

La gestione del rischio residuo: pianificazione e gestione delle emergenze

di Mauro Marchini

Prevenzione del rischio

Incorreremmo anche noi nella consolidata consuetudine di considerare la pianificazione e la gestione delle emergenze un problema dei “soccorritori” se fossimo tentati di affrontare tale questione senza tener conto della necessità di integrare il momento della prevenzione con quello della emergenza.

L’osservazione che ogni evento è preceduto da una fase di incubazione che predetermina e caratterizza le fasi dell’emergenza non consente infatti di prendere in esame soltanto la gestione del rischio residuo, ma postula concetti di progettazione organica della prevenzione e dell’emergenza.

Si tratta di un approccio che non esclude il rischio, sempre presente in qualsivoglia attività umana, ma tende a renderlo minimo nella sua residualità talchè esso possa essere primariamente “compatibile” con la vulnerabilità ambientale in quanto gestibile in quel contesto.

In buona sostanza si tratta di un approccio programmatico integrato che, fissati gli irrinunciabili “obiettivi”, si rivolge ad una coerente “strategia prevenzionale”, cioè a dire ad un novero di misure preventive, protettive ed operative capaci di perseguire quegli obiettivi anche nelle condizioni di emergenza proprie delle situazioni di rischio considerate.

Tale strategia consta infatti di misure “preventive” propriamente dette, atte alla riduzione della frequenza di accadimento degli eventi, di misure di “compensazione” sostanzialmente riguardanti la “protezione” attiva e passiva, utili a contenere la magnitudo degli eventi ed infine di misure finalizzate alla “gestione del rischio residuo”.

La strategia di prevenzione si avvale in genere di misure mirate, partecipate, aperte, permanenti, integrate e globali.

- Mirate, perchè coerenti alla valutazione del rischio;
- Partecipate, perchè frutto di una azione di informazione, formazione, addestramento finalizzati alla conoscenza, alla percezione ed al controllo del rischio;
- Aperte, perchè attraverso il coinvolgimento sono influenzate dall’ambiente che vogliono rispettare;
- Permanenti, perchè la sicurezza non è mai un punto di arrivo, ma un continuo punto di partenza;
- Integrate, perchè tengono conto di altre misure concorrenti e/o complementari;
- Globali, perchè vanno dalla prevenzione vera e propria alla compensazione del rischio fino alla mitigazione del rischio residuo.

Questo nuovo approccio, che può essere apprezzato nelle Direttive europee riguardanti la sicurezza in generale a partire dalla Seveso 1, riconduce le linee di responsabilità nei confronti del rischio all’interno delle realtà nelle quali esso è presente, non solo e non tanto in capo a singole figure giuridiche, ma anche e soprattutto alla organizzazione nel suo insieme, alle sue regole strategiche ed operative per il perseguimento degli obiettivi di sicurezza.

Le fasi che in genere vanno sotto il nome della prevenzione sono:

- l’analisi dei pericoli;
- l’analisi della vulnerabilità ambientale;
- la valutazione dei rischi;
- la “compensazione” dei rischi;
- la valutazione del rischio residuo.

Cominciamo dai pericoli; parrebbe scontato che essi siano in ogni caso conosciuti e riconoscibili; purtroppo non è sempre così soprattutto per quanto riguarda il saper riconoscere i segnali premonitori della loro incombente presenza in particolarissime condizioni di spazio e di tempo.

La conoscenza richiede ricerca, approfondimenti scientifici mirati, ricognizioni, mappature, monitoraggi, organizzazione, informazione formazione; il saper riconoscere i segnali premonitori richiede, formazione e addestramento alla capacità di sintesi nel mettere a fuoco i problemi interpretati mediante una acquisita abilità di diagnosi.

Se dai pericoli tal quali vogliamo passare ad occuparci dei rischi ad essi correlati, è d’obbligo collocare ciascun pericolo nell’ambiente nel quale esso può estrinsecarsi.

A fronte di ciascun pericolo potremo avere numerose e affatto diverse condizioni di rischio solo che si abbiano a considerare le condizioni oggettive al contorno del potenziale evento incidentale.

In una parola qualora si consideri a fronte di ciascuno di essi la corrispondente “vulnerabilità” ambientale.

Per ambiente va da sé che debbano considerarsi l’ecosistema, il territorio, gli insediamenti con le loro caratteristiche costruttive, ma anche e soprattutto l’uomo. L’uomo come fruitore dell’ecosistema, come abitante del territorio, come addetto o frequentatore dell’insediamento, ma anche perchè “attore” di ogni fase dell’evento capace di modificare con il proprio comportamento la sequenza incidentale.

Pertanto il “fattore uomo”, non già per mera retorica moralistica, ma per necessità oggettiva, assume nella problematica complessiva una centralità di assoluto rilievo.

Correlando sistematicamente i pericoli con le rispettive vulnerabilità ambientali è possibile valutare qualitativamente, ma anche quantitativamente i corrispondenti rischi.

Abbiamo visto che a fronte di qualsivoglia rischio si applicano misure di sicurezza (preventive e protettive) tali da “compensare” il rischio stesso riducendo la frequenza di accadimento, contenendo la magnitudo delle conseguenze, anche agendo opportunamente sul fattore uomo.

Tuttavia il rischio, comunque abbattuto di livello, non potrà essere azzerato, talchè dovremo sempre fare i conti con un “rischio residuo”.

E’ con questo rischio residuale, di progetto, e con gli scenari degli eventi ad esso riconducibili, che dovremo confrontarci in termini di pianificazione e di gestione delle emergenze che questi scenari configurano.

Gestione del rischio residuo (risk management): la pianificazione e la gestione delle emergenze

Spesso i termini di pianificazione e gestione delle emergenze vengono intesi se non come sinonimi, in ogni caso equivalenti.

Qui poco importa la dialettica lessicale, ma si vuole soltanto affermare la convinzione che essi fanno riferimento a due momenti affatto distinti: uno “a freddo” quando l’emergenza è soltanto una ipotesi (pianificazione delle emergenze), l’altro “a caldo”, che ha inizio con l’ora zero dell’evento incidentale (gestione delle emergenze).

Proprio per sottolinearne la diversità li esamineremo separatamente.

Pianificazione delle emergenze

La pianificazione delle emergenze ha per obiettivo la minimizzazione dei danni causati dall’evento che non abbiamo saputo o potuto prevenire, controllandone primariamente l’evoluzione.

Per pianificazione di una emergenza si intendono in buona sostanza gli adempimenti progettuali ed organizzativi necessari per il perseguimento degli obiettivi prefissati, la predisposizione di risorse, il controllo sistematico, le azioni correttive, la formazione e l’addestramento degli addetti e dei gestori del piano.

Compito della pianificazione della emergenza è infatti anche quello di sviluppare nei gestori della stessa le abilità necessarie per riconoscere e fronteggiare gli eventi attesi.

Occorre pertanto dare ai gestori una formazione capace di sviluppare le abilità tecnico-professionali di mestiere necessarie per interpretare i sintomi della emergenza al suo nascere e soprattutto una capacità di sintesi che consenta loro di mettere a fuoco i problemi selezionando la gamma delle informazioni deducibili dai segnali premonitori.

La rilevazione dei segnali premonitori della emergenza da parte di coloro che sono deputati alla gestione dipende infatti dalla loro formazione specifica all’analisi del rischio, dipende cioè dal grado di conoscenza dei pericoli e delle loro caratteristiche intrinseche, dal saperne riconoscere la minacciosa presenza, ma anche nel saper correlare tali pericoli alla contingente vulnerabilità ambientale. In mancanza si rischia la sottovalutazione dei fenomeni e risposte all’evento tardive e inadeguate.

Ma pianificare l’emergenza significa, in ultima analisi, formulare un piano operativo per la sua gestione.

Dato un rischio residuo si tratta di individuare, tra quelli possibili, gli scenari di riferimento che debbono ricomprendere la maggior parte dei primi in senso conservativo.

Il piano di emergenza si deve qualificare per il dettaglio della progettazione organizzativa.

Primariamente si deve specificare per ciascun ruolo, (individuale, di squadra e collettivo) le priorità dei compiti e dei comportamenti da mettersi in atto durante le emergenze.

Ma il piano di emergenza non può soltanto consistere nella individuazione delle risorse, delle linee di flusso per la loro attivazione, di chi e che cosa deve fare, ma deve caratterizzarsi anche e soprattutto per la verifica della coerenza e praticabilità delle azioni da attivarsi in ragione degli scenari attesi.

In definitiva occorre valutarne la sua operabilità; infatti un rischio non gestibile nella fase della corrispondente emergenza deve essere considerato non compatibile e pertanto occorre ripercorrere l’intero iter di compensazione per abbatterne il livello.

Infatti in caso di esito negativo di questa verifica occorre ripercorrere le fasi precedenti di prevenzione e di compensazione fino ad individuare un rischio residuo che ammetta scenari credibilmente gestibili.

Attraverso le simulazioni, mediante idonei modelli matematici supportati da strumenti informatici, è possibile verificare se una emergenza è gestibile, cioè se il corrispettivo piano ammette soluzioni, e quindi se quel rischio è “compatibile”.

Si è detto compatibile avendo cura di non usare il più noto aggettivo “accettabile” perché evocatore di attenzioni e di interessi non valutabili tecnicamente.

Gestione delle emergenze

Quando l'evento si verifica, provocando effetti gravi, si determina una situazione di crisi che deve essere gestita e risolta.

Le situazioni di emergenza sono caratterizzate da numerose incognite non facilmente risolvibili sotto la pressione delle circostanze, talchè le decisioni devono essere prese con una prevalente dose di incertezza.

Per contro esse richiedono decisioni rapide per via del breve tempo a disposizione peraltro in condizioni emotive particolarmente gravose connesse talvolta alla stessa sopravvivenza fisica dei gestori della emergenza.

La gestione delle emergenze è quindi gravata dalla difficoltà del processo decisionario che si concretizza talvolta in una marcata conflittualità nella scelta delle azioni da intraprendere.

Ciò suggerisce la necessità di decisioni a freddo cioè la formulazione di piani operativi su scenari predefiniti.

La costituzione di una unità di crisi collegiale con competenze diverse ed onnicomprensive dovrà quindi avere prevalentemente lo scopo di scegliere il piano più coerente con la situazione di crisi determinatasi, semmai apportando quei correttivi che eventuali scostamenti dalle condizioni di progetto richiedono.

La composizione della unità di crisi deve pertanto riflettere la presenza delle competenze necessarie per la gestione delle emergenze di progetto.

Pertanto stabiliti gli scenari attesi o di progetto, a partire dall'ora zero è compito di chi gestisce l'emergenza valutare quale scenario tra quelli attesi deve essere assunto a riferimento nella fattispecie incidentale occorsa, inviare gli allarmi e impartire a tutti e a ciascuno l'ordine di eseguire ciò che il corrispondente piano prevede e per il quale è stato precedentemente informato, attrezzato ed addestrato a fare.

La gestione dell'emergenza deve anche essere infatti un necessario atto di fede nei confronti di piani operativi da mettersi in atto con ragionata coerenza una volta scelto lo scenario di progetto più prossimo a quello reale.

E' appena il caso di segnalare che l'efficacia della operazione sarà tanto più positiva quanto più gli scenari assunti saranno "realistici" e "conservativi" e quanto più la dinamica dell'evento sarà costantemente monitorata e seguita nel suo evolversi, pronti a portare tutti quei correttivi che la situazione contingente richiedesse.

Il piano di emergenza deve prendere in considerazione anche i rapporti con entità esterne; tra queste vanno annoverate.

- Le autorità istituzionalmente competenti;
- I soccorritori professionali;
- I soccorritori volontari;
- Coloro che hanno subito danni ed i loro famigliari;
- I mezzi di comunicazione di massa.

Caratteristiche essenziali del flusso delle notizie sono la tempestività, la continuità, la veridicità.

Abbiamo visto che la gestione delle emergenze richiede una attività di pianificazione specifica, diversa da quella di prevenzione propriamente detta, ma con essa intimamente integrata.

Infatti l'analisi degli scenari degli eventi attesi e la loro gestione condizionano le strategie della prevenzione.

Quando le emergenze conducono ad eventi catastrofici, si è spesso tentati di limitare le analisi alla fase ultima cioè quella della gestione della emergenza. E' invece necessario mettere in discussione l'intero progetto di sicurezza senza trascurare nessuna delle fasi che in queste brevi note abbiamo considerato.

Semmai particolare attenzione va posta alla fase della pianificazione: ci si vuol qui riferire in termini paradigmatici a quei piani di emergenza, spesso frutto di meri esercizi cartacei, che a fronte di analisi acritiche in materia di pericoli e di vulnerabilità ambientale, di compensazione inadeguata, si affidano ad improbabili comportamenti di autoprotezione dei malcapitati, postulando magari allontanamenti dal luogo del sinistro in tempi e condizioni che, ad una semplice ma seria verifica, risulterebbero improponibili.

LA GESTIONE DEL RISCHIO (i fondamentali del progetto sicurezza)

LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

I PERICOLI

GLI AGENTI

LE AZIONI

LA VULNERABILITA' AMBIENTALE

AMBIENTE

TERRITORIO

INSEDIAMENTO

UOMO

I RISCHI COME INTERAZIONE PERICOLI-AMBIENTE

LA COMPENSAZIONE DEL RISCHIO

MISURE
PREVENTIVE

L'ORGANIZZAZIONE
DELLA SICUREZZA

MISURE DI
PROTEZIONE PASSIVA

LA QUALI-QUANTIFICAZIONE DEL RISCHIO RESIDUO

GLI SCENARI
ATTESI

LE
CONSEGUENZE

LA TOLLERABILITA'
AMBIENTALE

LA GESTIONE DEL RISCHIO RESIDUO

LA PIANIFICAZIONE DELLE EMERGENZE

LA GESTIONE DELLE EMERGENZE