

MOLTE ALLERTE, NESSUNA ALLERTA?

L'EFFICACIA DEI SISTEMI DI ALLERTA RAPIDA DIPENDE IN GRAN PARTE ANCHE DA ASPETTI SOCIALI E COMUNICATIVI. LA COMUNICAZIONE DEL RISCHIO IN TEMPO DI PACE È UN ELEMENTO CARDINE E SU QUESTO ASPETTO MOLTO RESTA ANCORA DA FARE IN ITALIA. LE CONOSCENZE VANNO MESSE A SISTEMA E INTEGRATE NELLE POLITICHE DI TUTTI GLI ATTORI IN CAMPO.

L'efficacia dei sistemi d'allerta rapida (*Early Warning System, Ews*) non dipende soltanto dalle tecnologie ma anche dal coinvolgimento delle popolazioni esposte, dal loro livello di conoscenza del rischio e del funzionamento del sistema e dalle loro capacità di risposta al messaggio d'allerta. Negli ultimi decenni sono stati compiuti enormi miglioramenti per integrare i metodi di previsione e le tecnologie per il monitoraggio e per la rilevazione rapida degli eventi insieme ai fattori organizzativi, tecnologici e sociali, miglioramenti che hanno riguardato in particolare i processi di comunicazione, consentendo il coordinamento e la gestione dell'intero processo di allertamento (Sorensen, 2000).

Il processo di allertamento non avviene nel vuoto sociale: l'efficacia dei messaggi d'allerta dipende anzitutto dalla qualità delle azioni di comunicazione realizzate in precedenza per informare i cittadini sull'entità del rischio, sui fenomeni che precedono l'evento, sul significato dei messaggi d'allerta e sulle azioni che concretamente ne devono conseguire. Decenni di ricerca hanno dimostrato in modo definitivo che i messaggi d'allerta sono maggiormente accettati se provengono da una fonte riconosciuta come legittima, se sono coerenti tra loro e se indicano con chiarezza quanto la minaccia sia imminente (Quarantelli, Boin e Lagadec, 2018).

L'Unisdr, l'agenzia delle Nazioni Unite deputata alla mitigazione dell'impatto dei disastri, segnalando la necessità e l'importanza di coinvolgere i cittadini nel design dei sistemi d'allerta rapida, suggerisce che l'efficacia di questi ultimi dipenda dall'integrazione di quattro elementi chiave:

- la conoscenza del rischio
- i servizi di monitoraggio e allerta
- le attività di disseminazione e comunicazione
- la capacità di risposta da parte delle popolazioni esposte (Unisdr, 2006).



FOTO: R. BRANCOLINI - REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Tuttavia, è opportuno ricordare che a ciascuno di questi elementi si associano determinati livelli d'incertezza, dovuti ad esempio ai limiti epistemologici che caratterizzano la fisica dei sistemi non-lineari, come quelli che generano cicloni e uragani, inondazioni improvvise, terremoti e tsunami, che si caratterizzano per l'impossibilità di prevedere deterministicamente la risposta sociale delle persone raggiunte da un messaggio d'allerta. Nonostante gli enormi progressi tecnologici nella modellazione numerica, esistono dei margini di errore nelle valutazioni probabilistiche sui tempi, sull'intensità e sulla localizzazione degli impatti, e quindi la possibilità di allerte "a vuoto" o di fenomeni anche molto più intensi di quelli previsti. Questi problemi possono avere una maggiore incidenza per eventi (relativamente) poco frequenti, in cui la modellizzazione può considerare solo un limitato numero di scenari tra gli infiniti teoricamente possibili, come avviene ad esempio per gli tsunami.

In uno scenario così profondamente segnato dall'incertezza, ragionare in

astratto sul numero "ottimale" di allerte può essere fuorviante, considerando che l'obiettivo di ogni Ews è quello di fornire informazioni tempestive su eventi potenzialmente catastrofici, consentendo ai cittadini e alle autorità di intraprendere immediatamente tutte le azioni necessarie per mitigare l'impatto, dalla raccomandazione di non uscire da casa all'evacuazione immediata di tutte le persone in una determinata area. Ciò comporta la necessità di trovare un ragionevole compromesso tra la precisione della valutazione e la tempestività dell'invio dei messaggi alla popolazione: attendere fino all'ultimo istante per avere una valutazione precisa, infatti, può compromettere la possibilità di adottare misure protettive in tempo utile.

Migliorare la comunicazione del rischio in tempo di pace

L'unico modo per uscire da questa *impasse* consiste nel migliorare la comunicazione del rischio "in tempo di pace", fornendo

ai cittadini le informazioni necessarie sui possibili rischi, sul significato dei livelli d'allerta e sulle misure di mitigazione da adottare, lasciando un canale aperto per l'interazione e i *feedback*.

La comunicazione del rischio deve cioè raccordare più efficacemente le dimensioni della *cura*, che riguarda le valutazioni scientifiche sulla natura del rischio e sui modi di gestirlo, del *consenso* – volta a favorire il processo decisionale e l'adozione di soluzioni condivise sulle possibili soluzioni – e della *crisi*, in cui la comunicazione diventa una risorsa essenziale per affrontare un evento improvviso e potenzialmente catastrofico. Questo approccio, messo a punto da Regina Lundgren e Andrea McMakin (2004), offre a oggi uno dei più interessanti e utili strumenti per la pianificazione strategica della comunicazione del rischio, e un riferimento prioritario per la messa a punto di un efficace sistema di allertamento rapido.

Per quanto riguarda il nostro paese, il ritardo rispetto al dibattito scientifico internazionale su questi temi appare piuttosto evidente, e la comunicazione del rischio "in tempo di pace", elemento cardine di qualsiasi strategia di allertamento non fa eccezione. La necessità di una più efficace integrazione delle conoscenze e delle buone pratiche maturate nell'ambito della comunità scientifica internazionale, e più nello specifico il fatto che la terminologia dell'allertamento appaia incoerente e disomogenea a livello nazionale, sono stati peraltro riconosciuti dal legislatore, che è recentemente intervenuto su questa materia nel nuovo *Codice della Protezione civile* (Dlgs 1/2018).

Il passaggio dalla teoria alla gestione amministrativa della comunicazione del rischio comporta un ulteriore livello di analisi. La combinazione dei quattro elementi chiave individuati da Unisdr non è un principio astratto, ma deve necessariamente tradursi operativamente in piani d'emergenza, protocolli e atti amministrativi che devono ovviamente tenere conto del quadro legale e istituzionale di ogni paese.

La dimensione sociale dell'allerta e il rischio "cry wolf"

Nella letteratura scientifica più recente questo approccio viene definito *Risk Governance*: un modello di *policing* che assume la stretta interdipendenza tra valutazione scientifica dei rischi,

comunicazione, decisione politica, azione amministrativa e giustizia penale come elemento chiave per una più efficace riduzione del rischio e dei conflitti legati alla sua gestione.

Tuttavia, questa integrazione tarda a realizzarsi pienamente, e spesso questo mix di saperi appare poco bilanciato, traducendosi in una scarsa efficacia sul piano operativo. Gli esempi a riguardo sono numerosi e rilevanti: una scarsa attenzione agli aspetti sociologici dell'allerta può tradursi nella difficoltà di superare l'ultimo miglio, cioè far arrivare il messaggio a tutti quelli che vivono nelle zone esposte al disastro, anche a quelli che risiedono in aree isolate o che non possono accedere ai media o ad altri canali di distribuzione delle allerte (Witze, 2014); la sottovalutazione della dimensione psicosociale delle allerte può tradursi nell'effetto "cry wolf", in forza di cui la ripetizione di falsi allarmi può compromettere la credibilità del sistema e quindi l'efficacia delle "vere" allerte (Breznitz, 2013); un quadro normativo non sufficientemente chiaro riguardo all'incertezza che caratterizza le previsioni probabilistiche può tradursi in un aumento dei contenziosi legali per le allerte rivelatesi a posteriori inesatte, innescando meccanismi di *overcriminalization* degli operatori e, di conseguenza, un comportamento precauzionistico da parte di questi ultimi, che si traduce in un aumento nel numero delle allerte, dei contenziosi giudiziari e di conseguenza, in una diminuzione dell'efficacia complessiva del sistema (Altamura et al., 2011).

In questa prospettiva, il numero "eccessivo" di allerte va inteso come sintomo, piuttosto che come causa di una possibile disfunzionalità del sistema. Le soluzioni non sono tuttavia semplici,

ma esistono sicuramente esempi in positivo: dopo lo tsunami di Sumatra del 2004, che ha provocato oltre 280.000 morti, in molte nazioni c'è stata una forte spinta all'implementazione di sistemi di allerta rapida, che in molti casi si è accompagnata alla radicale ridefinizione degli approcci e a un più forte coinvolgimento del pubblico. Altre esperienze rilevanti provengono da altri ambiti operativi (meteo, incendi, valanghe, inondazioni ecc.), e da ciascuna di esse si possono trarre lezioni importanti per il miglioramento dei sistemi di allertamento rapido. Inoltre, nel programma di ricerca H2020 sono stati aperti numerosi bandi per progetti di ricerca sul miglioramento dei sistemi d'allerta rapida, in cui la dimensione sociale dell'allertamento è individuata come tema trasversale, prevedendo specifici approfondimenti sulla comunicazione e sul coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale. Ciò che al momento sembra davvero mancare non sono le conoscenze, ma la capacità di metterle a sistema in modo coerente e inclusivo. Servono più occasioni di dibattito interdisciplinare tra studiosi ed esperti, finalizzate a un'analisi più approfondita dell'applicabilità e della trasferibilità di queste conoscenze, valutarne le implicazioni alla luce del nuovo Codice della Protezione civile, con il fine di integrarle in modo compiuto, coerente ed efficace nelle *policy* delle varie autorità, istituti e centri di ricerca che si occupano di allertamento rapido.

Andrea Cerese

Centro Allerta Tsunami, Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, Roma

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Altamura M., Ferraris L., Miozzo D., Musso L., Siccardi F., 2011, "The legal status of uncertainty", *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 11(3), 797-806.

Breznitz S., 2013, *Cry wolf: The psychology of false alarms*, Psychology Press.

Lundgren R., McMakin A., 2004, *Risk Communication: A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks*, Columbus, OH, Battelle Press.

Quarantelli E.L., Boin A., Lagadec P., 2018, "Studying Future Disasters and Crises: A Heuristic Approach", in *Handbook of Disaster Research* (pp. 61-83), Springer, Cham.

Sorensen, J.H., 2000, "Hazard warning systems: Review of 20 years of progress", *Natural Hazards Review*, 1(2), 119-125.

Unisdr, 2006, "Developing early warning systems: a checklist", in *Third International Conference on Early Warning (EWC III)*, United Nations/International Strategy for Disaster Reduction (Unisdr).

Witze A., 2014, "Tsunami alerts fail to bridge the last mile", *Nature*, 516, 151-152.