



SNA *Presidenza del Consiglio dei Ministri*
Scuola Nazionale dell'Amministrazione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE
CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE

SEDE DIDATTICO RESIDENZIALE

MINISTERO DELL'INTERNO

Sede didattico residenziale
XXX Corso di formazione dirigenziale
per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto
Anno 2017

**COMUNICARE IN SITUAZIONE DI CRISI DI DIFESA CIVILE:
UN PROCESSO A DUE VIE TRA ISTITUZIONI E POPOLAZIONE**

Candidato: Maria Stefania Ariodante
Serena Botta
Stefania C. M. Trimarchi

ABSTRACT

In un contesto di Difesa Civile, il project work proposto intende offrire un contributo al miglioramento del processo comunicativo in situazione di crisi

Per raggiungere tale obiettivo il gruppo di Lavoro costituito dalle candidate Maria Stefania Ariodante, Serena Botta e Stefania Concetta Maria Trimarchi ha ritenuto innanzitutto di evidenziare le peculiarità della materia della Difesa Civile, mettendo in evidenza le differenze con quella della Protezione Civile ed in secondo luogo ha incentrato l'attenzione su una situazione di crisi, ipotizzata in un attacco terroristico ad un Centro commerciale. In tale situazione, attivato il Piano Provinciale di Difesa Civile, è stato sviluppato il tema della comunicazione in situazioni di crisi.

Momento di svolta è dato dalla legge n. 150 del 2000, che ha rappresentato una vera e propria inversione di tendenza nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini, concludendo il percorso da un'amministrazione autoreferenziale e fondata sulla segretezza dei suoi atti ad un'amministrazione più aperta alla partecipazione dei cittadini.

L'obiettivo specifico è quello di migliorare i flussi comunicativi, in particolare tra le istituzioni ed i cittadini, per affermare l'importanza della diffusione della cultura dell'informazione e sottolineare ancora l'ascolto del cittadino, ai fini del recupero del rapporto fiduciario tra amministrazione e popolazione.

Muovendo dalla definizione di Società del rischio, è stato approfondito il concetto di crisi- da tenere distinto dal concetto di emergenza- e sono state esaminate le modalità comunicative. Pertanto si è sottolineata l'opportunità di inserire la comunicazione come capitolo del Piano di Difesa Civile, evidenziando la necessità di pianificare la comunicazione in "tempo di pace". Ciò, in altri termini, comporta l'esigenza di creare quelle utili relazioni con le altre Istituzioni e gli altri Enti interessati alla crisi, già durante la fase della pianificazione attraverso riunioni periodiche. Inoltre risulta assai importante instaurare proficui rapporti con i mass media e soprattutto organizzare uno staff addetto alla comunicazione. Questo costituisce il punto nodale della proposta di miglioramento che le candidate intendono sottoporre alla valutazione della Commissione.

Infatti, dopo aver illustrato le più efficaci modalità comunicative, sia attraverso gli ordinari strumenti, dati dal comunicato stampa, le interviste, le conferenze, i briefing, il project work si sofferma anche sui nuovi strumenti di comunicazione, i social media, che, nell'era del digitale, costituiscono uno strumento di largo uso. Questa circostanza, nell'ambito della comunicazione istituzionale, non è affatto da sottovalutare in quanto, in una situazione di presumibile vuoto comunicativo da parte delle Istituzioni,

potrebbero correre sul web notizie non attendibili e non controllate. E' opportuno quindi che una moderna Pubblica Amministrazione controlli il flusso informativo, monitorandolo e presidiando costantemente le piattaforme informatiche al fine di fornire informazioni chiare, corrette, veritiere, aggiungendo indicazioni utili alla corretta gestione della situazioni di crisi, con l'obiettivo prioritario di evitare situazioni di panico che incidono negativamente sulla risoluzione della crisi stessa.

L'elaborato ha messo in luce che una comunicazione è efficace quando l'informazione alla popolazione sui rischi non genera panico, quando la tempestività delle notizie non va a detrimento della loro certezza, ed è agevolata dal governo consapevole e costante di strumenti, canali e processi di comunicazione per raggiungere l'obiettivo specifico.

La proposta del presente lavoro è evidenziare l'importanza, nel processo comunicativo, della verifica della ricezione del messaggio, in particolare il raggiungimento efficace dei destinatari e la partecipazione dei cittadini allo stesso processo, realizzando la bidirezionalità della comunicazione.

Si tratta, in altri termini, di un processo a due vie orientato anche all'ascolto di chi sta subendo l'impatto dell'emergenza.

Intanto è possibile raggiungere questi obiettivi in quanto la comunicazione in situazioni di crisi è affidata ad una task force selezionata e soprattutto ben formata.

La formazione- senza costi aggiuntivi per l'Amministrazione - è affidata ai Dirigenti della Prefettura ed agli esperti di comunicazione del Ministero dell'Interno operanti presso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco e della Difesa Civile. Inoltre potrà essere affidata anche a rappresentanti di altre Istituzioni del territorio con le quali potranno essere stipulati appositi Protocolli d'Intesa.

In tal modo sarà possibile creare un flusso comunicativo bidirezionale con l'obiettivo di verificare la corretta ricezione delle informazioni fornite dalle Istituzioni e l'efficace comprensione da parte della popolazione.

INDICE

| | |
|---|---------|
| 1. La Difesa Civile | Pag. 2 |
| 2. L'Organizzazione della Difesa Civile | Pag. 5 |
| 2.1. Dopo l'11 settembre 2001 | Pag. 6 |
| 3. La società del rischio | Pag. 7 |
| 4. La percezione del rischio | Pag. 8 |
| 5. La Comunicazione dopo la legge n. 150 del 7/6/2000 | Pag. 9 |
| 6. Pianificare la Comunicazione | Pag. 12 |
| 6.1. Gestione della crisi | Pag. 15 |
| 7. L'importanza della comunicazione e dell'informazione durante la crisi | Pag. 18 |
| 8. Caratteristiche della comunicazione | Pag. 19 |
| 8.1. Criteri | Pag. 23 |
| 8.2. Strumenti | Pag. 24 |
| 8.3. Modello d'informazione alla popolazione ed ai mass media | Pag. 33 |
| 8.4. Informazione ai mass media | Pag. 34 |
| 8.5. Informazione alla popolazione | Pag. 34 |
| 9. Comunicazione e <i>feedback</i> | Pag. 38 |
| 9.1. Flussi comunicativi | Pag. 40 |
| 10. Una proposta operativa di <i>feedback</i> comunicativo | Pag. 42 |
| 10.1. Come strutturare la comunicazione in emergenza | Pag. 46 |
| 11. Costi e benefici della proposta operativa di <i>feedback</i> comunicativo | Pag. 46 |

potrebbero correre sul web notizie non attendibili e non controllate. E' opportuno quindi che una moderna Pubblica Amministrazione controlli il flusso informativo, monitorandolo e presidiando costantemente le piattaforme informatiche al fine di fornire informazioni chiare, corrette, veritiere, aggiungendo indicazioni utili alla corretta gestione della situazioni di crisi, con l'obiettivo prioritario di evitare situazioni di panico che incidono negativamente sulla risoluzione della crisi stessa.

L'elaborato ha messo in luce che una comunicazione è efficace quando l'informazione alla popolazione sui rischi non genera panico, quando la tempestività delle notizie non va a detrimento della loro certezza, ed è agevolata dal governo consapevole e costante di strumenti, canali e processi di comunicazione per raggiungere l'obiettivo specifico.

La proposta del presente lavoro è evidenziare l'importanza, nel processo comunicativo, della verifica della ricezione del messaggio, in particolare il raggiungimento efficace dei destinatari e la partecipazione dei cittadini allo stesso processo, realizzando la bidirezionalità della comunicazione.

Si tratta, in altri termini, di un processo a due vie orientato anche all'ascolto di chi sta subendo l'impatto dell'emergenza.

Intanto è possibile raggiungere questi obiettivi in quanto la comunicazione in situazioni di crisi è affidata ad una task force selezionata e soprattutto ben formata.

La formazione- senza costi aggiuntivi per l'Amministrazione - è affidata ai Dirigenti della Prefettura ed agli esperti di comunicazione del Ministero dell'Interno operanti presso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco e della Difesa Civile. Inoltre potrà essere affidata anche a rappresentanti di altre Istituzioni del territorio con le quali potranno essere stipulati appositi Protocolli d'Intesa.

In tal modo sarà possibile creare un flusso comunicativo bidirezionale con l'obiettivo di verificare la corretta ricezione delle informazioni fornite dalle Istituzioni e l'efficace comprensione da parte della popolazione.

1. La difesa civile

La materia della difesa civile può essere definita come “ il complesso delle attività da compiere per prevenire e fronteggiare tutte le emergenze di ordine generale connesse a qualunque evento in grado di compromettere la continuità dell’azione di Governo, telecomunicazioni e sistema di allarme, salvaguardia dell’apparato economico e logistico, protezione civile, salvaguardia della sanità pubblica, informazione pubblica, addestramento alla protezione e salvaguardia dei beni artistici e culturali” ed è stata oggetto per lungo periodo, di scarsa attenzione da parte sia del legislatore sia della scienza giuridica.¹

Nell’esperienza istituzionale italiana il concetto di Difesa Civile non risiede in una precisa definizione di carattere normativo primario, bensì è il prodotto di elaborazioni pratiche ad uso applicativo politico-militare: esse nascono dal sovrastante concetto di difesa nazionale, intesa come insieme delle predisposizioni, delle strutture e delle attività dello Stato volte a garantire, in ogni campo (politico, militare, economico...) l’integrità e la sicurezza, per mezzo delle sue tre componenti fondamentali: la difesa militare, la difesa civile e la cooperazione civile-militare.

A sua volta la definizione del concetto di difesa civile non è pacifica: l’assenza di una definizione primaria rende il concetto molto variabile a seconda degli scenari politici e delle situazioni operative. Da un’ampia serie di valutazioni e opinioni, si evince che esiste, almeno fino a un ventennio fa, una certa contiguità tra il concetto di difesa civile e quello di protezione civile. Per una parte della dottrina la protezione civile, intesa specificamente come insieme di attività di previsione, prevenzione, soccorso e assistenza connesso a calamità e catastrofi naturali o ad incidenti industriali, è considerata un settore della difesa civile, vista invece come il complesso delle attività da compiere per fronteggiare tutte le emergenze di ordine generale potenzialmente connesse a qualunque evento in grado di compromettere la continuità dell’azione di Governo. D’altro canto il concetto teorico dell’inglobazione non

¹ Saverio Ordine, “La Difesa Civile Italiana” 2001/2002

appare confermato e ciò induce a considerare², sulla base del diritto positivo, che è pur sempre l'oggetto principale di ogni concreta analisi normativa, che le due materie vanno trattate separatamente, quantunque in circostanze inevitabilmente coincidenti e sovrapponibili.

In tale contesto acquistano rilevanza tutte le situazioni che, a livello nazionale o internazionale, possono coinvolgere o mettere a rischio gli interessi nazionali e la sicurezza dello Stato. Pertanto il sistema Paese deve organizzarsi per garantire la continuità dell'azione di governo, la salvaguardia degli interessi vitali dello Stato, la protezione della popolazione e la protezione della capacità economica, produttiva, logistica e sociale della Nazione.

La difesa civile si occupa della "safety" e della "security" della Nazione e della sopravvivenza delle istituzioni democratiche. Comprende tutte le situazioni di crisi: deterioramento di una condizione oggettiva con conseguente instabilità socio-politica e decadenza delle istituzioni civili, turbamento della pacifica convivenza e della vita in comune. E' un sistema protetto e centralizzato.

La protezione civile, invece, si occupa della salvaguardia e dell'assistenza della popolazione, del soccorso tecnico e della protezione e recupero dei beni in seguito a disastri naturali od antropici. E' un sistema aperto e decentralizzato.

La protezione civile è regolata da una normativa che dal 1970 è arrivata, con la l. 225/1992, c.m. dalla l.100/2012, poi con la legge n. 401/2001, ad individuare il vertice politico-decisionale nella Presidenza del Consiglio dei Ministri che si avvale, per la sua gestione, del Dipartimento della Protezione Civile. Il sistema Protezione Civile, pertanto coinvolge, sulla base del principio di sussidiarietà, tutta l'organizzazione nazionale, con la pianificazione e l'intervento delle strutture a livello comunale, provinciale o nazionale, a seconda della gravità dell'emergenza. Inoltre la legge prevede l'intervento di un notevole numero di organi quali il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (quale componente fondamentale della protezione

² Saverio Ordine, "La Difesa Civile Italiana" 2001/2002

civile), le Forze Armate, le Forze di Polizia, i Servizi tecnici nazionali, la Croce Rossa Italiana, le strutture del Servizio Sanitario Nazionale, le organizzazioni di volontariato ed il Corpo Nazionale del Soccorso Alpino.

Ad un così sviluppato sistema di protezione civile, non fa riscontro un altrettanto avanzato sistema di difesa civile. Già con la legge del 1970 si era evidenziato il differente percorso normativo che la prima stava svolgendo rispetto sia ad altre materie come la tutela della pubblica incolumità, sia rispetto alla più ampia materia della difesa civile.

Possiamo pertanto sostenere che i presupposti della Difesa Civile si estrinsecano in un “complesso di misure da predisporre e di attività da compiere per prevenire e fronteggiare le emergenze funzionali dello Stato quando queste sono connesse a fatti intenzionali dipendenti da crisi nazionali, crisi internazionali, eventi terroristici o eventi bellici, con esclusione quindi, delle emergenze di tipo naturale e di quelle derivanti da incidenti industriali accidentali o quantomeno non causati da attività umane a connotazione politico-militare”³. Fatti quindi individuabili in conseguenza di un attacco di tipo terroristico che sono determinati dal verificarsi di eventi critici, volutamente provocati dall'uomo attraverso il compimento di azioni volte a compromettere il mantenimento dell'ordine e sicurezza interna o internazionale e riconducibili, pertanto, ad azioni deliberate da parte di persone singole o gruppi intenti a determinare una situazione di destabilizzazione delle Istituzioni e a mettere in crisi il sistema sociale ed economico, anche con perdite significative di vite umane.

I metodi comunemente in uso e verosimilmente in grado di rappresentare una minaccia terroristica sono costituiti prevalentemente dall'uso di sostanze nocive o di agenti patogeni, diffusi in vario modo in ambiente o in ambiti circoscritti, per conseguire un danno immediato o differito o contaminare la catena alimentare.

³ Saverio Ordine, “La Difesa Civile Italiana” 2001/2002

In questa definizione si individuano numerose ipotesi di minaccia per la sicurezza degli Stati:

- Crisi regionali
- Rivalità etnico-religiose
- Dissoluzione di Stati
- Proliferazione di armi nucleari biologiche chimiche e radiologiche NBCR
- Terrorismo internazionale
- Interruzione del flusso delle risorse vitali
- Migrazioni di massa.

2. L'organizzazione della Difesa Civile

Per quanto riguarda il sistema organizzativo, il “Manuale Nazionale per la gestione delle crisi”, approvato il 24 marzo 1994 dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed il manuale del “Sistema Precauzionale Nazionale”, ed. 1996, approvato dal Ministero della Difesa il 21 gennaio 1998, prevedono una serie di organi nazionali, articolati su tre livelli: decisionale, di coordinamento e di gestione.

Gli organi decisionali, cui compete la responsabilità di vertice della valutazione delle situazioni di emergenza nonché delle azioni e delle misure da adottare per fronteggiare la crisi sono individuati nel Consiglio dei Ministri, nel Presidente del Consiglio dei Ministri e nel Comitato Politico-Strategico (CoPS), quest'ultimo costituito nell'ambito del Consiglio dei Ministri e composto dal Presidente e dai Ministri degli Esteri, dell'Interno, della Difesa e dell'Economia e Finanze.

Agli organi di coordinamento, che sono di carattere interministeriale, spetta invece la funzione di coordinare le attività svolte dalle competenti strutture dei Dicasteri interessati. Tra gli organi, si cita il NISP, Nucleo Interministeriale Situazione e

Pianificazione e la CITDC, Commissione Interministeriale Tecnica della Difesa Civile.

Gli organi di gestione sono il complesso delle pubbliche amministrazioni statali e degli enti pubblici chiamati a gestire – a seconda del tipo di crisi e ciascuno nel proprio settore – le situazioni di emergenza.

2.1. Dopo l'11 settembre 2001

Come abbiamo accennato in precedenza, la materia della difesa civile, fino ad un certo periodo storico, è stata oggetto di scarsa attenzione da parte sia del legislatore, sia della scienza giuridica. Si può ben dire che, da un lato, fino agli eventi dell'11 settembre 2001, il tema della difesa civile era considerato ignorato dall'opinione pubblica e trattato esclusivamente nelle ristrettissime cerchie degli specialisti della materia; dall'altro lato, la materia (che assieme alla difesa militare, costituisce la c.d. "difesa nazionale") è in buona parte disciplinata da norme e "manuali", nazionali ed internazionali (in particolare, della Nato), di carattere militare o, comunque, classificati come "riservati" o "riservatissimi".

E' con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 maggio 2010, in materia di organizzazione nazionale per la gestione delle crisi, che viene alla luce un importante strumento normativo, volto a dare un quadro più sistematico alla gestione delle crisi ed alla materia della difesa civile, finora disciplinata da provvedimenti e manuali coperti da segreto, che ha contribuito così alla definizione dei complessi rapporti tra Difesa Civile e Protezione Civile e, più in generale, tra i diversi organismi responsabili della gestione delle situazioni di crisi che possono mettere a rischio gli interessi nazionali. Tuttavia, a parere di chi scrive, sarebbe stata opportuna una più ampia ed organica riforma del sistema, volta a meglio definire e ripartire le competenze ed i poteri dei diversi organi nazionali competenti in materia.

La minaccia terroristica globale ha determinato risposte ed azioni sia a livello internazionale sia nazionale. In particolare, a livello nazionale, per quanto riguarda la

difesa civile, è stata rivitalizzata la Commissione Interministeriale tecnica della Difesa Civile (C.I.T.D.C., istituita con D.M. 28/9/2001), già prevista dal Manuale Nazionale per la Gestione delle Crisi presso la Direzione Centrale del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile. E' stato redatto il Piano Nazionale di Difesa Civile NBCR, elaborato da un gruppo di lavoro della stessa Commissione, approvato ed emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Si sono tenute esercitazioni di Difesa Civile come verifica e successivo aggiornamento delle Pianificazioni Territoriali. Sono state riorganizzate le funzioni della Centrale di Allarme (DC75) e rete ionometrica per il rilevamento della radioattività.

Di conseguenza, la Direzione Centrale della Difesa Civile presso il Ministero dell'Interno, come previsto dall'art. 14 del D.Lgs. n. 300 del 1999, ha assunto un ruolo di promozione e collaborazione per la redazione dei Piani Provinciali NBCR. Obiettivi principali sono individuati, oltre che nella revisione del Piano Nazionale NBCR e nella verifica delle pianificazioni territoriali, anche **nell'implementazione dei Piani con una parte dedicata alla comunicazione**. Nello specifico, la strategia del piano di comunicazione si basa sui seguenti elementi:

- ricognizione ed analisi delle risorse comunicative
- cosa e come comunicare, obiettivi e policy
- comunicazione interna ed esterna
- l'informazione alla popolazione
- rapporti con i media
- analisi dei flussi comunicativi

3. La società del rischio

Nelle epoche passate i valori di riferimento erano universali, mentre oggi si è di fronte a una molteplicità di orientamenti, ad una pluralizzazione di modi di vita tra cui è necessario scegliere continuamente.

In passato non era facile fare scelte personali, sia nella vita privata, sia nella vita lavorativa: il sistema socio-culturale scandiva le tappe della vita, da quella familiare a quella sociale e religiosa. Oggi questa forma di tutela si va dissolvendo. Ci si aspetta che siano le persone a prendere in mano la propria vita. La modernità ha reso libero l'individuo ma l'ha abbandonato a se stesso.

Nell'ultimo decennio si è acuitizzato, nel mondo occidentale, il senso di incertezza per il venir meno di importanti garanzie: l'individuo deve pensare da sé al futuro, preoccuparsi delle proprie opportunità di lavoro, della formazione dei figli e della sicurezza nella vecchiaia. In sostanza, il mondo dibatte su come eliminare i problemi attuali ed evitare che si presentino rischi futuri, ma percepisce anche l'estrema fragilità delle proprie difese rispetto, soprattutto, a situazioni di attacchi terroristici o eventi catastrofici.

In questa società globalizzata, divenuta società del rischio, emergono alcuni elementi che tendono ad evidenziare la fragilità delle strutture che la compongono:

guerra, terrorismo;

economia globale, finanza globale;

mutamenti climatici, disastri naturali;

pandemie;

alimentazione, e produzione di alimenti, acqua;

migrazioni.

4. La Percezione del Rischio

Da quanto sopra detto, ci sembra di poter evidenziare ancora che la percezione, il riconoscimento e la gestione del rischio sono intimamente connessi e filtrati da:

- specifica cultura

- orizzonte simbolico
- organizzazione sociale entro cui le persone si muovono.

Tali elementi, pertanto, rientrano nella sfera delle valutazioni di tipo soggettivo, e risultano fortemente condizionati dalle:

- probabilità di accadimento (probabilità molto basse possono essere percepite come una certezza del pericolo, se gli effetti potenziali sono molto gravi)
- emozioni (sono spesso contrarie al valore effettivo del pericolo)
- controllo (le attività controllate personalmente sono stimate meno rischiose sulla base della abilità/esperienza)
- catastroficità (i morti per incidenti domestici distribuiti in un anno, non hanno lo stesso impatto percettivo di un incidente aereo)
- vicinanza ed età (empatia verso vittime a noi vicine; la vita di un bambino è percepita più importante)
- involontarietà (un rischio imposto è più fastidioso di uno scelto).

In una situazione così delineata, risulta evidente che, elemento indispensabile per la riduzione delle complessità e delle incertezze rimane lo strumento della **comunicazione**.

La comunicazione in situazioni di rischio è un processo interattivo di scambio di informazioni e opinioni tra individui, gruppi e istituzioni, tra soggetti coinvolti in merito alla valutazione e alla gestione di un rischio.

5. La comunicazione dopo la legge n. 150 del 7 giugno 2000

La legge n. 150 del 2000 corona il decennio di riforme amministrative iniziato nel 1990 con l'ordinamento delle autonomie locali (l. 142/1990) e con la legge sulla trasparenza ed il diritto di accesso (l. 241/1990). Si conclude il percorso da un'amministrazione autoreferenziale e fondata sulla segretezza dei suoi atti ad un'amministrazione meno opaca e più aperta alla partecipazione dei cittadini. Si apre

uno scenario nuovo in presenza di una situazione di fatto assai variegata per segmenti di attività e per ambiti territoriali. Seppure in mancanza di un quadro normativo adeguato a definire funzioni e a legittimare figure professionali, l'attività di comunicazione ed informazione è riuscita, comunque, ad aprire brecce, a costruire avamposti, ad accumulare esperienze⁴.

Le fasi dell'evoluzione delle tipologie di comunicazione all'interno della pubblica amministrazione possono essere delineate nel modo seguente.

- Fase della mancanza di comunicazione (fino alla fine dell'800). Le funzioni tipiche dei poteri pubblici non necessitavano di comunicazione all'infuori di quelle "legali". Il rapporto di "comunicazione tra amministrazione pubblica e cittadini si condensava nella formula "ordinare/vietare".
- Fase della comunicazione "latente", allorché i poteri pubblici cominciano a gestire i servizi pubblici. I poteri pubblici devono cominciare a comunicare, ma non sanno farlo.
- Fase della comunicazione di regime. La comunicazione pubblica era asservita agli obiettivi del dittatore.
- Fase della comunicazione di servizio. Con la Costituzione e l'aumento delle funzioni pubbliche, il dialogo tra amministrazione e cittadini diventa indispensabile. Per l'Amministrazione dell'Interno ciò è stato fondamentale nel creare il rapporto di fiducia necessario tra Istituzioni e Società Civile.⁵

Con la legge n. 150 del 7 giugno 2000, per la prima volta una norma dello Stato ha istituzionalizzato e disciplinato le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

La stessa norma ha riconosciuto alla comunicazione "carattere di risorsa prioritaria e strutturale". Il testo legislativo, fra l'altro, istituisce e regola le tre strutture del

⁴ Stefano Sepe – Una buona comunicazione serve anche alla classe politica. Il Sole 24 Ore, venerdì 22 settembre 2000.

⁵ Stefano Sepe – Il rapporto tra identità vissuta e comunicata dell'Amministrazione dell'Interno, in *Amministrazione Italiana*

Portavoce, dell'Ufficio Stampa e dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP). Viene inoltre istituita la figura professionale del Comunicatore Pubblico.

Dalla legge deriva l'opportunità di creare figure intermedie che siano poste in grado di favorire e mantenere i rapporti con i mass media anche in situazioni di crisi nonché di porre in essere una rete di rapporti privilegiati con gli stessi, da costruirsi in "tempo di pace"; collaborare all'ideazione del Piano della Comunicazione, contribuire costantemente alla costruzione e al mantenimento di una strategia comunicativa.

Dalla nuova impostazione normativa deriva che comunicare è diverso da emettere spontaneamente dei messaggi: è il governo consapevole e costante di strumenti, canali e processi di comunicazione per migliorare relazioni e far pervenire messaggi efficaci.

In altri termini comunicare è:

- saper ascoltare
- conoscere il destinatario e avere con lui un codice condiviso
- saper suscitare interesse
- migliorare il contenuto usando differenti mezzi di comunicazione

Il concetto di comunicazione deve essere ricondotto al suo significato etimologico ("mettere in comune"), perché solo così è possibile coglierne l'interattività del processo, ovvero la bidirezionalità e la circolarità dei flussi informativi che devono caratterizzare l'attività di comunicazione al fine di consentire uno scambio reciproco. Da ciò deriva come la comunicazione non possa essere identificata in maniera statica; tutt'altro, la configurazione del suo vario manifestarsi presenta sempre una sequenza di più attività, che insieme tendono a definire il processo comunicativo. Già nel 1949 Schannon e Weaver definirono la comunicazione come "un trasferimento di informazioni da un emittente a un ricevente a mezzo di messaggi".

Tale forma di comunicazione non ha un carattere unidirezionale ma è, al contrario, fortemente interattiva, rappresentando la strada maestra per superare ogni tentazione autoreferenziale da parte delle amministrazioni.

6. Pianificare la Comunicazione

Per sviluppare interventi in grado di fronteggiare una situazione di crisi, pianificazione e comunicazione rappresentano le scelte strategiche essenziali.

Per affrontare la crisi tutto va predisposto, tutto va pianificato, anche la comunicazione va pensata, organizzata e affinata per poter poi intervenire velocemente e in modo coordinato.

Vanno predisposte le strutture, i servizi, definiti i ruoli, va identificato un organo con funzioni di coordinamento delle attività e un nucleo di comunicazione, va nominato un portavoce. Vanno ipotizzati gli scenari, creati rapporti e scambi tra istituzioni a livello locale, regionale, nazionale e internazionale. Vanno fatte scelte e prese decisioni per garantire i diritti di tutti i cittadini, la loro sicurezza e per rafforzare la rete sociale.

La comunicazione è un'abilità che può offrire un contributo allo stesso processo di pianificazione e di organizzazione, in quanto non si esaurisce nel passaggio di informazioni, ma è la risorsa che permette di creare rapporti e collaborazioni, di affrontare momenti di difficoltà e di conflitto, sempre presenti in ogni piano d'intervento, in modo particolare in situazioni di crisi.

Per tutti questi motivi l'abilità comunicativa va gestita con cura, appresa, nutrita e mantenuta nel tempo, per evitare che diventi essa stessa un rischio.

Pianificare la comunicazione in situazioni di crisi significa, pertanto, aprire molteplici canali comunicativi che possano facilitare processi di scambio tra tutti i soggetti coinvolti, sia nella fase che precede la crisi che nella fase in cui la crisi è in atto.

È questa la modalità più efficace per costruire credibilità, per conoscere le aspettative, i punti di vista, le percezioni e gli interessi dei singoli interlocutori.

A tale scopo è necessario che vengano coinvolti, fin dall'inizio, tutti gli operatori che possono essere impegnati a vario titolo nella gestione della crisi e che, in tempi diversi e in spazi diversi, hanno l'opportunità di entrare in contatto e di comunicare con le persone.

L'obiettivo generale della comunicazione in una situazione di crisi è aiutare il pubblico a poter gestire consapevolmente la preoccupazione evitando che si trasformi in paura incontrollata (panico) o in un atteggiamento di completa noncuranza (meccanismo di difesa della negazione). È essenziale che la preoccupazione venga orientata verso una appropriata vigilanza, un apprendimento attento e una preparazione costruttiva.

La paura durante una crisi è inevitabile e va riconosciuto il diritto di avere paura.

La paura genera incertezza e mancanza di controllo della situazione, aumenta la percezione del rischio. Per questo motivo le paure non vanno sottovalutate ma vanno accolte e ascoltate.

Inoltre, quando le persone sono turbate, hanno difficoltà nella fase di ascolto e di elaborazione dell'informazione. Il "rumore mentale" può ridurre l'abilità a processare la comunicazione fino all'80%.

L'ascolto e l'empatia sono le abilità relazionali essenziali per poter contenere alti livelli di emotività (paura, rabbia, risentimento) e per aiutare la persona ad attivare le sue risorse per affrontare in modo costruttivo la situazione di crisi (preoccupazione informata e vigile).

Le persone hanno bisogno di capire che le istituzioni "**sentono**" il rischio così come lo sentono loro e "si preoccupano" del cittadino. L'empatia si alimenta ponendo attenzione alla comunicazione verbale (le parole), non verbale (atteggiamento, postura, sguardo, gestualità), paraverbale (tono della voce, timbro, sospiri). Ma

l'empatia non significa sovrarassicurazione, pacca sulla spalla, atteggiamento paternalistico o silenzio, vuoto informativo per non creare preoccupazioni.

L'empatia è piuttosto la capacità di entrare nel mondo dell'altro "come se" fosse il proprio, avendo la totale consapevolezza che quel mondo non è il proprio, è la capacità di entrare e uscire dal mondo dell'altro, in punta di piedi, rimanendo fortemente in contatto con il proprio mondo, con i propri pensieri e le proprie emozioni, nel pieno rispetto delle risorse che ogni persona ha a disposizione per affrontare ciò che accade.

Pertanto nell'emergenza è opportuno mantenere costantemente viva la comunicazione e ricordare quanto segue.

- Informare in modo trasparente, tempestivo, chiaro, omogeneo secondo le evidenze disponibili al momento (comunicazione in itinere). E' essenziale dichiarare ciò che si sa e ciò che non si sa, la trasparenza è la scelta migliore.
- Informare sempre e comunque perché il vuoto informativo è sempre e comunque colmato da qualcun altro, in particolare dai media, che influenzano in modo determinante la percezione individuale e collettiva. La valutazione delle persone scatta fin dalla fase iniziale del processo di gestione del rischio e ne determina la percezione, la reazione emotiva.
- Riferire ciò che si è fatto, ciò che si sta facendo, ciò che si intende fare. La comunicazione è più efficace se pone il focus su quello che è stato fatto (o è da fare) piuttosto che sul quello che non è stato fatto (o non è da fare).
- Controbilanciare ogni messaggio negativo con molti messaggi positivi e orientati a delle soluzioni.
- Rispondere alle preoccupazioni degli interessati e non alle proprie.
- Valutare l'accettabilità del messaggio da parte del target.
- Preparare documentazione più approfondita e indicare sempre un recapito per avere ulteriori informazioni.

Le informazioni vanno sempre trasformate in messaggi, cioè in una comunicazione che acquisti significato per le persone alle quali il messaggio è rivolto (target). Il messaggio deve tener conto delle caratteristiche del target, dei suoi bisogni, dei suoi obiettivi, delle risorse, degli interessi e delle funzioni, dei vincoli e delle argomentazioni che lo possono interessare.

I messaggi vanno semplificati ponendo attenzione al linguaggio tecnico, facendo esempi concreti e vicini all'esperienza della gente, controllando che chi ascolta capisca.

Alcuni messaggi vanno lanciati immediatamente come le misure da adottare durante l'emergenza e vanno indirizzati ad un pubblico vasto. In questi casi i media rappresentano il mezzo più adeguato di comunicazione.

E' comunque importante ricordare che i mezzi di comunicazione unidirezionali (media, siti internet, opuscoli) e i mezzi di comunicazione bidirezionali (colloquio faccia a faccia, colloquio telefonico) vanno utilizzati secondo un approccio integrato e scelti in base al target, agli obiettivi, ai tempi e alle risorse.

6.1. Gestione della crisi

In un contesto di Difesa Civile, il project work proposto intende offrire un contributo al miglioramento del processo comunicativo. In tal senso abbiamo ipotizzato un attacco terroristico presso un Centro Commerciale. Per la gestione della crisi si allega stralcio tratto dal Piano Provinciale di Difesa Civile (Allegato).

Questo è un tipico evento di difesa civile che determina una situazione di crisi, individuabile nella percezione di un fatto non prevedibile, che genera alti livelli di incertezza e di minaccia il cui accadimento e la cui visibilità all'esterno, producono un effetto capace di compromettere la capacità operativa e di sopravvivenza di un'organizzazione.

Per «situazione di crisi» si intende ogni situazione suscettibile di poter coinvolgere o mettere a rischio gli interessi nazionali, che può avere origine dalla percezione di un potenziale pericolo o in coincidenza di eventi clamorosi o gravemente significativi;

Per «situazione di emergenza» si intende il manifestarsi di una situazione pericolosa che richiede attività e provvedimenti specifici, urgenti, necessari ed eccezionali⁶;

Gli «interessi nazionali» sono quel complesso di elementi ed attività, la cui compromissione può arrecare un danno allo Stato; maggiore è l'interesse quanto maggiore è il possibile danno;

Dalla suesposta analisi si declinano così, tre aspetti che caratterizzano una crisi:

- l'**eccezionalità** dell'evento critico, straordinario e spesso **inaspettato**.
- la **visibilità** dell'evento negativo e i suoi effetti all'esterno, perché resi noti e amplificati dai media e direttamente ai cittadini attraverso le nuove forme di comunicazione interattiva.
- la necessità di una **risposta tempestiva e pertinente** per tutelare gli obiettivi fondamentali.

La crisi non è solo un fattore reale, ma è anche il risultato della sua visibilità mediatica. Non importa quanto questa percezione possa essere distorta dai media o scostarsi dalla realtà: **l'immagine della crisi è reale quanto la crisi stessa**. Uno scadente rapporto con i media danneggia la gestione dell'immagine della crisi, rischiando di causare l'espansione della crisi stessa e il fatto che essa possa assumere dimensioni più ampie e meno controllabili.

La comunicazione è importante quando la crisi è in corso, ma lo è se la risposta è stata **preparata nelle fasi di normalità**. Stabilire rapporti di colloquio simmetrico con le varie realtà che a diversi livelli partecipano alla soluzione di una crisi, permette di far leva, al momento dell'insorgere, su rapporti acquisiti e trovare in essi

⁶ DPCM 5 maggio 2010, Organizzazione nazionale per la gestione di crisi

le risorse utili a fornire una comunicazione corretta e soprattutto efficace: capace cioè di coadiuvare e sostenere gli sforzi e sviluppare le capacità di resilienza della popolazione. La resilienza è la capacità di far fronte in maniera positiva agli eventi traumatici, di riorganizzare positivamente la propria vita dinanzi alle difficoltà. È la capacità di ricostruirsi restando sensibili alle opportunità positive che la vita offre, senza perdere la propria umanità. Persone resilienti sono coloro che immerse in circostanze avverse riescono, nonostante tutto e talvolta contro ogni previsione, a fronteggiare efficacemente le contrarietà, a dare nuovo slancio alla propria esistenza e perfino a raggiungere mete importanti.

Una comunicazione inefficace non può che peggiorare una situazione di crisi.

Nei periodi cosiddetti “di pace” vanno colte le occasioni di collaborazione e vanno promosse le **occasioni di conoscenza** con le organizzazioni e i gruppi che saranno importanti per la soluzione delle situazioni di crisi.

Si evidenzia la sostanziale differenza tra il concetto di “crisi” e quello di “emergenza”.

Quest’ultima è quella situazione, durante la quale, nel corso di **un’attività ordinaria**, siamo costretti a operare ai limiti delle risorse disponibili e/o delle nostre capacità personali. Ogni ulteriore necessità si tradurrebbe in una riduzione dell’efficienza e dell’efficacia della risposta.

La soglia tra l’emergenza e la crisi è il momento decisivo, o la concatenazione di eventi, che portano all’esaurimento delle risorse disponibili per affrontare una determinata situazione.

Il rischio si trasforma in crisi quando:

- l’organizzazione o la società non sono in grado di rispondere alle domande generate dall’evento;
- l’evento genera incertezza;
- il naturale processo di risposta IF – THEN (se-allora) non è applicabile o non produce risultati.

La crisi è caratterizzata da sorpresa, visibilità, necessità di risposta in tempi brevi.

L'elemento sorpresa è dato dall'eccezionalità dell'evento critico, straordinario e spesso inaspettato.

Con riguardo alla visibilità, si può affermare che gli effetti dell'evento sono conosciuti dai cittadini attraverso i media (spesso in maniera amplificata) o direttamente attraverso le nuove forme di comunicazione interattiva.

La risposta tempestiva è necessaria per tutelare gli obiettivi fondamentali e limitare i danni.

Se la più evidente caratteristica di una crisi è la sorpresa, la comunicazione del rischio diminuisce il portato di questa dimensione⁷.

Si può poi ipotizzare che, dopo una iniziale soglia di crisi, si entri, appunto, nella crisi. Le risorse non sono più sufficienti ed è necessario ricorrere a misure eccezionali ed all'accettazione di perdite anche gravi. Potrebbe anche essere necessario superare le norme e le procedure esistenti (o riconoscere l'impossibilità di conformarsi): le norme o le procedure esistenti potrebbero non attagliarsi o non essere efficaci in una situazione di crisi.

7. L'importanza della comunicazione e dell'informazione durante la crisi.

La gestione della crisi in occasione di eventi di difesa civile è un esempio pregnante di governo della complessità che richiede, nell'urgenza di provvedere, un quadro conoscitivo preciso dell'accaduto e delle necessità di intervento, un flusso di comunicazione efficace e una rete di connessione istituzionale consolidata che supporti efficacemente le decisioni assunte a livello provinciale.

⁷ Un progetto: il Basic Communication Support” Centro Alti Studi Difesa, Ferruccio Di Paolo

Il tema della gestione della comunicazione istituzionale nella Pubblica Amministrazione rappresenta uno dei punti nodali nella verifica della capacità di risposta dell'intera "macchina" di gestione delle crisi e soprattutto la comunicazione in situazioni di crisi è divenuta un vero e proprio obiettivo strategico.

Nelle pianificazioni provinciali di difesa civile non sempre il tema in oggetto è stato affrontato.

Peraltro, anche il Piano Nazionale di Difesa Civile NBCR non contiene indicazioni specifiche dedicate alla comunicazione.

Al riguardo, nella consapevolezza dell'importanza che la comunicazione assume in tale contesto, presso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, è stato avviato negli ultimi anni uno studio sulla comunicazione in situazione di crisi allo scopo di offrire un contributo utile alla creazione e diffusione di una "cultura della comunicazione" tramite l'elaborazione e lo sviluppo di un sistema di conoscenze, di strategie, di strumenti e di pratiche che possano condurre ad una significativa riduzione della "vulnerabilità comunicativa", consentendo ogni possibile miglioramento della gestione delle crisi.

Le esercitazioni programmate e realizzate negli anni dallo stesso Dipartimento, presso le Prefetture, hanno permesso, inoltre, di testare gli orientamenti comunicativi.

In tali occasioni, si sono potuti approfondire aspetti fondamentali della cultura della comunicazione, a partire da quelle criticità che, di norma, intervengono in ogni esercitazione.

8. Caratteristiche della comunicazione

In risposta a una crisi, una politica di informazione efficace è alla base di un approccio democratico e di un senso comune lungimirante. Le modalità di gestire una crisi, anche attraverso una corretta gestione della comunicazione, rappresentano un argomento frequentemente e intensamente discusso, in particolare nelle fasi di pianificazione delle emergenze. In caso di crisi, la popolazione ha il diritto

fondamentale ad essere informata su quanto è successo, quali sono i rischi a cui va incontro, come le autorità intendono rispondere alla crisi e le sue potenziali conseguenze. Su questo principio si basa il nostro concetto di democrazia che definisce i membri della società come responsabili e in grado di partecipare al processo decisionale di un Paese. I cittadini sono tenuti ad agire in modo responsabile durante i periodi di crisi: ricevere le informazioni appropriate è un requisito fondamentale per assumere queste responsabilità.

Fiducia e credibilità rappresentano gli aspetti fondamentali della informazione pubblica. Durante una fase di crisi, le autorità richiedono il supporto e la collaborazione della popolazione.

Se la collaborazione è buona, occorrerà meno sforzo per convincere la gente ad adottare le misure più appropriate.

Un elemento è chiaro: se i cittadini hanno fiducia nelle autorità, seguiranno più rapidamente le istruzioni anche se le stesse confliggessero con i loro personali punti di vista.

Fiducia: nel corso di una crisi, i cittadini devono avere fiducia nelle autorità e nelle organizzazioni che gestiscono l'emergenza, al fine di mitigare l'impatto della crisi e proteggere la società da un deterioramento della situazione.

Credibilità: il presupposto più importante di gestione di una crisi è che la presenza di un alto grado di credibilità sia già stabilito. In caso contrario, l'analisi, le valutazioni, le raccomandazioni, e le decisioni di un'autorità potranno non essere prese sul serio.

E' importante che l'attività di comunicazione inizi in "tempo di pace", quando è possibile incrementare il livello di credibilità delle autorità, lavorando su quattro concetti: apertura, competenza, equità ed empatia.

Apertura: l'autorità dovrebbe presentare apertamente i fatti, il *know-how*, le fonti, le considerazioni e i processi decisionali. Deve essere disposta ad avviare un dialogo

con la società. L'unico caso in cui l'informazione deve essere sospesa è se la sua esposizione minaccia la sicurezza pubblica.

Competenza: un'autorità dimostra competenza attraverso una riuscita combinazione di conoscenze teoriche ed esperienza. Il filo logico che sottende al processo decisionale dovrebbe essere evidente in ogni momento. La competenza è più facilmente dimostrata anche dalla storia stessa dell'organizzazione.

Equità: un'autorità viene percepita come equa quando presenta aspetti sia positivi che negativi delle sue attività e riconosce l'esistenza di valutazioni alternative.

Empatia: l'autorità dovrebbe trasmettere una forte attitudine a comprendere e apprezzare la gravità delle situazioni delle vittime.

Il flusso informativo che si genera in una comunicazione di crisi è di primaria importanza perché riguarda il benessere e a volte la sopravvivenza di soggetti direttamente colpiti ed anche di gruppi più ampi che possono risentire indirettamente della crisi.

La forma di comunicazione che scaturisce dal contesto di crisi è del tutto peculiare: si tratta cioè, di messaggi altamente legittimati in cui il ruolo svolto dalle istituzioni e dai media può fare la differenza in merito alla capacità di reazione del gruppo colpito e, quindi, al protrarsi o meno della fase di gestione della crisi.

La diffusione di informazioni affidabili gioca un ruolo importante nella mitigazione dei danni e nello sviluppo della capacità di resilienza della popolazione.

Gli obiettivi della comunicazione si possono così individuare.

-Informare correttamente e **tempestivamente** la popolazione, **evitando allarmismi** che generino panico;

-Utilizzare tutta la rete dei media per stabilire regole, dare disposizioni e **fornire orientamenti immediati** e a medio termine ai cittadini coinvolti nell'emergenza;

-Dare **informazioni e direttive**, nel modo più tempestivo possibile, alle istituzioni (scuole, ospedali), ai grandi agglomerati urbani (uffici, fabbriche) e alle aziende dei trasporti, affinché coloro che in quei luoghi lavorano ed operano agiscano nel modo più corretto e razionale.

-**Informare i mezzi di comunicazione del territorio** (radio, tv, giornali, siti Internet) e gli eventuali rappresentanti dei mass media nazionali, facendo fronte con rapidità alla richiesta pressante di informazioni e smentendo con tempestività le notizie e le voci false o imprecise, in grado di generare panico o compiere errori.

Tutte queste attività possono essere gestite nelle situazioni di emergenza solo se si sono preparate *ex ante*, durante le fasi di “normalità”, con la preparazione di un **piano di comunicazione di crisi** (predisposizione, all’interno dei più generali piani di intervento, di specifici piani di comunicazione correlati ai singoli eventi possibili. La redazione del piano in un momento precedente al manifestarsi di una crisi permette all’organizzazione di elaborare il documento con maggior cura e di non trovarsi impreparata di fronte all’evento critico. Un buon piano è quello che permette di veicolare messaggi chiari e trasparenti sia verso la cittadinanza, sia verso gli altri attori istituzionali, attraverso i canali più diretti e i linguaggi più appropriati).

Questi obiettivi (tutti necessari) possono, peraltro rivelarsi, per certi aspetti **oggettivamente contraddittori**:

l’informazione alla cittadinanza a proposito dei rischi può generare paura e caos;

la tempestività delle notizie fornite al sistema dei media può andare a detrimento della loro serietà e certezza;

le smentite ufficiali alle voci assurde e pericolose, a volte, possono contribuire paradossalmente ad accreditare le fandonie.

Queste contraddizioni non devono condizionare l’attività comunicativa, si tratta invece di **utilizzare con intelligenza** gli strumenti a disposizione, senza rinunciare agli obiettivi più sopra enunciati, ma perseguendoli con la necessaria elasticità.

Comunicare è diverso da emettere spontaneamente dei messaggi: **è il governo consapevole e costante di strumenti, canali e processi di comunicazione al fine di raggiungere un obiettivo specifico.**

8.1. Criteri

È necessaria una informazione istituzionale che sia allo stesso tempo **centralizzata** e **accessibile**. Stabilita la causa dell'emergenza, bisogna evitare che siano i singoli soggetti impegnati nelle operazioni di soccorso – vigili del fuoco, forze dell'ordine, personale sanitario, ecc. – a diffondere le notizie.

A questo scopo dovrà essere attivato un “nucleo di pubblica informazione”: un pool di “informatori istituzionali” in grado di analizzare i flussi di comunicazione in **entrata** ed in **uscita** e preparare in modo documentato le risposte alle richieste dei mass media anche sulla base dei *rumors* che possono provenire dal territorio.

L'**accessibilità** è decisiva: in mancanza di informazioni (o in presenza di lentezze burocratiche nell'ottenerle) i media – agenzie, radio, tv – non rinunceranno a fornire notizie e lo faranno in questo caso correndo dietro alle voci, alimentando il panico o assumendo comportamenti errati.

Ai cittadini che telefonano – se i telefoni saranno in funzione – dovranno essere date risposte cortesi e non inutilmente minuziose, ma nello stesso tempo bisognerà raccomandare loro di seguire le istruzioni ed indicare con precisione tutte le fonti presso le quali possono reperire indicazioni sul comportamento da seguire (radio, tv, siti internet, non sottovalutando il contributo che può provenire da una corretta gestione dei *social network*).

Le raccomandazioni e le istruzioni delle autorità – se vogliono raggiungere tempestivamente la cittadinanza – non potranno che passare attraverso **il sistema dei media**, sia direttamente, attraverso dichiarazioni di un portavoce o delle stesse autorità, sia con **regolari** comunicazioni ai giornalisti di radio, tv, agenzie. (E' da valutare l'ipotesi di stabilire in anticipo, con apposite riunioni di tipo consultivo,

come dovrà avvenire questo coordinamento se si dovesse presentare un'emergenza del tipo descritto).

Il rapporto con il mondo dei media è **biunivoco**: i media hanno bisogno delle autorità per avere informazioni tempestive e soprattutto attendibili; a loro volta le autorità necessitano dei media per raggiungere direttamente la popolazione.

Mantenere questo equilibrio è fondamentale.

È molto importante riuscire a mantenere una costante interazione tra lo staff che gestisce la comunicazione e i tavoli tecnici che gestiscono in prima persona l'emergenza.

Durante l'emergenza, al fine di mantenere costante il rapporto con i giornalisti, è utile garantire l'apertura di un **centro stampa**, istituendo un punto fisico attrezzato dove i giornalisti non solo possano essere ospitati, ma possano anche poter lavorare e mantenere i contatti con le proprie sedi e il proprio pubblico.

Le comunicazioni – e soprattutto le istruzioni sui comportamenti da tenere – a **istituzioni e agglomerati di popolazione** (scuole, uffici, fabbriche ecc.) potranno avvenire – previo accordo da stabilire in via preventiva – attraverso il telefono, il computer e messaggi radio. Orientare direttamente grandi concentrazioni urbane può essere decisivo per ottenere il risultato voluto, scongiurando il panico, in genere legato alla sensazione di abbandono e di solitudine.

Comunicare subito cercando di non omettere, laddove possibile, gli ambiti di incertezza e rischio. La comunicazione va gestita attraverso criteri di **onestà e competenza**.

8.2. Strumenti

Fino a 10 anni fa era possibile raggiungere i cittadini attraverso quattro piattaforme mediatiche tradizionali: Agenzie di stampa, Radio, Televisione, Carta stampata ed

era sufficiente sapersi orientare su una piattaforma digitale che generalmente era il sito internet istituzionale.

Oggi, oltre alle piattaforme **tradizionali**, sono presenti numerose piattaforme **digitali** dove è necessario gestire un processo dinamico interattivo costituito da due flussi, uno in uscita verso la cittadinanza, i media e altri attori istituzionali, e uno di ascolto ed analisi in ingresso.

Le piattaforme multimediali sono diverse e bisogna essere in grado di gestirle e rispondere immediatamente ad una situazione di emergenza anche attraverso queste. Questa forma di comunicazione presenta le seguenti caratteristiche: accessibile a tutti, internazionale, difficilmente controllabile, permanente nel tempo, gode di credibilità, fonte per tutti gli altri media, veloce, amplificatore degli altri media e dei *rumors*.

Agire attraverso i nuovi media e i social network **non vuol dire abbandonare le attività classiche delle *media relations*** quali comunicati stampa, conferenze stampa, interviste e briefing istituzionali.

Comunicato Stampa. Il comunicato stampa rappresenta un tipo di comunicazione detta a piramide invertita: le comunicazioni più importanti, quelle che costituiscono la base su cui si fonda tutto il messaggio comunicativo, vengono messe all'inizio. Il contenuto del comunicato deve rispondere alle classiche cinque domande (regola delle "cinque w", *who, what, where, when, why* cui si aggiunge una *h, how*). E' una regola che dagli antichi manuali latini di retorica (*Quis, Quid, Ubi, Quando, Cur, Quomodo*) è passata nell'area del giornalismo anglosassone e da qui si è diffusa in tutto il mondo. Lo schema classico di un comunicato stampa in situazione di crisi prevede una scaletta di argomenti articolata secondo il seguente ordine:

- a) le vittime
- b) la situazione attuale: cosa si sta facendo
- c) la situazione a breve-mediotermine: cosa si farà

- d) evoluzione della situazione
- e) i danni
- f) il ritorno alla normalità.

Il comunicato stampa deve riportare sempre l'indicazione di chi lo emette, la data e l'ora di stesura, il titolo con le informazioni principali. In sintesi il comunicato deve osservare i requisiti dell'ABC, Accuratezza, Brevità e Chiarezza.

Intervista. Per evitare che i mezzi di comunicazione ricerchino altre figure e altri enti disposti a dare le loro versioni dei fatti, l'autorità o un suo autorevole delegato dovrà sottoporsi alle interviste anche durante la fase acuta della crisi. Non comunicare la propria versione dei fatti e il proprio ruolo, in modo tempestivo e autorevole, apre la porta a chi ha tutto l'interesse a diffondere descrizioni alternative, a volte inesatte e permette che voci di corridoio, *rumors*, mezze verità conquistino spazio.

Di seguito si approfondisce lo strumento dell'intervista.

Come trasmettere fiducia attraverso un'intervista in tv

L'esposizione mediatica rappresenta una delle situazioni che gli operatori, impegnati nella comunicazione del rischio in emergenza, spesso si trovano ad affrontare. A volte questa esposizione avviene all'improvviso, senza che l'operatore abbia avuto il tempo di prepararsi.

In simili circostanze, allora, il vissuto emotivo può essere definito di vera e propria "emergenza".

Per esempio, affrontare un'intervista in televisione.

Se nel rapporto con la carta stampata il messaggio dell'intervistato può essere "riarrangiato" dal giornalista in modo che la sua forma risulti compatibile con le regole della comunicazione proprie di quel mezzo, in radio, e soprattutto in televisione, l'intervistato si trova ad avere la responsabilità assoluta della correttezza del messaggio.

È perciò importante che egli conosca alcune peculiarità del mezzo di comunicazione di massa per eccellenza, la tv. La televisione è un mezzo di comunicazione “caldo”, che si basa su un linguaggio più emotivo piuttosto che su un linguaggio di tipo logico-razionale.

Questo per alcune ragioni: innanzitutto la tv si basa sull’oralità della parola, e quindi, a livello linguistico, deve adattare il contenuto del messaggio alla possibilità recettiva del telespettatore, che risulta molto più ridotta di quanto si pensi.

È stato calcolato che l’attenzione del ricevente nei confronti di una notizia letta dal conduttore di un telegiornale è massima nei primi 20 secondi, si stabilizza per circa 15 secondi, poi decade velocemente fino a precipitare se la notizia letta supera il minuto. Ciò vuol dire che, a livello linguistico, non si possono usare frasi lunghe o ricche di periodi subordinati, in quanto si rischia di non far capire nulla a chi ascolta.

D’altra parte, è vero anche il contrario e cioè che i silenzi in televisione sono interminabili. Basti provare ad immaginare il conduttore del telegiornale che a un certo punto si ferma e resta muto davanti alle telecamere.

La televisione poi, utilizza le immagini: una forma comunicativa e cognitiva immediata, che sovrasta la parola e che la obbliga a farle da contorno.

In un’intervista in televisione, perciò, l’operatore deve preoccuparsi tanto del contenuto del messaggio, quanto della forma con cui lo trasmetterà. O meglio, deve imparare a fondere forma e contenuto nella “performance” che farà davanti alla telecamera.

Si tratta delle stesse regole che adoperiamo nella vita quotidiana. Tutti trasmettiamo dei messaggi alle persone che ci circondano in ufficio o sull’autobus attraverso gesti, sguardi o posture. D’altronde **non si può non comunicare**. E lo stesso vale per la televisione: se si vuole far passare un messaggio rassicurante è necessario lavorare anche sugli aspetti visivi della comunicazione, cioè sulla comunicazione non verbale e paraverbale.

È perfettamente inutile lanciare appelli alla calma se poi il telespettatore percepisce visivamente o dal tono della voce sentimenti contrastanti, non congruenti con il testo del messaggio.

Di seguito alcune indicazioni utili.

Se si viene intervistati in televisione bisogna parlare un po' più lenti del normale, in modo da riuscire a scandire correttamente anche le ultime sillabe delle parole, quelle che si "perdono" più facilmente in radio e in tv.

Evitare frasi eccessivamente lunghe o che contengano delle subordinate: preferire invece strutture sintattiche semplici e periodi composti di soggetto, verbo e complemento oggetto.

Alle prime interviste televisive, si tende ad avere paura del "vuoto" prodotto dal silenzio delle pause, quasi fosse un buco da riempire a tutti i costi con fiumi di parole. Può capitare che il giornalista faccia una domanda, l'operatore risponda e il primo non ritiri subito il microfono per proseguire con l'intervista: a quel punto può scattare, da parte dell'intervistato, la paura del silenzio e il sentirsi in obbligo di dover aggiungere dei dettagli che poi si riveleranno inevitabilmente superflui.

L'obiettivo invece, è proprio quello di riuscire a trasmettere il messaggio nel modo più semplice possibile, usando un linguaggio chiaro e accessibile a tutti, utilizzando metafore, immagini ed esempi. Non dimentichiamo che la televisione raggiunge persone diversissime per età, area geografica, posizione socioeconomica e retroterra culturale: occorre saper parlare a tutti e farsi capire da tutti.

Per quanto riguarda l'aspetto visivo, almeno nel caso di un'intervista in tv in una situazione d'emergenza, bisogna mantenere una postura del corpo che comunichi tranquillità: evitare ad ogni costo lo spostamento del peso da un piede all'altro, se si è in piedi o movimenti ripetitivi o in qualche modo indicativi di uno stato di agitazione, soprattutto delle mani.

Bisogna mostrare un atteggiamento rilassato, il che si abbina perfettamente alla necessità di parlare con calma.

Difficilmente verrà chiesto all'intervistato di rivolgersi direttamente ai telespettatori, guardando "in macchina", cioè nella telecamera. È preferibile invece che lo sguardo dell'intervistato si indirizzi sempre al giornalista, in modo da evitare confusioni di ruoli.

Se ciò non è possibile, perché magari c'è un solo telereporter, allora si deve guardare al centro dell'obiettivo della telecamera senza esitazioni, immaginando che lì dentro ci sia una simpatica e anziana vicina di casa a cui dover spiegare, con calma, le cose di cui ci si occupa.

D'altra parte non va dimenticata l'affermazione di Albert Einstein: **“Non capisci realmente una cosa fino a quando non sai spiegarla a tua nonna”**

Conferenza stampa. Durante una crisi è essenziale incontrare regolarmente i giornalisti. Una conferenza stampa costituisce una sorta di barometro per misurare l'entità della pressione che i media generano intorno all'evento e per rilevare la loro percezione della crisi, per eliminare eventuali malintesi e confusioni, dimostrare l'empatia nei confronti dei cittadini e affermarsi come fonte ufficiale di informazioni dettagliate, complete e aggiornate. La frequenza dei tempi delle conferenze stampa dipenderà dalla natura e dalla portata dell'evento ed occorre comunicare l'orario in cui si prevede di fornire ulteriori aggiornamenti.

Briefing. Proprio questi aggiornamenti periodici potranno costituire dei momenti istituzionali per poter rappresentare il proprio punto di vista e le decisioni prese, creando le condizioni più idonee per richiamare l'attenzione dei media verso gli aspetti importanti dei meccanismi di gestione delle crisi. Quest'attività può assumere la forma di un *briefing* periodico.

Appunti per il portavoce. E' necessario avere avuto un briefing con i propri colleghi nonché presentare tutto lo staff. Egli deve aver già costruito, nella propria testa, le risposte alle domande più importanti. Deve essere concreto, conciso e prendere seriamente ogni domanda che l'interlocutore può porre. Il portavoce deve attenersi alle proprie specifiche competenze, utilizzando parole semplici ed immediate. Non

deve minimizzare i pericoli, offrendo un quadro, il più possibile reale, affiancando a questa illustrazione dei consigli pratici. Nel caso ci siano informazioni che contengono dati scorretti o distanti dalla realtà, si devono correggere immediatamente. Se non è in grado di rispondere, non deve inventare nulla, ma dichiarare le ragioni per cui non è in grado di rispondere, non trincerandosi mai dietro un “*no comment*”.

Lo stato emotivo, in una crisi, non predispone a ricordare le istruzioni ricevute: di fronte ad un pericolo si determinano alterazioni sensoriali e inibizioni all’uso delle normali capacità cognitive.

A tutto ciò si può dare una risposta, cercando di introdurre nei messaggi alcune indicazioni di comportamento. I cittadini necessitano sempre di consigli utili e pratici, anche se possono sembrare banali; una comunicazione risulta maggiormente efficace, quando vengono inseriti al suo interno spunti positivi sulla possibilità di uscire dalla crisi.

Social media. Chiunque si assume il ruolo di presidiare la comunicazione in emergenza, deve essere in grado di agire in modo diretto e immediato su tutti i canali informativi che l’Ente ha a disposizione. Infatti, se *real time* e *viralità* sono diventate le parole d’ordine della comunicazione del terzo millennio, appare chiaro che il semplice comunicato stampa da diffondere a intervalli regolari ai tradizionali media, non basta più.

Per riassumere con uno slogan occorrono Presenza, Prontezza e Padronanza degli strumenti che si sceglie di utilizzare.

Presenza perché sul web si è attendibili e autorevoli solo se si è abituati a garantire aggiornamenti continui e costanti. Le Pubbliche Amministrazioni che usano il sito o i social media sporadicamente, si troveranno svantaggiate e più probabilmente saranno preda di azioni estemporanee di cittadini privati, particolarmente attivi nel cercare di colmare il gap comunicativo, con tutti i rischi che ciò può implicare.

Prontezza perché il *real time* impone informazioni e risposte immediate. Ciò presuppone la costruzione preventiva di un rapporto di reciproca fiducia con gli uffici e gli enti che guidano gli interventi emergenziali, se non addirittura la presenza diretta nella centrale operativa dell'unità di crisi. Non ci si può aspettare che in quelle situazioni siano le informazioni a “venire a noi”, bisogna captarle, valutarle e veicolarle al momento giusto.

Padronanza perché bisogna conoscere gli strumenti che si utilizzano ed il linguaggio a loro più adatto. Un post su Facebook è diverso da un messaggio su Twitter, ed entrambi differiscono nel modo in cui si deve veicolare la stessa informazione sul sito.

Nell'ambito dei social media, caratterizzato da un'improvvisa proliferazione di notizie, a volte gestite anche in modo inadeguato, la presenza delle istituzioni potrebbe garantire non solo l'autorevolezza nella produzione dei messaggi di mutuo soccorso, ma anche svolgere una funzione strategica di filtro comunicativo per la cittadinanza sulla veridicità e correttezza delle informazioni.

Facebook presenta, quali vantaggi, la sua larga diffusione e la facile condivisione di contenuti, immagini, video etc.; quali svantaggi, la condivisione solo fra cerchie di “amici”. E' utile per la prevenzione in caso di emergenza e per la diffusione di buone pratiche.

Twitter è una piattaforma particolarmente adeguata per la comunicazione in tempo reale, più di altri *social network*. Le strutture e alcune sue specifiche funzionalità paiono agevolare un'ampia e immediata diffusione di discussioni focalizzate, anche tra utenti che non sono in contatto tra loro. In particolare gli hashtag sono elementi dell'informazione, mentre le conversazioni centrate su specifici *hashtag* (#)⁸ favoriscono un tipo di tag (“parola chiave”) per creare delle “etichette”, ovverosia un

⁸ Essi sono formati da parole (o combinazioni di parole concatenate) inserite nei commenti precedute dal simbolo # (cancelletto). Sono utilizzati principalmente come strumenti per permettere agli utenti del web di trovare più facilmente un messaggio collegato ad un argomento e partecipare alla discussione.

insieme di termini capaci di presentare una breve indicazione del contenuto. Presenta, quali vantaggi, la condivisione globale delle informazioni che, a differenza di Facebook, non è legata a cerchie di “amici” e la velocità dell’informazione, raggiungendo gli utilizzatori in tempo reale. Di contro non risulta ancora sfruttato pienamente per la comunicazione istituzionale.

Per un’efficace strategia di comunicazione sui social media, è consigliabile seguire alcuni obiettivi:

- definire gli obiettivi (chi si vuole raggiungere, cosa vogliamo dire)
- individuare il target che segue quel social
- ascoltare le conversazioni, lo stile, il tono, il linguaggio, individuare le persone più seguite e le fonti più utilizzate
- individuare le risorse necessarie alla gestione di queste piattaforme
- interagire (i social media prevedono una comunicazione a due vie. Occorre individuare gli argomenti che interessano prima di esprimere le proprie opinioni, utilizzando hashtag e tag. E’ necessario che la comunicazione sia onesta e la fonte qualificata)
- preparare in anticipo le risposte su argomenti che possono essere affrontati durante una crisi.

Utilizzare internet come canale media. La maggior parte dei giornalisti utilizza internet per cercare, elaborare e produrre informazioni. Pertanto è opportuno creare una home page finalizzata a facilitare il lavoro dei giornalisti nel corso di una crisi.

I siti web dovrebbero essere strutturati in modo che i media possano accedere immediatamente a informazioni rilevanti, aggiornandoli continuamente in modo da consentire ai giornalisti e alle redazioni di seguire gli eventi.

8.3. Modello di informazione alla popolazione ed ai mass media

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, abbiamo elaborato un modello di informazione alla popolazione e ai mass media che dovrebbe far parte del piano provinciale di difesa civile.

L'informazione alla popolazione e agli organi di comunicazione di massa (radio, televisioni, giornali) è competenza riservata unicamente al Prefetto, che potrà avvalersi del proprio Addetto Stampa e della struttura del proprio Ufficio di Gabinetto e che valuterà la natura riservata o meno dei dati acquisiti ai fini della loro divulgazione.

Per una migliore efficacia della comunicazione con la popolazione colpita va evitata, in ogni caso, la presenza di fonti di informazioni incontrollate e/o contraddittorie tra loro.

La presenza di una fonte unica organizzata, contribuisce ad accrescere la credibilità dell'Autorità Preposta alla gestione dell'emergenza ed il senso di fiducia dei destinatari della comunicazione nei suoi confronti, favorendo comportamenti collaborativi.

Per la funzione di comunicazione sarà opportuno allestire una Sala Stampa in Prefettura, nonché, ove possibile in condizioni di sicurezza, un Punto Stampa in prossimità del luogo dell'intervento.

Le informazioni dovranno essere divulgate periodicamente, con cadenze fisse e predeterminate.

I comunicati dovranno essere anche pubblicati sul sito istituzionale per una ulteriore accessibilità.

Indipendentemente dal tipo di minaccia e dalla classificazione del livello di allarme, il responsabile delle operazioni in atto, Direttore Tecnico dei Soccorsi -DTS (Funzionario di Polizia o Funzionario dei Vigili del Fuoco), dovrà fornire al Prefetto, in tempo reale, tutte le informazioni acquisite in merito all'evento, nonché gli elementi necessari per informare la popolazione.

Non appena in grado dovranno essere pertanto forniti al Prefetto, e costantemente aggiornati, tutti gli elementi conoscitivi dell'evento.

8.4. Informazione ai mass media.

In situazioni di emergenza è fondamentale assicurare l'immediatezza dell'informazione, secondo lo schema esemplificativo che di seguito si riporta.

| QUANDO COMUNICARE | COSA COMUNICARE |
|-----------------------------------|--|
| Appena si preannuncia l'emergenza | Informare sul ruolo dell'istituzione preposta a fronteggiare l'emergenza |
| Appena si conoscono i fatti | Comunicare cosa è accaduto e cosa sta accadendo |

| QUANDO COMUNICARE | COSA COMUNICARE |
|--|--|
| Appena si è delineato l'intervento | Comunicare quello che si sta facendo |
| Via via che si verificano evoluzioni e cambiamenti | Comunicare cosa è accaduto (sviluppi) e fornire le direttive da divulgare alla popolazione |

8.5. Informazione alla popolazione

Nel diffondere l'informazione è opportuno, al tempo stesso, non dare messaggi allarmanti, ma neppure sottacere i pericoli per la popolazione.

Nei limiti in cui ciò sia corrispondente alla situazione reale, è opportuno far comprendere che **il rischio può essere gestito e che gli effetti possono essere mitigati** con una serie di azioni attivate dalle Autorità Preposte, ai vari livelli di

responsabilità e di comportamenti cautelativi che ciascuno può adottare a propria protezione, secondo le indicazioni fornite dai soccorritori.

Tenendo conto delle caratteristiche dei destinatari dell'azione informativa (età, livello di istruzione, conoscenza della lingua italiana, ...) e della prevedibile sussistenza di una situazione collettiva di agitazione e preoccupazione, ove non addirittura di panico, si deve aver cura che i contenuti dell'informazione vengano elaborati in un **linguaggio semplice e comprensibile** evitando, se possibile, i tecnicismi ovvero spiegando i termini tecnici necessari con chiarezza (un'informazione troppo generica può risultare inefficace).

Inoltre, considerato che uno stato di angoscia inibisce le normali capacità cognitive delle persone, producendo un effetto "paralizzante", è necessario **ripetere con frequenza** le informazioni e le indicazioni che la popolazione deve seguire, usando tutti i mezzi tecnici a disposizione per un raggiungimento capillare dei destinatari.

Gli aspetti più allarmanti dell'informazione (rischi, conseguenze) devono sempre essere messi in correlazione con la capacità di fronteggiarli o mitigarli con specifiche contromisure o con comportamenti di auto protezione, secondo i seguenti criteri orientativi:

- **tranquillizzare la popolazione** quando, sebbene in presenza di evento acclarato, lo stesso possa ritenersi circoscritto, stabilizzato e tale da non provocare ulteriori danni oltre a quelli già eventualmente prodotti. Tutti i messaggi informativi devono sottolineare quest'aspetto e fare eventualmente riferimento all'esito negativo degli accertamenti già effettuati.

- **evitare l'effetto panico**: di solito è lo stato di ansia e di timore per l'imprevedibilità e l'incertezza di ulteriori conseguenze a creare, nelle persone, meccanismi psicologici che portano a comportamenti irrazionali. La popolazione deve essere invitata a collaborare con le Istituzioni operanti e a non prendere iniziative avventate. La popolazione dovrà essere invitata a non intasare le linee telefoniche di emergenza e ad utilizzare, ove attivato, il numero verde o il numero dedicato per le comunicazioni con l'utenza.

●**rassicurare la popolazione fornendo elementi concreti.** Va sottolineato l'elemento di sicurezza derivante dalle iniziative già intraprese e da tutti i provvedimenti attuati o in corso per fronteggiare l'emergenza, in modo che il cittadino sia rassicurato sulle misure e sulle iniziative poste in essere da parte dell'Autorità e degli enti preposti al soccorso e alla tutela della sua sicurezza e della sua salute.

Nella fase dell'emergenza si possono adottare due diversi comportamenti di auto protezione: **evacuazione assistita e rifugio al chiuso.**

In entrambi i casi il disagio delle persone sarà intenso e potenzialmente amplificato nell'ipotesi di una forzata separazione di nuclei familiari.

E' importante fornire messaggi chiari e rassicuranti e ripeterli con frequenza, dando costanti aggiornamenti sull'evolversi dalla situazione.

In caso di **evacuazione** si renderà necessario:

- comunicare quali soggetti (forze di polizia, vigili del fuoco, ...) assisteranno le persone durante l'evacuazione;
- comunicare dove sono le aree di raccolta da raggiungere;
- comunicare il percorso più sicuro per raggiungere le aree di raccolta o i mezzi di trasporto predisposti;
- informare sulla presenza di soccorso sanitario;
- comunicare la presenza di mezzi predisposti per l'evacuazione e il luogo dove si trovano.

In caso di **rifugio al chiuso** sarà necessario:

- comunicare le caratteristiche ideali per un rifugio (poche aperture verso l'esterno, piano idoneo, pareti solide, lontananza dall'area di maggior pericolo, ...);
- comunicare la stazione radio sulle cui frequenze verranno date le ulteriori informazioni;

- comunicare i tempi prevedibili per la durata del rifugio al chiuso,

Per favorire la memorizzazione dei **comportamenti consigliati**, è opportuno suddividere le indicazioni in due categorie: "cosa fare" e "cosa non fare", come di seguito esemplificato.

In caso di **evacuazione**:

| COSA FARE | COSA NON FARE |
|---|--|
| Seguire le vie di fuga indicate | Non prendere la propria auto se c'è il mezzo predisposto per l'evacuazione |
| Seguire le istruzioni degli addetti all'emergenza | Non allontanarsi dalla propria abitazione o dal luogo che si deve abbandonare senza precise istruzioni |
| Prelevare dalla propria abitazione o dal luogo che si deve abbandonare solo lo stretto necessario (medicine, denaro, preziosi, documenti di identità) | Non prendere suppellettili o altre cose inutili |

In caso di **rifugio al chiuso**:

| COSA FARE | COSA NON FARE |
|---|---|
| Chiudere porte e finestre tappando gli spiragli con panni bagnati | Non usare il telefono se non nei casi di soccorso sanitario urgente |
| Chiudere le fessure e le prese d'aria con nastro isolante | Non fumare |
| Chiudere gli impianti elettrico, termico e del gas | Non uscire dal luogo di riparo al chiuso |

| COSA FARE | COSA NON FARE |
|-----------|---------------|
| | |

| | |
|---|--|
| Fermare gli impianti di ventilazione condizionamento e climatizzazione | Non andare a prendere i bambini a scuola |
| Se si avverte la presenza di odori pungenti o senso di irritazione, proteggere bocca e naso | Non recarsi sul luogo dell'incidente |
| Spegnere ogni tipo di fiamma | |
| Accendere una radio a batterie per avere notizie sull'andamento dell'emergenza | |
| Prestare attenzione al segnale di cessato allarme | |

9. Comunicazione e *feedback*

Dopo aver illustrato le più efficaci modalità comunicative, sia attraverso gli ordinari strumenti, dati dal comunicato stampa, le interviste, le conferenze, i briefing, il project work si sofferma anche sui nuovi strumenti di comunicazione, i social media, che nell'era del digitale, costituiscono uno strumento di largo uso. Questa circostanza, nell'ambito della comunicazione istituzionale, non è affatto da sottovalutare in quanto, in una situazione di presumibile vuoto comunicativo da parte delle Istituzioni, potrebbero correre sul web notizie non attendibili e non controllate. E' opportuno, quindi, che una moderna Pubblica Amministrazione controlli il flusso informativo, monitorandolo e presidiando costantemente le piattaforme informatiche al fine di fornire informazioni chiare, corrette e veritiere. E' altresì necessario aggiungere indicazioni utili alla corretta gestione della situazioni di crisi, con l'obiettivo prioritario di evitare situazioni di panico che incidono negativamente sulla risoluzione della crisi stessa.

In tal modo sarà possibile creare un flusso comunicativo bidirezionale anche per verificare la corretta ricezione delle informazioni fornite e l'efficace comprensione da parte della popolazione (*feedback*).

Il *feedback* è l'insieme delle reazioni espresse dal ricevente dopo essere stato esposto ad un certo messaggio ed averne compreso il contenuto. La risposta può:

- essere oggettiva
- essere difficilmente misurabile
- concretizzarsi in un comportamento.

Le barriere alla comunicazione possono essere di tipo sociale e culturale (sesso, età, nazionalità), di tipo economico (posizione, reddito, potere), di tipo ideologico (politiche, religiose, sociali, economiche).

In una situazione di crisi i social network e i grandi network dell'informazione possono essere strumenti di grande aiuto per la comunità mettendosi al servizio delle Istituzioni, per esempio per la ricerca delle persone disperse, per la ricerca di posti letto, per le segnalazioni di ritrovamento.

Un caso emblematico di uso dei social media si è verificato a Parigi il 13 novembre 2015, durante l'attacco al teatro Bataclan, in cui la decisione di procedere all'irruzione è stata successiva alla lettura di un *twit* che descriveva l'uccisione sistematica dei prigionieri.

A Bruxelles, a seguito dell'attentato del 22 marzo 2016, le reti telefoniche sono saltate e la polizia è stata coordinata attraverso Whatsapp.

A Monaco di Baviera, in occasione degli attacchi terroristici del 22 luglio 2016, la polizia ha diffuso immediatamente informazioni e indicazioni attraverso i social network, principalmente Twitter.

In occasione di emergenze e di calamità naturali, Facebook consente di utilizzare il suo sistema di sicurezza per mettersi in contatto con parenti e amici e scambiarsi messaggi al fine di consentire agli utenti in pericolo, di segnalare il proprio stato. A questo proposito ricordiamo che Safety Check è uno strumento che si attiva automaticamente se ci si trova nella zona interessata dall'evento calamitoso. Si

riceve una notifica che chiede il proprio stato di salute e, se ci si trova al sicuro, tramite l'opzione "sono salvo", amici e parenti lo sapranno in tempo reale.

Questo sistema è nato come miglioramento dello strumento "Disaster Message Board", attivato in seguito al terremoto ed allo tsunami del 2011 in Giappone. Nell'occasione la tecnologia ed i social media furono usati da migliaia di utenti per rimanere in contatto con amici e parenti.

L'esperienza social di segnalazione del proprio stato è entrata in funzione, da ultimo, in occasione del terremoto che ha colpito il Centro Italia nell'estate 2016.

9.1. Flussi comunicativi

I flussi comunicativi si instaurano all'interno di ogni ente, tra i diversi enti, tra istituzione e popolazione, tra popolazione e istituzioni e intrapopolazione.

La comunicazione all'interno di ogni ente coinvolge gli operatori, le famiglie degli operatori e, in generale, le risorse umane dell'ente. I primi a dover ricevere informazioni precise e circostanziate sono gli operatori stessi. Poiché, in caso di crisi, vi è la necessità di utilizzare al massimo tutte le forze disponibili, anche per periodi di tempo relativamente lunghi, si ribadisce l'esigenza di una preventiva pianificazione e di una costante valorizzazione delle risorse umane per affrontare la situazione.

Per un miglior flusso comunicativo tra i diversi enti coinvolti, è necessario creare un codice comunicativo comune di base, anche tenuto conto che le diverse realtà che concorrono alla soluzione di una crisi potrebbero non aver mai avuto contatti tra di loro in "tempo di pace", con la conseguente difficoltà nel gestire i contatti e nel trasmettere informazioni. Programmare esercitazioni può essere una soluzione alla criticità.

Per quanto riguarda i flussi comunicativi tra istituzioni e popolazione, le ricerche e le *best practice* generate dalle attività sul campo, dimostrano che, in presenza di comunicazione tempestiva e puntuale, si riduce il senso di insicurezza e di paura.

Bisogna superare due difficoltà:

- dare per scontato informazioni importanti presumendo che la popolazione ne sia già in possesso;
- ritenere che la popolazione stessa sia una struttura omogenea. Poiché la popolazione non è un insieme omogeneo di persone è importante utilizzare strategie, linguaggi e mezzi diversi.

All'interno della popolazione è possibile individuare:

- i gruppi gerarchici che rispettano le autorità, si conformano alle norme di gruppo, ne condividono le previsioni riguardo ai rischi e hanno fiducia nelle organizzazioni;
- i gruppi egualitari sono costituiti da individui che si identificano fortemente con il proprio gruppo, attribuiscono le responsabilità dei rischi ad attori non appartenenti al gruppo stesso, tendono a diffidare delle norme imposte dall'esterno e sono favorevoli a un approccio al rischio fondato sulla partecipazione;
- i gruppi individualisti sostengono che ciascuno debba affrontare il rischio sulla base dei propri criteri, confidano nei singoli più che nelle organizzazioni e sostengono che l'assunzione di rischio possa avere conseguenze tanto negative quanto positive;
- i gruppi fatalisti mancano di legami forti con il gruppo, rispetto al rischio tendono ad affidarsi al caso e alla sorte e si attribuiscono scarso controllo sugli eventi.

I flussi comunicativi tra popolazione e istituzioni rappresentano un processo a due vie orientato anche all'ascolto di chi sta subendo l'impatto dell'emergenza. Molto spesso, invece, tale comunicazione viene trattata come una complessa e unilaterale

operazione di relazioni pubbliche in cui le istituzioni tentano di convincere l'opinione pubblica. Tale modello si definisce: *two-way asymmetric*.

Circa la comunicazione intra popolazione, va precisato che non sempre il messaggio proveniente dalle istituzioni raggiunge contemporaneamente i cittadini. In questo caso assume grande importanza la comunicazione interpersonale e, conseguentemente, quella strettamente collegata ai *personal devices: cellulari, tablet*.

Questi flussi di comunicazione vanno monitorati per evitare che si diffondano notizie infondate o pericolose.

10. Una proposta operativa di feedback comunicativo

Al fine di migliorare il flusso comunicativo, la proposta che si intende formulare con il presente lavoro è quella diretta alla creazione di una task - force, nell'ambito del personale della Prefettura, specificatamente dedicata a fornire risposte operative in situazioni di crisi di difesa civile.

In situazioni di emergenza, l'emotività e la percezione soggettiva degli eventi spesso hanno la meglio sulla razionalità ed il buon senso. Accade così che i centralini degli organismi deputati a gestire gli aiuti siano intasati da persone che richiedono semplicemente informazioni o interventi affatto urgenti.

Per fare fronte a questa situazione è necessario attivare un numero d'emergenza al quale devono rispondere operatori qualificati ed in grado di fornire ogni utile indicazione ai cittadini in situazioni di difficoltà e un indirizzo di posta elettronica dedicato alla gestione della crisi.

Negli Stati Uniti si inizia a discutere intorno alla figura del Social Media Emergency Manager, colui, cioè, che dovrebbe coordinare la comunicazione immediatamente prima, durante e dopo la fase emergenziale.

Nell'attesa che nasca e si diffonda questa nuova professionalità possiamo però iniziare a porre le basi per una buona attività d'informazione.

E' infatti in "tempo di pace" che dobbiamo costruire le relazioni, l'organizzazione e le prassi che ci permetteranno di agire nel miglior modo possibile in situazioni in cui è facile lasciarsi andare al caos e all'agitazione.

In via prioritaria è necessario individuare il personale, anche su base volontaristica, dopo un'attenta valutazione delle attitudini e delle capacità personali.

Il Prefetto, per lo svolgimento delle attività di sua stretta competenza ed in particolare, per il supporto organizzativo alla funzione di coordinamento, si avvale delle risorse umane e materiali della Prefettura. Il personale amministrativo assegnato all'area in cui ricade la Difesa Civile, per le competenze ordinarie afferenti tale materia, non è, in genere, sufficiente a garantire lo svolgimento delle funzioni richieste in situazioni emergenziali. Quindi viene utilizzato, come staff di supporto, personale amministrativo normalmente addetto ad altri Uffici della Prefettura, con preferenza per le persone più esperte che già in precedenza abbiano affrontato situazioni di emergenza.

Le strutture temporanee di lavoro fanno parte della cultura delle Prefetture, che hanno affinato al riguardo una particolare capacità ed esperienza, come ad esempio nel caso dell'attivazione degli Uffici Elettorali Provinciali. Una simile modalità organizzativa è condivisa sia dal vertice che dal personale amministrativo perché sperimentata con successo.

Tuttavia questo modello presenta alcune criticità.

In primo luogo il personale assegnato allo staff di supporto non ha familiarità con i referenti delle altre Amministrazioni e degli altri Enti che gestiscono la situazione di crisi di Difesa Civile. Nel contesto emergenziale è necessaria una estrema rapidità di risposta che presuppone un'adeguata preparazione preventiva.

E' necessario inoltre che il team della comunicazione sia in possesso di una buona conoscenza del territorio e del proprio ente, per poter "parlare" con cognizione di causa e sapere a chi rivolgersi per avere informazioni attendibili da divulgare.

La formazione dello staff di supporto ha l'obiettivo di accrescere le competenze del personale individuato e di sviluppare l'affiatamento e lo spirito di collaborazione tra le unità del personale interno della Prefettura e tra questo ed i rappresentanti degli altri Enti.

Una tra le modalità più efficaci per favorire la partecipazione è garantire la costante circolazione delle informazioni tra tutti gli operatori. La circolazione delle informazioni, infatti, da una parte rafforza il bagaglio conoscitivo, dall'altra facilita la condivisione e quindi aumenta la possibilità di fornire all'esterno informazioni omogenee.

Nel caso di emergenze, la formazione degli operatori è particolarmente importante per una gestione partecipata dell'emergenza. L'attività formativa rappresenta infatti un'occasione per condividere interventi attuabili in diversi scenari e per perfezionare sia le competenze tecnico-scientifiche che le competenze comunicativo-relazionali.

La condivisione dei contenuti del messaggio e il fatto che siano chiari, completi e omogenei, l'integrazione in equipe e la condivisione degli interventi possono facilitare la comunicazione e l'ascolto verso l'esterno, verso le persone.

Le persone vogliono capire, vogliono avere elementi per valutare ciò che accade. Spesso la loro valutazione non concorda con la valutazione scientifica, in quanto la percezione soggettiva è fortemente influenzata dalla componente emotiva al punto che i fatti sono spesso secondari rispetto alle emozioni. Pertanto, le istituzioni e gli operatori hanno un ruolo fondamentale in quanto comunicano alle persone informazioni e indicazioni, ma sono poi le persone a decidere cosa tutto questo significa per loro, per la famiglia, per la collettività.

Lo sviluppo di equipe multidisciplinari, basate sul riconoscimento e sull'integrazione dei ruoli è una condizione che può permettere agli operatori impegnati sul campo di

lavorare in una situazione di “maggiore agio” e di attuare interventi integrati in grado di rispondere ai bisogni informativi e alle preoccupazioni dell’utenza.

Il percorso formativo sarà curato non solo da personale dirigente della Prefettura. Potrebbe essere utile integrare l’attività formativa con il contributo degli esperti comunicatori presenti all’interno del Dipartimento dei Vigili del Fuoco nonché con altre professionalità non appartenenti all’Amministrazione. Per migliorare la funzionalità della task force, la Prefettura potrà sottoscrivere appositi Protocolli d’Intesa con gli Enti Istituzionali presenti sul territorio, che sono dotati di Uffici dedicati alla comunicazione (Provincia, Comune, Camera di Commercio, ASL) per l’utilizzo, in caso di crisi, di ulteriore personale qualificato.

Il personale così formato dovrà presidiare h 24 e fino a cessate esigenze la postazione informatica e quella telefonica, dedicate a costituire un canale privilegiato di ricezione delle segnalazioni, di risposta e di verifica della comprensione del messaggio relativo alla comunicazione in emergenza.

Gli operatori dovranno fornire una comunicazione rispondente a tutte le caratteristiche sopra individuate, garantendo un ascolto attento delle segnalazioni che saranno opportunamente vagliate al fine di veicolare il contenuto alle strutture operative. Di contro dovranno essere pronti a fornire ogni utile suggerimento, avvalendosi delle informazioni provenienti dalle squadre intervenute sul luogo dell’evento. A tal fine potrebbe essere utile attrezzare in Sala Operativa appositi pannelli, dove emerge, secondo la tecnica del *visual management*, la situazione e gli interventi in atto.

È importante argomentare le proposte fatte alle persone, fornire informazioni comprensibili e quando possibile personalizzate, che permettano di decidere in modo consapevole, abbassando il livello dell’emotività, evidenziare i costi e i benefici che le diverse scelte possono comportare.

Ma è necessario ricordare che, prima di tutto, è essenziale accogliere, ascoltare, dimostrare empatia, comprensione per la preoccupazione e solo dopo passare il messaggio.

10.1. Come strutturare la comunicazione in emergenza

Ascoltare

Restituire l'ascolto, comprendere la preoccupazione, costruire empatia

Iniziare ad informare: presentare il messaggio chiave (max 15 parole)

Argomentare: esplicitare i fatti a sostegno del messaggio e le possibili soluzioni che il messaggio può prospettare

Coinvolgere le persone nella gestione dell'emergenza, proponendo e concordando cosa loro possono fare

Dichiarare l'impegno organizzativo e le possibili azioni future

Indicare sempre un servizio, una struttura alla quale rivolgersi per ulteriori informazioni chiarendo come e quando

Riassumere, ripetere il messaggio chiave mantenendo sempre viva la relazione.

11. Costi e benefici della proposta operativa di *feedback* comunicativo

Una comunicazione efficace potrà scaturire solo da una specifica formazione che assicuri la qualità del servizio finale, tenendo conto degli aspetti che maggiormente rilevano nel contesto emergenziale.

Il corso può essere organizzato nell'ambito della formazione fornita in sede decentrata al personale dell'Amministrazione Civile, per realizzare la quale la Prefettura riceve in genere annualmente un budget di spesa, così da non comportare costi ulteriori rispetto a quelli già previsti a bilancio dall'Amministrazione.

Per fare ciò il Dirigente dell'Area interessata, d'intesa con il collega responsabile del Servizio del Personale, deve instaurare una specifica collaborazione con il Referente per la Formazione, con il quale definire contenuti e modalità del corso.

Per la realizzazione della formazione l'Amministrazione non sostiene costi ulteriori rispetto a quelli già previsti per l'attività ordinaria. Infatti tutte le azioni formative sono svolte da personale interno all'Amministrazione, in orario d'ufficio, con mezzi e materiali già disponibili. Quali docenti potrebbero essere chiamati gli esperti in comunicazione di emergenza del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile. La Prefettura potrebbe anche individuare relatori esterni all'Amministrazione o docenti universitari. In tale ultimo caso, contando su collaborazioni istituzionali e disponibilità di singoli esperti, sarà perseguito l'obiettivo di realizzare il corso senza ulteriori costi. Per fare questo saranno preziosi i buoni rapporti professionali e la rete di collegamenti operativi di cui il Dirigente dell'Area di riferimento è il collettore naturale.

Il corso di formazione sarà anche un'occasione utile per instaurare relazioni dirette tra il personale della Prefettura e quello delle altre Amministrazioni deputate a gestire la crisi di Difesa Civile, a beneficio delle sinergie operative future, conseguenti alla collaborazione raggiunta con la sottoscrizione dei Protocolli operativi, come indicato nel paragrafo precedente.

Una corretta comunicazione, così come viene sin qui evidenziata, costituisce uno strumento indispensabile in situazioni di emergenza o di crisi: tanto più in crisi di difesa civile.

Come ha detto il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella "La comunicazione istituzionale non va confusa con la comunicazione politica. La comunicazione istituzionale deve essere intesa come un vero e proprio servizio che le amministrazioni pubbliche rendono ai cittadini".

Normativa di Difesa Civile

D.P.C.M. 24 Marzo 1994 e s.m.i. “Manuale Nazionale per la gestione delle crisi”

Decreto Legislativo n. 300, 30 luglio 1999, “Riforma dell’organizzazione di Governo” art. 14 (“*Al Ministero dell’Interno sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di difesa civile...*”)

D.P.R. n. 398, 7 settembre 2001 “Regolamento recante l’organizzazione degli Uffici centrali di livello generale e dirigenziale del Ministero dell’Interno” art. 6 (“*Istituzione del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile e della Direzione centrale per la Difesa Civile e le Politiche di protezione civile*”)

D.P.C.M. 5 maggio 2010 “Organizzazione nazionale per la gestione delle crisi”

Sitografia

wwwTech Economy, Amministrazione Digitale, Alessia Tronchi, La Comunicazione in emergenza pubblicato il 29/03/2012.;

www.epicentro.iss.it Barbara De Mei, Cosa significa comunicare su un rischio in situazione di emergenza;

Bibliografia

Parte dei contenuti del testo sono tratti dai contributi ai corsi di formazione di Difesa Civile del Viceprefetto dott.ssa Franca Tancredi e del Gruppo di lavoro per lo studio, ricerca e formazione in materia di comunicazione di crisi composto dai funzionari Pietro Baldi, Ferruccio di Paolo e Paolo Cippitelli del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile del Ministero dell’Interno.

Matteo Gnes, La riforma dell'organizzazione nazionale per la "gestione di crisi",
Giornale di Diritto Amministrativo 1/2011.

Saverio Ordine, "La Difesa Civile Italiana", Quaderni pubblicati dall'Istituto Alti
Studi per la Difesa , Iasd N. 53/8, 2001-2002.

Stefano Sepe, Una buona Comunicazione serve anche alla classe politica. Il Sole 24
Ore, Venerdì 22 settembre 2000.

Stefano Sepe, Il rapporto tra identità vissuta e comunicata dell'Amministrazione
dell'Interno in Amministrazione Italiana.