

Organizzazione dell'evacuazione della popolazione

L'evacuazione è una procedura operativa molto complessa che ha come obiettivo principale l'allontanamento al di fuori dell'area ritenuta a rischio della popolazione potenzialmente coinvolta dal fenomeno pericoloso.

Disporre una evacuazione risulta essere una di quelle operazioni che qualificano l'intervento di emergenza di protezione civile e per questo motivo è fondamentale che coloro che opereranno la scelta di far evacuare una porzione di popolazione abbiano coscienza della complessità che sta dietro ad una operazione di questo tipo.

Si distinguono evacuazioni **preventive**, atte cioè a mitigare l'impatto eventuale di un evento su di una popolazione, dalle evacuazioni **di soccorso**, cioè conseguenti al manifestarsi critico di un evento.

Si rimanda all'apposito paragrafo la formalizzazione delle apposite procedure operative; in questa sede si intende fornire alcune indicazioni che si ritiene importante considerare relativamente alle interazioni tra le entità coinvolte:

- la popolazione,
- gli operatori,
- l'autorità,

fornendo anche alcuni spunti relativamente al mezzo attraverso cui avviene tale interazione: l'informazione.

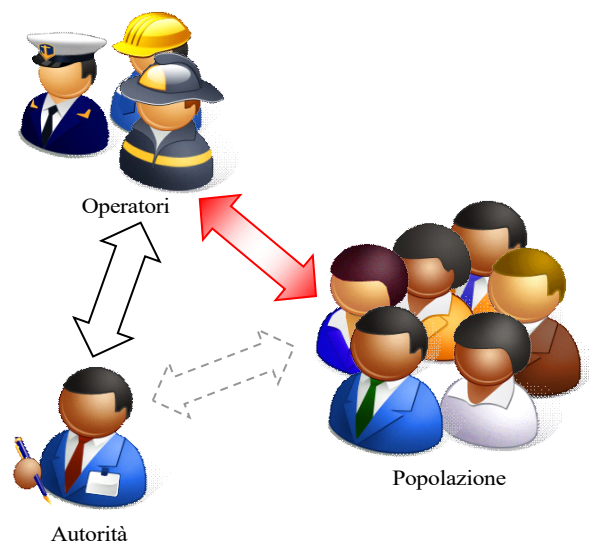
Nella parte finale si daranno anche alcune indicazioni in relazione alle modalità di evacuazione ed alle destinazioni finali degli evacuati.

L'INFORMAZIONE

Rappresenta un punto strategico nelle operazioni di evacuazione; essa segue infatti dei percorsi che, se non opportunamente valutati e mantenuti, possono comportare scelte scorrette e, di conseguenza, una minore efficienza ed efficacia delle operazioni. Si ritiene opportuno sottolineare come infatti spesso non sia possibile instaurare percorsi informativi che mettano direttamente in comunicazione la popolazione e l'autorità.



Ciò comporta il coinvolgimento degli operatori in entrambi i versi dei percorsi informativi in un processo che può degenerare in una possibile confusione di ruoli.



Tale aspetto può risultare critico se non opportunamente considerato dal responsabile delle operazioni, in quanto può rappresentare da una parte una possibile causa di distorsione dei messaggi, e dall'altra una ulteriore fonte di esposizione del personale operativo sia nei confronti della popolazione che delle autorità.

Appare opportuno quindi che il personale coinvolto nell'evacuazione sia consapevole di tale possibilità e sia professionalmente preparato per gestire anche tale possibilità. In considerazione della complessità delle problematiche che afferiscono all'informazione ed alle modalità di diffusione di questa, appare quindi palese come il sistema informativo non possa venire improvvisato al momento dell'emergenza, ma necessiti di una attività preventiva volta in particolare alla individuazione dei migliori canali attraverso cui operare.

Da questo punto di vista si ritiene che il mezzo radiofonico sia quello che fornisce maggiori garanzie in condizioni di emergenza, in considerazione delle sue potenzialità, della sua modularità e della sua diffusione.

A tal fine si consiglia di provvedere all'individuazione preventiva di una stazione radio avente sufficiente copertura territoriale e che si renda disponibile a trasmettere comunicati ed informazioni su richiesta delle autorità anche al di fuori del proprio palinsesto ordinario; tali informazioni dovranno raggiungere il cittadino sia in tempo di "pace", sia poco prima dell'evacuazione sia infine durante la stessa (tutti gli operatori anche volontari dovranno conoscere la frequenza di sintonizzazione).

Le frequenze di trasmissione di tale stazione radio dovranno essere conosciute preventivamente sia dalla popolazione che dagli operatori.



LA POPOLAZIONE

Appare innanzitutto molto importante sottolineare come lo stato psicologico delle persone interessate da una evacuazione risulti influenzare in maniera sostanziale l'andamento delle operazioni.

In considerazione del fatto che la popolazione si trova nella situazione di subire un ordine impartito da una autorità (che tra l'altro normalmente non vede e con la quale non può interagire se non attraverso gli operatori sul campo) essa si potrà comportare in maniera collaborativa od ostile alla decisione in funzione della consapevolezza che avrà acquisito precedentemente all'evento (a parità di stress subito per l'emergenza). Per questo motivo si consiglia di porre in atto preventivamente azioni di carattere informativo nei confronti della popolazione anche partendo dai percorsi formativi scolastici¹.

Si consiglia di interessare indistintamente tutta la popolazione e non solo quella che con maggiore probabilità può essere coinvolta in una azione di evacuazione.

Si ricordi che la coscienza e la consapevolezza di ciò che accade ad una persona risulta sempre premiante in particolar modo nei confronti di una operazione messa in atto in situazione di stress.

Il miglior veicolo per rendere collaborativa la popolazione durante le operazioni risulta comunque il continuo flusso di informazioni in particolare quelle provenienti, spesso per mezzo degli operatori, dall'autorità.

¹ si consiglia di riferirsi alle pubblicazioni elaborate dai competenti uffici del Dipartimento della Protezione Civile e dalla Regione Lombardia (vedi ad es. <http://www.protezionecivile.regione.lombardia.it/TopolinoSet.htm>)





Operatori

GLI OPERATORI

Rappresentano l'interfaccia tra l'autorità e la popolazione e per questo motivo dovranno essere particolarmente preparati in particolare relativamente al rispetto del proprio ruolo ed all'atteggiamento da tenere nei confronti degli evacuati.

Essendo l'ordinanza di evacuazione un atto d'autorità, l'applicazione della stessa dovrà essere svolta da personale delle forze dell'ordine eventualmente coadiuvato da personale volontario.

Al momento dell'operazione il personale dovrà avere informazioni precise sulla primaria destinazione degli sfollati, rimandando ai centri di raccolta l'informazione sulla destinazione definitiva nelle apposite strutture.

La gestione di una evacuazione dovrà prevedere quindi il coordinamento da parte della funzione “strutture operative” e della funzione “sanità ed assistenza sociale” prevedendo, oltre agli organi di polizia anche gli operatori destinati a svolgere attività di assistenza agli sfollati.

Gli operatori dovranno procedere alla registrazione delle operazioni svolte ed alla raccolta delle intenzioni delle persone sfollate in merito alla propria destinazione (autonoma o assistita) dovranno inoltre essere pronti a raccogliere le esigenze particolari ed a trasmetterle correttamente al coordinamento locale delle operazioni.

La struttura di direzione e controllo dovrà prevedere un unico responsabile delle operazioni sul posto in grado di dialogare con la centrale operativa (del Comune o della Comunità Montana).

L'atteggiamento nei confronti della popolazione sfollata dovrà essere rassicurante, di collaborazione e condivisione del disagio ma dovrà essere di tipo direttivo e non dovrà mai scadere nel compatimento.

Relativamente al ruolo degli operatori rispetto alla divulgazione delle informazioni appare opportuno che sia per loro disponibile una copia dell'ordinanza la quale potrà riportare anche eventuali indicazioni di carattere operativo relativamente alle modalità attraverso cui la popolazione può ricevere informazioni, sulle destinazioni degli sfollati ecc. (ad es. la frequenza radio su cui sintonizzarsi).





Autorità

L'AUTORITÀ

L'evacuazione avviene su esplicito intervento del Sindaco (o del Prefetto sia in funzione surrogatoria che diretta) il quale, attraverso una apposita ordinanza ordina lo sgombero dell'area interessata dandone immediata comunicazione al Prefetto ed al Presidente della Giunta Regionale, eventualmente richiedendo loro eventuali risorse mancanti.

In considerazione della forza dell'atto (che, fatti salvi i principi costituzionali, ha valenza derogatoria delle normative vigenti) lo stesso deve essere portato a conoscenza di tutte le persone direttamente coinvolte; per questo motivo la sua divulgazione dovrà utilizzare per quanto possibile canali diretti ed essere portata, per quanto riguarda in particolare le evacuazioni di tipo preventivo, casa per casa nell'area coinvolta.

Sempre per il medesimo motivo la divulgazione dell'ordinanza potrà essere effettuata solo da una autorità riconosciuta (quindi dalle forze dell'ordine, non da volontari).

Relativamente al controllo del flusso di informazioni appare utile sottolineare che l'autorevolezza dell'operato deriva anche da come l'autorità riesce a fornire le necessarie informazioni alla popolazione, ed a come risponde alle istanze provenienti dalla stessa.

I comunicati stampa per questo dovranno avere caratteristiche di attendibilità assoluta, veridicità rispetto alla situazione, indicazione sulle attività che si intende svolgere e sulle forme di collaborazione richieste alla cittadinanza.

LE MODALITÀ DI EVACUAZIONE²

Si applicano in particolare alle evacuazioni di tipo preventivo, ma anche in quelle di soccorso, per quanto possibile, sarebbe opportuno mantenere presenti le successive indicazioni.

Normalmente il principio funzionale è quello di concentrare la popolazione evacuata in un punto ritenuto sicuro (area di attesa) per provvedere successivamente al suo

² Le presenti annotazioni non considerano gli elementi necessari per assicurare il rispetto delle regole stabilite per la gestione di eventuali pandemie o epidemie in corso che dovranno comunque essere considerate e garantite



censimento ed alla sua destinazione nelle strutture appositamente attrezzate (aree o strutture di accoglienza e/o ricovero).

Quando siano poste al di fuori di zone ritenute a rischio è possibile by-passare l'area di attesa convergendo le persone direttamente nelle strutture di accoglienza e ricovero (vista la complessità delle procedure di censimento si consiglia questa soluzione quando il numero di persone coinvolte è limitato).

Una evacuazione dovrebbe avvenire a seguito di una suddivisione del territorio secondo aree omogenee di esposizione al fenomeno ognuna delle quale afferisce ad una determinata area di attesa; l'evacuazione si dovrà svolgere, considerando comunque prioritario l'intervento nelle zone maggiormente soggette alle conseguenze del fenomeno e dove l'impatto per la popolazione appare maggiore.

Qualora si ipotizzi che ciò non sia di ostacolo all'esecuzione delle operazioni e qualora si ritenga possibile il coinvolgimento nel fenomeno anche dell'area "di attraversamento" in tempi brevi, potrebbe risultare funzionale ad una più agevole evacuazione di un'area a rischio maggiore, l'evacuazione preventiva delle aree che vengono attraversate dal flusso di persone e che si ritiene essere a minor rischio.

I mezzi di trasporto

Nel caso in cui sia possibile pianificare l'evacuazione i mezzi di trasporto da scegliere devono tenere conto delle caratteristiche del fenomeno per cui si richiede l'evacuazione (in particolare la velocità di evoluzione e delle modalità di manifestazione), del sistema viabilistico e della sua esposizione al rischio, del numero, della tipologia, dello stato di coscienza e di informazione della popolazione interessata.

Spostamento a piedi: risulta il più semplice ed immediato; è la modalità consigliata nel caso in cui gli spostamenti dall'area a rischio siano limitati e la viabilità ordinaria possa essere pesantemente compromessa dal carico di traffico indotto dall'evacuazione.

Spostamento con automobile privata: risulta quello più semplice da trasmettere alla popolazione perché è quello che istintivamente le persone utilizzerebbero in assenza di specifiche informazioni; necessita di una preventiva organizzazione dei flussi di traffico secondo direttrici che devono essere sicure e presidiate; difficilmente è possibile svolgere un controllo diretto delle destinazioni finali delle



persone, per cui il censimento della popolazione potrà avvenire solo nelle strutture ricettive finali e comunque risulterà particolarmente complesso e probabilmente incompleto almeno per un po' di tempo.

Spostamento con mezzi pubblici: risulta quello maggiormente difficile da organizzare, in particolare perché, quand'anche fossero disponibili le risorse necessarie, l'intervento risulta complesso e con tempi di realizzazione lunghi specie se non si è provveduto a sperimentarne l'andamento coinvolgendo la popolazione. Appare ragionevole un utilizzo di questo sistema solo nel caso in cui si intenda organizzare il trasporto degli evacuati appiedati dalle aree di attesa alle aree di destinazione finale (strutture ricettive o di ricovero); in questo senso appare utile consigliare di individuare tali aree di raccolta della popolazione in corrispondenza di fermate note di autobus di linea e comunque in ambiti dove i mezzi pubblici possano agevolmente muoversi.

Nella stragrande maggioranza dei casi però la fase di pianificazione di cui sopra non esiste, per cui la popolazione si muove spontaneamente con i propri mezzi di trasporto (tipicamente l'auto); allora appare indispensabile, nel momento in cui si stabilisce di evacuare un'area e questa operazione non è stata né pianificata né sperimentata, organizzare con particolare attenzione il sistema della viabilità con l'istituzione di appositi posti di blocco.

In ogni caso in cui si disponga l'evacuazione della popolazione si dovrà considerare comunque l'eventualità che qualcuno necessiti di essere spostato anche con mezzi speciali quali ambulanze o mezzi per il trasporto di disabili.

La popolazione

Al momento dell'evacuazione ogni persona dovrà:

- portare con sé solo gli effetti strettamente personali, tra i quali i documenti di identità ed almeno un cambio completo.
- abbandonare la propria abitazione con tutte le finestre chiuse e le imposte abbassate chiudendo il gas, disattivando l'impianto elettrico e chiudendo il rubinetto principale dell'acqua.



- mettere in sicurezza gli animali domestici³

Durante l'evacuazione non dovrà essere consentito di portare con sé animali i quali dovrebbero comunque essere lasciati liberi da catene o gabbie.

È auspicabile che i sistemi di comunicazione, in particolare quelli cellulari non vengano utilizzati per non intasare le linee potenzialmente utilizzate dai soccorritori, così come si ritiene importante che sia disponibile almeno una radio AM-FM per gruppo di 10-20 persone in maniera tale che le eventuali comunicazioni circa l'evoluzione del fenomeno possano raggiungere direttamente la popolazione.

I tragitti

Durante le fasi di organizzazione dell'evacuazione sarà cura degli operatori verificare la sicurezza dei tragitti proposti in funzione dei mezzi di trasporto scelti e del fenomeno che si sta verificando.

La popolazione dovrà seguire i tragitti che per questo motivo dovranno essere presidiati almeno nei primi tratti e nelle intersezioni maggiori.

Nel caso in cui una via risultasse interrotta od interessata dal fenomeno fonte di rischio si consiglia di elaborare il tragitto alternativo considerando:

- il numero di persone coinvolte ed il loro stato psicologico
- la dinamica e la tempistica del fenomeno
- il numero di cancelli da attivare
- il calibro di tutte le strade interessate dal tragitto
- l'eventuale conflittualità con altri tragitti in utilizzo.

Il tragitto dovrà consentire alla popolazione sfollata una maggiore priorità rispetto al traffico ordinario almeno fino al punto di attesa.

I cancelli

I cancelli hanno lo scopo di regolare il flusso dei veicoli durante le fasi di emergenza; tali vincoli sono esercitati sia sulla popolazione eventualmente evacuata (ed allora devono venire attivati al momento dell'evacuazione) che sui soccorritori al fine di costituire differenti zone operative.

³ Porre particolare attenzione al tipo di animale, alle sue esigenze ed alla sua eventuale pericolosità nel caso in cui tornasse in libertà.



Gli istanti temporali per definire tali attività sono principalmente legati all'eventualità di ottenere aiuti provenienti dall'esterno; in questo caso è da evitare che tutti gli operatori intervengano contemporaneamente nell'area di pericolo (bisogna evitare sovraccarichi della rete stradale)

I cancelli possono essere realizzati con diverse modalità:

- utilizzando forze dell'ordine (P.M, CFS, Polizia, Carabinieri, ecc.).
- utilizzando il volontariato di Protezione Civile (a seguito di incarico di pubblico servizio e di delega del Sindaco e/o del Comandante della P.M.)
- attraverso la messa a dimora di cavalletti o transenne con apposita segnaletica stradale.

L'ordine con le quali sono state introdotte le tre modalità rappresenta l'ordine temporale di installazione di un cancello: nella prima fase di installazione è infatti necessario l'apporto delle forze dell'ordine, in seguito il cancello deve solo essere presidiato e l'intervento del volontariato appare il più auspicabile per mantenere disponibile la risorsa costituita dagli agenti di polizia; infine il cancello ha il solo significato di interdire formalmente un'area normalmente già evacuata, e quindi il suo presidio può essere trascurato.

È ovvio che sulle strade di importante circolazione il presidio dei cancelli dovrebbe comunque essere affidato, se possibile, agli agenti delle forze dell'ordine.

Anche in questo caso la possibilità di scambiare agevolmente le informazioni appare fondamentale per poter gestire le fasi dell'emergenza in maniera adeguata, si consiglia perciò l'utilizzo di sistemi di comunicazione indipendenti dagli ordinari telefoni o dai telefoni cellulari, appoggiandosi invece su di una rete radio esclusiva degli operatori.

N.B. l'esigenza di gestire i flussi di traffico incanalandoli nelle direzioni definite in questo documento non deve far dimenticare le problematiche legate all'ordine pubblico sia nei confronti dei cittadini interessati dalla evacuazione (lo stato di stress determinato da una evacuazione, specie se mai provata, determina nella popolazione coinvolta comportamenti al limite dell'irrazionale), che degli eventuali approfittatori della situazione ("sciacalli"); a tal fine si consiglia di non abbandonare mai completamente una zona anche quando questa è considerata sicura.



Le aree di attesa

Sono scelte in funzione del numero di persone evacuate, delle modalità di trasferimento delle stesse, della situazione ambientale e della vicinanza dall'area evacuata.

Dovrebbero essere aree sufficientemente grandi per ospitare la maggior parte dei veicoli coinvolti nell'evacuazione; al fine di evitare l'intasamento di tali aree la gestione di tali veicoli deve essere particolarmente accurata tenendo in considerazione anche il fatto che può essere necessario il passaggio o l'intervento di mezzi di emergenza.

Presso le aree di attesa si provvede al censimento della popolazione attraverso la compilazione della sezione 1 e 2 della scheda per la valutazione delle esigenze immediate (SVEI) in conformità con quanto previsto dalla Direttiva del PCM del 7 gennaio 2019 ([Vedi allegato O](#)) e si provvede a registrare la destinazione alla struttura di accoglienza o ricovero⁴.

Al fine di gestire in maniera opportuna le risorse infrastrutturali presenti sul territorio ogni centro di raccolta (ne è istituito almeno uno per ogni settore, qualche settore ne condivide le strutture) dovrebbe mantenersi in continuo contatto con il responsabile dell'UCL o della S.O.U. delegato alla gestione di queste problematiche (il corrispondente della funzione di supporto sanità ed assistenza sociale).

Anche in questo caso la gestione delle comunicazioni appare un elemento di fondamentale importanza per la corretta gestione dell'emergenza.

Le aree e le strutture di accoglienza e di ricovero

Dopo aver provveduto al concentramento ed al censimento della popolazione evacuata nelle aree di attesa, si dovrà provvedere alla gestione dei bisogni di vitto ed alloggio della stessa.

Si tenga conto che l'esperienza ha insegnato che la maggior parte delle persone troveranno assistenza direttamente da parenti od amici e che, quindi, le reali esigenze di gestione della popolazione saranno diverse da quelle invece coinvolte nell'evacuazione.

Si tenga inoltre presente che risulterà fondamentale mantenere uniti i nuclei familiari e, se possibili, i rapporti di vicinato cercando di concentrare nella struttura di

⁴ Nel caso in cui il territorio coinvolto sia particolarmente esteso e/o complesso può essere necessario attivare il sistema [DESIGNA](#) a supporto dell'assistenza alla popolazione in emergenza



accoglienza e ricovero più vicina all'area evacuata le persone provenienti in particolare da quell'area.

Si consiglia l'utilizzo prioritario delle strutture di ricettività e considerando l'uso di aree di ricovero solo se non evitabile, in quanto le prime consentono una qualità di servizio decisamente più elevata delle seconde.

Di seguito si propone uno schema per procedere all'organizzazione di una evacuazione.

