

# Building Back Better: idee e percorsi per la costruzione di comunità resilienti

A cura di  
Fulvio Esposito, Margherita Russo, Massimo Sargolini,  
Laura Sartori, Vania Virgili



Carocci editore

Hanno collaborato

Ricercatori delle università di:

Bologna, Camerino, Firenze, Macerata, Modena e Reggio Emilia,  
Politecnica delle Marche, Urbino

Ricercatori di enti e centri di ricerca:

EEDIS, Centro euro-mediterraneo di documentazione Eventi Estremi e Disastri  
Gran Sasso Science Institute  
Istituto nazionale di fisica nucleare  
Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia

Ricercatori di:

ActionAid

Abbiamo intervistato:

Maria Ludovica Agrò (Agenzia per la coesione territoriale)  
Giovanni Azzone (Piano Casa Italia)  
Fabrizio Curcio (Protezione civile)  
Enrico Loccioni (Loccioni Group)

1<sup>a</sup> edizione, settembre 2017  
© copyright 2017 by  
Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Studio Agostini, Roma

Finito di stampare nel settembre 2017  
da Grafiche VD srl, Città di Castello (PG)

ISBN 978-88-430-9060-0

Riproduzione vietata ai sensi di legge  
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,  
è vietato riprodurre questo volume  
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,  
compresa la fotocopia, anche per uso interno  
o didattico.

## Una formazione multidisciplinare e continua: l'esperienza del corso EMTASK

di Paolo Lauriola\*, Enrico Giovannetti, Simona Marchetti Dori  
e Mauro Soldati\*\*

Sulla base delle priorità definite nel *Sendai Framework*, in una situazione di evento estremo dovuto a cause naturali o causato dall'uomo, le strategie di mitigazione e di gestione del rischio devono essere basate su un'ampia e rigorosa conoscenza integrata. Per rendere coerenti e sinergiche le priorità definite nel *Sendai Framework*, non è pensabile che le parole chiave della strategia – comprensione, governance, resilienza e ricostruire meglio (Building Back Better) – siano considerate una faccenda puramente tecnica, ovvero priva di implicazioni che riguardano l'assunzione di responsabilità nel trattare i molteplici legami del piano ambientale con quello sociale. Quella prospettiva, che ha aperto a trasformazioni epocali, l'abbiamo già vista entrare in azione quando agli inizi del Novecento si affermò il concetto di “salute pubblica”<sup>1</sup>. È in quella prospettiva che proponiamo di sviluppare la diffusione di conoscenze che favoriscano la prevenzione attraverso la preparazione degli individui, delle comunità e delle organizzazioni, per mitigare gli effetti dei disastri naturali, anche agendo, dove possibile, per ridurre il rischio che si verifichino. In Italia una simile formazione non è ancora disponibile in modo adeguato e ci pare quindi importante condividere in questo contributo i tratti salienti del corso di perfezionamento universitario sulle emergenze territoriali, ambientali e sanitarie (EMTASK), volto a condividere e consolidare le conoscenze necessarie per prevenire i disastri di varia natura e mitigarne gli effetti.

Il corso EMTASK prende le mosse dalla risposta ai disastri naturali che si sono verificati nel territorio modenese negli ultimi anni (terremoti, alluvioni, trombe d'aria), con gravi ricadute in termini socioeconomici e sani-

\* Centro tematico regionale ambiente e salute, ARPAE Emilia-Romagna; \*\* Università di Modena e Reggio Emilia.

1. In quell'ambito si sviluppò il lavoro dell'epidemiologo Antonio Boccolari che declinò il tema del contagio, di carattere strettamente medico, con le differenti condizioni di economiche e sociali nei diversi quartieri della città (Boccolari, 1909). Il cartogramma della mortalità e delle condizioni igieniche delle abitazioni (1903-07) della città di Modena è riprodotto in Mazzeri, Bulgarelli (2009, p. 160).

tari. Tali eventi hanno messo a dura prova le famiglie, il sistema produttivo, ma anche e soprattutto il sistema istituzionale. In questo contesto si è imposto con sempre maggiore forza il tema della prevenzione degli effetti di tali emergenze, l'organizzazione dei servizi di assistenza e la ricostruzione. Su tutti questi aspetti, la città di Modena si è distinta in termini di efficacia, tempestività e trasparenza nella gestione delle emergenze occorse, in particolare in occasione del terremoto dell'Emilia del 2012 e dell'alluvione nella pianura modenese nel 2014.

Su tali basi, l'Università di Modena e Reggio Emilia, in collaborazione con il Comune di Modena, l'Esercito italiano e l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna (ARPAE), ha organizzato il corso EMTASK che intende fornire una solida preparazione di base e competenze interdisciplinari che possano favorire un approccio olistico nella previsione, prevenzione, gestione e superamento delle emergenze. I contenuti, le scelte organizzative e il partenariato che si è mobilitato per definire gli obiettivi e le modalità di realizzazione del corso sono elementi rilevanti per avviare la progettazione della formazione in tema di gestione delle emergenze territoriali, ambientali e sanitarie che sia modulare e scalabile a livello nazionale. Il salto culturale che l'esperienza multidisciplinare di EMTASK propone è appunto quello di trattare il rischio di eventi estremi in modo non diverso, logicamente e metodologicamente, da quello che ha portato a considerare la salute un bene comune.

Dopo aver richiamato brevemente gli obiettivi di una formazione continua (PAR. 19.1), in questo contributo si presentano gli aspetti salienti del corso (PAR. 19.2) e si delineano i motivi per cui questa esperienza formativa di Modena potrebbe costituire un riferimento all'interno del Piano Casa Italia (PAR. 19.3).

### 19.1

#### Per consolidare un approccio resiliente alle emergenze serve una formazione continua

Gli obiettivi principali della previsione, prevenzione e gestione dei disastri sono: la *sicurezza*, che mira a evitare decessi e danni alla salute durante i disastri, e la *sostenibilità*, che mira a garantire la continuità del contesto socioeconomico e ambientale.

John D. Rockefeller usava dire che aveva sempre cercato di trasformare i disastri in opportunità. Prima di lui, nel 1513, Niccolò Machia-

velli, Segretario della Seconda cancelleria della Repubblica Fiorentina, usa l'esperienza accumulata nel gestire l'emergenza della prima alluvione di Firenze per redigere il capitolo XXV del *Principe*, nel quale affermava che l'efficacia dell'agire, opposta alla rassegnazione di chi si abbandona al «governo della Fortuna», risiede nella capacità di sfruttare lo spazio lasciato a disposizione dell'arbitrio umano. Risiede, cioè, nella capacità di un sistema, comunità o società esposta a un pericolo di resistere, assorbire, adattarsi per ritornare alle condizioni di partenza in modo tempestivo ed efficiente. Questa capacità viene oggi associata alla nozione di *resilienza*, una nozione che necessariamente implica le modalità con cui affrontare e risolvere una situazione o un problema sconosciuto in modo soddisfacente.

In pratica, si tratta di affrontare in modo consapevole e condiviso il complesso di cause che possono essere alla base del disastro, ma anche come gli effetti dello stesso, possono realizzarsi in quel particolare contesto spazio-temporale: se nell'affrontare le cause è essenziale puntare all'integrazione dei diversi portatori di interesse, per quanto concerne la riduzione dell'entità del danno, quando gli effetti si sono già realizzati, il nodo principale sul quale occorre agire è la *sensibilità* al tema, nonché la *prontezza* e la *precisione* dell'azione politica.

A questo riguardo occorre considerare che le emergenze possono avere diverse dimensioni non solo per le specifiche caratteristiche (tipologia e intensità) dei disastri che le hanno determinate, ma anche per le particolari condizioni socioeconomiche e demografiche, oltre che per fattori culturali (per esempio: avversione al rischio, relazioni di comunità), della popolazione colpita. In altre parole, problemi psicologici e di relazioni sociali di individui nelle comunità locali che hanno un ruolo di rilievo nella gestione delle emergenze.

Da questa consapevolezza nasce il corso di perfezionamento EMTASK, che vede nell'integrazione delle conoscenze e delle esperienze la cifra di maggiore rilievo.

Con questa iniziativa, si è cercato di coinvolgere in modo sistematico e organico chi, in occasione di gravi criticità territoriali, ambientali e sanitarie, ha maturato competenze specifiche, soprattutto nel territorio modenese, affinché queste fossero condivise con i partecipanti al corso. Non ultimo, con questa iniziativa si è inteso dare una risposta significativa al territorio in generale e, in particolare, a tutte quelle istituzioni pubbliche, private e di volontariato, che sono coinvolte nella prevenzione, risposta e ripristino in seguito al verificarsi di emergenze.

Il territorio italiano è soggetto a diversi tipi di rischio, da quello sismico a quello legato ai cambiamenti climatici – che contribuiscono peraltro a un incremento del dissesto idrogeologico (alluvioni, frane ecc.) – fino al rischio da incidenti rilevanti di tipo chimico e tecnologico. Pertanto, risultano sempre più imprescindibili una profonda consapevolezza e un'elevata competenza nell'affrontare le diverse fasi del cosiddetto “ciclo dell'emergenza” (pre, durante e post).

## 19.2

### Il corso di perfezionamento in emergenze territoriali, ambientali e sanitarie (EMTASK)

Il progetto formativo EMTASK dell'Università di Modena e Reggio Emilia<sup>2</sup>, realizzato nell'anno accademico 2016-17<sup>3</sup>, vede la stretta collaborazione dell'Esercito italiano e dell'ARPAE in qualità di enti-partner, insieme al Comune di Modena stesso.

Si tratta di un corso di perfezionamento universitario annuale (45 CFU) che prevede 210 ore di attività didattiche (svolte nel fine settimana) e un tirocinio di 250 ore. Le attività didattiche riguardano una formazione generale (120 ore) che richiama le conoscenze di base fondamentali per un approccio consapevole alla previsione e prevenzione dei rischi e alla gestione delle emergenze in diversi contesti disciplinari e operativi. Sono previste anche attività di indirizzo, relative ad ambiti specifici (90 ore per ciascun indirizzo), suddivise in tre macro-aree: scientifico-tecnologico<sup>4</sup>;

2. I Dipartimenti universitari coinvolti sono: Economia “Marco Biagi”; Ingegneria “Enzo Ferrari”; Giurisprudenza; Scienze biomediche, metaboliche e neuroscienze; Scienze chimiche e geologiche (sede del corso) e Scienze della vita.

3. Grazie al finanziamento da parte della Fondazione Cassa di Risparmio di Modena (di circa 50.000 euro) si è potuta limitare la quota di iscrizione a 300 euro e rendere disponibili dieci posti gratuiti agli enti partner. Le principali voci di spesa hanno riguardato la docenza (incluse le spese di missione dei relatori) e le registrazioni video delle lezioni della parte generale del corso che possono essere pertanto fruite a distanza. Si è inoltre prevista la figura di un tutor, a carico del progetto, interamente dedicato al corso e sempre presente in occasione delle lezioni.

4. Le attività riguardano i fondamenti della previsione, prevenzione e gestione dei rischi da gravi eventi naturali e da incidenti rilevanti di tipo tecnologico. Vengono presentati i principali tipi di eventi/incidenti che possono determinare situazioni di emergenza, anche con riferimento a casi specifici verificatisi nel territorio italiano. Una particolare attenzione viene posta anche agli aspetti di mitigazione dei rischi, nonché al ruolo della Protezione civile nelle diverse fasi del “ciclo dell'emergenza”.

medico-biologico-sanitario<sup>5</sup>; giuridico-economico<sup>6</sup>. Il corso prevede infine un tirocinio della durata di 250 ore in cui gli studenti, sia singolarmente sia in piccoli gruppi, hanno l'opportunità di maturare esperienze pratiche presso istituzioni o enti pubblici, aziende e associazioni.

Merita ricordare che questo corso, già dalla sua presentazione, ha riscosso un interesse superiore a ogni più rosea aspettativa, con oltre 100 domande di iscrizione da tutta Italia negli appena venti giorni in cui il bando per l'anno accademico 2016-17 è rimasto aperto. Tra queste richieste sono stati selezionati i 65 studenti ammessi al corso, dei quali 44 laureati e 19 diplomati (per lo più geometri e periti industriali/chimici). La provenienza geografica degli ammessi al corso è varia, con una prevalenza emiliano-romagnola, ma con partecipanti anche da Piemonte, Lazio e Sardegna<sup>7</sup>. La varietà di ambiti disciplinari dei laureati<sup>8</sup> dimostra l'interesse suscitato da questa iniziativa didattica che coniuga bisogni formativi di competenze in questo particolare ambito di intervento con il senso di solidarietà della popolazione.

Gli iscritti hanno un'età media di 41 anni (con un minimo di 21 e un massimo di 61 anni; 36 sono donne e 29 uomini). Provengono da ambiti lavorativi assai vari<sup>9</sup> e una parte consistente dei corsisti (12) è attivamente im-

5. Oltre a richiamare i principali meccanismi con cui la salute dell'uomo è alterata da cause fisiche, chimiche e biologiche, le attività di questo indirizzo riguardano concetti di epidemiologia e statistica, con approfondimenti di epidemiologia ambientale e dei disastri e conoscenze sui rapporti tra territorio, ambiente e salute; principi di psicologia dell'emergenza, di medicina legale, del lavoro e di bioetica. Sono approfonditi, in particolare, i principi per realizzare un'efficace organizzazione dei servizi sanitari in occasione di eventi calamitosi e per una ricostruzione sostenibile.

6. In questo indirizzo vengono fornite conoscenze sulla normativa per la prevenzione e risposta alle emergenze (nazionale, europea e internazionale) così da individuare le competenze degli attori coinvolti – pubblici, privati, organizzazioni di volontariato – ed eventuali profili di responsabilità (amministrativa, civile e penale). Le lezioni di carattere economico riguardano i fondamenti dell'economia territoriale, dell'ambiente e delle criticità dello sviluppo. Si affrontano i temi della valutazione dei costi di prevenzione e la stima dei danni, l'analisi comparata delle forme di intervento e le buone pratiche da parte dei diversi attori istituzionali.

7. Anche il bacino di provenienza dei candidati laureati è risultato molto ampio: solo poco meno di metà dei corsisti proviene dalla regione.

8. Le lauree di provenienza più rappresentate sono Scienze infermieristiche (6), Ingegneria (6), Scienze geologiche (6), Chimica (4), Medicina e chirurgia (4), ma sono presenti anche 1-2 laureati di molte altre discipline.

9. Dalle istituzioni partner del corso provengono 28 corsisti (8 dall'Esercito italiano, 6 dal Comune di Modena e 14 da ARPA, di cui due agenzie extra-regionali). Fra i restanti iscritti, 6 sono dipendenti di altri Comuni delle province di Modena e di Reggio Emilia, 8 sono dipendenti AUSL, 1 è dipendente UNIMORE, 15 sono liberi professionisti o dipendenti presso enti privati. Infine 5 sono in cerca di occupazione, 1 è esodato e 1 pensionato.

pegnata in attività di volontariato in gruppi comunali di Protezione civile, ANPAS, Associazione nazionale carabinieri, 118, ecc.

La motivazione principale che è stata riscontrata tra gli iscritti al corso è stata quella di voler ampliare le conoscenze specifiche già possedute con quelle trasversali e interdisciplinari proposte dal corso, nonché la possibilità di rapportarsi e condividere esperienze con figure professionali operanti in ambiti diversi dal proprio.

Sebbene una valutazione completa potrà essere fatta solo al completamento delle attività di tirocinio, che si concluderanno a dicembre, i primi riscontri relativi alle attività di didattica frontale e ai seminari sono sicuramente positivi: l'elevata motivazione dei partecipanti ha favorito confronti e discussioni che hanno portato a un arricchimento culturale di tutti e a un dialogo attivo degli studenti con gli esperti coinvolti nelle attività formative<sup>10</sup>.

### 19.3

#### Gli impegni futuri e le prospettive

L'esperienza sin qui condotta ha permesso di focalizzare la domanda che proviene da chi già opera nel settore della prevenzione e della risposta ai disastri, e da chi su questi temi intende impegnarsi sia a livello professionale che nel volontariato. Con questa prima esperienza si è altresì verificata un'esigenza di conoscenza multidisciplinare che permetta di valorizzare l'integrazione di competenze e di organizzazioni che operano sul territorio nel campo degli interventi in condizioni di emergenza.

Come è risultato evidente in seguito alle ultime emergenze legate al terremoto nel Centro Italia, i comuni devono far fronte sia ai temi della prevenzione che della ricostruzione, come anche quelli della risposta alle emergenze. Necessitano quindi di personale in grado di capire la natura delle problematiche organizzative, sociali, economiche oltre che tecnico-scientifiche che permettano loro di integrarsi nelle strategie definite sia a livello operativo (per esempio Protezione civile) che istituzionale, a tutti i livelli di governo del territorio (Stato, Regione, Province) e in particolare a livello sub-provinciale.

Un altro aspetto emerso con vigore dall'esperienza del corso EMTASK è la necessità che si crei una cultura diffusa dei rischi di disastri – fortemente auspicata dal protocollo sulla riduzione del rischio di disastri del *Sendai Fra-*

10. Ad esempio, le proposte elaborate dai corsisti nelle discussioni con Giovanni Leonardini (Public Health England) e Virginia Murray (Vice-chair del Comitato scientifico di UNISDR) saranno presentate in un report per l'UNISDR.

*mework* – e delle conseguenti emergenze territoriali, ambientali e sanitarie che si traduca in una appropriata comunicazione ai cittadini e alle istituzioni, anche e soprattutto in una prospettiva di *advocacy*, intesa come uno sforzo di modificare gli esiti di politiche pubbliche o di decisioni che hanno un impatto diretto sulla vita delle persone.

Si ritiene quindi che il passo successivo dovrà essere quello di consolidare questa prima esperienza formativa e mirare a creare collegamenti e sinergie a livello nazionale e internazionale, anche con il coinvolgimento di altre Università, condividendo programmi e competenze.

Un'attenzione particolare dovrà essere dedicata al volontariato, che esprime una domanda di formazione, da parte di singoli volontari e delle associazioni, attive in tutto il paese. L'offerta di formazione potrà contribuire ad accrescere le competenze rilevanti per un migliore sistema integrato delle emergenze.

Alla luce dell'esperienza sin qui condotta, il focus sul rischio con approccio multidisciplinare si è rivelato uno dei punti di forza del corso. Infatti, l'azione nell'ambito dell'emergenza richiede numerose competenze in campi, discipline ed esperienze differenti. Occorre favorire l'integrazione del sistema dell'emergenza con una azione formativa continua soprattutto di chi già opera in ciascuno di questi ambiti, per poter acquisire una visione olistica e aggiornare conoscenze e pratiche negli specifici ambiti di intervento. Aprire opportunità di conoscenza e integrazione multidisciplinari implica, necessariamente, costruire una rete di competenze per realizzare la formazione e questo richiede una partnership didattica e organizzativa solida, che coinvolga chi opera in modo sistematico sul territorio, sia a livello istituzionale che operativo (le imprese). E sarebbe riduttivo, per l'esperienza stessa, immaginare di rinchiuderla tra le mura della virtuosa Modena. Occorre dunque lavorare alla costruzione di una rete di terzi livelli formativi distribuiti su tutto il territorio nazionale, coinvolgendo tutte le Università – certamente presidi di multicompetenza distribuiti nel territorio – partendo dall'esperienza di cui tutti i soggetti coinvolti sono portatori e grazie agli strumenti (anche FAD) già sperimentati nell'esperienza condotta a Modena.

## Bibliografia

- BOCCOLARI A. (1909), *Condizioni igieniche e sanitarie del Comune e della città di Modena*, Società tipografica modenese, Modena.
- MAZZERI C., BULGARELLI V. (a cura di) (2009), *La città e l'ambiente: le trasformazioni ambientali e urbane a Modena nel Novecento*, APM edizioni, Carpi.

19

Una formazione multidisciplinare e continua:  
l'esperienza del corso EMTASK  
di *Paolo Lauriola, Enrico Giovannetti, Simona Marchetti Dori*  
e *Mauro Soldati*

Uno degli assi prioritari del *Sendai Framework* riguarda la diffusione di conoscenze – attraverso la prevenzione e la preparazione degli individui, delle comunità e delle organizzazioni – che possono mitigare gli effetti dei disastri naturali e ridurre, dove possibile, il rischio che si verifichino. In Italia una simile formazione non è ancora disponibile in modo adeguato per rispondere a una domanda crescente, già attiva da parte delle amministrazioni pubbliche e del volontariato. A Modena, in seguito agli eventi calamitosi degli ultimi anni, l'Università, insieme al Comune, all'Esercito italiano e all'Agenzia regionale di prevenzione ambientale, ha organizzato un corso sulle emergenze territoriali, ambientali e sanitarie (EMTASK). Questa esperienza formativa fornisce spunti in merito a contenuti e metodi, all'organizzazione delle attività didattiche e al partenariato che si è mobilitato per definire obiettivi e modalità di realizzazione del corso: elementi rilevanti per avviare una progettazione modulare e "scalabile".