

EMERGENCY PLAN



La vulnerabilità come condizione umana dei disastri

Quaderno 5.1 - Sicurezza, Prevenzione
e Sicurezza in emergenza

Stefano Zanut
Consuelo Agnesi

Molteplacit(t)à. Spazi che accolgono relazioni in movimento

Collana a cura di **CERPA Italia Onlus**

Iniziativa promossa da **Regione Emilia-Romagna**

nell'ambito della convenzione tra la Regione Emilia-Romagna e il Centro Europeo di Ricerca e Promozione dell'Accessibilità (CERPA) Italia Onlus per la realizzazione di attività di ricerca, formazione, ricognizione e supporto in materia di accessibilità e fruibilità degli spazi pubblici e degli edifici nell'ambito del territorio regionale.

CERPA Italia Onlus

Centro Europeo di Ricerca e Promozione dell'Accessibilità

CRIBA Emilia-Romagna

Centro Regionale d'Informazione sul Benessere Ambientale

Segreteria scientifica: Piera Nobili

Segreteria editoriale: Elisabetta Sofi

La vulnerabilità come condizione umana dei disastri

Stefano Zanut, Consuelo Agnesi

Con il patrocinio di
INU - Istituto Nazionale Urbanistica

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

© Dove non diversamente specificato, le immagini appartengono all'archivio CERPA E CRIBA - ER. TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI.

QUADERNO 5.1

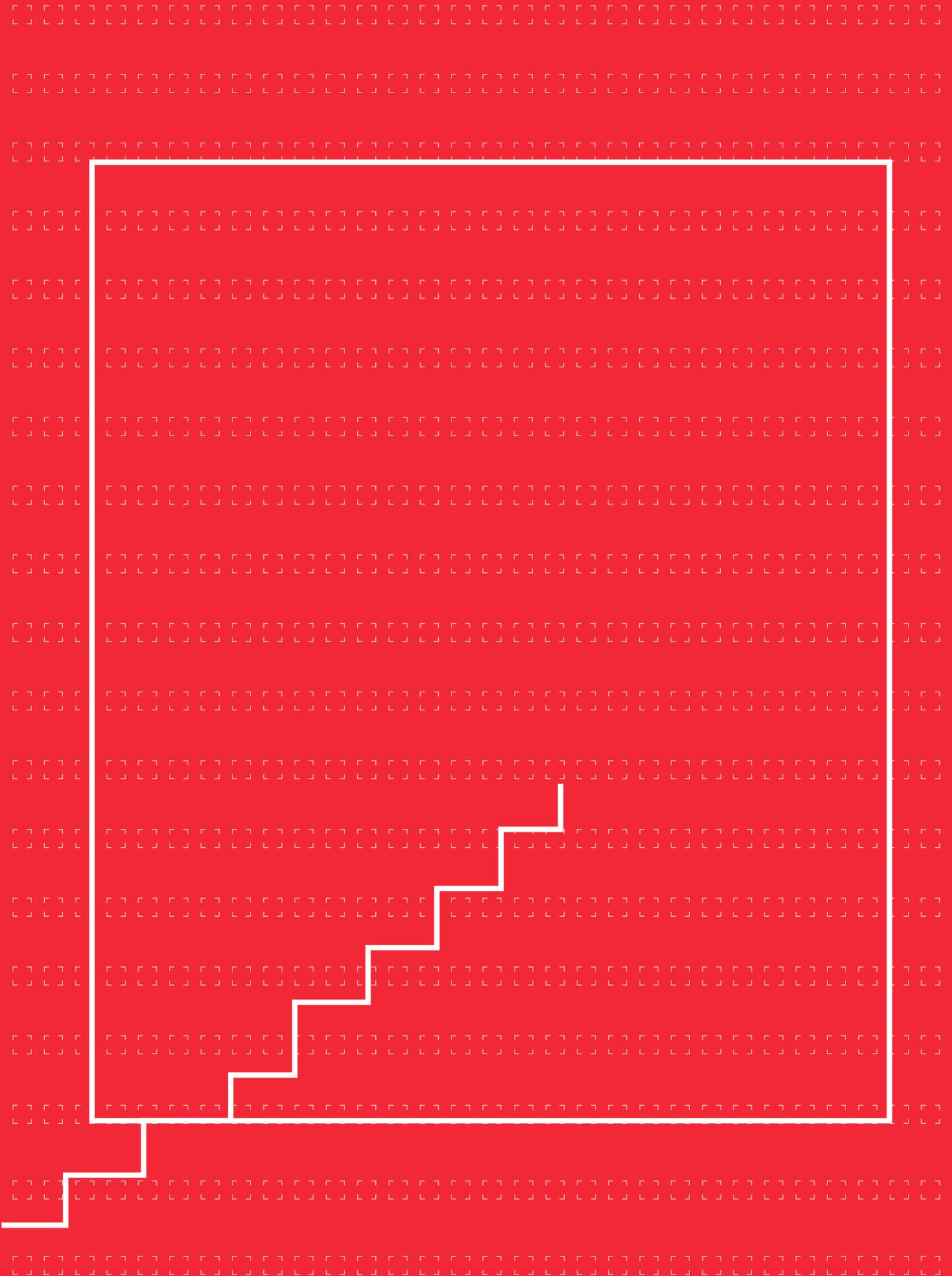
GIUGNO 2024

**Quaderno 5.1
Sicurezza**

La vulnerabilità come condizione umana dei disastri.

**Stefano Zanut
Consuelo Agnesi**





INDICE

00	PREFAZIONE	07
01	PERSONE E VULNERABILITÀ	08
02	RISCHIO, DISASTRI E VULNERABILITÀ	11
03	LA VULNERABILITÀ MISURATA DAGLI EVENTI	
	3.1 L'uragano Katrina e il terremoto giapponese del 2011: analisi dei dati	15
	3.2 Criticità nella pianificazione, comunicazione e gestione dell'emergenza durante l'uragano Katrina	18
	3.3 I piani di emergenza inclusivi: a che punto siamo?	19
04	DALL'ICF ALLA CONVENZIONE ONU: NUOVI APPROCCI AL TEMA DELLA VULNERABILITÀ	22
05	ROVESCiare LA VULNERABILITÀ: SPUNTI PER UNA RISPOSTA INCLUSIVA ALL'EMERGENZA A PARTIRE DALLA PIANIFICAZIONE	
	5.1 Aspetti da considerare in una pianificazione inclusiva dell'emergenza	25
	5.2 Gestire la situazione	29
	5.3 Le raccomandazioni della Commissione Europea dell'8 febbraio 2023	33
06	SBRIGHIAMOCI	34
07	APPENDICI	
	Appendice A. Proposta di una roadmap delle vulnerabilità	36
	Appendice B. Il concetto di vulnerabilità nella percezione sociale	40
08	BIBLIOGRAFIA	43
09	AUTORI	44

È una legge non scritta: chi vuole starmi vicino deve assumersi la responsabilità della mia anima. Perché qualunque idiota può capire come sia facile uccidermi. Uno sguardo ben mirato basterebbe. Sono convinto che da qualche parte, dentro me, c'è un punto vulnerabile che chiunque, anche uno sconosciuto, può vedere e colpire. (D. Grossman)

00 PREFAZIONE

Quando vogliamo descrivere un aspetto di debolezza di un sistema, il cosiddetto tallone di Achille, usiamo spesso la parola **vulnerabilità** per farlo. Se poi l'associamo anche alle persone vogliamo identificare in loro una sorta di predisposizione a subire conseguenze e così è stato anche, ad esempio, durante l'emergenza Covid-19, quando erano considerate vulnerabili le persone la cui condizione di salute poteva incidere sulle conseguenze del virus. Ma il significato di questa parola s'impone anche quando ci riferiamo a eventi emergenziali di origine naturale (come ad esempio terremoti, inondazioni, siccità oppure ondate di calore) o connessi con le attività dell'uomo (è il caso degli incidenti in impianti industriali con possibile ricaduta sul territorio circostante, degli incendi negli ambienti della vita quotidiana, solo per fare alcuni esempi), dove spesso a subire maggiori conseguenze sono le persone anziane, quelle con disabilità, i bambini, le persone povere o altre le cui condizioni possono in qualche modo incidere sulla loro possibilità di rispondere e salvarsi.

Considerando l'origine di questa parola incontriamo il latino *vulnerabilis*, da *vulnus*, ovvero ferita, con il suffisso *bilis*, che vuole rappresentare una possibilità, così che questa lettura etimologica ci invita a riflettere in merito alle più idonee strategie da adottare per evitare che questa condizione si possa effettivamente concretizzare. Si delinea in tal modo il possibile contributo di molti aspetti capaci di favorire o compromettere tale possibilità, tra cui anche le condizioni ambientali e le modalità per gestirle.

A questo punto, come mettere in evidenza il delicato equilibrio che s'instaura negli scenari emergenziali e l'attenzione verso i fattori che possono in qualche modo agevolare o compromettere la risposta sociale?

Saper analizzare e mettere in relazione tra loro questi aspetti diventa così una modalità importante per capire come le persone e le loro comunità possono subire conseguenze, ma anche quali strumenti mettere in atto per tutelarle. Obiettivo di questo breve contributo è tracciare un profilo qualitativo della vulnerabilità delle persone nei disastri, come strumento da considerare in fase di pianificazione e gestione di eventi emergenziali. Per questo viene proposto un percorso che partendo dallo stato dell'arte su questo tema arrivi a delineare soluzioni alla luce anche di un'analisi dei casi che si sono verificati nel mondo.

01 PERSONE E VULNERABILITÀ

Come già evidenziato in premessa la parola *vulnerabilità* viene solitamente usata per esprimere la possibilità di subire conseguenze da un evento, un aspetto che può essere declinato nelle molte dimensioni della vita quotidiana, ma che nel prosieguo sarà gestita con riferimento agli aspetti connessi con le emergenze che possono coinvolgere la società. Gli eventi che restituiscono i media, infatti, ci hanno messo in guardia su questi aspetti proprio a partire dall'estrema vulnerabilità delle persone coinvolte e le conseguenze connesse. A volte è il concetto stesso di "persona" a portarci fuori strada su questi temi, ritagliato com'è in modo quasi sartoriale su un "*adulto-medio-sano, un soggetto non più bambino e non ancora anziano, con caratteristiche antropometriche nella media, un soggetto privo di deficit fisici, sensoriali o cognitivi, inserito o inseribile nei processi produttivi*"¹, mentre risulta necessario considerare quella che possiamo definire una "*utenza reale nella sua fortemente composita e oggettiva diversità, ovvero e più semplicemente non un'utenza irreal*"². Inoltre, non sono da considerare solamente le persone di per sé, ovvero avulse dal contesto in cui vivono, si muovono e interagiscono con l'ambiente circostante, ma anche le loro condizioni sociali. In sostanza diventa importante porre attenzione al fatto che le conseguenze di un evento dipendono non solo dalle modalità con cui si manifesta, ma anche in base alle caratteristiche del territorio e della popolazione su cui impatta.

Da questo punto di vista quella che sta emergendo è una prospettiva della vulnerabilità che l'Ufficio per la Riduzione dei Rischi delle Nazioni Unite (UNDRR - United Nations Office for Disaster Risk Reduction) definisce come "*le condizioni determinate da fattori o processi fisici, sociali, economici e ambientali che aumentano la suscettibilità di un individuo, una comunità, beni o sistemi agli impatti dei pericoli*"³.

L'evidenza dei fatti e i dati associati mettono in risalto come spesso siano le condizioni sociali, politiche ed economiche delle persone a determinare impatti differenziati e sproporzionati nell'ambito di un disastro; inoltre, molti rischi a cui sono esposte non derivano semplicemente da processi naturali, ma sono stati resi più probabili e intensi dagli interventi dell'uomo. Nonostante ciò sia da tempo riconosciuto, i disastri continuano ad essere interpretati come fatalità oppure semplificati come "naturali". Si tratta di riconoscere anche il contributo dell'uomo invece di colpevolizzare solo la natura, o più genericamente il clima, una consapevolezza da cui potrebbe derivare anche un diverso approccio a questi temi con una modalità proattiva ed equa, pertanto potenzialmente di successo verso la riduzione dell'impatto dei disastri.

1. Lauria A., *Esigenze dell'uomo e progettazione degli habitat*, in Lauria A. (a cura di), *Persone 'reali' e progettazione dell'ambiente costruito*, Maggioli, 2003.

2. De Rocco P., *Dal concetto di "barriera architettonica" a quello di "accessibilità"*, in *Progettare per la lentezza*, Pordenone, 1999.

3. <https://www.undrr.org/terminology/vulnerability>

È il concetto stesso di disastro a suggerire che sia un aspetto indipendente da una vulnerabilità spesso costruita, come si è detto. A puro titolo di esempio si possono considerare i processi di urbanizzazione non pianificati, ingiustizie sistemiche che possono negare ad alcune persone l'accesso alle risorse e processi di emarginazione dovuti a religione, classe, disabilità, etnia, sesso o età. La vulnerabilità acquista quindi una dimensione diversa da quella che vogliamo più semplicisticamente identificare come una condizione a carico esclusivo delle persone, una sorta di peccato originale da espiare che incombe su di loro, ma va considerata invece come la conseguenza di processi sociali e politici che includono aspetti di potere e (cattivo) governo. Queste disuguaglianze strutturali si creano in modi spesso deliberati e ancorati a strutture sociali e politiche.

Ne sono un esempio le aree urbane dove i pericoli naturali diventano disastri a causa di processi di pianificazione sbagliati, o di bassa qualità, e comunque non coerenti con i possibili rischi che le potrebbero coinvolgere. I risultati sono infrastrutture inadeguate, mancanza di sistemi di supporto sociale che potrebbero ridurre gli impatti o aiutare con il recupero da disastri passati e processi che spingono i gruppi di persone più vulnerabili a vivere in aree pericolose del territorio. Tutto ciò, come già detto, provoca impatti sproporzionati soprattutto laddove esistono più pericoli contemporaneamente, che fanno emergere il concetto di "vulnerabilità differenziata", di cui tener conto nelle politiche volte ad affrontare i rischi e la vulnerabilità stessa.

In questa dimensione i disastri si verificano quando i rischi incontrano la vulnerabilità ed è quindi necessario riconoscere le componenti create dalla società sia per quanto concerne la vulnerabilità sia per il pericolo e sottolineare l'azione umana per ridurre in modo proattivo gli impatti. *"Incolpare la natura o il clima per i disastri devia la responsabilità. È in gran parte l'influenza umana che produce vulnerabilità. Puntare il dito contro le cause naturali crea una narrativa di crisi politicamente conveniente che viene utilizzata per giustificare leggi e politiche reattive ai disastri. Ad esempio, è più facile per le amministrazioni pubbliche incolpare la natura invece di affrontare la vulnerabilità sociale e fisica causata dall'uomo. Una deviazione di responsabilità porta anche alla continuazione di uno status quo iniquo in cui le persone più vulnerabili della società sono ripetutamente le più colpite in ogni disastro. Un discorso che attribuisce i disastri alla natura apre una sottile via di uscita per coloro che sono responsabili della creazione di vulnerabilità"*⁴.

4. Raju E., Boyd E., Otto F., *Stop blaming the climate for disasters*, in *Nature - Communication Earth & Environment*, 2022.

IL CONCETTO DI DISASTRO⁵

Le Nazioni Unite identificano il disastro come una grave interruzione del funzionamento a qualsiasi livello di una comunità o una società in conseguenza di eventi che interagendo con le condizioni di esposizione, vulnerabilità e capacità di risposta portano a conseguenze sulle persone, con un impatto economico e ambientale. L'effetto di un tale evento può essere immediato e localizzato, oppure diffuso, e durare a lungo, mettendo così alla prova le risorse delle comunità su cui impatta. Questo può richiedere anche la necessità di un massiccio intervento di soccorso e assistenza con risorse nazionali o internazionali. Emergenza è talvolta un termine usato al posto di disastro, come ad esempio nell'ambito di rischi biologici e tecnologici o di emergenze sanitarie, che però possono riferirsi anche ad eventi pericolosi che non comportano una grave interruzione del funzionamento di una società. I danni conseguenti da un disastro si realizzano durante e immediatamente dopo l'evento. Questo è solitamente misurato in unità fisiche (ad esempio metri quadrati di edifici, chilometri di strade, ecc.) e descrive la distruzione totale o parziale di beni fisici, l'interruzione dei servizi di base e i danni alle fonti di sostentamento nell'area interessata.

Il termine include impatti economici, umani e ambientali e può considerare decessi, lesioni, malattie e altri effetti negativi sul benessere fisico, mentale e sociale dell'uomo. Nel Quadro di Sendai per la riduzione del rischio di catastrofi 2015-2030⁶, si considerano, infine, anche i seguenti termini:

- Disastro su piccola scala: una condizione che colpisce solo le comunità locali che richiedono assistenza al di là della comunità colpita.
- Disastro su larga scala: una condizione che colpisce una società che richiede assistenza nazionale o internazionale.
- Catastrofi frequenti e non frequenti: dipendono dalla probabilità di accadimento e dal periodo di ritorno di un determinato pericolo e dai suoi impatti. L'impatto di frequenti disastri potrebbe essere cumulativo o cronico.
- Disastro a insorgenza lenta: definito come quello che emerge gradualmente nel tempo, potrebbe essere associato, ad esempio, a siccità, desertificazione, innalzamento del livello del mare, malattie epidemiche.
- Disastro improvviso: è quello innescato da un evento pericoloso che emerge rapidamente e/o inaspettatamente. I disastri improvvisi potrebbero essere associati, ad esempio, a terremoti, eruzioni vulcaniche, flash flood⁷, incidenti in industrie chimiche, guasti alle infrastrutture critiche, ecc.

5. United Nation, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, 2016.

https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf

6. UNISDR (2015), *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*.

https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaimrameworkfordrren.pdf

7. *Flash flood* è un termine utilizzato nella bibliografia scientifica per rappresentare fenomeni molto veloci, quasi improvvisi, che si verificano a seguito di intensi temporali associati a nubifragi in lento movimento o anche stazionari su piccoli bacini idrici, fiumi, torrenti e perfino ruscelli. L'evento che ha colpito le Marche nel settembre 2022, ad esempio, è considerato di questo tipo.

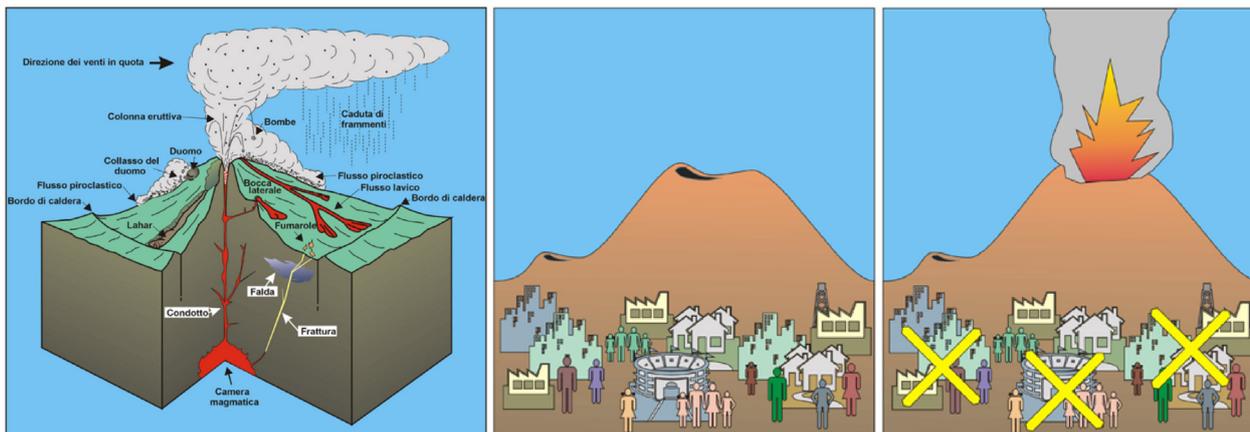
02 RISCHIO, DISASTRI E VULNERABILITÀ

Il rischio connesso col verificarsi di disastri si esprime come la probabilità di perdita di vite umane e danni al territorio e alle sue infrastrutture in un determinato periodo di tempo. In generale viene espresso con la relazione che segue in cui sono coinvolte variabili come il pericolo, l'esposizione e la vulnerabilità:

Rischio = Pericolo x Esposizione x Vulnerabilità

Dove:

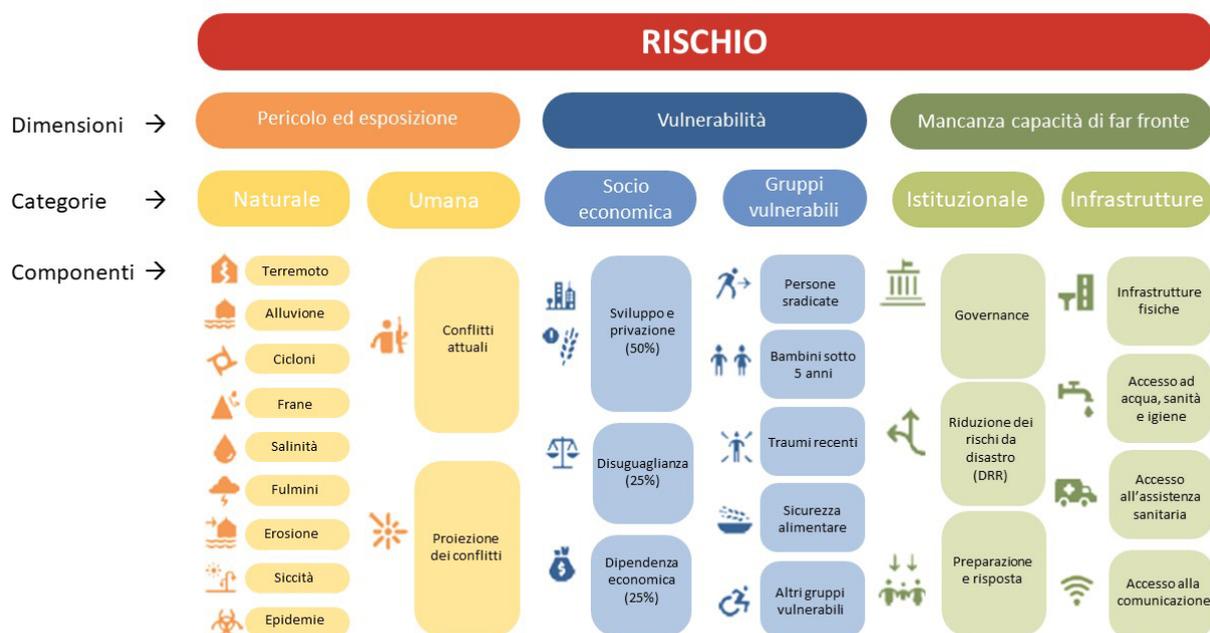
- Il **pericolo** rappresenta la probabilità che si manifesti una condizione avversa (ad es. terremoto, piogge intense, incendi di vegetazione, ecc.) in un luogo specifico.
- L'**esposizione** rappresenta l'insieme di proprietà e infrastrutture esposte a un pericolo e può includere fattori socioeconomici.
- La **vulnerabilità** spiega la suscettibilità a subire danni. Le funzioni di fragilità e vulnerabilità stimano rispettivamente il rapporto di danno e la conseguente perdita e/o il costo sociale (ad esempio numero di feriti, deceduti, senzatetto, ecc.) generato da un pericolo in base a una specifica esposizione).



Il rischio vulcanico è il prodotto di tre fattori: la pericolosità vulcanica, il valore esposto e la vulnerabilità (da AA.VV., *I vulcani napoletani: pericolosità e rischio*, Osservatorio Vesuviano <www.ov.ingv.it/ov/doc/vulcani_napoletani_HQ.pdf>).

Sono stati sviluppati diversi tentativi di rendere operativi tali concetti considerando un'ampia varietà di caratteristiche. Da una parte si mettono in luce le condizioni fisiche e ambientali, come la prossimità alla fonte di pericolo e lo stato del patrimonio insediativo, dall'altra le caratteristiche sociali, economiche e demografiche delle popolazioni interessate. Questi elementi variano nel tempo e nello spazio influenzando il grado di esposizione alla pericolosità di un luogo o un contesto.

La vulnerabilità sociale è dunque una proprietà riferibile a quest'ultima circostanza, oltre che a individui e gruppi sociali.



+ Dimensioni, categorie e componenti del rischio (da UNDRR, *Understanding disaster risk*, 2019 <https://www.preventionweb.net/understanding-disaster-risk/component-risk/disaster-risk>).

Il concetto di vulnerabilità è stato a lungo oggetto di dibattiti e interpretazioni da parte di diverse scuole di pensiero, ma è generalmente visto come un costrutto sociale associato alla fragilità di fronte al rischio naturale. Lori Peek, Direttore del Natural Hazards Center dell'Università del Colorado-Boulder, osserva che tutte le ricerche condotte attribuiscono sostanzialmente la vulnerabilità e l'esposizione ai rischi naturali alle intersezioni tra indicatori ambientali e sociali, che includono aspetti come la qualità degli insediamenti umani, dell'ambiente costruito, lo stato socioeconomico, il genere, la razza, l'etnia, l'età, le condizioni di disabilità e lo stato di salute, l'occupazione, l'istruzione, l'accesso alle risorse e la rete sociale⁸. Nel contesto di un disastro, quindi, questo termine viene impiegato per descrivere la possibilità di subire danni da un evento naturale potenzialmente pericoloso.

Da questo punto di vista non è difficile identificare i bambini, gli anziani, le donne, le minoranze razziali ed etniche, i poveri, le persone con disabilità e gli immigrati come vulnerabili in queste circostanze. Inoltre, gli individui e le loro comunità possono essere anche geograficamente vulnerabili perché vivono in luoghi pericolosi (ad esempio zone costiere, aree sismiche, ecc.) per mancanza di un migliore accesso al territorio, oppure per motivi come la povertà o l'impossibilità di accesso a risorse da investire in misure di protezione per affrontare situazioni di crisi. Le persone possono essere socialmente vulnerabili anche perché fanno parte di un gruppo minoritario, o hanno un accesso limitato alla protezione sociale.

8. Peek L., *Children and disasters: Understanding vulnerability, developing, and promoting resilience - An introduction*, in *Children, Youth and Environments*, 18/2008.

La vulnerabilità, in sostanza, è associata ai sistemi sociali, economici e politici che possono trasformare un evento pericoloso in una crisi o, per l'appunto, in un disastro.

Sebbene questi concetti siano precedenti alla nostra epoca, solo negli ultimi anni si è attivata una certa attenzione al riguardo. Già nel 1755 Jean Jacques Rousseau considerò la dimensione sociale dei disastri attraverso la descrizione delle conseguenze del terremoto che il primo settembre di quell'anno colpì Lisbona causando danni ingentissimi e la perdita di molte vite umane. Secondo il filosofo tali conseguenze potevano essere intese non solo come risultato dell'evento naturale di per sé, ma anche collegate al modo in cui le infrastrutture e le pratiche sociali avevano contribuito al disastro. Così si esprime in una lettera indirizzata a Voltaire: *“Restando al tema del disastro di Lisbona, converrete che, per esempio, la natura non aveva affatto riunito in quel luogo ventimila case di sei o sette piani, e che se gli abitanti di quella grande città fossero stati distribuiti più equamente sul territorio e alloggiati in edifici di minor imponenza, il disastro sarebbe stato meno violento o, forse, non ci sarebbe stato affatto. Ciascuno sarebbe scappato alle prime scosse e si sarebbe ritrovato l'indomani a venti leghe di distanza, felice come se nulla fosse accaduto”*⁹.

Ma è solo dagli anni '70 del secolo scorso che si è attivata un'ampia discussione sui fattori e i relativi meccanismi connessi con la vulnerabilità, a cominciare dall'analisi delle caratteristiche geografiche del territorio, le politiche insediative e gli standard sulla sicurezza degli edifici. È in quel contesto che lo studio delle fonti e dei fattori in gioco ha permesso di ampliare la visione su questi temi fino a includere non solo le caratteristiche individuali, i fattori socio-economici e i sistemi di governo, ma anche le condizioni temporali e situazionali, tutti aspetti considerati nel contesto internazionale delle politiche sulla riduzione dei rischi da disastro che sono alla base del Quadro di riferimento di Sendai (2015-2030)¹⁰.

9. Rousseau J.J., *Lettera a Voltaire sul disastro di Lisbona*, 1756. <http://www.nuovomonitorenapoletano.it/index.php?option=com_content&view=article&id=1706:lettera-di-rousseau-a-voltaire-sul-disastro-di-lisbona&catid=86&Itemid=28>

10. <<https://www.protezionecivile.gov.it/it/approfondimento/il-quadro-di-riferimento-di-sendai--2015-2030->>>

IL QUADRO DI RIFERIMENTO DI SENDAI (2015 - 2030)

Il "Quadro di riferimento di Sendai per la riduzione del rischio di disastri (2015-2030)" è un documento internazionale adottato il 15 marzo 2015 dalle Nazioni Unite nel contesto della Conferenza mondiale sulla riduzione del rischio di disastri tenutasi proprio a Sendai, in Giappone. Si tratta di una città simbolo quando si parla di disastri, perché nel 2011 quel territorio è stato colpito da un violento terremoto, a cui è seguito uno tsunami, con gravi conseguenze in termini di vittime e danni. Per quanto concerne la popolazione con disabilità, in particolare, le conseguenze di tali eventi sono in parte analizzate nel paragrafo 2. Il documento è il risultato di tre anni di colloqui durante i quali gli Stati membri delle Nazioni Unite, le ONG e le altre parti interessate hanno chiesto una migliore versione del preesistente protocollo di Hyogo con l'obiettivo di renderlo più attuale rispetto alla situazione mondiale. Su tali aspetti stabilisce sostanzialmente le seguenti quattro priorità d'azione:

1. Comprensione del rischio di catastrofi.
2. Rafforzamento della gestione del rischio di catastrofi.
3. Investimenti nella riduzione del rischio di catastrofi verso la resilienza.
4. Migliorare la preparazione alle catastrofi per una risposta efficace e ricostruire meglio nella fase di recovery, nella riabilitazione e nella ricostruzione.

In linea con la crescente complessità di questo tema, al centro della discussione è stata posta la questione di come rendere operativo il concetto di vulnerabilità per gestire un disastro a partire dagli aspetti di pianificazione, preparazione, soccorso e ripresa. L'approccio si sta sviluppando nella direzione di considerare questo concetto come caratteristica attribuita alle persone e alle situazioni in cui sono coinvolte, mettendole in relazione con le strutture e infrastrutture del territorio.

03 LA VULNERABILITÀ MISURATA DAGLI EVENTI

Per descrivere le conseguenze di un evento emergenziale sulle persone, è possibile attingere a due casi studio sui quali esiste una florida letteratura: l'uragano Katrina, che nel 2005 ha colpito il delta del fiume Mississippi e la città di New Orleans, negli Stati Uniti, e il terremoto, seguito da tsunami, che nel 2011 ha colpito il Giappone. Nel primo il 73% delle vittime aveva età superiore a 60 anni anche se quella fascia di popolazione rappresentava solo il 15% di quella totale¹¹, mentre nel secondo il tasso di mortalità tra le persone con disabilità fu di molto superiore rispetto a quello dell'intera popolazione.

Ma se questi scenari hanno riguardato emergenze con un ampio coinvolgimento territoriale, non sono molto diversi quelli relativi a eventi più circoscritti e di origine antropica. Considerando l'attentato alle Twin Towers dell'11 settembre 2001, ad esempio, molti autori concordano nell'evidenziare le difficoltà incontrate nella gestione della situazione in presenza di persone con specifiche necessità sorte anche in conseguenza dell'evento. Uno studio condotto da Gershon ed altri¹² descrive in questo modo la risposta delle persone coinvolte: *"Vista la relativamente giovane età media delle persone intervistate sorprende come gran parte di loro (23%) abbia riportato problemi connessi con condizioni mediche o disabilità, che comprendevano: problemi respiratori (28%), problemi di mobilità (21%), problemi di salute mentale (15%), disturbi cardiaci (12%) e deficit sensoriali (8%). Di questi, quasi un terzo di loro ha indicato che queste condizioni hanno influenzato la loro capacità di camminare lungo le scale per lunghi percorsi. In aggiunta a queste condizioni, un altro 7,2% degli intervistati ha riferito che l'11 settembre 2001 viveva con specifici problemi di salute (stato influenzale, gravidanza, gamba rotta, obesità, ecc.), che hanno compromesso la loro capacità di risposta. In termini di infortuni, durante l'evacuazione il 37% del campione ha riportato conseguenze di vario tipo, tra i più frequenti si annoverano tagli, lividi, traumi ossei ed anche difficoltà respiratorie, problemi agli occhi, oltre agli effetti psicologici connessi con l'evento".* In sostanza sono emerse criticità correlate non solo a una condizione di disabilità conclamata, ma anche ad aspetti derivanti da altre condizioni come gravidanza, obesità o situazioni contestuali come traumi causati dall'evento o derivanti dalle azioni intraprese nell'esodo.

3.1 L'URAGANO KATRINA E IL TERREMOTO GIAPPONESE DEL 2011: ANALISI DEI DATI

Come detto l'uragano Katrina e il terremoto giapponese del 2011 rappresentano due scenari profondamente diversi tra loro che però hanno in comune alcuni aspetti relativi alla variabilità della condizione umana e alle criticità sorte durante e dopo il loro accadimento.

11. National Council on Disability (NCD), *The Impact of Hurricanes Katrina and Rita on People with Disabilities: A Look Back and Remaining Challenges*, 2006.

<https://ncd.gov/publications/2006/aug072006>

12. Gershon et al., *The World Trade Center evacuation study: factors associated with initiation and length of time for evacuation*, FIRE AND MATERIALS, 2011.

Dai dati a disposizione si evince come le persone più coinvolte furono i bambini, le persone anziane e quelle con disabilità, mettendo in luce anche l'aspetto della povertà. Inoltre, nell'uragano Katrina è emersa anche l'etnia come fattore discriminante, dato che la comunità afroamericana è risultata la più colpita.

Anche nelle fasi che hanno seguito il disastro è risultato un aspetto da non trascurare, preso atto che questi grandi eventi sono stati capaci di stravolgere anche il tessuto sociale e i servizi di prima necessità, che di conseguenza sono diventati inadeguati e inaccessibili. Secondo un rapporto del National Council on Disability¹³ la forza devastante dell'uragano Katrina causò 1.836 vittime in un territorio dove erano presenti 155.000 persone con disabilità. Considerando invece il Grande Terremoto giapponese del 2011, nelle prefetture coinvolte il tasso di mortalità tra le persone con disabilità risultò più alto rispetto all'intera popolazione, in taluni casi addirittura più del doppio (tabella 1)¹⁴.

Tabella 1. Confronto tra il tasso di mortalità nella popolazione totale e quello tra le persone con disabilità in alcuni comuni della prefettura di Miyagi

	Miyaco	Minamisanriku	Minamisoma	Prefettura di Miyagi
Popolazione totale (PT)	59.636	17.666	71.556	2.346.850
Totale persone con disabilità (PCD)	3.371	940	4.280	107.150
Totale decessi (% PT)	525 (0,9%)	798 (0,9%)	1.249 (4,5%)	9.471 (0,4%)
Totale decessi tra le PCD (% PCD)	36 [1] (1,1%)	125 [2] (13%)	19 (0,4%)	1.028 [3] (1,7%)

[1] 27 persone con disabilità fisiche, 1 con disabilità intellettive, 7 con problemi di salute mentale e 1 persona con disabilità fisica e intellettiva.

[2] 113 persone con disabilità fisiche, 5 con disabilità intellettive, 7 con problemi di salute mentale e 1 persona con disabilità fisica e intellettiva. Più nello specifico 74 persone sono morte al Shizugawa Public Hospital e 40 in una casa per anziani.

[3] Al 29/2/2012 il numero di decessi di persone con disabilità nelle città di Sendai, Watari e Yamato non era ancora conosciuto, in ogni caso il numero di persone con disabilità nella prefettura di Miyagi, escluse quelle 3 città, era di 61.724 persone.

Tra le diverse disabilità coinvolte, inoltre, le persone sorde sono quelle che hanno subito le maggiori conseguenze con un tasso di mortalità più alto¹⁵. Quest'ultimo dato offre uno spunto su un aspetto solitamente trascurato, ovvero quello di una comunicazione capace di raggiungere più persone possibili. In questa circostanza le persone sorde non hanno potuto percepire la messaggistica associata all'emergenza perché prevalentemente veicolata verbalmente. In entrambi gli scenari, come già detto, si è potuto riscontrare anche un forte impatto sulla popolazione anziana. Nell'area di New Orleans la maggior parte dei decessi riguardava persone anziane, benché queste rappresentassero solo una piccola parte della popolazione,

13. NCD, *op. cit.* (vedi nota n. 11).

14. Katsunori F., *The Great East Japan Earthquake and Disabled Persons Their High Mortality Rate, Factors that Hindered the Support and the Current Challenges*, 2015. <https://www.dinf.ne.jp/doc/english/resource/JDF/un_expert_group_meeting_120420_fujii_en.html>

15. Katsunori F., *op. cit.* (vedi nota n. 16).

ovvero il 15%¹⁶. Oltre all'età avanzata la maggior parte di loro viveva in condizioni di salute precarie, associate anche a disabilità funzionali e/o sensoriali, rendendoli così maggiormente vulnerabili.

Sul fronte del grande terremoto giapponese il 56% delle persone che hanno perso la vita e l'89% dei decessi verificatisi successivamente aveva un'età superiore ai 65 anni. Senza dimenticare, infine, che il Giappone è una delle nazioni più longeve al mondo e negli ultimi anni l'aspettativa di vita delle donne è cresciuta rispetto agli uomini, un aspetto che porta alla ribalta il cosiddetto fenomeno della "femminizzazione dell'invecchiamento" e la sua conseguente ricaduta sui decessi.

Nelle fasi di pianificazione, soccorso e ricostruzione connesse con eventi emergenziali diventa quindi importante tenere conto di tutti questi aspetti non solo in relazione all'aspettativa di vita, ma anche alle fragilità che si possono incontrare durante il percorso e all'esigenza di una maggiore autonomia, basti pensare a quante persone anziane oggi vivono da sole.

GLI ANZIANI E L'EMERGENZA

In merito alle conseguenze dei terremoti sulle persone anziane è disponibile una florida letteratura analitica che restituisce con chiarezza questa criticità. Nel disastroso terremoto di Kobe (JP) del 1994, ad esempio, oltre la metà delle persone che morirono aveva più di 60 anni, benché quella fetta di popolazione rappresentasse solo il 17,8% di quella totale. In questo caso l'età era messa in relazione anche con le condizioni economiche delle persone, visto che le abitazioni crollate erano di fattura tale da non poter resistere agli effetti di un sisma. Durante il terremoto che nello stesso anno si verificò a Northridge, in California, molte persone anziane decedute furono trovate ancora sdraiate nei loro letti sotto le macerie, evidenziando così la loro difficoltà a rispondere velocemente a un evento di quel tipo, mentre in quello di Taiwan del 1999 la mortalità tra le persone di età superiore agli 80 anni era di un ordine di grandezza superiore a quella delle persone ventenni. L'impatto "selettivo" del terremoto sulle persone anziane si è potuto riscontrare anche nel nostro Paese in occasione dell'evento che il 4 aprile 2009 colpì L'Aquila. In questo caso il terremoto ha causato un numero sproporzionato di vittime tra gli anziani, ma con un pregiudizio molto alto verso le donne¹⁷.

Considerando un'altra tipologia di evento, come l'alluvione che nel maggio 2023 ha colpito i territori della Romagna, colpisce la circostanza che tra le 16 persone decedute ben 14 di loro erano anziane. Di queste una era nel proprio letto al piano terra, impossibilitata a muoversi autonomamente, e la moglie da sola non è stata capace di portarla ai piani superiori. Sono aspetti che impongono una seria riflessione sull'accaduto, ma più in generale sulla capacità di attuare una risposta pianificata ed efficace a questi eventi.

16. Gibson M.J., Hayunga M., *We can do better - Lessons learned for protecting older persons in disasters*, 2006. <<https://assets.aarp.org/rgcenter/il/better.pdf>>

17. Alexander D., Magni M., *Mortality in the L'Aquila (central Italy) earthquake of 6 april 2009*, in *Currents Disasters*, 2013.

<[Mortality in the l'aquila \(central Italy\) earthquake of 6 april 2009 - PubMed \(nih.gov\)](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/19484444/)>

3.2 CRITICITÀ NELLA PIANIFICAZIONE, COMUNICAZIONE E GESTIONE DELL'EMERGENZA DURANTE L'URAGANO KATRINA

Gli eventi appena considerati sono indubbiamente diversi tra loro per manifestazione e coinvolgimento, ma riescono a restituire il profilo delle persone più vulnerabili e quanto ciò abbia inciso sulle loro vite. Il rapporto del NCD evidenzia quanto sia stato difficile il rientro alla normalità per i sopravvissuti, a maggior ragione quelli con disabilità, in quanto non era per loro possibile richiedere beni di prima necessità legati alle loro specifiche necessità e in un contesto ambientale completamente diverso da quello precedente all'evento: *"Le loro esigenze di beni di prima necessità erano aggravate da condizioni di salute croniche e da menomazioni funzionali che includono persone non vedenti, sorde, persone che usano la sedia a rotelle, bastoni, deambulatori, stampelle, persone con animali da assistenza e persone con esigenza di salute mentale"*¹⁸. La mancanza di una corretta pianificazione della risposta che sappia considerare anche questi aspetti rappresenta una criticità nella gestione dell'emergenza, data l'interruzione delle reti di sostegno (ad esempio amici e famiglia), la perdita e il danneggiamento dei dispositivi di assistenza (ad esempio sedia a rotelle, protesi, ecc.), la non accessibilità dei rifugi di emergenza, o comunque dei luoghi dove portare le persone nell'immediato post-emergenza (ad esempio tendopoli) e della messaggistica, nonché una maggiore difficoltà di accesso di base ai bisogni umanitari.

Durante l'uragano Katrina è stato molto difficile gestire gli aspetti della comunicazione dell'emergenza, nonché l'accesso ai canali di informazione e ai servizi specifici per le persone con disabilità sensoriale, visto che la maggior parte dei rifugi non erano attrezzati considerando le loro necessità, tanto da non poter ricevere indicazioni o comunicare con il mondo esterno. In particolare, non erano disponibili servizi idonei per le persone sorde: oltre l'80% degli stessi rifugi non erano dotati di dispositivi telefonici per sordi, nel 60% dei casi non c'erano televisori con sottotitoli e, infine, meno del 30% aveva accesso alla comunicazione con interpreti di lingua dei segni¹⁹. Di conseguenza le persone sorde non avevano la possibilità di contattare i familiari o rappresentare le proprie necessità ai gestori dell'emergenza. Contestualmente, all'interno dei rifugi le persone con disabilità visiva avevano a disposizione solo informazioni in formato cartaceo, come volantini e manifesti, e non in modalità audio e/o in Braille o in rilievo.

Le criticità connesse con la comunicazione sono state molteplici a partire dalla diramazione dell'ordine di evacuazione dalle abitazioni per l'arrivo dell'uragano: circa la metà degli sfollati (49%) ha riferito di non averlo sentito e comunque il messaggio non conteneva istruzioni chiare su come fare per allontanarsi in sicurezza. Solo il 38% di chi lo ha recepito è riuscito anche ad evacuare correttamente, mentre un terzo ha dichiarato di essere comunque rimasto a casa nonostante l'ordine. In merito a quest'ultimo aspetto, il 12% ha dichiarato proprio l'impossibilità fisica di poterlo fare o la necessità di prendersi cura di una persona in condizioni di disabilità²⁰.

18. NCD, *op. cit.* (Vedi nota n. 11).

19. White B., *Disaster Relief for Deaf Persons: Lessons from Hurricanes Katrina and Rita*, in *Review in Disability Studies – An international Journal*, 2014.

<https://www.rdsjournal.org/index.php/journal/article/view/336>

20. Brodie ed al., *Experiences of Hurricane Katrina Evacuees in Houston Shelters: Implications for Future Planning*, in *American journal of public health*, 2006.

<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/16571686/>

Quest'ultimo aspetto pone in evidenza l'importanza di considerare il tema del *car-giver*, ovvero colui/colei che accudisce una persona con specifiche necessità sia nella quotidianità che in emergenza, figura che può diventare un importante collegamento anche con i soccorritori, ma nel contempo subire forti restrizioni in emergenza per l'impossibilità di lasciare la persona accudita²¹.

Mentre l'uragano si stava abbattendo sul territorio, i bambini erano riusciti ad evacuare agevolmente dalle scuole, ma non fu così in molte case di riposo, dove le persone alloggiate stavano subendo le conseguenze di un'attivazione tardiva delle specifiche procedure. In molti casi ciò è accaduto perché il personale non era preparato a questo tipo di evento e su 60 case di cure di New Orleans, solo 21 aveva messo in sicurezza i residenti prima dell'arrivo dell'uragano²². In questi casi è risultata chiara la mancanza di adeguati piani di evacuazione e della formazione del personale su questi aspetti.

Infine, altri due fattori hanno inciso pesantemente sulle conseguenze dell'evento: la condizione economica e l'etnia. Il 39% della popolazione è stato costretto a rimanere a casa perché non avevano alternative, essendo poveri e senza assicurazione sanitaria. A New Orleans il 93% degli sfollati ospitati nei rifugi era afroamericano, rispetto al 67% della restante popolazione; inoltre 6 su 10 viveva in condizioni di povertà e il 41% versava in condizioni di salute precarie.

3.3 I PIANI DI EMERGENZA INCLUSIVI: A CHE PUNTO SIAMO?

I risultati di un'indagine condotta dall'UNDRR²³, con il coinvolgimento di 6.342 persone con disabilità distribuite in 132 Paesi, ci fa capire il perché dei dati appena proposti e come negli ultimi 10 anni (la precedente survey era stata condotta nel 2014) non vi siano stati progressi in questo campo. In sintesi:

- l'**84%** delle persone con disabilità che hanno partecipato all'indagine riferisce di non avere un piano personale di preparazione ai disastri, mentre nel 2013 questo dato si attestava al 71%;
- il **39%** non avrebbe difficoltà a evacuare se fosse allertato in tempo, evidenziando così l'importanza di disporre sistemi di allarme capaci di raggiungere tutti e il cui contenuto informativo sappia cogliere le specifiche necessità di chi li riceve;
- il **56%** dichiara di non essere a conoscenza o di non avere accesso alle informazioni su questi temi proposte con formati accessibili;
- la **conoscenza dei piani** per la riduzione dei rischi da disastri rimane bassa tra le persone con disabilità, visto che solo l'**11%** dichiara di esserne a conoscenza; solo l'**8%** riferisce che su scala locale i piani affrontano anche le esigenze specifiche delle persone con disabilità;

21. Si veda l'intervento di Schiavone E. nell'ambito del Seminario "Disability-Inclusive DDR: learning from the italian experience" in EFDRR, 2021.

https://www.vigilfuoco.it/asp/download_file.aspx?id=30767

22. Bytheway B., *The Evacuation of Older People: The Case of Hurricane Katrina*, 2007. <https://items.ssrc.org/understanding-katrina/the-evacuation-of-older-people-the-case-of-hurricane-katrina/>

23. UNDRR, *The world must act on unacceptable failures to protect persons with disabilities from disasters*, 2023. <http://www.undrr.org/report/2023-gobal-survey-report-on-persons-with-disabilities-and-disasters>

- l'**86%** dice di non essere stato coinvolto nel processo decisionale e di pianificazione, benché il **57%** abbia dichiarato la propria disponibilità a parteciparvi;
- il **75%** riferisce di non avere nella propria comunità, o di non essere a conoscenza, alcuna modalità per garantire la partecipazione delle persone con disabilità al processo decisionale su questi temi;
- il **16%**, infine, evidenzia che nelle strutture di governance non sono presenti persone con esperienza in materia di disabilità.

Nel sondaggio è stato anche chiesto ai partecipanti di elencare **cinque priorità d'azione** per accelerare l'inclusione della disabilità nel contesto delle politiche per la riduzione dei rischi da disastri. Ecco quali sono emerse:

1. Affrontare fattori di rischio come la povertà e l'iniquità, esacerbati dall'accesso limitato ai mezzi di sussistenza, all'istruzione e alla capacità degli individui o delle comunità per mitigare le conseguenze di eventi emergenziali e rispondere efficacemente.

2. Garantire l'applicazione dei principi della progettazione universale in tale contesto, anche per garantire infrastrutture, strutture e trasporti accessibili e resilienti.

3. Migliorare la preparazione e la resilienza delle persone con disabilità attraverso la sensibilizzazione, l'istruzione e le opportunità di sviluppo delle loro capacità.

4. Attivare una collaborazione tra le parti interessate per garantire una riduzione dei rischi che includano la disabilità.

5. Garantire che le esigenze specifiche delle persone con disabilità siano soddisfatte per consentire un'equa partecipazione ai processi decisionale su questi aspetti.

Non sembrano molto diversi gli esiti di un'indagine condotta da AISM (Associazione Italiana Sclerosi Multipla) e resa nota dopo il terremoto emiliano del 2012: *"L'81% delle Province (ma anche il 97% delle associazioni e il 98% dei singoli intervistati) non sa che esistono piani specifici per il soccorso a persone disabili in caso di emergenza. Il 95% delle amministrazioni provinciali non si confronta con le persone disabili e le associazioni che le rappresentano in sede di pianificazione delle procedure d'emergenza, l'86% delle associazioni tralascia di partecipare agli incontri organizzati dalla Protezione civile e solo il 2% delle persone disabili si preoccupa di prendere contatti con la Protezione civile per sapere come comportarsi in caso di emergenza"*²⁴.

Da questi dati emerge chiaro quanto sia importante per le persone con specifiche necessità avere a disposizione degli strumenti per potersi mettere al sicuro in caso di emergenza, considerando anche il fatto che le criticità possono insorgere non solo per proprio stato di salute ma anche in relazione alle particolari condizioni che possono scaturire durante l'evento.

24. Ferrari E., *Chi ha paura del terremoto. La disabilità al tempo delle scosse*, in SMitalia - AISM, n. 4/2012. <https://allegati.aism.it/manager/UploadFile/2/20120803_771_smita42012.pdf>

LE PERSONE CON DISABILITÀ E I CAMBIAMENTI CLIMATICI²⁵

In un'epoca in cui si sta discutendo molto sulle conseguenze dei cambiamenti climatici sembra che le persone con disabilità siano per lo più ignorate nell'elaborazione dei piani di emergenza.

È quanto denunciato alla COP 28 di Dubai dalle principali sigle internazionali che riuniscono le persone con disabilità in tutto il mondo (International Disability Alliance - IDA -, European Disability Forum - EDF -, World Blind Union - WBU -, Inclusion International, CBM Global Disability Inclusion, Light for the World and International Labour Organisation) che hanno posto sul tavolo un documento dal titolo "Persons with Disabilities and Climate Action"²⁶.

"Ci sono molte più persone con disabilità di quanto si pensi", evidenzia Gordon Rattray dell'European Disability Forum (EDF). *"Siamo almeno il 15% della popolazione, in tutti i Paesi del mondo. E quando c'è un'emergenza, quella percentuale sale, perché alcuni potrebbero fare un'esperienza simile alla disabilità, a causa dell'evento".* A fronte di ciò uno studio dell'International Disability Alliance (IDA) ha messo in evidenza che solo 39 dei 195 Stati che hanno firmato l'Accordo di Parigi fanno riferimento alle persone con disabilità nelle Strategie nazionali sulla crisi climatica, ovvero l'80% non le menziona nemmeno.

"Bisogna lavorare innanzitutto sulla comunicazione inclusiva: i messaggi d'allarme devono raggiungere tutti, anche, per esempio, le persone sorde o cieche", continua Rattray. *"In secondo luogo, i trasporti e gli spazi sicuri devono essere anche accessibili. Capita che le persone in carrozzina non siano nelle condizioni di arrivare ai punti di evacuazione, oppure che non ci vogliano andare, magari perché sanno di non poter usare un bagno adatto a loro. Ma voglio ricordare che non sempre chi ha disabilità è l'anello debole: alcuni hanno figli, un lavoro, persone che dipendono da loro. Devono essere messi in condizione di continuare a dare sostentamento alle loro famiglie".*

25. Cozzarin E., *Clima, se sicurezza fa rima con inclusione*, 2023.

[<www.vita.it/clima-se-sicurezza-fa-rima-con-inclusione/>](http://www.vita.it/clima-se-sicurezza-fa-rima-con-inclusione/)

26. www.internationaldisabilityalliance.org/sites/default/files/cop_28_-_final_version_-_nov_16th_-_02.pdf

04 DALL'ICF ALLA CONVENZIONE ONU: NUOVI APPROCCI AL TEMA DELLA VULNERABILITÀ

Su questi argomenti, un interessante strumento di analisi è la Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF), emanata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità nel 2001 e più recentemente integrata con l'ICF-CY per considerare i parametri e le funzioni di bambini e adolescenti. Questa si propone come uno strumento per descrivere lo stato di salute delle persone in relazione agli ambiti in cui vivono e si muovono (sociali, familiari, lavorativi) riuscendo così a cogliere tutto ciò che può causare difficoltà. Nella sua formulazione viene usato un linguaggio che serve da modello di riferimento per descrivere le componenti della salute e degli stati ad essa correlati dal punto di vista corporeo, individuale e sociale. In tale contesto sono elencati quei fattori ambientali che possono determinare una condizione di disabilità²⁷. Questa, infatti, viene definita come la conseguenza o il risultato di una complessa relazione tra la condizione di salute di un individuo, i fattori personali e i fattori ambientali che rappresentano le circostanze in cui vive. *“La consapevolezza di come ambienti diversi possano avere un impatto molto diverso sullo stesso individuo con una data condizione di salute diventa così dirimente in campo progettuale: ambienti con barriere, o senza facilitatori, limiteranno la performance individuale mentre ambienti facilitanti potranno favorirla”*²⁸.

Un altro strumento utile per affrontare questi aspetti è la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, recepita nel nostro paese con legge 18/2009²⁹, che considera in modo esplicito anche gli aspetti connessi con la sicurezza e la gestione di situazioni emergenziali. Così si esprime, infatti, l'art. 11 (Situazioni di rischio ed emergenze umanitarie): *“Gli Stati Parti adottano, in conformità agli obblighi derivanti dal diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e le norme internazionali sui diritti umani, tutte le misure necessarie per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, incluse le situazioni di conflitto armato, le emergenze umanitarie e le catastrofi naturali”*.

27. “Milioni di persone soffrono a causa di una condizione di salute che, in un ambiente sfavorevole, diventa disabilità”. Tratto dalla nota introduttiva di Matilde Leonardi a *ICF Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*, Erickson.

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42417/9788879466288_ita.pdf

28. Schiavone E., Zanut S., *Persone reali e sicurezza inclusiva. Il contributo della progettazione inclusiva alla sicurezza di tutti*, Antincendio, 1/2021.

29. Legge 3/3/2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità). <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/disabilita-e-non-autosufficienza/focus-on/Convenzione-ONU/Pagine/Convenzione%20Onu.aspx>

05 ROVESCIARE LA VULNERABILITÀ: SPUNTI PER UNA RISPOSTA INCLUSIVA ALL'EMERGENZA A PARTIRE DALLA PIANIFICAZIONE

Nel contesto della pianificazione di Protezione Civile l'attenzione verso questi aspetti si riscontra nel Decreto Legislativo n. 1 del 2/1/2018, il "Codice della Protezione Civile", che la propone così: *"1. La pianificazione di protezione civile ai diversi livelli territoriali è l'attività di prevenzione non strutturale, basata sulle attività di previsione e, in particolare, di identificazione degli scenari di cui all'articolo 2, comma 2, finalizzata: a) alla definizione delle strategie operative e del modello di intervento contenente l'organizzazione delle strutture per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile e della risposta operativa per la gestione degli eventi calamitosi previsti o in atto, garantendo l'effettività delle funzioni da svolgere con particolare riguardo alle persone in condizioni di fragilità sociale e con disabilità [...]"* (art. 18 - Pianificazione di protezione civile). Tale indicazione recepisce in modo embrionale i contenuti della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità di cui si è parlato nel paragrafo precedente.

Sullo stesso argomento interviene anche la normativa di prevenzione incendi, benché riferita a una specifica tipologia di emergenza legata alla risposta in caso d'incendio ed evacuazione. Nel merito si esprime il "Codice di Prevenzione Incendi", approvato con D.M. 3/8/2015, che considera la sicurezza inclusiva come parte del percorso di progettazione e gestione di un'attività: *"Le diverse disabilità (es. fisiche, mentali o sensoriali) e le specifiche necessità temporanee o permanenti degli occupanti sono considerate parte integrante della progettazione della sicurezza antincendio"* (punto G.2.1 – Principi e caratteristiche del documento). Lo stesso interviene su questi aspetti anche con la definizione di occupante, proposta nel seguente modo: *"Persona presente a qualsiasi titolo all'interno dell'attività, considerata anche alla luce della sua modalità di interazione con l'ambiente in condizioni di disabilità fisiche, mentali o sensoriali"* (punto G.1.6.5). È da qui che discendono poi tutte le strategie progettuali e gestionali per garantire a tutti un adeguato livello di sicurezza, anche in emergenza, in caso d'incendio.

Sono due percorsi che convergono verso l'obiettivo comune di garantire la sicurezza di tutti in caso di emergenza, ma se da una parte il secondo è strutturato su indicazioni progettuali che poi sono verificate nel contesto dei controlli di prevenzione incendi da parte dei Vigili del fuoco, nel caso del Codice di Protezione Civile, invece, viene data più semplicemente un'indicazione da recepire nell'ambito della pianificazione di protezione civile curata dagli Enti Locali.

Su scala urbana un'occasione per considerare tali aspetti può essere il percorso di elaborazione dei PEBA, ovvero i Piani di Eliminazione delle Barriere Architettoniche, con la loro capacità di monitorare, progettare e pianificare interventi finalizzati a garantire a tutti l'accessibilità del territorio, anche in emergenza, considerando edifici pubblici e spazi urbani come strade, piazze, parchi, giardini o elementi di arredo urbano, ma non solo.

LINEE GUIDA INTERDISCIPLINARI PER LA REDAZIONE DEL PIANO DI ELIMINAZIONE DELLE BARRIERE ARCHITETTONICHE (PEBA) della Regione EMILIA-ROMAGNA³⁰

Le linee guida della regione Emilia Romana per la redazione dei PEBA dedica particolare attenzione anche ai temi della sicurezza inclusiva e della gestione dell'emergenza. Di seguito se ne propone un estratto relativo al punto 2.4 (Il PEBA per favorire la sicurezza inclusiva, dall'ordinario all'emergenza).

"Progettare e riqualificare in termini di sicurezza inclusiva la città e i luoghi pubblici in generale, alla scala urbana ed edilizia, vuol dire eliminare o quantomeno ridurre le potenziali fonti di rischio o pericolo e attuare soluzioni idonee a facilitare l'autonomia individuale anche in situazioni di emergenza, oltre che facilitanti per i soccorritori o chiunque si trovi nella condizione di aiutare persone in difficoltà.

Il PEBA, analizzando l'esistente secondo tale approccio, diventa uno strumento utile a perseguire la sicurezza inclusiva offrendo soluzioni che rispondano anche a tale requisito. Oltre alla sicurezza nell'ordinario, in termini di prevenzione, il PEBA può supportare il miglioramento delle prestazioni di luoghi e dispositivi in situazioni di emergenza. Anche tale aspetto, ovvero il diritto alla sicurezza, è sancito dalla Convenzione ONU.

Aspetto fondamentale è il richiamo alla partecipazione come strumento necessario alla definizione di misure coerenti che, per essere tali, necessitano di essere costruite sulla base dell'espressione di necessità reali da parte dei diretti interessati e della condivisione delle soluzioni con i portatori di interesse. Per la pianificazione della risposta all'emergenza alla scala urbana ed extraurbana, il PEBA può diventare uno strumento di supporto ai Piani di Protezione Civile, anche nell'individuazione e riqualificazione delle vie di fuga, delle aree di attesa e raccolta della popolazione. Per la sicurezza inclusiva alla scala edilizia gli aspetti sono diversi e si interfacciano con le normative antincendio e sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Il Codice di Prevenzione Incendi (Decreto Ministero dell'Interno 3 agosto 2015), le successive modifiche e integrazioni e le più recenti norme di riferimento per la gestione della sicurezza antincendio, hanno introdotto aspetti connessi con la sicurezza inclusiva e non si limitano più a richiamare la presenza di persone con disabilità come motivo di attenzione nella predisposizione di misure, dispositivi e procedure, bensì fanno espresso riferimento alle specifiche necessità di potenziali occupanti, siano essi lavoratori, utenti o visitatori."

30. <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/accessibilita/linee-guida-peba>

5.1 ASPETTI DA CONSIDERARE IN UNA PIANIFICAZIONE INCLUSIVA DELL'EMERGENZA

Come si è potuto comprendere dall'analisi dei casi proposti, quando un evento critico si manifesta le persone sono chiamate ad attivare una risposta immediata per garantire la propria sicurezza, ma anche gestire tutte le fasi che seguono l'evento, talvolta complesse, considerando le conseguenze che l'evento stesso può avere sul tessuto sociale e il territorio. In tale contesto gioca un ruolo fondamentale una comunicazione che sappia dare indicazioni corrette sulle azioni da compiere e i comportamenti da tenere. Ma se da una parte l'evento non sempre risulta prevedibile, come ad esempio un terremoto, una corretta comunicazione preventiva può svolgere l'importante funzione di informare le persone prima su tali aspetti, dando così le indicazioni su cosa fare in tali circostanze. In entrambi i casi gioca un ruolo importante l'attivazione di percorsi di cultura della sicurezza con il coinvolgimento della popolazione, ponendo attenzione alle specifiche necessità di tutti.

La comunicazione dell'emergenza. *"La comunicazione in emergenza gioca un ruolo fondamentale in tutte le fasi della gestione di un evento critico, dai sistemi di allerta e informazione, fino alle modalità di interazione tra le persone. In tale contesto una corretta comunicazione preventiva può svolgere l'importante funzione di garantire a ognuno una risposta immediata al manifestarsi di un'emergenza e ciò attraverso l'informazione su tali aspetti, a partire dalle indicazioni su cosa fare, ovvero le azioni da compiere e i comportamenti da tenere"*³¹.

Come già evidenziato questo aspetto è il primo da considerare affinché sia possibile attivare una corretta risposta delle persone coinvolte, siano queste variamente distribuite sul territorio o nell'ambito di contesti circoscritti come scuole, cinema, ambienti di lavoro e così via. Qui è importante porre attenzione agli aspetti di tempestività, in quanto un ritardo riduce i tempi disponibili per attivare le risposte, e alla necessità di fornire informazioni precise, perché *"l'assenza di ogni informazione genera fantasia su cosa stia veramente accadendo"*³².

Nel merito si esprime anche la Convenzione delle Nazioni Unite quando considera le *"misure appropriate per assicurare alle persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione"*, nel cui ambito si parla anche dei *"servizi di informazione, comunicazione e altri, compresi i servizi elettronici e quelli di emergenza"* (art. 9 - Accessibilità).

In tale contesto è senza dubbio la tempestività, come già evidenziato, il primo parametro da considerare, per offrire la possibilità ai soggetti coinvolti di intercettare l'emergenza al suo insorgere, ovvero prima che si possano determinare condizioni di incompatibilità ambientale per loro, ma in sinergia con altri fattori, come³³:

- la capacità di raggiungere tutte le persone impiegando modalità multicanale (messaggistica, internet, megafono, ecc.);

31. Tratto dall'intervista a Consuelo Agnesi apparsa in Zanut S., *Sicurezza per tutti, anche in emergenza: mettere e mettersi tutti al sicuro*, 2023. <www.superando.it/2023/11/16/sicurezza-per-tutti-anche-in-emergenza-mettere-e-mettersi-tutti-al-sicuro/>

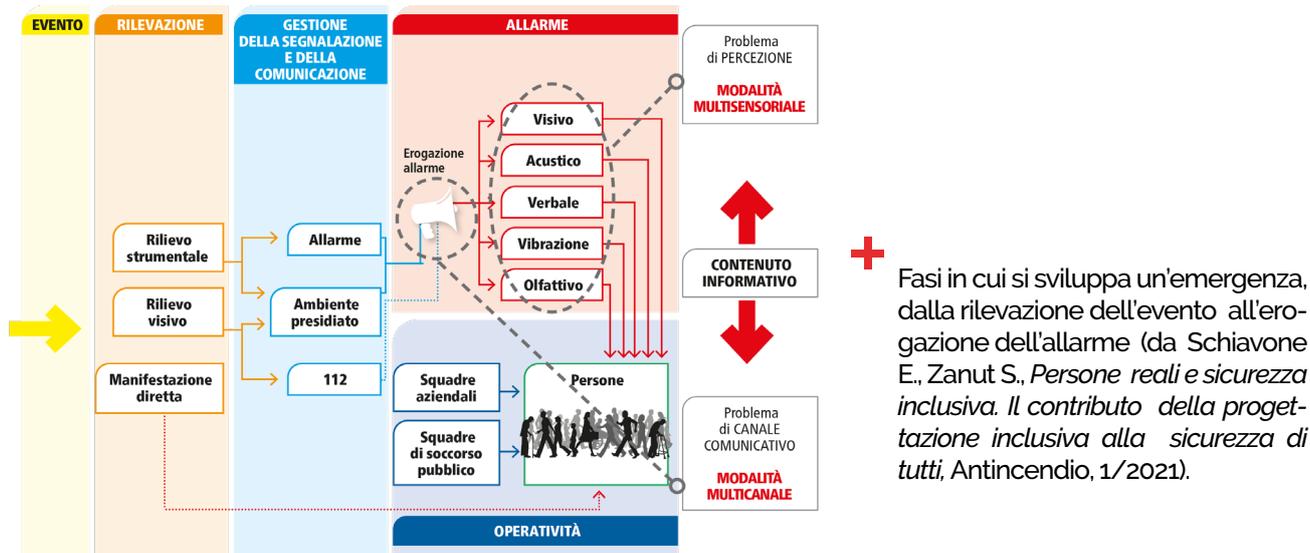
32. Zuliani A., *Azione e reazioni nell'emergenza*, 2017.

33. Romano G., Zanut S., Schiavone E., *Aspetti connessi con la disabilità nella gestione di situazioni di emergenza*, in Atti del Convegno "VGR 2016 - Valutazione e Gestione del Rischio negli Insediamenti Civili ed Industriali", 2016. <<http://conference.ing.unipi.it/vgr2016/>>

- una diffusione adeguata con modalità multisensoriali³⁴ (segnali sonori, messaggi vocali, messaggi di testo e altre modalità in grado di intercettare persone con specifiche necessità come persone sorde, cieche o ipovedenti, dislessiche, con deficit cognitivi e altre);
- l'accessibilità del contenuto informativo affinché possa essere interpretato da tutte le persone che lo ricevono. Nel caso di persone con dislessia, ad esempio, la modalità di rappresentazione dei contenuti del segnale/messaggio potrebbe non essere associata ad una corretta interpretazione, similmente, anche se per motivi diversi, questa condizione potrebbe riguardare il caso di persone con disabilità cognitiva che possono, in alcuni casi, condurre una vita autonoma trovandosi da sole ad affrontare la situazione.

In sostanza la comunicazione, e in particolare quella che riguarda l'allarme, non è solo un problema di multisensorialità, per questo è necessario affrontarla in un percorso che a partire dalle prestazioni richieste possa stabilire parametri basati sulle specifiche esigenze delle persone, su cui misurarne l'efficacia. A tale scopo è necessario analizzare l'emittente per ciò che attiene i contenuti del messaggio (linguaggio) e le modalità di divulgazione (canali e dispositivi), considerando la persona come "unità di misura" in ingresso e indicatore di vaglio nella restituzione del feedback, questo con le sue specificità anziché ricondotta ad uno standard medio di riferimento con il quale sarebbe impossibile rappresentare la diversità³⁵.

Gli aspetti appena considerati si riscontrano anche in una scala diversa nel caso del rapporto tra la persona incaricata di gestire l'emergenza (dall'addetto aziendale al soccorritore professionale) e l'interlocutore, ovvero la persona da aiutare.



Fasi in cui si sviluppa un'emergenza, dalla rilevazione dell'evento all'erogazione dell'allarme (da Schiavone E., Zanut S., *Persone reali e sicurezza inclusiva. Il contributo della progettazione inclusiva alla sicurezza di tutti*, Antincendio, 1/2021).

34. Nell'ambito della normativa di prevenzione incendi questo aspetto viene affrontato nel seguente modo: "La comunicazione dell'allarme [...] deve essere veicolata attraverso modalità *multisensoriali* cioè percepibili dai vari sensi (almeno due), a seconda della condizione degli occupanti cui è diretta, per ottenerne una partecipazione collaborativa adeguata alla situazione di emergenza" (D.M. 3/8/2015, punto S.7.5.4). Nel contempo una nota a margine della norma stessa precisa quanto segue: "Per adattarsi alle esigenze degli occupanti, possono essere utilizzati differenti dispositivi quali pannelli visivi, cercapersone di nuova generazione (es. *wi-fi paging systems*, ...), apparecchi vibranti (es. sveglie interconnesse sulle postazioni di lavoro, vibrazioni su smartphone individuali o segnali sonori entro bande di frequenza specificatamente selezionate, ...)".

35. Villani T., Zanut S., *Sicurezza per le persone vulnerabili: approccio alla progettazione dei sistemi di comunicazione dell'allarme per i bambini autistici*, in Giofrè F. (a cura di), *Autismo. Protezione sociale e architettura*, Firenze, 2010.

LA COMUNICAZIONE INCLUSIVA DELL'EMERGENZA E IL RISCHIO SISMICO DELL'AREA DEI CAMPI FLEGREI, IN CAMPANIA

La crisi sismica connessa con il fenomeno bradisismico nell'area dei Campi Flegrei ha riportato alla ribalta la necessità di piani di comunicazione efficaci per gestire gli allarmi, un aspetto su cui è intervenuto anche il Governo con il D.L. n. 140 del 12/10/2023, al cui interno viene posta attenzione alle persone con disabilità. In particolare l'art. 3 (Piano di comunicazione alla popolazione) considera *"[...] un piano di comunicazione alla popolazione concernente il potenziamento e lo sviluppo di iniziative già avviate nell'area interessata ovvero l'avvio di nuove iniziative, tenendo conto delle esigenze delle persone con disabilità"*. Inoltre fornisce le seguenti ulteriori indicazioni nell'art. 4 (Pianificazione speditiva dell'emergenza per l'area del bradisismo): *"[...] elabora uno specifico piano speditivo per l'emergenza [...] contenente le procedure operative da adottare, anche tenendo conto delle esigenze delle persone con disabilità, in caso di recrudescenza delle fenomenologie di cui trattasi."*

Considerare il movimento. La risposta a un evento critico si realizza nella maggior parte dei casi con modalità di allontanamento dalla fonte di pericolo, ma anche, come in caso di terremoto o durante un'alluvione, adottando comportamenti di autoprotezione che coinvolgono comunque il movimento. Tale risposta si può realizzare guadagnando l'uscita dal luogo in cui ci si trova, per poi allontanarsi seguendo un percorso esterno fino a dove potersi fermare tutelati dalle conseguenze dell'evento, oppure trovando posto in un luogo sicuro all'interno dell'edificio in attesa di un aiuto (ad esempio uno spazio calmo o una cellula antisismica) o più semplicemente chiudere le finestre per una nube tossica. In ogni caso l'obiettivo è garantire autonomia in sicurezza alle persone in qualsiasi luogo si trovino, per questo è necessario avere una visione chiara di come si mettono in relazione e interagiscono con i luoghi in condizioni di emergenza.

Ciò apre inevitabilmente una riflessione sul concetto stesso di accessibilità ambientale, nel senso che tale prestazione va intesa con un significato più estensivo possibile garantendo non solo l'accesso ai luoghi, ma anche la possibilità di permanervi in sicurezza e, se necessario, anche allontanarsi.

Spesso, infatti, non sempre viene considerata questa condizione nel caso di una uscita di emergenza o per il raggiungimento di un punto di raccolta della popolazione nel contesto del Piano Comunale di Protezione Civile. L'esempio classico è il caso di un edificio multipiano reso accessibile grazie all'ascensore che in caso di incendio non può essere utilizzato. Così il luogo diventa una specie di trappola per chi si muove con l'ausilio di una carrozzina, un deambulatore o semplicemente ha difficoltà di movimento che gli impediscono di affrontare le scale.

Per questo è importante considerare percorsi alternativi e fruibili da tutti che conducano a luoghi dove la persona possa rimanere protetta dall'incendio e in attesa di essere soccorsa³⁶.



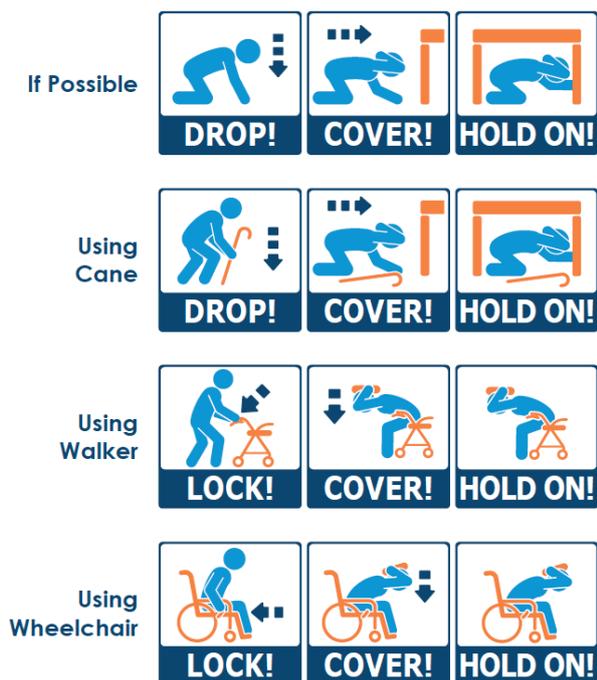
+ L'attività corporea nella risposta in emergenza si realizza con varie modalità. Nelle due immagini si rappresentano quelle connesse con la risposta in caso di terremoto e di alluvione (da AA.VV., *La protezione civile è*, Trieste, 1998).

Ma se nell'ambito di un edificio tali aspetti possono essere risolti in fase di nuova realizzazione o adeguamento, più difficile può essere l'intervento per un'area urbana, dove la definizione dei percorsi e le soluzioni per renderli sicuri e fruibili da parte di tutti richiede particolare attenzione considerando gli effetti di un'emergenza su scala territoriale.

Tener conto delle possibilità di orientamento e wayfinding. Uscire da un edificio in emergenza, o raggiungere un luogo sicuro, può risultare un'azione difficile se non supportata da opportune indicazioni ambientali. Per questo in alcuni ambienti come cinema, supermercati, luoghi di lavoro, ecc. è prevista la presenza di apposita segnaletica capace di rappresentare i percorsi o la presenza di altri presidi a ciò finalizzati, ma lo stesso non vale anche per gli spazi urbani, nel cui ambito il raggiungimento di un luogo sicuro, o un punto di raccolta, può diventare un'azione complessa per mancanza di indicazioni. Questo vale per tutti, non solo per persone con specifiche necessità, e i fattori che rendono difficili tali attività sono diversi e come sempre il contributo ambientale risulta determinante. Basti pensare che in caso di emergenza la maggior parte delle persone sceglie il percorso noto per abbandonare un edificio, ovvero individua come uscita di emergenza l'ingresso utilizzato per accedervi, mentre magari lungo il percorso vi sono altre uscite. Questo può accadere a maggior ragione per le persone che non hanno familiarità con il luogo e utilizzano una mappa mentale acquisita durante una loro breve permanenza.

36. Per far fronte a tali circostanze nel D.M. 3/8/2015, il Codice di Prevenzione Incendi, sono previste modalità di evacuazione verso **spazi calmi** (Spazio calmo: luogo sicuro temporaneo ove gli occupanti possono attendere e ricevere assistenza per completare l'esodo verso luogo sicuro) o con modalità di **esodo orizzontale progressivo** (Esodo orizzontale progressivo: modalità di esodo che prevede lo spostamento degli occupanti dal compartimento di primo innesco in un compartimento adiacente capace di contenerli e proteggerli fino a quando l'incendio non sia estinto o fino a che non si proceda ad una successiva evacuazione fino a luogo sicuro).

If You Feel Shaking or Get an Alert:



[EarthquakeCountry.org/step5](https://www.earthquakecountry.org/step5)



Comportamenti da attuare in caso di terremoto a cura delle persone con disabilità motorie che usano ausili per il movimento. L'immagine è tratta da una campagna informativa su questo tema promossa in California (USA) con il contributo di alcuni enti e strutture di ricerca in questo campo (da www.earthquakecountry.org/accessibility).

nelle immediate vicinanze, che possono contribuire in tal senso. In molti casi la figura del *caregiver* diventa importante e può essere positivamente coinvolta sia nella gestione della prima fase di risposta, sia in quella di relazione con i soccorritori. Ma a lui/lei si può anche associare una certa vulnerabilità per la sua impossibilità di allontanarsi autonomamente (si veda il caso analizzato nel contesto dell'uragano Katrina, commentato nel paragrafo 3.2). Per quanto concerne i vicini di casa o i dirimpettai questa disponibilità è da considerare

L'accesso alle informazioni necessarie per riconoscere i percorsi di evacuazione o allontanamento dal luogo risulta importante specialmente nella progettazione di spazi che potrebbero essere o diventare difficilmente fruibili in emergenza, ovvero quando le condizioni ambientali possono essersi trasformate proprio in conseguenza della situazione.

Inoltre, sul territorio si possono talvolta incontrare indicazioni rappresentate con una segnaletica che non fa parte della quotidianità e, pertanto, risulta difficile da memorizzare e individuare. Di conseguenza la stessa dovrà essere accompagnata da una campagna d'informazione³⁷ e fatta conoscere attraverso l'effettuazione di prove ed esercitazioni che coinvolgano tutti i cittadini, nessuno escluso.

5.2 GESTIRE LA SITUAZIONE

I piani di emergenza acquistano piena operatività quando sanno considerare le esigenze delle persone coinvolte in sinergia con gli eventuali presidi di sicurezza presenti ed è proprio partendo dalle stesse persone che si muovono i primi passi di una corretta informazione e formazione su questi temi. Quando si verifica un evento avverso, infatti, la prima risposta le lascia sempre sole e la sua efficacia dipende dalle capacità che sono riuscite ad acquisire. È un aspetto che inevitabilmente coinvolge anche le persone vicine, dai familiari e *caregiver* alle altre persone che vivono

37. In merito a questo aspetto è interessante l'esperienza del comune di Minturno (LT), tra i primi in Italia a sperimentare la segnaletica finalizzata ad indicare le vie di allontanamento dalla spiaggia in caso di tsunami, accompagnata da altri sistemi di allertamento. Per agevolare la conoscenza da parte dei cittadini sono state organizzate anche specifiche esercitazioni. <https://www.rainews.it/tgr/lazio/articoli/2023/02/il-comune-di-minturno---fra-i-primi-in-italia-a-sperimentare-un-sistema-anti-tsunami--a51be2f1-0fff-443b-9421-3d09f5654e98.html>

come vero e proprio "soccorso di vicinato", un aspetto avvalorato dal fatto che durante i terremoti circa il 50% delle persone estratte vive dalle macerie è proprio grazie ai vicini di casa, che riescono a intervenire nei primi momenti dopo l'accaduto, quando il tasso di sopravvivenza è più alto³⁸.

Per quanto riguarda l'intervento di soccorritori professionali o volontari di PC entrano in gioco le loro conoscenze, che possono tradursi in competenze, sulle specifiche necessità delle persone che devono aiutare. A loro viene chiesto di saper gestire alcune competenze basilari, come:

- avere conoscenze di base che gli permettano di riconoscere le specifiche necessità delle persone coinvolte;
- sapersi mettere in relazione con loro anche, se necessario, attraverso le persone vicine (*caregiver*, operatori, ecc.);
- conoscere e saper mettere in atto le tecniche più appropriate anche in funzione degli eventuali ausili;
- saper gestire lo scenario anche attraverso eventuali risorse presenti (ad esempio sedie da evacuazione o ausili simili).

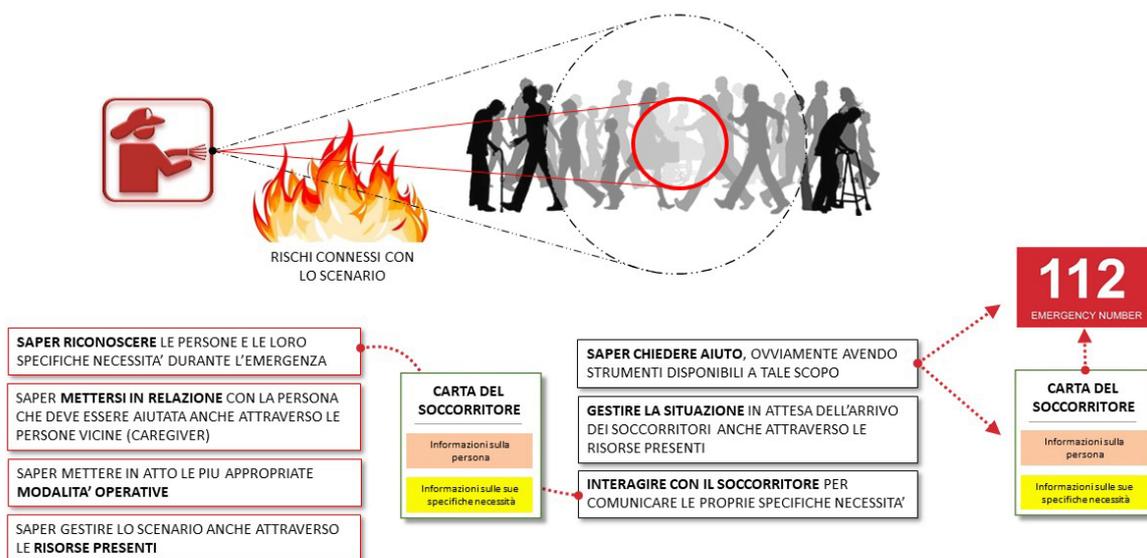
Per parte loro anche le persone coinvolte devono saper gestire alcune competenze da acquisire prima che si verifichi l'evento, frutto dell'attività d'informazione pubblica da parte degli enti competenti e dell'esperienza acquisita durante le simulazioni:

- saper chiedere aiuto, ovviamente avendo gli strumenti disponibili a tale scopo;
- gestire la situazione in attesa dell'arrivo dei soccorritori anche attraverso le risorse presenti;
- saper interagire con i soccorritori per comunicare le loro specifiche necessità.

Da queste ultime indicazioni emergono alcune criticità evidenti:

- nel nostro Paese la richiesta di aiuto è al momento veicolata prevalentemente attraverso il colloquio telefonico, condizione che, di fatto, compromette questa possibilità per le persone sorde. Molte sono al momento le tecnologie disponibili per far fronte alle esigenze più disparate, così lo sforzo deve essere indirizzato a renderle disponibili nei contesti emergenziali;
- la capacità di gestire situazioni critiche in attesa dei soccorsi rappresenta un aspetto su cui la comunicazione pubblica deve cominciare a muoversi con maggior attenzione ed efficacia e nemmeno le esercitazioni riescono a compensare questa mancanza. Il sistema di Protezione Civile deve entrare nelle case in modo più strutturato con piani che sappiano cogliere le variegate esigenze delle persone in funzione della loro condizione;
- la capacità di interagire con i soccorritori va costruita in un percorso che sappia coinvolgere le persone in funzione delle loro specifiche necessità. Troppo spesso si generalizzano alcuni aspetti pensando a una società omogenea e composta da persone che riescono ad esprimere pienamente le proprie funzioni, anche in emergenza. Le sfide future devono saper affrontare e risolvere queste criticità.

38. Fonte International Search and Rescue Advisor Group – INSARAG. <<https://www.insarag.org/>>



La gestione di uno scenario di soccorso inclusivo con gli aspetti rispettivamente a carico del soccorritore e della persona da soccorrere, per garantire efficacia nella relazione di aiuto in funzione di ciò che sta accadendo e delle specifiche necessità delle persone. In questo caso la "scheda del soccorritore", sperimentata durante un percorso di collaborazione tra CNVVF e AISM nel 2020 (da Schiavone E., "La scheda per il soccorritore: il contributo delle persone con SM" in Atti del convegno "Il soccorso inclusivo e le persone con disabilità. L'esperienza delle persone con sclerosi multipla al fianco dei Vigili del Fuoco", 2020 <<https://www.vigilfuoco.it/asp/notizia.aspx?cod-news=68006>>), rappresenta uno strumento che la persona con disabilità, o il caregiver, può utilizzare per comunicare le necessità ai soccorritori.

IL RACCONTO DI ROBERTA, MADRE DI UN BAMBINO CON AUTISMO, NELLO SCENARIO DEL TERREMOTO DI AMATRICE

Il racconto di Roberta mette in evidenza le difficoltà che può generare la non conoscenza di certi aspetti della disabilità, che in questo caso riguarda l'autismo.

"In questi giorni per noi è difficile occuparci di altro che non sia Marco. Un bambino autistico ha esigenze molto particolari, si sa, ma l'autismo è una condizione ancora troppo poco conosciuta, seppur diffusa. Proprio per questo è stato molto complesso spiegare ai responsabili della protezione civile perché avremmo avuto bisogno di una tenda tutta per noi, dato che Marco non può stare assieme ad altre persone, soprattutto se estranee, quel caos avrebbe potuto avere conseguenze devastanti per il suo equilibrio. Ci hanno risposto che non avrebbero fatto alcun favoritismo, che dovevano trattare tutti allo stesso modo. Anche se non è stato facile, abbiamo cercato di capire le loro motivazioni, di giustificare tanta rigidità (dettata forse dal caos, dal carico emotivo, dalla stanchezza per il lavoro svolto, o forse più semplicemente dall'ignoranza), tant'è che abbiamo deciso di dormire in auto perché la paura di rientrare in casa, anche se non sembra danneggiata, supera qualsiasi altro tipo di disagio.

Abbiamo trascorso così due notti, mentre la terza l'abbiamo passata nel camper che una famiglia aquilana, anch'essa con un figlio autistico, ci ha messo a disposizione. Convivere con un bambino autistico è già di per sé difficile, ma lo è ancor di più in momenti come questi. Non è giusto subire un trattamento del genere, la condizione di Marco non è stata minimamente considerata, in quel momento era un bambino invisibile. L'unica risposta ai suoi bisogni è venuta da persone che convivono con gli stessi problemi."

(tratto da Zanut S., *Cronache dalle macerie. Il racconto dei soccorritori in un mondo sottosopra*, Nuovadimensione, 2017)

5.3 LE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA DELL'8 FEBBRAIO 2023

L'attenzione verso gli aspetti appena considerati si riscontra in ambito europeo nella raccomandazione dell'8 febbraio 2023 in materia di resilienza alle catastrofi (2023/C 56/01)³⁹, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea del 15/2/2023. In tale ambito sono considerati i seguenti cinque obiettivi:

1. **Prevedere.** Migliorare la valutazione dei rischi, la loro previsione e la pianificazione della gestione dei rischi di catastrofi.
2. **Preparare.** Aumentare la consapevolezza e la preparazione della popolazione in materia di rischi.
3. **Allertare.** Migliorare l'allerta rapida.
4. **Rispondere.** Rafforzare i mezzi di risposta del meccanismo di protezione civile dell'Unione Europea.
5. **Proteggere.** Garantire un solido sistema di protezione civile.

Per conseguirli, in un panorama dei rischi che sta cambiando rapidamente, la Commissione ha richiamato l'attenzione degli Stati membri verso la necessità di operare un rafforzamento della resilienza alle catastrofi affinché sia:

- a. **Esauritivo**, per coprire l'intero ciclo di gestione delle catastrofi, la prevenzione, la preparazione, la risposta e la ripresa.
- b. **Preventivo**, per ridurre, ove possibile, i rischi di catastrofi e garantendo una preparazione adeguata per reagire in modo efficace ed efficiente.
- c. **Intersettoriale e transfrontaliero**, con la promozione di un approccio che tenga conto delle interdipendenze tra molteplici rischi, garantisca la coerenza tra i settori strategici pertinenti e incoraggi la cooperazione tra gli Stati membri che devono far fronte a rischi comuni.
- d. **Basato su conoscenze e dati concreti**, facendo affidamento su una solida conoscenza dei rischi di catastrofi, anche per quanto riguarda le conseguenze economiche, ambientali e sociali delle catastrofi.
- e. **Inclusivo**, affinché sappia tener conto delle esigenze specifiche e delle cause della vulnerabilità delle persone come il genere, l'età, il contesto economico e sociale, il livello di istruzione, le disabilità e l'esposizione geografica a rischi specifici.
- f. **Sostenibile**, per tener conto delle soluzioni basate sulla natura, dell'impatto dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale sui rischi di catastrofi nonché della prevenzione e mitigazione del loro impatto ambientale, prestando particolare attenzione a ridurre al minimo l'impatto ambientale delle operazioni di protezione civile.

Da quanto si è visto non mancano certo la conoscenza su questi aspetti né gli strumenti di analisi e sono molte le esperienze maturate in questo campo. Quello che serve è una maggior attenzione che sappia trasformare tutto ciò in corretti strumenti di pianificazione che pongano al centro le persone e le loro specifiche necessità anche in emergenza.

39. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32023H0215\(01\)&qid=1676531610023](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32023H0215(01)&qid=1676531610023)

06 SBRIGHIAMOCI!

Alla fine di questo percorso e dopo aver provato a tracciare un quadro, seppure sintetico, dei temi che riguardano la vulnerabilità delle persone durante un'emergenza e le possibili risposte che si possono mettere in campo, una testimonianza vicina può aiutare a rendere più reale ciò che accade quando la quotidianità, già per molti aspetti difficile di per sé, viene compromessa proprio da un evento emergenziale e richiede una risposta immediata ed efficace. Lei è Valentina Perniciaro, presidente della Fondazione TETRABONDI e autrice di "Ognuno ride a modo suo. Storia di un bambino irriverente e sbilenco"⁴⁰, in cui racconta la vita di Sirio, un bambino che in conseguenza di un episodio di "morte in culla" ora vive una quotidianità complessa, e della sua famiglia.

"Quando un'emergenza climatica, un terremoto, o un evento avverso devasta improvvisamente un territorio, per qualche settimana ci si impegna nella ricerca delle responsabilità, o almeno si dovrebbe. Si cerca di trovare il punto di rottura, quando e dove la macchina umana dell'organizzazione di una società complessa ha fatto tilt, ha sbagliato, ha omesso qualcosa che poi è improvvisamente precipitato sulla popolazione, senza dare scampo.

Si cercano responsabilità per l'assenza di cura di quel territorio, l'assenza di lavoro capillare, di competenze applicate, di misure di sicurezza non osservate: si prova a capire dove la società ha fallito, dove si poteva fare di più, cosa si potrà fare la prossima volta per evitare che un evento porti alla perdita di vite umane, di stabilità e certezze. Nell'osservare la fragilità dei territori non si può non vedere la somiglianza con la fragilità delle persone: la cosa che più le rende simili è l'ineludibilità. La disabilità, come la vulnerabilità dei nostri territori, è parte ineludibile della natura, qualcosa che rientra nella normalità della vita se sapessimo osservarla nel modo giusto e che necessita di tutto l'ingegno, lo studio, la consapevolezza e soprattutto la coscienza collettiva per non trasformarsi in abbandono e quindi in emergenza. C'è la necessità urgente di costruire attenzioni e cura, conoscenza e dedizione, di avere una società capace di non lasciare nessuno indietro e di non permettere l'incuria dei luoghi e delle persone, dei più fragili. Una società in grado di riconoscere i bisogni e saper dare strumenti di risposta, saper cambiare passo per non lasciare indietro nessuno, saper imparare nuove lingue e tecnologie per assottigliare i divari e dare ad ognuno le stesse occasioni, opportunità, possibilità di relazioni, protezione collettiva.

Quando l'appartamento sotto al nostro è andato in fiamme, ci siamo trovati in una trappola di fumo diversa da quella di tutti gli altri condomini: conoscevamo la diversità della nostra vita vista la complessità della disabilità del più piccolo della nostra famiglia, ma in quel momento si è delineato un profilo molto più chiaro della nostra vulnerabilità.

40. Perniciaro V., *Ognuno ride a modo suo. Storia di un bambino irriverente e sbilenco*, Rizzoli Ed., 2022.

Per uscire vivi anche noi da quell'improvvisa emergenza è servita una macchina dei soccorsi molto più complessa e puntuale, che sarebbe stata accelerata e facilitata in presenza di una collettività consapevole dei bisogni delle persone che ha a fianco, capace di rapportarsi con le vulnerabilità e la complessità imperfetta e meravigliosa che ci circonda.

La cura del territorio e delle persone non può che passare dalla consapevolezza delle necessità di ognuno, dalla capacità collettiva di prevenire l'esclusione, l'abbandono e la solitudine, dal continuo educarsi reciprocamente: forse la disabilità e le emergenze che con lei abbiamo vissuto ci hanno insegnato con più facilità che ad altri che da soli non ci si salva e che non c'è altra soluzione che costruire il mondo di tutti. Sbrighiamoci!"

07 APPENDICI

APPENDICE A

PROPOSTA DI UNA ROADMAP DELLE VULNERABILITÀ

Sofia Karma

Università Tecnica Nazionale di Atene

Il presente contributo rappresenta una sintesi del lavoro sviluppato nel contesto del progetto "CORE" (sScience human factOr for Resilient sociEty), finanziato nell'ambito del programma di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell'Unione Europea.

Nell'ambito del quadro di SENDAI e delle azioni prioritarie finalizzate alla prevenzione di nuovi disastri e al ridimensionamento delle loro conseguenze, uno degli obiettivi è ridurre l'esposizione e la vulnerabilità.

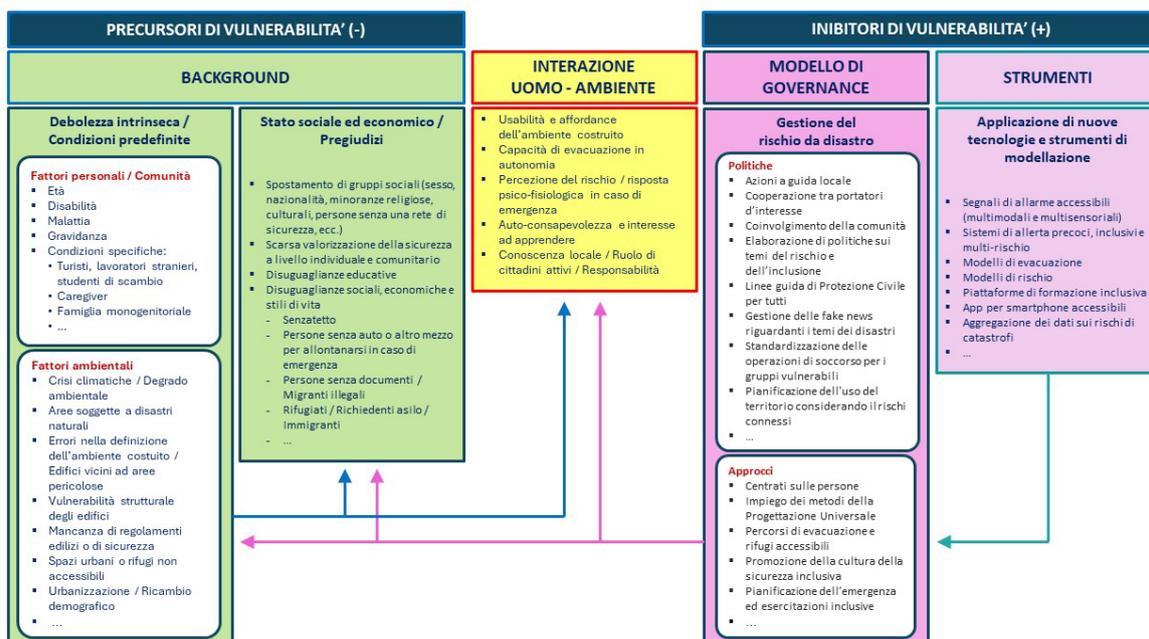
Tenuto conto che i disastri non sono naturali e che i pericoli, come ad esempio inondazioni, siccità oppure ondate di caldo, diventano disastri a causa della vulnerabilità della società, è necessario riconoscere le componenti create dall'uomo su questi temi, nonché valorizzare l'azione finalizzata a ridurre in modo proattivo gli impatti dei disastri.

Secondo l'UNDRR la vulnerabilità è una delle componenti che definiscono il rischio di disastri, per questo è importante elaborarne una tassonomia nella prospettiva di avere una migliore comprensione dei fattori che possono agire come precursori o inibitori, oltre a migliorare la loro gestione.

Su questo tema è possibile costruire una vera e propria **roadmap**, per identificare gli indicatori di criticità (Critical Vulnerability Indicators CVI) su cui elaborare le strategie più opportune ed efficaci per gestire le vulnerabilità. Nel merito si possono considerare i seguenti aspetti:

- il **background** per identificare **debolezze intrinseche** o eventuali condizioni di inadempienza, nonché lo **stato sociale ed economico** in cui si muovono le persone, a volte influenzato da **pregiudizi**;
- l'**interazione uomo-ambiente**;
- il **modello di governance**, fatto di politiche e approcci alla gestione del rischio di catastrofi;
- gli **strumenti**, da intendere come l'applicazione di nuove tecnologie e strumenti di modellazione.

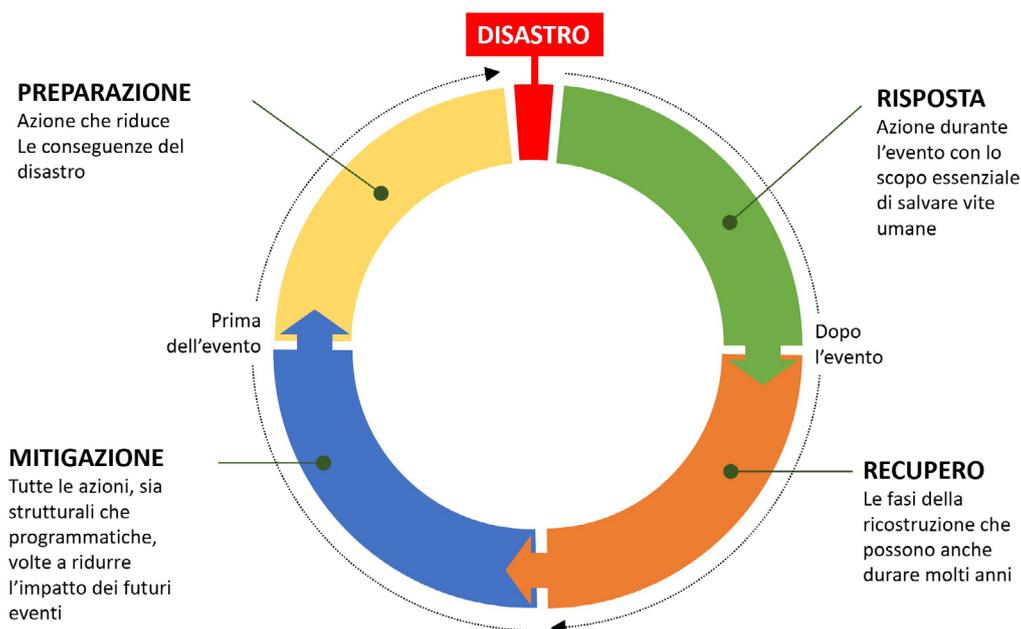
Ciascuno di questi può essere rappresentato nel contesto delle relazioni indicate nella figura A.1, che rappresenta solo una sintesi dello studio condotto e che può essere integrata dagli esiti di un'analisi accurata su tali aspetti.



+ Indicatori considerati nella definizione della roadmap delle vulnerabilità.

Tali indicatori si considerano nel contesto delle fasi del “ciclo dei disastri” (Figura A.2), elaborato per rappresentare ciò che si verifica prima, durante e dopo un evento nel contesto delle seguenti attività: mitigazione, preparazione, risposta e recupero.

La **mitigazione** e la **preparazione** sono **attività di prevenzione** che vengono attuate prima che il disastro si verifichi. La mitigazione, in particolare, comprende misure di medio-lungo termine (ad esempio la caratterizzazione dei rischi e la manutenzione delle infrastrutture territoriali), mentre la preparazione mira a sviluppare piani di azione che, prima del disastro, insegnino ad affrontarlo nel migliore dei modi (ad esempio piani di evacuazione, campagne di sensibilizzazione, sistemi di allerta precoce, ecc.). Le misure di **risposta** hanno l’obiettivo di mettere in sicurezza le persone durante l’evento (soccorso, evacuazione, ecc.), la **ripresa**, infine, riguarda le attività non vitali che seguono il disastro per tornare “alla vita normale” (ad esempio il supporto psicologico, la ricostruzione di case, misure fiscali ed economiche che possano aiutare le vittime ad uscire da un’ottica di emergenza, ecc.).



+ Rappresentazione del ciclo dei disastri.

Tabella A.1. Relazioni tra vulnerabilità e ciclo dei disastri

Fase del ciclo	Prima	Durante	Dopo
Fattori di vulnerabilità	Precursori e inibitori di vulnerabilità		
	Interazione uomo-ambiente		
Gestione del ciclo dei disastri	Attività di prevenzione	Risposta	Recupero
Capacità di fronteggiare / Resilienza	Modello di governance / Strumenti		

Tabella A.2. Categorie di vulnerabilità utilizzate per definire la roadmap

Età	È un fattore che incide sicuramente sulla vulnerabilità e per questo motivo è necessario includerlo nella riduzione del rischio da disastri. Secondo un recente studio di HelpAge International ⁴¹ , l'indice del rischio di disastro correlato all'età prevede un aumento della frequenza e dell'intensità dei disastri, nel contesto di un rapido processo di invecchiamento della popolazione: entro il 2050, avremo oltre due miliardi di persone anziane a livello globale. Sulla base di un altro studio ⁴² , i bambini e gli anziani con disabilità sono sovente tra i più vulnerabili, in quanto possono incontrare barriere durante l'evacuazione e richiedono inoltre specifiche modalità operative durante il soccorso.
Disabilità	È un importante fattore di vulnerabilità in queste circostanze, visto che le persone con disabilità sono spesso colpite in modo sproporzionato e hanno livelli diversi e disomogenei di resilienza e di capacità di recupero. A causa di piani di emergenza non inclusivi le persone con disabilità sono spesso lasciate indietro negli sforzi di soccorso e di risposta ⁴³ .
Donne in stato di gravidanza	Le donne in questa condizione temporanea sono particolarmente vulnerabili nelle situazioni di emergenza e in molti casi vengono considerate un'eccezione nella preparazione ai disastri, nonostante sia loro che i propri bambini rischiano di essere esposti a gravi conseguenze durante e dopo un disastro. Alcuni studi condotti al riguardo hanno messo in evidenza come i bambini nati da madri che hanno vissuto eventi di questo tipo possono avere un profilo cognitivo, neurocomportamentale, psicosociale e fisiologico diverso. Secondo Meyers ⁴⁴ i bambini possono essere più reattivi, ansiosi, paurosi o probabilmente più aggressivi. In base ad un altro studio, le donne in gravidanza e dopo il parto sembrano particolarmente vulnerabili dopo una violenta perturbazione atmosferica in quanto aumenta il rischio di soffrire per problemi fisici e mentali, inclusi quelli legati alla gravidanza stessa.
Caregiver/ Badanti	Concentrandosi sui disastri, le capacità, la preparazione e le esigenze di supporto degli assistenti sono cruciali per la loro stessa vulnerabilità. I caregiver portano il carico di sostenere le persone bisognose di cui si prendono cura e in caso di emergenza devono decidere efficacemente e agire prontamente non solo per sé stessi ma anche per i loro assistiti. Inoltre, sono responsabili di non abbandonare la persona che seguono, anche se questo non può essere sempre possibile. Tutti questi fattori li rendono vulnerabili, ad esempio secondo la ricerca condotta da Patton ⁴⁵ ed altri gli accompagnatori di persone con disabilità (soprattutto se sono genitori di bambini con disabilità intellettiva) sperimentano livelli più elevati di stress e problemi di salute mentale, come ansia e depressione durante e dopo un disastro.

41. *Age Inclusive Disaster Risk Reduction - A toolkit*, HelpAge International, disponibile su https://www.preventionweb.net/files/68082_ageinclusivedisasterriskreductionat.pdf

42. Grech S. (2022), *Disability Inclusive Disaster Risk Reduction: Critical Insights and Good Practices from the Field*, Cape Town: CBM& IDEA (University of Cape Town).

43. UNDRR, *Disability Inclusion in Disaster Risk Reduction*, Available at: <https://www.undrr.org/disability-inclusion-disaster-risk-reduction>

44. Meyers T. (2019), *Pregnant Women are Particularly Vulnerable to Disasters*, Available at: <https://reliefweb.int/report/world/pregnant-women-are-particularly-vulnerable-disasters>

45. Patton K., Ware R., McPherson L., Emerson E., Lennox N., *Parent-related stress of male and female carers of adolescents with intellectual disabilities and carers of children within the general population: a cross-sectional comparison*, *J App Research in Intellectual Disability*, 31(1) (2018) 51–61.

Lavoratori e turisti stranieri	I turisti e/o i lavoratori stranieri sono considerati vulnerabili in caso di calamità perché non conoscono la lingua locale e possono avere una comprensione limitata dei messaggi di emergenza in un paese straniero o di indicazioni scritte dei piani di emergenza o evacuazione. Di conseguenza corrono il rischio di non raggiungere in tempo utile un rifugio sicuro. Sulla base di uno studio di Rindrasih e collaboratori la mancanza di consapevolezza e la scarsa comprensione delle azioni che devono essere intraprese in tali circostanze, rende i turisti stranieri vulnerabili. Secondo lo stesso studio i turisti non sono un gruppo omogeneo ma un insieme complesso, diversificato e dinamico di stakeholder (parti interessate); per questo motivo l'attenzione della pianificazione relativa alla gestione dei disastri dovrebbe spostarsi da un'unica logica ad una metodologia polirazionale, oltre al fatto che i gestori dei disastri devono considerare tutti gli aspetti di cui sopra, nel contesto della preparazione.
Senzatetto	I senzatetto sono un problema in crescita: si stima che in tutto il mondo ci siano più di 150 milioni di persone senza fissa dimora, comprese anche le famiglie con bambini. La comunità globale ha dato priorità al problema come uno degli obiettivi di sostenibilità delle Nazioni Unite per il 2030 ⁴⁶ . I senzatetto sono spesso tra le figure più vulnerabili e tra le più gravemente colpite durante i disastri ⁴⁷ . Secondo lo stesso studio, questo gruppo è quello che ha incontrato maggiori problemi durante il COVID-19 e anche in caso di uragani e incendi, ciò è dovuto principalmente alle loro risorse limitate, all'isolamento sociale, alla mancanza di accesso all'alloggio e ad altri bisogni materiali, all'elevata presenza di disabilità tra loro, alle condizioni fisiche e ai bisogni di salute comportamentale. Tutto ciò impedisce loro di intraprendere misure individuali di preparazione alle catastrofi o di ripararsi in loco durante e dopo un disastro.
Discriminazione	Anche questo rappresenta un fattore di vulnerabilità, ancora più evidente quando si parla di tipologie di vulnerabilità combinate, come genere e disabilità. Ad esempio, le donne con disabilità possono incontrare una serie di barriere sulla base della loro disabilità e del loro genere, inclusi i problemi nell'evacuazione, nell'accesso all'assistenza sanitaria in caso di catastrofe, etc. ⁴⁸ .
Persone prive di una rete di sicurezza sociale o sfollati interni	Le persone senza una rete di sicurezza sociale o gli sfollati interni sono considerati piuttosto vulnerabili nei disastri. Gli "sfollati interni" sono definiti come "persone o gruppi di persone che sono state costrette a fuggire o a lasciare le proprie abitazioni o i luoghi di residenza abituale, in particolare a seguito di un conflitto armato, o per evitare gli effetti di un conflitto armato, di situazioni di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o di disastri naturali o provocati dall'uomo e che non hanno attraversato una frontiera internazionale" [The Internal Displacement Monitoring Centre].
Persone prive di documenti/immigrati clandestini	La crisi climatica ha costretto le comunità ad adattarsi alla crescente minaccia di alcuni pericoli come incendi, siccità, ondate di calore e malattie infettive che possono causare disastri; inoltre si prevede che queste situazioni diventeranno più frequenti e gravi in futuro. Tutto ciò amplifica le disuguaglianze sociali o economiche esistenti e aumenta la vulnerabilità di gruppi come le persone prive di documenti o gli immigrati clandestini.
Rifugiati, richiedenti asilo e migranti	Queste figure rappresentano una percentuale significativa e crescente della popolazione generale dei Paesi europei. Più di 60 milioni di persone in tutto il mondo, inclusi i rifugiati e gli sfollati interni, sono costrette a sfollare a causa di conflitti, violenze, disastri e violazioni dei diritti umani.

46. Morris S. (2020), *Disaster Planning for Homeless Populations: Analysis and Recommendations for Communities*, *Prehospital and Disaster Medicine*, 35(3), 322-325.

47. Gin, June L., et al (2022), *Including Homeless Populations in Disaster Preparedness, Planning, and Response: A Toolkit for Practitioners*, *Journal of Public Health Management and Practice* 28(1).

48. Emmett T. and Alant E. (2007), *Women and disability: exploring the interface of multiple disadvantage*, *Development Southern Africa*, 23(4), 445-460.

APPENDICE B

IL CONCETTO DI VULNERABILITÀ NELLA PERCEZIONE SOCIALE

Giovanni Gugg

Università degli Studi di Napoli "Federico II" - ISSNOVA, Institute for Sustainable Society and Innovation

Il presente contributo fa parte della strategia di divulgazione (dissemination) del progetto "CORE" (sScience human factOr for Resilient sociEty), finanziato nell'ambito del programma di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell'Unione Europea.

Dentro e fuori l'evento disastroso. Le scienze sociali applicate alle catastrofi hanno permesso di cogliere che il problema non è soltanto dentro l'evento, ma è anche esterno all'evento, cioè nel sistema sociale colpito, perché è un problema di relazione culturale, non solo un problema esclusivamente fisico e ingegneristico. Chiaramente, un terremoto o l'esplosione di un impianto chimico sono dovuti a una serie di fattori tecnico-fisici variabili, come il tipo di fagliazione e la profondità o la condizione dei terreni e i fluidi contenuti nei suoli; tuttavia, questi elementi da soli non bastano a spiegare perché eventi naturali di uguale energia producano danni differenti. È in tale congiuntura che negli ultimi decenni del Novecento la geografia, la sociologia e l'antropologia hanno progressivamente introdotto il concetto di vulnerabilità, che oggi è comunemente utilizzato per indicare uno stato di fragilità, una propensione a subire danni o una debole capacità di far fronte a eventi disastrosi, sia sul piano individuale che su quello collettivo, sia dal punto di vista materiale che da quello morale, sia nei confronti di persone che di cose e territori.

I disastri sono processi. Interpretando il disastro come un fenomeno sociale, dunque connettendolo al concetto di vulnerabilità, questa impostazione ha il pregio di togliere all'evento scatenante i connotati di fatalità ineluttabile. I disastri non sono eventi repentini e imprevedibili dovuti a bizzarrie della natura o a errori ingegneristici e a imperfezioni tecniche, cioè a casualità o tragici errori umani, ma sono processi complessi che si attivano gradualmente durante un lungo periodo di incubazione e che alla fine precipitano dando luogo a una situazione catastrofica. Se da un lato il disastro avviene nel punto di congiunzione tra ambiente, società e tecnologia, dall'altro ciò che determina l'entità dell'impatto è il livello di vulnerabilità della comunità colpita. In altre parole, le particolari condizioni di vulnerabilità di un gruppo umano sono l'elemento chiave per comprendere un disastro e dipendono direttamente dalle concezioni del rischio prevalenti in quella specifica società. L'elaborazione di una definizione di disastro esterna all'evento fisico ha permesso di evidenziare come gli effetti della crisi siano già potenzialmente iscritti nel sistema sociale colpito.

La vulnerabilità sociale. In ogni emergenza c'è una quota di vulnerabilità specifica, ma bisogna distinguere tra la vulnerabilità tecnologica e quella sociale. Quest'ultima dipende da numerosi fattori, come ad esempio dall'intensità o dalla particolarità dell'evento, il quale può non essere dominabile cognitivamente: è il caso di alcuni terremoti molto violenti in cui si perdono i punti di riferimento o quello delle impalpabili e invisibili contaminazioni da radioattività in certe regioni del pianeta. Altri fattori riguardano disuguaglianze economiche, politiche, sociali, ossia le più o meno grandi difficoltà ad accedere alle informazioni, a vivere in condizioni di maggior sicurezza, a essere rappresentati nelle istituzioni locali e nazionali o anche nei mass-media. Qui il tema è strettamente legato a fattori etnici, di genere o di cittadinanza, cioè alla capacità e alla possibilità di autodeterminazione delle persone.

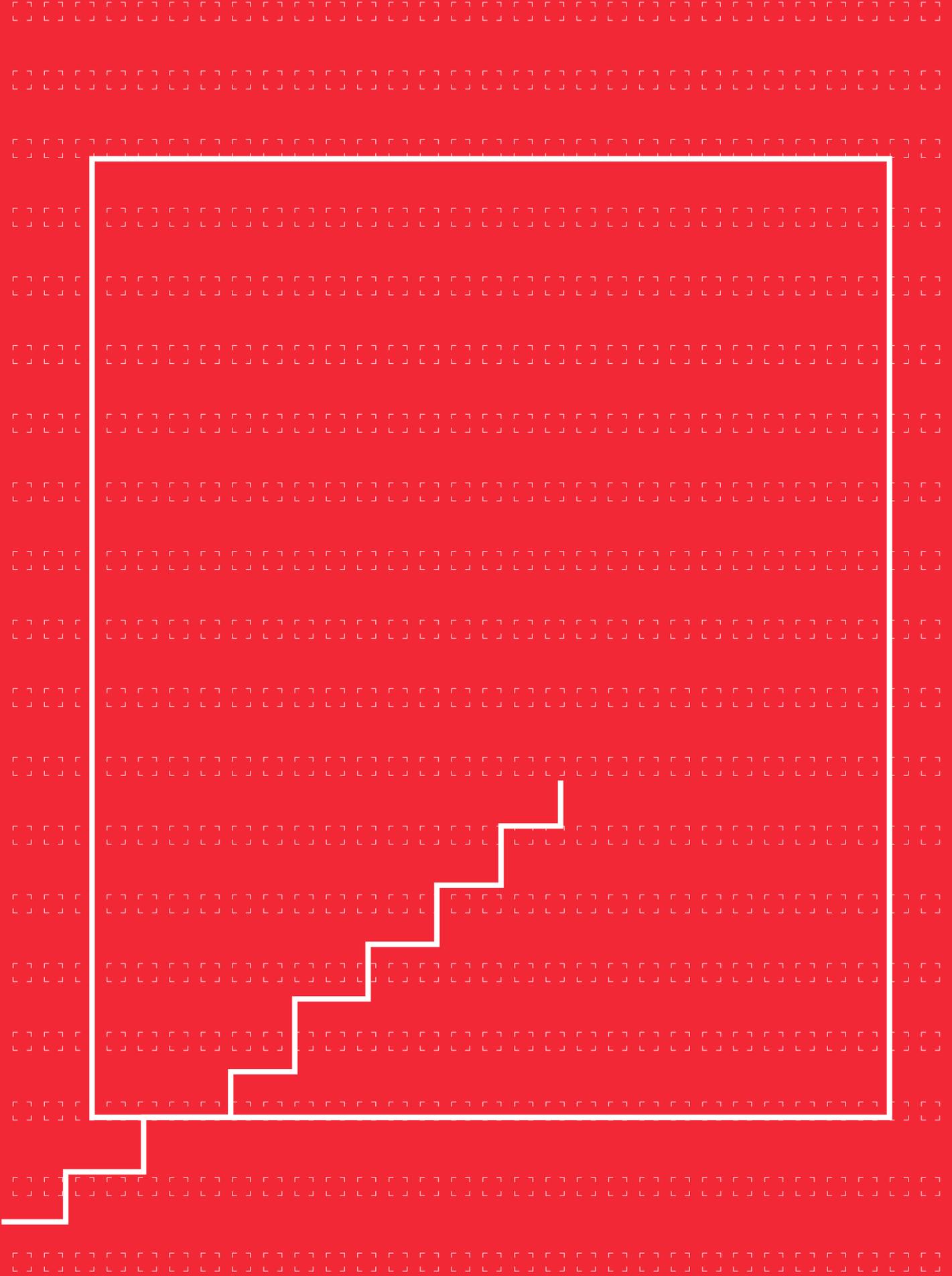
È fondamentale specificare, tuttavia, che in tale situazione non vi sono motivazioni biologiche o morali, bensì questioni legate alla leadership, al controllo, alla redistribuzione della ricchezza, all'approvazione sociale e alla disponibilità tecnologica.

Storicizzare la vulnerabilità. Tali variabili socio-economiche e culturali possono essere considerate come dei nemici invisibili, perché la loro natura è complessa, elusiva ed enigmatica, ma soprattutto perché sono nascosti in particolari aspetti di una data struttura sociale, nei modi in cui i gruppi sono costituiti e connessi, nei processi decisionali istituzionalizzati, nel ruolo attivo di un dato sistema di credenze o di un dato schema di relazioni di potere che influiscono sui comportamenti quotidiani delle persone. Perché tali elementi possano essere individuati, è necessario riconoscere i numerosi piccoli segnali di avvertimento che si manifestano durante la fase di incubazione di un evento disastroso, cioè bisogna essere in grado di "storicizzare la vulnerabilità". In altre parole, va ricostruita la storia politica, economica, sociale, religiosa dell'area colpita e della situazione critica, seguendo l'evolversi di tendenze apparentemente estranee al disastro, come un'oscillazione demografica, i cambiamenti di un sistema economico, un flusso migratorio o un fenomeno turistico, il graduale impatto dei processi di modernizzazione e così via. Le persone e le comunità non sono vulnerabili in sé stesse, ma in base alle loro specifiche «biografie» individuali, di comunità e di contesto.

Percezioni locali di vulnerabilità. In base all'impostazione socio-antropologica, la vulnerabilità è oggi inquadrata in base a tre aspetti principali:

- a) è sempre rispetto a qualcosa, cioè non esiste una vulnerabilità a sé stante, definita in termini generici e riferita in astratto a una comunità;
- b) va definita chiarendo a chi si riferisce, non è un fenomeno in sé o specifico di un particolare sottogruppo sociale, il quale, invece, magari è solo percepito (da chi?) in condizioni di precarietà;
- c) è variabile, la vulnerabilità di un dato gruppo a un dato fenomeno critico non è definibile e mappabile una volta per sempre, in modo rigido e statico. La vulnerabilità sociale di una comunità a un certo tipo di evento estremo è data dalla complessa, multiforme e storicamente variabile combinazione di fattori interni o esterni al sistema sociale, fattori che, modificandosi nel tempo, producono situazioni e contesti irripetibili.

Evidentemente, il concetto di vulnerabilità deve essere utilizzato in una prospettiva dinamista: la vulnerabilità si modifica continuamente nel tempo e proprio questa sua mutevolezza ne fa una tematica d'interesse antropologico, perché incessantemente riflessa in comportamenti, processi di azione sociale, elaborazione di strutture simboliche e di sistemi nativi di significato.



08 BIBLIOGRAFIA

Copat O., Filippini M., Milan A., Sedran E., Zanut S., *Persone con disturbi dello spettro autistico (ASD), in emergenza. Vademecum per il soccorritore*, Pordenone, 2017 <http://www.vigilfuoco.it/asp/download_file.aspx?id=24191>

De Palma G., Gneccchi G., Schiavone E., Zanut S., *Gestione dell'emergenza*, in *Progetto Una giostra per tutti: raccomandazioni per l'accessibilità ai parchi di divertimento per ospiti con disabilità*, ISS - Rapporto ISTISAN 11/15, 2015 <http://www.iss.it/binary/publ/cont/15_11_web.pdf>

Karma S., Zanut S., Crişan M., Agnesi C., Duca G., *People Vulnerability before, during and after a Disaster: A Dynamic Taxonomic Approach*, in *New Insights on Disaster Risk Reduction*, IntechOpen, 2024 <<https://www.intechopen.com/online-first/1178534>>; <<https://www.preventionweb.net/publication/people-vulnerability-during-and-after-disaster-dynamic-taxonomic-approach>>

Marotta N., Zirilli O., *Disastri e catastrofi. Rischio, esposizione, vulnerabilità e resilienza*, Maggioli, 2015.

Romano G., Zanut S., Schiavone E., *Aspetti connessi con la disabilità nella gestione di situazioni di emergenza*, in *Atti del Convegno "VGR 2016 - Valutazione e Gestione del Rischio negli Insediamenti Civili ed Industriali"*, 2016 <<http://conference.ing.unipi.it/vgr2016/>>

Schiavone E., Zanut S., *Persone reali e sicurezza inclusiva. Il contributo della progettazione inclusiva alla sicurezza di tutti*, in *Antincendio*, 1/2021.

Zanut S., *Cronache dalle macerie. I racconti dei soccorritori in un mondo sottosopra*, Editrice Nuovadimensione, 2017.

Zuliani A., *Azione e reazioni nell'emergenza*, EPC, 2017.

Zanut S., Schiavone E., *Ergonomia, disabilità ed emergenza. Considerare la resilienza funzionale ad un evento straordinario*, in *Rivista Italiana di Ergonomia*, 15/2017.

Zanut S., *Beni culturali, accessibilità e sicurezza: la scommessa della progettazione inclusiva*, in *Antincendio*, 1/2019.

Zanut S., *Stimolare le risorse della persona da aiutare*, in *NOI Vigili del Fuoco*, 20/2020, pp. 40-42 <<https://www.vigilfuoco.it/allegati/rivista-NOI/2020/20/NOI-2020-20.pdf>>

Zanut S., *Cambiamenti climatici e vulnerabilità. La sfida per una società sicura e inclusiva*, in *Il Vigile del Fuoco*, 2/2022, pp. 29-34 <<https://www.anvfv.it/wpwork/2023/01/04/rivista-n-2-del-2022/>>

C

D

K

M

R

S

Z

09 AUTORI

Stefano Zanut

Architetto e Direttore Vicedirigente del Corpo Nazionale Vigili del fuoco in quiescenza. Oltre ai compiti istituzionali, al suo attivo ha un'intensa attività didattica e di ricerca nel campo della sicurezza in caso d'incendio, con particolare attenzione ai temi connessi con la vulnerabilità di persone e contesti. Ha fatto parte di gruppi di lavoro incaricati della redazione di norme e linee guida nel campo della prevenzione incendi e della gestione di eventi emergenziali, al momento sta lavorando sui temi della gestione della folla durante i grandi eventi. È componente dell'Osservatorio Nazionale dei Vigili del fuoco sulla sicurezza e il soccorso alle persone con esigenze speciali e fa parte del gruppo di lavoro incaricato di seguire il progetto CORE (sCIence and human factOrs for Resilient sociEty), finanziato dalla Comunità Europea nell'ambito del programma Horizon2020.





Consuelo Agnesi

Architetto, consulente e formatrice in materia di Accessibilità e Universal Design, Progettazione Inclusiva, Comunicazione Inclusiva e Sicurezza Inclusiva. Su questi temi svolge attività di formazione, ricerca e progettazione ed in particolare, ha esplorato l'ambito della comunicazione in numerosi progetti, a diversa scala e su più livelli, dalle residenze ai luoghi della cultura e dello spettacolo. È professoressa a contratto all'Università degli Studi di Padova e nel Consiglio Direttivo del CERPA Italia Onlus (Centro Europeo di Ricerca e Promozione dell'Accessibilità), collabora con l'Osservatorio Nazionale sui temi della sicurezza e del soccorso alle persone con esigenze speciali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (CNVVF) ed è per ISSNOVA (Institute for Sustainable Society and Innovaticon) nel progetto CORE (sScience and human factORs for Resilient sociEty), finanziato dalla Comunità Europea nell'ambito del programma Horizon2020.



Impaginazione e grafica
A cura di **Michele Ravanetti**





Molteplicità. Spazi che accolgono relazioni in movimento.

QUADERNO 5.1 - SICUREZZA