

DESIGNA: la gestione delle esigenze di alloggio in emergenza

Renato Fuchs¹ ■

L'Aquila, inizio 2010: la realizzazione del Progetto C.A.S.E.² sta volgendo al termine, in un vortice di attività che per mesi ha coinvolto centinaia di tecnici ed imprese e migliaia di operai.

Come sempre in ritardo, pranzo nella mensa della Scuola ispettori e sovrintendenti della Guardia di Finanza, dove si trovano sia il nostro "ufficio tecnico" sia, e soprattutto, la Di.Coma.C. (Direzione di Comando e Controllo) del Dipartimento della Protezione Civile (DPC) sperando di trovare qualcosa di commestibile. Pochi minuti dopo si siede di fronte a me Franco Gabrielli, allora Prefetto di L'Aquila e vicecommissario per l'Emergenza Abruzzo (divenuto in seguito Capo del DPC ed ora Capo della Polizia): chiacchierando, condividiamo l'idea di "mettere a frutto" le esperienze maturate in questa occasione per migliorare l'organizzazione complessiva nella gestione delle future emergenze.

Da quel colloquio informale - attraverso numerosi incontri con diversi gruppi di lavoro costituiti all'interno del DPC e grazie alla condivisione e l'appoggio dei responsabili della gestione delle emergenze del Dipartimento (dapprima Fabrizio Curcio, ora Capo del DPC ed ora Titti Postiglione, che è anche coordinatrice della Di.Coma.C. stabilita a Rieti per il sisma in centro Italia) - è nata l'idea di realizzare un software che faciliti la gestione delle esigenze di alloggio delle persone coinvolte in eventi catastrofici.

Oggi quel software viene utilizzato dal DPC, dalle Regioni Umbria ed Abruzzo, da diversi Comuni e centinaia di strutture ricettive (alberghi, residences, agriturismi, case vacanza, ecc.), al fine di conoscere la situazione di migliaia di persone alloggiate in emergenza a seguito dei terremoti del 24 agosto, 26 e 30 ottobre 2016 e 18 gennaio 2017.

Dai "cilindrotti" al prototipo

Nelle molte riunioni di "debriefing" svolte al DPC dopo il 2009 si cercava di focalizzare quali informazioni raccogliere, come integrarle con altre provenienti da fonti diverse, come gestire tutta la mole di dati che ci si sarebbe trovati davanti. Le idee erano molte, spesso ottime, a volte fantasiose o confuse. Si parlava di "cilindrotti" - ossia archivi di dati - collegati in qualche modo tra loro ed ognuno cercava di immaginare quali fossero i dati più o meno utili.

Dal mio punto di vista stentavamo a fare passi avanti, in quanto da un incontro al successivo cambiava qualche attore ed il nuovo arrivato tendeva a voler aggiungere qualche nuovo aspetto o a modificare decisioni faticosamente prese in precedenza, anche a causa del fatto che il tutto rimaneva ancora ed esclusivamente sul piano teorico.

Le tipologie di assistenza alla popolazione colpita dai terremoti del 2016 e 2017

È ormai assodato come ogni emergenza differisca da tutte le altre: i luoghi, i danni, le condizioni climatiche, le abitudini dei residenti, le leggi, la disponibilità economica, la sensibilità popolare, il quadro politico nazionale e locale e chissà quanti altri fattori fanno sì che non si possa pensare ad un unico modello per affrontare tutte le emergenze.

Per i medesimi motivi, le forme di assistenza alla popolazione colpita dall'emergenza non possono che essere differenti di volta in volta.

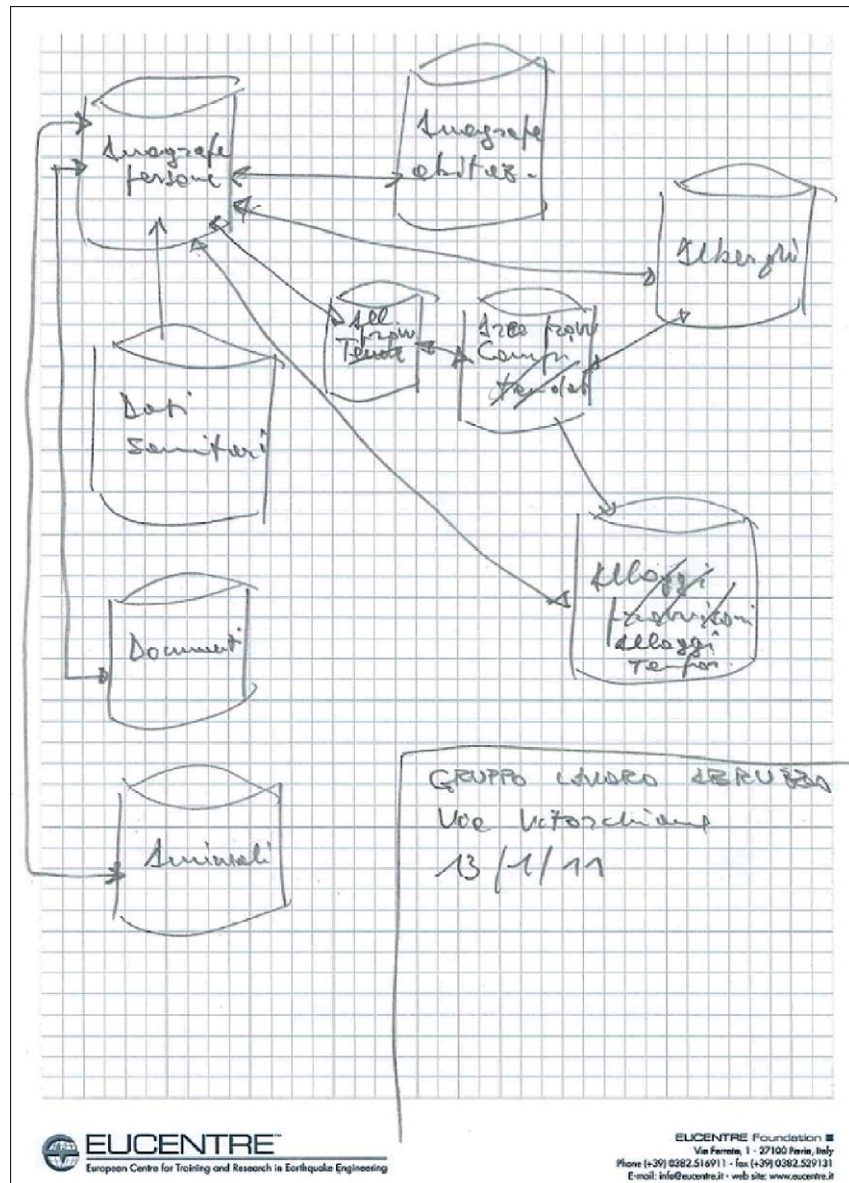
A seguito del terremoto del 24 agosto 2016 e di quelli del 26 e 30 ottobre 2016 e del 18 gennaio 2017, le tipologie di assistenza offerte dallo Stato (attraverso il Dipartimento della Protezione Civile e le Regioni) ai cittadini le cui abitazioni hanno subito danni sono:

- Campi tendati: destinati ad ospitare i cittadini nel periodo immediatamente successivo agli eventi;
- Container collettivi: sono soluzioni "ponte" tra le tende e le altre sistemazioni, consistenti in edifici prefabbricati di grandi dimensioni, in ciascuno dei quali vengono ospitate 20-30 persone;
- CAS (Contributo di Autonomia Sistemazione): un contributo economico mensile alla famiglia che intenda alloggiare a proprie spese. L'importo dipende dal numero di componenti il nucleo familiare e dalla presenza nello stesso di anziani, disabili o portatori di handicap. Tale importo, inizialmente fissato in 200 euro a persona, è stato aumentato a partire dal 15 novembre 2016 a 300 euro a persona;
- Alloggio in strutture ricettive: è stata stipulata una convenzione con le associazioni di categoria, in base alla quale per ogni giornata di presenza di un cittadino presso una struttura ricettiva, viene riconosciuto alla stessa un importo di 40, 35 o 25 euro in funzione del trattamento ricevuto (rispettivamente pensione completa, mezza pensione o camera e colazione);
- SAE (Soluzioni Abitative di Emergenza): sono edifici prefabbricati, realizzati dalle ditte che si sono aggiudicate nel 2014 una gara CONSIP, di diverse metrature in funzione della numerosità del nucleo familiare, generalmente "a schiera". Le tempistiche per la loro disponibilità dipendono anche dall'individuazione delle aree e dalla realizzazione dei necessari lavori di fondazione e di urbanizzazione;
- MAPRE (Moduli Abitativi Provvisori Rurali Emergenziali): si tratta di edifici prefabbricati singoli, installati in prossimità di stalle o fattorie, destinati ad ospitare gli allevatori/agricoltori che abbiano la necessità di rimanere vicini ai propri luoghi di lavoro.

¹ Centro Europeo di Formazione e Ricerca in Ingegneria Sismica (Eucentre).

² Il Progetto C.A.S.E. ha visto la realizzazione di 185 edifici sismicamente isolati, ciascuno comprendente in media 24 appartamenti, destinati ad accogliere la maggior parte delle famiglie aquilane che avevano perso la propria abitazione a causa del sisma del 6 aprile 2009. I lavori, iniziati l'8 giugno, hanno portato alla consegna dei primi 300 appartamenti il 29 settembre: in seguito ne sono stati mediamente ultimati e consegnati circa 150 a settimana, raggiungendo un totale di 4.449 (per oltre 15.600 persone alloggiate) a fine marzo 2010.

Figura 1
I "cilindretti",
una delle prime fasi di
SIGNA.



Fu così che proposi di realizzare un prototipo, esattamente con lo scopo che lo stesso ha nel processo di creazione, ad esempio, di una nuova auto: un oggetto "vero", per quanto non (o solo parzialmente) utilizzabile in pratica, ma visibile, testabile, apprezzabile e criticabile.

Per le auto si utilizzano cartone, plastica, colla, nastro adesivo (ed oggi le stampanti 3D): per i nostri scopi decisi di utilizzare FileMaker, un gestore di database che conoscevo discretamente e che mi consentiva, con poco sforzo, di realizzare qualcosa in grado di far comprendere pro e contro di ogni idea si fosse ipotizzato di sottoporre a verifica.

Questo approccio è stato accolto positivamente ed è così nato SIGNA (Sistema Integrato Gestione Necessità Alloggiative), il progenitore dell'attuale sistema: il prototipo è stato utilizzato nelle esercitazioni nazionali di Protezione Civile in Calabria (2011) ed in Basilicata (2012), fornendo utili indicazioni, in positivo ed in negativo, sulle idee messe in campo.

Le caratteristiche fondamentali del prototipo consistevano in:

- Reperimento - idealmente prima dell'emergenza o, nella peggiore delle ipotesi, nelle sue prime fasi - di quante più informazioni anagrafiche possibile relative alle persone da assistere, così da ridurre il lavoro di ricerca/immissione sia - e soprattutto - gli errori di digitazione; queste informazioni possono avere fonti diverse: dal Ministero dell'Interno (che da anni ha un servizio di raccolta dati anagrafici provenienti dai Comuni) ai Comuni stessi (il cui software di gestione anagrafica consente in genere l'esportazione dei dati in formati facilmente leggibili) ad altri Enti (fornitori di servizi elettrici, gas, acqua, ecc.);

- Definizione di un “albero di comando”, analogo a quello adottato dal Dipartimento per la gestione delle emergenze, che consentisse ai livelli superiori la visibilità sulle informazioni gestite dai livelli inferiori e non il viceversa;
- Possibilità di accesso al sistema da parte non solo di funzionari del DPC ma - con le opportune limitazioni - anche a personale degli altri Enti coinvolti nella gestione dell'emergenza (es. Regioni, Province, Comuni) ed agli esercenti delle strutture di accoglienza (es. campi tendati, alberghi);
- Impossibilità, per ciascun destinatario di assistenza, di fruire contemporaneamente di forme diverse della stessa (ossia, ad esempio, di essere alloggiato in un albergo e di percepire il contributo di autonoma sistemazione o CAS).

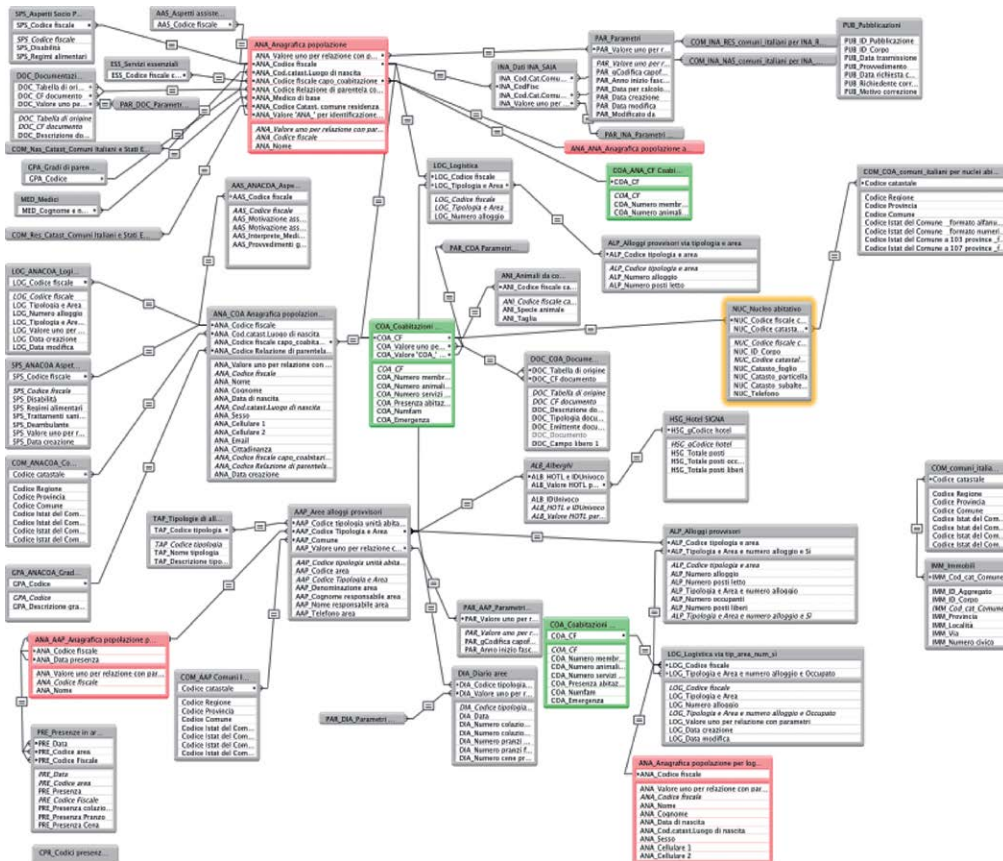


Figura 2
Lo schema relazionale di SIGNA.

La versione attuale ed il suo utilizzo a seguito dei terremoti del 24 agosto, 26 e 30 ottobre 2016, 18 gennaio 2017 e dell'emergenza neve del 18 gennaio 2017

Le caratteristiche sopra elencate sono state “ereditate” da DESIGNA, in cui sono state implementate inoltre - anche a seguito delle esperienze maturate in diverse recenti esercitazioni di Protezione Civile svolte in provincia di Pavia, alle indicazioni del DPC e delle diverse Regioni coinvolte - molte altre funzionalità tra cui, ad esempio, quella di conteggiare le presenze e la tipologia di trattamento (Bed and Breakfast, Mezza Pensione, Pensione Completa) in albergo per ciascuna persona, fornendo quindi un fondamentale strumento alle strutture ricettive.

Analogamente, il sistema consente la gestione delle richieste e delle successive assegnazioni di CAS e permette agli uffici amministrativi dei diversi Enti di monitorare costantemente la situazione sia globale sia dei singoli cittadini e di ridurre drasticamente i tempi per la rendicontazione dei costi sostenuti al DPC ed all'Unione Europea.

Essendo DESIGNA un'applicazione web, per il suo utilizzo non è necessario installare alcun software specifico: è infatti sufficiente un qualsiasi browser (come ad esempio Firefox o Chrome) ed un collegamento ad Internet.

Questo consente di ridurre i costi, di poter concedere l'accesso ad un nuovo utente semplicemente definendone nome utente e password, di poter interagire con il sistema ovunque ci si trovi e con ogni tipo di strumento (PC, Mac, tablet, smartphone). Inoltre l'implementazione di nuove funzioni (frequentemente necessarie date le immane differenze che ogni emergenza presenta rispetto alle precedenti) risulta immediatamente disponibile per tutti gli utenti, senza richiedere loro alcun aggiornamento.

Figure 3 e 4
Utilizzo del prototipo
SIGNA all'Esercitazione
Nazionale di Protezione
Civile, Potenza, dicembre
2012.



Figura 5
La form di login di
DESIGNA, versione
attuale.

DESIGNA



PROTEZIONI CIVILE
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Protezione Civile



EU CENTRE
European Centre for Training and Research in Earthquake Engineering



DESIGNA

Username:

Password:

AccediAccedi Backoffice

ATTENZIONE:
L'uso del sistema è riservato agli operatori di Protezione Civile ed ai gestori delle strutture ricettive che ospitano cittadini coinvolti nell'emergenza. Chiunque utilizzi il sistema senza autorizzazione commette un illecito e potrà essere denunciato alle competenti autorità.

In accordo con il DPC, a luglio 2016 era stato stabilito che a metà del successivo mese di settembre si sarebbe tenuta la presentazione del sistema alle Regioni ed alle organizzazioni di volontariato di Protezione Civile, seguito da attività di informazione e formazione sul suo utilizzo: purtroppo il terremoto del 24 agosto ha impedito tali azioni e DESIGNA ha dovuto quindi essere “messo in campo” contando sulle poche risorse già formate e, sostanzialmente, all’insaputa di molti degli Enti che si sono dovuti occupare della gestione dell’emergenza.

Ciò ha comportato qualche ritardo nell’attivazione e la successiva necessità di “rincorrere” le informazioni per renderle congruenti, ma, soprattutto, diversità tra le diverse Regioni coinvolte in termini di tempi e modalità di attivazione: il Lazio ha adottato il sistema sin dall’inizio in particolare per la gestione delle aree di accoglienza, l’Umbria ne ha iniziato l’utilizzo a fine novembre e l’Abruzzo a fine dicembre, mentre le Marche hanno deciso di sviluppare autonomamente un proprio sistema.

Il quadro generale è divenuto, se possibile, più complesso a seguito delle nuove scosse del 18 gennaio 2017, verificatesi in coincidenza con una nevicata di proporzioni eccezionali che ha interessato in particolare il versante abruzzese, causando un black-out elettrico in una vasta area e rendendo irraggiungibili numerose località.

Un numero elevato (oltre 3.000) di cittadini si è visto quindi costretto a richiedere alloggio temporaneo, che è stato fornito dalle strutture della costa adriatica abruzzese. Anche queste persone sono state gestite con il supporto di Designa.

Nonostante queste difficoltà operative, alla data di stesura della presente (fine marzo 2017) DESIGNA viene utilizzato dal DPC, da due Regioni, da 9 Comuni e da 250 strutture ricettive (di cui 184 alberghi), per un totale di 270 utenti.

La base dati anagrafica conta 322.600 nominativi, dei quali 13.818 destinatari di forme diverse di assistenza.

Nella figura seguente sono riportati i dati relativi al numero di persone destinatarie delle diverse forme di assistenza, gestite con Designa dal 24 agosto 2016. Da notare l’incremento dei numeri in corrispondenza dei terremoti avvenuti alla fine di ottobre 2016 ed il 18 gennaio 2017. La diminuzione verificatasi nei giorni immediatamente successivi è dovuta al rientro nelle proprie abitazioni dei cittadini che le avevano lasciate a seguito delle fortissime nevicate.

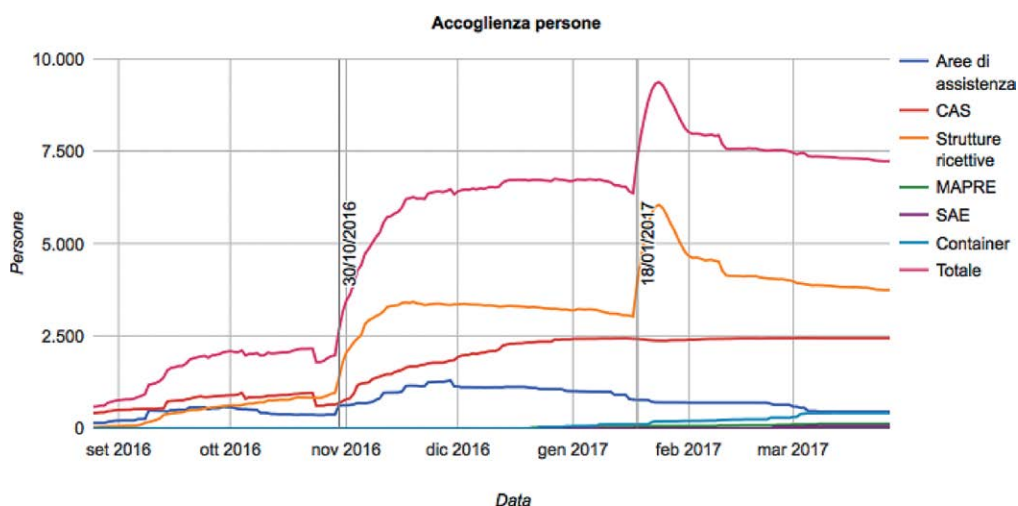


Figura 6

Numero di persone assistite gestite con DESIGNA dopo il 24 agosto 2016.

Stile in legenda:

CAS = Contributo di Autonoma Sistemazione, MAPRE = Moduli Abitativi Provvisori Rurali, Emergenziali, SAE: Soluzioni Abitative di Emergenza.

Le linee verticali indicano le date dei principali eventi sismici.

Il futuro

Nel corso del 2017 - oltre al quotidiano supporto agli utenti - sono previste una serie di attività, tra cui:

- Informazione e formazione di personale DPC, Regioni e Volontariato per l’utilizzo del sistema;
- Stesura di protocolli di comunicazione da stabilire con fonti diverse (Ministero dell’Interno, Enel, Comuni, ecc.) al fine di ricevere, nell’immediato post-evento, le informazioni relative alla popolazione residente;
- Integrazione di uno strumento di reportistica avanzato;
- Gestione workflow richieste CAS;
- Registrazione e gestione dei volontari;
- Interfacciamento con il sistema di gestione delle schede AeDES/FAST;
- Aggiornamento della manualistica.

Figura 7
DESIGNA utilizzato da
Funzionari e Volontari di
Protezione Civile, Norcia,
gennaio 2017.



Alla luce dei risultati sin qui ottenuti e dell'apprezzamento degli attuali utilizzatori, pare auspicabile che DESIGNA venga messo a disposizione di tutti i gestori di Emergenze: un suo utilizzo immediato consente una gestione più efficiente ed efficace delle necessità di alloggio delle persone coinvolte e costituisce indubbiamente un valido aiuto organizzativo e gestionale, riducendo drasticamente tempi e probabilità di errori e consentendo ai vari attori di conoscere in tempo reale la situazione, eliminando la necessità di ricercare periodicamente da più fonti le informazioni, confrontarle ed elaborarle senza avere mai la sicurezza della loro coerenza e completezza.

Andrebbe in ogni caso evitato l'utilizzo di sistemi differenti da parte dei diversi gestori: per quanto ciascuno possa fornire un valido supporto, la mancanza (e la sostanziale impossibilità) di una continua sincronizzazione tra essi impedisce una visione unitaria e costringe, per cercare di ottenerla, nuovamente ad un lavoro manuale di assemblaggio ed elaborazione.

Lo sforzo che a mio parere andrà fatto sin d'ora dovrà quindi essere orientato all'implementazione, in DESIGNA, di tutte le migliorie possibili derivanti dall'esperienza maturata da parte degli operatori sia su DESIGNA sia su ogni altro sistema messo in campo nella gestione delle ultime emergenze.

Ringraziamenti

Designa è stato realizzato in Eucentre grazie alle competenze professionali e tecniche di Alessio Cantoni - coadiuvato da Marco Denari - che sta continuando ad implementare nuove funzionalità con la collaborazione di Dario Gangi.

Le indicazioni, i confronti, le critiche, le attività di prova, il raccordo con l'intero Dipartimento, forniti da Maurizio Nicoletta e Francesco Ceribelli della Funzione Assistenza alla Popolazione del DPC sono stati fondamentali per ottenere un sistema adeguato alle aspettative.

I funzionari del Servizio Informatica del DPC - sotto la direzione di Stefano Calabrese - hanno fornito una preziosissima assistenza; Enrico Ardito, in particolare, ha dato importanti contributi nelle fasi di miglioramento del sistema prima dell'emergenza. Primo Angelucci, Gianluca Covicchio, Daniela Marcellini, Andrea Pascucci, Giuseppe Belli della Regione Umbria, come Andrea Cipollone, Marcello Di Matteo e Luca Di Giammatteo della Regione Abruzzo, con i loro dirigenti e colleghi, utilizzando quotidianamente DESIGNA hanno fornito spunti ed indicazioni preziosissime per il miglioramento del sistema.

Ad Andrea Bruni e Paolo Lasagna, con tutti i colleghi e volontari della Protezione Civile della Provincia di Pavia, va un doveroso e sincero ringraziamento per l'utilizzo delle versioni preliminari del sistema in occasione di diverse esercitazioni e le indicazioni sulle sue criticità.

Un ringraziamento sentito va rivolto a tutti coloro che, con l'utilizzo quotidiano o con il supporto di idee e critiche, hanno individuato criticità e contribuito alla crescita ed al miglioramento del sistema.