

La gestione dell'assistenza alla popolazione post-emergenza: storia, situazione attuale, problemi e possibili soluzioni

The post-emergency population assistance management: history, current situation, problems and possible solutions

Renato Fuchs*, Alessio Cantoni* ■

Sommario

L'assistenza alla popolazione colpita da una catastrofe naturale è complessa, comporta costi importanti e necessita di estrema rapidità. D'altra parte il quadro normativo, le abitudini instauratesi nel tempo e l'incertezza nell'identificazione degli immobili, dei loro proprietari e fruitori rendono difficoltoso determinare univocamente chi abbia diritto all'assistenza.

Al momento attuale il Dipartimento della Protezione Civile dispone di due software, ERIKUS e DESIGNA, rispettivamente dedicati alla gestione delle informazioni relative agli edifici danneggiati e dei cittadini coinvolti.

La sperequazione esistente tra i cittadini alloggiati in albergo e i destinatari di CAS (Contributo di Autonoma Sistemazione) e le difficoltà constatate sul campo spingono gli autori ad avanzare alcune ipotesi tese al miglioramento dell'efficienza complessiva: dalla condivisione delle informazioni tra i software citati alla semplificazione nell'acquisizione dei dati anagrafici dei cittadini coinvolti, dalla informazione e formazione preventiva degli Enti e dei funzionari potenzialmente chiamati a gestire le emergenze al miglioramento delle schede di valutazione dello stato di danno, dalla costituzione di un gruppo di lavoro per l'approfondimento delle problematiche in essere e l'individuazione di possibili soluzioni alla creazione di un'Agenzia specificamente dedicata all'assistenza alla popolazione.

Parole chiave: Assistenza alla popolazione, sistemi di gestione, condivisione di informazioni tra sistemi diversi.

Abstract

Assistance to the population affected by a natural disaster is complex, involves significant costs and requires extreme rapidity. On the other hand, the regulatory framework, the habits established over time and the uncertainty in the identification of properties, their owners and users make it difficult to determine univocally who has the right to assistance.

At present the Italian Civil Protection Department has two software, ERIKUS and DESIGNA, respectively dedicated to the management of information regarding damaged buildings and the citizens involved.

The disparity between the citizens staying at the hotel and the recipients of CAS (Contribution of Autonomous Accommodation) and the difficulties encountered on the field prompt the authors to advance some hypotheses aimed at improving the overall efficiency: from the sharing of information between the mentioned software to the simplification in the acquisition of the personal data of the citizens involved, from the information and preventive training of the Authorities and the officials potentially called to manage emergencies to the improvement of damage assessment modules, from the constitution of a working group for the deepening of the existing problems and the identification of possible solutions to the creation of an agency specifically dedicated to assisting the population.

Keywords: Population assistance, management systems, sharing of information between different systems.

1. Introduzione

1.1 La gestione ed i costi dell'assistenza alla popolazione: importanti ma spesso ignorati

Il verificarsi di un evento catastrofico - terremoto, alluvione, frana - implica generalmente l'inagibilità di un numero più o meno grande di abitazioni e, quindi, sia la necessità di fornire assistenza ai cittadini che in precedenza le abitavano sia, nel caso in cui i tempi previsti per il ritorno alla normalità siano lunghi, quella di realizzare delle abitazioni provvisorie in grado di accoglierli.

* Fondazione EUCENTRE, Centro Europeo di Formazione e Ricerca in Ingegneria Sismica, Pavia, Italia.

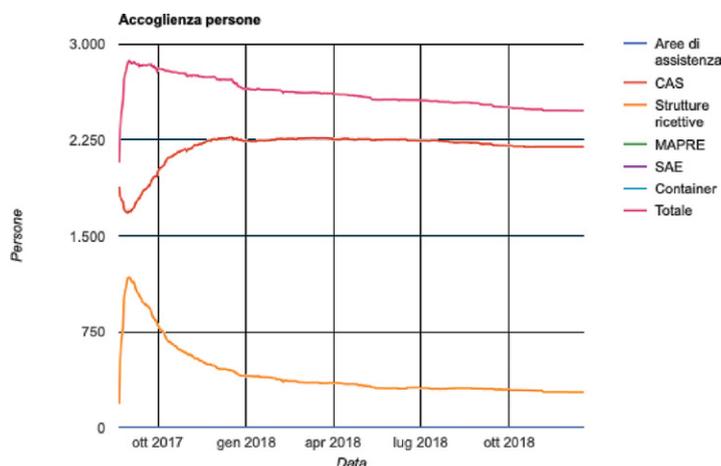
I media - e quindi l'opinione pubblica - seguono normalmente con grande attenzione le prime fasi dei soccorsi e le successive attività di costruzione di alloggi temporanei, spesso evidenziandone i costi piuttosto che i tempi di realizzazione o, qualora si verificano, gli episodi di corruzione o di cattiva esecuzione dei lavori.

Un aspetto che molto raramente, per non dire mai, viene considerato è quello della gestione - e dei costi - dell'assistenza alla popolazione, relativi dapprima all'allestimento ed al funzionamento di campi tendati e mense da campo, successivamente all'alloggio in strutture ricettive ed all'erogazione del Contributo di Autonoma Sistemazione (CAS) a chi possa fruirne.

Tale attività è particolarmente delicata, in quanto ha immediate ricadute sui singoli cittadini, richiede la verifica di una serie di requisiti, si può tradurre in importi consistenti da versare alle singole strutture ricettive - a cui il ritardo dei pagamenti può provocare considerevoli problemi - e comporta per gli Enti che se ne fanno carico un onere - in termini di tempo e di responsabilità - consistente e, per lo Stato, un esborso economico importante che può protrarsi per anni.

A titolo esemplificativo, a seguito del terremoto che ha colpito l'Isola d'Ischia nell'agosto 2017 il numero di persone assistite ha raggiunto un massimo di 2.843, di cui circa 1.200 alloggiati, nei giorni immediatamente successivi all'evento, in albergo (v. fig. seguente). Nei mesi successivi tali dati si sono progressivamente ridotti, attestandosi alla data di stesura del presente documento (dicembre 2018) su circa 2.500 persone assistite di cui poco meno di 300 in albergo ed i restanti in CAS.

Figura 1
Persone assistite a seguito del terremoto del 21 agosto 2017, Isola d'Ischia.



Il costo a carico dello Stato, senza tener conto dei costi del personale addetto alla gestione, si avvicina ormai ai 20 milioni di euro, con una previsione di crescita di circa 1 milione di euro/mese.

Tenendo conto che tale emergenza è la minore - per numero di persone coinvolte e danni agli edifici - tra quelle che hanno colpito il territorio italiano negli ultimi 10 anni, pare evidente come l'assistenza alla popolazione meriti di essere oggetto di attente valutazioni al fine di migliorarne l'efficienza e, possibilmente, ridurne i costi.

1.2 Il fattore tempo ed i gestori dell'assistenza

L'analisi a posteriori della gestione delle emergenze si basa normalmente su una serie di dati (numero di vittime, di sfollati, di edifici danneggiati, di tende piuttosto che costi della ricostruzione, sua durata, ecc.): ciò che si perde, quasi inevitabilmente, è l'importanza - durante la gestione - del *fattore tempo* e della sua influenza su ogni decisione.

La rapidità con cui ciascun problema viene affrontato e, possibilmente, risolto durante l'emergenza, può essere infatti più importante della qualità della soluzione stessa: ad esempio, in località con un clima invernale rigido, è preferibile alloggiare immediatamente gli sfollati in abitazioni di dimensioni ridotte - con qualche disagio per la scarsità di spazi disponibili e magari con costi più elevati a causa della necessità di costruirle anche durante la notte - piuttosto che allungare la loro permanenza in tenda realizzando alloggi più spaziosi che diverrebbero però disponibili soltanto dopo diversi mesi. Chi osserverà dopo anni la gestione dell'emergenza non mancherà probabilmente di criticare il fatto che agli sfollati siano state fornite abitazioni troppo piccole o che le stesse abbiano avuto costi più elevati del normale.

D'altra parte, la gestione dell'assistenza alla popolazione può coinvolgere una molteplicità di attori: Dipartimento della Protezione Civile, regioni, comuni, commissari delegati, associazioni di volontariato, gestori di strutture ricettive, aziende fornitrici di pubblici servizi, forze dell'ordine, magistratura, ecc..

Chiunque se ne occupi avrà la necessità di disporre del maggior numero di informazioni - possibilmente costantemente aggiornate - su ciascuna persona destinataria dell'assistenza, sul suo nucleo familiare e sull'abitazione che, a causa dell'evento, è divenuta inagibile.

Risulta quindi evidente come sia fondamentale disporre in tempi brevi di ogni informazione utile e, al contempo, far sì che la stessa venga condivisa con tutti coloro che si occupano, a vario titolo, della gestione dell'emergenza evitando perdite di tempo e ridondanze che possano ingenerare errori.

1.3 Gli strumenti disponibili

Negli ultimi anni sono stati realizzati dei sistemi informatici in grado di supportare i gestori dell'emergenza: per quanto riguarda in particolare gli aspetti relativi all'assistenza alla popolazione citiamo DESIGNA (software sviluppato da Eucentre in collaborazione con il Dipartimento della Protezione Civile) mentre per la conoscenza dei danni agli edifici il software ERIKUS¹: tali sistemi verranno citati più avanti, eventualmente mostrandone limiti e vantaggi.

Nel seguito si cercherà di analizzare i vari aspetti dell'assistenza alla popolazione mostrandone problemi e criticità rilevate nelle più recenti emergenze italiane, avanzando alcune ipotesi - *evidenziate nel testo in corsivo* - su come affrontarle e possibilmente risolverle.

2. Gli aspetti dell'assistenza alla popolazione

Catastrofe, emergenza, vittime, danni, ricostruzione, ritorno alla normalità: poche parole per definire il percorso complesso e non lineare, con una enorme quantità di fattori esterni che lo condizionano, relativo all'assistenza alla popolazione colpita. È, quindi, di fatto impossibile descrivere compiutamente la gestione di tale problematica, ma si può cercare di individuare cosa accomuna tutte le emergenze e tentare di definire un insieme di regole e comportamenti che possano valere in ogni circostanza, fatta salva comunque la possibilità di adottare dei cambiamenti quando le condizioni particolari lo richiedano.

I principali obiettivi da raggiungere sono - almeno nell'attuale modello italiano di assistenza alla popolazione - i seguenti:

- Conoscere le persone coinvolte e le relative famiglie;
- Conoscere le abitazioni da esse utilizzate al momento dell'evento e valutarne lo stato di danno, al fine di determinare il diritto all'assistenza;
- Individuare o creare un numero di alloggi provvisori (tende, palestre, capannoni) che, nell'immediato post-evento, siano in grado di ospitare le persone/famiglie coinvolte;
- Individuare degli alloggi meno provvisori, come alberghi o appartamenti sfitti, in cui trasferire gli sfollati;
- Stabilire delle modalità per fornire, a chi possa disporre di una sistemazione autonoma, un contributo sufficiente a garantirne il sostentamento;
- Gestire l'erogazione dei contributi alle persone ed i pagamenti alle strutture ospitanti;
- Realizzare delle abitazioni "provvisorie di lungo periodo" che ospitino i cittadini sino al rientro nelle abitazioni originarie, assegnando ad ogni nucleo familiare una di tali abitazioni.

Ovviamente ciascuno di tali obiettivi, per essere raggiunto, necessita di essere analizzato, correlato agli altri e gestito, anche in considerazione della dimensione dell'emergenza, della vastità del territorio colpito, della disponibilità di terreni, strutture ricettive, abitazioni non danneggiate, di ogni altra particolarità locale ed, ovviamente, dell'entità e durata degli aiuti economici disponibili.

¹ Il software Erikus - Emergenza e Richieste sopralluogo Unità Strutturali è un applicativo per la gestione, a livello comunale, delle campagne di sopralluogo post-evento sugli edifici danneggiati.

Realizzato dal Settore Sismico della Regione Piemonte e da Arpa Piemonte in base a un modello procedurale progettato dal Dipartimento della Protezione Civile, il sistema è stato testato per la prima volta a giugno 2016, nell'ambito dell'Esercitazione di Protezione Civile Magnitudo 5.5.

Dopo la prima scossa in Centro Italia del 24 agosto 2016, il Dipartimento ha invitato la Regione Piemonte a rendere disponibile l'applicativo Erikus, e a fornire il supporto di tecnici per una fase di addestramento, sviluppo, raccolta, gestione e diffusione dei dati. Nel corso dell'emergenza, il programma è stato aggiornato ed evoluto per meglio rispondere alle esigenze operative.

Erikus è un software libero creato dalla Pubblica Amministrazione per altre Pubbliche Amministrazioni secondo le indicazioni normative regionali, nazionali e comunitarie, e contribuisce così alla diffusione degli strumenti liberi e a un approccio "geografico" ai procedimenti amministrativi. Il sistema è attualmente installato in oltre 170 Comuni dell'area interessata dal sisma, e le richieste sono in costante incremento.

Erikus consente la gestione e la rappresentazione cartografica delle domande di sopralluogo post-terremoto presentate dai cittadini al Comune ed è funzionale alla gestione di richieste ed esiti di agibilità, oltre che alla redazione di report giornalieri e al monitoraggio dell'intero ciclo delle operazioni tecniche.

Grazie al programma è possibile predisporre tutta la documentazione relativa alla campagna di rilevamento dei danni e, una volta effettuato il sopralluogo - attraverso la registrazione degli esiti - fornire anche una base dati standardizzata e georeferenziata degli edifici ispezionati.

L'archiviazione dei risultati dei sopralluoghi (completa di eventuale documentazione fotografica georiferita associata all'edificio esaminato) consente di generare e stampare mappe e modelli riepilogativi, e rappresenta quindi un importante strumento conoscitivo del patrimonio edilizio dell'area colpita, anche per la gestione delle attività successive. (Fonte: Dipartimento della Protezione Civile)

2.1 La conoscenza delle persone e delle famiglie coinvolte

Da un lato il verificarsi di una catastrofe comporta spesso l'indisponibilità degli uffici anagrafici e dei relativi archivi, da un altro le persone possono aver perduto i propri documenti ed aver trovato alloggio al di fuori del Comune di residenza oppure trovarsi solo casualmente nel luogo dell'evento quando questo si è verificato (si pensi ad esempio ai turisti ma anche agli studenti o ai pendolari). In assenza di un archivio anagrafico unico nazionale (l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, ANPR, dovrebbe essere in corso di attivazione ma al momento attuale non se ne può disporre) è necessario basarsi - ammesso che i loro dati siano disponibili - sugli archivi anagrafici dei Comuni coinvolti, acquisendone i dati e "normalizzandoli", per farli confluire in un archivio unico che supporti le attività successive.

L'alternativa - come è stato fatto nel 2009 a L'Aquila - è censire la popolazione e creare un database ex-novo, con tutte le difficoltà ed i tempi conseguenti.

Un ulteriore e serio problema è rappresentato dal fatto che attualmente è previsto che abbia diritto all'assistenza chi, al momento dell'evento, fosse "stabilmente e continuativamente dimorante" in un'abitazione divenuta inagibile a causa dell'evento stesso. I dati in possesso delle anagrafi comunali riguardano la residenza dei cittadini ma non il loro domicilio né, tanto meno, la dimora abituale e continuativa: il cittadino, quindi, dovrà dimostrare tale requisito esibendo opportuna documentazione (un contratto di affitto o di comodato, delle bollette, ecc.).

L'art. 43 del Codice Civile afferma che la residenza "è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale", mentre il domicilio "è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede dei suoi affari e interessi", ma molti cittadini stabiliscono la residenza in un luogo diverso da quello in cui dimorano abitualmente, essenzialmente allo scopo di eludere le imposte sulla seconda casa o per ottenere vantaggi riservati ai residenti in tale luogo, nell'inerzia dei Comuni che sarebbero tenuti a verificare l'effettiva dimora abituale per concedere e mantenere la residenza. Gli stessi cittadini possono ovviamente dimostrare di essere domiciliati dove effettivamente vivono e, addirittura, dichiarare (e, forse, dimostrare) di dimorare altrove, a causa di un lavoro temporaneo. Non infrequente, ad esempio, è il caso di appartenenti alle Forze dell'Ordine o di insegnanti, che mantengano la residenza nel luogo di provenienza ma stabiliscano il domicilio nel luogo in cui svolgono la propria professione. Nel caso in cui vengano poi distaccati in una sede secondaria, potranno provare di dimorare dove questa si trova, avendo quindi residenza, domicilio e dimora in tre luoghi differenti.

L'ente gestore dell'emergenza dovrebbe quindi, a posteriori, accertare la "stabile e continuativa dimora" nell'edificio danneggiato dall'evento nel momento in cui lo stesso è avvenuto: attività per nulla semplice sia in quanto appunto svolta dopo mesi sia perché le "prove" portate dal cittadino possono consistere in bollette elettriche, contratti di affitto o di comodato o documenti simili, intestati al cittadino stesso o a suoi (dichiarati) conviventi.

D'altra parte, nel caso in cui non si arrivi a determinare con certezza la stabile e continuativa dimora, alla data dell'evento, nell'immobile danneggiato il cittadino perderà ogni diritto all'assistenza e sarà tenuto alla restituzione delle somme eventualmente percepite. Qualora sia stato alloggiato in una struttura ricettiva, la stessa tarderà ad ottenere il pagamento delle prestazioni erogate e comunque le stesse saranno poste a carico dell'Ente che ha indirizzato il cittadino alla struttura stessa (in genere il Comune) e non dell'Ente gestore l'emergenza.

Tra i cittadini da assistere possono esservi, inoltre, persone che si sono trovate casualmente coinvolte nell'evento: si pensi ad esempio ai turisti o ai rappresentanti di commercio che si trovino in un albergo, ma anche a parenti o amici di residenti, ospiti presso le loro abitazioni.

Queste persone avranno diritto all'assistenza, per un periodo certamente più breve rispetto al resto della popolazione. Attualmente la durata di tale periodo non è definita né esiste alcuna forma di certificazione del loro stato al momento dell'evento, con conseguenti problemi nella rendicontazione dei costi dell'assistenza fornita.

Alla luce di quanto sopra esposto:

- *Va data attuazione - reale e non, come finora è stato, soltanto ipotetica - all'ANPR o almeno all'acquisizione settimanale dei dati anagrafici dei Comuni in zone a maggior rischio sismico, in modo che tali informazioni possano essere disponibili nell'immediato post-emergenza;*
- *Pare opportuno suggerire un cambiamento del modello, che preveda perlomeno una autodichiarazione, suffragata eventualmente da documenti probanti da fornire anche in un secondo tempo, rilasciata dal cittadino nel momento stesso in cui acceda per la prima volta ad una qualunque forma di assistenza.*

2.2 La conoscenza delle abitazioni danneggiate e la valutazione del loro stato

Come accennato in precedenza, la valutazione di inagibilità del luogo di abituale dimora, cui dovrà necessariamente seguire un'ordinanza sindacale di sgombero, è requisito essenziale per l'ottenimento dell'assistenza.

Tale valutazione è demandata alle squadre di valutatori e si tradurrà in una "Scheda AeDES", cartacea, attestante un livello di

danno rappresentato da una lettera (A per edificio agibile, da B ad E per gradi crescenti di danno, F per rischio esterno) oppure è conseguente alla delimitazione della “Zona Rossa”, all'interno della quale è vietato l'accesso.

Tale scheda viene consegnata al Comune in cui si trova l'edificio ed in seguito riportata nel sistema informatico Erikus.

Peraltro, ciascun edificio viene sottoposto a valutazione a seguito della richiesta di un cittadino (proprietario, affittuario o amministratore dell'immobile) o di un Ente e l'esito viene comunicato allo stesso, ma né la scheda riporta i dati di tutti i cittadini che al momento dell'evento abitavano nell'edificio né il richiedente il sopralluogo ne dà, in genere, informazione agli stessi. Inoltre anche i dati relativi al richiedente sono parziali, rendendo difficile la sua identificazione certa.

Di più, l'identificazione dell'edificio stesso non sempre è agevole a causa dello stato di aggiornamento degli archivi catastali, della nomenclatura e della numerazione viaria.

Tali motivi, oltre alla mancanza di un collegamento tra Erikus e Designa, rendono farraginoso il processo di verifica dei diritti dei cittadini, implicando attività di ricerca, controllo ed inserimento dati, oltre ad errori ed alla necessità di aggiornamento nel caso in cui gli edifici vengano sottoposti a revisione delle valutazioni.

- *Sarebbe fortemente auspicabile che, per il futuro, si procedesse da un lato alla revisione della Scheda AeDES sia dal punto di vista dei contenuti (includendo ad esempio il codice fiscale del richiedente e degli abitanti) sia della modalità di compilazione (rendendola attuabile anche con computer, tablet o smartphone) e, dall'altro, al collegamento tra i diversi sistemi informatici in modo che i relativi dati venissero tra loro condivisi riducendo tempi ed errori.*
- *L'istituzione di un'anagrafe nazionale delle abitazioni, con l'attribuzione a ciascuna di un codice univoco analogo al codice fiscale per le persone fisiche o alla partita iva per quelle giuridiche, sarebbe grandemente auspicabile. Sostenere che tale anagrafe sia già esistente e rappresentata dai dati catastali è illusorio, come dimostrato ampiamente dalle enormi difficoltà riscontrate nella gestione delle ultime emergenze: il grande numero di abitazioni parzialmente o totalmente abusive, l'arretrato in cui versano alcuni uffici del Catasto, la lentezza con cui le pratiche vengono presentate ed evase ne sono la causa. Peraltro, la disponibilità di immagini satellitari, rilievi fotogrammetrici, dati relativi alle utenze elettriche (ENEL dispone dei dati georeferenziati di ogni contatore in esercizio sul territorio nazionale nonché di quelli del relativo intestatario) rendono relativamente semplice, se si volesse, la creazione di un'anagrafe precisa e costantemente aggiornata del costruito.*

2.3 La prima assistenza: tende, palestre, capannoni

Nei giorni immediatamente successivi all'evento si dovranno individuare delle sistemazioni immediate in grado di garantire ai cittadini coinvolti luoghi sicuri in cui passare le notti e consumare i pasti: verranno quindi allestiti campi tendati o utilizzate strutture come palestre e capannoni, con mense da campo e bagni chimici.

Sarà di fatto impossibile una puntuale identificazione di tutti i cittadini accolti e dei loro spostamenti, in quanto lo stato di difficoltà e di confusione, unito alla volontà di ciascuno di trovare al più presto sistemazioni migliori, rende estremamente fluida la situazione complessiva.

Trascorsi i primi giorni sarà però necessario rendere organizzata l'assistenza, identificando ciascun cittadino e la relativa famiglia di appartenenza, abbinandolo al luogo in cui viene assistito e gestendone le necessità in termini di disponibilità di pasti, medicinali, forme di supporto legate all'età o alle patologie ecc.

L'utilizzo, già in questa fase, di un software unico di gestione (attualmente DESIGNA) è comunque auspicabile per rendere più efficiente l'intero sistema, per avere un quadro il più preciso ed aggiornato possibile della situazione, per evitare il “fai da te” che, pur con i propri lati positivi, rischia di complicare le fasi successive della gestione dell'emergenza. L'inserimento in un database unico delle informazioni relative ai cittadini assistiti, per quanto parziali, rappresenta un ottimo punto di partenza consentendo di tracciare in modo esaustivo l'intero “percorso di assistenza” seguito da ciascuna persona coinvolta. Successivamente, superata la fase più concitata, si avrà modo e tempo di completare le informazioni inserite e di correggere eventuali errori.

2.4 Disponibilità di alloggi e di strutture ricettive

L'alloggio dei cittadini coinvolti, eventualmente dopo un primo periodo di ricorso ai campi tendati, avviene di norma in alberghi o residences, a spese dello Stato ed a tariffe definite in una convenzione stipulata nei giorni successivi all'evento. In alternativa viene erogato un contributo che il cittadino utilizzerà per una sistemazione autonoma (CAS). Tali metodi hanno messo in luce alcune criticità:

- La tempistica per la definizione e sottoscrizione della convenzione con le strutture alberghiere non copre i giorni immediatamente successivi all'evento;

- La convenzione viene siglata dai rappresentanti di categoria, che in genere non rappresentano tutte le strutture ricettive presenti;
- Ciascuna struttura ricettiva è lasciata libera di decidere se e quanti sfollati ospitare;
- Non vi sono regole pre-esistenti che definiscano le modalità di accesso alle strutture ricettive da parte degli sfollati, per cui gli stessi - soprattutto nell'immediato post-evento - richiedono autonomamente ospitalità costringendo chi gestisce l'emergenza a successive lunghe e complesse procedure di raccolta informazioni;
- Il fatto che non esista un elenco di appartamenti sfitti sul territorio rende da un lato impossibile un loro utilizzo organizzato, da un altro non consente alle famiglie di avere certezza sulla possibilità di poterne disporre anche per il futuro, spingendole ad optare per l'alloggio alberghiero, da ultimo non dà la possibilità di definirne dei prezzi calmierati per il loro affitto.

Sarebbe auspicabile che:

- *Venisse emanata una norma che obbligasse le strutture ricettive, in caso di emergenza e dal giorno stesso del suo manifestarsi, ad ospitare - per almeno una percentuale definita dei propri posti letto - gli sfollati a condizioni prestabilite;*
- *Venissero stabilite e rese note delle regole semplici e chiare che dovranno essere seguite dagli sfollati per accedere alle strutture ricettive (autodichiarazione dello stato di bisogno, comunicazione a brevissimo al Comune di residenza, ecc.);*
- *Tutte le strutture ricettive fossero tenute a conoscere le modalità di accettazione e gestione degli sfollati, nonché della rendicontazione dei relativi costi;*
- *Vi fosse certezza sui tempi di pagamento delle somme dovute alle strutture ricettive.*

2.5 Il Contributo di Autonoma Sistemazione (CAS)

I cittadini che possano disporre di un alloggio autonomo (di proprietà, presso parenti o conoscenti o in affitto) hanno, allo stato attuale, diritto a percepire il Contributo di Autonoma Sistemazione (CAS), calcolato sulla base della numerosità del nucleo familiare e della presenza nello stesso di persone anziane o disabili².

Poiché la scelta di fruire dell'alloggio alberghiero o del CAS è reversibile, il cittadino può optare per l'una o per l'altra forma di assistenza in funzione del variare delle proprie condizioni: ciò implica la necessità di una gestione attenta e puntuale delle forme di assistenza, sia per garantire al cittadino ed alle strutture ospitanti il corretto versamento delle somme dovute, sia per evitare possibili errori o sovrapposizioni.

La gestione del CAS è particolarmente delicata, in quanto i relativi importi non vengono percepiti dalle strutture ricettive ospitanti ma direttamente dai cittadini: eventuali ritardi o errori nell'erogazione hanno quindi immediato impatto negativo sulla popolazione. Risulta quindi particolarmente utile l'adozione di un sistema come DESIGNA, che supporta gli uffici preposti nel calcolo degli importi dovuti ai cittadini - sulla base delle caratteristiche dei nuclei familiari di appartenenza, dell'età, della presenza di eventuali disabilità e dei periodi non trascorsi in una struttura ricettiva - e nella produzione di reports dedicati che, passati agli istituti bancari, consentano l'accredito delle relative somme ai cittadini.

3. Il futuro possibile

Per quanto l'adozione dei sistemi citati (ERIKUS e DESIGNA) abbia consentito di rendere sensibilmente migliore la modalità di gestione del post-emergenza, sono ampi i margini di ulteriore miglioramento. Di seguito una illustrazione di alcuni di essi.

3.1 Costituzione di un Gruppo permanente di studio ed indirizzo

Il modello di assistenza alla popolazione attualmente adottato mostra i punti critici evidenziati in precedenza e/o elencati di seguito:

- Nelle emergenze più recenti (terremoti in Centro Italia e ad Ischia, 2016 e 2017) il costo giornaliero medio pro-capite è stato approssimativamente di 30 Euro per la sistemazione alberghiera e di 9 Euro per il CAS. Le due forme di assistenza (alloggio alberghiero e CAS) sono alternative ma non esclusive, nel senso che ogni cittadino può passare - anche più volte - dall'una all'altra sulla base della variazione delle proprie necessità. Peraltro, non vi sono requisiti particolari per poter

² Dal sito del Dipartimento della Protezione Civile:

«Il contributo può raggiungere un massimo di 900 euro mensili. I nuclei familiari composti da una sola unità percepiscono 400 euro, quelli composti da due unità 500 euro, 700 euro quelli composti da tre unità, 800 euro quelli composti da quattro unità e 900 euro quelli composti da cinque o più unità. È possibile disporre di ulteriori 200 euro mensili, anche in aggiunta al limite massimo, se in famiglia ci sono persone con handicap o con invalidità non inferiore al 67% o persone con più di 65 anni. La somma aggiuntiva di 200 euro prevista per la persona ultrasessantacinquenne è cumulabile con ulteriori 200 euro nel caso in cui la stessa persona sia anche persone con handicap o con invalidità non inferiore al 67%.»

accedere ad una delle due forme: ciò significa che la scelta dipende solamente dal cittadino, che allo stato attuale non può essere forzato verso una o l'altra forma assistenziale (ad Ischia un cittadino è passato da albergo a CAS e viceversa 13 volte in meno di un anno);

- Oltre all'evidente sperequazione tra i fruitori del primo e del secondo tipo di assistenza appare chiaro come per le finanze pubbliche sia preferibile la concessione del CAS;
- Il costo pro-capite della sistemazione alberghiera non dipende dalla numerosità del nucleo familiare, mentre quello del CAS diminuisce all'aumentare del numero di componenti;
- Gli importi relativi alla sistemazione alberghiera vengono ovviamente versati al gestore della struttura ospitante, mentre quelli del CAS vanno alla famiglia, con ricadute differenti sull'economia della zona;
- La permanenza in albergo per lunghi periodi è generalmente poco apprezzata, in quanto le famiglie devono adeguarsi a ritmi, spazi ed abitudini diversi dai propri;
- I prezzi riconosciuti alle strutture alberghiere sono normalmente inferiori a quelli di mercato: ciò può implicare una differenza di trattamento tra gli sfollati ed il resto degli ospiti o la tendenza del gestore a preferire ospiti "normali" rispetto agli sfollati;
- La permanenza per periodi lunghi di famiglie in albergo può comportare usura e danneggiamenti alla struttura superiori al normale;
- Gli alberghi in località turistiche chiudono nei periodi di morta stagione, riducendo la disponibilità complessiva all'accoglienza degli sfollati;
- Al contrario, in periodi di alta stagione gli alberghi hanno la necessità di liberare le camere poiché devono accogliere la clientela "normale", non solo perché più remunerativa ma anche per evitare di perderla;
- La presenza a distanze ragionevoli di strutture alberghiere agibili in quantità sufficiente ad accogliere tutti gli sfollati non è garantita;
- I periodi di erogazione dell'assistenza dovrebbero essere commisurati ad una serie di fattori, quali ad esempio il fatto di essere o meno proprietario dell'abitazione danneggiata, l'entità del danno subito e quindi i tempi per la sua riparazione, la numerosità del nucleo familiare, l'età dei componenti, l'eventuale presenza nello stesso di persone disabili, la disponibilità di altre abitazioni di proprietà entro determinate distanze;
- L'assistenza dovrebbe avere un andamento "a scalare", nell'intento di evitare che gli sfollati finiscano per considerarla un vitalizio che consenta loro di sopravvivere senza rientrare nella normalità;
- Mentre per l'ottenimento del CAS è richiesta la compilazione di un modulo di richiesta - con la dichiarazione delle condizioni familiari e l'assunzione delle relative responsabilità - e la successiva istruttoria da parte del Comune, per l'alloggio alberghiero non viene richiesto nulla, con evidente disparità di trattamento, difficoltà di controllo e sostanziale impossibilità di recupero di importi versati per assistenza non dovuta;
- Nel caso in cui si verifici - in tempi successivi - per una persona l'assenza dei requisiti per l'ottenimento dell'assistenza, i costi dell'alloggio alberghiero andrebbero comunque riconosciuti alla struttura ospitante, che non può essere ritenuta responsabile di verifiche nei confronti dei cittadini: nei fatti, però, gli Enti eroganti hanno difficoltà a versare delle somme agli alberghi sapendo che le stesse non sono giustificate da reali necessità dei cittadini;
- Le strutture ricettive, a causa di lungaggini burocratiche, carenza di documentazione, necessità di verifiche ecc., vengono pagate con diversi mesi di ritardo: ciò implica che le stesse possano trovarsi in situazioni di oggettiva difficoltà nel pagamento dei propri fornitori e dipendenti e, quindi, nel continuare a mettere a disposizione le camere per gli assistiti.

L'individuazione di soluzioni che possano ridurre, se non eliminare, i problemi elencati richiede approfondimenti, competenze diverse, confronto con altre esperienze, sperimentazioni. Inoltre il nuovo modello dovrà costantemente essere aggiornato in funzione dei risultati ottenuti dall'applicazione in ciascuna emergenza.

È quindi auspicabile la costituzione di un gruppo di lavoro permanente - in seno al DPC e con l'eventuale apporto di competenze esterne - che si faccia carico di tali attività. Al fine dell'operatività di tale gruppo, si suggerisce che lo stesso debba nominare una giunta esecutiva composta da pochi membri, il cui presidente dovrà avere la possibilità di assumere decisioni a nome dell'intero gruppo.

Tra le attività del gruppo potrebbe essere estremamente interessante ed utile includere l'individuazione delle "best practices", ossia delle modalità con cui è stata regolamentata - ed eventualmente realizzata - la gestione dell'assistenza alla popolazione in altri Stati: la loro conoscenza, oltre a fornire spunti di miglioramento a quanto fatto in Italia, potrebbe preludere ad una "versione internazionale" del software Designa.

3.2 Coinvolgimento diretto dei cittadini

La disponibilità, cresciuta esponenzialmente negli ultimi anni, di strumenti per la visualizzazione e condivisione di informazioni (smartphone, tablet, social media, ...) fa ritenere che sia possibile ed auspicabile un coinvolgimento più immediato e diretto dei cittadini coinvolti nelle attività di assistenza alla popolazione.

Si pensi ad esempio alla possibilità, per il cittadino, di accedere direttamente alle informazioni relative alla propria "storia di assistenza" e, quindi, a strumenti che gli consentano di segnalare eventuali inesattezze, di richiedere o trasmettere informazioni, di ricevere in tempo reale indicazioni circa la disponibilità di documenti, sistemazioni alternative, nuove norme, eccetera.

Attraverso i medesimi strumenti il cittadino potrà segnalare la propria presenza o assenza dalla struttura ospitante, sino ad arrivare alla prenotazione dei pasti ed alla scelta dei piatti in essi compresi.

Per contro, a seguito dell'acquisizione del consenso all'uso della propria posizione da parte dei cittadini, il sistema potrà visualizzare a livello statistico la concentrazione di cittadini assistiti in determinate aree.

3.3 Diffusione preventiva della conoscenza degli strumenti, formazione dei potenziali operatori, coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato

Per rendere immediatamente operativo, efficiente ed efficace il sistema, è necessario che tutti gli Enti che potenzialmente dovranno utilizzarlo siano informati della sua esistenza e che un congruo numero di funzionari abbiano ricevuto una formazione sul suo utilizzo.

Sia l'informazione sia la formazione, inoltre, dovranno essere ripetute con adeguata frequenza, per superare le problematiche dovute all'avvicinarsi delle amministrazioni e dei loro dipendenti.

Sarebbe inoltre fortemente auspicabile il coinvolgimento delle associazioni di volontariato, che potrebbero costituire il gruppo operativo iniziale da mettere in campo, insieme al nucleo di tecnici ed operatori del DPC, sin dalle prime fasi dell'emergenza al fine di velocizzare lo start-up del sistema e di affiancare il personale locale che - normalmente - essendo direttamente coinvolto nell'emergenza è frastornato e quindi scarsamente operativo.

3.4 Aggiornamento continuo degli strumenti

Come accennato in precedenza - e come peraltro noto a chi si occupa di questi argomenti - tutti gli "strumenti" descritti (software, hardware ed infrastrutture, ma anche risorse umane coinvolte e quindi l'intero "sistema") hanno necessità di un costante aggiornamento, sia per la risaputa caratteristica di diversità di ogni emergenza rispetto a tutte le altre, sia per la continua evoluzione delle tecnologie disponibili, sia per la molteplicità di settori potenzialmente coinvolti e, quindi, la possibilità di ampliare il campo di interesse ed applicazione del sistema ad altri ambiti.

Ciò implica uno sforzo, in termini di disponibilità di risorse umane ed economiche, di non poco conto: peraltro i vantaggi che ne deriverebbero potrebbero ampiamente ripagare tale sforzo, facendo sì che - al contrario di quanto accaduto finora - la gestione del post-emergenza si muova su binari ben definiti e tutti gli attori coinvolti abbiano riscontri rapidi, univoci, efficienti e documentati.

3.5 L'Agenzia per l'Assistenza alla Popolazione

Il reperimento delle risorse economico-finanziarie per il mantenimento in "tempo di pace" di un sistema come sopra descritto e per consentirne la sua messa in campo al verificarsi di un'emergenza risulta quindi essere un argomento centrale da affrontare. D'altronde i costi a carico dello Stato per l'assistenza alla popolazione a seguito del verificarsi di emergenze assumono proporzioni di grande rilevanza e, quindi, la realizzazione di un sistema che ne consenta il contenimento può dimostrarsi economicamente vantaggioso.

Da qui l'ipotesi di valutare la creazione di un'Agenzia per l'Assistenza alla Popolazione che, basandosi su un finanziamento ordinario di relativamente modesta entità da parte del DPC ed eventualmente di uno o più altri soci pubblici e/o privati, possa prevedere la partecipazione degli Enti coinvolti nell'emergenza nel momento in cui la stessa si verifichi e - a quel punto - introiti una minima percentuale (indicativamente tra il 3 e l'8%) dei costi dell'assistenza alla popolazione. Tali introiti, oltre a consentire la locazione dei locali in cui svolgere l'attività e l'eventuale acquisto di hardware, software, infrastrutture di comunicazione, consentirà di retribuire il personale addetto. Alla dichiarazione dello stato di emergenza l'Agenzia potrà mantenere una propria autonomia gestionale o essere aggregata alla struttura commissariale all'uopo definita.

Eventuali avanzi disponibili al termine dell'emergenza saranno re-impiegati nell'Agenzia stessa o retrocessi agli Enti partecipanti.

Tale Agenzia dovrà farsi carico in toto della gestione dell'assistenza alla popolazione, dai rapporti con i cittadini a quelli con le strutture alberghiere, con gli Enti locali e con il DPC.

Il "nocciolo duro" del personale di tale Agenzia potrebbe essere costituito da coloro che, nelle ultime emergenze nazionali, si sia occupato degli aspetti relativi all'assistenza alla popolazione: funzionari del DPC e dei Centri di Competenza, delle Regioni e dei Comuni coinvolti. Tale "nucleo" potrà nel tempo essere affiancato (o sostituito) da altre risorse umane che abbiamo svolto tali compiti nelle successive emergenze, garantendo quindi un costante ed elevato livello di esperienza.

Una struttura di tale genere eviterebbe situazioni come quelle che si sono, ad esempio, verificate ad Ischia dopo il terremoto del 21 agosto 2017, in cui il personale addetto all'assistenza alla popolazione è stato costituito da pochi dipendenti a tempo indeterminato - peraltro impiegati anche nella gestione ordinaria dei rispettivi Comuni - inizialmente affiancati da volontari in servizio civile, poi da dipendenti a tempo determinato che, a scadenza, sono stati sostituiti da altri con la medesima forma contrattuale. È facile comprendere come in un tale contesto la scarsità di preparazione iniziale e la perdita dell'esperienza maturata aggrunte all'incertezza nel futuro e quindi alla scarsa motivazione non possano che aver portato a risultati inferiori a quanto si sarebbe potuto ottenere con un quadro più definito e stabile.

A ciò si aggiunga che, nel caso specifico, ognuno dei tre Comuni coinvolti si sia organizzato autonomamente, con una moltiplicazione ed una ridondanza di risorse - umane e logistiche - che ha negativamente influito sull'efficienza complessiva.

Da ultimo, va considerato come - soprattutto in casi come quello di Ischia dove i comuni hanno dimensioni contenute - i funzionari comunali siano inevitabilmente coinvolti umanamente ed emotivamente nelle situazioni della popolazione assistita, rendendo scarsamente oggettivi i giudizi e prestandosi a parzialità.