

Il documento che segue è messo a disposizione da
ASit Servizio Sociale su Internet.

titolo/tema:	I servizi sociali locali nelle calamità naturali, in Italia	tipologia
autori:	Valentina SCHIAVO	tesi
relatore:	Rita BERTUZZI	data/anno: a.a. 1999/2000
relatore esterno:	Luigi GUI	pagine/durata: 120
università:	Università degli Studi di Verona - Facoltà di Lettere e Filosofia - Diploma Universitario in Servizio Sociale	
altro/note:		

Ti invitiamo a visitare il nostro sito e a iscriverti gratuitamente ai nostri spazi comunicativi professionali: la mailing list, il forum ed il gruppo di ASit su Facebook. [Regstrandoti al sito](#) riceverai periodici aggiornamenti.

Se hai del materiale che ritieni utile inviare o fare altre segnalazioni, puoi contribuire all'arricchimento dei nostri spazi!

Considera inoltre la possibilità di sostenere le attività e iniziative di ASit [iscrivendoti alla nostra associazione culturale](#) e/o contribuendo attraverso [una donazione volontaria](#).

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso. E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

Buona lettura :-)

Ai materiali presenti in ASit – salvo differente licenza – si applica la licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 2.5 Italia License](#) che viene implicitamente accettata con il download dei materiali dal nostro sito. Per maggiori informazioni contatta direttamente l'associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet alla mail serviziosociale@serviziosociale.com o visita questo link: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/it/>



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI VERONA
FACOLTA' DI LETTERE E FILOSOFIA
DIPLOMA UNIVERSITARIO
IN SERVIZIO SOCIALE

TESI DI DIPLOMA

I SERVIZI SOCIALI LOCALI
NELLE CALAMITA' NATURALI,
IN ITALIA

RELATRICE: A.S. Bertuzzi Rita

RELATORE ESTERNO: Prof. Gui Luigi

DIPLOMANDA: Schiavo Valentina

ANNO ACCADEMICO 1999 - 2000

*...alla collina del sole e del vento,
a tutte le persone che l'hanno conosciuta...*

INDICE

INDICE	3
PREMESSA	5
INTRODUZIONE	7
 PRIMA PARTE	 6
 LA DISASTROLOGIA	 6
IL DISASTRO	9
LE FASI DEL DISASTRO	11
LE CONSEGUENZE DI UNA CALAMITA' NATURALE	14
LE EMERGENZE DI MASSA E GLI EFFETTI SULLE PERSONE	14
GLI EFFETTI SULL'ENTE LOCALE	20
LA PROTEZIONE CIVILE ITALIANA	23
IL SERVIZIO SOCIALE	32
 SECONDA PARTE	 35
 INTRODUZIONE	 35
 NOVEMBRE 1994: ALLUVIONE IN PIEMONTE	 39
PERCORSO FRA I SERVIZI ALLUVIONATI	39
SABATO 5 E DOMENICA 6 NOVEMBRE 1994: L' ALLUVIONE	41
COMUNE DI ASTI	43
COMUNE DI CANELLI (ASTI)	46
COMUNITA' MONTANA VALLI, MONGIA, CEVETTA, LANGA, CEBANA (CEVA - CUNEO)	48
CONSORZIO INTERCOMUNALE DEI SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI DEI COMUNI DELL'ALESSANDRINO (ALESSANDRIA)	49
 1997- 1998: TERREMOTO UMBRO- MARCHIGIANO	 51
PERCORSO FRA I SERVIZI TERREMOTATI	51
L'EMERGENZA TERREMOTO	53
AZIENDA USL 3, REGIONE UMBRIA	59
COMUNE DI NOCERA UMBRA (PERUGIA)	63
COMUNE DI FOLIGNO - DIFENSORE CIVICO (PERUGIA)	68

1998: FRANA IN CAMPANIA	70
PERCORSO FRA I SERVIZI CAMPANI COLPITI DALLA FRANA	70
5 MAGGIO 1998: FRANA IN CAMPANIA	72
COMUNE DI BRACIGLIANO (SALERNO)	74
ASL 1 E COMUNE DI SARNO - (SALERNO)	75
 COMMENTO AI SERVIZI SOCIALI DISASTRATI	 77
L'ASSISTENTE SOCIALE NELLE CALAMITA' NATURALI	79
 TERZA PARTE	 83
 ALCUNI DATI IN MERITO ALLE CALAMITA'	 83
LA PREVENZIONE	85
INTRODUZIONE	85
LA PREVENZIONE NEL SISTEMA GEOFISICO	86
LA PREVENZIONE NEL SISTEMA POLITICO: IL DECENTRAMENTO	88
LE ATTUALI AZIONI DI PREVENZIONE	90
LA PREVENZIONE NEL SISTEMA SOCIALE	92
IL RUOLO DEL SERVIZIO SOCIALE DELL'ENTE LOCALE	93
IL RUOLO DELL'ASSISTENTE SOCIALE	97
 CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI (CNOAS)	 102
UNO SGUARDO ALLA REALTA' INTERNAZIONALE	104
 CONCLUSIONI	 106
BIBLIOGRAFIA	108
RINGRAZIAMENTI	116

PREMESSA

Questo lavoro è nato dall'esperienza che vissi a Nocera Umbra (PG) due anni fa.

Successivamente alle forti scosse di terremoto del '97, la Caritas di Perugia, si gemellò con la Caritas di Assisi, Nocera, Gualdo. Alla parrocchia di Casebasse (una delle tante frazioni del comune di Nocera) fu allestita una tendopoli che accoglieva gruppi o singoli volontari; questi non avevano specifiche professionalità, ma volevano rendersi utili per le persone di Nocera. In una realtà disagiata, come quella che si creò, affluirono numerosissime persone di tutte le età e di tutte le regioni d'Italia (anche dall'estero) e diedero "vita ad una realtà inedita per la storia della Caritas"¹. Assieme a Cristina, Michela ed Elisa, io ci misi piede il 26 novembre 1997 e ne uscii il 3 maggio 1998.

All'inizio, nel momento in cui mi fu proposto l'argomento di questo lavoro, rifiutai. Ero tornata da poco e non mi sentivo assolutamente pronta a confrontarmi con un'esperienza ricca e destabilizzante come quella dei sei mesi passati a Casebasse. Poi la conclusione delle lezioni e degli esami, il giusto distacco oltre che fisico anche emotivo e psicologico da Nocera, mi permisero di poter scegliere con coscienza questo lavoro.

L'elaborazione e la raccolta di materiale non sono stati facili.

Venendo a conoscenza di svariati ed interessanti aspetti di una catastrofe (l'aspetto antropologico del terremoto, l'esistenza di una scienza sociologica che tratta gli effetti di un disastro sulle persone, i nuovi progetti in campo sociale e locale che stanno sempre più prendendo piede) riuscii ad elaborare lo schema da seguire nella stesura, dopo svariato lavoro.

Inoltre dovendo studiare una realtà che si sta delineando in tempo reale, il materiale utilizzato (soprattutto per la seconda e terza parte) fu raccolto direttamente dalle fonti. Dovetti contattare tantissimi servizi. Conobbi tantissime persone (personalmente, per telefono e per e-mail) che si dimostrarono inaffidabili e deludenti, che non ebbero mai la correttezza e la professionalità di dirmi sinceramente che non mi avrebbero mai mandato del materiale. Allo stesso tempo però conobbi tanti operatori, per lo più assistenti sociali, che si resero disponibili a parlarmi di un periodo della loro vita, forse difficile, forse ricco, ma di sicuro che li ha messi alla prova, facendomi gustare aspetti del loro lavoro, che non avevo mai conosciuto, talmente umani, talmente chiari, difficili, forti, sensibili e accoglienti. Per quanto non li abbia conosciuti di persona farò difficoltà a dimenticare il loro esempio e la loro testimonianza.

Penso che l'aspetto umano di questo lavoro sia stata la parte più interessante, ho preso contatti con tantissime persone, ho imparato a rapportarmi a queste prima di tutto in quanto persone e poi in quanto operatori, caposettori, dirigenti, presidenti, segretari.

¹ Cfr. Giovannini Don G., *Un popolo nella prova. Nocera Umbra 1997- 1998, nell'anno più difficile del secolo*, Centro Operativo Caritas, Bastia Umbra, Perugia, 1998, p.39.

È stata un'esperienza bellissima, vissuta in un particolare momento della mia vita, che mi ha permesso di conoscere e di conoscermi di più, di guardare la mia esperienza come volontaria a Nocera Umbra sotto un'altra luce, una luce che molte volte sapeva di sofferenza ed insensatezza, ma anche di estrema e necessaria obiettività.

INTRODUZIONE

In campo giuridico c'è una distinzione tra disastro e calamità naturale. Il disastro viene definito "come un evento di eccezionale gravità, tale da mettere in pericolo l'incolumità di un alto numero di persone; può essere la conseguenza di un comportamento criminoso"², la calamità naturale invece è descritta come "un evento imprevedibile di particolare natura ed estensione, che determina grave danno, o pericolo di grave danno, all'incolumità di persone o di beni, e che debbono essere fronteggiati con interventi straordinari dell'autorità pubblica"³.

In questo lavoro, il termine disastro e calamità verranno usati indifferentemente con l'aggettivo naturale al seguito.

I fenomeni analizzati sono esclusivamente fenomeni naturali e non antropici (es. inquinamento, nube tossica, incendi ecc.); la scelta è dovuta al fatto che i più recenti eventi calamitosi in Italia, dalla legge 24 febbraio 1992, n.225 (Istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile) in poi, sono esclusivamente fenomeni naturali⁴.

Al di là delle definizioni e delle cause, è importante sottolineare la situazione che si viene a creare successivamente all'evento: una situazione d'emergenza di massa, di fronte alla quale gli enti locali e i servizi sociali, in particolar modo, negli ultimi anni si stanno adoperando.

Il lavoro svolto si prefigge di capire il comportamento che assume il servizio sociale degli enti locali colpiti da calamità, per giungere ad analizzare il comportamento che attualmente è presente in via sperimentale in alcuni territori.

Una difficoltà in questo lavoro si è presentata nel momento di identificare le effettive azioni di carattere sociale dell'ente locale, difficoltà dovuta all'enorme caos presente nel post disastro, alle numerose forze presenti e all'annullamento (temporaneo) dei confini di ruolo e di azione.

Ho tralasciato volutamente di approfondire alcuni argomenti importanti per la situazione di emergenza e di soccorso, ma meno per i servizi sociali. Si tratta dell'informazione dei mass media, degli interventi prettamente tecnici e finanziari (presenti in tutte le fasi del disastro)⁵, dell'azione

² Cfr. *Enciclopedia del diritto*, De Agostini, 1999, p.544.

³ Cfr. *Enciclopedia del diritto*, De Agostini, 1999, p.317 - 318.

⁴ Nel definirli naturali non vengono incluse le cause che lo hanno generato, cause che risultano molte volte essere antropiche: cementificazione di alveoli fluviali (cfr. Lovati A., *Azioni volontarie di protezione civile. Dalla frana del Vajont all'alluvione in Piemonte 1963- 1994*, Fondazione E. Zancan, Padova, 1995, p.180), disboscamenti (cfr. Bevilacqua P., *Catastrofi, continuità, rotture nella storia del Mezzogiorno*, in, *Laboratorio politico*, n.5- 6, settembre- dicembre, 1981), edilizia abusiva, incendi, ostruzione volontaria di corsi d'acqua (cfr. *La Repubblica*, 18 e 19 dicembre 1999), uniformizzazione delle colture (cfr. *La Repubblica* 7 novembre 1994, p.5), mancata predisposizione dei piani regionali, provinciali e comunali di Protezione Civile.

⁵ Fondamentali tra questi interventi sono quelli di carattere preventivo. Da vent'anni a questa parte (dai forti terremoti del Friuli e dell'Irpinia (1976- 1980) si è posta sempre più l'attenzione al modo di investire in prevenzione, al fine di limitare i danni che un disastro (qualsiasi esso sia) provoca. Questa esigenza è stata alimentata dal fatto che l'Italia è un paese giovane e assai delicato dal punto di vista geologico, molto vulnerabile quindi rispetto ai dissesti franosi (cfr. Lovati A. *Azioni volontarie di Protezione Civile dalla frana del Vajont all'alluvione in Piemonte. 1963- 1994*, Fondazione E. Zancan, Padova, 1995, p.103), inoltre è

delle associazioni di volontariato di carattere nazionale e delle numerose critiche che sono state mosse per i ritardi dei soccorsi o per il loro erroneo svolgimento.

L'informazione, elemento primo per attenuare l'ansia e la confusione iniziale viene affidato ai mezzi di informazione in continuo collegamento con il vertice del COM (Centro Operativo Misto, organo della Protezione Civile che si insedia nei luoghi nevralgici della catastrofe) e della Protezione Civile; soffermarsi sull'importanza dell'informazione nella catastrofe avrebbe voluto dire aprire una tesi dentro la tesi; ho affrontato comunque la realtà di Foligno e il ruolo cruciale del Difensore Civico perché l'ho ritenuto un intervento, anche se di diffusione di informazioni, inserito nel contesto territoriale (elemento fondamentale per il servizio sociale dell'ente locale). Gli interventi tecnici anche se condizionano la situazione psicologica delle persone, non hanno un taglio prettamente di servizio sociale. Il volontariato viene preso in considerazione nel momento in cui coopera con l'ente locale. Infine ho tralasciato di approfondire le critiche sulle responsabilità del disastro o sui ritardi dei soccorsi; le ho solamente accennate per mettere a disposizione un altro elemento necessario a capire la realtà che si viveva e il malumore presente; non le ho volute approfondire perché rischiavo di cadere nella polemica e non in critiche costruttive.

Le tre calamità naturali prese in esame sono: l'alluvione del novembre 1994, che ha interessato la zona sud del Piemonte, il terremoto dell'Appennino Umbro- Marchigiano nel settembre 1997 e la frana del Monte Pizzo d'Alvano e del Monte Sarò e Faro in Campania nel maggio 1998, nei territori delle provincie di Salerno e Avellino.

Il lavoro consta di tre parti.

Nella prima sono raccolte le nozioni teoriche necessarie per capire la situazione che si viene a creare in una calamità: la disastrologia, il disastro e le fasi che lo caratterizzano, le emergenze di massa e le conseguenze nelle vittime, nei soccorritori e negli enti locali; l'organizzazione della Protezione Civile nei diversi livelli in quanto organismo di soccorso, sulla base della legge 225/92 e della normativa successiva; i campi d'azione e i soggetti del servizio sociale.

La seconda parte è il risultato di un'indagine svolta sulla base di un'intervista formulata dalla sottoscritta, sottoposta ai servizi sociali dei territori più danneggiati dalle tre calamità studiate. Le notizie riportate riguardano gli interventi elaborati ed attuati durante e dopo l'emergenza. Si conclude con un commento sull'azione dei servizi sociali e sulla figura dell'assistente sociale del servizio nella calamità naturale.

La terza parte approfondisce il discorso sulla prevenzione oltre che tecnica anche, e soprattutto, sociale. Presentando i progetti nati in seguito alle calamità più recenti, in preparazione all'emergenza e al soccorso, pone lo sguardo su un nuovo ambito di lavoro del servizio sociale e dell'assistente sociale. Viene proposto uno scorcio anche sulla realtà internazionale.

Nel raccogliere materiale e nell'elaborarlo mi sono sorte alcune perplessità. Purtroppo non ho avuto modo di approfondirle, le accenno qui di seguito come spunto di riflessione:

- (a) mi ha stupito molto l'enorme divario tra il numero delle pubblicazioni sui terremoti (dei più svariati contenuti) e il numero delle pubblicazioni sui dissesti idrogeologici. Questi ultimi sono "solamente" fenomeni molto circoscritti nello spazio, per passare così in secondo piano rispetto ai movimenti tellurici? O concorrono troppe responsabilità per creare materiale che permetta di far luce sugli eventi?
- (b) Inoltre: la presenza massiccia di libri, tesi e approfondimenti sull'aspetto sociale, psicologico, politico, tecnico- ingegneristico, delle calamità naturali, rispetto alla totale (per quanto ho potuto constatare) assenza di materiale sull'Ente Locale, è da far risalire ad un interesse piuttosto recente per quest'ultimo o anche questa è una manovra guidata?

PRIMA PARTE

LA DISASTROLOGIA

La Disastrologia è la scienza che studia i disastri, non tanto dal punto di vista fisico, quanto dal punto di vista sociologico, dato che per disastro intendiamo: "una violenta relativamente improvvisa, e quindi inattesa, distruzione di normali accordi strutturali all'interno di un sistema sociale o di un suo sottosistema - causato da - una forza naturale o sociale, interna od esterna ad esso, sulla quale il sistema non ha un controllo sicuro"⁶.

Il primo scritto di disastrologia fu pubblicato nel 1920 con il titolo "Catastrophe and Social Change" e fu lo studio compiuto da Prince, un sacerdote canadese che prestò il suo aiuto per i soccorsi all'equipaggio di una nave francese esplosa ad Halifax, Canada nel 1917, e per il recupero delle vittime della tragedia del Titanic⁷.

Fino alla fine della seconda Guerra Mondiale, non si ebbero altri studi, tanto da delineare il 1951 come anno di nascita della disastrologia, anno in cui negli Stati Uniti il Dipartimento della Difesa istituì una commissione presso l'Accademia Nazionale delle Scienze, a cui assegnò il compito di studiare "come programmare efficacemente le operazioni di soccorso dopo un disastro e come migliorare i sistemi di allarme e di protezione"⁸. Erano gli anni della Guerra Fredda, anni in cui si temeva e ci si preparava ad un attacco nucleare.

La disastrologia nacque come studio delle risposte dell'uomo ad un attacco bellico; successivamente, dal '63 in poi assunse un impegno civile⁹: venne adottata e usata anche per lo studio di comportamenti assunti dalle persone dopo una calamità naturale.

Strassoldo e Cattarinussi¹⁰ trattano non tanto della disastrologia, quanto della "traumatologia sociale" ovvero lo "studio dei fenomeni di crisi improvvise, rapide e profonde (traumi) dovute a eventi fisici, cioè material- energetici, che colpiscono un sistema sociale"¹¹; essa è finalizzata alla costruzione di norme, prassi ed istituzioni societarie, più adeguate ad affrontare efficacemente queste situazioni in futuro e a minimizzare quindi le sofferenze da esse provocate.

Gli obiettivi della disastrologia sono di natura pratica e di natura teorica. Si ritiene che attraverso lo studio nel luogo del disastro, si possano estrapolare dalle risposte individuali e collettive, i processi

⁶ Cfr. Fritz C.E., voce, *Disaster*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, McMillon, London, 1968.

⁷ Cfr. Pappalardo S., *Un terremoto per amico: potere, trasgressione e dispute dopo una calamità naturale*, della *Collana sociologia del diritto* n.24, Franco Angeli, Milano, 1994, p.343- 344.

⁸ Cfr. Solbiati e Marcellini, *Terremoto e Società*, Garzanti, Milano, 1983, p.166.

⁹ le competenze della commissione presso l'Accademia Nazionale delle Scienze, vennero trasferite al Centro di Ricerca sui Disastri dell'Università dell'Ohio. Cfr. Solbiati e Marcellini, op. cit., p.166.

¹⁰ Cfr. Strassoldo R. e Cattarinussi B., (a cura di), *Friuli. La prova del terremoto*, Franco Angeli, Milano, 1978.

sociali e psichici che le persone vivono; tali studi sono finalizzati alla programmazione dei soccorsi, dei sistemi di allarme e di prevenzione.

Due sono stati i filoni fondamentali della disastrologia: il filone psicologico sui sistemi psichici dell'individuo, dall'affettivo al cognitivo¹², e il filone sociologico sul comportamento degli organismi preposti ad affrontare l'emergenza, durante le operazioni di soccorso¹³. Quest'ultimo filone pone l'attenzione sugli aspetti organizzativi e comunitari di preparazione, di risposta e di riabilitazione dei disastri.

Dagli anni '60 ci fu un incremento degli studi di disastrologia negli Stati Uniti, in Giappone, in Francia, in Canada e dagli anni '70 anche in Svezia e in Italia con l'aumento dell'attività dell'Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (ISIG).

Oggi la disastrologia si è ampliata e si è diffusa notevolmente, a causa dei numerosi disastri avvenuti. Presenta comunque delle lacune: ancora poche sono le ricerche sugli effetti a lungo termine dell'evento, spesso si ignora sistematicamente il contesto politico, i rapporti di potere e la situazione economica del luogo in cui è avvenuto il disastro¹⁴, elementi particolarmente importanti per conoscere il contesto del disastro e per programmare gli interventi, sulla base anche delle risorse disponibili in loco.

L'Italia, per la conformazione geofisica e per l'età piuttosto giovane che la caratterizza, vive molto spesso situazioni di calamità naturali¹⁵, solo ultimamente riesce a far leva sui disastri che avvengono per migliorare la situazione¹⁶. L'Italia ha anche il problema che le competenze

¹¹ Cfr. Strassoldo R. e Cattarinussi B., op. cit., p.135- 138.

¹² Cfr. Kerzer D.I., *Aspetti politici delle calamità naturali: riflessioni sulla ricerca americana*, in *Laboratorio Politico* n.5 -6, settembre - dicembre, 1981, p.163.

¹³ Cfr. Baratta M., *I terremoti d'Italia. Saggio di storia, geografia e bibliografia sismica italiana*, Torino, 1901, p.268.

¹⁴ Cfr. Kerzer D.I., op.cit., p.172.

¹⁵ per quanto riguarda i terremoti basti pensare che dal 500 a.C. ad oggi ci sono stati in Italia 560 terremoti tra l'VIII e l'XI° MCS, di cui 50 del X°- XI° MCS col fenomeno di liquefazione del suolo (cfr. Boschi E. e Bordieri F., *I terremoti d'Italia: il rischio sismico, l'allarme degli scienziati, l'indifferenza del potere*, Baldini e Castoldi, Milano, 1998); per quanto riguarda invece le alluvioni e le frane, basta seguire le cronache quotidiane.

¹⁶ Cfr. Kerzer D.I. op. cit., p.174. Nonostante queste premesse, in Italia la sismologia (lo studio dei terremoti finalizzato alla conoscenza, alla previsione e prevenzione dei fenomeni tellurici), era fra le prime nel mondo fino a qualche decennio fa, attualmente è una disciplina rimasta arretrata per anni per la mancanza di fondi, di riconoscimenti istituzionali e di una cultura di massa. (Cfr. Campos Venuti G., *Dopo il terremoto. Una cultura per il territorio*, in *I problemi della transizione*. N.6, 1981, p.13). E' interessante notare come le stesse affermazioni vengono fatte a distanza di quasi vent'anni, dopo l'ultimo forte terremoto italiano: quello umbro-marchigiano del 26 settembre 1997. "Bisogna purtroppo riconoscere che in molte aree del nostro paese, usi amministrativi distorti, povertà di mezzi, visioni del mondo che non hanno favorito una interpretazione razionale dei fenomeni della natura, hanno nel tempo concorso a frenare lo sviluppo di una "cultura del terremoto" (intesa come consapevolezza del rischio - utile anche per altri tipi di calamità naturali): tale cultura ancora oggi stenta a radicarsi nei mezzi di comunicazione, nella formazione scolastica, nel diritto, nell'economia". (Guidoboni E., *Perché si studiano i terremoti del passato*, in *Dossier. L'Italia che trema, Sapere* - febbraio 1998, p.29).

giuridico- normative dominano a favore dell'attività edilizia, e a sfavore della complessità economica, culturale e della sicurezza della comunità¹⁷.

¹⁷ Cfr. Di Sopra L., *la Vulnerabilità sistemica come generazione del rischio*, in, *Teoria della vulnerabilità. Introduzione multidisciplinare*, Di Sopra L. e Pelanda C., (a cura di), ISIG, Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia, Franco Angeli, Milano, 1984, p.34.

IL DISASTRO

"Il fatto che essi abbiano spesso conseguenze dannose, tanto da diventare vere e proprie calamità, è dovuto il più delle volte all'opera dell'uomo"

(P. Migliorini)

Il disastro è un impatto fisico talmente ampio da determinare lo sconvolgimento della vita sociale¹⁸. Nella tabella sono presentati i diversi tipi di disastri in relazione alle aree implicate e alla durata temporale. Sono evidenziati i disastri che verranno prossimamente trattati.

Tab.1 - Tipologia dei disastri

Area implicata	Durata delle crisi						
	Secondi	Minuti	Ore	Giorni	Settimane	Mesi	Anni
Continent e		Guerra nucleare			Guerra conven- zionale	Guerra conven- zionale	Guerra conven- zionale
Nazione						Rivoluzione	Crisi econo- mica, fame, siccità
Regione Città	Terremoto	Bombar- damento nucleare	Tornado, eruzione vulcanica		Inonda- zione	epidemia	
Quartiere Azienda Edificio	Esplosione Incidente ferroviario Frana	Incendio, Naufragio, incidente aereo					

Fonte: A. Chandessais, *Comportementes associés aux catastrophes*, Centre d'études psychosociologiques des sinistres et de leur prevention, Paris, 1975, tome 2, p.53.

Due sono gli elementi che caratterizzano il disastro: il carattere fisico ampio (con specifica intensità, frequenza, ampiezza) e l'impatto che ha sulla società in cui avviene. L'evento è talmente raro e dannoso, e il sistema che colpisce talmente impreparato, che ha la capacità di interrompere totalmente o parzialmente il normale funzionamento di un sistema sociale; le persone si ritrovano

nell'incapacità di adattarsi all'evento in tempi reali, talmente repentino è il cambiamento, che si viene a creare¹⁹.

Attraverso il disastro è possibile valutare il grado di integrazione, di compattezza e di capacità di recupero di vasti sistemi sociali. I disastri sono un po' come gli esperimenti di ingegneria effettuati per valutare la capacità di resistenza di una macchina sottoposta a stress fisici di estrema intensità; il tutto trasportato sul versante sociologico²⁰. Con specifici strumenti è possibile capire qual è il livello massimo dei rischi che una società può sopportare²¹.

Il grado di vulnerabilità di un sistema sociale è calcolabile anche attraverso il rischio. Il rischio è deciso dall'azione sociale: dai sistemi di produzione (che puntano al massimo profitto molte volte mettendo in gioco la salute e il benessere dei cittadini) e dalle misure di prevenzione ad essi correlati. La vulnerabilità aumenta all'aumentare del danno, e diminuisce invece nel momento in cui aumenta la prevenzione²².

Il sistema sociale al verificarsi di un evento calamitoso può reagire elasticamente, deformandosi e tornando in posizione normale; può reagire anche però dopo aver subito delle lesioni, con un'azione di sostegno e di soccorso dall'esterno, poiché l'impatto dell'evento è risultato maggiore di un certo valore di soglia di sopportazione; quando però l'intensità dell'evento è estremamente elevata, il sistema crolla²³. Le diverse soglie di sopportazione non sono stabili, possono variare aumentando o diminuendo a seconda degli interventi nel sistema sociale. Per esempio un intervento tempestivo nel post impatto con una risposta riabilitativa, diminuisce la vulnerabilità del sistema, come anche un intervento di prevenzione primaria, quale può essere un'azione rivolta a creare un nuovo modo di gestione del territorio. A seconda che si intervenga prima, durante o dopo si parla di prevenzione primaria, secondaria o terziaria e di vulnerabilità primaria, secondaria o terziaria²⁴.

Le misure di prevenzione sono molto importanti perché attraverso queste si riporta la vulnerabilità del sistema entro le soglie di accettabilità²⁵. Ogni sistema deve comunque imparare a convivere con il rischio²⁶.

¹⁸ Cfr. Quarantelli E.L. e Wenger D., voce *Disastro*, in *Nuovo dizionario di sociologia*, ed. Paoline, 1987.

¹⁹ Cfr. Solbiati e Marcellini, *Terremoto e società*, Garzanti, Milano, 1983., p.183.

²⁰ Cfr. Fritz E. C., *Disasters*, 1961.

²¹ Cfr. Solbiati e Marcellini, op. cit., p.167.

²² Cfr. Di Sopra L., *La vulnerabilità sistemica come generazione del rischio*, in, Di Sopra L. e Pelanda C., (a cura di), *Teoria della vulnerabilità. Introduzione multidisciplinare*, ISIG, Franco Angeli, Milano, 1984, p.24.

²³ Cfr. Di Sopra L., op. cit., p.25.

²⁴ Cfr. Di Sopra L., op. cit., p.29.

²⁵ Cfr. Di Sopra L., op. cit., p.57.

²⁶ Cfr. Di Sopra L., op. cit., p.59.

LE FASI DEL DISASTRO

Prima di affrontare nello specifico gli effetti di un disastro nelle persone, è importante capire come esso si struttura, e da quali fasi è caratterizzato.

Classificare le fasi di un evento può essere utile per la pianificazione del disastro: strumento finalizzato a cogliere i momenti critici dell'evento per capire quando e come agisce sulle persone e sulle cose, e creare le risposte per mitigare gli effetti della calamità su di esse²⁷. Le fasi principali del disastro sono: la previsione e la prevenzione, l'allarme, l'impatto, il soccorso e il ripristino²⁸.

La previsione è l'attività di studio e di determinazione delle cause dei fenomeni calamitosi, l'individuazione della tipologia dei rischi e delle zone del territorio soggette a rischi²⁹, calcolata attraverso l'intensità e la frequenza di eventi calamitosi³⁰. La previsione è strettamente collegata alla prevenzione; essa consiste in tutte le attività pubbliche e private finalizzate a limitare la possibilità del realizzarsi di una calamità e l'impatto di questa nella comunità interessata³¹, attraverso interventi sul territorio, sulle infrastrutture, sul sistema di soccorso³² e sul sistema sociale, concretizzati con piani di Protezione Civile, formazione del personale qualificato, educazione delle popolazioni vulnerabili³³. La prevenzione si definisce in funzione a due parametri: probabilità di accadimento degli eventi strettamente collegati all'aspetto fisico, entità dei possibili danni collegati invece al sistema sociale.

La seconda fase è l'allerta che precede immediatamente l'impatto. Si ha quando si accumulano elementi, che permettono di prevedere una catastrofe imminente. È una fase che si sviluppa in tempo relativamente breve, qualche volta coincide con l'impatto stesso. È il momento per la

²⁷ Cfr. Strassoldo R. e Cattarinussi B., (a cura di), *Friuli. La prova del terremoto*, Franco Angeli, Milano, 1978., p.143.

²⁸ Cfr. Pepe V., *Il diritto alla Protezione Civile*, Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente 7, Giuffrè editore, Milano, 1996, p.19; Solbiati e Marcellini, (op. cit., p.188 e 196- 199) riconoscono altre fasi: previsione, prevenzione, emergenza, ripristino, ricostruzione primaria o migliorativa, e ricostruzione secondaria o sostitutiva; Barberi F. e Grandori G. (*Difendersi dai terremoti la lezione dell'Irpinia*, in *I problemi della transizione n.6/1981*, p.24) presentano anche la fase della predizione, ovvero il riconoscimento in anticipo del luogo, dell'intensità, del tempo, delle manifestazioni dell'evento calamitoso. È stata scelta la classificazione delle fasi di Pepe perchè di più recente formulazione (1996).

²⁹ Per quanto riguarda i segni premonitori, non si è ancora trovato un sistema unico e affidabile di lettura, ma non per questo vengono sottovalutati, né dalle autorità, né dalle persone; anzi sulla loro vengono, spesso, presi i primi provvedimenti (cfr. nella Garfagnagna - Toscana Settentrionale - in conseguenza a piccole scosse sismiche venne dichiarato lo stato di allerta e prese misure di evacuazione, in anni precedenti dopo piccoli fenomeni tellurici erano avvenute forti scosse di terremoto. Cfr. *Emergenze di massa attenuazione del rischio e mitigazione delle conseguenze*, in, *Servizi Sociali n.1/1991*, Fondazione E. Zancan, p.31); la gente del Friuli dopo la scossa della sera del 6 maggio 1976 non rientrò più in casa, (in Strassoldo e Cattarinussi, op. cit., p.144).

³⁰ Cfr. Barberi F. e Grandori G., op. cit., p.24.

³¹ Cfr. Solbiati e Marcellini, op. cit., p.188.

³² Cfr. voce *calamità naturali*, in, *Enciclopedia del diritto*, De Agostini, 1999, p.318.

³³ Cfr. Cattarinussi B. e Pelanda C., (a cura di), *Disastro e azione umana. Introduzione multidisciplinare allo studio del comportamento sociale in ambienti esterni*, Milano, 1981, p.120.

comunità di usufruire dei piani di Protezione Civile per l'evacuazione, per l'uso dei ricoveri e per l'applicazione dell'autoprotezione³⁴.

Molti autori si rendono conto di come possa essere pericoloso allertare la popolazione, se fatto senza specifiche attenzioni³⁵. Il Giappone grazie alle ricerche piuttosto avanzate in questo campo, oltre ad avere un meccanismo di preallarme automatico in caso di terremoto imminente - con cui fa scattare per tempo i dispositivi di sicurezza delle centrali nucleari e mette in moto il sistema di Protezione Civile³⁶ - allerta la popolazione con informazioni studiate da centri appositi con frasi semplici, esplicative e specifiche a seconda della psicologia di chi è il destinatario e della fascia oraria in cui è trasmesso³⁷. In Italia non ci sono molti esempi di allarme di un imminente evento calamitoso³⁸, anche la legge 225/92³⁹ e la legislazione successiva non ne fa cenno.

Vi è poi l'impatto, la cui durata dipende dal tipo di evento (un terremoto può durare al massimo alcuni minuti, un'inondazione giorni o settimane, una frana un tempo breve, di minuti o secondi) è in questo momento che ci sono morti, caos, confusione, stordimento, inquietudine, paura, dolore in quantità ed intensità diverse⁴⁰ a seconda dell'evento, della società che colpisce e del grado di preparazione presente. Nell'attesa dei soccorsi, in balia di emozioni forti e contraddittorie, vengono attuati i primi rozzi soccorsi, che non hanno sempre le caratteristiche dell'efficienza, ma che sono supportati da una grande disponibilità e prontezza. Entro questo livello è possibile salvare il maggior numero di vite umane⁴¹. Le organizzazioni competenti vengono messe al corrente dell'accaduto, incomincia a muoversi l'unità di crisi⁴². Questa con misure di pronto intervento e soccorso mira a salvare i sopravvissuti e a garantire la sopravvivenza⁴³, assicurando servizi e generi di prima necessità⁴⁴. E' il momento in cui si fa il calcolo delle proporzioni del disastro e dei problemi che esso ha creato, al fine di stimare le risorse necessarie per ripristinare la situazione precedente⁴⁵. La durata è variabile a seconda della gravità dell'evento, del grado di vulnerabilità della popolazione, mitigato da eventuali piani di protezione civile preparati precedentemente e

³⁴ Cfr. Pepe V., op. cit., p.24.

³⁵ I messaggi di allarme devono essere coerenti ed autorevoli, devono rafforzarsi reciprocamente tra quelli dei mass media e quelli interpersonali, devono contenere prescrizioni e divieti per un comportamento efficace. Cfr. voce *disastro*, in *Nuovo dizionario di sociologia*, Ed. Paoline, 1987, p.678 e cfr. Fritz C.E. e Marks E.S., *The NORC studies of human behavior in disaster*, in *Readings in collective behavior*, edited by Robert R. Evans, 2° edition Rand McNalli, 1969, p.291.

³⁶ Cfr. Solbiati e Marcellini, op. cit., p. 193.

³⁷ Cfr. *Dossier n. 118. Appunti per un ministero delle catastrofi*, in *La Repubblica*, 25 luglio 1981.

³⁸ un esempio può essere il caso della Garfagnana nel 23 gennaio 1985, cfr. op. cit., *Servizi Sociali n. 1/1991*, Fondazione E. Zancan, 1991, Padova, p.31.

³⁹ Istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile.

⁴⁰ Cfr. Pepe V., op. cit., p.21.

⁴¹ Nel terremoto che colpì l'Irpinia e la Basilicata nel 1980, la probabilità di salvare delle persone dalle macerie passò dall'88% nel corso delle prime 24 ore, all'8% del terzo giorno. Cfr. Pepe V., op. cit., p.22.

⁴² Cfr. *La Repubblica*, 6 novembre 1994, p.9.

⁴³ Cfr. Solbiati e Marcellini, op. cit., p.196.

⁴⁴ Cfr. voce *calamità naturali*, in *Enciclopedia del diritto*, De Agostini, 1999, p.318.

⁴⁵ Cfr. Giorgetti E., *Come gestire l'emergenza*, in, *Dossier. L'Italia che trema*, *Sapere n.2/1998*, p.18.

dall'immediatezza dei soccorsi⁴⁶. Per essere efficace l'organizzazione dei soccorsi deve essere accompagnata da un adeguato sistema di informazione attuata su più fronti, capace di cogliere le effettive necessità dell'area sinistrata⁴⁷, in modo da distribuire i soccorsi in modo razionale.

La fase del ripristino inizia nel periodo in cui il pericolo di vita non incombe più. Vengono riattivati i servizi pubblici primari, in modo da creare per i superstiti "condizioni di vita accettabili così da permettere anche se in maniera elementare, l'esercizio delle funzioni essenziali ad una vita organizzata (abitare, produrre, riunirsi, comunicare, ecc.)"⁴⁸. Si mira al ritorno alla normalità⁴⁹.

L'ultimo periodo del ripristino è la ricostruzione. Essa manca di essere disciplinata dalla legge 225/92 e dalla legislazione successiva, poichè viene quasi completamente lasciata all'Ente Locale, in qualità di istituzione presente nel territorio e quindi conoscitore della realtà precedente all'evento. In questa fase il compito dello Stato è di stanziare finanziamenti, che sono poi gestiti dalle istituzioni locali. Vengono riattivate le attività economiche e sociali, migliorandole o sostituendole con nuove o più moderne. L'evento calamitoso diventa così il pretesto, l'occasione di mutamento⁵⁰, di rinascita sociale e urbana di un paese colpito.

Grandi rinnovamenti passano spesso attraverso le catastrofi⁵¹. Questa fase è la più lunga e la più costosa, si parla di anni e di migliaia di miliardi. Una ricostruzione migliorativa, effettuata con criteri razionali, assume anche le caratteristiche di un intervento di prevenzione.

⁴⁶ Cfr. Solbiati e Marcellini, op. cit., p.194.

⁴⁷ Cfr. Pepe V., op. cit., p.22.

⁴⁸ Cfr. Barbina G., *Teoria e prassi della ricostruzione*, in, *La Panarie*, n.33- 34, 1976, p.24.

⁴⁹ Cfr. voce *calamità naturale*, in *Enciclopedia del diritto*, De Agostini, 1999, p.318.

⁵⁰ Così è stato per la Sicilia in seguito al terremoto nel 1693 e della Calabria nel 1783 (cfr. Boschi E. e Bordieri F., *Terremoti d'Italia. Il rischio sismico, l'allarme degli scienziati e l'indifferenza del potere*, Baldini e Castoldi, Milano, 1998, p.90 e 94); per quanto riguarda il terremoto in Friuli nel '76, c'è chi dichiara che l'origine del fenomeno economico del Triveneto sia da ricercare in esso. Terremoto o frana o disastro ecologico, ciò che ha importanza è che il disastro porta con sé oltre a caos e morti, anche l'opportunità per realizzare il cambiamento sociale ed economico (cfr. Smith A.O., *Reconstrucción después del desastre: una visión general de secuelas y problemas*, in, *Al Norte del Rio Grande, Ciencias sociales y desastre. Una perspectiva norte americana*, Lavel Allan, compilados, La Red, Columbia, febbraio, 1994, p.27).

⁵¹ Cfr. Cuzzolaro M. e Frighi L., *Reazioni umane alle catastrofi*, Fondazione Adriano Olivetti, Gangemi Editore, Roma, 1991, p.148.

LE CONSEGUENZE DI UNA CALAMITA' NATURALE

"La parola crisi in cinese viene rappresentata con due ideogrammi, uno dei quali vuol dire opportunità"

"la crisi non è segno di uno stato patologico: è espressione di una lotta di adattamento"
(E. Venturini)

"di queste case non è rimasto che qualche brandello di muro, di tanti che mi corrispondevano non è rimasto neppure tanto, ma nel cuore, nessuna croce manca, è il mio cuore il paese più straziato"
(G. Ungaretti, "San Martino del Carso")

LE EMERGENZE DI MASSA E GLI EFFETTI SULLE PERSONE

Esiste confusione tra la nozione di catastrofe e quella di fenomeno naturale. Una inondazione, un sisma, un uragano, un'alluvione non sono in sé delle catastrofi; se li si qualifica tali è a causa delle conseguenze dirette o indirette sulle persone⁵². Tali conseguenze risultano gravi quando si verifica un'emergenza di massa.

Per emergenza di massa s'intende: "un evento sociale osservabile nello spazio e nel tempo, in cui una comunità subisce uno sconvolgimento delle sue attività quotidiane, come risultato di un impatto effettivo o della percezione di una minaccia, a causa dell'apparire relativamente improvviso di agenti naturali e/o tecnologici, che non possono essere controllati né direttamente né completamente". L'emergenza di massa è l'effetto primo di una calamità, da questa infatti prende il carattere improvviso e l'incapacità della comunità sociale e scientifica, di controllarlo direttamente e completamente⁵³. La conseguenza fondamentale è l'alterazione degli equilibri bioecologici e sociali talmente grave da creare reazioni traumatiche collettive sia a livello concreto che a livello emotivo e immaginario.

Per quanto riguarda gli effetti dell'evento sulle singole persone, si parla di panico e di disorganizzazione; essi si presentano in misura variabile a seconda della personalità di ognuno. Un

⁵² Cfr. Pepe V., *Il diritto alla Protezione Civile*, Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente 7, Giuffrè editore, Milano, 1996, p.15.

⁵³ Cfr. *Emergenze di massa, attenuazione del rischio e mitigazione delle conseguenze*, in, *Servizi Sociali*, n.1/1991, Fondazione E. Zancan, Padova, 1991, p. 5; Drabek T.E., *Human system responses to disasters*, Springer Verlag, New York, 1986; Dynes R.R., De Marchi B., Pelanda C., (a cura di), *Sociology of disasters*, Franco Angeli, Milano, 1987.

sentimento sempre presente è l'ansia, che aumenta in chi è separato dalla famiglia e non conosce la sorte dei suoi cari⁵⁴. Si presentano anche reazioni del tutto spontanee e difficilmente controllabili⁵⁵. Negli eventi studiati in passato si è comunque notato, per il primo breve periodo, uno stato di stupore e di inibizione, seguito immediatamente da un periodo di iperattività: si cerca di salvare chi è rimasto sotto le macerie, senza criterio logico e a volte anche senza mezzi. Subito dopo i primi momenti, che non sempre hanno una rigida connotazione temporale, le persone si organizzano in piccole collettività per aiutarsi ed aiutare chi è in difficoltà⁵⁶. L'aver vissuto e condiviso la stessa esperienza e sofferenza crea un aumento della solidarietà ed un annullamento delle differenze di classe e dei vecchi contrasti⁵⁷. Non ci sono comportamenti patologici e antisociali, da parte di chi ha vissuto il disastro⁵⁸, ma anzi il disastro assume una forte connotazione unificante, per cinque ragioni:

- è un pericolo esterno al sistema che abbatte ogni motivo di conflitto;
- sospende tutte le differenze sociali, colpendo ognuno indiscriminatamente;
- pone problemi chiari ed evidenti alla cui soluzione tutti possono collaborare;
- facilita l'introduzione di innovazioni sul piano delle idee, valori, comportamenti, istituzioni, tecnologie;
- rende pubblici e collettivi sentimenti come la paura, la sofferenza, la perdita.⁵⁹

Segue poi una fase in cui ritorna la competizione individualistica della società urbana-industriale⁶⁰. "distrutte le società, annullati i civili rapporti... l'uomo si paragonò all'uomo per le sole qualità di uomo e non di cittadino"⁶¹. Il legame familiare si rafforza, l'identità che può dare l'appartenenza ad un piccolo gruppo viene ricercata dai più⁶², che chiedono salvezza a livelli sempre più elementari di organizzazione sociale⁶³. Questo si verifica soprattutto quando iniziano ad arrivare i primi aiuti ed è necessaria la distribuzione, una distribuzione che giustamente dovrà seguire regole e scelte determinate. In questo momento i legami primordiali, la famiglia, i piccoli gruppi, ritrovano la loro più forte ed egoistica connotazione.

⁵⁴ Cfr. Fritz C. E. e Mark E. S., *The NORC studies of human behavior in disaster*, in, *Readings in collective behavior*, edited by Robert R. Evans, 2° edition Rand McNally, 1969, p.286.

⁵⁵ Cfr. *Servizi Sociali*, n.1/1991, op. cit., p.56.

⁵⁶ Cfr. Stoetzel J. E Chandessais C. A., *Intéret de l'étude des catastrophes pour les sciences humaines*, in AA.VV. *Les comportements associés aux catastrophes*, Curs, Intust. Intern.du feu, Paris, 1974, p.21.

⁵⁷ Cfr. Kerzer D. I., *Aspetti politici delle calamità naturali: riflessioni sulla ricerca americana*, in, *Laboratorio Politico* n.5- 6, settembre- dicembre, 1981, p.166.

⁵⁸ Cfr. voce *disastro*, in, *Nuovo dizionario di sociologia*, Ed. Paoline, 1987.

⁵⁹ Cfr. Strassoldo R. e Cattarinussi B., (a cura di), *Friuli. La prova del terremoto*, Franco Angeli, Milano, 1978, p.151- 152.

⁶⁰ Cfr. Stoetzel J. e Chandessais C. A., op. cit., p.16.

⁶¹ Cfr. Del Vecchio G., *Effetti morali del terremoto in Calabria secondo Francesco Mario Pagano*, Gamberini e Parmeggiani, 1914, (estratto dalla serie I, tomo IX, 1914- 1915 delle memorie della R. Accademia delle scienze dell'istituto di Bologna, classe scienze morali, classe giuridica), p.6.

⁶² Cfr. Strassoldo R. e Cattarinussi B., op. cit., p.155.

⁶³ Cfr. Strassoldo R. e Cattarinussi B., op. cit., p.134.

Le stesse persone che prima si aiutavano senza inibizioni, condividendo quel poco che avevano, ora si arroccano nei loro legami più stretti, si chiudono a riccio con la loro famiglia pungendo chiunque si avvicini o tenti di avvicinare "l'aiuto" appena "conquistato". Le invidie che si diffondono durante la distribuzione dei contributi e degli aiuti di ogni genere, unito alla fastidiosa e dolorosa promiscuità del post disastro, porta ad accumulare tensioni interpersonali e conflittualità⁶⁴. Crescono gli egoismi e fra i più anziani il disagio, il senso di inutilità e di impotenza che porta a depressioni gravi e a volte a suicidi⁶⁵.

Gli anziani vivono una situazione particolarmente grave: il crollo della casa porta con sé anche il crollo della loro identità, delle proprie radici, significa perdita completa di una parte della propria vita⁶⁶. Sempre negli anziani a livello fisico aumentano anche le patologie alle vie respiratorie a causa delle condizioni precarie vissute (tende, roulottes, containers)⁶⁷.

Nei minori e nei giovani invece è forte il senso di disagio, di caduta delle regole e perdita dei punti di riferimento⁶⁸. Si è notato un aumento di aggressività caratteriale nei bambini, costretti a vivere in spazi estremamente stretti, quali possono essere i ricoveri d'emergenza. La grande quantità di giocattoli e di vestiario che giunge da ogni luogo, se gestito senza criterio non fa che trasmettere un messaggio diseducativo e il dono assumerà il valore negativo dell'accaparramento e poi del disinteresse. Inoltre la sensazione di paura che domina nei primi momenti, prosegue nei bambini fino a che la paura e la tensione non abbandonano anche gli adulti che li circondano⁶⁹.

Il comportamento che un sistema colpito assume nel post- disastro è identificabile nel comportamento del pre- disastro; questo vuol dire che nel momento in cui il disastro colpisce una

⁶⁴ Cfr. Cattarinussi B. e Pelanda C., *Disastro e azione umana*, Franco Angeli, Milano, 1981, p.299- 309. Ho potuto parlare con degli abitanti di Nocera Umbra nel periodo in cui vi abitai e pochissimi mi dicevano che, nei momenti successivi alla prima emergenza, avevano lasciato ad altri oggetti e doni che erano di troppo per loro, tanto che non avrebbero trovato posto nella tenda o nel container. Era presente in moltissimi l'estrema esigenza di prendere qualsiasi cosa era loro possibile senza alcun criterio logico, tanto era il senso di perdita totale che vivevano e gli infiniti aiuti che giungevano di continuo.

⁶⁵ Cfr. Pappalardo S., *Un terremoto per amico: potere, trasgressione e dispute dopo una calamità naturale*, della Collana sociologia del diritto n.24, Franco Angeli, Milano, 1994, p.339.

⁶⁶ Cfr. Toni A., Grignani M., *I centri di ascolto nei comuni terremotati dell'Umbria. Esperienze e linee guida per una proposta di intervento*, in, *Rassegna italiana di valutazione*, n.9/1998, p.2; presento anche nel sito internet: www.valutazione.it/rassegna.

⁶⁷ Cfr. Caritas Diocesana di Perugia, Istituto di geriatria e gerontologia dell'Università di Perugia *Anziani a Nocera Umbra: studio sulle condizioni sociali e sullo stato psico- fisico di una popolazione anziana colpita da evento sismico*, IRRES, 1999.

⁶⁸ Il Dott. Arnone, psichiatra dell'ASL1 di Salerno, coordinatore delle attività sanitarie di sostegno nelle zone colpite dalla frana del maggio '98, racconta il caso di una ragazza disperata per la scomparsa del "suo" muretto, luogo dove si incontrava con gli amici; con quella scomparsa si era spezzato il filo dalla sua vita. Cfr. Gioia novembre 1999, p.181. L'a.s. Boco di Nocera Umbra racconta che subito dopo il terremoto erano saltati i legami familiari; una volta costruite le prime tendopoli i ragazzi e le ragazze occupavano tende uniche, non dormivano quindi con la propria famiglia

⁶⁹ cfr. Grignani M., *Il terremoto invisibile. Le reazioni psicologiche alla catastrofe*, in, *Studi e informazioni, Speciale terremoto, Seconda parte*, IRRES, Istituto Regionale di Ricerche Economiche e Sociali dell'Umbria, anno XI-XII, n. 31- 32, settembre 1998- aprile 1999, p.62.

società non fa altro che amplificare le dinamiche (migliorative o peggiorative) preesistenti al disastro stesso⁷⁰.

In Italia, con gli ultimi eventi catastrofici (terremoto 1997 e frana 1998) è aumentata l'attenzione verso gli effetti psico- sociali delle catastrofi. Gli effetti psichici che prendono forma da avvenimenti catastrofici sono racchiusi sotto il nome di "reazioni acute da stress"; queste coinvolgono pressochè la totalità delle persone interessate dall'avvenimento traumatico e generalmente scompaiono in 48- 64 ore anche in assenza di cure specialistiche⁷¹.

Nel momento iniziale l'elemento dominante è la paura, può diventare panico se la situazione persiste. Vengono messi in atto meccanismi difensivi estremi, come la chiusura totale dal mondo esterno, il ripiegamento in sé stessi e l'isolamento dagli altri, che può portare ad uno stato d'ansia crescente e a depressione (colta nell'aumento della vendita dei calmanti nei mesi successivi all'evento⁷²). Vi può essere la negazione dei propri sentimenti e l'assunzione del ruolo che Croc definisce "dell'eroe impavido che sfida gli inferi"⁷³; oppure la propria tensione e la propria ansia possono essere scaricate su una persona (di solito una figura istituzionale).

Si può diffondere nei primi tempi il sentimento di invidia e di scarsa fiducia; il primo verso le stesse persone che non hanno vissuto la tragedia, il secondo verso le figure istituzionali, le quali colpiti dalla rabbia dei sinistrati, non riescono a rielaborarla e a rispondere in modo positivo e creativo. Tutte queste emozioni e modi di affrontare la nuova situazione sono comprensibili, normalissime e non particolarmente negative. Le persone reagiscono, si rimboccano le maniche, cominciano a lavorare, chi intorno alle cose, chi nel proprio contesto istituzionale, chi in organizzazioni di volontariato.

Rabbia, ansia, panico, paura, senso di disorientamento e di fatica rischiano però di diventare patologiche nel momento in cui permangono nelle persone per lungo tempo⁷⁴, variabile da qualche settimana a oltre un anno, o di diventare croniche quando la durata è di diversi anni⁷⁵. Tipico di chi si trova a vivere un grande trauma è il disturbo post- traumatico da stress. Per traumatico si deve intendere "ciò che non trova senso, ciò che rimane slegato all'interno del nostro apparato psichico, ciò che non è culturalmente gestito"⁷⁶. Sono semplici reazioni di adattamento, che risultano però

⁷⁰ Cfr. Cattarinussi, Pelanda, Moretti, *Il disastro: effetti di lungo termine*, Editrice Grilli, Udine, 1981, p.152.

⁷¹ Cfr. Grappasonni I., Petrelli F., Marino R., Pellegrini M., Cocchioni M., *Disastri naturali e salute. Analisi epidemiologica su un campione di popolazione della zona epicentrale del sisma Umbria- Marche 1997*, relazione presentata alla Conferenza Nazionale "Il terremoto dentro. Superare lo stress, attivare le risorse della comunità, promuovere il benessere", tenutasi a Foligno, il 15- 16 ottobre 1999, promossa dal Comune di Foligno, l'A.USL3 della Regione Umbria e l'Osservatorio per la Salute Mentale.

⁷² Cfr. Cecconi S., *L'attività della rete dei servizi nel terremoto di Nocera Umbra del 1997*, tesi di diploma di laurea in Servizio Sociale, Perugia, a.a. 1998/99.

⁷³ Cfr. Crocq L., *Le trauma et ses mythes*, in *Psychologie medicale*, a.25, 10, 1993, p.992- 999.

⁷⁴ Cfr. Grappasonni I., Petrelli F., Marino R., Pellagrini M., Cocchioni M, op. cit. della Conferenza Nazionale, Foligno 1999.

⁷⁵ cfr. Grignani M., op. cit., *Studi e Informazioni, Speciale terremoto, seconda parte*, IRRES, anno XI- XII, n.31- 32, settembre 1998- aprile 1999, p.53.

⁷⁶ Cfr. Grignani M. e Toni A., op. cit., *Rassegna italiana di Valutazione*, 9/1998.

inadeguate. I sintomi sono gli incubi, la perdita di controllo comportamentale, parestesie emotive, isolamento dell'ambiente, stati di eccessiva allerta, ansia, depressione, "è come se si rivivesse l'evento traumatico e contemporaneamente si evitassero le situazioni e gli stimoli che vi assomigliano, adottando una sorta di intorpidimento delle risposte".⁷⁷

Studi recenti forniscono dati che dichiarano oscillante intorno al 20% la percentuale della popolazione colpita da tale disturbo, che però si riduce a 5% con un'attività preventiva⁷⁸.

È importante che le persone colpite dall'evento possano sentirsi utili fin da subito nel soccorso prima e nella ricostruzione poi, perché la ricostruzione materiale consenta anche di ricostruire un'immagine positiva di sé, per riprendere attivamente a sentire, pensare, agire sia come individui che come collettività⁷⁹

Difficoltà psicologiche si presentano non solo nelle popolazioni colpite dal disastro, ma anche tra i soccorritori esterni. Essi a causa della situazione di emergenza che si viene a creare, prestano la loro opera sottoponendosi a ritmi estenuanti. Ne può nascere così una eccessiva stanchezza, dalla quale scaturiscono gravi disturbi dell'emotività fino a vere e proprie crisi psicopatologiche⁸⁰. Gli stessi soccorritori vivono un'emergenza medica⁸¹. Essi poi sono i più esposti e quindi i più colpiti dalla rabbia dei sinistrati; molte volte non sono preparati alle situazioni difficili che si vengono a creare. È importante invece che siano i primi ad essere integri fisicamente e psicologicamente, perché la rinascita parte proprio da loro, da come essi si pongono di fronte alla popolazione⁸².

Studi condotti sul terremoto in Friuli del 1976, hanno dimostrato che a distanza di quattro anni dall'evento erano presenti ancora effetti psicologico- sociali nella popolazione. Gli studi sugli effetti a lungo termine del disastro, ovvero gli effetti che si manifestano nel periodo che va da sei mesi dell'impatto in poi⁸³, sono i più interessanti perché sulla base di questi si possono elaborare interventi utili, di carattere generale, ma anche specifico locale per i disastri successivi; forse sono anche quelli a cui si dà meno importanza e in cui si investe meno, perché condotti quando il disastro non fa più notizia.

A volte proprio in questo periodo si può verificare il "Secondo disastro", ovvero all'impatto distruttivo si aggiunge una ricostruzione mal organizzata, causata da lentezza ed inadempienza nel

⁷⁷ Cfr. Venturini E., relazione presentata alla Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

⁷⁸ Del tipo di quelle effettuate per la prima volta in Italia in conseguenza del terremoto del '97 in alcuni dei comuni più disastrati dell'Umbria e delle Marche, e a Sarno.

⁷⁹ Cfr. Rogialli S., esperto ministero affari esteri per la cooperazione, relazione presentata alla Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

⁸⁰ Cfr. Grignani M., op. cit., *Studi e Informazioni, Speciale terremoto, seconda parte*, IRRES, anno XI- XII, n.31- 32, settembre 1998- aprile 1999, p.57.

⁸¹ Cfr. Di Napoli C., *Instancabili gli angeli in camice*, in, *Il Mattino 16 maggio 1998*, in, Gallo A., (a cura di), *Dizionario di una catastrofe*, ed. Dolgetta, Sarno, Salerno, 1999, p.238.

⁸² Cfr. Grignani M., op. cit., *Studi e Informazioni, Speciale terremoto, seconda parte*, IRRES, anno XI- XII, n.31- 32, settembre 1998- aprile 1999, p.56.

⁸³ Cfr. Tessarin N., *Conseguenze psicologiche a lungo termine dei disastri naturali*, in, *Animazione sociale. Beni culturali e ambientali processi formativi, emarginazione*, Rivista di studi e di interventi del volontariato in campo nazionale ed internazionale, anno XIII, n. 50, marzo- aprile, 1983, p.49.

processo di soccorso e di ricostruzione; essa produce ulteriori effetti degenerativi sul sistema psico-sociale comunitario⁸⁴. Di questo periodo fa parte anche la sistemazione in containers o in qualsiasi dimora di transizione, che spesso si protrae per tempo eccessivo. La realtà umbro marchigiana è tuttora segnata dalle problematiche che scaturiscono dal vivere in containers, dalla situazione di anonimato che si viene a creare, dalle condizioni igieniche, dallo spazio mancante sia per la famiglia accolta che fra i containers nello stesso campo⁸⁵. Il momento della ricostruzione rappresenta un passaggio delicatissimo in cui si intrecciano molti interessi; essa può determinare la trasformazione di un territorio e del suo tessuto sociale⁸⁶. Una buona ricostruzione potrebbe creare un sentimento di soddisfazione generale, che non avrebbe altro che un effetto positivo sullo sviluppo della comunità in questione⁸⁷.

Si è soliti ritenere la semplice ricostruzione del luogo e degli edifici, come spinta fondamentale per la ricostruzione della struttura sociale⁸⁸. Ma essa non basta. Attualmente si sta cercando di soddisfare anche la necessità di ricostruire la propria identità, perchè questa possa portare ad un riconoscimento reciproco e di diversificazione, soprattutto nel momento in cui iniziano ad essere abitati gli squallidamente anonimi campi containers, che rendono tutti uguali e tutti degradati⁸⁹; e di ricostruzione dell'assetto sociale duramente provato dall'impatto della catastrofe e dalle reazioni che a questo seguono.

Le reazioni che si sono riscontrate nel post disastro, non differiscono tra loro a seconda del tipo di disastro. Solo per quanto riguarda le alluvioni e le frane, eventi in cui il comportamento dell'uomo trova spazio fra le cause del disastro, o in quelli in cui c'è stato ritardo nei soccorsi o inadeguatezza o confusione⁹⁰, si aggiunge una particolare sfiducia nelle istituzioni.

Purtroppo in questi studi poca attenzione si è data agli effetti psicosociali positivi⁹¹.

⁸⁴ Cfr. Tessarin N., *Conseguenze periodiche di lunga durata dei disastri*, in, *Programmi emergenze di massa*, Quad. n.81.1, ISIG, Gorizia, 1981, p.3.

⁸⁵ Cfr. Grappasonni I., Petrelli F., Marino R., Pellagrini M., Cocchioni M., op. cit. della Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

⁸⁶ Cfr. Toni A., Dirigente Sociologa Sanitaria, Servizio Assistenza Sociale, A.USL3 di Foligno, *La catastrofe, lo sradicamento, il reinserimento. Riflessione a due anni dal terremoto*, relazione presentata alla Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

⁸⁷ Cfr. Geipel R., Pohl J., Stagl R., *Opportunità, problemi e conseguenze, della ricostruzione dopo una catastrofe. Uno studio nel lungo periodo sul terremoto in Friuli dal '76 all'88*, Avioni Editore, 1990, p.166.

⁸⁸ Cfr. Smith A.O., *Reconstrucción después del desastre: una visión general de secuelas y problemas*, in, *Al Norte del Rio Grande, Ciencias sociales y desastre. Una perspectiva norte americana*, Lavel Allan, compilados, La Red, Columbia, febbraio, 1994, p.28.

⁸⁹ cfr. Toni A., *La rappresentazione della catastrofe e la dimensione soggettiva*, in, *Studi e informazioni, Speciale terremoto, seconda parte*, IRRES, anno XI- XII, n.31- 32, settembre 1998- aprile 1999, p.69.

⁹⁰ Cfr. Gioia, novembre 1999, p.64

⁹¹ Barton (1970) in seguito ad un'ampia serie di ricerche empiriche aveva osservato come effetti psicosociali positivi si fossero manifestati in seguito allo sviluppo, nelle comunità studiate, di un clima altamente solidaristico definito Comunità Terapeutica. Drabek (1976) in seguito al tornado a Topeka, trovò a livello familiare un rafforzamento dei legami affettivi. Cfr Tessarin N., op. cit., in *Animazione sociale. Beni culturali*

GLI EFFETTI SULL'ENTE LOCALE

È importante porre l'attenzione anche sull'Ente Locale colpito da calamità.

Per Ente Locale o ente pubblico s'intendono le Province e i Comuni⁹². L'Ente Locale è l'istituzione statale, che è sul territorio, a contatto con la gente.

Esso come le persone subisce il disastro fisico (inondazione, crollo, lesione...) e le conseguenze. Sono i primi ad essere colpiti, danneggiati, sono i primi a cogliere e a subire il caos della nuova situazione e i primi a doversi adoperare in aiuto della loro popolazione⁹³.

Le sedi sono allagate o inagibili, devono essere accolti in altri servizi (come è successo ai comuni dell'alessandrino dopo l'alluvione del '94) o in ricoveri d'emergenza (nelle tende prima e poi in containers, per i comuni terremotati); a volte gli stessi operatori dell'ente sono sinistrati. Essi in particolar modo si trovano in una situazione molto difficile. La perdita che vivono non colpisce solo il piano privato, ma anche il posto di lavoro. Oltre alla cancellazione della propria storia, oltre a quella dei luoghi in cui si svolgeva la vita quotidiana, molti operatori non trovano conforto neppure in un ambiente professionale non danneggiato. L'incertezza si somma all'incertezza. Sono i primi che hanno il compito di subire, sopportare e sostenere l'ira e gli attacchi della gente. Spesso devono lavorare svolgendo i compiti del pre- disastro, senza un minimo di sostegno né da parte dell'ente locale né dalle organizzazioni esterne⁹⁴. Risulta difficile allora aiutare.

Con il disastro si assiste ad un momento di non governo. Le parole del Difensore Civico di Foligno riescono ad riassumere chiaramente la situazione che il Comune umbro ha vissuto subito dopo il terremoto: "...dopo i primi momenti di disorientamento, in cui era comunque necessario avere almeno la fondata percezione di ciò che era accaduto (e stava accadendo!); mentre le scosse si succedevano a ritmo serrato, il dipanarsi della foschia confusionale permetteva da un lato, di avere sempre più esatta la cognizione del quadro di sfacelo che si andava componendo, soprattutto nella zona montana del territorio comunale; dall'altro consentiva ad ogni soggetto dedito ai soccorsi di collocarsi nella funzione prevista o improvvisata che fosse..."⁹⁵.

Come già è stato esposto precedentemente quelle che erano le regole di vita collettiva e le istituzioni che le dettavano vengono meno. In attesa di una nuova riorganizzazione prendono piede le organizzazioni informali, i legami familiari e l'appartenenza ai piccoli gruppi e ai comitati

e ambientali processi formativi, emarginazione, Rivista di studi e di interventi del volontariato in campo nazionale ed internazionale, anno XIII, n. 50, marzo- aprile, 1983, p.57.

⁹² Cfr. art.11, *Codice Civile e leggi collegate*, De Nova G., (a cura di), Zanichelli, Bologna, 1994- 1995.

⁹³ soprattutto dopo la legge 225/92. Istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile.

⁹⁴ cfr. Grignani M., op. cit., in, *Studi e Informazioni, Speciale terremoto, seconda parte*, IRRES, anno XI-XII, n.31- 32, settembre 1998- aprile 1999, p.56-57.

⁹⁵ Cfr. Fabbri P., Difensore Civico del Comune di Foligno (PG), *L'attivazione delle risorse civiche della comunità. Costruzione di una rete integrata per l'efficacia e la tempestività degli interventi*, relazione presentata alla Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

spontanei. L'ente locale passa in secondo piano, non riesce a far presa diretta sulla popolazione, ma deve passare attraverso l'élite locale.

La situazione è estremamente anomala: i criteri di decisione subiscono la depoliticizzazione, le domande della collettività vengono soddisfatte con urgenza; i normali flussi di comunicazione, regolazione e intervento vengono sconvolti e ad essi si supplisce con il decentramento delle autorità (slittano a livello di quartiere e di parrocchia)⁹⁶.

Il carattere improvviso e casuale⁹⁷ dell'evento, le sofferenze delle persone e la presenza di morti, muovono gli animi della gente che in un modo o nell'altro cercano di aiutare i sopravvissuti. Vengono mandati numerosissimi aiuti (dai soldi alle cose più futili) e giungono le associazioni di volontariato, che molto spesso si attivano proponendo e attuando progetti rigidi già collaudati in altre calamità, senza tener conto di quali possano essere le caratteristiche e i bisogni reali della popolazione colpita, con il rischio a volte di crearne di nuovi⁹⁸.

Il ruolo degli enti locali è decisivo, essi devono integrare positivamente le loro azioni con il protagonismo della società civile, favorendone e incentivando le potenzialità⁹⁹, e integrandosi con l'azione e gli strumenti delle associazioni di volontariato.

Ci si rende conto che per affrontare una situazione caotica quale può essere quella che si presenta nel post disastro, le unità istituzionali consuete dovrebbero essere caratterizzate da un'organizzazione flessibile, che permetta loro di passare con relativa rapidità dai compiti abituali a funzioni d'emergenza¹⁰⁰, da attuare con i propri soli mezzi o attraverso un coordinamento attuato unitamente alle istituzioni esterne di soccorso (la Protezione Civile, tutte le associazioni ad essa affiliate volontarie e non). Oltre a questo dovrebbe esserci una preparazione studiata ed attuata precedentemente. All'Ente Locale spetta il compito di elaborare il piano d'intervento; esso viene pensato ed elaborato a più mani in "tempo di pace"¹⁰¹. Grazie alla conoscenza del contesto socio-culturale, della vulnerabilità sociale del territorio in questione e al continuo collegamento con la

⁹⁶ Cfr. Asti Contemporanea 3, *Emergenza alluvione*, Istituto per la storia della resistenza e della società contadina della Provincia di Asti, Asti, 1995, p.18.

⁹⁷ nella cultura comune, una catastrofe assume le caratteristiche di un fenomeno naturale "normale": imprevedibile e inarrestabile, non condizionato né condizionabile in alcun modo dalle azioni umane. Questo può andar bene per un terremoto, le cui cause sono prettamente geofisiche, ma è scorretto per i fenomeni idrogeologici, nelle cui cause trova posto anche il comportamento errato, superficiale ed egocentrico dell'uomo. Bruna De Marchi (in *Disastri ed emergenze di massa. Una prospettiva sociologica*, in Programma "Emergenze di massa", Gorizia, ISIG, 1989) afferma che non si è ancora totalmente diffusa la "subcultura da disastro" e cioè "quell'insieme di tecnologie, norme, conoscenze, procedure e modelli comportamentali che, elaborati sulla scorta di precedenti esperienze, mettono un sistema in grado di affrontare il disastro come un evento noto e gestibile".

⁹⁸ Cfr. Toni A., op.cit., in, *Studi e Informazioni, Speciale terremoto, seconda parte*, IRRES, anno XI-XII, n.31-32, settembre 1998- aprile 1999, p.67.

⁹⁹ Cfr. Fabbri P., Difensore Civico del Comune di Foligno, intervento alla Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

¹⁰⁰ Cfr. Bruno F, *Vulnerabilità individuale ad un disastro naturale incombente*, tesi di laurea, Facoltà di Lettere e Filosofia, Università di Milano, a.a. 1981-1982, p.264.

¹⁰¹ Cfr. Lovati A., *Guida alle tematiche di base della Protezione Civile*, Fond. E. Zancan, Padova e Unione Province d'Italia, Roma, Padova, 1984, p.92.

popolazione, l'Ente Locale vi gioca un ruolo fondamentale. È impensabile creare un piano di soccorso staccato dalla conoscenza del contesto socio- culturale della vulnerabilità sociale del territorio¹⁰² e non diffonderlo alla popolazione¹⁰³.

¹⁰² Cfr. Toni A., op.cit., in, *Studi e Informazioni, Speciale terremoto, seconda parte*, IRRES, anno XI-XII, n.31-32, settembre 1998- aprile 1999, p.73.

¹⁰³ Cfr. De Marchi B. e Menoni S., *Comunicazione, coordinamento e piano: gestione del rischio e dell'incertezza*, Quaderno n.97-1, ISIG, Gorizia, 1997, p.14.

LA PROTEZIONE CIVILE ITALIANA

"Molte volte le calamità distruggono le nazioni
senza risorgimento, ma talvolta sono principio
di risorgimento e di riordinamento di esse.
Tutto dipende da come si ristorano"
(Abate Galiani)

Fino al XVII secolo, le popolazioni vittime di calamità (per lo più terremoti o maremoti), per uscire dall'emergenza, o provvedevano da sè e a proprie spese, o avevano un aiuto dalla Chiesa locale¹⁰⁴. Fu con l'avvento dell'Illuminismo che lo Stato iniziò ad attivarsi¹⁰⁵. Durante il '600 si ebbero i primi esempi di sospensione delle tasse per i terremotati¹⁰⁶.

Nel XVIII secolo iniziarono ad organizzarsi i primi soccorsi "immediati"¹⁰⁷. La ricostruzione veniva costantemente lasciata ai singoli paesi. Nel frattempo aumentava l'interesse per i fenomeni tellurici, ritenuti fino a quel momento un castigo di Dio¹⁰⁸. Probabilmente la gente non si accontentava più di vedere cadere la propria casa e di ricostruirla di continuo¹⁰⁹, ma voleva capire¹¹⁰ per agire in modo più proficuo.

Nel XIX secolo si affinarono gli interventi immediati, chiamando in campo anche chirurghi, medici, farmacisti, falegnami, (oltre ai militari sempre presenti).

Nel XX secolo lo Stato si occupava non più soltanto dell'emergenza, ma anche del ripristino e della ricostruzione. Dopo il terremoto di Messina del 1908 gli edifici furono ricostruiti seguendo le prime leggi antisismiche. In tutta la prima metà del XX secolo gli interventi che lo Stato attuò non seguirono una linea coerente ed unica; l'improvvisazione caratterizzava ogni azione: ci furono situazioni di sovrapposizioni e conflitti di competenze, come per esempio nel terremoto in Marsica del 1915; di assenza dello Stato e ricorso alla beneficenza per il soccorso, vedi nel 1919 a Mugello;

¹⁰⁴ Come è accaduto per il terremoto che colpì Milano nel 1216 e il Friuli nel 1511. (Cfr. Pappalardo S., *Un terremoto per amico: potere, trasgressione e dispute dopo una calamità naturale*, della Collana sociologica del diritto n.24, Franco Angeli, Milano, 1994).

¹⁰⁵ Cfr. Pappalardo S., op. cit.

¹⁰⁶ utilizzate ancora adesso. (cfr. Giorgetti E., *Come gestire l'emergenza*, in, *Sapere, febbraio - 1998*, p.14).

¹⁰⁷ in rapporto alle proprie capacità, forze e alla politica vigente. (cfr. Boschi E. e Bordieri F., *Terremoti d'Italia. Il rischio sismico, l'allarme degli scienziati e l'indifferenza del potere*, Baldini e Castoldi, Milano, 1998, p.84).

¹⁰⁸ Cfr. Pappalardo S., op. cit.

¹⁰⁹ L'Irpinia è stata soggetta a tre terremoti del X° MC a distanza di nemmeno due secoli: 1694 - 1732 - 1853. (cfr. Boschi E., *Catalogo dei forti terremoti in Italia dal 461 a.C. al 1980*, pubblicato dall'Istituto Nazionale di Geofisica e dalla SGA, 1997, p.132- 133).

¹¹⁰ nel 1731 vennero usati i primi rozzi sismografi nel Foggiano, nel 1862 venne stilato il primo catalogo dei terremoti, dall'inglese Robert Mallet, membro della Reale Società di Londra. (cfr. Boschi E. e Bordieri F. op. cit., p.65).

o di emanazione di leggi per chiarire le competenze degli organismi che si attivavano, come successe nel 1926¹¹¹).

Fu solo nel 1962 che in Parlamento venne affrontato il tema di organizzare la Protezione Civile, riconoscendo in esso la macchina statale che si attivava nelle emergenze. Gli eventi catastrofici degli anni successivi¹¹² premerono sulla necessità di redigere tale legge. Nel 1970 fu emanata la legge 8 dicembre 1970 n.996: "Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità". Assunsero importanza nella gestione delle emergenze i Presidenti delle Giunte Regionali, gli enti locali; il ministero che se ne occupò non era più tecnico (dei lavori pubblici), ma un ministero politico: degli interni, diventava quindi una questione di ordine pubblico¹¹³. Vennero riconosciuti compiti di protezione civile prima (studio e programmazione economica), durante (coordinamento dei piani di emergenza) e dopo (raccolta e divulgazione di informazioni utili per la protezione della popolazione). Nacque la figura del commissario che "assume sul posto la direzione dei servizi di soccorso ed attua le direttive generali ed il coordinamento dei servizi" (art. 5, comma 4). I Vigili del Fuoco erano l'organo per eccellenza dell'intervento nell'emergenza. Una legge innovativa che suscitò non poche dispute politiche¹¹⁴, e che trovò purtroppo il suo pieno riconoscimento esecutivo solo nel 1981 con il DPR 66/1981, dopo che altre gravi calamità avvennero (terremoto in Friuli il 6 maggio 1976 e repliche in settembre, nube tossica a Seveso il 10 luglio 1976, terremoto in Irpinia 23 novembre 1980)¹¹⁵ e che fu fatta altra esperienza¹¹⁶.

Nel 1982 venne formalizzata la figura del Ministro per il coordinamento della Protezione Civile¹¹⁷. L'onorevole Zamberletti presentò in Parlamento la legge che istituì il Servizio Nazionale della Protezione Civile con fondamentali innovazioni: maggiori energie impegnate nella fase di previsione e prevenzione e di avvio alla ripresa socioeconomica (oltre alle fasi di soccorso ed assistenza); il riconoscimento del volontariato come parte integrante della Protezione Civile¹¹⁸; il cui ruolo si dimostrò sempre fondamentale nelle esperienze passate.

¹¹¹ Gli interventi erano attuati dai Lavori Pubblici, dai Prefetti, dal Genio Civile e dal Treno dei Soccorsi. (Cfr. Boschi E. e Bordieri F., op. cit., p.117).

¹¹² Frana del Vajont il 9 ottobre 1963; alluvione a Firenze, il 4 novembre 1966 (cfr. *Servizi Sociali*, n.1/1991, op. cit., p.7); terremoto nel Belice - Sicilia, il 15 gennaio 1968 (*Il Corriere della sera*, 16 gennaio 1968).

¹¹³ Cfr. Pappalardo S., op. cit., p.335. Questo passaggio di competenze viene tra gli altri rilevato, con le sue implicazioni, da R. Lizzi. *Gli aspetti politico - istituzionali nella gestione delle emergenze. Il caso della protezione civile in Italia*, Quad. n.87-5 ISIG, Gorizia, 1987.

¹¹⁴ interessante è l'argomentazione presentata da Pappalardo S., op. cit., p.333- 338.

¹¹⁵ Cfr. *Emergenze di massa attenuazione del rischio e mitigazione delle conseguenze*, in, *Servizi Sociali*, n.1/1991, p.13- 21.

¹¹⁶ Cfr. Strassoldo R. e Cattarinussi B., op. cit., p.169- 170.

¹¹⁷ Cfr. Pepe V., *Il diritto alla Protezione Civile*, Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente 7, Giuffrè editore, Milano, 1996, p.32.

¹¹⁸ Cfr. *Servizi Sociali*, n.1/1991, op. cit., p.87- 88.

Nel 1988 con la legge 400¹¹⁹ fu disciplinato il Dipartimento della Protezione Civile. Dopo dieci anni di attesa, dopo altre calamità¹²⁰ e la difficoltà di organizzare gli interventi di primo soccorso e la successiva ricostruzione¹²¹, nel 1992 venne approvata la legge 24 febbraio, n.225, che istituì il Servizio Nazionale della Protezione Civile.

Questa norma segna una svolta nella Protezione Civile italiana: le conferisce una forma dinamica, a più livelli in collegamento continuo¹²². Diviene l'insieme delle misure, dei mezzi e delle strutture, destinate a prevenire, prevedere, soccorrere ed attenuare le conseguenze, la perdita di vite umane, i danni causati da ogni tipo di disastri naturali o umani¹²³. Viene data enorme attenzione alla preparazione dell'impatto con programmi di prevenzione e previsione, e piani d'emergenza, elaborati su diversi livelli.

Tale legge delinea i principi base della struttura della Protezione Civile; dopo di essa sono stati emanati altri provvedimenti ¹²⁴:

tab.1 - provvedimenti emanati successivamente alla legge 225/92.

NOME	TITOLO
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 1992	Costituzione e funzionamento del comitato operativo della Protezione Civile
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 1992	Costituzione della Commissione nazionale per la prevenzione e previsione dei grandi rischi
DPR 30 gennaio 1993, n.50	Regolamento concernente la costituzione ed il funzionamento del Consiglio Nazionale della Protezione Civile
DPR 30 gennaio 1993, n.51	Regolamento concernente la disciplina delle ispezioni sugli interventi di emergenza
Decreto del Ministro per il coordinamento della Protezione Civile del 10 febbraio 1993	Individuazione e disciplina dell'attività dei gruppi nazionali di ricerca scientifica al fine di consentire al Servizio Nazionale della Protezione Civile il perseguimento delle varie

¹¹⁹ Cfr. Legge 23 agosto 1988. Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, capo IV, art.21.

¹²⁰ Frana ad Ancona il 14 dicembre 1982; bradisismo a Pozzuoli nel giugno 1982 fino a gennaio 1983; stato di allerta per un terremoto il 23 gennaio 1985 nella regione della Garfagnana; inondazione della Stava, a Trento il 19 luglio 1985; terremoto in Sicilia orientale, nei Carlentini, il 14 dicembre 1990. Cfr. *Servizi Sociali*, n.1/1991, op. cit., p.22- 44.

¹²¹ l'onorevole G. Zamberletti dichiarò infatti "abbiamo buone forze, energie, sia pubbliche che volontarie, ma siamo costretti ad organizzarle nel cuore stesso della catastrofe (...) non sono abituate al coordinamento, al lavoro integrato - necessitiamo di - una struttura che abbia la capacità di programmare, pianificare e dirigere, in modo molto integrato, le diverse attività che vanno dalla prevenzione al soccorso". Cfr. Zamberletti G., *Dossier 118. La Repubblica*, 25 luglio 1981. *Appunti per un ministero delle catastrofi*.

¹²² da Servizio Nazionale della Protezione Civile, sito internet: www.protezionecivile.it

¹²³ Cfr. Pepe V., op. cit., p.147.

¹²⁴ Cfr. sito della Protezione Civile : www.protezionecivile.it

	ipotesi di rischio
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 luglio 1993	Comitato Nazionale di volontariato di Protezione Civile
Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 16 novembre 1994, n.01768 U.L.	Elenco delle associazioni di volontariato della Protezione Civile
DPR 21 settembre 1994, n.613	Regolamento recante norme concernenti la partecipazione delle associazioni di volontariato nelle attività di Protezione Civile
Decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112	Conferimento di funzioni e di compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti Locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n.59
DPCM del 18 maggio 1998, n.429	Organizzazione e funzione della Commissione Nazionale di prevenzione e previsione
Decreto Legislativo del 30 luglio 1999, n.300	Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art.11 della legge 15 marzo 1997, n.59.
Capo IV	Agenzia di Protezione Civile

Attualmente la Protezione Civile si struttura nel seguente modo.

Vi è l' Agenzia di Protezione Civile che si colloca nell'area pubblica ed eroga servizi a supporto della Pubblica Amministrazione, al fine di sostenere e incentivare la partecipazione del mondo delle autonomie locali nella preparazione, nel soccorso e nel superamento dei disastri¹²⁵. Essa ha compiti di:

- formulazione degli indirizzi e dei criteri generali,
- acquisizione di elementi tecnici sull'intensità ed estensione degli eventi calamitosi,
- attività connesse agli interventi attuati con mezzi e poteri straordinari,
- approvazione d'intesa con le regioni e gli enti locali, dei piani d'emergenza e loro attuazione,
- predisposizione di ordinanze,
- rilevazione dei danni e approvazione dei piani d'intervento d'intesa con regioni ed enti locali interessati,
- attività tecnico operativa svolta ad assicurare i primi interventi nell'ambito dei compiti di soccorso,

¹²⁵ Cfr. *La Protezione Civile Italiana. Mensile di informazione e studi per le componenti della Protezione Civile*, anno XIX, n.7, settembre 1999, p.8.

- spegnimento con mezzi aerei degli incendi boschivi,
- svolgimento di periodiche esercitazioni,
- attività di formazione,
- promozione di ricerche sulla previsione e prevenzione dei rischi naturali ed antropici finalizzati alla valutazione e riduzione della vulnerabilità e allo sviluppo dei sistemi di sorveglianza,
- raccolta sistematica, valutazione e diffusione dei dati sulle situazioni di rischio,
- attività d'informazione alle popolazioni interessate,
- coordinamento delle organizzazioni di volontariato,
- promozione e sviluppo di accordi con organismi nazionali ed internazionali in materia di previsione e prevenzione.

Inoltre garantisce il supporto tecnico- operativo e tecnico- scientifico mediante convenzioni e intese, a favore di tutte le amministrazioni pubbliche interessate (art.4).

Le strutture operative riconosciute nella Protezione Civile sono:

- il corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, quale componente fondamentale,
- le forze armate,
- le forze di polizia,
- il corpo forestale dello Stato,
- i servizi tecnici nazionali,
- i gruppi nazionali di ricerca scientifica, l'Istituto nazionale di geofisica e altre istituzioni di ricerca,
- la Croce Rossa Italiana,
- le strutture di Servizio Sanitario Nazionale,
- le organizzazioni di volontariato,
- il corpo nazionale soccorso alpino- CNSA (CAI). (legge 225/92, art.11).

I gruppi di ricerca scientifica prestano il loro servizio alla Protezione Civile. Sono gruppi che sono stati individuati e disciplinati già da altre norme. Collaborano con gli enti pubblici attraverso convenzioni, in questo modo assumono nei confronti della Protezione Civile una posizione autonoma e prioritaria.

Il volontariato nella Protezione Civile è sempre stato un aspetto, molto importante e molto ricco. Nelle calamità naturali dal secondo dopoguerra in Italia il volontariato è stato sistematicamente presente. Solo l'on. Zamberletti agli inizi degli anni '80 ne riconobbe l'enorme valore e si attivò per rendere le associazioni parte integrante, propositiva ed esecutiva della Protezione Civile. Con la 225/92 (art.18), ai gruppi vengono riconosciute attività di previsione, prevenzione e soccorso; con il DPR 613 del 21 settembre 1994 ne viene assicurato il coordinamento e vengono definiti i modi e le forme di partecipazione secondo i seguenti criteri:

- sono previste procedure per la concessione alle associazioni di contributi per il potenziamento delle attrezzature ed il miglioramento della preparazione tecnica,
- viene assicurata la partecipazione delle associazioni alle attività di predisposizione e attuazione dei piani di protezione civile, attraverso specifiche procedure precedentemente decise e proposte,
- secondo i criteri già determinati nelle precedenti ordinanze del Ministro per il coordinamento della Protezione Civile, in materia di volontariato di Protezione Civile, in armonia con quanto disposto dalla legge n.266/1991.

È istituito il Comitato Nazionale di volontariato di Protezione Civile con compiti di coordinamento e promozione consulenza e proposta di nomina dei rappresentanti delle associazioni di volontariato nel Consiglio Nazionale della Protezione Civile¹²⁶.

Presso l'Agenzia di Protezione Civile operano la Commissione Nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi e il Comitato Operativo della PC. La prima svolge attività consultiva tecnico- scientifica e propositiva in materia di previsione e prevenzione delle varie situazioni di rischio; il secondo invece assicura la direzione unitaria ed il coordinamento delle attività in emergenza, stabilendo gli interventi di tutte le amministrazioni degli enti interessati al soccorso.

Oltre al corpo centrale di Protezione Civile appena delinato, si struttura anche un organismo periferico caratterizzato da un sistema coordinato di componenti al quale concorrono le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i comuni e gli altri enti locali, la comunità scientifica, il volontariato, i cittadini e i gruppi associati, gli ordini e i collegi professionali, ogni altra istituzione e organizzazione, anche privata¹²⁷.

Tutti questi soggetti rientrano nei programmi di previsione e prevenzione e nei piani d'emergenza.

La programmazione attiene alla previsione e prevenzione, ovvero la conoscenza e la mitigazione dei rischi presenti sul territorio nazionale. I programmi devono elaborare le soluzioni a possibili eventi catastrofici, con riferimento specifico ai tempi e alle risorse disponibili da reperire. I programmi sono il presupposto per la pianificazione d'emergenza, ovvero per l'insieme delle procedure operative d'intervento da attuare nel caso si verifichi l'evento contemplato. I piani d'emergenza prendono origine e devono essere correlati ai programmi triennali di previsione e prevenzione nazionale, regionali e provinciali rispettivamente elaborati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province¹²⁸.

Per quanto riguarda il corpo periferico della Protezione Civile, all'art.15 della legge 225/92 vengono enunciate le competenze del Comune e le attribuzioni al Sindaco¹²⁹.

¹²⁶ Cfr. Pepe V., op. cit., p.72-73; DPCM 26 luglio 1993, Comitato nazionale di volontariato di protezione civile.

¹²⁷ Cfr. L. 24 febbraio 1992, n.225, art.6.

¹²⁸ Cfr. *DPCinforma*, n.12, marzo- aprile 1998, p.6- 7.

¹²⁹ già un secolo fa furono emanati provvedimenti che conferivano al Sindaco poteri per far fronte alle emergenze: disporre della proprietà privata (legge 20 marzo 1865, n.2248, art.7; legge 25 giugno 1865,

Ogni Comune ha il potere, se non il dovere, di dotarsi di una struttura di Protezione Civile, che la Regione è tenuta a rispettare e a favorire. È il luogo di attuazione delle attività di prevenzione, previsione e gestione degli interventi¹³⁰. Il Sindaco al verificarsi dell'emergenza assume la direzione ed il coordinamento dei servizi di soccorso e assistenza, comunicando al Prefetto ed al Presidente della Giunta Regionale la situazione, o avanzando la richiesta di intervento di altre forze e strutture al Prefetto, se non riesce a gestire autonomamente la calamità.

Il Sindaco con l'articolo 16 del DPR 6 febbraio 1981, n.66 è stato dichiarato "organo locale" di Protezione Civile¹³¹ ed in quanto tale coordina gli interventi che giungono dall'esterno sul proprio territorio.

Il Prefetto è l'organo di collegamento fra Sindaco e Giunta Regionale, tra il Sindaco e il Dipartimento della Protezione Civile, in caso di eventi calamitosi che richiedono un intervento superiore alle forze disponibili del comune; coordina gli interventi dei sindaci a livello provinciale, adotta i provvedimenti per i primi soccorsi, sulla base del programma provinciale di previsione e prevenzione (art.14), ne cura l'attuazione, si avvale delle strutture della Prefettura¹³².

La Provincia rileva, raccoglie ed elabora i dati d'interesse per la Protezione Civile, con i quali saranno poi predisposti i programmi provinciali di previsione e prevenzione in armonia con quelli regionali e nazionali. La Provincia si avvale di Comitati provinciali di Protezione Civile (legge 225/92, art.13)¹³³.

Le Regioni, unitamente all'Agenzia, predispongono i programmi di previsione e prevenzione, con i quali definiscono gli interventi e le strutture organizzative per fronteggiare gli eventi calamitosi, da coordinare con il Prefetto. Attuano attività volte alla previsione, prevenzione, soccorso e superamento dell'emergenza delle popolazioni sinistrate. Si avvalgono di un apposito Comitato di Protezione Civile (legge 225/92, art.12)¹³⁴.

n.2539, art.71); adottare provvedimenti (RD 18 dicembre 1933, n.1740, art.16); utilizzare i suoi poteri per i compiti affidategli nel caso specifico delle emergenze (leggi 15 marzo 1922, n.833). cfr. Romeo R., *Emergenza e Protezione Civile. Raccolta di articoli per una nuova cultura del rischio*, Firenze Editoria, Firenze, 1996.

¹³⁰ Cfr. *DPCinforma*, n.12, marzo- aprile 1998, p.69

¹³¹ Cfr. Lovati A., Azioni volontarie di protezione civile - dalla frana del Vajont all'alluvione in Piemonte, 1963- 1994, Fondazione E. Zancan, Padova, 1995, p.109

¹³² dal sito internet del Servizio Nazionale della Protezione Civile: www.protezionecivile.it

¹³³ già era stato affidato alla Provincia il compito di "difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità". Cfr. legge 142/90, art.14.

¹³⁴ la cui nascita risale al 1970: "in ogni capoluogo di Regione è istituito il Comitato Regionale di Protezione Civile presieduto dal Presidente della Giunta Regionale. Il Comitato provvede ai compiti di studio, di programmazione, di predisposizione del contributo della Regione, ai soccorsi" (Cfr.legge 996/70 art. 7) concretamente i poteri per creare tale comitato sono stati trasferiti alle regioni con il DPR 9/1972 art.3 e la legge 382/1975. (Cfr. *Servizi Sociali*, n.1/1991, op. cit., p.86).

Le ultime calamità hanno apportato un'ulteriore modifica nell'affrontare il soccorso: delegato del Governo non risulta più essere il Prefetto, ma il Presidente della Regione¹³⁵. E' continua per la Protezione Civile la necessità di far riferimento alle istituzioni sul territorio.

La nuova macchina della Protezione Civile ha avuto quattro grandi calamità per affinare i propri interventi: l'alluvione in Piemonte -1994, l'alluvione in Versilia e in Friuli Venezia Giulia - 1996¹³⁶, il terremoto umbro- marchigiano - 1997 e la frana in Campania - 1998. La differenza dalla prima (1994: a soli due anni dopo la nuova legge) all'ultima (1998), è notevole¹³⁷.

Sono nate nuove questioni. Gli studi a lungo termine che alla disastrologia degli anni '80 mancavano, stanno ora prendendo piede. Si è posta l'attenzione non più solo sui bisogni fisici primari e sul ripristino dell'assetto urbano del paese e del luogo distrutto, ma anche sui bisogni psicologici e sociali manifestati dalle vittime nel breve e nel lungo periodo e sulla ricostruzione dell'assetto sociale¹³⁸. Fino a poco tempo fa il sostegno morale era lasciato all'iniziativa¹³⁹ o affidato unicamente ad enti ecclesiastici ed associazioni di volontariato¹⁴⁰. Ora, con gli avvenimenti più recenti si sono attivati anche i servizi sociali e sanitari locali con interventi di prevenzione secondaria e di natura psichiatrica.

Nelle funzioni del Com è stata introdotta da poco anche l'assistenza sociale affianco all'assistenza sanitaria e veterinaria¹⁴¹.

Da un colloquio avuto con la Responsabile del Settore Sanitario della Protezione Civile, è stato possibile cogliere gli aspetti ancora più attuali della Protezione Civile a livello centrale. Spiegava che quando avviene una calamità, la Protezione Civile si attiva per rispondere ai problemi immediati e tangibili. Non cura direttamente l'aspetto socio- assistenziale. Al di là delle disposizioni, dei mezzi e degli strumenti per creare le aree di accoglienza (tendopoli, roulottepoli, campi containers) la parte psico- sociale dell'intervento viene affidata alle associazioni di volontariato (ad esempio Agesci, Caritas, ARCI, ANPAS....), che sono presenti sul posto immediatamente dopo l'impatto. La Protezione Civile si attiva, per lo più, per gli interventi a

¹³⁵ ciò è avvenuto nel terremoto umbro- marchigiano del 1997. Cfr. Cristofori C., *Presentazione*, in, *Studi e informazione. Speciale terremoto, seconda parte*, IRRES, anno XI- XII, n. 31- 32, settembre 1998- aprile 1999, Perugia, 1999, p.8.

¹³⁶ Cfr. Giorgetti E., op. cit., in *Dossier. L'Italia che trema*, Sapere n.2/1992, p.18.

¹³⁷ Cfr. Nervo G., *Protezione civile*, in, *Dossier n.2 Supplemento ai Servizi Sociali n.1/1991*, Fondazione E. Zancan e Caritas Italiana, Padova, p.83.

¹³⁸ Cfr. Caritas Italiana, *La Caritas diocesana: indicazioni organizzative e operative per l'attività di protezione civile*, in , *Emergenza protezione civile e comunità cristiana* Quad. n.36, 1988, p.11.

¹³⁹ Cfr. Lovati A., op. cit., 1995, p.129.

¹⁴⁰ Cfr. *Servizi Sociali*, n.1/1991, op cit., p.34; Lovati A., op. cit., 1995, p.187; Caritas Italiana, *Quad.n.36*, op. cit., p.13.

¹⁴¹ da sito internet: www.terremoto.org, il fatto che sia scritto non implica la sua attuazione nella realtà. Nella terza parte è presentata una proposta di intervento di servizio sociale da inserire nel piano di Protezione Civile della Provincia; in esso viene proposta l'introduzione della funzione di coordinamento degli interventi

carattere sanitario, disponendo per un coordinamento delle ASL con la CRI e il volontariato. Con i suoi esperti, psichiatri e psicologi, dispone l'attivazione di Centri di Ascolto con compiti di ascolto, segretariato sociale, comunicazione, ritrovo e animazione, facendo leva magari su reti di assistenti sociali. Formalmente i Centri di Ascolto creano un rapporto a due fra la "vittima" e l'operatore; informalmente sono un'occasione per dar vita a momenti di confronto a più voci; spontaneamente si trasformano, molto spesso, in una specie di gruppo di auto aiuto. Con le ultime calamità, sono state attivate le risorse del territorio: le strutture e il personale; in questo modo si è cercato di rispondere all'esigenza dei servizi socio- sanitari locali: essere parte dell'emergenza e della ripresa. Prima di cercare di capire cosa è stato fatto dal servizio sociale locale nell'alluvione del '94, nel terremoto del '97 e nella frana del '98 è importante delineare le caratteristiche (obiettivi e funzioni) del servizio sociale in quanto tale.

IL SERVIZIO SOCIALE

"un oggetto ha valore quando è nel mondo in cui fa parte"

(dott. R. Marino, Associazione EOS di Pavia)

Per servizi sociali s'intendono le "infrastrutture sociali tese a prevenire, curare e risolvere le esigenze di carattere sociale di tutta la popolazione di una data area territoriale"¹⁴².

I compiti dei servizi sociali sono riassunti nella prevenzione di situazioni di disagio, nella cura, nel caso queste situazioni si manifestano, nell'attutimento del danno che possono provocare, nella risoluzione ovvero nel ripristino di una situazione iniziale (se era presente precedentemente) o nell'instaurazione di una situazione di benessere.

I soggetti che intervengono per dare risposta alle problematiche e alle richieste avanzate sono oltre agli operatori delle infrastrutture, anche le singole persone e la comunità¹⁴³. Le persone e la comunità diventano utenti e risorse.

Per utente si intende il singolo, la famiglia, il piccolo gruppo che viene aiutato a far chiarezza nella propria situazione, a sviluppare risorse personali e a conoscere risorse istituzionali e comunitarie per poi utilizzarle efficacemente; per comunità si intendono i gruppi, le strutture e le risorse di un territorio in grado di contribuire all'analisi delle proprie caratteristiche, esigenze e risorse¹⁴⁴. L'utente, da sempre considerato portatore di bisogni, che si presenta a chiedere un aiuto per lo più economico, diventa un soggetto portatore di problemi e potenzialità¹⁴⁵, con il quale si elabora l'intervento per cambiare la situazione di difficoltà che sta vivendo. È una persona unica e irripetibile, che ha dignità e un proprio vissuto.

La comunità dal canto suo, raccoglie al suo interno le reti sociali in cui l'individuo è inserito (la famiglia, il piccolo gruppo), è il territorio in senso lato, il contesto che non è solo contenitore di persone, ma luogo in cui si sviluppano relazioni fra persone, fra modelli culturali e fra strutture sociali¹⁴⁶; è l'ambiente fatto di legami affettivi, materiali e psicologici¹⁴⁷, in cui nascono e crescono gli individui.

¹⁴² Cfr. Dal Pra Ponticelli M., (a cura di), *Metodologia del servizio sociale*, Franco Angeli, Milano, 1985, p.25.

¹⁴³ Cfr. Dal Pra Ponticelli M., (a cura di), op. cit., p.49.

¹⁴⁴ Cfr. Dal Pra Ponticelli, *Assistente sociale: identità di una professione*, in, *La rivista di servizio sociale*, n.3, 1979, p.88- 100.

¹⁴⁵ Cfr. Bianchi E., *Considerazioni sull'etica per pensare nel servizio sociale*, in, T. Vecchiato, F. Villa (a cura di), *Etica e servizio sociale*, Vita e Pensiero Pubblicazioni dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 1995, p.19.

¹⁴⁶ Cfr. Alberoni F. e Tosi A., *Concetti delle scienze sociali che formano la base dei principi del Servizio Sociale di Comunità*, in, AAI, 1965.

¹⁴⁷ Cfr. Bambini A., Benelli B., Branzanti P., Mirri A., *Politiche sociali e territorio*, in, Toscano M.A. (a cura di), *Scienza sociale, politica sociale, servizio sociale*, Franco Angeli, Milano, 1990.

Le due dimensioni, individuo e comunità, si sviluppano e in esse il servizio sociale affina gli strumenti. Nasce una nuova dimensione del contesto e dell'azione del servizio sociale: il lavoro sul territorio. È un lavoro concepito in stretto contatto con lo sviluppo della politica locale dei servizi¹⁴⁸, con gli operatori e con le persone singole e in gruppo. Il "territorio" è il luogo dove interagiscono i vari sotto sistemi sociali.

L'ambito di lavoro dell'assistente sociale si allarga: la presa in carico non è solamente del singolo utente ma di un gruppo più o meno ampio di persone che interagiscono fra di loro e con esso, in modo più o meno intenso. Un insieme di persone in relazione che danno vita al contesto in cui l'utente vive, alla famiglia, ai gruppi e agli organismi che costituiscono una comunità¹⁴⁹.

La comunità, il territorio, la società diventano così utente e risorsa¹⁵⁰, strumento per il servizio sociale con il quale valorizzare i rapporti primari in cui le persone sono inserite e riconoscere le aggregazioni sociali che concorrono alla realizzazione delle persone¹⁵¹.

Negli anni '90 tale concetto si sviluppa fino ad arrivare allo "sviluppo di comunità" ovvero: una metodologia d'intervento sociale basata sul coinvolgimento attivo e protagonista della gente nella soluzione dei problemi che la riguardano e nella valorizzazione delle risorse del territorio in cui vive, per rendere la comunità più preparata e più attenta rispetto ai possibili rischi che in essa si possono verificare e alla possibilità di prevenirli¹⁵². Vengono promossi interventi che puntano alla cultura della solidarietà e della sussidiarietà, attraverso iniziative volte a costruire un tessuto sociale accogliente e rispettoso dei diritti di ognuno¹⁵³, a favorire percorsi di crescita per lo sviluppo di sinergie, in modo da aiutare singoli e gruppi svantaggiati¹⁵⁴. Attraverso processi di confronto, coscientizzazione e attivazione della persona¹⁵⁵ si cerca di creare interventi che mirano all'autonomia¹⁵⁶ delle persone dalle istituzioni, alla creazione e al rafforzamento delle reti sociali sulle quali i cittadini possono poggiare e far leva. Viene inserita una nuova prospettiva nel lavoro del servizio sociale: il passaggio dalla cultura fondata sui sintomi alla cultura fondata sulla solidarietà sociale¹⁵⁷.

¹⁴⁸ Cfr. Ferrario F. e Gottardo G., *Territorio e servizio sociale. Aspetti e problemi di un intervento*, ed. Unicopli, Milano, 1987, p.208.

¹⁴⁹ Cfr. Ferrario F. e Gottardo G., op. cit., p.205.

¹⁵⁰ Cfr. Dal Pra Ponticelli M., *Lineamenti di Servizio Sociale*, Astrolabio, 1987.

¹⁵¹ Cfr. Vodia e Cremoncini, *Approccio comunitario: ruoli e rapporti fra soggetti sociali*, in, E. Bianchi, F. Vernò (a cura di), *Le famiglie multiproblematiche non hanno solo problemi*, Fondazione E. Zancan, p.140-150.

¹⁵² Cfr. *Il servizio civile nell'area della protezione civile. Linee guida*, in, *Servizi Sociali*, n.2/1999, Fondazione E. Zancan, Padova, 1999.

¹⁵³ *Codice Deontologico dell'Assistente Sociale*, art.24 capo I titolo III.

¹⁵⁴ *Codice Deontologico dell'Assistente Sociale*, art.25 capo I titolo III.

¹⁵⁵ Cfr. *Servizi Sociali* n. 2/1999, op. cit., p.13- 14.

¹⁵⁶ Cfr. Bianchi E., op. cit., in, T. Vecchiato, F. Villa (a cura di), *Etica e servizio sociale*, Vita e Pensiero Pubblicazioni dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano 1995, p.24.

¹⁵⁷ Cfr. Venturini E., Assessore organizzazione Panamericana della Sanità, Direttore D.S.M. Azienda USL di Imola, *PTST - ptSd*, relazione presentata alla Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

Ad alimentare questa posizione e questa azione è intervenuto anche il processo di decentralizzazione e democratizzazione dei servizi.

Non c'è prospettiva migliore e privilegiata di quella ricoperta dagli enti locali: sul territorio a contatto con le risorse, le problematiche e l'utenza¹⁵⁸. Il decentramento tende a spostare i centri di potere e di governo verso la comunità e verso il cittadino¹⁵⁹, così le persone, il singolo e il gruppo si ritrovano nei servizi parte integrante della creazione della domanda e della risposta sociale.

In questo quadro, il lavoro dell'assistente sociale risulta essere allora di "facilitatore di un processo di maturazione di nuove possibilità di scelta grazie anche ai nuovi strumenti¹⁶⁰ a sua disposizione: attività amministrativa, lavoro con i gruppi, in una comunità territoriale, solide basi teoriche, specifiche conoscenze, procedimento metodologico" e grazie ad una visione più chiara di sé e della situazione¹⁶¹, in cui è chiamato ad operare. Una professione posta in un crocevia di interessi, di pretese e di responsabilità, ma che è al servizio delle persone, delle famiglie, dei gruppi, delle comunità e delle diverse aggregazioni sociali per contribuire al loro sviluppo¹⁶². Una professione che come fini si propone di valorizzare l'autonomia, la soggettività, la capacità di assunzione di responsabilità nei singoli, nei gruppi e nella comunità; che aiuta a prevenire, sostenere e affrontare il bisogno in chi è in situazioni di disagio, promuovendo l'uso delle risorse proprie e della società, e ogni iniziativa atta a ridurre i rischi di emarginazione¹⁶³.

¹⁵⁸ Cfr. AA.VV., *Il Servizio Sociale professionale nel mutamento dai servizi per emarginati ai servizi sociali per tutti*, in, *Documento di sintesi del seminario triennale: analisi critica degli obiettivi e degli strumenti operativi del servizio sociale*, a cura della Fondazione E. Zancan, Padova, p.52.

¹⁵⁹ Cfr. Bambini A., Benelli B., Branzanti P., Mirri A., op. cit., in, Toscano M.A. (a cura di), *Scienza sociale, politica sociale, servizio sociale*, Franco Angeli, Milano, 1990.

¹⁶⁰ cfr. Dal Pra Ponticelli M., op. cit., Astrolabio, 1987, p.36-38

¹⁶¹ Cfr. Bianchi E., op. cit., in, T. Vecchiato, F. Villa (a cura di), *Etica e servizio sociale*, Vita e Pensiero Pubblicazioni dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 1995, p.23.

¹⁶² Cfr. *Codice Deontologico dell'Assistente Sociale*, art 2, titolo I.

¹⁶³ Cfr. *Codice Deontologico dell'Assistente Sociale*, art.2.

SECONDA PARTE

INTRODUZIONE

"i miei occhi grondano lacrime notte e giorno, senza cessare. Da grande calamità è stata colpita la figlia del mio popolo, da una ferita mortale. (...) Anche il profeta e il sacerdote si aggirano per il paese e non sanno che cosa fare. (...)

Perché ci ha colpito e non c'è più rimedio per noi?"

(Geremia - 14,17- 19)

La seconda parte raccoglie le esperienze compiute dai servizi sociali dei luoghi del Piemonte, dell'Umbria e della Campania, colpiti dalla calamità, rispettivamente: alluvione nel novembre 1994, terremoto nel settembre 1997 (e le scosse dei mesi successivi), frana nel maggio 1998.

All'inizio di ogni capitolo - solamente nella versione cartacea - è posta una cartina geografica che illustra la zona in cui è avvenuto il disastro, segue poi una descrizione oggettiva dell'accaduto, formulata sulla base delle notizie raccolte soprattutto dai quotidiani. Questa prima parte è finalizzata a dare una connotazione spazio temporale agli eventi trattati di seguito.

Si apre poi la descrizione degli interventi dell'ente locale. L'ordine di esposizione è casuale.

Per raccogliere le informazioni necessarie, è stata elaborata un'intervista, somministrata a più servizi.

L'intervista è costituita da tre parti:

- la prima è di 16 domande con le quali si cerca di mettere a fuoco gli interventi attuati di carattere sociale, dalla loro genesi alla loro valutazione, passando attraverso i soggetti coinvolti, i tempi impiegati, le risorse e gli strumenti; si è cercato di porre l'attenzione sul grado di partecipazione delle vittime agli interventi, sui finanziamenti ottenuti e sullo sviluppo o meno di una politica di prevenzione primaria in seguito all'evento catastrofico;
- la seconda parte entra nella specificità del servizio sociale in questione: se ebbe dei cambiamenti strutturali e/o funzionali, se gli operatori hanno avuto modo di scambiare le informazioni acquisite nell'esperienza con altri enti nazionali e non, con che modalità; se gli interventi dell'ente locale furono pubblicizzati (questa è una curiosità nata dalle osservazioni di un operatore di un servizio dell'Umbria, che dichiarava che le attenzioni dei mass media furono rivolte solamente agli interventi del volontariato esterno, non locale);
- nella terza parte si cerca di mettere a fuoco la figura dell'assistente sociale: se, data l'esperienza, ritiene opportuna l'intervento di una figura socio- sanitaria- assistenziale esperta in emergenza;

se ritiene che nel modo d'agire e negli interventi attuati ci potesse essere qualcosa che si poteva attuare in modo migliore; quali sono le problematiche che emergono nel lavoro dell'assistente sociale in una situazione d'emergenza di massa; se c'erano momenti di supervisione e/o supporto al termine delle giornate di lavoro ed infine se è a conoscenza di progetti di prevenzione primaria e in quali territori.

Una volta presi i contatti telefonici è stato spiegato, quali erano le notizie necessarie, che contenuti aveva l'intervista e l'utilizzo che ne sarebbe stato fatto. Tutti si sono dimostrati disponibili e solerti ad accettare il lavoro. Hanno risposto in diversi modi: attinendosi strettamente all'intervista (come per esempio l'assistente sociale del Comune di Bracigliano), mandando materiali di convegni e pubblicazioni (vedi le assistenti sociali di Nocera Umbra e di Foligno) o chiedendo di raggiungerli nel posto per sottoporre loro l'intervista a voce (vedi l'assistente sociale e il dirigente dei Servizi Sociali del Comune di Asti).

Personalmente ritengo che non si dovesse utilizzare una modalità unica di somministrazione dell'intervista. Si è cercato di assecondare la disponibilità e le esigenze degli operatori del servizio. Ciò che è stato tenuto immutato è stata la modalità di raccolta delle informazioni: indipendentemente dal tipo di risposta è stata utilizzata l'intervista come setaccio, per qualsiasi materiale fornito dopo il contatto venivano cercate le stesse informazioni, dalle diverse origini.

Per ogni capitolo viene spiegato brevemente il percorso compiuto fra i servizi interessati dal disastro, per giungere ad avere le informazioni successivamente esposte; quindi quali sono stati i servizi sociali contattati, se direttamente o attraverso altri e quali diedero risposta.

Questo lavoro non vuole essere un modo per confrontare tra loro gli interventi, e dichiarare quali risultano essere i migliori e quali invece i peggiori, piuttosto vuole essere una carrellata sugli interventi attuati nelle calamità prese in esame, attraverso la quale poter notare l'evoluzione e l'affinamento delle risposte (una sempre maggiore attenzione all'aspetto psicosociale dell'evento, all'ente locale e alla prevenzione, un ruolo assunto dal servizio sociale locale e dall'assistente sociale nell'emergenza).

Sarebbe stato impossibile paragonare e confrontare un'intervento con l'altro, sia perché ogni calamità è estremamente diversa l'una dall'altra, ognuna fa storia a sé - al contrario di quanto si è soliti pensare - sia perché esse sono avvenute in contesti diversi: regioni, storia, normativa, linea politica, persone ed epoche diverse.

Ogni calamità differisce dall'altra per l'estensione: solo il terremoto ha richiesto un intervento nazionale, mentre le emergenze in Piemonte e in Campania hanno avuto un carattere regionale. La denuncia di molti ritardi in questi due eventi è dovuta al fatto che la Protezione Civile a livello

nazionale è ben organizzata e ben disciplinata, mentre a livello decentrato è ancora superficiale, essa si attiva e si crea durante la calamità¹⁶⁴.

La frana in Campania è stato un evento estremamente circoscritto nello spazio, il fiume di fango ha interessato una fascia chiaramente delineata del territorio. Poteva capitare che di due case vicine una era stata rasa al suolo e i propri abitanti rimasti sepolti nel fango, l'altra lievemente lesionata.

Per quanto riguarda il terremoto, sono stati pochissimi i morti a confronto di quelli in Campania e in Piemonte, ma ha lasciato senza casa e portato all'esasperazione migliaia di persone.

Anche le problematiche che emersero nei tre eventi, furono diverse: il Piemonte si è sempre confrontato con le esondazioni dei propri fiumi, ma non si è mai lavorato sulla prevenzione idrogeologica prima di tutto. Dopo l'alluvione del '94 regnava l'amarezza di non essere riusciti ad arginare i danni e l'incapacità di muoversi con gli strumenti riconosciuti alla Regione e ai Comuni con la L. 225/92, mai prima d'ora testata nella realtà¹⁶⁵. Nel '97 fu forte l'esigenza degli enti locali di essere protagonisti nel coordinamento degli interventi delle associazioni giunte da tutta Italia, associazioni che già avevano fatto esperienza del terremoto; inoltre fu un'emergenza non circoscritta nel tempo che provò duramente le persone dal punto di vista psicologico, e che mise in crisi le stesse organizzazioni di soccorso: le fasi del disastro si sovrapponevano e impedivano l'inizio della rinascita. Nel '98 in Campania sapevano che esisteva il terremoto ed erano preparati a questo, ma non alle frane (o meglio alle frane di quella portata), così si trovarono a gestire una situazione mai calcolata e totalmente inaspettata¹⁶⁶.

Infine anche la collocazione temporale degli eventi ha avuto importanza: il fatto che l'alluvione sia avvenuta nel '94, quindi sei anni fa, ha permesso di porre l'attenzione su un fatto oramai che fa parte del passato, oltre che temporale anche emotivo; ci sono state comunque difficoltà spesso date dal fatto che la situazione d'emergenza era totalmente passata e molti operatori non ricordavano più come si erano mossi o non erano più reperibili; in più i servizi socio- sanitari del Piemonte in quel periodo stavano subendo un cambiamento strutturale¹⁶⁷. Sul terremoto del '97, nonostante sia avvenuto solo tre anni fa, il materiale elaborato è molto, riguarda realtà e servizi circoscritti. È materiale elaborato per convegni, che ha contenuti innovativi per la Protezione Civile italiana, è

¹⁶⁴ Cfr. Asti contemporanea 3, *Emergenza alluvione*, Istituto per la storia della resistenza e della società contadina della Provincia di Asti, Asti, 1995, p.42. Si riferisce specificatamente ai Prefetti.

¹⁶⁵ L'alluvione in Piemonte infatti è stata la prima grande calamità avvenuta dall'emanazione della legge 225/92 (Istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile); era il primo campo di prova per la nuova Protezione Civile. Con questo non si vogliono giustificare ritardi o mancanze da parte dell'apparato di soccorso, ma si vuole cercare di fornire gli elementi necessari al fine di poter immaginare, il più chiaramente possibile, la situazione nel novembre '94 in Piemonte.

¹⁶⁶ Cfr. Sirica V., *Profeti di sventura*, in, *Incomune*, maggio 1998, in Gallo A., (a cura di), *Dizionario di una catastrofe*, ed. Dolgetta, Sarno, Salerno, 1999, p.117.

¹⁶⁷ Con la L.R. n.62 del 13 aprile 1995, (Norme per l'esercizio delle funzioni socio- assistenziali), al capo IV viene dichiarato che le funzioni socio- assistenziali sono gestite dai singoli comuni (vale soprattutto per le grandi città, come ad esempio per Torino) o dai comuni in forma associata, che si possono costituire in: consorzi, USL o comunità montane, o delegando tali funzioni alle USL. Da *ML di Asit di* www.serviziosociale.it

materiale creato da personale di servizi particolarmente sensibile. Infine l'evento in Campania è stato talmente recente (due anni fa), che probabilmente le lungaggini, le difficoltà e l'impossibilità a inviare materiale sono state dovute alla presenza ancora attuale dei servizi sociali locali e della popolazione nella fase di ricostruzione se non anche di ripristino; forse non hanno ancora avuto modo di rielaborare l'evento.

NOVEMBRE 1994: ALLUVIONE IN PIEMONTE

"tutto ciò che l'uomo fa per cambiare la
natura, lo fa a suo rischio e pericolo"
"alla natura si comanda solo ubbidendole"
(Bacone)

PERCORSO FRA I SERVIZI ALLUVIONATI

Il primo passo per avere il nome dei servizi colpiti dall'alluvione fu di contattare l'Ordine degli Assistenti Sociali del Piemonte. L'elenco che mi fu spedito constava di sei servizi:

- il Consorzio per i servizi socio-assistenziale del Monregalese, C.S.S.M, Mondovì (Cuneo),
- la Comunità Montana Valli Tanaro, Mongia, Cevetta e Langa, Cebana, Ceva, (Cuneo),
- l'USL 18 di Alba, (Cuneo),
- C.I.S.A. Asti Sud, Consorzio Intercomunale Socio- Assistenziale, Nizza Monferrato (Asti),
- Comune di Asti,
- Consorzio intercomunale dei Servizi socio-assistenziali dei comuni dell'Alessandrino, (Alessandria),

Al Consorzio di Mondovì mi spiegarono che il servizio sociale era intervenuto nel segnalare i casi agli assistenti sociali dei singoli comuni, i quali si attivarono per rispondere ai bisogni manifestati.

Mi rivolsi allora al Comune di Mondovì, il quale dopo avermi detto che non sapevano chi poteva darmi notizie mi indirizzarono alla Protezione Civile in Prefettura di Cuneo. Anch'essi ribadirono il fatto che sono i singoli comuni a fare gli interventi di servizio sociale e che non li rendicontano mai alla Protezione Civile; sono i singoli Comuni e il Sindaco che in caso di calamità si attivano e chiedono l'intervento della Protezione Civile se la situazione è insostenibile. A questi tre enti, dopo aver avuto le notizie sovraespresse, non mandai l'intervista.

Dalla Comunità Montana Valli, Mongia, Cevetta, Langa, Cebana inizialmente mi comunicarono che non mi potevano essere granchè utili perché non svolsero un intervento professionale, dato che la loro è una realtà piccola, anche se il loro territorio fu molto danneggiato. Mandai comunque l'intervista, alla quale mi risposero.

All'USL 18 di Alba, dopo aver contattato il responsabile fui indirizzata ad un'assistente sociale, che aveva seguito l'unità di crisi e gestito la collaborazione fra i servizi, la Caritas e la C.R.I. Questa accettò di buon occhio il mio lavoro e si rese disponibile per rispondere all'intervista. Dopo due mesi di attesa e di continue telefonate, mi spedì solamente le risposte delle prime 11 domande. Non riuscendo ad avere le altre, preferii non inserire la realtà di Alba, ma di usare solo una risposta per i commenti finali. Mi rivolsi allora al Comune di Alba, al quale mandai l'intervista. Questo mi assicurò che la Protezione Civile mi avrebbe fatto avere notizie presto. Non ebbi risposta.

Il Consorzio Intercomunale socio-assistenziale Nizza Monferrato ebbe il proprio territorio parzialmente alluvionato. Gli interventi furono attuati nelle singole piccole località. Non si resero disponibili a farmi avere materiale, poiché non trovarono il tempo per rispondermi.

Il Consorzio mi mandò al comune di Canelli al quale spedii l'intervista. Mi rispose poco dopo. Chiesi delle chiarificazioni ma non ebbi risposta.

Nel Comune di Asti fu creato un ufficio di ricostruzione nel quale comparivano anche interventi a carattere sociale. Nello spiegarmi a grandi linee gli interventi, gli operatori sottolinearono la difficoltà di scindere gli interventi del servizio con quelli del volontariato. Mi indirizzarono all'assistente sociale, che prese parte all'unità di crisi dell'alluvione e all'ufficio di ricostruzione, e al direttore del settore dei servizi sociali. La prima insistè perchè mi recassi ad Asti, per avere un colloquio con lei e il direttore. Fu un incontro molto interessante e proficuo.

Al Consorzio Intercomunale dei servizi socio-assistenziali dei comuni dell'Alessandrino mi misi in contatto con un'assistente sociale, che rispose in poco tempo all'intervista. Mi indirizzò comunque anche al Comune di Alessandria, poiché ritenne che forse lì avrei avuto più notizie e più documenti. Mi spiegò che il Consorzio fu un servizio alluvionato e che fu ospitato per i primi tempi in altri servizi (fra cui anche il Comune). Come Consorzio attivarono degli interventi accostandosi agli enti locali. Mi suggerirono di contattare il Comune e la Prefettura. Una volta rivoltami al primo mi fu comunicato che era impossibile per l'assistente sociale alla quale mi ero rivolta, darmi tutte le notizie che chiedevo, perché avrebbe dovuto risalire agli atti che non sono presenti in Comune, ma in Consorzio (!!), e perché gli interventi da loro attuati erano di carattere prettamente sanitario.

Alla Prefettura invece mi dissero che non potevano darmi nessuna notizia di interventi a carattere sociale perché di loro competenza fu solo l'ufficio risarcimento danni.

In breve i servizi che hanno risposto alla mia intervista sono: il Comune di Asti, il Comune di Canelli (Asti), la Comunità Montana Valli, Mongia, Cevetta, Langa, Cebana di Ceva (Cuneo), il Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio- assistenziali dei comuni dell'Alessandrino (Alessandria).

SABATO 5 E DOMENICA 6 NOVEMBRE 1994: L' ALLUVIONE

La sera tra il sabato 5 e la domenica 6 novembre 1994, dopo giorni di precipitazioni eccezionali (221 mm in 72 ore)¹⁶⁸ il Po, il Tanaro, il Doria Baltea, il Cevetta e il torrente Belbo strariparono allagando 284 comuni delle province di Torino e Vercelli, delle zone di Ceva, Asti, Alba, Alessandria, San Belbo, Canelli, Nizza Monferrato e Cuneo¹⁶⁹.

Fu l'alluvione più disastrosa del secolo in Piemonte¹⁷⁰. I danni furono enormi: 64 morti, 8 dispersi, 86 feriti, 10.308 senza tetto; la fiorente economia, pupilla del Piemonte, calcolava danni superiori ai 10.000 miliardi e 100.000 lavoratori in cassa integrazione¹⁷¹.

Molte furono le grida di protesta appena i primi alluvionati vennero raggiunti e tratti in salvo: appelli caduti nel vuoto¹⁷², mancata prevenzione e allarme non tempestivo, totale assenza e latitanza della Protezione Civile nei momenti cruciali¹⁷³. Dalle loro parole si alzava all'unisono un grido d'impotenza, di frustrazione e di abbandono. Trenta comuni rimasero isolati per due giorni (Alba era uno di questi, su di essa caddero 250 mm d'acqua)¹⁷⁴.

La gente, comunque, non si lasciò andare, si aiutò a vicenda¹⁷⁵. Si attivarono i parroci e i sindaci, come meglio poterono coordinando gli interventi di soccorso con mezzi privati e di fortuna¹⁷⁶. Nella notte arrivò l'ANPAS (allertata dalla Protezione Civile), in giornata poi il CAI con gli elicotteri per recuperare le persone ancora vive, le Misericordie¹⁷⁷, anch'esse allertate dalla Protezione Civile, l'Agesci (questo alla capacità d'intervento e di soccorso unisce una competenza di rapporti e di attenzione per le persone)¹⁷⁸.

Al lunedì già si contavano 10.000 persone all'opera (3000 carabinieri, 2.050 vigili, più di 1000 militari, 450 uomini della Guardia di Finanza, alcune migliaia di volontari e uomini della Polizia, e la Croce Rossa Italiana, i Vigili del Fuoco, preti e suore)¹⁷⁹. Arrivarono anche aiuti internazionali: dalla Svizzera vennero mandati camion di pale, tute impermeabili, stivali e aspirine.

¹⁶⁸ Cfr. *La Repubblica*, lunedì 7 novembre 1994, p.5.

¹⁶⁹ Cfr. Gallito V., prefetto responsabile dell'Unità di ricostruzione, *L'alluvione del Po del novembre 1994: cronaca degli interventi di gestione dell'emergenza*, in, *STOP Disasters*, n.22, novembre- dicembre 1994, p.26- 27.

¹⁷⁰ Cfr. *La Repubblica*, giovedì 7 maggio 1994, p.2.

¹⁷¹ Cfr. *Il Manifesto*, mercoledì 9 novembre 1994, p.3.

¹⁷² Cfr. *Il Manifesto*, mercoledì 9 novembre 1994, p.3, tanto da mandare sotto accusa i prefetti di Asti e Cuneo, cfr. *La Repubblica*, domenica 13 novembre 1994, p.4.

¹⁷³ Cfr. *L'Unità*, martedì 8 novembre 1994, p.4.

¹⁷⁴ Cfr. *Il Manifesto*, martedì 8 novembre 1994, p.2.

¹⁷⁵ "la gente che si è salvata deve ringraziare soltanto la fortuna, i vicini di casa, la generosità dei Vigili del Fuoco". Cfr. *Il Manifesto*, martedì 8 novembre 1994, p.4.

¹⁷⁶ il sindaco di Alba (CN), Alberto Bianchino organizzò il centro di accoglienza al Convitto San Giovanni Bosco. Cfr. *La Repubblica*, lunedì 7 novembre 1994, p.3.

¹⁷⁷ Cfr. *Il Manifesto*, martedì 8 novembre 1994, p.3.

¹⁷⁸ Cfr. Lovati A., *Azioni volontarie di protezione civile - dalla frana del Vajont all'alluvione in Piemonte. 1963- 1994*, Fondazione E. Zancan, Padova, 1995, p.182- 187.

¹⁷⁹ Cfr. *La Repubblica*, lunedì 7 novembre 1994, p.5.

La gente si organizzò in comitati con un proprio coordinamento per supplire all'abbandono che colsero dalle istituzioni centrali¹⁸⁰. Si attivarono i sindacati e le camere del lavoro¹⁸¹ crearono fin da subito iniziative di solidarietà, di volontariato e di aiuto¹⁸².

Una volta tratti in salvo tutti i superstiti e contati i morti e i dispersi, iniziò la fase di ripristino o la 2° emergenza. L'attività dei sindacati, delle camere del lavoro e dei gruppi di volontariato continuò. Vennero fatti interventi per il sostegno morale (attivati già da alcune associazioni come l'Agesci per esempio) attraverso una parola di conforto o il recupero di oggetti dalle case alluvionate¹⁸³.

A cinque giorni dall'evento si parlò di 3.000 miliardi stanziati per le opere di ripristino (ricostruzione dei ponti, pulizia delle strade dal fango e allacciamento delle linee telefoniche ed elettriche), di cui già si conoscevano la lentezza e l'incapacità a coprire tutte le spese. La Regione fu il vero soggetto di rappresentanza, mediazione e cooperazione con il centro dell'emergenza¹⁸⁴ nella gestione dei finanziamenti statali.

Per facilitare la ripresa dell'economia si attivò la S.a.i., il Movimento Consumatori, il San Paolo Leasing e la Bnl, con la dilazione dei pagamenti, la consulenza assicurativa gratis, il leasing e i crediti agevolati¹⁸⁵.

In totale i danni economici calcolati furono: 10.000 miliardi di danni, 10.000 posti di lavoro in meno, migliaia di persone senza tetto¹⁸⁶.

In totale furono stanziati per questa emergenza: 12.000 miliardi¹⁸⁷.

A seguito degli interventi post alluvione del '94, la Regione avviò una fruttuosa politica di revisione dei piani regolatori comunali a partire dalla individuazione delle aree a rischio¹⁸⁸.

¹⁸⁰ Cfr. Atti del convegno "Alluvione quale lezione? Il creato, dono di Dio nelle mani degli uomini", Alessandria, 21 ottobre 1995, p.12.

¹⁸¹ Cfr. Atti del convegno, op. cit., intervento del Dott. Carlo Bottallo, Presidente del Comitato albese Alluvione 1994, p.17.

¹⁸² Questo sarà utile per maturare un senso di autonomia nella popolazione colpita. Cfr. *Il Manifesto*, mercoledì 9 novembre 1994, p.13.

¹⁸³ Cfr. Atti del convegno, op. cit., intervento del Dott. Carlo Bottallo, p.17.

¹⁸⁴ Cfr. Bonet L., *Il sistema politico. La depoliticizzazione delle decisioni. Il decentramento dell'autorità. L'emergenza come risorsa politica*, in, Asti Contemporanea 3, op. cit., p.128.

¹⁸⁵ Cfr. *La Repubblica*, venerdì 11 novembre 1994, p.4.

¹⁸⁶ Cfr. Lovati A., op. cit., 1995, p.180- 187.

¹⁸⁷ Cfr. *Il Manifesto*, sabato 9 maggio 1998, p.6.

¹⁸⁸ Cfr. Asti Contemporanea 3, op. cit.

COMUNE DI ASTI¹⁸⁹

Asti è una città di 73.000 abitanti lungo il fiume Tanaro a est di Torino; ha un'area di 151.82 Kmq¹⁹⁰; è circondata da colline.

Asti fu una delle province più colpite (assieme a Cuneo, Alessandria, Vercelli e Torino)¹⁹¹. Due terzi del suo territorio fu alluvionato, allagato da quel fiume che in certi punti ha carattere torrentizio e che da anni non usciva dagli argini. Gli astigiani furono sorpresi dall'acqua durante il sonno; l'onda di piena arrivò alle tre di notte.

La prima organizzazione degli interventi avvenne al buio in modo caotico. Furono gli amministratori locali unitamente alla popolazione a far fronte all'emergenza. A fatica vennero organizzati i volontari del posto e le poche risorse degli uffici tecnici. Asti rimase isolata totalmente per tre giorni, poi fu raggiunta dagli elicotteri della Protezione Civile Nazionale.

Il Sindaco era al corrente della situazione, ma decise di non allarmare la popolazione poiché temeva che nell'angoscia dell'emergenza vi potessero essere più vittime, causate dall'accalcarsi della folla o dell'intasamento del traffico¹⁹².

La Protezione Civile a livello centrale non intervenne per la prima settimana, si dimostrò inadeguata di mezzi, risorse e tecniche.

I bisogni colti immediatamente furono di:

- dare ricovero e pasti caldi agli evacuati,
- capire la struttura delle famiglie, quali erano i parenti, contattarli e sapere da chi, le persone senza casa, potevano essere accolte,
- raccontare, parlare di ciò che avevano vissuto, della paura, del buio, dell'acqua,
- accogliere le offerte di alloggi che giungevano e conciliarle con le domande.

Sulla base di questi furono elaborati gli interventi.

Fu istituita l'unità di crisi in Comune (sopperendo così alla mancanza dell'unità di crisi in Prefettura).

Alla scuola Don Bosco (fornita di stanze dormitorio e posta sulla parte alta della città) si installò subito un centro di accoglienza, a cui confluirono tutte le persone che avevano la casa inagibile. Erano persone che fin dai primi momenti non poterono usare altri ricoveri. Al Don Bosco trovarono una sistemazione anche se precaria, beni di prima necessità e tre pasti al giorno. Si compì il

¹⁸⁹ Le notizie contenute in questo paragrafo sono tratte dall'intervista fatta all'a.s. A. Bianco e al Dirigente dei Servizi Sociali Dott. Ghia del Comune di Asti e Lajolo L., *Sindaci in emergenza. I compiti delle istituzioni e le esigenze della popolazione. I soccorsi e la ricostruzione. La cultura della Protezione Civile*, in Asti Contemporanea, op. cit., 1995, p.38- 49 e da *Touring Club Italia. Annuario dei comuni e delle frazioni d'Italia*, 1993.

¹⁹⁰ Cfr. *Enciclopedia Europea Garzanti*, 1980.

¹⁹¹ Cfr. *La Repubblica*, lunedì 7 novembre 1994, p.2.

censimento delle persone ricoverate. L'assistente sociale attuava colloqui finalizzati alla ricostruzione delle famiglie allargate, per capire se si poteva procurare alle persone una sistemazione un po' meno precaria (da parenti e conoscenti). I colloqui che faceva erano per lo più individuali, ma dato che venivano svolti nelle camerate, in modo molto informale, diventavano di gruppo ed un'occasione di confronto, di sostegno reciproco e di solidarietà.

Fu attivato il coordinamento degli aiuti: ogni donazione veniva smistata, e ad ogni volontario che non appartenesse ad associazioni di carattere nazionale veniva trovato un alloggio e mezzi per permettergli di mettere a disposizione il suo servizio. Per quanto riguarda invece i gruppi consistenti di volontari (gruppi di Protezione Civile, Alpini, Le Misericordie ecc.) essi organizzavano da sé la propria sistemazione e facevano riferimento all'ufficio tecnico per intervenire.

Sempre al Don Bosco venivano distribuiti anche solo pasti, coperte ed abiti, acqua, pale, stivali, stufe e deumidificatori a chi ne facesse richiesta.

A distanza di un mese questo centro fu chiuso perchè era già stata trovata sistemazione a tutte le persone accolte. Una parte del personale lavorativo fece ritorno al Comune e una invece fu destinata all'ufficio di ricostruzione.

A Piazza S. Secondo fu posto l'ufficio informazioni adibito anch'esso a mantenere rapporti fra le varie forze presenti.

Alla sede del Comune, i Servizi Sociali gestivano le offerte di denaro e di alloggi.

La prefettura controllava lo svolgimento delle operazioni.

Furono allestite cucine da campo dai volontari della Protezione Civile e dislocati nelle varie zone alluvionate. La distribuzione dei viveri fu affidata alle circoscrizioni, che attingevano da un unico magazzino posto nell'ex macello.

Giunsero squadre di tecnici e operatori comunali da città e provincie, che avevano in passato maturato esperienze di emergenze nelle catastrofi; essi aiutarono in modo risolutivo ad uscire dall'emergenza e portarono una cultura della prevenzione e dei soccorsi.

All'inizio, nel decidere le modalità da seguire per rispondere ai bisogni manifestati, fu deciso di rispondere immediatamente a tutte le richieste avanzate dando priorità a quelle che necessitavano una risposta veloce non troppo complicata. Dopo un po' di giorni, dopo che si riuscì ad organizzare il caos iniziale, fu possibile utilizzare le forze disponibili per altri interventi. I volontari iniziarono a battere a tappeto tutta la zona di Asti per raggiungere le persone più lontane che non avevano ancora preso contatti col Comune, per stilare una mappa dei reali bisogni del territorio. I volontari facevano riferimento all'assistente sociale, la quale annotava ciò che loro riportavano e attuava

¹⁹² Non avisò neppure nella giornata di lunedì mattina, quando continuavano a giungere voci di una seconda ondata. Cfr. Lajolo L., op. cit. in Asti Contamporanea 3, p.40.

colloqui personali se risultava necessario. In questo modo in un secondo tempo sulla base delle informazioni raccolte fu fatta una scala di priorità per rispondere alle richieste avanzate.

Affianco a questa azione di mappatura, fu attivata immediatamente anche la squadra dei tecnici per i sopralluoghi, così già a una o due settimane dall'evento si conosceva precisamente la situazione anche da un punto di vista dei danni agli edifici, al territorio, all'economia.

Il Comune perseguì l'obiettivo di rispondere immediatamente ai bisogni materiali (alloggio, abiti, cibo, pulizia dall'acqua e dal fango) in modo da ridurre al minimo indispensabile la sistemazione di fortuna, e da non dover ricorrere ai containers. Si cercò di non enfatizzare troppo l'alluvione, mirando alla maggiore obiettività possibile. Fu ripristinata in breve tempo l'abitabilità delle case e dopo un mese tutti avevano una sistemazione (chi nella propria casa, chi da parenti, chi in affitto e chi in casa di riposo).

Ad un mese dall'evento il Sindaco dichiarò che la città di Asti poteva ritenersi uscita dall'emergenza.

Il fatto di non essere intervenuti con i containers permise che si sviluppasse solidarietà fra vicini di casa, concittadini e parenti. Gli astigiani scoprirono un'enorme capacità di auto gestione e di solidarietà.

Nel momento in cui fu chiuso il centro di accoglienza al Don Bosco, venne aperto in Comune l'ufficio di ricostruzione per l'assistenza agli alluvionati. Il personale presente constava inizialmente di sei operatori (gli stessi che lavorarono al centro, al fine di mantenere uguali referenti e di dare continuità agli interventi). Tra le varie figure professionali, vi erano anche due assistenti sociali che lavoravano per attuare il progetto "Natale e casa", ovvero consegnare ad ogni famiglia alluvionata una "fornitura minima" di mobili: letto, cucina, frigo, armadio, sedie (secondo il numero dei membri della famiglia). Poi con l'andar del tempo il personale si ridusse per lo più a geometri addetti ai sopralluoghi e al personale amministrativo. Essi disponevano per i rimborsi. Una delle due assistenti sociali rientrò nel Comune¹⁹³. L'ufficio assunse il compito di liquidare i danni subiti e di gestire i finanziamenti dello Stato, che si dimostrarono piuttosto confusi e lenti; faceva capo alla Prefettura il cui metodo di lavoro è risultato estremamente burocratico, infatti l'ufficio di ricostruzione è stato chiuso un mese fa (a quasi 6 anni di distanza).

I volontari furono una risorsa importantissima per riportare alla normalità la situazione. Oltre all'aiuto materiale, furono organizzati per fare la mappatura dei bisogni. La loro presenza e il loro intervento diede forma anche all'aiuto psicologico: si crearono legami di amicizia e di solidarietà tra le persone alluvionate e le associazioni di volontariato arrivate da tutta Italia, tanto che alla calamità successiva furono gli astigiani a lasciar le loro case per andare ad aiutare altra gente.

Gli abitanti della zona alluvionata furono parte attiva della ripresa. Si mobilitarono per sé stessi, per altri, costituirono comitati spontanei per controllare sulla distribuzione dei contributi,

¹⁹³ l'altra rimase per concludere il suo mandato, dopo pochi mesi entrò in pensione.

sull'andamento dei lavori di spalatura e per incalzare le amministrazioni ad ottenere dal governo gli stanziamenti necessari.

Tra i diversi enti, interni ed esterni che presero parte all'emergenza, c'era molta collaborazione e disponibilità al confronto. Era presente una buona atmosfera basata sull'adattamento alla nuova situazione e ai nuovi ruoli, alle nuove competenze e sulla nuova operatività.

Il Comune nell'emergenza non attuò cambiamenti aggiuntivi (né strutturali, né funzionali), affinò gli strumenti di sempre e giostrò i suoi dipendenti fra le varie sedi, vecchie e nuove del servizio e i nuovi urgenti bisogni.

Dopo il ripristino dei servizi basilari, l'inizio del risarcimento dei danni e la ripresa produttiva, ad Asti emerse la necessità di prevenire le catastrofi, e, ad un anno di distanza dall'alluvione, in modo programmatico fu attivato un servizio di Protezione Civile stabile gestito con turni di reperibilità per i dipendenti del Comune.

A sei anni di distanza non è stata compiuta una verifica con un metodo tecnico- scientifico, il risultato raggiunto attraverso gli interventi attuati può essere definito positivo, soprattutto osservando le forze in atto e la cooperazione che si realizzò. Ciò contro cui può essere mossa una critica è l'ufficio di ricostruzione, chiuderlo dopo ben sei anni è sintomo di qualcosa di mal fatto, il sistema usato era troppo burocratico, gestito a livello centrale, inadatto alla gravità del momento, al massimo è auspicabile una durata di uno o due anni. A livello di cooperazione si poteva fare ancora meglio nella organizzazione a livello generale, senza dispersioni e con una sufficiente integrazione fra gli enti; inoltre nell'aiuto alle persone molte volte mancò la risposta mirata ai reali bisogni causati dall'emergenza. Le associazioni giunte e i numerosi volontari per la loro politica e la loro struttura a volte intralciarono il soccorso e le modalità dell'ente locale, mancando le risposte ai reali bisogni.

Le conoscenze acquisite dalla città nell'emergenza, furono diffuse all'esterno attraverso convegni.

COMUNE DI CANELLI (ASTI)¹⁹⁴

Il comune di Canelli rientra nella provincia di Asti (già dichiarato territorio molto colpito). Si trova a 29 km dal capoluogo. Sorge sulla riva sinistra del Medio Belbo (affluente di destra del Tanaro). È un centro molto conosciuto e molto rinomato¹⁹⁵.

Fa parte del Consorzio Intercomunale dei Servizi Assistenziali della zona di Asti Sud.

¹⁹⁴ Si ringrazia per i dati e le notizie riportate in questo paragrafo, l'assistente sociale Lovotti del Comune di Canelli - Asti.

¹⁹⁵ *Enciclopedia Motta* 1983 Milano, p.1398.

I bisogni riscontrati nella popolazione alluvionata, furono prettamente materiali: le case e gli esercizi commerciali risultarono inagibili, furono persi o danneggiati irreparabilmente beni personali dei cittadini, quali l'abbigliamento e le automobili.

Gli obiettivi del servizio furono di dare risposta ai bisogni più immediati e di ricostruire e riaprire gli esercizi commerciali.

Gli interventi attuati furono di risposta ai bisogni immediati: di sostegno economico, di fornitura di generi alimentari, di vestiario e di reperimento di alloggi. Entrambi i tipi di obiettivi furono raggiunti in quantità discreta.

Furono elargiti aiuti ai soggetti che si presentarono ai servizi a farne richiesta e a quelli che furono segnalati.

Presero parte alla elaborazione e alla realizzazione dei suddetti interventi, figure professionali quali: i coordinatori dei servizi, l'assistente sociale, il personale tecnico comunale e i collaboratori tecnici esterni.

La popolazione fu un elemento fondamentale, essa rientrava a pieno titolo.

C'erano momenti di supporto e di supervisione condotti dal responsabile del settore.

Gli interventi per la loro natura e per gli obiettivi che erano stati loro prefissati rientrano nella fase dell'impatto, del soccorso, del ripristino e della ricostruzione.

Il servizio nel corso dell'emergenza subì cambiamenti strutturali e funzionali (l'intervista non esplicita oltre) e collaborò con altri organismi espletando la funzione di supporto delle loro azioni. Si trattò di enti pubblici, associazioni di volontariato, altri servizi dell'Ente Locale ed enti esterni alla calamità.

Dalla situazione del disastro, il comune di Canelli ebbe la capacità e l'accortezza lungimirante di dare alla ricostruzione un taglio di prevenzione. Presero vita allora interventi idrogeologici e interventi mirati a creare un'organizzazione più efficace del sistema di intervento in caso di calamità.

L'esperienza del Comune di Canelli non rimase chiusa alla realtà locale, ma fu "pubblicizzata" con convegni e contatti informali.

Per concludere a emergenza ormai completamente passata e a ricostruzione ultimata, ciò che secondo l'assistente sociale poteva essere stato compiuto in modo migliore è il ripristino strutturale (non spiega oltre).

COMUNITA' MONTANA VALLI, MONGIA, CEVETTA, LANGA, CEBANA (CEVA - CUNEO)¹⁹⁶

La Comunità Montana comprende il territorio di 34 comuni, coincide con l'ex USSL 67, l'attuale ASL 16, distretto di Ceva. È nella zona sud del Piemonte sul confine con la Liguria. Comprende tutti i comuni lungo il Tanaro, dall'inizio del suo corso fino al territorio del comune di Mondovì, dopo aver percorso circa 55 Km.

Di 34, i comuni colpiti direttamente dall'alluvione furono sei: Ceva, Nucetto, Bagnasco, Priola, Garessio, Ormea, il cui territorio è solcato dal corso del fiume, gli altri furono colpiti attraverso frane, smottamenti, interruzioni della viabilità e delle comunicazioni. Quella della Comunità Montana è una realtà molto piccola, che però fu particolarmente danneggiata.

Non ci furono vittime, ma i danni materiali e psicologici per le persone furono molti: inagibilità temporanea dell'abitazione, perdita di beni materiali e dei ricordi personali e familiari (foto, oggetti della propria casa, ecc.).

Durante i primi giorni regnava un'estrema confusione, un senso di smarrimento. Erano presenti episodi di sciacallaggio.

Giunsero sui luoghi del disastro: la Caritas, la C.R.I., la Croce Bianca, l'Esercito, la Protezione Civile, le Parrocchie e altre varie associazioni di volontariato, o singole persone da tutta Italia. Da queste organizzazioni presero vita interventi socio- sanitari, che però a causa della loro insufficiente struttura terminarono con il ritorno alla propria sede dei volontari.

Il servizio sociale locale si confrontò con questa nuova situazione.

Il Servizio Socio- Assistenziale della Comunità Montana garantì l'apertura al pubblico (anche se con grosse difficoltà) dei propri uffici secondo l'orario prestabilito; scelse di non assumere un ruolo di Pronta Emergenza e continuò nella gestione delle proprie competenze, ponendo particolare attenzione alle problematiche che nascevano dalla situazione d'emergenza. Il Servizio Sociale della Comunità non attuò interventi specifici, poiché fu di competenza dei singoli comuni e delle altre istituzioni rispondere in modo adeguato.

Gestì i finanziamenti aggiuntivi assegnati tramite la Regione per interventi:

- strutturali: ricostruzione del Centro Diurno e acquisto di due autovetture,
- gestionali interni: temporanea sostituzione di n. 1 A.D.E.S.T.,
- assistenziali: incremento degli interventi di integrazione delle rette.

I singoli comuni svolsero un ruolo centrale nella fase dell'emergenza. Si preoccuparono di continuare a svolgere i loro specifici compiti, seguitando ad essere punto di riferimento per la

¹⁹⁶ Le informazioni riportate in questo paragrafo sono ricavate dalle risposte all'intervista posta al responsabile del Servizio Socio-Assistenziale della Comunità Valli, Mongia, Cevetta, Langa, Cebana, Dott.ssa A. Aschero e dal colloquio telefonico con un'operatrice del servizio.

popolazione e centro di coordinamento per le forze di volontariato giunte in loco. Fecero interventi specifici, quali ad esempio trovare una sistemazione per le persone anziane, che non volevano ritornare nella propria abitazione, ad esempio da parenti o Case di Riposo della zona.

Fece leva sulle risorse della popolazione, per far fronte alla nuova situazione e soprattutto alla necessità di alloggi, assecondò lo sviluppo di una forte solidarietà da parte di parenti, amici e volontari.

Nel periodo dell'emergenza non si ritenne opportuno modificare strutturalmente o funzionalmente il servizio poiché si ritenne (giustamente, vista l'esperienza) che potesse affrontare la situazione con i mezzi che aveva.

L'unica valutazione fatta fu sui finanziamenti utilizzati; essa risultò positiva, anche se purtroppo il loro stanziamento ed utilizzo richiese tempi e procedimenti burocratici piuttosto impegnativi.

Successivamente all'emergenza il Servizio non istituì un Centro di Pronta Accoglienza e non elaborò alcun intervento di prevenzione primaria.

CONSORZIO INTERCOMUNALE DEI SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI DEI COMUNI DELL'ALESSANDRINO (ALESSANDRIA)¹⁹⁷

Il CISSACA copre parte della provincia di Alessandria, la zona sud- est del Piemonte. Raccoglie al suo interno 21 comuni dislocati attorno al comune di Alessandria (il più grande), lungo i fiumi Bormida e Tanaro¹⁹⁸.

La zona di Alessandria fu una delle più colpite¹⁹⁹.

Il CISSACA visse un momento molto difficile e stressante. Oltre ad avere la sede alluvionata, gli operatori stessi erano sinistrati. Non avendo più strutture, o meglio avendo le strutture dimezzate, subirono cambiamenti funzionali e strutturali: si appoggiarono ad altri servizi, ai Comuni, alle Prefetture, alle USL.

Esso agì dalla fase dell'impatto e del soccorso, fino al ripristino e alla ricostruzione.

Nella situazione di emergenza riconobbero due tipi di bisogni: uno riguardante la mancanza di sede del servizio stesso e uno la popolazione. Al primo fu risposto incanalando gli sforzi verso il ripristino dell'agibilità e dell'abitabilità della sede, per il secondo gruppo si fece luce su quali bisogni specificatamente essi fossero.

¹⁹⁷ Informazioni avute dall'intervista posta all'a.s. Tea Baraldi del Cissaca e dai colloqui telefonici con la Sig. Sardi del Comune di Alessandria; da Franca e Valeria della ML di Asit, del sito www.serviziosociale.com.

¹⁹⁸ Cfr. ACI Carta Turistica, scala 1:275.000, Piemonte, Liguria e Val d'Aosta.

¹⁹⁹ "là dove il Tanaro e il Bormida si incrociano è tutta palude per centinaia e centinaia di metri". Cfr. *Il Manifesto*, martedì 8 novembre 1994, p.4

Furono di natura economica, residenziale e di sostegno psico- relazionale. Per il primo si attivarono le Regioni, per i secondi il Comune e la Prefettura. Agirono a favore delle classi più disagiate: anziani, disabili fisici e psichici, nella ricerca di una sistemazione adeguata, che rispondesse (senza creare ulteriori disagi) alle particolari condizioni in cui questi versavano. Contemporaneamente fu posta l'attenzione anche al lato psicologico dei sinistrati, vennero incrementati (qualitativamente e quantitativamente) la presenza e l'attività di assistenti domiciliari, animatori, educatori professionali, volontari e obiettori di coscienza.

Per sostenere gli interventi che il servizio attuò furono utilizzate le risorse ordinarie messe a bilancio in tempo di pace, e straordinarie erogate dalla Regione e dai soggetti pubblici e privati. Dei finanziamenti stanziati dall'ente pubblico, il 50%- 60% fu utilizzato per gli interventi di servizio sociale.

Data la precarietà della situazione non utilizzarono tra gli strumenti la supervisione e il supporto, poiché la necessità di dare una risposta il più veloce possibile ai bisogni manifestati assorbiva tutte le risorse e tutto il tempo disponibili.

Facendo una verifica degli interventi effettuati risulta che gli obiettivi che il servizio si era prefissato furono raggiunti tutti in breve tempo; continua però attualmente l'attività di rimborso attraverso l'ufficio risarcimento danni (del Comune e della Prefettura), l'unico ufficio rimasto a distanza di sei anni.

Non ci fu uno scambio di informazioni durante l'emergenza e il ripristino, ma negli anni successivi attraverso convegni e studi.

1997- 1998: TERREMOTO UMBRO- MARCHIGIANO

"l'essenziale è che quando verrà la morte ci trovi ancora tutti vivi"

"ce l'hanno fatta le due volte precedenti e certamente i nostri antenati non disponevano dei mezzi di cui disponiamo oggi. Ce l'hanno fatta con la forza della fede e con la volontà di vivere. Ce la faremo anche questa volta, con la nostra fede e con l'amore per la nostra terra, per la nostra città, per le nostre tradizioni, per la memoria dei nostri padri"
(da: La collina del sole e del vento)

PERCORSO FRA I SERVIZI TERREMOTATI

I contatti creati con i servizi colpiti dal terremoto nel 1997 hanno seguito una strada completamente diversa di quella dei servizi piemontesi.

L'Ordine degli Assistenti Sociali dell'Umbria non rispose alla mia richiesta di sapere quali territori e servizi erano stati colpiti, così attraverso un medico del C.S.M. di Foligno sono riuscita a contattare l'attuale assistente sociale del Comune di Nocera Umbra. Questa al tempo dell'emergenza aveva terminato da poco il tirocinio al Distretto Socio Sanitario di Base a Nocera U. e aveva preso parte ai Centri di Ascolto come volontaria. Si diplomò in Servizio Sociale poco tempo fa con una tesi dal titolo: "L'attività della rete dei servizi nel terremoto di Nocera Umbra del 1997". Essa mi fornì tantissima collaborazione: mi mise in contatto con l'assistente sociale che al tempo dell'emergenza era a Nocera (attualmente è alla Prefettura di Perugia), mi spedì la sua tesi, vari allegati e materiale utili. Grazie alla ML di Asit del sito www.serviziosociale.com²⁰⁰, attraverso un membro dell'Ordine degli Assistenti Sociali dell'Umbria, ebbi i recapiti dell'USL 3 di Foligno e degli psichiatri che seguirono i Centri di Ascolto. Da questi riuscii ad avere gli atti di un Convegno avvenuto a Foligno nell'ottobre 1999 "Il Terremoto Dentro. Superare lo stress, attivare le risorse della comunità, promuovere il benessere" (per altro non ancora pubblicati).

Dato che le varie scosse del terremoto avevano interessato anche zone nelle Marche ho cercato di contattare qualche servizio dei luoghi colpiti.

A Fabriano contattai da principio solo il Comune. Assieme a Camerino furono i Comuni più colpiti²⁰¹. Gli operatori mi manifestarono le loro perplessità: nel Comune di Fabriano non c'è alcun

²⁰⁰ www.serviziosociale.com

²⁰¹ Cfr. *Il Manifesto*, 28 settembre 1997, p.7

assistente sociale, le sue competenze sono divise tra varie figure professionali e istituzionali. Concordammo che comunque avrebbero risposto all'intervista per quanto era loro possibile; dopo qualche settimana, mi fecero sapere che non avrebbero avuto modo di esaudire le mie richieste e mi consigliarono di rivolgermi all'USL, poiché forse era più competente e con più notizie. Presi contatti allora con gli operatori dell'USL ai quali spedii l'intervista, questi mi assicurarono che mi avrebbero mandato del materiale. Non ebbi niente.

Dato che comunque i danni maggiori erano stati presenti nella realtà Umbra, e che avevo ormai raccolto già molto materiale, decisi di concentrare il capitolo solamente su questa.

Un paragrafo è dedicato anche al Comune di Foligno. Non ho avuto contatti diretti, ma attraverso gli atti del convegno già citato sono riuscita ad avere informazioni a riguardo. Ho usufruito della relazione del Difensore Civico di Foligno. Ben sapendo della natura non sociale (nel senso stretto del termine) di codesta figura²⁰² e del suo intervento (era centrato sulla creazione di canali di informazione, argomento per altro che avevo scelto di non approfondire) ho deciso comunque di inserirlo, poiché dagli interventi esposti si può cogliere il lavoro di valorizzazione dei rapporti primari, delle reti sociali e degli interventi che mirano all'autonomia delle persone²⁰³ e il carattere estremamente locale della sua azione.

I servizi di cui sono riuscita ad avere notizie sono: il comune di Nocera Umbra (PG), l'A.USL3 della Regione Umbria, il Comune di Foligno (Difensore Civico).

²⁰² Cfr. L 142 dell' 8 giugno 1990, (Ordinamento delle autonomie locali) art.8: "lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del Difensore Civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale".

²⁰³ Cfr. Bianchi E., *Considerazioni sull'etica per pensare nel servizio sociale*, in, Vecchiato T. e Villa F., (a cura di), *Etica e Servizio Sociale*, Vita e Pensiero Pubblicazioni dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 1995, p.24.

L'EMERGENZA TERREMOTO

Il terremoto del 26 settembre 1997, che si verificò in Umbria e nelle Marche è ritenuto il fenomeno più evidente di una lunga serie di scosse che interessò le due regioni.

La tabella 1 mostra le scosse più significative:

Tab.1 - scosse più significative

Data	Ore	Intensità M.C.S.	Magn.	Località
05/05/97	14.03	V°	Ml 3.7 R	Massa Martana
12/05/97	15.50	VII°	Ml 4.5 R	Massa Martana
04/09/97	00.07	VI°-VII°	Ml 4.4 R	Colfiorito
26/09/97	2.33	VIII°-IX°	Ml 5.6 R	Cesi
26/09/97	11.40	IX°	Ml 5.8 R	Annifo
02/10/97	21.38	V°- VI°	Ml 3.9 R	San Sepolcro
03/10/97	10.55	VII°	Ml 5.0 R	Colfiorito
04/10/97	18.13	VI°	Ml 4.5 R	Sellano-Preci
07/10/97	1.24	VII°- VIII°	Ml 5.3 R	Colfiorito
12/10/97	13.08	VI°-VII°	Ml 5.1 R	Sellano-Preci
14/10/97	17.23	VII°-VIII°	Ml 5.5 R	Sellano-Preci
09/11/97	20.07	VI°- VII°	Md 4.4 R	Sellano-Preci
26/03/98	17.26	VII°	Ml 5.4 R	Gualdo Tadino
03/04/98	9.26	VI°- VII°	Md 4.7 R	Gualdo Tadino
05/04/98	17.52	VI°- VII°	Ml 4.5 R	Gualdo Tadino
05/06/98	23.57	V°- VI°	Ml 4.1 R	Gualdo Tadino
26/06/98	02.32	V°- VI°	Ml 4.0 R	Colfiorito

Da: www.regione.umbria.it/ricostruzione/epicentri (le scosse evidenziate sono quelle più forti e di conseguenza quelle più critiche)

Dopo le prime forti scosse²⁰⁴ furono calcolati i danni: 11 vittime (tre poi per malattie interne), 140 feriti, 50.000 senzatetto²⁰⁵, senza contare le persone in stato di shock.

In Umbria i comuni colpiti furono oltre 40²⁰⁶.

²⁰⁴ le due scosse del 26 settembre 1997.

²⁰⁵ Cfr. Giorgetti E., *Come gestire l'emergenza*, in, *Dossier, L'Italia che trema, Sapere*, febbraio, 1998, p. 13.

²⁰⁶ Cfr Toni A., Dirigente Sociologa Sanitaria, Servizio Assistenza Sociale, A.USL3 della Regione Umbria, *La catastrofe, lo sradicamento, il reinserimento. Riflessione a due anni dal terremoto*, relazione presentata alla Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

I soccorsi furono immediati e numerosi. "Dai primi minuti eravamo tutti allertati a livello centrale"²⁰⁷ per attuare subito tutte le relazioni informative con: Prefetture, Sindaci, Regioni, Carabinieri, Forze di Polizia, Vigili del Fuoco, Corpo Forestale, ANAS, Ferrovie, ENEL, Poste, Aziende di acquedotti e gas. Il giorno stesso erano presenti sulle zone colpite già 600 Vigili del Fuoco, 300 volontari, 60 forestali, 200 forze dell'ordine, esercito e Croce Rossa²⁰⁸. Lo stato d'emergenza fu dichiarato il 27 settembre, a distanza di neanche 24 ore.

I poteri del Commissario del Governo furono delegati al Presidente della Regione²⁰⁹. In questo modo si creò un coordinamento naturale ed immediato tra livello nazionale della Protezione Civile e gli Enti Locali²¹⁰. Il Dipartimento della Protezione Civile predispose il coordinamento delle forze di soccorso, lasciando alle centrali operative locali il disbrigo dei casi più urgenti e provvedendo a pianificare gli interventi specialistici e rilevanti (compresi i problemi di traffico)²¹¹.

Il primo obiettivo dei soccorsi era di procurare con immediatezza ricoveri in tende e roulotte, garantire due pasti caldi al giorno e l'assistenza sanitaria²¹². Al sabato 27 settembre erano già stati predisposti 9.000 posti letto in sei tendopoli: Nocera Umbra, Fossato di Vico, Assisi, Gualdo Tadino, Foligno, Sellano²¹³.

La dimensione nazionale attribuita alla catastrofe, la conseguente necessità di creare dei centri periferici della Protezione Civile, unita alle caratteristiche morfologiche accidentate del territorio e alla viabilità spesso disagiata, portarono il Dipartimento della Protezione Civile e le Prefetture a decidere per la creazione di COM (Centri Operativi Misti) ubicati in zone baricentriche rispetto alla concentrazione dei danni²¹⁴. Dopo soli tre giorni in Umbria furono allestiti i Com di Assisi, Nocera Umbra, Gualdo Tadino e Foligno²¹⁵. Il territorio di ognuno corrispondeva al territorio comunale, il quale fu suddiviso in zone, ognuna assegnata ad un'organizzazione o associazione affiliata alla Protezione Civile (Croce Rossa, Misericordie, Corpi degli Alpini, Caritas, ANPAS, ARCI...)²¹⁶, che ad esso dovevano render conto.

I primi di ottobre si concluse la fase del primo soccorso alle popolazioni²¹⁷, nella quale si diede risposta ai bisogni primari e si censirono i danni materiali:

²⁰⁷ Cfr. *Il Manifesto*, martedì 30 settembre 1997, p.9.

²⁰⁸ Cfr. *Il Manifesto*, sabato 27 settembre 1997, p.3.

²⁰⁹ si poté avvalere di 57 miliardi per i primi interventi urgenti d'emergenza.

²¹⁰ Cfr. Cristofori C., *Presentazione*, in *Studi e informazioni, Speciale terremoto - seconda parte*, IRRES, , anno XI- XII, n. 31- 32, settembre 1998 - aprile 1999, Perugia, 1999, p.8.

²¹¹ Cfr. Giorgetti E., op. cit., in, *Dossier, L'Italia che trema, Sapere*, febbraio, 1998, p.15

²¹² Cfr. Giorgetti E., op. cit., in, *Dossier, L'Italia che trema, Sapere*, febbraio, 1998, p. 14.

²¹³ Cfr. *Il Manifesto*, sabato 27 settembre 1997, p.3.

²¹⁴ Cfr. Giorgetti E., op. cit., in, *Dossier, L'Italia che trema, Sapere*, febbraio, 1998, p. 15.

²¹⁵ Cfr. Cecconi S., *L'attività della rete dei servizi nel terremoto di Nocera Umbra del 1997*, tesi di diploma di laurea in Servizio Sociale, Perugia, 1998.

²¹⁶ Cfr. Grignani M. e Toni A., *I centri di ascolto nei comuni terremotati dell'Umbria. Esperienze e linee guida per una prospettiva di intervento*, in, *Rassegna di valutazione n.9- 1998* .

²¹⁷ Cfr. *La Nazione*, 6 ottobre 1997.

Tab.2 - inagibilità degli edifici

VERIFICHE DI INAGIBILITÀ				
Inagibilità	Umbria	%	Marche	Totale
Edifici pubblici	466	58%	331	797
Edifici privati	19.022	68%	8.775	27.797
Chiese e beni culturali	722	82%	161	883

Giorgetti E., *Come gestire l'emergenza*, in, *Dossier, L'Italia che trema*, Sapere, febbraio, 1998, p. 17

Con l'avvicinarsi della stagione rigida e la sistemazione di tutte le persone in ricoveri d'emergenza, si passò alla seconda fase: fornire ai terremotati un alloggio, da utilizzare per tutti gli anni della ricostruzione. L'azione della Protezione Civile fu di creare campi containers e stanziare 600.000 lire mensili per ogni famiglia che trovasse da sé una sistemazione alternativa ai containers.

Vennero create le aree di ubicazione dopo non poche difficoltà e critiche (per la conformazione del territorio, per la difficoltà di trovare e preparare le zone non predisposte precedentemente dai piani d'intervento, per la presenza di numerosi agricoltori che non volevano lasciare la propria terra per vivere in un villaggio containers)²¹⁸.

Il 14 gennaio 1998 risultarono urbanizzate a villaggio 173 aree, 201 "sparse", quasi sempre in montagna, si trattò di 4139 containers, di cui 90% alloggi e il 10% detti containers sociali. Mancavano alla posa 300 unità. In data 14 gennaio 1998 la situazione poteva essere riassunta così:

Tab.3 - utilizzo dei moduli abitativi

Messa in opera di cassette mobili per uso abitativo (aggiornamento al 14 gennaio 1998)			
Situazione degli insediamenti di cassette mobili	Umbria	Marche	Totali
Moduli abitativi	2.922	806	3.728
Moduli uso sociale	354	57	411
Totali	3.276	863	4.139
n. aree urbanizzate	132	41	173
n. aree sparse	168	33	201

Cfr. Giorgetti E., *Come gestire l'emergenza*, in, *Dossier, L'Italia che trema*, Sapere, febbraio, 1998, p. 17

²¹⁸ Cfr. *La Nazione*, 6 ottobre 1997.

Con gennaio si concluse la fase di ripristino, la popolazione aveva i mezzi per avviarsi verso la ripresa di una vita normale.

Forse fu proprio nel gennaio 1998 che iniziò una delle fasi più difficili dell'emergenza. Le varie organizzazioni ed associazioni che il terremoto aveva portato nel territorio umbro disastrato, smantellarono in quei giorni i loro campi base, raggrupparono gli ultimi esponenti e ritornarono alle loro sedi²¹⁹. I COM diventarono COC (Centro Operativo Comunale- fino al 15 settembre) e l'Ente Locale, anch'esso duramente provato, ritornò a gestire interamente il proprio territorio. La gente mai come in quei giorni maturò in sé la tristezza che derivava dalla situazione di terremotati: la cosiddetta emergenza era finita²²⁰, la fretta di ricorrere ai ripari, di denunciare i danni e di avere qualcosa sotto cui scaldarsi non c'era più, non poterono più distogliere lo sguardo dalle città e dai comuni devastati. "bisogna ricominciare da zero"²²¹. Tutti gli edifici inagibili, in attesa della ricostruzione, vennero sostituiti con containers: un container come casa, un container come scuola, un container come bar, un container come lavanderia, un container come centro sociale²²². A rendere ancora più difficile la rinascita, sia sociale, che psicologica, che materiale, furono altre scosse verificatesi a fine marzo e a inizio aprile, scosse del VII° MCS con epicentro a Gualdo Tadino; esse mandarono "in frantumi il morale di questa povera gente che sperava di avviarsi ora mai a una certa normalità"²²³ e lasciarono senza casa i pochi che ancora l'avevano.

La gente si trovò sola, abbandonata dalle istituzioni centrali²²⁴ e duramente provata, aspettava l'avvio della ricostruzione che però veniva posticipato di continuo²²⁵.

Per avere un'idea, anche se limitata, del malessere generale basti pensare che nel comune di Nocera Umbra l'aumento della vendita degli ansiolitici aumentò fino al 30% i sei mesi successivi alla scossa di settembre²²⁶.

Numerosissime furono le associazioni di volontariato impegnate nella calamità. Se ne contarono 200 per un totale di 15.000 unità²²⁷. La loro organizzazione ("arrivavano sul posto con un'organizzazione che li rendeva autosufficienti") sorprese le strutture pubbliche e supplì a loro alcune lacune²²⁸. Fu una presenza instancabile fra la gente, per la distribuzione di viveri e tende²²⁹,

²¹⁹ esclusa la Caritas che si fermò ufficialmente fino al settembre 1998.

²²⁰ *La Città*, quotidiano di Asti, dopo l'alluvione del '94 scrive: "non poter abitare le proprie case è emergenza". Cfr. *La Città*, 15 dicembre 1994, anno I, n.2, p.1.

²²¹ Cfr. Giovannini Don G., *Un popolo nella prova. Nocera Umbra 1997- 1998, nell'anno più difficile del secolo*, Centro Operativo Caritas, Bastia Umbra, Perugia, 1998, p. 62.

²²² Cfr. Cecconi S., op. cit., tesi di diploma di laurea, Perugia, 1998.

²²³ Cfr. Giovannini Don G., op. cit., Perugia, 1998, p. 65.

²²⁴ Il Vicesindaco di Foligno, successivamente alla scossa del 26 marzo 1998, affermò: "bisogna che ritorni la Protezione Civile per dare risposta a quella parte di popolazione che non sa dove andare e non ha neppure le roulotte per ripararsi". Cfr. *Il Manifesto*, venerdì 27 marzo 1998, p.10.

²²⁵ Cfr. *Famiglia Cristiana*, n.48/1999, p.27.

²²⁶ Cfr. Cecconi S., op. cit., tesi di diploma di laurea, Perugia, 1998.

²²⁷ Cfr. Giorgetti E., op. cit. in, *Dossier, L'Italia che trema, Sapere*, febbraio, 1998, p.14.

²²⁸ Cfr. Lovati A., *Formazione del volontariato di Protezione Civile*, in, *Studi e informazioni, Speciale terremoto - prima parte*, IRRES, anno XI, n. 29-30 gennaio- agosto, Perugia, 1998, p. 49.

ma anche per dare loro anche solo una parola di conforto²³⁰. Purtroppo però a volte la loro presenza significò più danno che aiuto: non seppero razionalizzare gli interventi, per estrema solidarietà od egocentrismo agivano autonomamente senza far riferimento all'ente locale e agli effettivi bisogni, sottovalutando le esigenze reali, creando dipendenza senza porsi il problema del dopo²³¹.

Per la Protezione Civile, la particolare dinamica dell'evento e le conseguenze psicosociali portarono allo sconvolgimento del modello di risposta verificato in altre situazioni, le fasi acute di impatto e le fasi post disastro si sovrapponevano, provocando il rinvio nel tempo delle fasi di inventario, ripristino e ricostruzione²³².

Fin dalla forte scossa delle 11.40 del 26 settembre 1997, gli esperti classificarono l'evento sismico che si stava verificando in Umbria e nelle Marche, come un evento assai anomalo²³³. La particolare curiosità che suscitò e i nuovi mezzi di studio, permisero agli scienziati di seguire quotidianamente lo sviluppo dell'evento²³⁴. Se da una parte però creava curiosità, dall'altra per gli abitanti delle zone colpite, era ed è una lunga prova²³⁵.

È stato definito il terremoto infinito: dalle scosse di settembre per i sei mesi successivi furono registrate 8.000 scosse: oltre a distruggere gli edifici²³⁶, il terremoto colpì duramente le persone, persone semplici legate ai valori della terra e della casa²³⁷, gente che però è riuscita a rimboccarsi le maniche "e a testa bassa, cercando di ingoiare le lacrime, ha ripreso il suo lavoro, come le circostanze glielo hanno consentito"²³⁸ e a non dimenticare i forti legami di solidarietà che li ha sempre uniti.

È stato definito anche il terremoto invisibile perché non si presentava con territori devastati, migliaia di vittime, disordine ovunque, ma colpiva l'interno delle abitazioni; aveva un impatto implosivo, che permetteva al paesaggio di non subire particolari cambiamenti²³⁹.

Da ultimo ebbe anche la definizione di: terremoto psico-sociale, poichè modificò e sfumò i ruoli delle persone che si trovarono vittime, mutò la composizione dei nuclei e degli aggregati sociali, portò alla perdita della situazione precente, una situazione con caratteristiche anche regolative.

²²⁹ Cfr. *Il Manifesto*, martedì 30 settembre 1997, p.9.

²³⁰ Cfr. *Italiacaritas*, n. 10/97, p.17.

²³¹ Cfr. Toni A., *La rappresentazione della catastrofe e la dimensione soggettiva*, in, *Studi e informazioni, Speciale terremoto - seconda parte*, IRRES, , anno XI- XII, n. 31- 32, settembre 1998 - aprile 1999, Perugia, 1999, p.67.

²³² Cfr. Caritas Diocesana di Perugia, Istituto di geriatria e di gerontologia dell'Università di Perugia, *Anziani a Nocera Umbra: studio sulle condizioni sociali e sullo stato psico- fisico di una popolazione anziana colpita da evento sismico*, IRRES, 1999.

²³³ Cfr. *Italiacaritas* n.11/97, p.5.

²³⁴ Cfr. Boschi E., *La sequenza sismica umbra 1997-1998*, in, *Studi e informazioni, Speciale terremoto - prima parte*, IRRES, anno XI, n. 29-30 gennaio- agosto, Perugia, 1998, p.18- 19.

²³⁵ Cfr. Cecconi S., op. cit., tesi di diploma in Servizio Sociale, Perugia, 1998.

²³⁶ "...Nocera viene piano piano distrutta", cfr. *La Nazione*, 5 ottobre 1997.

²³⁷ Cfr. Cecconi S., op. cit., tesi di diploma in Servizio Sociale, Perugia, 1998.

²³⁸ Cfr. Giovannini Don G., op. cit., Perugia, 1998, p. 26.

Venne decretato primo giorno ufficiale della ricostruzione il 18 agosto 1998, poiché il giorno prima era scaduto il termine per la presentazione dei progetti per la ricostruzione di case private lievemente danneggiate²⁴⁰.

Forse le notizie del crollo della Basilica di San Francesco ed i suoi quattro morti, forse la concentrazione dei finanziamenti su Assisi, forse l'inverno alle porte, forse il desiderio della Protezione Civile di fare ogni intervento con razionalità o forse qualcos'altro, portarono la fase della ricostruzione ad avviarsi troppo lentamente a distanza di più di due anni dal terremoto, a lasciare un velo di sofferenza e di pessimismo sul futuro delle popolazioni umbre e marchigiane tanto provate.

La riapertura della Basilica nel dicembre 1999 ha riaperto i riflettori sui campi containers ed ha fatto riaffiorare le polemiche.

²³⁹ Cfr. Ungaro D., ISIG Gorizia, Programma Emergenze di Massa e lo sviluppo, direttore U.O. Psicologia ASL 10 Firenze, *La comunicazione e la prevenzione del rischio come risorse comunitarie. Considerazioni sul terremoto di "San Francesco"*, intervento al Convegno Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

²⁴⁰ da un comunicato stampa ANSA Regionale della Regione Umbria, del 18 agosto 1998.

AZIENDA USL 3, Regione Umbria²⁴¹

L'Azienda USL n.3 della Regione Umbria, comprende l'area orientale della regione; i comuni che ne fanno parte sono Foligno, Gualdo Tadino, Spoleto, Nocera Umbra, Trevi, Cascia, Norcia e tutta la Valnerina.

Conseguentemente alla scossa del 26 settembre, più della metà furono dichiarati comuni gravemente danneggiati; dopo le scosse di aprile '98 al lungo elenco se ne aggiunsero altri.

Vista la particolarità del terremoto, conosciuta la possibilità di ridurre i casi di disturbo post-traumatico da stress dal 20% al 5% attuando interventi specifici, il Servizio di Emergenza Sanitaria della Protezione Civile unitamente all'Azienda USL3, promosse degli incontri per elaborare dei progetti di prevenzione secondaria. Venne data vita ai "Centri di Ascolto": il primo modello italiano di prevenzione di sindromi psicotraumatiche, che furono poi proposti ed adattati alla realtà campana in conseguenza alla frana del '98 e alla realtà Kosovara nel '99.

I soggetti coinvolti furono:

- l'Azienda USL3, che mise a disposizione le competenze tecniche necessarie (medico psichiatra, psicologo, sociologo sanitario, assistenti sociali) e deliberò il progetto;
- l'Università di Pavia, che collaborò attraverso il Dott. Marino, assicurando la supervisione complessiva dell'esperienza;
- l'Associazione EOS²⁴² di Pavia, la cui attività ha come fine il soccorso e il sostegno psicologico alle vittime delle catastrofi, collaborò al coordinamento scientifico del progetto fornendo strumenti metodologici e informativi;
- i comuni di Gualdo Tadino, Nocera Umbra, Sellano, Foligno, che aderirono al progetto e misero a disposizione locali, strumenti e volontari;
- le associazioni del Volontariato Vincenziano, che fornirono gli arredi e la partecipazione al progetto per i comuni di Verchiano e Sellano; la Federcasalinghe per Nocera Umbra;
- operatori volontari, in collegamento con i servizi e i volontari delle cooperative del territorio;

²⁴¹ Le informazioni in questo paragrafo sono estrapolate dalla tesi di diploma in Servizio Sociale di Silvia Cecconi op. cit.; da Grignani M., *Il terremoto invisibile. Le reazioni psicologiche alla catastrofe*, e, Toni A., op. cit., in, *Studi e informazioni, Speciale terremoto seconda parte*, IRRES, anno XI- XII, n. 31- 32, settembre 1998- aprile 1999; dagli atti del Convegno Nazionale tenutosi a Foligno nell'ottobre 1999, *"Il terremoto dentro. Superare lo stress, attivare le risorse della comunità, promuovere il benessere"*, relazioni di Venturini E., op. cit.; Antonini N., Assessore alla Sanità della Regione Umbria; Toni A. op. cit.

²⁴² IL Centro EOS di Pavia per le vittime di traumi e catastrofi è stato creato per rispondere alle esigenze di prevenzione e terapia conseguenti a traumi psichici. Gli obiettivi sono:

- formazione e aggiornamento di tutte le categorie di soccorritori e di personale curante che si confronta con i traumi psichici,
- coordinamento degli interventi e attuazione degli stessi in seguito ad un "critical incident" sia di piccole che di grandi dimensioni,
- presa in carico e trattamento dei sintomi e delle sequele psicotraumatiche,
- assistenza legale alle vittime,
- ricerca scientifica.

- i medici di base che operarono a contatto con la gente.

Dal un punto di vista organizzativo i Centri di Ascolto risultavano così gestiti:

- una media di 7 operatori volontari, professionalmente preparati,
- uno psichiatra, uno psicologo come supervisori ed un sociologo per il coordinamento tecnico-organizzativo,
- operatori dei servizi sociali dei distretti socio- sanitari o del comune addetti all'organizzazione e all'informazione,
- una tenda (nella prima fase d'emergenza) o container, ben accessibili alla popolazione, in cui creare un ambiente accogliente con sedie, tavoli, fornello con bevande calde, telefono e tutto il necessario per il lavoro di informazione e diffusione dei volantini e opuscoli,
- mezzi di trasporto per raggiungere tutta la popolazione del territorio²⁴³.

Lo strumento utilizzato fu quello dell'ascolto e dell'andare incontro alle persone. Si puntò a creare uno spazio fisico ed uno più interno ed astratto, dove la persona potesse essere ascoltata senza pregiudizi. Si scelse l'ascolto perchè attraverso di esso la propria ansia può essere esplicitata ad una persona fidata e conosciuta, e da questa contenuta. Infatti l'ipotesi alla base del lavoro era che il trauma psichico potesse creare nelle persone una condizione di isolamento; parlare quindi con altri che avevano subito la stessa sorte e non erano state distrutti, consentì di esprimere l'evento in modo nuovo, più adeguato. Gli operatori colsero le proiezioni delle persone con cui parlavano e restituivano la rabbia (manifestata in alcuni casi) in una forma più costruttiva, indicando ad esempio a chi potersi rivolgere per risolvere un problema. Con l'ascolto le persone poterono vincere l'isolamento, recuperare le forze e le speranze per il futuro.

Dall'ascolto nacque poi il dialogo e il confronto. Questo permise di esternare la propria ansia anche di fronte a coetanei e compaesani, di capire che non erano soli e che i loro sentimenti non dovevano essere motivo di vergogna. Arrivarono a conoscere la solidarietà.

La scelta di inserire operatori residenti nei luoghi terremotati, fu finalizzata all'entrata in gioco di un altro elemento: la relazione di aiuto non era basata sull'empatia, ma piuttosto sulla compassione: il patire assieme.

Fu garantita l'apertura giornaliera dei Centri, senza distinzioni di fascia d'età.

Alla base dei Centri di Ascolto vi erano dei presupposti fondamentali, ovvero:

- i medici psichiatri e psicologi erano addetti alla supervisione periodica e al coordinamento degli interventi, al fine di gestire lo stress degli operatori impegnati e la loro formazione;
- il progetto doveva essere diffuso capillarmente sul territorio, raggiungendo le persone direttamente o indirettamente interessate all'evento attraverso la diffusione di un opuscolo informativo;

²⁴³ È stato elaborato anche un progetto di Centro di Ascolto Mobile per rispondere all'esigenza dei servizi di andare verso il bisogno, del quale però non sono riuscita a recuperare materiale.

- il personale a diretto contatto con gli utenti doveva essere costituito da operatori volontari esperti in campo sociale, e non da personale medico psicologico specializzato;
- le attività dovevano essere supervisionate da medici psichiatri e psicologi esperti che si occupassero anche della formazione del personale;
- era indispensabile la presenza di volontari (preferibilmente del territorio), sia per i centri d'ascolto fissi che mobili, poiché la normale evoluzione di tali centri, una volta esaurita la fase di prevenzione, era che diventassero centri di aggregazione della popolazione²⁴⁴;
- doveva essere assicurato il coordinamento tecnico e organizzativo dei centri di ascolto da parte di un responsabile tecnico (psichiatra) e di un responsabile logistico (sociologa sanitaria), entrambi dipendenti dall'Azienda USL 3;
- la supervisione dell'intero progetto era garantita da un'equipe dell'Università di Pavia.

Sarebbe stato necessario raggiungere in modo capillare almeno una volta, con un contatto, tutte le persone colpite per la distribuzione dell'opuscolo. A causa però della vastità del territorio, della dispersione della popolazione e dell'esiguità del numero dei volontari impegnati, un'attività di questo genere risultò impraticabile. La stessa dislocazione dei Centri seguì un criterio diverso da quello deciso a tavolino: vennero ubicati nelle zone di massimo rischio. Si pensò così, compatibilmente con le risorse del volontariato del luogo, di affrontare il disagio legato alle popolazioni più colpite. Fu seguita l'ipotesi che quanto è più vicino e violento l'evento drammatico, tanto più questo può assumere le caratteristiche di un vero e proprio trauma psicologico. Furono istituiti i Centri di Gualdo Tadino, Nocera Umbra, Sellano, Verchiano (frazione del comune di Foligno).

Ad esperienza conclusa il commento mosso dagli operatori risulta essere positivo: oltre ad essere utili per le persone lo sono stati anche per loro, li definiscono dei gruppi di auto- aiuto.

In generale le azioni dell'Azienda USL3 furono di attuazione di:

- una strategia operativa di integrazione degli interventi e delle forze a disposizione,
- la possibilità di consentire l'elaborazione della esperienza traumatica e l'analisi dei problemi sociali e individuali,
- la flessibilità del servizio,
- una priorità di intervento rivolta alle fasce deboli e alla popolazione a rischio,
- l'apertura di centri di ascolto,
- l'intervento nelle scuole.

La politica che l'Azienda USL3 assunse fu quella del ripristino immediato, della sinergia delle forze e della riattivazione delle energie. L'A.USL3 si rese conto che ripristinare il prima possibile tutti i servizi presenti nel territorio precedentemente al terremoto avrebbe assunto le caratteristiche

²⁴⁴ A Macerata furono attivati dei Centri di Ascolto il cui personale era stato reperito da un'associazione di volontariato giunta dall'esterno, una volta chiuso il Centro, di questo non rimase più nulla.

di un intervento preventivo a doppio effetto. Consci delle numerose forze che giunsero per aiutare la popolazione e delle numerose risorse che portarono con sé, nonché dei pericoli (possibile confusione e sovrapposizione degli interventi), l'Azienda assunse il principio della sinergia delle forze in campo, al fine di creare una vera e propria rete di interventi. Con questo si vollero evitare le scissioni e le frammentazioni, che avrebbero portato nei singoli individui il potenziamento degli aspetti patologici. A livello degli interventi, poi, un'attività svolta da servizi separati l'uno dall'altro, o da gruppi di volontari non coordinati ed ognuno a sé stante, non poteva che dar luogo a interventi sovrapposti, duplicati e quindi inutili, potenzialmente dannosi. Inoltre la politica di molte associazioni aveva in sé il rischio di diventare assistenzialismo e di creare nuovi bisogni con i quali si sarebbero dovuti confrontare gli Enti Locali nel momento in cui, finita l'emergenza, le associazioni se ne fossero andate. Infine spinse affinché si riattivassero le energie della popolazione, fosse recuperata una fisionomia più comunitaria e socializzante, in cui potesse essere percepita l'appartenenza al gruppo e alla collettività, con uno sguardo più lontano puntò alla comunicazione potenziando le capacità autoterapeutiche della popolazione²⁴⁵. Questo fu attuato soprattutto nel momento in cui si insediò la realtà dei campi containers: aree squallidamente anonime e impersonali. Non sempre però si verificò con la popolazione una forma di coinvolgimento attivo e di partecipazione ai progetti di ricostruzione.

Ogni singolo comune che fa parte dell'A.USL3 fece proprie queste linee modellandole alla propria specifica realtà ed attivando interventi ad essa idonei.

Per quanto riguarda la pubblicizzazione degli interventi, l'Azienda USL critica la mancanza di attenzione della stampa locale e dei mezzi di informazione sugli interventi degli enti locali, a favore del continuo elogio al volontariato giunto da tutta Italia.

Gli interventi attuati nella gestione dell'emergenza e nella ricostruzione tennero chiaramente in luce il tipo di tessuto socioeconomico su cui si era incardinato l'evento traumatico, per evitare di elaborare interventi discordanti con la realtà precedente alla catastrofe.

Al di là degli obiettivi che sono stati raggiunti più o meno nelle singole realtà comunali, la grande ed importantissima novità configuratasi con la realtà dei Centri di ascolto è stato quello di sensibilizzare le istituzioni e le associazioni di volontariato sul versante psico- sociale, e di dar vita ad un coinvolgimento attivo delle istituzioni pubbliche fin dal primo soccorso e dalla prevenzione.

Dall'esperienza dei Centri di Ascolto del terremoto umbro- marchigiano, è nato un corso di formazione per operatori psico- sociali nelle catastrofi (promosso e realizzato dall'A.USL 3 della Regione Umbria) aperto agli operatori socialmente utili impiegati dopo il terremoto nell'A.USL3 e nei comuni con competenze psicosociali. A fine maggio 1998 fu fatto il primo congresso di

²⁴⁵ Cfr. Lorenzetti M.P. e Mancini G., *Attivazione delle risorse psicologiche nella popolazione in situazione di crisi*, relazione presentata alla Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

psicotraumatologia nazionale in cui è stata data vita al primo modello italiano di centri di ascolto, modello utilizzato in Umbria, proposto in Campania e successivamente in Kosovo.

Infine nell'ottobre 1999 l'A.USL3 organizzò una conferenza ("Il Terremoto Dentro. Superare lo stress, attivare le risorse della comunità, promuovere il benessere") a Foligno con l'obiettivo di valutare e confrontare le esperienze sul campo degli operatori, che hanno preso parte agli interventi nell'emergenza terremoto (che trattavano per lo più problemi connessi con la salute ed il benessere psicologico e con la ricostruzione del tessuto sociale, delle relazioni umane, sociali e delle comunità), e di mettere a confronto metodologie ed interventi utilizzati nell'emergenza e nelle fasi successive in situazioni analoghe per realizzare delle linee-guida nazionali.

COMUNE DI NOCERA UMBRA (PERUGIA)²⁴⁶

Nocera Umbra, in provincia di Perugia, si estende per 157.19 kmq sugli Appennini umbro marchigiani, sul gruppo dei monti Subasio, Alago e Pennino. È appena fuori la statale che collega Foligno con Gualdo e Fabriano. Gli abitanti sono poco meno di 6.000 e sono distribuiti fra il centro storico e 72 frazioni sparse su tutto il territorio. L'età media è molto alta: su una popolazione di 5976 abitanti, 920 sono di età compresa fra 0 -18 anni; incide sulla media la costante emigrazione dei giovani verso la città (Perugia e Roma) che offre maggiori possibilità di studio e di lavoro. Molto diffusa è l'agricoltura (che rende il paesaggio particolarmente geometrico); essa è stata però soppiantata negli ultimi decenni dalle piccole imprese e dall'industria manifatturiera. Ultimamente l'economia fa leva anche sul turismo. Molto presente è il fenomeno dell'immigrazione: attirati dal lavoro nelle piccole imprese e dal lavoro nei campi giungono numerosi immigrati, soprattutto dopo il terremoto, a causa anche dell'abbassamento dei prezzi per un alloggio: un container costa relativamente poco.

Il comune di Nocera Umbra fa parte della Comunità Montana del Monte Subasio e dell'A.USL 3 della Regione Umbria.

Nocera è stato uno dei comuni più colpiti dal sisma, fu classificato come comune di fascia "A".

Dopo pochi minuti dalla scossa della notte si attivarono i primi soccorsi e alle prime luci del giorno iniziarono ad arrivare le prime organizzazioni. Fu istituito da subito il COM, accolti gli anziani e i malati nel Palazzetto dello Sport. Con la scossa della mattina si incentivarono gli aiuti per fornire un riparo alle persone. La difficoltà che incontrò la Protezione Civile sia nel dare questo primo

²⁴⁶ Le notizie riportate in questo paragrafo sono state estrapolate dalla tesi di Silvia Cecconi (op.cit.) e dai colloqui con questa, da Grignani M. e Toni A., opp. citt. in *Rassegna italiana di valutazione*, e, IRRES *Speciale terremoto, seconda parte*, anno XI- XII, n.31- 32, settembre 1998 - aprile 1999, Perugia, 1999;

soccorso che nella distribuzione dei containers, fu la particolare conformazione del territorio (collinare e montuoso) e la presenza delle numerose frazioni collegate alle strade asfaltate solo da strette strade sterrate.

Il servizio sociale si trovò catapultato in una situazione nuova e inaspettata, senza mezzi e senza preparazione. La sede del Comune e del Distretto Socio Sanitario di Base era inagibile, gli uffici trovarono sistemazione all'inizio nel Palazzetto dello Sport, poi in una tenda ed infine in una roulotte, (attualmente sono in un container). Dopo il primo momento di smarrimento in cui non si sapevano distinguere le competenze e a chi fare riferimento, seguì una sempre maggiore presa di coscienza della situazione e degli strumenti per affrontarla.

I bisogni che emersero fin dalle prime giornate furono di recupero di un riparo, organizzazione delle mense, dei servizi igienici, informazione e assicurazione da parte di referenti istituzionali, creazione di spazi di ascolto e di contenimento della paura, della confusione e del dolore.

Il servizio sociale, presa coscienza dei bisogni della popolazione, fece delle proposte che possono essere estrapolate dalla relazione inviata al Sindaco di Nocera dall'assistente sociale:

- l'assistenza domiciliare per gli anziani soli e per quelli che pur vivendo in un contesto familiare, necessitano di un'assistenza continua;
- assistenza domiciliare psico-educativa ai minori con problemi di apprendimento scolastico e familiare;
- individuazione e mantenimento di strutture e soprattutto di personale idoneo e preparato, con cui potenziare i Centri di Animazione e socializzazione, per minori, adolescenti e giovani;
- individuazione di uno spazio di coordinamento tra i servizi e le associazioni di volontariato in un progetto comune di animazione e socializzazione diretto a tutte le fasce della popolazione;
- maggiore attenzione ai problemi legati al reddito familiare e procapite, in situazioni estremamente precarie e di grave disagio, alla perdita della casa e degli oggetti che essa conteneva, dei mutui da pagare anche se ormai senza più un'abitazione;
- attivazione di fondi diretti alle situazioni di persone disabili e portatori di handicap, soprattutto rispetto ai servizi di trasporto dalle abitazioni ai Centri di riabilitazione e di aggregazione sociale.

Furono elaborati interventi in diversi ambiti: dalle istituzioni (Comune, A.USL, Regione, Provincia), dal volontariato, dal COM, dalla scuola; destinati da principio a chi ne faceva richiesta; poi in un secondo momento, dopo aver fatto una mappatura dei bisogni sparsi sul territorio, a quelle fasce di popolazione che manifestavano più necessità: minori, disabili, anziani, donne, adulti in difficoltà e famiglie.

Le risorse impiegate furono di due tipi: umano e finanziario. Le prime furono gli operatori socio-sanitari, i volontari, la popolazione nocerina e gli operatori del comune, la seconda tutte le consistenti donazioni di solidarietà.

Dopo la scossa il servizio sociale trovò una collocazione in una tenda azzurra della Protezione Civile, un piccolo spazio, necessario per accogliere, ascoltare le persone che giungevano ad avanzare le richieste più disparate. Si agiva in modo frenetico e improvvisato, perché era importante e necessario dare un'immediata risposta e dimostrare la totale disponibilità ad attivare servizi e percorsi di aiuto e di sostegno.

In un secondo tempo, facendo leva sul desiderio di fare ordine tra le cose, di avere la situazione sotto controllo, desiderio manifestato dagli stessi operatori del servizio, si rese necessario costruire la mappa dei bisogni e delle risorse, dato che l'evento aveva prodotto cambiamenti al territorio, agli insediamenti di attività lavorative e di produzione, alle infrastrutture, ai servizi e alla popolazione. Per quest'ultima in particolar modo si rendeva necessario: individuare e potenziare tutti quei servizi necessari per accompagnare le persone nei vari percorsi burocratici e amministrativi al fine di conoscere gli uffici competenti ed i referenti, al fine di dare una risposta per la sempre più crescente domanda di sostegno psicologico e sociale.

Cambiarono i criteri di presa in carico degli utenti, poiché nella situazione che si era presentata tutti erano "a rischio" e regnava un generale senso di sfiducia nel futuro e nelle istituzioni.

Venne elaborata una scheda di rilevazione da somministrare alla popolazione e del materiale informativo, che giunse ai nocerini "tramite gli instancabili ed efficientissimi volontari".

Contemporaneamente furono attuati interventi prettamente di servizio sociale. L'assistente sociale per conto della Protezione Civile si recò presso quelle famiglie (per lo più anziani soli) che non volevano lasciare la propria casa e i propri animali, per usufruire di un ricovero presso i centri di accoglienza, anche se la loro casa era seriamente danneggiata. Se non riusciva nel suo intento, attraverso una relazione, avallata anche dal medico di famiglia, richiedeva di posizionare un alloggio vicino alla casa. O ancora, constatata la grave disabilità di una persona, richiedeva il container privo di barriere architettoniche.

Una volta raccolte le informazioni ed entrati nella fase del ripristino, vennero attuati incontri programmatici con specifici operatori nei quali furono elaborati degli interventi:

- con gli operatori del Distretto di Base vennero potenziate le prestazioni del consultorio familiare (maggiore accoglienza, servizio itinerante);
- con gli operatori del Servizio Sociale, l'assistente domiciliare e i referenti degli uffici comunali furono attivati spazi per l'animazione per i minori, riaperto il Centro Giovanile e sistemata la casa di riposo per anziani; si incentivò il diretto contatto con la popolazione e il lavoro di rete tra le diverse risorse e i servizi; l'assistenza domiciliare assunse una nuova forma come risposta alle sempre più crescenti domande: si attivò "l'assistenza domiciliare indiretta" ovvero venne

predisposto un contributo economico con il quale la famiglia poteva procurarsi da sé un'assistenza privata; venne attivato anche il volontariato.

- con gli operatori dell'A.USL e i referenti della Protezione civile fu avviato il Centro di Ascolto. Nello specifico gli interventi furono i seguenti.

Per l'animazione ai bambini delle scuole elementari e medie inferiori furono aperti centri di animazione in sette tendopoli, con un orario di 4 ore giornaliere prima che le scuole riprendessero le loro attività e di due ore poi. Le cooperative (già attive precedentemente nel territorio) si adoperarono con l'assistente sociale per promuovere e gestire le riunioni settimanali di coordinamento fra tutti i rappresentanti delle associazioni di volontariato, per un confronto sulle diverse esperienze e sulle modalità di lavoro specifiche delle singole associazioni. Purtroppo incontrarono numerosi ostacoli. Solo con l'ANPAS, l'ARCI, la CRI, e l'Agesci, venne creato uno spazio di incontro e di confronto nel quale si cercò di canalizzare aiuti e risorse verso progetti e bisogni reali, per l'attuazione di interventi unitari e non contrastanti. Con le altre associazioni fu molto difficile, poichè si rapportavano esclusivamente al COM e alla Protezione Civile²⁴⁷. Le associazioni presenti erano tante e il numero dei volontari raggiunse le migliaia.

Per quanto riguarda i giovani, si mutarono radicalmente le modalità degli interventi esistenti prima del terremoto. Il sisma aveva reso inagibile la sede del Centro Giovanile (luogo delle attività aggregative e degli incontri settimanali). Si rese necessario quindi spostare il lavoro degli operatori in strada e nei luoghi di ritrovo, per continuare ad essere punto di riferimento, coltivare i rapporti d'amicizia nati negli anni passati e crearne di nuovi. L'ascolto e l'amicizia furono gli strumenti usati. Gli operatori che vi presero parte erano di una cooperativa del territorio già attiva prima del terremoto.

Il Centro di Ascolto fu aperto il 17 novembre 1997 al Campo Ferretti (il più numeroso: 159 nuclei familiari); fu attivo fino a marzo 1998. Al secondo mese di attività l'organico degli operatori si stabilizzò a sette: 5 donne e 2 uomini, tutti abitanti nelle zone colpite dal sisma. Il Centro seguiva un orario giornaliero (non erano riservate fasce d'orario per particolari età). Si puntò fin dall'inizio all'informazione dell'esistenza di questo Centro, aperto a chiunque ritenesse necessario essere ascoltato o avesse bisogno di informazioni. A tal fine venne chiesta ed ottenuta la collaborazione di un po' tutte le realtà di Nocera, informali e non: bar, ristoranti, negozi, distretti, ambulatori, giornali quali il Corriere dell'Umbria e il Giornale del COM.

Gli strumenti usati furono pochi e semplici:

- gli opuscoli, che presero spunto da quelli dell'EOS e che furono pretesto per i volontari per essere accolti e farsi conoscere dalle persone;

²⁴⁷ Una situazione del genere non era da poco, poiché a Nocera giunsero numerosissimi volontari organizzati in associazioni e non, che a distanza di un mese non accennavano a diminuire nonostante l'evidente ridimensionamento dei bisogni. Cfr A.Toni, op. cit., *Speciale terremoto, seconda parte*, IRRES anno XI- XII, n.31- 32, settembre 1998 - aprile 1999, Perugia, p.67.

- la stesura quotidiana di un diario di bordo, sul quale appuntare le cose ascoltate e le emozioni provate durante i colloqui;
- una riunione di supervisione settimanale con lo psichiatra, nella quale avveniva l'elaborazione delle emozioni, lo scambio e il confronto, per contenere le ansie che scaturivano dalla nuova esperienza.

Nel Centro le funzioni dell'assistente sociale furono sostanzialmente tre: di organizzazione, di presenza alle riunioni di supervisione e di raccordo continuo fra le sue attività e quelle del Centro. Fece parte del progetto fin dall'inizio, reclutò gli operatori, con le donazioni arrivate a Nocera acquistò tre containers: uno fu la sede del Centro; gli altri servirono per il Centro Giovani e per il magazzino dei Giochi; contattò la Federcasalinghe, che donò l'arredo del Centro e provvide per l'allacciamento dell'elettricità e delle linee telefoniche. Dopo la fase organizzativa e l'inizio delle attività, rimase sempre presente prendendo parte alle riunioni di supervisione. Gli operatori erano in continuo contatto con lei e le segnalavano tutte le situazioni problematiche che incontravano nel loro lavoro. In questo modo non si rischiava di attivare interventi paralleli e sovrapposti; l'assistente sociale poteva avere un monitoraggio continuo e completo delle situazioni in maniera veloce.

Il Centro di Ascolto fu utile per gli stessi operatori i quali vi ritagliarono uno spazio e un momento di raccordo delle attività fatte e di confronto nella frenesia della situazione. La stessa assistente sociale ne prendeva parte, poiché sentiva forte l'esigenza di lavorare assieme alle altre professionalità e di avere spazi e possibilità per il confronto.

Il Distretto Socio Sanitario di Base venne trasferito al Palazzetto dello Sport. L'Azienda USL 3 nei giorni successivi al sisma provvide immediatamente a triplicare il personale sia socio- sanitario che amministrativo, al fine di garantirne una presenza di 24 ore su 24. Molti infermieri dormirono al Palazzetto assieme agli ammalati essendo loro stessi terremotati. All'assistente sociale vennero affiancati altri due assistenti sociali dell'USL: uno esperto in emergenze (durante il sisma in Friuli vi si recò come volontario, aveva quindi esperienza nel campo delle emergenze oltre alla propria di assistente sociale), l'altra che aveva lavorato per diversi anni a Nocera, e che conosceva bene il territorio. Venne poi inviata a Nocera la sociologa sanitaria dell'USL per coordinare gli interventi. La provincia mise a disposizione, con funzione di sostegno, tre assistenti sociali. Si rivelarono però inutili, non per le loro capacità, ma per non sapersi destreggiare in un territorio a loro del tutto sconosciuto. Necessitavano sempre di qualcuno che le accompagnasse.

Attraverso il continuo contatto con le persone (non erano più queste a giungere al servizio, ma il servizio diventava "itinerante") l'assistente sociale elaborò modalità e strategie diverse di approccio e di relazione con la realtà e le diverse problematiche manifestate dalle diverse fasce d'età: bambini, adolescenti, adulti, anziani, coppie (molte giunsero alla separazione), extracomunitari.

In tutti questi interventi e in tutte queste azioni le collaborazioni che si instaurarono furono tra:

- COM, enti locali e associazioni di volontariato, in cui il servizio sociale giocò il ruolo del coordinatore;
- volontariato e servizio sociale, quest'ultimo fece da supporto all'altro;
- volontari, operatori domiciliari e operatori socio- assistenziali; il servizio sociale ne era il supervisore.

Attualmente è attivo il progetto finanziato dalla CEE di "sostegno psico-sociale alle popolazioni terremotate". Il progetto si adopera nel sostenere la popolazione fornendo assistenza domiciliare ad anziani, minori, handicap; prevede due centri di aggregazioni per minori e la presenza di quattro assistenti sociali alle quali è affidato il monitoraggio del territorio con mansioni di promozione, informazione, segretariato sociale.

COMUNE DI FOLIGNO - Difensore Civico (Perugia)²⁴⁸

Foligno, comune di 51.986 abitanti su una superficie di 263.77 Km², è un territorio che durante il terremoto ha lasciato tutti con il fiato sospeso. Le telecamere facevano a gara a riprendere lo sgretolamento del campanile, fino allo strazio finale il 14 ottobre²⁴⁹.

Foligno è una cittadina situata sulle rive del Topino, nel punto in cui questo sbocca nella vallata di Spoleto²⁵⁰.

Il suo territorio si estende sui monti, sulle cui frazioni si concentrarono i danni maggiori (Annifo, Verchiano). La presenza di strade sterrate e case sparse, caratterizzanti queste zone, comportò lentezze e ritardi nei soccorsi. Ma se la conformazione fisica del luogo da una parte frenava coloro che non conoscevano il territorio, dall'altra spronava all'azione le figure professionali locali.

I bisogni colti fin dall'inizio furono di creare un minimo di ordine in tutto il caos che caratterizzava la situazione. Era necessario per gli operatori comunali capire cosa stesse succedendo e come muoversi. Era forte la necessità di porre chiarezza soprattutto nelle indicazioni da dare alla gente, che si riversava alla sede dei Vigili Urbani e al Comune.

Per rispondere a questa esigenza venne creato un ufficio informazioni presso la sede dei Vigili Urbani, gestito da due operatrici dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico, altri impiegati comunali e alcuni volontari. Fu creato inoltre un giornale dei terremotati "COMinforma. Lettera informativa del Com di Foligno", per la cui redazione si attivarono il tipografo del Comune e il suo aiutante, il Difensore Civico e il grafico di Gubbio. Il suddetto bollettino conteneva ordinanze, decisioni e

²⁴⁸ Informazioni estrapolate dalla relazione di Fabbri P. Difensore Civico del Comune di Foligno, esposta al Convegno Nazionale, Foligno, ottobre, 1999; da *Touring Club Italia. Annuario dei comuni e delle frazioni d'Italia*, 1993.

²⁴⁹ dal sito www.terremoto.org

²⁵⁰ cfr. *Enciclopedia Motta*, Milano, 1982, p.3176.

direttive, disposizioni delle autorità, indirizzi nuovi degli uffici pubblici, numeri telefonici e l'elenco dei responsabili dei campi di accoglienza, tabelle di viabilità e lavori per il posizionamento dei containers. Tutte informazioni importanti per le persone terremotate.

Un'altra esigenza era di dare informazioni all'esterno, a chi giungeva per prestare il proprio aiuto. Fu ripristinato un ufficio stampa e creata una rete di relazioni di media e inviati locali; furono aggiornate le pagine del televideo, selezionati materiali editoriali per archivi e la stampa, e creato un sito internet²⁵¹.

Per le forze che giunsero dall'esterno fu creata una rete civica, ovvero una rete di collegamento. Furono indette due riunioni serali finalizzate alla conoscenza delle forze formali e informali (Protezione Civile, Vigili del Fuoco, Croce Bianca, CRI, Radioamatori, militari, gruppi di volontariato civile e religioso, singoli volontari), al collegamento fra le diverse realtà e gli interventi di ognuno, per far sì che le loro azioni fossero coerenti e non si annientassero a vicenda.

Si volle principalmente puntare alla promozione della piena partecipazione e responsabilizzazione della popolazione colpita, nella fase dell'emergenza e della ricostruzione. Nell'ambito della Rete Civica nacquero molteplici realtà:

- ricognizioni sui bisogni delle zone terremotate attraverso una serie di referenti locali sensibilizzati dal Mfd e dal Tribunale per i diritti del Malato;
- messa a punto di un percorso organizzativo per i primi interventi con il contributo dell'Mfd e di alcuni ricercatori di Perugia;
- incontri di informazione sul terremoto e sul funzionamento della Protezione Civile, organizzati dai Centri Sociali unitamente ai Volontari della Protezione Civile di Foligno nei campi dei terremotati;
- spettacoli teatrali e di intrattenimento itineranti per i campi, con artisti locali e non;
- collegamento di tutti i campi con le istituzioni per via informatica (Progetto "Un computer in ogni tendopoli" promossa da un'associazione locale);
- incontri di approfondimento e di confronto sui temi connessi all'emergenza e alla ricostruzione;
- elaborazione del progetto dell'osservatorio per la salute mentale, unitamente all'A.USL 3, Comune di Foligno, la Cgil, Arci, Auser, Spi, Società di Mutuo Soccorso "Cesare Pozzo";
- promozione e realizzazione del periodico Punto Sisma;
- collaborazione e promozione dello sportello Pro Terremotati dell'Umbria, organizzato da: Legacoop Umbria, Associazione Piccoli Proprietari Immobiliari (Asppi), Federconsumatori, per fornire assistenza e sostegno alle persone che avevano subito danni dal sisma, fornendo loro gratuitamente tutte le informazioni di natura legislativa, amministrativa, tecnica, legale, relative al percorso di ricostruzione;
- funzione di collegamento e di raccordo fra i vari soggetti operanti.

²⁵¹ www.terremoto.org

1998: FRANA IN CAMPANIA

"e il colore è bianco e nero come nelle foto del Polesine, giallo melma come a Firenze, verde straziato come nel Vajont, come in Valtellina o a Stava. Il nostro maledetto paese, la nostra benedetta gente che là sotto annaspa, piange, bestemmia, si danna l'anima per salvare un amico, una casa, un animale"

(La Repubblica, martedì 8 novembre 1994)

PERCORSO FRA I SERVIZI CAMPANI COLPITI DALLA FRANA

Come per i servizi del Piemonte anche per quelli della Campania ho cercato il contatto attraverso l'Ordine degli Assistenti Sociali, non avendo risposta però ho utilizzato le informazioni raccolte dai quotidiani. Il disastro fu molto circoscritto nello spazio e i comuni colpiti furono pochi e ben definiti (completamente diversa la situazione per i territori del Piemonte, dell'Umbria e delle Marche), in questo modo ho potuto identificare facilmente i servizi da contattare.

Venuta a conoscenza dei comuni colpiti, presi contatti con il comune di:

- Siano (Salerno),
- Bracigliano (Salerno),
- Sarno (Salerno),
- San Felice a Cancelli (Salerno),
- Quindici (Avellino).

Il comune di Siano mi indirizzò all'Informagiovani, lì vi avrei trovato una operatrice che mi avrebbe dato notizie utili, dato che fu in prima linea nella gestione dell'emergenza. Questa non fu della stessa idea, mi rimandò infatti al Comune indirizzandomi a chi aveva gestito il Centro di Accoglienza. Al Comune trovai una persona che si dimostrò subito molto disponibile, a cui mandai l'intervista e che mi assicurò che mi avrebbe spedito tutto ciò che mi serviva. Non sono più riuscita a mettermi in contatto e da Siano non ho avuto risposta.

A Bracigliano riuscii a rivolgermi subito all'assistente sociale del Comune, che si dimostrò molto disponibile a raccontarmi dettagliatamente il disastro, come avevano gestito l'emergenza e come è attualmente la situazione nei piani della Protezione Civile. È stata la prima e l'unica a rispondermi l'intervista compilata.

A Sarno è stato un po' più difficile avere informazioni. Dopo un'iniziale disponibilità incontrai numerosissimi ostacoli, fino al momento in cui mi rivolsi direttamente al Capo Settore dei Servizi Sociali, la quale mi spedì un volume utile.

Contemporaneamente, però, venendo a conoscenza di interventi quali i Centri di Ascolto, contattai l'ASL 1 di Salerno, che fu la promotrice, mi rivolsi allo psichiatra che aveva seguito l'intervento. Gli spedii l'intervista e ogni volta che lo contattavo, mi confermava il suo aiuto nella ricerca di materiale. Non mi ha fatto avere nessun tipo di informazioni.

Il Comune di San Felice a Cancelli ha solo un'assistente sociale, la quale si trovò abbastanza spiazzata dalle mie domande poiché, mi dichiarò subito che non erano stati elaborati interventi di assistenza sociale. Il territorio colpito era stato particolarmente circoscritto e gli interventi erano puramente tecnici. Scelsi lo stesso, in accordo con la suddetta, di spedirle l'intervista per avere informazioni più dettagliate soprattutto per quanto riguarda l'elaborazione del piano di Protezione Civile che è scaturito dall'emergenza, per sapere le motivazioni dell'assenza dell'aspetto psico-sociale, e per sapere le sue opinioni sulle questioni da me poste nell'ultima parte dell'intervista. Purtroppo ebbe problemi in famiglia e fu sempre molto impegnata.

Infine al Comune di Quindici mi dissero di rivolgermi all'Informagiovani, il quale aveva seguito tutte le attività di animazione e di sostegno psico-sociale. Agli operatori dell'Informagiovani spedii l'intervista: essi mi rassicurarono che avrei avuto risposta molto presto. Purtroppo furono molto occupati e l'operatore che si era preso l'incarico di rispondere all'intervista si era ammalato. Non ebbi alcuna risposta.

Temendo che la mancanza di informazioni a riguardo, potesse creare un vuoto incolmabile nel mio lavoro, giocai l'ultima carta. Presi contatti con un operatore della Caritas Italiana che avevo conosciuto quando stetti a Nocera Umbra, gli esposi il mio lavoro e ciò che stavo cercando. Lui mi fornì una serie di numeri telefonici che potevano servirmi. Scegliendo quello più utile, contattai allora un funzionario della Protezione Civile di Sarno, al quale spedii l'intervista, ma non ebbi risposta.

In breve il servizio che mi ha risposto è il Comune di Bracigliano; con la pubblicazione avuta sono riuscita a raccogliere notizie anche sul Comune e sul Centro di Salute Mentale di Sarno.

5 MAGGIO 1998: FRANA IN CAMPANIA

Martedì 5 maggio 1998. Dopo una settimana di maltempo e dopo 48 ore di pioggia ininterrotta, alle 14.00 sul comune di Quindici in provincia di Avellino cadde una frana²⁵²; alle 16.00 fu la volta di Siano²⁵³ e alle 16.30 di Episcopio una frazione di Sarno, in provincia di Salerno²⁵⁴. Dalle 14.00 del 5 maggio alle 3.00 del 6 maggio si contarono 140 frane, esse si staccarono dal Monte Pizzo d'Alvano, dal Monte Sarò e dal monte Faro. La più spaventosa fu alle 23.45: alta più di 6 metri con una velocità di 80 km/h²⁵⁵.

Si capì subito che i danni ed i morti erano molti, ma solo nel mese successivo (dopo che i paesi furono totalmente liberati dal fango) si ebbero le esatte dimensioni del disastro: 140 morti, 50 dispersi, 100 abitazioni distrutte²⁵⁶ e 750 miliardi di danni.

La zona colpita fu tra Avellino, Nola, Mercato San Severino, zona che copre parte della Provincia di Avellino e di Salerno; ad essere al centro del disastro erano i comuni di Sarno, Siano, Bracigliano, Quindici e San Felice a Cancellò²⁵⁷.

Le critiche che immediatamente si mossero dai paesi duramente provati furono di: sottovalutazione della situazione, diniego di richiesta d'aiuto ad istituzioni superiori, di messa in allarme della popolazione, ed evacuazione²⁵⁸. Le colpe e le responsabilità vennero ripartite a tutti i livelli dello Stato; dal Comune fino ad arrivare alla Protezione Civile, attraverso le Prefetture e la Regione. La colpa delle istituzioni, che poi peserà molto nella fase della ripresa²⁵⁹, fu di non aver creduto ai cittadini che denunciavano la situazione rischiosa fin dalle prime frane del mattino²⁶⁰.

La gente non venne comunque abbandonata. La notte del 6 maggio si attivarono i primi aiuti: i Vigili del Fuoco, la Protezione Civile ed i Carabinieri; vennero allestiti i primi centri di accoglienza; a Sarno fu dato riparo a chi si era fortunatamente rifugiato nel mercato ortofrutticolo. Erano centri messi a disposizione dal Comune, ma dati in gestione alla Caritas e a loro volta alle parrocchie del posto²⁶¹.

Al giovedì 7 maggio solo a Sarno erano impegnate sul campo già 3.000 persone: 1.000 Vigili del Fuoco, 600 volontari appartenenti a 50 diverse associazioni, 500 uomini dell'esercito, 200 della

²⁵² Cfr. *Il Manifesto*, giovedì 7 maggio 1998, p.3.

²⁵³ Cfr. *La Repubblica*, giovedì 7 maggio 1998, p.3.

²⁵⁴ Cfr. *Gioia*, dicembre 1999, p.64.

²⁵⁵ Cfr. *Italiacaritas*, 6/1998, p.6.

²⁵⁶ Cfr. *Italiacaritas*, 6/1998, p.6.

²⁵⁷ Cfr. *Il Manifesto*, giovedì 7 maggio 1998, p.2.

²⁵⁸ Cfr. *Il Manifesto*, sabato 9 maggio 1998, p.4.

²⁵⁹ il dott. Arnone, psichiatra del Centro di Salute Mentale dell'Asl di Sarno afferma che: "qui si accusano le autorità di disinformazione. Il trauma è più difficile da superare quando alla catastrofe naturale si somma la responsabilità umana". Cfr. *Gioia*, novembre 1999, p.64.

²⁶⁰ "il dramma era cominciato già dalla mattina". Cfr. *La Repubblica*, mercoledì 6 maggio 1998, p.13. "avevamo chiesto di organizzare lo sgombero già nel pomeriggio (...) non ci hanno ascoltato". Cfr. *La Repubblica*, giovedì 7 maggio 1998, p.3.

polizia, 220 carabinieri, oltre alla Croce Rossa, alla Guardia di Finanza ed i tecnici dell'ENEL, dell'ANAS e delle FS²⁶². Per i primi due giorni, però, furono gli Enti Locali attraverso le Prefetture a gestire l'emergenza e gli aiuti, coadiuvati dalla Protezione Civile e dalla Caritas.

Al venerdì 8, l'intera gestione passò alla Protezione Civile, forse per l'incapacità riconosciuta dai Comuni e dalle Prefetture di affrontare una situazione a cui non erano preparati, non avendo avuto esperienza²⁶³ e alcuna formazione. I COM di Sarno e di Quindici passarono sotto la responsabilità della Protezione Civile e vi rimasero fino a giugno.

Gli obiettivi principali di tutte le azioni nei primi giorni furono di salvataggio dei superstiti attraverso l'uso di elicotteri dell'aeronautica militare²⁶⁴ e sistemazione degli sfollati nei centri di accoglienza.

Con l'aiuto anche della Caritas vennero istituiti centri in cui furono raccolti i bisogni manifestati dalla gente e le disponibilità d'aiuto arrivate da tutta Italia. Si cercò di dare risposta alle necessità nel modo più razionale possibile. Continuò la spalatura del fango dalle case, dalle strade e dal cimitero, grazie alla presenza sempre più numerosa di volontari.

Il primo giugno a distanza di quasi un mese dall'evento, ritornarono in scena i Comuni e le Parrocchie, per occuparsi della gestione del magazzino di beni donati e del ricovero degli sfollati; avendo più conoscenza della popolazione, sapevano meglio riconoscere i casi effettivamente bisognosi. I centri di accoglienza vennero liberati e gli ospiti, grazie ad un intervento del Comune e della Caritas, ebbero la possibilità di prendere in affitto le case dei comuni limitrofi, usando i finanziamenti dello Stato. In questo modo si evitò la triste soluzione dei containers, ancora molto criticata in Umbria. Verso la fine del mese ebbe inizio la ricostruzione del paese, non tanto delle case (della quale si sa tristemente la lentezza), ma dell'assetto sociale, grazie al lavoro di animazione di numerose associazioni e della gente del luogo²⁶⁵.

I finanziamenti stanziati dallo Stato per la prima emergenza furono di 50 miliardi. In totale, comprese anche le fasi e gli interventi successivi, il budget fu di 750 miliardi dallo Stato e dalla Unione Europea, 80 milioni per ogni vittima dalla Regione e 4 miliardi dal Comune, ovvero 2 milioni e mezzo per ciascuna persona sgomberata.

Ma a tre mesi dal disastro ogni finanziamento doveva ancora arrivare²⁶⁶.

Successivamente all'evento le istituzioni locali si attivarono per essere pronte ad una eventuale futura calamità. Venne posta attenzione soprattutto al territorio e disposti strumenti per delineare le

²⁶¹ Cfr. Diocesi di Nocera- Sarno, Caritas Diocesana, *Non solo fango. Sarno dopo l'alluvione*, Libro Bianco delle solidarietà, Edizioni associazione Archè, 1999.

²⁶² Cfr. *La Repubblica*, giovedì 7 maggio 1998, p.2.

²⁶³ Cfr. *Il Manifesto*, sabato 9 maggio 1998, p.6.

²⁶⁴ Cfr. *La Repubblica*, giovedì 7 maggio 1998, p.4.

²⁶⁵ Cfr. Diocesi di Nocera- Sarno, Caritas Diocesana, op. cit., p.69.

²⁶⁶ Cfr. Marco Ventura, *Sarno la città morta due volte*, in, *Il Giornale*, 3 agosto 1998, in Gallo A., (a cura di), *Dizionario di una catastrofe*, ed. Dolgetta, Sarno, Salerno, 1999., p.135.

aree rosse (zone dichiarate in pericolo di frana), i cui abitanti in caso di eccessive precipitazioni dovevano essere evacuati.

Risultò zona rossa:

- tutto il territorio comunale di Quindici: 3000 abitanti,
- una zona a Siano di 3.500 abitanti (su 10.000),
- una a Sarno di 400 abitanti (su 31.000),
- una a Bracigliano con meno di mille abitanti su 5.500²⁶⁷.

COMUNE DI BRACIGLIANO (SALERNO)²⁶⁸

Il comune di Bracigliano è l'ultimo paese della provincia di Salerno prima del territorio avellinese²⁶⁹, si estende per 14.04 kmq alla base del Monte Sarno. La sua popolazione è di 5.500 abitanti. Fa parte della Comunità Montanta di Valle di Lauro e Baianese.

La frana del 5 maggio 1998 interessò una zona piccola del comune e con poche case. I morti furono sette, riconducibili a cause non tanto di crollo di edifici (i danni alle case sono state pochi), ma ad un comportamento errato. Sentendo il rumore della terra, le persone si riversarono sulla strada credendo fosse il terremoto e furono inghiottite dal fiume di fango. Solo una riuscì a salvarsi, aggrappandosi ad un palo e rientrando in casa.

Il comune fu colto impreparato dall'evento. Sull'esperienza del terremoto erano abbastanza pronti, dopo le conseguenze dovute alle scosse dell'80 e dell'81, ma alle frane nessuno aveva mai pensato e mai nessuno si era preoccupato di elaborare un piano di prevenzione di Protezione Civile.

Nella fase del soccorso arrivarono moltissimi aiuti (latte, bibite...), troppi viste le esigue necessità, tanto che il Sindaco rifiutò di accettarne altri e l'assistente sociale li deviò all'esercito che stava svolgendo il lavoro di spalatura al cimitero.

I bisogni colti nel periodo del soccorso furono di: sistemazione in un posto sicuro, dato che era stato divulgato l'ordine di abbandono delle case lesionate e a rischio, rassicurazione sulla situazione. Si era diffuso infatti un senso di panico generale a causa del carattere improvviso, nuovo e inaspettato dell'evento.

Date le particolarità dei danni e la chiara delimitazione spaziale, gli interventi sociali furono pochi. Nell'emergenza venne allestito un piccolo centro di accoglienza presso la scuola locale per le famiglie occupanti le poche abitazioni lesionate.

²⁶⁷ cfr. *Il Giornale del Sud*, 19 maggio 1998, in, Gallo A., op. cit., p.300.

²⁶⁸ Le notizie raccolte in questo paragrafo sono ricavate dall'intervista posta all'a.s Maria Santanello del comune di Bracigliano - Salerno; da *Touring Club Italia. Annuario dei comuni e delle frazioni d'Italia*, 1993 e dal sito internet: www.repubblica.it/online/fatti/fango/bracigliano/bracigliano.html/

²⁶⁹ dal sito: www.comune.bracigliano.sa.it/II_paese.htm

Presso il Comune fu istituito il COM, formato da tecnici a cui era stata affidata una zona, essi dovevano provvedere con mezzi e personale adeguato alla sua sistemazione. In tutto questo il servizio sociale locale collaborò con il COM e i volontari, assumendo un compito di supporto.

L'assistente sociale collaborò con la sezione della Croce Rossa Italiana e in accordo con l'ASL.

A distanza di due anni si è ancora nella fase di ripristino; gli interventi a lungo termine non sono ancora stati attivati.

Dopo la frana si attivarono interventi di prevenzione primaria prettamente tecnici, che assorbono gran parte dei finanziamenti stanziati dallo Stato: pulitura dei valloni, delle case, ripristino delle strutture lesionate e di sostegno della montagna.

Fu anche redatto un piano di Protezione Civile. Con un questionario, l'assistente sociale e i Vigili del Fuoco fecero un censimento casa per casa per sapere quanti abitanti in caso di emergenza avrebbero la possibilità di provvedere da sé ad una sistemazione (da amici, parenti o chi altro) o se necessitano di una sistemazione presso la scuola. Ne è risultato che 1700 sono gli abitanti del primo gruppo. Il piano di Protezione Civile prevede tre fasi: di attenzione, di preallarme e di evacuazione. La prima è strettamente tecnica: attraverso il pluviometro si calcola la quantità di pioggia caduta e la presenza o meno di pericolo. La seconda di preallarme in cui vengono attivate anche funzioni socio- sanitarie (allestimento e gestione di un ospedale da campo) e la fase di allarme in cui vengono date ed effettuate disposizioni per l'evacuazione.

Ora la situazione è critica: viene continuamente allargata la zona rossa, a due anni dall'evento è giunta a comprendere quasi tutto il territorio del comune.

ASL 1 E COMUNE DI SARNO - (SALERNO)²⁷⁰

Il comune di Sarno, posto ai piedi dell'omonimo monte in provincia di Salerno, fu il comune più colpito: un'intera frazione fu cancellata, Episcopo²⁷¹.

Si mobilitarono subito tantissime organizzazioni di volontariato con mezzi umani e meccanici, unità cinofile e quant'altro di estremamente utile per il recupero Dei superstiti e dei morti.

I primi giorni la realtà locale si adoperò per rispondere da sé, collaborando e giostrando i mezzi giunti in loco. Si instaurò un COC (Centro Operativo Comunale) e solo l'8 maggio (tre giorni dopo) giunse la Protezione Civile a gestire l'emergenza. Fu istituito il COM.

²⁷⁰ notizie estrapolate da: Dott. Arnone R. psichiatra, Dott.ssa Centanni A psicologa, Dott. D'Ambrosi E. psichiatra, Dott.ssa Tagliamonte psicologa, unità Operativa di Salute Mentale, Distretto di salute mentale n.95 Sarno, ASL1 Salerno, relazione presentata alla Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999 e Di Napoli C., op. cit., Indolfi R., *Una Protezione fragile*, in, *Il Mattino 9 maggio 1998*, in Gallo A. op. cit., p.238- 190- 191.

²⁷¹ Cfr. *La Repubblica, mercoledì, 6 maggio 1998*, p.13.

Immediatamente furono rilevati bisogni: trovare ricovero per chi era rimasto senza casa, recuperare i morti e i sopravvissuti ancora dentro le case, fornire sostegno psicologico e psichiatrico per le persone che avevano subito il lutto di un familiare o solo di un luogo, sgombero del fango dalle strade.

L'ASL 1 di Salerno si occupò però di altre problematiche latenti nei primissimi giorni.

La Protezione Civile, dopo la richiesta avanzata dai servizi territoriali e dalle ASL competenti, fece giungere sul posto i propri psichiatri e medici esperti in emergenze e traumatologie.

Cogliendo il rischio della diffusione del Disturbo Post Traumatico da Stress fu deciso di attivare anche nella realtà campana i Centri di Ascolto, già sperimentati e realizzati nei comuni colpiti dal terremoto nel '97. Furono presi contatti con il Centro EOS di Pavia e fu creata un'équipe sanitaria: due psichiatri e due psicologhe.

Furono attivate terapie psicofarmacologiche e psicoterapie di sostegno, rivolte a tutte quelle persone che giungevano al servizio, perché manifestavano reazioni acute, disturbi del sonno, stati stuporosi, confusi onirici ed episodi dissociativi.

Furono attivati interventi di sostegno anche per gli operatori dei servizi, poichè si trovavano totalmente travolti dalla catastrofe: oltre ad avere il servizio disastroso, molti avevano perso i loro familiari o i loro amici.

A intervento concluso gli operatori affermano che l'esito può essere dichiarato positivo perché c'è stata solo una piccola incidenza del disturbo post traumatico da stress.

Attualmente però la situazione è piuttosto negativa: è ancora presente nella popolazione delle zone a rischio, un forte disagio: nei giorni di pioggia regna una fobia generale e le attività si paralizzano.

COMMENTO AI SERVIZI SOCIALI DISASTRATI

"la catastrofe della distruzione della casa non è poi così irreparabile, se si vede subito che qualcuno aiuterà a ricostruirla"
(Grignani M.)

"non è forte ciò che non cade mai, ma colui che cadendo ha la forza di rialzarsi"
(W. Goethe)

Nelle pagine precedenti è stato presentato come alcuni servizi sociali agirono in occasione delle calamità naturali che li interessarono. C'è una grande varietà di comportamenti influenzati sostanzialmente da due gruppi di variabili:

- esterne: il tipo di disastro, la gravità, l'estensione, l'anno, le forze mobilitatesi,
- interne: il grado di vulnerabilità del sistema sociale, le strutture del servizio, la preparazione precedente all'impatto, le forze mobilitate dall'interno.

Riassumendo.

Tutti gli otto servizi non avevano fatto alcun tipo di prevenzione primaria; alcuni erano preparati ad altri disastri o ad un impatto più lieve; tutti furono colti all'improvviso e in nessuno ci fu un avviso o un allarme dalle autorità.

Sei ebbero le proprie sedi danneggiate, cinque totalmente e uno parzialmente, solo due nell'emergenza poterono utilizzare le loro sedi e questo non è cosa da poco.

Tre ebbero cambiamenti strutturali, nel senso che venne aumentato al loro interno il numero degli operatori; cambiamenti funzionali non vengono nominati, ma logicamente osservando la situazione si può cogliere la loro presenza intrinseca.

Gli obiettivi che i servizi si prefissarono furono sostanzialmente di dare risposta ai bisogni immediati (alloggio, cibo, vestiario, assistenza economica e problematiche sociali), sulla base di questi furono elaborati ed attivati interventi d'assistenza sociale, a volte psicosociale, a volte puramente assistenziale, da tutti gli otto servizi.

Al di là degli interventi specifici (esposti precedentemente per ogni evento) la politica dei servizi fu di: chiarezza, ascolto, flessibilità del servizio, garanzia dell'orario di apertura nonostante le difficoltà, sinergia delle forze, ripristino immediato dei servizi, riattivazione delle energie dei servizi e della popolazione, obiettività per non enfatizzare il disastro, per non farsi prendere dal panico, diniego dell'assunzione del ruolo di pronta emergenza in qualità di Consorzio e attuazione di specifici interventi in qualità di Comuni.

Come modalità d'intervento fu utilizzato da tutti i servizi la disponibilità di risposta a tutti coloro che avanzavano richieste nel primo periodo e di fare una cernita successivamente, nel momento in

cui il pericolo di vita era stato debellato e ci si poteva confrontare con la situazione e l'emergenza in modo più ragionato e strutturato. Da tutti è stata manifestata la delusione avuta dalle persone, che giungevano al servizio pretendendo un aiuto senza averne effettivamente bisogno e magari sottraendolo ad altri con più necessità.

Le risorse utilizzate furono di tipo umano e finanziario. Per umano si intende sia lo staff operativo all'interno dei servizi, sia il volontariato che giungeva in loco e veniva gestito dall'ente locale, sia la popolazione che occupò un ruolo attivo nella elaborazione e nell'attivazione degli interventi. In alcuni casi addirittura la stessa popolazione si attivò autonomamente per far rispettare i propri diritti di fronte alle istituzioni centrali dalle quali molte volte si sentirono abbandonati. Nel momento in cui la popolazione rimaneva in secondo piano, il servizio promuoveva attività che ripristinassero il suo ruolo attivo (non sempre con risultati positivi), che portassero alla creazione di solidarietà fra vicini e familiari, che sviluppassero le loro risorse. Per quanto riguarda le risorse finanziarie esse provenivano o da risorse ordinarie messe a bilancio dal servizio, o da risorse straordinarie stanziato dallo Stato e dalla Regione, oppure erano donazioni elargite da privati.

A proposito della supervisione e il confronto fra operatori, solo in quattro servizi ebbero luogo. Li definiscono strumenti importanti per l'operatore sociale, in particolar modo per l'assistente sociale perché in esso potevano prendere vita ed essere condivise le ansie che accompagnavano il lavoro, i dubbi, le difficoltà e, perché no, le soddisfazioni ottenute. Era un modo anche per incontrare altre figure professionali e potersi confrontare, per creare interventi non sovrapposti ed incoerenti ad altre realtà. Negli altri quattro servizi ai momenti di supervisione e di confronto non veniva data importanza, poiché "la necessità di dare una risposta il più veloce possibile ai bisogni manifestati assorbiva tutte le risorse e tutto il tempo".

Per quanto riguarda la pubblicizzazione degli interventi attuati dall'ente locale, solo tre servizi ne fanno cenno, denunciando la non curanza da parte della stampa e dei mass media per le loro azioni, il disinteresse diffuso per il settore sociale, o l'attenzione rivolta solamente agli operatori con le qualifiche superiori, lasciando in penombra i veri ideatori ed attuatori degli interventi. Il terzo dice che è stata fatta pubblicità, ma non specifica oltre.

Solo quattro servizi hanno affrontato il discorso degli scambi di informazione, affermando che in seguito all'emergenza sono stati attuati convegni e studi per verificare quanto era stato attuato e a che punto era la ricostruzione. Gli altri servizi non hanno accennato a tale tematica.

La maggior parte dei servizi ha fatto tesoro dell'esperienza vissuta. Sette su otto hanno attivato successivamente all'emergenza interventi di prevenzione primaria in preparazione alle successive calamità. Si va da Progetti del Magistrato delle acque, a conferenze sull'aspetto psicosociale della catastrofe per sensibilizzare le istituzioni e le associazioni di volontariato; da corsi per operatori psicosociali nelle catastrofi, a piani di Protezione Civile con all'interno l'aspetto sociale.

L'ASSISTENTE SOCIALE NELLE CALAMITA' NATURALI²⁷²

"con il crollo dei muri, ho perso la scrivania, la poltricina con le ruote, il mobile del telefono ed il telefono, l'armadio con le cartelle sociali e il lavoro di tutti quegli anni (progetti, relazioni, annotazioni, documenti vari...); all'inizio era impossibile trovare luoghi e tempi per valutare la situazione e programmare gli interventi".
"mi chiedevo qual'era il mio ruolo"
(a.s. Beatrice Boco, Nocera Umbra, Perugia)

Come il disastro crea caos in un territorio, fra la popolazione e fra i vari sistemi presenti, come crea caos nelle strutture che caratterizzano il territorio e i servizi al suo interno, così lo crea tra gli operatori di tali servizi. La situazione che si presenta dopo l'impatto di una calamità è una fortissima confusione.

Il servizio è saltato e con esso le professioni al suo interno. I ruoli meno rigidi (l'assistente sociale e le professioni di supporto)²⁷³ trovano ancora più difficoltà nell'essere definiti, sono assunti da chi non è di competenza, o sono lasciati in secondo piano, o sono confusi in altre professioni, in altre forze. Il rischio che corrono queste professioni, è quello di essere spazzati via non più solo dal fango e dall'acqua, ma spazzati via dalle forze che giungono per aiutare, dalla situazione di emergenza, dalle priorità sanitarie e logistiche.

Il lavoro dell'assistente sociale se già è a rischio in situazioni normali, in situazioni di disastro lo è ancora di più, perchè più malleabile sia in modo inconscio e benevolo, che in modo consapevole ed egoistico; sia dai colleghi del servizio, che dalle persone che giungono ad essi con le più disparate richieste, pretese e ricatti, sia dalle forze che giungono dall'esterno.

Nelle situazioni esaminate precedentemente, molte volte gli enti locali, custodi delle professionalità che li animano, non erano per nulla d'aiuto.

Manifestavano disinteresse generale²⁷⁴ per tutto ciò che era sociale a favore del sanitario, poiché "nell'immaginario collettivo, l'emozione produce più effetti quando parla di pericolo di vita". Non

²⁷² Le notizie riportate in questo paragrafo sono estrapolate dall'intervista a: a.s. Giovanna Marrone ASL 8 di Alba (Cuneo); a.s. Lovotti del Comune di Canelli (Asti); a.s. Tea Baraldi del CISSACA di Alessandria; dott.ssa Anna Aschero responsabile del Servizio Socio- Assistenziale della Comunità Montana di Ceva (Cuneo); a.s. Anna Santianello del comune di Bracigliano (Salerno); a.s. Agnese Bianco del Comune di Asti; a.s. Beatrice Boco della Prefettura di Perugia.

²⁷³ Cfr. Cuzzolaro M., Frighi L., *Reazioni umane alle catastrofi*, Fondazione Adriano Olivetti, Gangemi Editore, Roma, 1991, p.143.

²⁷⁴ per esempio a Nocera U. era stato donato un container che poteva essere molto utile per il Centro Giovanile, ma che non fu sistemato nel comune perché l'ente locale non si attivò a trovare una giusta sistemazione.

procuravano una sede per i loro servizi, mentre le diverse associazioni che giungevano avevano tutte una più che degna sistemazione: "i servizi territoriali potevano contare solo sulla infinita disponibilità, sul senso del dovere, di responsabilità e di adattamento degli operatori".

Manifestavano un disinteresse focalizzato sugli operatori: non incrementavano il personale del servizio, così che questi si trovavano a dover svolgere lo stesso lavoro di prima con gli stessi casi a carico, in aggiunta sostenere la nuova situazione alla quale non erano preparati; ad avere tutta la popolazione potenzialmente come utente. Come era inevitabile cresceva l'ansia per la situazione che vivevano e per i casi che avevano a carico precedentemente, ai quali non riuscivano a dedicare il dovuto tempo e impegno. Si ritrovavano ancora abbandonati, senza qualcuno che fungeva da referente capace di ascoltare, di raccogliere e riorganizzare tutte le problematiche e le informazioni che quotidianamente rilevavano; capace di accogliere le proposte per far fronte ad una serie di bisogni e di necessità che stavano emergendo nella popolazione. Unitamente a questo si manifestava scollamento tra le azioni dei diversi servizi coinvolti e la ricaduta del merito e dei progetti era solamente sul Comune o sull'A.USL, su tutti quegli operatori quindi con qualifiche superiori all'assistente sociale.

La difficoltà per gli assistenti sociali dell'ente locale, come per ogni operatore locale, stava nel fatto che essi avevano anche il compito di aiutare la popolazione a recuperare la fiducia nelle istituzioni, loro per primi quindi non potevano mancare di dare credito ad esse.

Nonostante questo o piuttosto grazie a questo, le assistenti sociali trovarono i mezzi per rafforzarsi e creare un proprio ruolo nell'incertezza della catastrofe. Si trattava di svolgere il lavoro di sempre in un contesto più ampio, fuori dai tempi e dagli spazi convenzionali.

Il ruolo si adattò alle esigenze del momento e alle problematiche manifestate dalla popolazione nelle diverse fasi.

Nei primissimi momenti era necessario rispondere nel minor tempo possibile ai bisogni urgenti, primari, come la ricerca di un alloggio, di cibo, di qualcosa con cui coprirsi, garantire insomma la sopravvivenza e l'accoglienza materiale alle persone che avevano perso tutto.

Nei momenti successivi era necessario per loro rendersi visibili, essere un punto chiaro e nitido agli occhi di una miriade di organizzazioni ed associazioni "che erano entrate in un contesto culturale, storico e sociale, senza sentire la necessità di conoscere e di mettersi in sintonia con tutto ciò che esisteva prima del disastro, criticando magari a volte il funzionamento dei servizi" o dubitandone l'esistenza. L'assistente sociale si propose allora come colei che aveva il ruolo di "ricostruire" e di favorire un sistema di rapporti, di comunicazione e di informazione, tra il cittadino e le istituzioni per ritornare alla normalità; come il mediatore, che sapesse creare opportunità d'incontro e di collaborazione tra gli enti preposti alla programmazione e alla realizzazione dei progetti, e le risorse di un territorio. Per quanto era possibile mirava ad usare risorse aggiuntive e non sostitutive.

La sua posizione baricentrica era data dalla conoscenza diretta della popolazione e delle sue risorse; questa le conferiva la capacità e i mezzi per cogliere i "veri" bisogni, le effettive esigenze e le risorse economiche e materiali del luogo.

Nella fase del ripristino e della ristrutturazione era importante concentrare le attenzioni e le forze al fine di non cronicizzare le situazioni di disagio; per l'Umbria e le Marche volle dire agire affinché i villaggi containers provvisori non si trasformassero in futuro in ghetti permanenti per fasce sociali più deboli ed emarginate; per ogni calamità volle dire porre l'attenzione su anziani e disabili.

La nuova situazione portò a creare dei nuovi strumenti e ad adattare quelli precedenti alle nuove problematiche.

Essendo di fronte ad un'emergenza di massa per rilevare i bisogni vennero usati i numerosi volontari. Essi venivano mandati tra la gente con delle schede per rilevare i bisogni. Capitava che gli operatori ritornassero sul luogo con questi per verificare una situazione che risultava confusa. Senza questi mezzi il servizio sarebbe stato sommerso da emergenze e bisogni esagerati.

Non essendoci letteratura, che descrive il comportamento da attuare in caso di emergenza per un assistente sociale, molte crearono il proprio ruolo sfruttando capacità e abilità personali. Naquero specifiche modalità di risposta attraverso il continuo e aperto confronto e contatto con la popolazione.

Furono rivisti strumenti come: la relazione con l'utente, il colloquio, le visite domiciliari e l'ascolto. La relazione con la persona, anche se era finalizzata a chiedere e a dare solo informazioni, era intrisa di confronto, comprensione, dell'esperienza che si stava vivendo e della propria storia.

Il colloquio constava di due parti: la prima era il sentire fisico caratterizzato dalla condivisione del disagio e del dolore, dato non tanto dall'empatia quanto dalla compassione (inteso come il patire-con), la seconda era di allontanamento mentale ed emotivo dalla persona al fine di creare un'ipotesi operativa. Il colloquio non era mai troppo tutelato perché condotto in spazi senza confini e senza un minimo di privacy, ciò comportava la ricerca e la creazione di una nuova dimensione del colloquio: mantenerlo privato tra l'assistente sociale e la persona, anche in una scuola che accoglieva centinaia di sfollati, saperlo aprire alla gente che formava il capannino attorno, nel momento più propizio per cogliere altre informazioni e per creare momenti di confronto guidato e rafforzare le relazioni tra le persone.

La visita domiciliare era caratterizzata dalle difficoltà di rintracciare le persone nelle tendopoli, nei villaggi containers, nella scuola. Una volta trovate non vedevano più l'assistente sociale con sospetto, come colei che invadeva il proprio spazio, ma l'accoglievano nella loro nuova sistemazione per quanto piccola o scomoda essa fosse, quasi orgogliosi di mostrare come si erano sistemati o di avere una persona qualificata che li ascoltasse e contenesse la loro ansia. A volte erano le stesse persone ad invitare l'assistente sociale ad entrare nella loro "casa" e questo diventava un modo per approfondire la conoscenza e per sentirsi vicini.

L'ascolto, caratteristica fondamentale del lavoro dell'assistente sociale, in quelle situazioni era presente in qualsiasi momento: "un contatto anche di carattere burocratico diventava un modo per parlare, discutere, valutare prestazioni, (...) mettere in comune le proprie ansie, (...) valorizzare i compiti e le competenze delle persone".

Furono attivati interventi che si basarono sullo spirito creativo delle assistenti sociali.

Svilupparono capacità di coordinamento di realtà estremamente diverse di volontariato; si proposero come manager nell'attivazione degli interventi; si cimentarono in uffici di ricostruzione e uffici burocratici piuttosto nuovi e sconosciuti; si prestarono al confronto continuo, oltre che con realtà diverse anche con quelle dell'ente locale con cui avevano sempre collaborato e che però non conoscevano in una situazione di emergenza; si appropriarono e crearono spazi definiti e chiari, di confronto e discussione al fine di una collaborazione allargata ed efficiente.

TERZA PARTE

ALCUNI DATI IN MERITO ALLE CALAMITÀ²⁷⁵

I dati presentati di seguito mirano a dare al disastro (in Italia) una valenza oggettiva, per cercare di fornire un'idea della gravità delle calamità e dell'importanza, a questo punto, di agire su più fronti con interventi di prevenzione.

L'Italia è un paese geologicamente giovane e vulnerabile rispetto ai dissesti franosi.

Il 26% della Campania è a rischio frane.

Il 42,5% della superficie italiana è a rischio sismico.

Dal 500 a.C. ad oggi ci sono stati 560 terremoti del VIII°- XI° MCS²⁷⁶ (1 ogni 4 anni e mezzo); 50 terremoti del X°- XI° MCS (1 ogni 50 anni)

col fenomeno di liquefazione

(il suolo si muove come l'acqua percorsa dal vento).

Il 40 % della popolazione (oltre 23 milioni di persone) vive in aree a rischio dove il 64% degli edifici sono dichiarati sismicamente insicuri.

IL RISCHIO SISMICO

200 terremoti distruttivi (intensità uguale o superiore al VIII°)

a partire dall'anno 1000.

Dall'ultimo dopoguerra ad oggi circa 1700 comuni colpiti più di una volta;

di questi: 85 disastri e 385 gravemente danneggiati.

Oltre 120.000 vittime nell'ultimo secolo, 4160 morti dall'ultimo dopoguerra ad oggi.

120.000 miliardi di lire di danni negli ultimi 20 anni.

²⁷⁵ I dati contenuti in questa pagina sono stati raccolti da: *DPCinforma*, periodico informativo del Dipartimento della Protezione Civile, marzo- aprile 1997, anno II, numero 3, p.4 e 5; *Il Manifesto*, giovedì 7 maggio 1998, p.7; *Italiacaritas*, 1/95, p.5; *Il Manifesto*, martedì 8 novembre 1994, p.7; Boschi E. e Bordieri F., *Terremoti d'Italia: il rischio sismico, l'allarme degli scienziati, l'indifferenza del potere*, Baldini & Castoldi, Milano, 1998; Lovati A., *Azioni volontarie di Protezione Civile - dalla frana del Vajont all'alluvione in Piemonte. 1963 - 1994*, Fondazione E. Zancan, Padova, 1995, p.103; *La Repubblica*, mercoledì 6 maggio 1998, p.12; intervista ad Elvezio Galanti geologo della Protezione Civile, *Il Manifesto*, martedì 30 settembre 1997, p.9; *DPCinforma*, numero speciale per le esercitazioni SOT e Terremoto dello Stretto '99, p.13.

²⁷⁶ Scala Mercalli Cancani Sieberg. Cfr. Gavarini C., *Dal danno alla ricostruzione*, in, *Dossier. L'Italia che trema*, Sapere febbraio 1998, p.21.

IL RISCHIO IDROGEOLOGICO

5.400 alluvioni negli ultimi 80 anni.

Il 90% dei comuni piemontesi danneggiati più di una volta
nel dopoguerra da alluvioni frane e smottamenti.

11.000 frane negli ultimi 80 anni.

4.568 comuni (il 57% del totale) colpiti dai disastri idrogeologici
negli ultimi 45 anni.

7.688 vittime (12 al mese) dal dopoguerra ad oggi.

Oltre 100 vittime negli ultimi 3 anni.

400 persone morte in Campania per smottamenti e frane tra il '95 e il '97.

30.000 miliardi di lire di danni negli ultimi 20 anni.

ALTRI RISCHI

Rischio vulcanico: 2 milioni di persone vivono in aree a rischio.

L'inquinamento delle acque sotterranee: del periodo 1986- 89,

ha posto a rischio oltre 3 milioni di persone

ed ha comportato interventi finanziari statali pari a circa 140 miliardi.

Le eruzioni vulcaniche ed i terremoti associati: hanno coinvolto 15 comuni
provocando la morte di 40 persone.

Il bradisismo flegreo: ha provocato l'evacuazione temporanea e non,
di oltre 33.000 persone ed impegnato risorse superiori a 2000 miliardi.

Gli incendi boschivi: dal 1976 ad oggi,

hanno superato il numero di 232.000 interessando una superficie

di poco inferiore ad un ottavo del patrimonio forestale italiano
(stimato intorno a 8.675.000 ettari, equivalente al 28% dell'intero territorio).

LA PREVENZIONE

INTRODUZIONE

Agli inizi degli anni '80 dopo la notevole esperienza che l'Italia aveva fatto nel campo delle calamità e dopo che nacque negli addetti ai lavori, la necessità di un sistema che non fosse solo soccorso, si accentuarono gli studi sui fenomeni naturali.

Fu interrogata la comunità scientifica che iniziò una serie di studi, con i quali venne eseguita la mappatura del territorio. Essa evidenziò i luoghi a rischio sismico, idrogeologico e vulcanico (sulla base di dati storici, culturali e scientifici); vennero composte una serie di cartine d'Italia che risultarono particolarmente preoccupanti²⁷⁷. Lungo tutta la penisola italiana fu evidenziata la presenza di numerosissimi luoghi in cui erano avvenuti terremoti, frane ed esondazioni.

Con gli elementi raccolti gli scienziati poterono affermare che gli stessi luoghi in futuro sarebbero stati teatro dei medesimi eventi.

È impossibile sottrarsi alle catastrofi. Non si può evitare, infatti, che la placca geofisica africana e la placca europea si muovano l'una contro l'altra e, cedendo alla pressione della seconda, la prima si inserisca al di sotto di questa²⁷⁸, non si può evitare che piova una quantità smisurata di acqua o che avvenga un periodo di estrema siccità. È impossibile anche predire quando determinati eventi accadranno (non si è ancora riusciti ad appurare un metodo scientifico a lungo termine).

Ma per limitare il danno che un disastro può produrre, non ha importanza agire sull'evento fisico che accade. Dato che non è tanto il disastro a creare danni, quanto il sistema che viene colpito, e le reazioni che questo ha all'impatto²⁷⁹, le attenzioni e gli interventi di prevenzione si possono focalizzare allora sull'aspetto fisico, sociale e politico dei sistemi dei territori a rischio.

²⁷⁷ Cfr. Migliorini P., *Calamità naturali*, Ed. Riuniti, Libri di base, Roma, 1981.

²⁷⁸ la fascia di territorio in cui i due continenti si contrastano è la stessa fascia di una larghezza variabile dai 40 ai 100 km, che percorre la penisola da Sud a Nord e che è sede di numerosi terremoti - Boschi e Bordieri, op. cit.; - *Atlante Geografico De Agostini*, Istituto Geografico De Agostini, Novara, 1982.

²⁷⁹ Cfr. Migliorini, op. cit., p.125

LA PREVENZIONE NEL SISTEMA GEOFISICO

"si continua a pensare che la convivenza con la natura sia una questione morale e sociale, alla quale è possibile destinare soltanto il sovrappiù delle prevalenti necessità economiche"

(G. Campus Venuti)

Dopo l'alluvione del '94 venne denunciata l'esistenza di un allarme dell'Autorità del Po mai ascoltato dalla Pubblica Amministrazione, con la quale erano segnalati incombenti rischi di alluvione, a causa della elevata vulnerabilità del territorio, per origini antropiche e per l'inadeguatezza del complesso delle misure di prevenzione. Era il 25 ottobre e undici giorni dopo avveniva l'esondazione²⁸⁰.

Successivamente al terremoto del '97 fu dichiarata la presenza di direttive mandate annualmente dalla Protezione Civile ai Comuni italiani (l'ultima era del '96) nelle quali veniva indicato il metodo per realizzare i piani operativi²⁸¹: mai ascoltate.

Da sempre si conosce l'elevato rischio idrogeologico della Campania²⁸². Quella del 5 maggio era la 631esima frana dagli ultimi 70 anni ad oggi²⁸³. Da due anni il Sindaco di Quindici (Avellino) denunciava i pericoli alla Regione, al Governo e alla Prefettura, ma immancabilmente non venivano mai presi in considerazione²⁸⁴. Da parte loro i Comuni erano al corrente della corresponsabilità di una politica ambientale- edilizia senza scrupoli nei disastri idrogeologici, ma da anni continuavano a negarla.

A Sarno, nell'88, era stata redatta dall'ingegnere Luigi Martini (dirigente dell'ufficio del Genio Civile di Salerno) uno studio per ricercare le cause di una frana avvenuta nell'ottobre '88, riversatasi su una frazione di Sarno: Episcopio. La relazione fu inviata al Comune, alla Prefettura di Salerno e alla Regione Campania; aveva indicato le cause chiaramente e, dichiarando che "eventi calamitosi di questo tipo possono ripetersi", aveva indicato anche le opere da attuare per evitare

²⁸⁰ Cfr. *Il Manifesto* martedì 8 novembre 1994, p.9.

²⁸¹ "come delimitare le aree a rischio (sismico, alluvione, frane...); come stabilire il numero di tende e roulotte necessarie in base alla popolazione; come informare i cittadini sul rischio e come affrontarlo fino a far conoscere ad ogni famiglia dov'è la sua tenda in caso di emergenza; come individuare aree d'emergenza per abitanti e soccorritori attrezzate con fognie, acqua e luce; come allestire una sala operativa con almeno 9 responsabili (dal censimento dei danni alla gestione dei mezzi, dalla viabilità alle telecomunicazioni). Intervista al geologo Elvezio Galanti della Protezione Civile, in *Il Manifesto*, martedì 30 settembre 1997, p.9.

²⁸² "L'azione di disboscamento produsse dirottamenti ed accentuò fenomeni di frane e scossoni su larga scala". Cfr. Afan de Rivera, *Considerazioni su i mezzi da restituire il valore proprio a' doni che ha largamente la natura largamente concesso al Regno delle Due Sicilie*, Napoli 1833, volume 1°, p.35.

²⁸³ *La Repubblica*, giovedì 7 maggio 1998, p.6.

un'ennesima frana. Nulla di tutto ciò che aveva indicato fu realizzato, anzi si costruì sui canaloni (necessari per far confluire le acque) e si ostruirono i regi Lagni²⁸⁵ con discariche abusive²⁸⁶.

Da anni si dibatte sull'importanza di edificare in Italia seguendo norme antisismiche²⁸⁷ e di porre a norma di legge gli edifici già esistenti²⁸⁸, al fine di limitare i danni che un terremoto può provocare. Queste preoccupazioni, tutti i progetti e gli studi che ne sono nati sono sempre stati lasciati in ombra, sia per l'enorme quantità di tempo necessaria (tale intervento riconosce le fasi di: raccolta ed elaborazione dati sismologici, riclassificazione sismica delle zone danneggiate - con l'uso di nuovi strumenti continua la conoscenza di nuove zone a rischio - modificazione della normativa, microzonazione sismica, costruzione adeguata) che per la spesa necessaria (quasi 20 anni fa era stata quantificata in 40.000 miliardi sul patrimonio edilizio esistente nelle zone sismiche italiane)²⁸⁹.

L'Italia oltre ad essere zona sismica è anche molto vulnerabile rispetto ai dissesti franosi²⁹⁰. In questo campo è da sempre aperto il dibattito sull'attuazione di un uso più rispettoso e razionale della natura: dal rispetto della natura può nascere una nuova idea dello sviluppo e del benessere²⁹¹.

Non è questa la sede più adatta per aprire un dibattito sulle tecniche di costruzione degli edifici o sul rapporto degenerato fra uomo e natura, ma penso che sia importante capire come sia inesatto conferire alle calamità naturali la designazione di fenomeni improvvisi ed inaspettati (come spesso accade). La comunità scientifica è al corrente del rischio, la comunità politica pure, a volte anche la popolazione, ma stenta a radicarsi la cultura del disastro. Esso viene sempre accolto con stupore, come una disgrazia, come una fatalità. Molte calamità naturali potrebbero essere evitate anche solo con qualche accorgimento in più nell'edilizia e nel rapporto con la natura, con la collaborazione fra il sapere scientifico e il mondo politico; critica per altro avanzata già in occasione dell'alluvione nel '94: "non c'è collegamento fra soluzione tecnica e agenda politica"²⁹².

²⁸⁴ con la legge Bassanini, le competenze operative in materia di difesa del suolo sono passate alle Regioni, il Ministero dei Lavori Pubblici ha poteri solamente di indirizzo e di coordinamento, spetta alle Regioni agire. Cfr. *La Repubblica*, giovedì 7 maggio 1998, p.6.

²⁸⁵ luoghi adibiti a sbocchi per l'acqua che scende a valle e le colate di fango, ideati e realizzati secoli fa dai Borboni. Cfr. *Italiacaritas* 6.98, p.16.

²⁸⁶ Cfr. Diocesi di Nocera Sarno, Caritas Diocesana, *Non solo fango. Sarno dopo l'alluvione*, Libro bianco delle solidarietà, Edizioni associate Archè, 1999, p.39-40.

²⁸⁷ Cfr. Barberi F. e Grandori G., *Difendersi dai terremoti la lezione dell'Irpinia*, in, *I problemi della transizione n.6/1981*, p.25.

²⁸⁸ Cfr. Barberi R. e Grandori G., op.cit., p.25.

²⁸⁹ Cfr. Barberi F. e Grandori G., op. cit., p.26.

²⁹⁰ Cfr. Lovati A., *Azioni volontarie di Protezione Civile - dalla frana del Vajont all'alluvione in Piemonte. 1963- 1994*, Fondazione E. Zancan, Padova, 1995, p.103.

²⁹¹ Cfr. *Il Manifesto*, martedì 8 novembre 1994, p.9.

²⁹² Cfr. *Il Manifesto*, mercoledì 9 novembre 1994, p.2.

LA PREVENZIONE NEL SISTEMA POLITICO: IL DECENTRAMENTO

"le autorità politico territoriali devono affrontare molti problemi: non dispongono di piani di emergenza e sono privi di personale addestrato e attrezzato"
(B. Cattarinussi e Pelanda, 1981)

Dopo una catastrofe, sfogliando i quotidiani si colgono tra le altre notizie anche le critiche e i malcontenti della popolazione colpita. Si accusano le autorità di ritardi nei soccorsi, di disinformazione, di inadeguatezza degli interventi, di mancanza di un uso razionale del territorio e delle risorse ad esso destinate. Nei tre eventi analizzati precedentemente, quello che ha sollevato meno polemiche è il terremoto del '97. La motivazione è da ricercare nell'estensione dei tre eventi: l'alluvione del '94 e la frana del '98 sono state calamità dichiarate non nazionali (per lo meno all'inizio), esse non avevano bisogno degli interventi della Protezione Civile nazionale o così si credeva; la loro entità ed estensione, portava ad arginare l'evento con i mezzi presenti in Regione, in Provincia e in Comune. Il problema riscontrato, che rallentò tutto il meccanismo dei soccorsi, fu che tali mezzi non esistevano. È interessante ascoltare le parole di un giornalista, successivamente alla caduta della frana, a proposito della Protezione Civile di un comune campano: "possono contare su una decina di volontari che si pavoneggiano in tuta colorata durante le processioni del Santo Patrono e in qualche gara podistica durante le sagre di paese"²⁹³.

La legge italiana, come già era stato affrontato nella prima parte, riconosce le competenze di protezione civile ad organismi istituzionali a diversi livelli, l'obiettivo (manifestato fin dagli anni in cui l'on. Zamberletti era sottosegretario della Protezione Civile) era quello di conferire sempre più poteri alla "periferia" (era stato innescato il processo di decentralizzazione dei poteri statali) riconoscendo in essa l'organismo privilegiato per rispondere in modo adeguato ai bisogni manifestati dalla popolazione. È l'ente locale che conosce i rischi che incombono sul territorio (valanghe, frane, alluvioni, terremoti, rischio chimico e/o nucleare); che conosce le risorse presenti nella comunità, idonee (per strutture e mezzi) a far fronte alla nuova situazione e può preparare il sistema all'evento.

Nella carta la struttura della Protezione Civile è perfetta, purtroppo però non conosce reale e totale attuazione. Agli enti locali vengono riconosciute nuove autonomie, nuovi poteri, ma non hanno le risorse per attuarli e se le hanno non posseggono la conoscenza²⁹⁴.

²⁹³ Cfr. Indolfi R., *Una protezione fragile*, in, *Il Mattino 9 maggio 1998*, in, Gallo A., (a cura di), *Dizionario di una catastrofe*, ed. Dolgetta, Sarno, Salerno, 1999, p.190.

²⁹⁴ *La Repubblica*, giovedì 7 maggio 1998, p.6- *Il Manifesto*, giovedì 7 maggio 1998, p.7.

La difficoltà che un ente locale trova nel muoversi all'interno di una situazione di emergenza è proprio nella struttura di protezione civile italiana.

Baldi²⁹⁵ mettendo a confronto il modello di policy- making dell'emergenza californiano con quello italiano (entrambi i paesi sono particolarmente conosciuti per la loro posizione su di una faglia - San'Ander e Gloria - e i conseguenti terremoti) dichiara quanto il primo sia permeato da principi consoni allo stato d'emergenza: specialismo, integrazione, agreement, localismo, contro generalismo, coordinamento- formale, autorità gerarchico formale e centralismo del modello italiano. Lo specialismo è riconosciuto all'interno di tutti gli aspetti della pianificazione dell'emergenza e nelle organizzazioni competenti a livello locale. Una volta riconosciuta la specificità delle parti operative del policy- making, si riconosce in essa l'azione di integrazione attraverso la quale viene creato un contesto proattivo, informale, orizzontale, collegiale, che promuove la comunicazione e la coesione, la condivisione di conoscenze e di modalità operative. Il modello italiano risulta piuttosto diverso: il coordinamento formale, che si basa sulla gerarchia di compiti e ruoli, pone la sua fiducia sull'intelligenza formale del vertice e sull'attività in emergenza. Con gli elementi che caratterizzano la realtà californiana è possibile dar vita ad un organismo operativo flessibile, che grazie alla massima diffusione di informazione e reciprocità interattiva, riesce a far fronte alla situazione più imprevedibile ed improvvisa. Nel momento in cui tutta la struttura è calata nella realtà, la scelta di meccanismi operativi implica la presenza di strutture specificatamente e permanentemente preposte al problema, l'elaborazione di piani che pre-strutturino l'azione e l'organizzazione di esercitazioni che possano tradurre tali piani in pratiche operative conosciute e condivise. Da qui il localismo: le esercitazioni in quanto intervento preventivo di protezione civile, possono essere elaborate ed attuate solamente a livello locale.

Penso che sia importante conoscere il policy- making dell'emergenza californiano perché da esso possiamo cogliere spunti molto interessanti per il modello italiano (spunti che per altro sono già in via di elaborazione attualmente nella Protezione Civile italiana).

LE ATTUALI AZIONI DI PREVENZIONE

Conoscendo la particolarità del territorio italiano, l'elevato rischio di vario genere che lo caratterizza e la necessità di agire usando e sperimentando sempre nuovi "mezzi", l'azione della Protezione Civile ad ogni livello, si sta dirigendo in modo sempre più impegnato verso la prevenzione su più campi.

Due sono le politiche d'azione: una riguarda i territori colpiti da calamità e una i territori a rischio non ancora colpiti.

La prima politica d'intervento è la più diffusa.

Nonostante i continui ammonimenti, i continui studi ed appelli del mondo scientifico, le autorità politico istituzionali continuano a confrontarsi con l'emergenza senza aver speso energie nella prevenzione primaria. Ancora oggi, dopo tutti i fatti di fronte cui siamo continuamente posti, nel momento in cui la Protezione Civile sollecita le forze locali ad attivarsi e a creare piani operativi in vista di un possibile stato d'emergenza, questi rispondono: "non facciamo nulla perché voi portate jella?!"²⁹⁶. A disastro avvenuto ciò che sta cambiando è il significato che si cerca di dargli: non si accetta più la sventura e i danni che questo provoca, ma lo si trasforma in una opportunità di rilancio (sociale ed economico): viene creato un sistema di coordinamento dei soccorsi nel quale cooperano sia le organizzazioni presenti nel territorio, che quelle esterne. Nella fase della ricostruzione è riconosciuta la prevenzione; vengono attuati interventi in modo da non riconsegnare il territorio nelle stesse condizioni, con gli stessi rischi e la stessa vulnerabilità che causarono l'evento²⁹⁷. Ci si attiva sia per una ricostruzione degli edifici in luoghi più sicuri e con tecniche antisismiche, sia puntando parallelamente alla ricostruzione morale e della fiducia²⁹⁸, dalla quale non si può prescindere se si mira ad una rinascita capace di integrare una molteplicità di dimensioni: quella economica, culturale, umana e morale²⁹⁹. Viene assunto un cambiamento di prospettiva, la logica dell'intervento straordinario che risponde alle esigenze prevalenti di ripristino dei danni dell'urgenza³⁰⁰, è rimpiazzata da una logica più a medio e lungo termine (ad Asti dopo l'alluvione è stata creata una struttura provinciale di Protezione Civile; a Bracigliano è stato curato un piano di protezione civile).

Dalle ultime catastrofi provengono proposte che a poco a poco prendono piede nelle realtà territoriali:

²⁹⁵ Cfr. Baldi B., *La gestione dell'emergenza. Le politiche di protezione civile in prospettiva comparata*, Centro di analisi delle politiche pubbliche, Dipartimento di organizzazione e sistema politico, Università di Bologna, tesi di laurea, settembre 1994.

²⁹⁶ Cfr. *Il Manifesto*, martedì 30 settembre 1997, p.9.

²⁹⁷ Cfr. *Il Manifesto*, domenica 10 maggio 1998, p.6.

²⁹⁸ Cfr. Gallo A., op. cit., p.133.

²⁹⁹ Cfr. De Marchi B., op. cit., IRRES1°, p. 101.

³⁰⁰ Cfr. *Il Manifesto*, martedì 8 novembre 1994, p.9.

- creare uno staff di funzionari di protezione civile per il pronto intervento con competenze tecnico- amministrative, alle dirette dipendenze del Sindaco capaci di supplire nell'emergenza l'operato delle amministrazioni³⁰¹;
- creare corsi per tecnici degli Enti Locali attraverso i quali vengono formati nuove figure professionali (i disaster manager) impegnati nel settore con particolare riferimento alla formulazione dei piani e programmi di protezione civile³⁰².

La seconda politica di azione assume connotazioni di prevenzione prettamente primaria. Si viene a collocare temporalmente prima che la calamità accada, nel cosiddetto "tempo di pace". È il momento più propizio per osservare il territorio, studiarlo, capirne i rischi (naturali e antropici), la vulnerabilità (sociale e non), la portata di eventuali danni, le risorse per limitarli, per prepararsi all'impatto, per far sì che l'evento naturale o antropico non diventi una calamità.

Vengono elaborati i piani di protezione civile a livello locale (comunale, provinciale e regionale). Viene creata una rete capillare nel territorio, una rete nella quale tutti i "nodi" si conoscono, sono in relazione e hanno la capacità, in tempo di pace e d'emergenza di cooperare tra loro. È in questa fase, che vanno create le condizioni di incontro e di conoscenza fra istituzioni, enti, agenzie, organismi e la popolazione³⁰³.

Capacità di integrazione, di cooperazione, di coordinamento e di collaborazione, sono abilità necessarie per la qualità del piano di protezione civile a qualsiasi livello.

Una struttura adeguata e abile è sempre una garanzia, non solo per il territorio a cui appartiene, ma anche per altri paesi, altri territori a rischio, per essere al loro servizio con le proprie esperienze e le proprie conoscenze³⁰⁴.

³⁰¹ Cfr. Lajola L., op. cit., Asti contemporanea 3, p.49.

³⁰² L'Università di Perugia ha istituito a Foligno un Diploma Universitario di interfacoltà in: coordinamento della attività di protezione civile. Cfr. *La Protezione Civile Italiana*, anno XIX, n.6, luglio- agosto 1999, p.39; Cfr. *STOP disasters* n.27, 1/96 p.17.

³⁰³ Cfr. De Marchi B. e Menoni S., *Comunicazione, coordinamento e piano: gestione del rischio e dell'incertezza*, Quad. ISIG 97/1, Gorizia, 1997, p.6.

³⁰⁴ Cfr. Lovati A., *Guida alle tematiche di base della Protezione Civile*, Fondazione E. Zancan Padova e Unione Province d'Italia . Roma Padova, 1984, p.92.

LA PREVENZIONE NEL SISTEMA SOCIALE

"so soltanto che non esistono né guide, né libri che trattano questo argomento e che per questa emergenza non ero stata preparata/formata"
(a.s. Beatrice Boco, Nocera Umbra, Perugia)

Nell'intervento di prevenzione primaria sta acquisendo forma anche l'aspetto psicosociale. Per questo come per gli interventi tecnici si sta agendo su due linee: una di attuazione nell'emergenza e una di preparazione precedentemente all'impatto, in tempo di pace. Avendo già affrontato la prima nelle pagine precedenti ora l'attenzione si porrà sulla seconda.

Negli interventi di protezione civile che si attivano in seguito ad eventi catastrofici si è evidenziata una carenza di pianificazione di interventi di supporto psicologico e di servizio sociale a favore delle popolazioni colpite. Affianco ai crolli e alle lesioni che si verificano, un evento catastrofico determina immancabilmente "crolli e lesioni" nell'animo e nella struttura psicologica della persone, che si collegano inevitabilmente alle crisi di adattamento, verificatesi sia nella struttura complessiva sociale, sia nei suoi nuclei primari. Riconoscendo anche il carattere improvviso dell'evento e la difficoltà di attivarsi in modo adeguato durante l'emergenza, è importante che l'intervento psicologico e sociale sia pianificato (come quelli tecnico e sanitario), ponendo massima attenzione al contesto, alla comunità, alle risorse disponibili e alle fasce deboli della popolazione.

In tutto questo è impensabile un lavoro della Protezione Civile a livello centrale, per quanto chiaro e lineare esso possa essere, o ad un lavoro dall'esterno. L'ente locale in tutto questo ha un ruolo cruciale, ha i mezzi, le conoscenze e le capacità per creare una vera e propria rete di interventi, una mappa delle necessità e delle risorse. Ha un ruolo primario poiché ha sempre lavorato e continuerà a lavorare anche nel futuro sul territorio³⁰⁵.

La maggiore attenzione verso l'intervento del volontariato esterno dell'ente locale, stanno portando a poco a poco ad una nuova cultura di protezione civile: la coscienza che come servizio sociale di un ente locale si ha un mandato anche in caso di calamità e che come operatori sociali, in questo caso come assistenti sociali, c'è un ruolo attivo e primario da ricoprire, un ruolo delineato da appena un anno (7-8 maggio 1999) che apre un nuovo orizzonte nel nostro lavoro.

³⁰⁵ Cfr. Grignani M., Toni A., *I centri di ascolto nei comuni terremotati dell'Umbria. Esperienze e linee guida per una proposta di intervento*, in, *Rassegna di valutazione italiana*, 9/1998.

IL RUOLO DEL SERVIZIO SOCIALE DELL'ENTE LOCALE

L'unico esempio esistente in Italia, di preparazione di un'intervento di servizio sociale in caso di calamità, è attualmente in corso a livello sperimentale presso la Protezione Civile provinciale di Rieti, in attesa di essere approvato dalla Protezione Civile centrale³⁰⁶.

Elemento molto importante di questo progetto sono gli operatori e la popolazione. I primi sono gli stessi già presenti nei servizi di base del territorio, che devono essere preparati e abili a coinvolgere la popolazione nella preparazione e nella realizzazione degli interventi. L'intervento infatti deve avere un forte radicamento nella realtà sociale del luogo³⁰⁷. Il progetto in vari punti, soprattutto negli aspetti tecnici, non è specifico, mira ad essere elastico per risultare uno strumento utilizzabile ed adattabile ad altre realtà e a diversi livelli di gravità dell'evento catastrofico.

Dopo una prima parte in cui vengono spiegate le motivazioni che hanno portato all'elaborazione del progetto, e l'obiettivo che tale progetto si prefigge, viene elaborato l'intervento a carattere psicologico e di servizio sociale attraverso le varie fasi riconosciute in una calamità naturale.

Il Prefetto della Provincia esercita la direzione degli interventi in emergenza attraverso tre distinte strutture:

- il C.C.S.: Centro Coordinamento Soccorsi,
- la Sala Operativa della Prefettura,
- il C.O.M.: Centro Operativo Misto.

Il C.C.S. è presieduto dal Prefetto e composto dai responsabili provinciali delle forze dell'ordine ed eventualmente da altri componenti della Protezione Civile Provinciale; si avvale dell'apporto dei tecnici dell'équipe della sala operativa, che sono anche referenti per le funzioni di supporto in questa.

La Sala Operativa è organizzata in 14 funzioni di supporto, ognuna delle quali ha un referente nominato tra i tecnici specializzati. Le funzioni sono: tecnico pianificazione, sanità, mass-media ed informazione, volontariato, materiali e mezzi, trasporto e viabilità, telecomunicazioni, servizi essenziali, censimenti danni persone e cose, servizio ricerca e rinvenimento, enti locali, materiali pericolosi, assistenza alla popolazione (ricoveri), coordinamento dei centri operativi.

Il Centro Operativo Misto è l'articolazione territoriale della Sala Operativa della Prefettura, composto da tecnici e Sindaci dei comuni dell'area colpita da calamità.

³⁰⁶ Si ringrazia l'a.s. Quercia V., della Provincia di Rieti e segretario del Consiglio Nazionale degli Assistenti Sociali, per aver messo a disposizione il suo lavoro.

Fasi e ipotesi d'intervento

Le prime due fasi (esposte di seguito) occupano uno spazio essenziale nella pianificazione dell'intervento in emergenza psicologica e di servizio sociale.

Previsione: attraverso la lettura sistematica dei dati raccolti sul territorio si può avere un'idea degli scenari che un disastro può causare e della loro mitigazione attraverso un intervento. Una corretta attività di previsione - che consiste in questo caso, non tanto nell'identificazione del momento in cui avverrà il fenomeno, ma nell'identificazione delle dimensioni che il fenomeno prenderà nel sistema sociale su cui si sta elaborando il progetto - ha un'importanza fondamentale per la pianificazione dell'intervento. Tutte le attività finalizzate alla previsione dovranno poggiare su un'ampia collaborazione dei servizi territoriali e delle amministrazioni pubbliche. Le attività consisteranno in:

- raccolta di dati sulla popolazione suddivisa per aree territoriali dei COM, per delineare gli ipotetici scenari di emergenza sociale successivi alla catastrofe,
- individuazione nelle diverse aree di cittadini esposti a rischio di grave disagio (anziani, minori, utenti...),
- individuazioni di nuclei familiari esposti a rischio di isolamento logistico,
- stima degli operatori sociali disponibili e formati,
- dimensione e posizionamento logistico delle aree di utilità di protezione civile,
- distribuzione dei mezzi d'intervento in base alla morfologia del territorio ed alla distribuzione logistica delle abitazioni.

La raccolta di tali dati e l'aggiornamento della banca dati dovrà essere continua.

Prevenzione: è costituita da tutte quelle azioni che garantiscono il minor danno possibile in caso di disastro.

È la fase di reperimento degli operatori disponibili ad attivarsi in caso di calamità e della loro preparazione. A livello provinciale viene diffusa una richiesta di disponibilità ad operatori di enti pubblici e privati che operano nell'area dei servizi sociali: ci si riferisce nello specifico a figure professionali quali: lo psicologo, l'assistente sociale, l'educatore professionale, l'assistente domiciliare, l'animatore di comunità. Gli operatori che si renderanno disponibili accederanno a specifici corsi di preparazione.

I momenti di formazione saranno adeguati ai rispettivi profili professionali, programmati in incontri monotematici con argomento la gestione delle diverse fasi dell'emergenza e l'intervento professionale specifico nelle situazioni d'emergenza. Saranno proposti e coordinati dal referente per la specifica funzione di supporto al C.C.S. Verranno stilati protocolli d'intesa tra le amministrazioni

³⁰⁷ Cfr. Quercia V., relazione presentata al Conferenza Nazionale, *Il terremoto dentro. Superare lo stress, attivare le risorse della comunità, promuovere il benessere*, Foligno, ottobre 1999.

da cui dipendono e la Prefettura. Tali momenti di formazione non sono fini a sé stessi, ma devono permettere un capillare trasferimento delle informazioni alla popolazione. Devono essere cercate metodologie e modalità di informazione privilegiate; deve essere monitorato il livello di informazione della popolazione e nel caso non fosse soddisfacente, agire con misure correttive sulle modalità informative. Il monitoraggio è estremamente importante poiché i risultati a cui porta aiuteranno le istituzioni a programmare le campagne informative verso zone e fasce di popolazione che risulteranno meno informate; esso potrà essere affidato ad enti esterni all'amministrazione.

Allertamento, preallarme, allarme, gestione dell'emergenza: in queste fasi gli operatori dei servizi sociali saranno coinvolti ed attivati, nei diversi livelli del sistema di comando, al pari degli altri tecnici. Essi saranno inseriti nelle funzioni di supporto al C.C.S., nel C.O.M. e nelle Équipe di Campo.

Funzioni di supporto al Centro Coordinamento Soccorsi: verrà inserito tra i responsabili un referente con competenze per l'assistenza psicologica e di servizio sociale, con i compiti di tenere aggiornato il C.C.S. sulla situazione del disagio psicologico e di servizio sociale, e di coordinare tutti i rapporti fra le componenti presenti nella Sala Operativa e decentrate nei C.O.M. Il referente sarà posto a capo della quindicesima funzione di supporto: coordinamento degli interventi di carattere psicologico e di servizio sociale.

Si ritiene fondamentale infatti separare tale funzione da quella sanitaria (il metodo augustus, metodo usato dalla Protezione Civile per elaborare i piani di intervento non fa distinzione³⁰⁸); poiché a livello sanitario il referente della funzione sarà travolto (giustamente) da problemi di ospedalizzazione, feriti, ecc. e non riuscirebbe a gestire il sostegno sociale e psicologico di cui la comunità necessita.

Considerando le funzioni e le competenze di tale referente, viene individuata la figura dell'assistente sociale come la più idonea, per la sua specifica formazione professionale a considerare globalmente le problematiche sociali sia nell'ottica individuale che in quella comunitaria. Lavorerà in stretta collaborazione con il referente della sanità, entrambi garantiranno l'integrazione degli interventi socio- sanitari. Ad esso saranno affidate le competenze di coordinamento e di proposte riguardo alle iniziative di informazione e di formazione, delle fasi preventiva e operativa.

Il Centro Operativo Misto: al suo interno viene riconosciuto un esperto di intervento psicologico e di servizio sociale per l'attuazione del raccordo tra la Sala Operativa della Prefettura e le équipe di campo, garantendo l'operatività di 24 ore su 24 e la trasmissione di informazioni.

L'équipe di campo sono previste specificatamente per l'intervento psicologico e di servizio sociale, non conoscono di fatti un corrispettivo nelle previsioni di intervento di protezione civile. Il numero delle équipe di campo è adeguato al numero dei campi di ricovero che si prevede possano essere

³⁰⁸ Cfr. *DPCinforma* n.12, marzo- aprile 1998, p.11 e p.15.

attivati nel territorio del COM. L'importanza basilare che ad esse è attribuita trae origine dalla posizione di diretto contatto con la popolazione e dalla gestione diretta degli interventi di base, garanzia della integrazione di questi. Essa è composta da (ove è possibile) operatori come: psicologo, assistente sociale, educatore, assistente domiciliare, animatore di comunità; in un numero adeguato al numero di cittadini che si prevede possano accedere al campo. Altre figure che possono essere presenti sono: il volontariato sociale, l'associazionismo o altre persone ritenute utili per lo svolgimento delle funzioni dell'équipe di campo (sacerdoti, insegnanti...). Nella scelta delle persone idonee si terrà conto dei profili professionali di ognuno e si lavorerà, in precedenza, sulla loro formazione. Per la loro conoscenza della realtà sociale, saranno considerati prioritariamente nell'attribuzione dei compiti operativi al momento del bisogno.

La modalità d'intervento è l'équipe nelle cui riunioni viene programmato, realizzato e verificato ogni intervento. Vengono predisposti anche specifici interventi dedicati all'apprendimento ed al confronto sull'utilizzo della tecnica e dell'intervento di rete nel momento dell'emergenza.

L'équipe deve avere la possibilità di essere mobile, di poter girare per il campo, verso le persone e incontro a queste poiché è chiara la loro difficoltà ad usare i servizi a disposizione.

Le competenze dell'équipe di campo sono di:

- osservazione della realtà individuale e sociale, attivazione dei servizi di primo livello, precedente analisi delle risorse disponibili;
- azioni volte alla riduzione del disagio, alla risoluzione di nodi problematici delle interazioni sociali, alla piena utilizzazione delle risorse individuali e della comunità, con particolare riferimento alla sfera emotiva ed affettiva dell'individuo e dei nuclei sociali di riferimento;
- accoglienza, ascolto e sostegno dell'individuo e del gruppo in difficoltà, attraverso l'utilizzo degli strumenti professionali e spazi per agevolare l'aggregazione degli individui ed il contatto con i servizi;
- individuazione dei servizi essenziali da garantire per l'attivazione di una rete di servizi sociali d'emergenza;
- attivazione di una unità mobile per raggiungere, case e nuclei familiari isolati;
- lettura ed analisi della realtà individuale e di gruppo come possibilità di risoluzione delle problematiche all'interno di uno spazio protetto che possa favorire il cambiamento e la consapevolezza delle problematiche psicologiche e sociali;
- raccolta delle istanze esplicite e loro trasmissione agli organi competenti del coordinamento degli interventi;
- decodifica delle istanze implicite attraverso la lettura della realtà contestuale individuale e del gruppo;
- determinazione dei livelli di priorità da attribuire alle istanze, secondo schemi preordinati;

- intervento nei casi di insorgenza di sintomatologie legate alla sfera psicologica e psicosomatica dell'individuo;
- interventi di animazione sociale e sportiva nei momenti liberi dalle attività scolastiche per minori;
- interventi di animazione sociale per anziani e adulti unitamente a soggetti idonei nelle attività di utilità sociale nel campo, al fine di rafforzare il sentimento solidale e l'unione della comunità;
- coordinamento del personale volontario civile, definendo le modalità, le priorità e la frequenza dell'intervento, anche in relazione all'insorgenza di patologie particolari;
- garanzia dell'integrazione degli interventi sociali con quelli sanitari prevedendo specifica modalità di collegamento e di coinvolgimento diretto del personale sanitario, ove ne viene manifestata la necessità.

Il personale sociale parteciperà sia al momento della formazione che alle esercitazioni di protezione civile programmate.

Ripristino della normalità: questa è una fase che potrà essere molto lunga e che necessita di una particolare gestione soprattutto negli interventi di carattere sociale. Deve essere seguita con grande cura e responsabilità dagli operatori delle équipes di campo, ponendo estrema attenzione alle situazioni di cedimento personale. Dovrà essere sempre presente un monitoraggio accurato delle situazioni che nella fase dell'emergenza hanno manifestato sintomi di disagio. Infine è importante per l'équipe di campo orientare i soggetti e le famiglie verso i servizi sociali presenti stabilmente sul territorio: i servizi sociali e non, dell'ente locale.

Elementi fondamentali per l'attuazione di questo progetto sono la semplicità e la chiarezza; il progetto deve avere un senso preventivo ed essere inserito nel piano di protezione civile provinciale, deve essere pubblicizzato e conosciuto (dagli operatori, ma anche dalla popolazione) e messo alla prova con esercitazioni e quant'altro, poiché altrimenti avrebbe un effetto estremamente minore di quello che potrebbe avere nel momento in cui si attivano persone che sono state formate.

IL RUOLO DELL'ASSISTENTE SOCIALE

"se vuoi aiutare un uomo sprofondato nel fango, non pensare che basti tendergli la mano. Bisogna che tu scenda completamente nel fango. Quando sarai lì afferralo con forza e innalzalo con te verso la luce"
(Shlomo di Karlin)

È importante domandarsi in tutto questo il ruolo dell'assistente sociale.

Sulla base di ciò che è stato attuato in occasione dei tre eventi precedentemente esposti, sulla base del confronto con le stesse assistenti sociali, che hanno vissuto in prima linea l'evento, si possono aprire due finestre sul lavoro dell'assistente sociale in caso di calamità naturali e di emergenze di massa:

- una sulla figura dell'assistente sociale dipendente dell'ente locale disastrato,
- una sulla figura dell'assistente sociale esterna al territorio.

La prima gioca un ruolo fondamentale sia nella preparazione in tempo di pace che nell'emergenza. La sua conoscenza del territorio fisico, sociale, economico, delle persone, delle realtà associative del luogo, delle risorse sociali ed economiche, la loro distribuzione sul territorio, la portano a conoscere le problematiche che si presenterebbero o che si ingrandirebbero in caso di calamità. La sua posizione di assemblatore dei diversi aspetti dell'intervento sociale, le permette di essere anello di congiunzione tra le istituzioni e la popolazione.

Come operatore dipendente di un ente locale ha il dovere di informarsi e di essere informato sui cambiamenti che una calamità porterebbe nel territorio, su come l'ente locale ha deciso di affrontarli, di partecipare ad eventuali corsi di preparazione, o di proporre e prendere parte all'elaborazione della parte psicologica e di intervento sociale del piano di protezione civile.

In caso di soccorso in cui non ci sia stata nessuna preparazione precedente, il ruolo dell'assistente sociale rimane sempre cruciale. Su di essa ricade il compito non più a mio avviso di essere anello di congiunzione, ma filtro, tra le associazioni giunte sul territorio, che prestano la propria opera di aiuto da una parte, e la popolazione e i bisogni che essa manifesta dall'altra. Grazie alla sua conoscenza del territorio, infatti, non le risulta difficile localizzare gli effettivi bisogni e le risposte che la popolazione necessita, cercandole fra la vetrina delle associazioni esterne.

La preparazione degli assistenti sociali assume due contenuti: uno è la preparazione per sé stessi e uno è l'apprendimento per preparare le persone.

La preparazione per sé stessi deve conferire nozioni sul come agire, quali risorse usare, che strumenti creare in caso di calamità per andare verso le persone e cogliere i bisogni³⁰⁹, quali misure di protezione sono consigliabili³¹⁰, quali sono i rischi psicopatologici a cui vanno incontro, quali modalità di aiuto assumere di fronte alle diverse culture e alle diverse manifestazioni della crisi. Devono essere consapevoli che qualunque sia la preparazione e l'esperienza del soccorritore, il

³⁰⁹ Cfr. Toni A., Dirigente Sociologa Sanitaria, Servizio Assistenza Sociale, A.USL3 della Regione Umbria, *La catastrofe, lo sradicamento, il reinserimento. Riflessione a due anni dal terremoto*, relazione presentata alla Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

³¹⁰ Cfr. voce *Protezione civile*, in, *Lessico Universale Italiano*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Treccani, Roma.

confrontarsi con situazioni di distruzione, dolore, perdita, morte, comporta sempre forti reazioni emotive a un certo grado di rischio patologico³¹¹.

È importante che il loro agire vada al di là delle conoscenze sviluppate in specifici corsi. Dai racconti dell'assistente sociale del Comune di Asti sugli interventi attuati durante l'alluvione, si notava come permeava dalle sue parole, la necessità di una buona collaborazione tra i diversi servizi per far fronte all'emergenza. È riconoscibile allora quanto siano importanti elementi quali la fiducia, il rispetto e la stima reciproca fra gli operatori dei vari servizi; l'azione allora non è più per un proprio fine ma per la comunità. Tutte cose queste raggiungibili non con corsi o conferenze, ma con una buona politica all'interno nel servizio, che sappia creare legami forti fra gli operatori.

Per quanto riguarda la preparazione della popolazione, l'assistente sociale deve essere in grado di conferirle gli strumenti per prepararsi ad una eventuale calamità e, nel caso accadesse, a superarla egregiamente; allo stesso modo avere le capacità e le conoscenze di creare strumenti e reti di informazione per la popolazione. Gli assistenti sociali devono agire per favorire la creazione di luoghi e momenti di incontro in "tempo di pace" tra tutte le realtà associative e la popolazione del territorio al fine di creare una rete capillare, che in caso di emergenza sia pronta ad agire e abbia già affinato aspetti come la conoscenza reciproca e la collaborazione. Deve essere visibile, vissuta e sperimentata anche dalla popolazione. Il tutto non si restringe alle esercitazioni, ma comprende anche la creazione di momenti informali che favoriscono la conoscenza.

La popolazione allora non è più un insieme di persone che subisce l'evento, ma diventa una comunità che sa scrivere la propria storia, che sviluppa rapporti fondamentali tra le persone che la costituiscono.

L'orizzonte del servizio sociale allora si apre e investe l'intera comunità.

Si favorisce l'autonomia sociale della comunità alla quale vengono conferiti i mezzi per cogliere e definire i propri bisogni e i mezzi per curarli e superarli³¹², si favorisce la conoscenza reciproca e la collaborazione della popolazione. Essa si struttura come un sistema labile, un sistema sociale che sa adattarsi alla nuova situazione³¹³, che sa essere autonomo e tenere unite le persone.

Anche ad emergenza accaduta il ruolo della comunità è di primo attore³¹⁴, essa ha gli strumenti per cogliere gli effettivi bisogni e per chiedere precisi interventi all'ente locale o all'esterno. Diventa allora il protagonista della rinascita sia morale che fisica. Una rinascita che non subisce più una logica assistenziale, come tempo fa, ma nella quale si cerca di "usare" le risorse della comunità, i

³¹¹ Cfr. Cuzzolaro M., Frighi L., *Reazioni umane alle catastrofi*, Fondazione Adriano Olivetti, Gangemi Editore, Roma, 1991, p.142.

³¹² Cfr. Cremoncini V., *Approccio comunitario: ruolo e rapporti fra soggetti sociali*, in, Bianchi E. e Vernò F., (a cura di), *Le famiglie multiproblematiche non hanno solo problemi*, Fondazione E. Zancan, Padova, p.87.

³¹³ Cfr. Bruno F., *Vulnerabilità individuale ad un disastro naturale incombente*, tesi di laurea, Università di Milano, Facoltà di Lettere e filosofia, a.a. 81/82, p.78.

³¹⁴ Cfr. *Il servizio civile nell'area della protezione civile. Linee guida, Servizi Sociali 2/99*, Fondazione E. Zancan, Padova, 1999, p.13.

rapporti in cui le persone sono inserite, le aggregazioni sociali di cui fanno parte e lì si usa come risposta alla soluzione dei problemi manifestati³¹⁵. Per la rinascita si fa leva sulle persone in modo che queste non assumano il ruolo della vittima e si evita loro di entrare in una spirale di tristezza, depressione e sfiducia nel futuro, che li porterebbe verso patologie psichiatriche (primo fra tutti il Disturbo Post Traumatico da Stress).

La preparazione della popolazione deve comunque conferirle conoscenze precise: quali pericoli incombono sulla loro realtà, quali sono le origini e le conseguenze, e a che eventi traumatici porta, a che rischi di salute mentale sono esposti³¹⁶, come comportarsi: se uscire di casa, chi chiamare ecc.³¹⁷; come agire con le altre persone, con i propri familiari e soprattutto con le fasce a rischio della popolazione: anziani e bambini³¹⁸.

Si approfondisce così un ambito abbastanza nuovo del Servizio Sociale: l'approccio comunitario³¹⁹.

Un'altra finestra sul lavoro dell'assistente sociale piuttosto nuova e poco elaborata è quella dell'assistente sociale esterno al territorio disastrato, che giunge nel momento dell'emergenza come sostegno agli operatori sociali e alla situazione sociale.

Degli eventi recentemente accaduti solo un servizio ha fatto l'esperienza di tale figura, la quale è stata definita molto utile: alle conoscenze della professione di assistenza sociale univa infatti l'esperienza nelle calamità (avuta partecipando come volontario ai soccorsi in occasione del terremoto in Friuli nel '76).

Una professione del genere può assumere diversi aspetti, è bene analizzarne alcuni.

Aspetti positivi: l'assistente sociale viene formato esclusivamente per le situazioni di calamità naturali e antropiche, di emergenze di massa, unitamente alle conoscenze e alle abilità acquisite per esperienza e/o per studio al lavoro dell'assistente sociale può giocare un ruolo molto utile. Giunge dall'esterno quindi riesce ad avere uno sguardo alquanto obiettivo rispetto alla situazione; la sua casa non è lesionata, anche se come sistemazione dovrebbe conoscere la scomodità di un alloggio di fortuna (tenda, roulotte), il suo ruolo non verrebbe minato, forse si rafforzerebbe nell'evento. Le sue conoscenze in servizio sociale lo aiuterebbero a rapportarsi agli altri operatori, servizi e a creare momenti di incontro fra questi e la popolazione. Porterebbe degli strumenti che con l'aiuto degli assistenti sociali del territorio, dovrebbe adattare alla realtà che gli si presenta; la sua formazione nella Protezione Civile sarebbe un elemento fondamentale al servizio degli operatori sociali per sapere agire al suo interno. Data la sporadicità degli eventi calamitosi (non sono emergenze che avvengono ogni giorno) avrebbe modo di dedicare molto tempo alla formazione propria ed altrui.

³¹⁵ Cfr. Cremoncini V., op. cit.

³¹⁶ Cfr. Rogiatti S., esperto ministero degli affari esteri per la cooperazione, relazione presentata alla Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

³¹⁷ Cfr. Solbiati e Marcellini, *Terremoto e società*, Garzanti, Milano, 1983.

³¹⁸ Cfr. Cuzzolaro M., Frighi L., op.cit., p 136- 139.

³¹⁹ Cfr. Cremoncini V. op. cit.

Sempre per la finalità di uscire dall'ottica di intervento di puro soccorso, la sua azione non sarebbe solo nell'emergenza, potrebbe prestare le conoscenze anche in un intervento in tempo di pace con un ruolo di promozione di corsi di formazione per la popolazione e per gli operatori degli enti e delle associazioni di volontariato, focalizzando l'attenzione sull'aspetto psicosociale della situazione che si verrebbe a creare, sulle problematiche, sugli strumenti per superarle e sul modo di superarle.

Aspetti negativi: sarebbe comunque una figura che giunge dall'esterno e che rischia di cadere negli stessi errori di tutte le forze che hanno tale origine: portare le proprie conoscenze e le proprie attività senza prendere in considerazione il territorio in cui si è capitati; proporre i propri progetti elaborati dettagliatamente a tavolino e con numerosissime ore di formazione, senza tenere conto delle risorse e dei bisogni effettivi della popolazione che si sta prendendo a carico.

È importante che, nel momento in cui a questa figura viene data vita, debba essere garantito lo stretto collegamento con il territorio e con le figure professionali presenti in esso. È auspicabile che sappia stare in secondo piano quasi come un sostegno, un distributore di conoscenze e di mezzi, che ha il vantaggio di non essere sommerso dall'ansia, anzi potrebbe limitarla perché sarebbe formato per contenere l'ansia degli operatori. Può proporsi come punto di riferimento per le figure sociali (non solamente gli assistenti sociali) presenti nell'ente locale. Tale figura può essere un libero professionista che ha curato da sé, per proprio interesse, le conoscenze e la preparazione in materia (grazie anche ai corsi di preparazione che stanno sempre più prendendo piede) o può essere assunto dalla Protezione Civile a livello centrale, al fine di far entrare fra le fila dei suoi operatori anche figure di servizio sociale, al pari di Vigili del Fuoco, ingegneri, geometri, medici, sociologi, psicologi e psichiatri.

Le assistenti sociali che hanno vissuto in prima linea l'emergenza si sono pronunciate sull'inserimento di una figura di assistenza sociale interna o una figura esterna al territorio. Quattro (la metà) sono convinte che per affrontare la situazione d'emergenza non è necessaria l'entrata di una figura esterna esperta in emergenze per preparazione o per esperienza³²⁰. Ciò che secondo loro è necessario per far fronte alla catastrofe è una preparazione dei servizi in tempo di pace su più fronti che assume le caratteristiche della prevenzione primaria. Vengono proposti:

- progetti di formazione e di sostegno diretti agli amministratori e agli operatori, che necessitano una tenuta psicologica anche maggiore della popolazione,
- progetti per alimentare la collaborazione fra le varie istituzioni ed associazioni e fra gli stessi operatori del servizio.

³²⁰ definita nell'intervista elaborata dalla sottoscritta: "socio- sanitaria- assistenziale esperta in emergenze che intervenga sia in tempo di pace che di calamità, con compiti di informazione ed educazione alle persone, di supporto e di aiuto ai servizi sociali locali"

Solo due assistenti sociali affermano che secondo loro una figura esterna è molto importante in occasione della calamità naturale, purtroppo non spiegano oltre.

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI (CNOAS)

Sul ruolo degli assistenti sociali in caso di calamità naturale, un anno fa (7- 8 maggio 1999), si è pronunciato anche il CNOAS. Esso, sulla base della sensibilità manifestata da numerosi iscritti all'Ordine in occasione di fatti calamitosi recenti, e sulla base della normativa specifica, ha redatto un documento che dichiara l'impegno degli assistenti sociali in caso di calamità, emergenze pubbliche e guerre.

La normativa a cui fa riferimento è:

il Codice Deontologico dell'Assistente Sociale, art.31:

"in caso di calamità pubblica o di gravi emergenze sociali, l'assistente sociale si mette a disposizione dell'amministrazione per cui opera o dell'autorità competente, contribuendo a programmi e interventi diretti al superamento dello stato di crisi".

legge 225/92, art.6 comma 2:

"concorrono all'attività di protezione civile (...) gli ordini e i collegi professionali".

e art.14 comma 4:

"per l'organizzazione in via permanente e l'attuazione dei servizi di emergenza il Prefetto si avvale della struttura della Prefettura, nonché di enti e di altre istituzioni tenute al concorso".

Il documento redatto dichiara che il CNOAS crea contatti con il Responsabile del Coordinamento della Protezione Civile presso il Ministero dell'Interno per:

- prefigurare modelli operativi di servizio sociale in situazioni di calamità, da inserire negli interventi e nel sistema nazionale di Protezione Civile,
- per disporre il distacco temporaneo dalla propria sede, nel caso di assistente sociale pubblico dipendente, per interventi e progetti,
- l'arruolamento volontario in organismi con finalità umanitarie,
- la collaborazione specifica in base a requisiti, esperienze e competenze professionali o personali,
- azioni ed iniziative di sostegno e di rinforzo a distanza.

Evidenzia i contenuti nei quali la professione deve sviluppare il proprio impegno:

- sostegno psico- sociale immediato,

- sostegno socio- assistenziale,
- interventi (in fase programmatica ed esecutiva) per persone in situazione di fragilità: minori, madri, anziani, malati, ecc.,
- lavoro professionale in centri di accoglienza (segretariato sociale, lavoro sui casi, attività di gruppo, ecc.),
- programmazione e gestione di unità di servizi e di prestazioni per realtà umane e sociali per le quali risultino efficaci le competenze professionali dell'assistente sociale.

Promuove corsi di preparazione al volontariato professionale in situazione di emergenza pubblica da realizzare periodicamente con la collaborazione di Centri di Formazione, Ministero dell'Interno, organismi con finalità umanitarie.

Attualmente da tale documento non è scaturita alcuna iniziativa concreta. In conclusione segnala però un documento ed un seminario³²¹ utili per la formazione personale.

³²¹ Documento: *"Ruolo del volontariato qualificato nel sostegno psico- sociale nella fase di prima emergenza e socio- assistenziale"* elaborato dal Centro Studi e Formazione Sociale "E. Zancan"- S. Severa 1986; Seminario organizzato dal medesimo Centro a Malosco (TN) 11- 15 luglio 1999: *"Il servizio civile nell'area della protezione civile. Linee guida"*, raccolto in Servizi Sociali, n.2/1999.

UNO SGUARDO ALLA REALTA' INTERNAZIONALE³²²

Con l'aumentare dell'interesse nel campo dalla disastrologia aumentano contemporaneamente, a livello internazionale, anche i provvedimenti per far fronte alle calamità, creando spazi e strumenti per mettere in comune conoscenze e mezzi.

Il primo atto di collaborazione internazionale fra paesi facenti parte le Nazioni Unite, per intervenire in soccorso delle popolazioni colpite da calamità naturali, risale al 1971 quando fu adottata la risoluzione 2816 intitolata "assistenza in caso di catastrofe naturale o di altre situazioni che rivestono carattere di catastrofe". In questa occasione nacque l'Ufficio del Coordinatore delle Nazioni Unite per il soccorso in caso di catastrofe (UNDRO).

Nell'81 l'Assemblea Generale dell'ONU adottò una nuova risoluzione (n.36/225) con la quale identificò tre tipi di eventi in cui intervenire:

- le emergenze che rientrano nelle competenze di uno degli organismi specializzati delle Nazioni Unite (FAO, PAM, HRC, OMS, UNICEF, UNRWA),
- le emergenze che necessitano l'intervento di più organizzazioni,
- le eccezionali macroemergenze che richiedono interventi altamente specializzati.

Nel 1987, con la deliberazione n.42/169, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha designato il 1990- 2000 "il Decennio della cooperazione Internazionale per la riduzione ed il contenimento delle calamità naturali e dei disastri (IDNDR - International Decade for Natural Disasters Reduction)". Lo scopo dell'iniziativa è la predisposizione di un sistema di cooperazione per una efficace organizzazione di protezione civile, al fine di ridurre sostanzialmente e globalmente l'impatto degli eventi naturali sui sistemi sociali, ponendo un'attenzione particolare ai Paesi in Via di Sviluppo³²³.

L'intervento in situazioni di disastro costituisce uno fra gli otto programmi prioritari delle Nazioni Unite per gli anni '90- '95. Esso si prefigge di fare in modo che il 70% di tutti i paesi sviluppi piani generali per affrontare gli aspetti sanitari delle situazioni di emergenza e di disastro, aspetti che includono anche la salute mentale³²⁴.

Scopo dell>IDNDR è diffondere una nuova cultura della protezione civile promuovendo nuovi metodi e tecniche di informazione, formazione ed educazione al fine di ottenere la partecipazione

³²² Cfr. Pepe V., *Il diritto alla Protezione Civile*, Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente 7, Giuffrè editore, Milano, 1996, p. 149-159.

³²³ Cfr. Pelanda E., *Il decennio internazionale per la riduzione delle catastrofi naturali (IDNDR): elementi di scenario politico*, Quad. ISIG 89/2, Programmi emergenze di massa, Gorizia, 1989, p.2.

³²⁴ Cfr. Venturini E., assessore organizzazione panamericana della Sanità, Direttore D.S.M. Azienda ISL di Imola, *PTST - ptSd*, relazione esposta alla Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

attiva dei governi o delle popolazioni³²⁵; intensificare la ricerca, armonizzare le attività di previsione, prevenzione e soccorso.

Il Comitato Scientifico e Tecnico composto da 25 esperti scelti dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, tra esperti in protezione civile di varia nazionalità, ha identificato tre problematiche su cui porre l'attenzione stilando i piani nazionali:

- valutazione dei rischi derivanti dai disastri naturali,
- prevenzione per la riduzione dei rischi e miglioramento dell'attività di soccorso,
- sistemi di preallarme.

La risoluzione 44/236 ha determinato che all'IDNDR partecipano:

- i comitati nazionali per il Decennio che debbono sviluppare un programma di attività per la mitigazione dei rischi, tenendo conto delle finalità del decennio e delle azioni intraprese a livello nazionale, regionale e internazionale³²⁶;
- le istituzioni nazionali accademiche e di ricerca che possono contribuire a promuovere la conoscenza delle tecniche attuali di prevenzione per la mitigazione dei rischi;
- le istituzioni industriali e finanziarie interessate ai piani nazionali e internazionali di protezione civile;
- le organizzazioni locali di protezione civile;
- le organizzazioni nazionali e locali di volontariato;
- le organizzazioni tecniche e scientifiche nazionali e internazionali.

A questi temi si sono aggiunte le decisioni adottate durante la Conferenza mondiale sui disastri naturali a Yokohama del '94, incentrata quasi totalmente sull'efficienza dei sistemi di preallarme³²⁷.

³²⁵ Cfr. Olavi E., *Developpement de la decennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles*, in, *Revue internationale de la Protection Civile*, vol.VI, 3, 1993, p.16; David A., *Natural Disaster*, London, 1993, p.146; Sadok Z., *Droil humanitaire et Protection Civile*, in *Revue internationale de la Protection Civile*, vol. V, 3, 1992, p.6; Camera dei deputati - Servizio studi, *Relazione sul viaggio della delegazione della Commissione Interni della Camera dei Deputati sui sistemi di protezione civile in Giappone e in Cina (14 - 24 aprile 1982)*, p.120.

³²⁶ Cfr. *IDNDR Report 1990/91*, Nazioni Unite, 1991, p.34.

³²⁷ Cfr. *STOP DISASTERS*, n.32, II/97, p.22.

CONCLUSIONI

"se vuoi costruire una nave non radunare
uomini per scegliere il legno e distribuire i
compiti, ma insegna a questi uomini la
nostalgia del mare ampio e infinito"
(Antoine de Saint- Exupery)

Più di una volta è emersa, lungo questo lavoro, l'importanza delle azioni attuate in occasione dell'emergenza. Chi vi prende parte, se solo gente del luogo o da altri paesi; come vi prende parte, attuando interventi già verificati in altre calamità, rigidi e standardizzati o adattandoli alla realtà in cui è arrivato; seguendo quali linee di azione: d'assistenzialismo o di promozione della persona. L'esperienza della calamità è un'esperienza molto particolare e delicata, in poco tempo entrano in gioco numerose forze e dinamiche, che celano altrettanti rischi; il più pericoloso scaturisce da una politica demagogico assistenziale che blocca la vitalità e la creatività del tessuto sociale³²⁸. Sono importantissimi allora gli interventi attuati ed il ruolo che la popolazione gioca.

Per l'Italia (ma in generale per tutti i paesi), le calamità naturali non possono cessare. Dato che, come è stato affermato più volte, a determinare il disastro non è l'estensione nè l'aspetto fisico dell'evento, quanto l'impatto con il sistema sociale e le sue strutture, risulta chiaro che per evitare le calamità bisogna agire su queste, tenendo presente anche la prospettiva psicosociale³²⁹.

Ultimamente gli obiettivi che si prefiggono le forze che entrano in gioco nel soccorso sono quelli di debellare a poco a poco la cultura della protezione civile, per far emergere la cultura della prevenzione³³⁰. A tal fine si sta agendo su due piani. A disastro avvenuto non ci si pone più di fronte a questo più come ad una disgrazia, ma come di fronte ad una opportunità, per una rinascita economica (vengono investiti finanziamenti in quei settori che possono rendere di più), una rinascita sociale fornendo servizi e possibilità di riscatto a tutta la popolazione ed in particolar modo a quelle fasce prima emarginate. A disastro non avvenuto si cerca di limitare i rischi fisici e sociali, attraverso la diffusione di una cultura del rispetto per la natura e un lavoro sul sistema sociale finalizzato a renderlo meno vulnerabile (ponendo attenzione sia sulla popolazione, che sui servizi, che sugli operatori locali).

Contemporaneamente si sta sviluppando la convinzione che ad intervenire, nel soccorso, debbano essere non tanto, o non solo, le forze di protezione civile a livello centrale, che giungono dall'esterno, quanto quelle presenti nel territorio, che precedentemente si sono preparate all'impatto, anche da un punto di vista sociale.

³²⁸ Cfr. Tosoni M., *Le organizzazioni di base*, Sapere, agosto 79, p.41..

³²⁹ Cfr. Cuzzolaro M., Frighi L., *Reazioni umane alle catastrofi*, Fondazione Adriano Olivetti, Gangemi Editore, Roma, 1991, p. 51.

In questa moderna prospettiva, i servizi sociali giocano un ruolo nuovo, che a poco a poco si sta delineando. Un ruolo in cui prende parte anche l'assistente sociale con compiti e conoscenze tutte da inventare e da incentivare, e che può essere fondamentale data la posizione cruciale che occupa. In questo modo le organizzazioni esterne, la Protezione Civile prima di tutto, parteciperebbero alla prevenzione e al soccorso con interventi di supporto alle forze locali.

Solo però con un lavoro a più livelli, su diversi aspetti del sistema, con corsi di preparazione e prevenzione primaria per più soggetti, con l'assunzione di responsabilità da parte di più organismi, con un'estrema fiducia, stima e collaborazione fra le istituzioni e la popolazione, con una presa in carico non più di una società basata sui sintomi, ma basata sulla solidarietà sociale, sarà possibile passare da una cultura della catastrofe ad una cultura della prevenzione.

³³⁰ Cfr. Ramponi G., Direttore del Dipartimento di Salute Mentale Azienda USL3, Regione Umbria, *Relazione introduttiva*, alla Conferenza Nazionale, Foligno, ottobre 1999.

BIBLIOGRAFIA

LIBRI

1. AA.VV., *Il Servizio Sociale professionale nel mutamento dai servizi per emarginati ai servizi sociali per tutti*, in, *Documento di sintesi del seminario triennale: analisi critica degli obiettivi e degli strumenti operativi del servizio sociale*, a cura della Fondazione E. Zancan, Padova.
2. Afan de Rivera, *Considerazioni su i mezzi da restituire il valore proprio a' doni che ha largamente la natura largamente concesso al Regno delle Due Sicilie*, Napoli 1833, volume 1°.
3. Alberoni F. e Tosi A., *Concetti delle scienze sociali che formano la base dei principi del Servizio Sociale di Comunità*, in, AAI, 1965.
4. *Atlante Geografico De Agostini*, Istituto Geografico De Agostini, Novara, 1982.
5. Baldi B., *La gestione dell'emergenza. Le politiche di protezione civile in prospettiva comparata*, Centro di analisi delle politiche pubbliche, Dipartimento di organizzazione e sistema politico, Università di Bologna, tesi di laurea, settembre 1994.
6. Bambini A., Benelli B., Branzanti P., Mirri A., *Politiche sociali e territorio*, in, Toscano M.A. (a cura di), *Scienza sociale, politica sociale, servizio sociale*, Franco Angeli, Milano, 1990.
7. Baratta M., *I terremoti d'Italia. Saggio di storia, geografia e bibliografia sismica italiana*, Torino, 1901.
8. Bianchi E., *Considerazioni sull'etica per pensare nel servizio sociale*, in, T. Vecchiato, F. Villa (a cura di), *Etica e servizio sociale*, Vita e Pensiero Pubblicazioni dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 1995.
9. Boschi E. e Bordieri F., *Terremoti d'Italia. Il rischio sismico l'allarme degli scienziati e l'indifferenza del potere*, Baldini e Castoldi, Milano, 1998.
10. Boschi E., *Catalogo dei forti terremoti in Italia dal 461 a.C. al 1980*, pubblicato dall'Istituto Nazionale di Geofisica e dalla SGA, 1997.
11. Bruno F., *Vulnerabilità individuale ad un disastro naturale incombente*, tesi di laurea, Facoltà di Lettere e Filosofia, Università di Milano, a.a. 1981-1982.
12. Caritas Diocesana di Perugia, Istituto di geriatria e gerontologia dell'Università di Perugia, *Anziani a Nocera Umbra: studio sulle condizioni sociali e sullo stato psico-fisico di una popolazione anziana colpita da evento sismico*, IRRES, 1999.
13. Caritas Italiana, *La Caritas diocesana: indicazioni organizzative e operative per l'attività di protezione civile*, in, *Emergenza protezione civile e comunità cristiana*, Quad. n.36, 1988.
14. Cattarinussi B. e Pelanda C., (a cura di), *Disastro e azione umana. Introduzione multidisciplinare allo studio del comportamento sociale in ambienti esterni*, Milano, 1981.
15. Cattarinussi, Pelanda, Moretti, *Il disastro: effetti di lungo termine*, Editrice Grilli, Udine, 1981,

16. Cecconi S., *L'attività della rete dei servizi nel terremoto di Nocera Umbra del 1997*, tesi di diploma di laurea in Servizio Sociale, Perugia, a.a. 1998/99.
17. Chandessais A., *Comportementes associés aux catastrophes*, Centre d'études psychosociologique des sistres et de leur prevention, Paris 1975, tome 2.
18. Cremoncini V., *Approccio comunitario: ruoli e rapporti fra soggetti sociali*, in, E. Bianchi, F. Vernò (a cura di), *Le famiglie multiproblematiche non hanno solo problemi*, Fondazione E. Zancan.
19. Cuzzolaro M. e Frighi L., *Reazioni umane alle catastrofi*, Fondazione Adriano Olivetti, Gangemi Editore, Roma, 1991.
20. Dal Pra Ponticelli M., (a cura di), *Metodologia del servizio sociale*, Franco Angeli, Milano, 1985.
21. Dal Pra Ponticelli M., *Lineamenti di Servizio Sociale*, Astrolabio, 1987.
22. De Marchi B. e Menoni S., *Comunicazione, coordinamento e piano: gestione del rischio e dell'incertezza*, Quad. ISIG 97/1, Gorizia, 1997.
23. De Marchi Bruna, *Disastri ed emergenze di massa. Una prospettiva sociologica*, in Programma "Emergenze di massa", Gorizia, ISIG, 1989
24. De Nova G., *Codice Civile e leggi collegate*, Zanichelli, Bologna, 1994.
25. Del Vecchio G., *Effetti morali del terremoto in Calabria secondo Francesco Mario Pagano*, Gamberini e Parmeggiani, 1914, (estratto dalla seria I, tomo IX, 1914- 1915 delle memorie della R. Accademia delle scienze dell'istituto di Bologna, classe scienze morali, classe giuridica).
26. Di Sopra L., *La Vulnerabilità sistemica come generazione del rischio*, in, Di Sopra L. e Pelanda C., (a cura di), *Teoria della vulnerabilità. Introduzione multidisciplinare*, ISIG, Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia, Franco Angeli, Milano, 1984.
27. Diocesi di Nocera- Sarno, Caritas Diocesana, *Non solo fango. Sarno dopo l'alluvione*, Libro Bianco delle solidarietà, Edizioni associazione Archè, 1999.
28. Documento, *"Ruolo del volontariato qualificato nel sostegno psico- sociale nella fase di prima emergenza e socio- assistenziale"* elaborato dal Centro Studi e Formazione Sociale E. Zancan- S. Severa 1986.
29. Drabek T.E., *Human system responses to disasters*, Springer Verlag, New York, 1986.
30. Dynes R.R., De Marchi B., Pelanda C., (a cura di), *Sociology of disasters*, Franco Angeli, Milano, 1987.
31. *Emergenze di massa attenuazione del rischio e mitigazione delle conseguenze*, in, *Servizi Sociali n.1/1991*, Fondazione E. Zancan, Padova, 1991.
32. Ferrario F. e Gottardo G., *Territorio e servizio sociale. Aspetti e problemi di un intervento*, ed. Unicopli, Milano, 1987.

33. Fritz C. E., *Disasters*, 1961.
34. Fritz C.E. e Marks E.S., *The NORC studies of human behavior in disaster*, in *Readings in collective behavior*, edited by Robert R. Evans, 2° edition Rand McNalli, 1969.
35. Gallo A., (a cura di), *Dizionario di una catastrofe*, ed. Dolgetta, Sarno, Salerno, 1999.
36. Geipel R., Pohl J., Stagl R., *Opportunità, problemi e conseguenze, della ricostruzione dopo una catastrofe. Uno studio nel lungo periodo sul terremoto in Friuli dal '76 all'88*, Avioni Editore, 1990.
37. Giovannini Don G., *Un popolo nella prova. Nocera Umbra 1997- 1998, nell'anno più difficile del secolo*, Centro Operativo Caritas, Bastia Umbra, Perugia, 1998.
38. *Il servizio civile nell'area della protezione civile. linee guida*, in, *Servizi Sociali*, n.2/1999, Fondazione E. Zancan, Padova, 1999.
39. Lovati A., *Azioni volontarie di protezione civile - dalla frana del Vajont all'alluvione in Piemonte. 1963 - 1994*, Fondazione E. Zancan, Padova, 1995.
40. Lovati A., *Guida alle tematiche di base della Protezione Civile*, Fondazione E. Zancan Padova e Unione Province d'Italia . Roma Padova, 1984.
41. Migliorini P., *Calamità naturali*, Ed. Riuniti, Libri di base, Roma, 1981.
42. Nervo G., *Protezione civile*, in, *Dossier n.2 Supplemento al Servizi Sociali n.1/1991*, Fondazione E. Zancan e Caritas Italiana, Padova, 1991.
43. Ordine Nazionale Assistenti Sociali, *Codice Deontologico dell'Assistente Sociale*, Roma, 1998.
44. Pappalardo S., *Un terremoto per amico: potere, trasgressione e dispute dopo una calamità naturale*, della Collana sociologia del diritto n.24, Franco Angeli, Milano, 1994.
45. Pelanda E., *Il decennio internazionale per la riduzione delle catastrofi naturali (IDNDR): elementi di scenario politico*, Quad. ISIG 89/2, Programmi emergenze di massa, Gorizia, 1989.
46. Pepe V., *Il diritto alla Protezione Civile*, Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente 7, Giuffrè editore, Milano, 1996.
47. R. Lizzi. *Gli aspetti politico - istituzionali nella gestione delle emergenze. Il caso della protezione civile in Italia*, Quad. n.87-5 ISIG, Gorizia, 1987.
48. Romeo R., *Emergenza e Protezione Civile. Raccolta di articoli per una nuova cultura del rischio*, Firenze Editoria, Firenze, 1996.
49. Smith A.O., *Reconstrucción después del desastre: una visión general de secuelas y problemas*, in, *Al Norte del Rio Grande, Ciencias sociales y desastre. Una perspectiva norte americana*, Lavel Allan, compilados, La Red, Columbia, febbraio, 1994.
50. Solbiati e Marcellini, *Terremoto e Società*, Garzanti, Milano, 1983.
51. Stoetzel J. E Chandessais C. A., *Intérêt de l'étude des catastrophes pour les sciences humaines*, in AA.VV. *Les comportements associés aux catastrophes*, Curs, Intust. Intern.du feu, Paris, 1974.

52. Strassoldo R. e Cattarinussi B., (a cura di), *Friuli. La prova del terremoto*, Franco Angeli, Milano, 1978.
53. Tessarin N., *Conseguenze periodiche di lunga durata dei disastri*, in, Programmi emergenze di massa, Quad. n.81.1, ISIG, Gorizia, 1981.
54. Touring Club Italia, *Annuario dei comuni e delle frazioni italiani*, 1993.

PERIODICI, RIVISTE E QUOTIDIANI

55. Barberi F. e Grandori G., *Difendersi dai terremoti la lezione dell'Irpinia*, in *I problemi della transizione n.6/1981*.
56. Barbina G., *Teoria e prassi della ricostruzione*, in, *La Panarie*, n.33- 34, 1976.
57. Bevilaqua P., *Catastrofi, continuità, rotture nella storia del Mezzogiorno*, in, *Laboratorio politico*, n.5- 6, settembre- dicembre, 1981.
58. Boschi E., *La sequenza sismica umbra 1997-1998*, in, *Studi e informazioni, IRRES, Speciale terremoto - prima parte*, anno XI, n. 29-30 gennaio- agosto, Perugia, 1998.
59. Campos Venuti G., *Dopo il terremoto. Una cultura per il territorio*, in *I problemi della transizione. N.6*, 1981.
60. Cristofori C., *Presentazione*, in, *Studi e informazione, IRRES. Speciale terremoto, seconda parte*, anno XI- XII, n. 31- 32, settembre 1998- aprile 1999, Perugia, 1999.
61. Crocq L., *Le trauma et ses mythes*, in, *Psychologie medicale*, a.25, 10, 1993.
62. Dal Pra Ponticelli, *Assistente sociale: identità di una professione*, in, *La rivista di servizio sociale*, n.3, 1979.
63. David A., *Natural Disaster*, London, 1993.
64. De Marchi B., *Spezzare l'equivalenza terremoto = disastro*, in, *Studi e informazioni, Speciale terremoto, prima parte*, IRRES, anno XI, n.29- 30 gennaio- agosto 1998.
65. *DPCinforma n.12, marzo- aprile 1998*, periodico informativo del Dipartimento della Protezione Civile.
66. *DPCinforma, marzo- aprile 1997, anno II, numero 3*.
67. *DPCinforma, numero speciale per le escitazioni SOT e Terremoto dello Stretto '99*.
68. *Famiglia Cristiana, n.48/1999*.
69. Gallito V., prefetto responsabile dell'Unità di ricostruzione, *L'alluvione del Po del novembre 1994: cronaca degli interventi di gestione dell'emergenza*, in, *STOP Disasters, n.22, novembre- dicembre 1994*.
70. Gavarini C., *Dal danno alla ricostruzione*, in, *Dossier. L'Italia che trema, Sapere, febbraio, 1998*.
71. *Gioia, dicembre 1999*.
72. *Gioia, novembre 1999*.

73. Giorgetti E., *Come gestire l'emergenza*, in, *Dossier. L'Italia che trema*, *Sapere*, febbraio, 1998.
74. Grignani M., *Il terremoto invisibile. Le reazioni psicologiche alla catastrofe*, in, *Studi e informazioni*, *IRRES*, *Speciale terremoto, seconda parte*, anno XI-XII, n. 31- 32, settembre 1998- aprile 1999.
75. Grignani M. e Toni A., *I centri di ascolto nei comuni terremotati dell'Umbria. Esperienze e linee guida per una proposta di intervento*, in, *Rassegna italiana di valutazione*, n.9/1998.
76. Guidoboni E., *Perché si studiano i terremoti del passato*, in, *Dossier. L'Italia che trema*, *Sapere* - febbraio 1998.
77. *IDNDR Report 1990/91*, Nazioni Unite, 1991.
78. *Il Corriere della sera*, 16 gennaio 1968.
79. *Il Manifesto* martedì 8 novembre 1994.
80. *Il Manifesto*, mercoledì 9 novembre 1994.
81. *Il Manifesto*, sabato 27 settembre 1997.
82. *Il Manifesto*, domenica 28 settembre 1997.
83. *Il Manifesto*, martedì 30 settembre 1997.
84. *Il Manifesto*, venerdì 27 marzo 1998.
85. *Il Manifesto*, giovedì 7 maggio 1998.
86. *Il Manifesto*, domenica 10 maggio 1998.
87. *Il Manifesto*, sabato 9 maggio 1998.
88. *Italiacaritas*, n.1/95.
89. *Italiacaritas*, n.10/97.
90. *Italiacaritas*, n.11/97.
91. *Italiacaritas*, n.6/98.
92. Kerzer D.I., *Aspetti politici delle calamità naturali: riflessioni sulla ricerca americana*, in, *Laboratorio Politico* n.5 -6, settembre - dicembre, 1981.
93. *La Città*, 15 dicembre 1994, anno 1, n.2.
94. *La Nazione*, 5 ottobre 1997.
95. *La Nazione*, 6 ottobre 1997.
96. *La Protezione Civile Italiana*, anno XIX, n.7, settembre 1999.
97. *La Protezione Civile Italiana*, *Mensile di informazione e studi per le componenti della Protezione Civile*, anno XIX, n.6, luglio- agosto 1999.
98. *La Repubblica*, domenica 6 novembre 1994.
99. *La Repubblica*, lunedì 7 novembre 1994.
100. *La Repubblica*, venerdì 11 novembre 1994.
101. *La Repubblica*, domenica 13 novembre 1994.
102. *La Repubblica*, 18 e 19 dicembre 1999.

103. *La Repubblica*, mercoledì 6 maggio 1998.
104. *La Repubblica*, giovedì 7 maggio 1998.
105. Lovati A., *Formazione del volontariato di Protezione Civile*, in, *Studi e informazioni*, IRRES, *Speciale terremoto - prima parte*, anno XI, n. 29-30 gennaio- agosto, Perugia, 1998
106. *L'Unità*, martedì 8 novembre 1994.
107. Olavi E., *Developpement de la decennie international de la prévention des catastrophes naturelles*, in, *Revue international de la Protection Civile*, vol.VI, 3, 1993
108. Sadok Z., *Droit humanitaire et Protection Civile*, in *Revue international de la Protection Civile*, vol. V, 3, 1992.
109. *STOP disasters*, n.27, I/96.
110. *STOP disasters*, n.32, II/97.
111. Tessarin N., *Conseguenze psicologiche a lungo termine dei disastri naturali*, in *Animazione sociale. Beni culturali e ambientali processi formativi, emarginazione*, Rivista di studi e di interventi del volontariato in campo nazionale ed internazionale, anno XIII, n. 50, marzo-aprile, 1983.
112. Toni A., *La rappresentazione della catastrofe e la dimensione soggettiva*, in, *Studi e informazioni*, IRRES, *Speciale Terremoto, seconda parte*, anno XI- XII, n.31- 32, settembre 1998- aprile 1999.
113. Tosoni M., *Le organizzazioni di base*, in, *Sapere*, agosto 1979.
114. Zamberletti G., *Dossier 118. La Repubblica*, 25 luglio 1981. *Appunti per un ministero delle catastrofi*.

NORMATIVA

115. *Legge 8 dicembre 1970, n.996*. Norma sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità.
116. *DPR 15 gennaio 1972, n.9*. Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale.
117. *DPR 6 febbraio 1981, n.66*. Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità.
118. *Legge 23 agosto 1988, n.400*. Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
119. *Legge 8 giugno 1990, n.142*. Ordinamento delle autonomie locali.
120. *Legge 24 febbraio 1992, n.225*. Istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile.
121. *DPCM 26 luglio 1993*. Comitato nazionale di volontariato di protezione civile.
122. *DPR 21 settembre 1994, n.613*. Regolamento recante norme concernenti la partecipazione delle associazioni di volontariato nelle attività di Protezione Civile.

123. *L.R. della Regione Piemonte, del 13 aprile 1995, n.62.* Norme per l'esercizio delle funzioni socio- assistenziali.
124. *Decreto Legislativo del 30 luglio 1999, n.300.* Riforma dell'organizzazione del governo, a norma dell'art.11 della legge 15 marzo 1997, n.59.

ATTI DI CONVEGNI

125. Asti Contemporanea 3, *Emergenza alluvione*, Istituto per la storia della resistenza e della società contadina della Provincia di Asti, Asti, 1995.
- Bonet L., *Il sistema politico. La depoliticizzazione delle decisioni. Il decentramento dell'autorità. L'emergenza come risorsa politica;*
 - Lajolo L., *Sindaci in emergenza. I compiti delle istituzioni e le esigenze della popolazione. I soccorsi e la ricostruzione. La cultura della Protezione Civile.*
126. Atti del convegno "*Alluvione quale lezione? Il creato, dono di Dio nelle mani degli uomini*", Alessandria, 21 ottobre 1995.
127. Atti della conferenza Nazionale "*Il terremoto dentro. Superare lo stress, attivare le risorse della comunità, promuovere il benessere*", tenutasi a Foligno, il 15- 16 ottobre 1999, promossa dal Comune di Foligno, l'A.USL3 della Regione Umbria e l'Osservatorio per la Salute Mentale.
- Interventi di:
- Antonini N., Arnone R., Centanni A., D'Ambrosi E., Tagliamonte, unità Operativa di Salute Mentale, Distretto di salute mentale n.95 Sarno, ASL1 Salerno;
 - Fabbri P., Comune di Foligno, *L'attivazione delle risorse civiche della comunità. Construzione di una rete integrata per l'efficacia e la tempestività degli interventi;*
 - Grappasonni I., Petrelli F., Marino R., Pellegrini M., Cocchioni M., *Disastri naturali e salute. Analisi epidemiologica su un campione di popolazione della zona epicentrale del sisma Umbria- Marche 1997;*
 - Lorenzetti M.P. e Mancini G., *Attivazione delle risorse psicologiche nella popolazione in situazione di crisi;*
 - Quercia V.;
 - Ramponi G., Dipartimento di Salute Mentale Azienda USL3, Regione Umbria, *Introduzione;*
 - Rogialli S.,
 - Toni A., A.USL3 la Regione Umbria, *La catastrofe, lo sradicamento, il reinserimento. Riflessione a due anni dal terremoto;*
 - Ungaro D., ISIG di Gorizia e U.O. Psicologia ASL 10 Firenze, *La comunicazione e la prevenzione del rischio come risorse comunitarie. Considerazioni sul terremoto di "San Francesco";*

- Venturini E., D.S.M. Azienda USL di Imola, *PTST - ptSd*.

128. Seminario a Malosco (TN) 11- 15 luglio 1999: *"Il servizio civile nell'area della protezione civile. Linee guida"* (raccolto in *Servizi Sociali*, n.2/1999).

SITI INTERNET

- 129. ML del sito www.serviziosociale.com
- 130. www.comune.bracigliano.sa.it/II_paese.htm
- 131. www.protezionecivile.it
- 132. www.regione.umbria.it/ricostruzione/epicentri
- 133. www.repubblica.it/online/fatti/fango/bracigliano/bracigliano.html/
- 134. www.terremoto.org
- 135. www.valutazione.it/rassegna.

DIZIONARI ED ENCICLOPEDIE

- 136. *Enciclopedia del diritto*, De Agostini, 1999.
- 137. *Enciclopedia Europea Garzanti*, 1980.
- 138. *Enciclopedia Motta*, Milano, 1983.
- 139. Fritz C.E., voce, *Disaster*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, McMillon, London, 1968.
- 140. Quarantelli E.L. e Wenger D., voce *Disastro*, in *Nuovo dizionario di sociologia*, ed. Paoline, 1987.
- 141. voce *calamità naturali*, in, *Enciclopedia del diritto*, De Agostini, 1999.
- 142. voce *Protezione civile*, in, *Lessico Universale Italiano*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Treccani, Roma.

ALTRE FONTI

- 143. *ACI Carta Turistica*, scala 1:275.000, Piemonte, Liguria e Val d'Aosta.
- 144. Camera dei deputati - *Servizio studi*, *Relazione sul viaggio della delegazione della Commissione Interni della Camera dei Deputati sui sistemi di protezione civile in Giappone e in Cina (14 - 24 aprile 1982)*
- 145. *Comunicato stampa ANSA Regionale, della regione Umbria, del 18 agosto 1998.*

RINGRAZIAMENTI

A conclusione ringrazio quindi il prof. Luigi Gui che mi ha proposto questo lavoro e che mi ha seguito nell'elaborazione; tutte le persone che mi hanno aiutato fornendomi materiale e agganci: S. Chiara, S. Paola, Don Girolamo, il Dott. Conti Papuzza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Dr.ssa Volpini Responsabile del Settore Sanitario del Dipartimento della Protezione Civile e la collaboratrice del suo ufficio, il dott. Sergio Achille del Settore Volontariato della Protezione Civile; il presidente Paola Rossi, la segretaria Simona e l'a.s. Valerio Quercia del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali; il Dott. Grignani dirigente medico del Centro di Salute Mentale di Foligno, la Dr.ssa Toni dirigente sociologa sanitaria del servizio assistenza sociale dell'Azienda USL n.3 Regione Umbria; la signora Olanas M.R. e Don Antonio Cecconi Vicedirettore Nazionale della Caritas Italiana; l'a.s. Barbara Salvetti presidente dell'Ordine degli Assistenti Sociali del Piemonte; l'Ordine degli Assistenti Sociali del Veneto; l'a.s. Daniele Poletti dell'Ordine degli Assistenti Sociali dell'Umbria; il bibliotecario dell'ISIG di Gorizia, della Biblioteca Civica di Padova, della Biblioteca Civica di Vicenza; tutti gli operatori (assistenti sociali, direttori, segretarie, medici) dei servizi locali che ho contattato e che mi hanno fatto avere del materiale: l'a.s. Silvia Cecconi di Nocera Umbra, l'a.s. Beatrice Boco di Perugia, l'a.s. Carmela di Mella del Centro di Salute mentale di Foligno; l'a.s. Giovanna Marrone e il dott. Giuseppe Vecchi responsabile dell'USL 18 di Alba (CN), dott. Anna Aschero responsabile del Servizio Socio- Assistenziale della Comunità Montana di Ceva (CN), a.s. Lovotti del Comune di Canelli (AT), gli operatori del Consorzio per i Servizi Socio- assistenziali del Monregalese (Mondovì), del comune di Mondovì, della Prefettura di Cuneo, il dott. Berzano, il direttore socio-assistenziale, il dott. Giorgio Ghia e l'a.s. Agnese Bianco del Comune di Asti, l'a.s. Tea Baraldi del Consorzio Intercomunale dei Comuni di Alessandria, la Sig.ra Sardi del comune di Alessandria; la segretaria del CISA Asti Sud che ha avuto la pazienza di sentirmi in continuazione; l'a.s. Maria Santaniello del Comune di Bracigliano (Salerno), la dott.ssa Clelia Buonaiuto Capo Settore dei Servizi Sociali del Comune di Sarno; Giuseppe Lanzi della Caritas Italiana, Sig. Aniello Annunziata della Protezione Civile di Sarno, l'a.s. Ghigliotti del comune di San Felice a Cancellò.

Un grazie particolare a Cristina da Roma, Giulio e la sua famiglia di Udine, per la loro ospitalità, allo zio Dino per la disponibilità tecnica; a Suor Chiara, P. Alceo, Don Girolamo, Daniela e Franco, che hanno creduto in me; a tutti i compagni e le compagne di viaggio di questi mesi: la mia famiglia prima di tutti, gli amici dei comboniani, gli amici di Altichiero, gli amici e gli abitanti di Nocera (Elena, Mariangela, Emiliano, Marta e Serena, Mimma e Orlando, Mariangela e Domenico), le amiche del DUSS ed in particolar modo il club del fine settimana, ed infine Cristina, Michela ed Elisa con le quali trascorsi la prima settimana al Campo Caritas.