COLLANA SCIENTIFICA
MERCURIO
2

Collana scientifica
MERCURIO

Direttore

Giuseppe ANZERA
Sapienza Università di Roma

Comitato scientifico

Laura Silvia BATTAGLIA
Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

STEFANO CALVETTI
Presidenza Consiglio dei Ministri

Jesper FALKHEIMER
Università di Lund, Svezia

Giovanni FIORENTINO
Università degli Studi della Tuscia, Viterbo

Giovanna GIANTURCO
Sapienza Università di Roma

Nina GORENC
Università di Lubiana, Slovenia

Roberto LANNI
Stato Maggiore della Difesa

Alessandra MASSA
Sapienza Università di Roma

Alessia G.S. MELCANGI
Sapienza Università di Roma

Marco MORINI
Sapienza Università di Roma

Giacinto OTTAVIANI
Centro Alti Studi per la Difesa

Simone PETRONI
Ministero degli Affari Esteri

Ettore SARLI
Gabinetto del Ministro della Difesa

Manuel SCARSO
Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

María José UFARTE RUIZ
Università di Castilla, Spagna

Michele ZIZZA
Università degli Studi della Tuscia, Viterbo

La collana "Mercurio" si caratterizza come proposta editoriale aperta ai contributi di studiosi ed esperti di scienze sociali e politiche, con particolare attenzione per i contributi relativi alle dinamiche di livello globale. Gli studi della collana riguarderanno analisi empiriche e di ordine teorico con lo scopo di accogliere, presentare e diffondere saggi e materiali di ricerca utili alla decodifica dei principali fenomeni nei campi delle Relazioni Internazionali e della Comunicazione Strategica nel contesto geopolitico. Le proposte di pubblicazione selezionate (SSD: SPS/11 – SPS/07 – SPS/08 – SPS/04) sono sottoposte alla procedura di valutazione mediante peer-review, in ottemperanza alle direttive del Consiglio Universitario Nazionale (CUN), dell'Agenzia Nazionale del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) e della Valutazione Qualità della Ricerca (VQR). Il contributo proposto verrà valutato dal Direttore della Collana e dal Comitato Scientifico che, se lo riterrà meritevole di pubblicazione, lo sottoporrà anche al giudizio di due referee esterni che rimarranno anonimi. Il nome dell'autore non verrà reso noto ai referee e viceversa. Gli autori dovranno presentare il contributo seguendo le norme editoriali che verranno fornite dalla casa editrice.

Le pubblicazioni della collana sono sottoposte anonimamente alla valutazione di almeno due specialisti del settore.

Classificazione Decimale Dewey:

363.34 (23.) SICUREZZA PUBBLICA. CALAMITÀ

FERRUCCIO DI PAOLO, GIOVANNI FERRARI

PREPARARSI PER IL POSSIBILE

ESERCITARSI PER AFFRONTARE LE CRISI

da una idea di Giovanni Ferrari

Postfazione di

GIUSEPPE ANZERA

aracne

©

ISBN
979-12-218-1673-0

PRIMA EDIZIONE
ROMA 20 GENNAIO 2025

Al dottore Virgilio Costanzo
Medico, Ufficiale, Servitore dello Stato
e Amico, amico vero.

INDICE

11 *Prefazione*
di Giuseppe Anzera

Parte prima

17 Capitolo i
Esercitarsi ed esercitare
1. Introduzione, 17 – 2. La soglia di crisi, 19 – 3. La preparazione, 22 – 4. Le pianificazioni, 24 – 5. Le esercitazioni, 24 – 6. Esercitare la catena di comando e controllo su scenari di crisi, 26 – 7. Perché si usano molto gli eventi CBR (ma non la N) per progettare un'esercitazione di gestione della crisi, 29 – 8. Un esempio, 30 – 9. Le singole voci di una esercitazione, 32.

35 Capitolo ii
Esercitazioni per posti di comando
1. L'inizio, 35 – 2. Il linguaggio, 36 – 3. La comunicazione, 37 – 4. Il modello proposto, 40 – 5. Precauzioni da prendere – lezioni già apprese, 41 – 6. La struttura e il flusso delle informazioni, 43 – 7. Diagrammi di flusso delle linee di comando e controllo, 45 – 8. Valutazione della simulazione, 58.

Parte seconda

69 *Introduzione*
Tre scenari per uno stesso modello esercitativo

71 Capitolo i
Esercitazione radiologica
1. Istruzioni di gioco, 71 – 2. Quadro storico-politico e logiche delle azioni di attacco, 78 – 3. Quadro generale degli eventi di Castellantico, 82 – 4. Attivazioni (inject), 94 – 5. Rassegna stampa, 131.

139 Capitolo ii
Esercitazione chimica
1. Introduzione, 139 – 2. Istruzioni di gioco e relativi allegati, 140 – 3. Logiche delle azioni di attacco, 141 – 4. Quadro generale degli eventi di Castellantico, 143 – 5. Attivazioni (inject), 154.

195 Capitolo iii
Esercitazione biologica
1. Istruzioni di gioco, 195 – 2. Logiche delle azioni di attacco, 196 – 3. Quadro generale degli eventi di Castellantico, 200 – 4. Attivazioni (inject), 210 – 5. Rassegna stampa, 244.

245 *Conclusioni*

249 *Bibliografia*

251 *Gli autori*

PREFAZIONE

Le ragioni che fanno di questo testo una rarità nel suo genere, nell'ambito di un campo di studi con una letteratura scientifica già non particolarmente ampia, sono, essenzialmente, due.
In primo luogo, il lavoro si occupa della costruzione, dell'implementazione e della realizzazione di procedure di simulazione per sostenere la preparazione dei professionisti chiamati a gestire, sul campo e ancor di più nelle posizioni di responsabilità organizzativa, eventi catastrofici estremamente difficili da affrontare.

Gestire efficacemente eventi avversi, come grandi incidenti o attacchi terroristici, è non solo molto complesso, ma anche stressante per il personale coinvolto. La magnitudine degli eventi spesso cresce parallelamente agli sforzi delle squadre di primo intervento che cercano di pianificare ed eseguire delle risposte che possono cambiare continuamente di grandezza e urgenza. Grandi eventi, con numerose vittime, possono coinvolgere centinaia di soccorritori appartenenti a diverse agenzie e con ruoli differenti, tutti impegnati in uno sforzo gestionale collettivo in cui non solo le capacità specifiche, ma anche il coordinamento, la capacità di prendere decisioni e le capacità di comunicazione dei Centri di Comando e dei *decisori centrali* divengono essenziali.

I rischi connessi alla confusione sulle responsabilità, sulla gestione degli eventi e sulla catena di comando possono generare problematiche tali da ostacolare pericolosamente la capacità di affrontare un evento

emergenziale e divengono esiziali quando si tratta di una crisi. Già solo queste brevi considerazioni, ad esempio su una chiara comprensione delle linee di comunicazione, dovrebbero rendere evidente per quali ragioni l'addestramento mediante le simulazioni può essere molto utile per chi si potrebbe trovare, un giorno, a dover gestire e guidare le strutture deputate a risolvere una emergenza o una crisi.

Fortunatamente, eventi avversi di grande entità sono storicamente relativamente rari e ben difficilmente, quindi, un decisore potrebbe trovarsi ad applicare l'esperienza accumulata in precedenti situazioni critiche in successivi analoghi eventi. Pertanto, l'addestramento delle squadre di risposta e dei decisori locali e centrali non può che essere condotto attraverso simulazioni di eventi di varia scala. Gli eventi CBRNe (chimici, biologici, radiologici, nucleari ed esplosivi), ad esempio, appartengono probabilmente alla tipologia più complessa tra le emergenze, la cui gestione coinvolge squadre di soccorritori professionisti di strutture e organi governativi differenti.

Gli eventi CBRNe possono causare una grande massa di vittime in cui l'agente offensivo (ad esempio, un ordigno esplosivo improvvisato o una sostanza chimica pericolosa) è, almeno inizialmente, sconosciuto. Nelle simulazioni, i *decisori* e i Capi delle squadre di soccorso CBRNe vengono appositamente addestrati ad operare in un ambiente con poche informazioni sull'evento anche dopo il loro arrivo sulla scena. Il loro compito, nelle prove simulate, non sarà solo quello di determinare il tipo, la magnitudine e la gravità dell'evento e poi pianificare ed eseguire la corretta risposta, ma anche di svolgere appositi briefing alla fine della sessione per avere una rara opportunità di riflettere sulle lezioni apprese e decidere se modificare alcune delle procedure standard negli interventi successivi. Inoltre, le analisi a posteriori potranno creare un cumulo di informazioni aggiuntive sulle decisioni e le azioni intraprese durante un evento, che potranno essere utilizzate in successivi addestramenti.

Lo sforzo intrapreso dagli autori di creare un testo con ben tre tipologie di simulazioni, su situazioni di crisi di carattere radiologico, chimico e biologico, costituisce un interessante e utile contributo alla diffusione delle simulazioni oltre che una base su cui realizzare processi di addestramento sempre più complessi. Le eventuali ridondanze e

ripetizioni presenti nel testo sono dovute alla volontà di rendere ogni simulazione autonoma e indipendente. Sebbene alcune sezioni siano condivise, ciascuna simulazione è strutturata per essere utilizzata singolarmente, permettendo agli operatori di focalizzarsi su scenari specifici e di "giocarla" senza la necessità di riferirsi alle altre.

Il secondo punto di forza del lavoro riguarda lo sforzo di tenere in considerazione, nell'ambito della pianificazione di crisi, la dimensione della comunicazione, dagli organi governativi verso gli operatori mediatici e, naturalmente, verso la popolazione. Il tema è, notoriamente, particolarmente delicato.

La letteratura scientifica sul tema definisce la comunicazione di emergenza come il processo che acquisisce e diffonde le informazioni necessarie per contrastare un evento emergenziale. La comunicazione di crisi va progettata per affrontare minacce specifiche, comprendere la loro portata e adottare comportamenti appropriati per ridurre il danno.

Le istituzioni preposte creano e generano, in queste situazioni, una serie di strumenti, dai piani operativi alle procedure istituzionali, per arrivare a costruire canali preferenziali tra media e modelli decisionali. Il tema è vasto e comprende una straordinaria eterogeneità di ambiti e tipologie di ricerca, dalle tecniche di gestione dei media ai consigli su come i portavoce istituzionali dovrebbero presentarsi. Durante una crisi, la dipendenza dei pubblici dalle informazioni e le istruzioni provenienti dagli organi governativi è elevatissima così come è fondamentale il ruolo svolto dall'apparato mediatico nella diffusione e, talvolta, semplificazione, delle informazioni. Questo apparato contribuisce alla costruzione di una narrazione coerente che aiuti i pubblici a comprendere la complessità degli eventi, facilitando una percezione più chiara e unitaria della situazione critica. Il punto centrale è che la comunicazione di crisi, se erroneamente costruita o veicolata, genera vittime e può amplificare le dimensioni del disastro causato dallo stesso evento emergenziale.

Gli eventi emergenziali inevitabilmente si trasformano, prima o poi, in eventi mediatici. Il flusso informativo che si genera in tali contesti è di fondamentale importanza, coinvolgendo sia i soggetti direttamente colpiti che una più ampia cerchia di individui indirettamente influenzati dalle conseguenze dell'evento. Questo genera una comunicazione peculiare, caratterizzata da messaggi altamente legittimati e di grande

impatto. Tale comunicazione crea una nuova sfera pubblica mediata, in cui il ruolo delle istituzioni e dei media è determinante nel relazionarsi con i soggetti coinvolti e con i pubblici. La loro azione può influenzare significativamente la capacità di reazione e la durata della gestione dell'emergenza stessa.

Con queste premesse, è evidente che gli sforzi diretti alla creazione di processi di comunicazione idonei ed efficaci, attraverso simulazioni che coinvolgano anche rappresentanti dei media, intesi nel senso più ampio possibile, oltre che gli operatori governativi, non costituiranno mai una perdita di tempo.

Il testo è stato costruito dagli autori, sulla scorta delle loro esperienze sul campo e sulla base di anni passati ad addestrare il personale qualificato ad affrontare "l'impensabile". Quello che emerge non è solo uno studio sulle lezioni apprese nei processi di addestramento e simulazione, ma anche un lavoro che va ben oltre l'impiego, scontato, da parte dei professionisti, per risultare di grande utilità anche a operatori dei media, giornalisti che si occupano di eventi emergenziali, studenti di comunicazione istituzionale e gruppi di cittadini che vogliono aumentare le loro capacità di risposta a situazioni di crisi. Con poche accorte modifiche, questi modelli di esercitazione per posto di comando, prescindendo dagli aspetti CBRNe, possono essere applicati a qualsiasi tipo di crisi anche nel settore privato.

Sotto questo aspetto il lavoro ben risponde a quella che, probabilmente, è la principale preoccupazione degli autori rispetto al tentativo di alimentare, diffondere e ampliare quella "cultura dell'emergenza" che rappresenta la prima linea di risposta da parte dei gruppi sociali di fronte a eventi inaspettati, quanto letali.

Giuseppe Anzera
Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale

PARTE PRIMA

CAPITOLO I

ESERCITARSI ED ESERCITARE

1. Introduzione

Il quadro in cui questo testo è inserito è quello della cosiddetta "Gestione della Crisi", vista attraverso una serie di simulazioni progettate *ad hoc* per le attività istituzionali delle Autorità di Governo, centrali e locali. Con brevi accenni alle logiche sottese al concetto di crisi, si parlerà della necessità di procedere all'addestramento dell'alta catena di comando e controllo per avere speranze di affrontare con successo una crisi, qualunque essa sia, a fronte della usuale preparazione (non sempre) per la gestione delle emergenze. Nell'inserire le simulazioni se ne spiegheranno le logiche della stesura con i reali documenti che andrebbero predisposti per tali esercitazioni.

Gestione della Crisi è un modo di dire usato solo per comodità e necessità di sintesi. In realtà *gestire la crisi* è concettualmente una frase errata: è impresa impossibile. Se fossimo in grado, infatti, di *gestirla,* evidentemente la crisi stessa non si verificherebbe, in quanto la stiamo *gestendo*, rimarremmo così nel mondo dell'*emergenza*, più o meno pesante, più o meno distruttiva, per la cui *gestione* abbiamo conoscenze, mezzi e procedure studiate e verificate dai decisori oltre che dagli operatori del soccorso.

Il modo corretto per definire quello che si fa affrontando una crisi è: ridurre per quanto possibile le conseguenze di un evento avverso, traendo, magari, anche spunti e lezioni dall'esserci trovati in crisi, così

da poter modificare tutto quello che è necessario per fare in modo che quella crisi, o una analoga, non si verifichi più. Parlare di *gestire la crisi* è di più facile comprensione, ma è importante tenere a mente perchè il concetto di *gestione*, in questo caso, non è logicamente corretto.

Per comprendere emotivamente cosa sia una *crisi*, sono utili le parole della giornalista Svetlana Aleksievič che, nel descrivere cosa accadde a Chernobyl (1996) scrive:

> «È più che una catastrofe […] È accaduto qualcosa per cui ancora non abbiamo né un sistema di rappresentazione, né analogie, né esperienza, per cui non è adeguata né la nostra vista, né il nostro orecchio ed è perfino inadatto il nostro vocabolario […]. Chernobyl ci ha trasferiti in un'altra epoca." E, ancora: "… oltre la nostra cultura e la nostra conoscenza. Ricordo che l'insegnante a scuola mi diceva: 'Tolstoj e Dostoevskij una volta mi venivano sempre in aiuto. Ora sono impotenti, non mi possono aiutare»[1].

Se ci trovassimo nelle condizioni descritte dall'autrice russa, per un analogo futuro evento di crisi, ancora non avremmo le armi, le capacità e l'organizzazione per affrontare con certezza di riuscita quello che la natura o l'uomo potrebbero proporci.

Abbiamo affrontato condizioni simili nel trascorso evento pandemico da SARS CoV2, per cui, tuttavia, a differenza dell'evento Chernobyl, saremmo dovuti essere preparati, vista la lunga serie di minacce pandemiche, anche recenti, a cui è stata sottoposta l'umanità nei secoli (MERS, SARS, Aviaria, Ebola, Marburg, vaiolo delle scimmie, Dengue).

Seguendo il noto adagio per cui «la storia insegna che non insegna nulla», è di tutta evidenza che non avevamo tratto alcun insegnamento pratico dal passato e dalle minacce incombenti. Non siamo stati in grado di mettere in opera ciò che era evidente, e di cui si è anche disquisito dottamente a lungo negli altri eventi pandemici, avvenuti o potenziali. Abbiamo mancato non solo nell'adeguamento, per quanto possibile, delle strutture e delle procedure, ma anche, e questo è l'argomento più

1 S. Aleksievic, *Preghiera per Cernobyl,* Edizioni E/O, Roma; tr. it. Cernobylskaja molitva, 2012, Mosca, Vremja.

rilevante, nella preparazione dei decisori centrali, dei loro consiglieri, scientifici o meno, delle strutture di coordinamento e indirizzo.

Le esercitazioni aiutano molto nel far emergere le principali problematiche che eventi estremi comportano. L'auspicio è che quel politico, quel Prefetto, che in Italia è il responsabile di tutto il processo decisionale a livello locale, quel Direttore Generale o anche quel Funzionario che partecipino a vere esercitazioni nel corso della loro vita professionale, laddove si dovessero poi trovare di fronte a situazioni di crisi, arrivino in modo più cosciente a un processo decisionale efficace.

2. La soglia di crisi

Quando si affronta una contingenza avversa - un incendio, una rapina, uno scontro con il nemico, una maxi-emergenza ospedaliera - la nostra preparazione ci permette da subito di capire se saremo in grado, al netto delle sorprese, di affrontare o meno quella particolare situazione. Se così è, si resta nell'ambito dell'emergenza; se non lo è, si è da subito in crisi.

È possibile passare dalla emergenza alla crisi, ma è anche possibile che quanto stia accadendo si manifesti immediatamente come una crisi; Chernobyl, Fukushima ne sono esempi. È altresì possibile trovarsi già in crisi e non averne ancora contezza, come la pandemia da SARS CoV2 ha insegnato. La crisi può coinvolgere l'intera organizzazione o l'intero processo decisionale, così come solo parti o singoli aspetti. Comunque, entrare in crisi, che si tratti di giorni, di secondi o già in corso, vuol dire attraversare la cosiddetta *soglia di crisi*, cioè quel momento topico, o il concatenarsi di eventi, che conduce all'assenza di una sicura efficacia delle azioni intraprese. È il momento in cui il nostro usuale modo di ragionare basato sul *se … allora* non funziona più. Si tratta di una normale sequenza logica: *se*, a seguito di un evento, ci si comporta in un certo modo, *allora* si ottengono questi determinati risultati e risposte; quando questa sequenza non funziona, non produce risultati o addirittura peggiora la situazione, in quel preciso momento si determina una crisi[2].

Il *se … allora* governa ogni nostro processo decisionale, anche quando la scelta ricade negli automatismi dell'esperienza. Se mi si è slacciata

2 G. Ferrari, F. Di Paolo, Prima della crisi, Omeganews, aprile 2020 - http://www.omeganews.info/?p=4486.

una scarpa allora la riallaccio; se sono in una posizione scomoda per riallacciarla allora cercherò un rialzo dove appoggiare il piede e mi riallaccerò la scarpa. Se il nemico attaccherà sulla posizione *alfa* allora impiegherò le riserve predisposte, se invece dovesse attaccare sulla posizione *bravo*, dove non ho disponibilità di riserve cui attingere in poco tempo, allora lì intensificherò i miei interventi di fortificazione.

Il Sistema Sanitario si trova di fronte a una crisi nel momento in cui i protocolli dell'emergenza sanitaria, le linee guida emanate dalle società scientifiche, le raccomandazioni emesse dalle associazioni tecnico-scientifiche non possono dare risposte. Questo perchè essi vengono studiati e prodotti per gestire l'ordinario cioè le emergenze che quotidianamente affronta il mondo della sanità (arresto cardiaco, intubazione difficile, rottura di grossi vasi, parto precipitoso, grandi traumatismi, ecc.). Crisi è quando, anche sotto il profilo organizzativo, come l'affollamento dei pronto soccorso o l'esaurimento dei posti disponibili nei reparti, vengono meno i punti di riferimento che la programmazione sanitaria ha introdotto, come:

1. lo squilibrio tra vittime e soccorritori/sanitari negli ospedali;
2. la velocità con cui si scatena l'evento, magari senza averne contezza (ad esempio l'attacco con il sarin alla metropolitana di Tokyo);
3. i problemi ambientali e le conseguenze nel medio e lungo termine;
4. la difficoltà di raggiungere il luogo o l'impossibilità di soccorrere in sicurezza i colpiti;
5. l'assenza di opportune strutture preposte a ricevere le vittime (decontaminazione, triage specialistico).

Per quanto concerne gli Ospedali occorre ricordare come questi facciano pienamente parte della catena del soccorso, rappresentando il punto di riferimento per il trattamento definitivo. Non sono quindi solo elementi fondamentali per la pianificazione sanitaria nelle maxiemergenze, sono anche parte integrante dell'intero sistema di risposta e devono far parte delle pianificazioni generali sulle fattispecie di crisi del territorio. Il personale, da quello medico o infermieristico a quello amministrativo e direttivo deve essere addestrato a gestire le conseguenze anche derivanti da avvenimenti non usuali, come negli eventi con utilizzo di armi non convenzionali o conseguenti a fenomeni naturali eccezionali o a gravi incidenti industriali.