



Università Politecnica delle Marche
Scuola di Dottorato di Ricerca in Scienze dell'Ingegneria
Corso di Dottorato in Ingegneria Industriale

Spontaneous volunteerism in emergency: from Italian case studies to management systems, operational and policy inputs

Ph.D. Dissertation of:
Angela Cesaroni

Supervisor:

Prof. Claudia Paciarotti

Ph.D. Course coordinator:

Prof. Giovanni Di Nicola

XVIII edition - new series



Università Politecnica delle Marche
Scuola di Dottorato di Ricerca in Scienze dell'Ingegneria
Corso di Dottorato in Ingegneria Industriale

Volontariato spontaneo in emergenza: da casi studio italiani a modelli gestionali, input operativi e implicazioni sistemiche

Tesi di dottorato di:

Angela Cesaroni

Tutor:

Prof. Claudia Paciarotti

Tutor Aziendale:

Dott. Francesco Bucci

Coordinatore Corso di Dottorato:

Prof. Giovanni Di Nicola

XVIII edizione – nuova serie

Università Politecnica delle Marche
Dipartimento di Ingegneria Industriale e Scienze Matematiche
Via Brezze Bianche — 60131 - Ancona

Sintesi

Il presente progetto di ricerca, sviluppato in collaborazione con l'organizzazione no profit "Fondazione Caritas Senigallia – Onlus", ha come obiettivo l'esame del fenomeno del volontariato spontaneo in emergenza, contestualizzandolo all'interno dei processi di cambiamento dei sistemi di risposta ai disastri naturali e provocati dall'uomo attualmente in atto a livello globale. La ricerca svolta combina un'approfondita analisi della letteratura e della manualistica internazionale esistente a dati reali relativi a casi studio italiani.

I risultati ottenuti rispetto al sistema italiano di volontariato in emergenza sono in linea con i principali trend riscontrabili a livello internazionale, tendenze che sottolineano l'inevitabilità e la necessità di un maggior coinvolgimento della società civile dalle fasi di prevenzione, fino alle operazioni di soccorso e di ricostruzione post emergenza. Ad oggi, in Italia, la figura del volontario spontaneo è ancora scarsamente considerata sia dal mondo accademico, sia dagli operatori istituzionali dell'emergenza, a differenza del volontario preventivamente formato e affiliato ad un ente di Protezione Civile, considerato come un'inestimabile risorsa dal sistema.

Il primo livello di analisi si è focalizzato su un caso studio, la gestione del volontario spontaneo durante l'alluvione che ha colpito la città di Senigallia nel 2014, con l'obiettivo di identificarne i punti di forza e di debolezza per la costruzione di un primo modello potenzialmente integrabile con altri dati e applicabile in contesti differenti. IDEF0 è il linguaggio di modellazione utilizzato per questo scopo. Il modello ottenuto è stato valutato attraverso una comparazione con le più importanti guide e la manualistica del settore. I risultati ribadiscono il grande potenziale del volontariato spontaneo in emergenza e la contemporanea necessità di una sua appropriata gestione per l'ottenimento di un servizio efficiente ed efficace, anche se non coordinato da un'organizzazione ufficialmente parte del sistema istituzionale di risposta all'emergenza.

L'analisi della gestione dei volontari durante l'alluvione di Senigallia del 2014 ha aperto la possibilità a nuovi studi nel settore finalizzati al miglioramento del modello creato e alla validazione dei risultati ottenuti. Considerando i diversi fattori che influenzano un sistema di risposta ad un'emergenza, lo studio svolto si è focalizzato sul contesto italiano, con l'individuazione di altri 5 casi studio – 3 alluvioni e 2 terremoti recentemente verificatisi sul territorio italiano - e l'analisi del sistema di Protezione Civile Italiano, dalla sua nascita, allo stato attuale, fino ad un possibile percorso di riforma.

La comparazione dei casi studio, basata su un'ampia indagine condotta tra le organizzazioni che gestirono volontari spontanei durante le suddette emergenze, ha permesso l'individuazione di linee guida operative rivolte ad enti potenzialmente coordinatori di volontari spontanei in emergenza, la validazione dei risultati ottenuti con la prima fase della ricerca e infine la proposta di possibili percorsi di riforma del sistema di protezione civile italiano indirizzati verso il riconoscimento e l'inclusione del volontariato spontaneo in emergenza all'interno del sistema.

Infine, con l'obiettivo di dimostrare i benefici e la fattibilità di un sistema duale italiano di volontariato in emergenza - affiliato e spontaneo – sono presentati due modelli di gestione del volontario spontaneo realizzati con il linguaggio di modellazione IStar, dal quale si evincono anche i passi operativi fondamentali per ricoprire questa funzione e gli effetti a livello sistemico.

Indice

Sintesi	ii
Indice	ii
Elenco delle Figure	v
Capitolo 1	1
1.1 Il volontario spontaneo	2
1.1.1 Le definizioni di volontario spontaneo	3
1.1.2 La convergenza	5
1.2 Metodologia	8
1.3 Il caso studio	11
1.3.1 L'emergenza alluvione Senigallia, maggio 2014. La prima risposta ufficiale e la gestione dei volontari spontanei	11
1.3.2 La risposta istituzionale all'emergenza	12
1.3.3 La prima gestione dei volontari spontanei da parte di SOS Alluvione (Nodo A1)	14
1.3.4 Il coordinamento per la gestione dei volontari spontanei di SOS Alluvione e Caritas Senigallia (Node A2)	16
1.3.5 La gestione di Caritas dei volontari spontanei. (Nodo A24)	18
1.3.6 La gestione dei volontari spontanei del Centro Sociale Arvultura (Nodo A3)	20
1.4 L'indagine e l'analisi dei risultati	22
1.4.1 Questionari e focus-group con il personale di Caritas Senigallia ...	22
1.4.2 Questionari volontari spontanei	23
1.4.3 Questionari ai beneficiari del sostegno dei volontari spontanei	26
1.4.4 Interviste con i rappresentanti dei soccorritori ufficiali.	26
1.4.5 Valutazione della gestione dei volontari spontanei da parte del Comune di Senigallia	27
1.4.6 Valutazione della gestione dei volontari spontanei	28
1.4.7 Valutazione della gestione dei volontari spontanei da parte di SOS Alluvione e del Centro Sociale Arvultura	32
1.5 Discussione	33
1.6 Conclusioni	34
Capitolo 2	37
Introduzione	37

2.1	Il volontariato spontaneo in Italia, la comparazione di 6 casi studio	37
2.2	Il background italiano, dal volontariato spontaneo alla Protezione Civile e ritorno 39	
2.2.1	Il Servizio Nazionale di Protezione Civile italiano.....	40
2.3	Metodo di ricerca	42
2.4	I 6 casi studio di gestione dei volontari spontanei durante 6 emergenze italiane46	
2.4.1	Terremoto del Nord Italia 2012	47
2.4.2	Alluvione di Senigallia, 2014	47
2.4.3.	Genova, alluvioni del 2014 e il sistema ibrido innovativo	48
2.4.4	Terremoto in Centro Italia, 2016	50
2.4.5	Alluvione di Benevento, 2015	51
2.4.6	Alluvione di Livorno, 2017.....	52
2.5	Risultati.....	53
2.6	Discussione.....	58
2.7	Conclusioni	61
Capitolo 3	.....	63
Introduzione.....	.....	63
3.1 Metodologia .....	.....	64
3.1.1	Strategic Dependency Model (SD) – Modello di dipendenza strategica 65	
3.1.2	Strategic Rational Model (SR) – Modello strategico razionale	68
3.1.3	Il modello ibrido e lo strumento di rappresentazione, il software di modellazione, piStar	70
3.2	Modellazione di un sistema di risposta ad un'emergenza con piStar	71
3.2.1	Il modello iStar as-is di gestione dei volontari spontanei in un sistema di risposta ad un'emergenza.....	72
3.2.2	Modello “to-be”, coinvolgimento e inclusione ufficiale dei volontari spontanei attraverso un ente gestore	80
3.3	Comparazione dei modelli e conclusioni	87
Conclusioni.....	.....	89
Bibliografia.....	.....	91
Pubblicazioni .....	.....	99
Appendice A .....	.....	100
A.1. Questionario GVS (6 casi studio). Capitolo 2.....	.....	100

Elenco delle Figure

Capitolo 1.

Figura 1 IDEF0, rappresentazione di una funzione.....	9
Figura 2 IDEF0 ordine gerarchico dei diagrammi	10
Figura 3 IDEF0 Nodo A0. Gestione dei volontari spontanei (GVS)	13
Figura 4 IDEF0 GVS, Nodo A1. La prima GVS di SOS Alluvione.....	15
Figura 5 IDEF0 GVS, Nodo A2. Coordinamento GVS SOS Alluvione e Caritas Senigallia.....	17
Figura 6 IDEF0 GVS Nodo A24, GVS di Caritas	20
Figura 7 IDEF0 GVS Nodo A33. Coordinare i VS (Centro Sociale Arvultura)	21
Figura 8 Percezione dell'importanza di un supporto psicosociale per i volontari. Comparazione tra la percezione dei VS al tempo dell'emergenza con quella odierna	25
Figura 9 Percezione dell'importanza di uno specifico supporto psicosociale per elaborare l'esperienza di volontariato. Comparazione tra la percezione dei VS al tempo dell'emergenza e quella odierna	25

Capitolo 3.

Figura 10 Rappresentazione del collegamento "is-a", "è un/una" tra due soggetti del SD Model	65
Figura 11 Rappresentazione del collegamento "participate-in" - ,"participa a" tra due soggetti del SD Model	66
Figura 12 Rapporto di dipendenza rispetto ad uno scopo	67
Figura 13 Rapporto di dipendenza rispetto ad un compito	67
Figura 14 Rapporto di dipendenza rispetto ad una risorsa	67

Figura 15 Rapporto di dipendenza rispetto ad una qualità.....	67
Figura 16 Esempio di modello SR dove sono rappresentate le possibili relazioni tra elementi intenzionali	70
Figura 17 iStar as-is. SR Model relativo all'ente gestore dei volontari spontanei.....	75
Figura 18 iStar as-is. Rapporti di dipendenza tra l'ente gestore dei VS e le persone in condizioni di bisogno.....	77
Figura 19 iStar Modello as-is di sistema di risposta ad un'emergenza	79
Figura 20 iStar to-be. SR Model relativo all'ente gestore dei volontari spontanei.....	82
Figura 21 iStar modello to-be completo.....	86

Elenco delle Tabelle

Capitolo 2.

Tabella 1 Sezioni dei questionari somministrati44

Tabella 2 Informazioni di riepilogo su sei case study e sulle organizzazioni correlate che hanno gestito i VS.....46

Tabella 3 Valutazione delle gestioni dei VS applicando la checklist dell'ISO Standard 22319:2017.....55

Tabella 4 Analisi comparata dei 6 casi studio58

Capitolo 3.

Tabella 5 Relazioni tra elementi intenzionali nel modello Strategic Rational69

Capitolo 1 .

Introduzione

L'interesse generale rispetto al ruolo e all'importanza del volontario spontaneo nella risposta a situazioni di emergenza sta attualmente registrando una forte crescita sia nel mondo accademico, sia nel mondo degli operatori e dei professionisti del settore (Word & Brower, 2012). Nonostante questa crescente attenzione, ancora oggi, i piani di risposta alle emergenze esistenti difficilmente riescono includere il volontario spontaneo e sfruttarne pienamente il suo potenziale e allo stesso tempo, le ricerche scientifiche capaci di proporre sistemi di gestioni reali ed efficienti scarseggiano (Lassiter et al., 2015).

Attualmente, il volontariato spontaneo è considerato un fenomeno inevitabile che si manifesta in risposta ad una situazione di emergenza (Commonwealth of Australia, 2010) causata da un disastro naturale o provocata dall'uomo, come terremoti, alluvioni, incendi, attacchi terroristici. Questi contesti, altamente imprevedibili e inaspettati, rendono il volontariato emergente un fenomeno difficilmente misurabili e gestibile (Harris et al., 2016). Attraverso l'analisi di un evento di dimensioni e portata circoscritte, come l'alluvione del maggio del 2014 che colpì Senigallia, città situata nell'Italia centro orientale, la ricerca ha come obiettivo quello di ricostruire il contributo dei volontari spontanei che offrirono assistenza alla popolazione colpita nelle prime due settimane di emergenza. Il secondo scopo dello studio è la valutazione della gestione dei volontari spontanei da parte di Caritas Senigallia, un'organizzazione cattolica no profit locale, al fine di identificare gli elementi chiave del così detto "modello di Senigallia di gestione dei volontari spontanei". Questo modello ricevette parole di apprezzamento anche dall'allora Primo Ministro Matteo Renzi.

Questo studio è composto da un'iniziale analisi della letteratura esistente sulla tematica, con l'obiettivo di identificare coloro che solitamente sono definiti come volontari spontanei e come la percezione di queste persone sia mutata nel tempo. L'analisi della letteratura presenta anche come gli sviluppi nel settore del Information Communication Technology (ICT) abbia influito sul fenomeno del volontariato spontaneo. Accanto ad una revisione della letteratura scientifica, il presente capitolo presenta anche un'analisi delle guide e dei manuali pubblicati da importanti organizzazioni internazionali per la gestione dei volontari spontanei in situazioni di emergenza.

Il successivo paragrafo presenta i concetti di convergenza dei volontari e il paradosso del volontario spontaneo. Nel secondo paragrafo è esplicitata la metodologia prescelta e applicata all'analisi di questo studio di caso. In sintesi, il caso studio è stato inizialmente modellato attraverso l'applicazione del metodo 0 del linguaggio IDEF, ritenuto lo strumento più adatto per offrire un'ampia sull'intero processo di gestione dei volontari attraverso la sua rappresentazione in una serie di diagrammi gerarchici. La rappresentazione del processo si basa anche sui risultati ottenuti dalla conduzione di un'ampia indagine che ha coinvolto il personale che ha gestito operativamente i volontari spontanei, gli operatori professionisti

incaricati di far fronte alla situazione di emergenza, le persone che hanno beneficiato del supporto dei volontari, i volontari spontanei, i rappresentanti del governo e delle istituzioni locali.

Il quarto paragrafo presenta l'analisi dello studio di caso, che contestualizza l'emergenza alluvione e la funzione di Caritas. Questa sezione espone in dettaglio il modello creato con l'applicazione di IDEFO e i risultati dell'indagine condotta. La successiva e quinta sezione contiene la valutazione della gestione dei volontari spontanei durante l'alluvione di Senigallia, la quale si basa sui risultati dell'indagine, sulla comparazione con la più importante manualistica esistente in questo settore e su altri casi studi comparabili rintracciati in letteratura.

1.1 Il volontario spontaneo

Alcune stime sul numero di persone accorse sul luogo di un disastro con l'obiettivo di prestare soccorso alla popolazione colpita, indicano chiaramente quanto la portata del fenomeno denominato volontariato spontaneo necessiti di un miglior sistema di pianificazione e gestione. In Giappone nel 1995, a seguito del devastante terremoto che colpì la sesta città del paese, quasi un milione di persone accorsero nell'area di Kobe per offrire un aiuto su base spontanea e volontaria. Quell'evento è considerato come il primo anno di attività di volontariato in Giappone (Yamamura, 2013). In Cina, quasi venti anni prima, 300.000 persone giunsero a Tangshan (Heng, 2012) dopo che l'area fu fortemente colpita da un terremoto. Nel 1985 furono stimate a 2 milioni le persone che si recarono a Città del Messico per assistere le vittime di un altro fortissimo terremoto (Lodree & Davis, 2016). In tempi più recenti, negli Stati Uniti, la portata del terremoto di Loma Prieta attivò circa il 60% della totalità della popolazione di S. Francisco e il 70% di Santa Cruz per offrire un aiuto a coloro che erano stati colpiti da quell'evento catastrofico (Fernandez et al., 2006).

I terremoti non solo l'unico disastro naturale ad innescare la volontà delle persone ad offrire una qualsiasi forma di aiuto alla popolazione colpita dall'emergenza, come dimostra la convergenza di 10.000 volontari spontanei verso una zona dell'Alabama fortemente devastata da un Tornado nel 2011 (Lodree & Davis, 2016). A New Orleans, dopo il passaggio dell'uragano Katrina, le autorità registrarono circa 8.000 volontari spontanei nelle prime 24 ore dallo scoppio dell'emergenza (Commonwealth of Australia, 2010). A seguito dell'attacco terroristico che colpì la città di New York l'11 settembre 2001 un numero enorme e difficilmente stimabile di volontari spontanei si presentò immediatamente sul luogo del disastro con l'obiettivo di offrire soccorso e supportare i professionisti intenti a salvare i sopravvissuti dal crollo delle Twin Towers. Il fenomeno, la cui portata relativa è stata dichiarata senza precedenti, è stato ampiamente analizzato da studiosi e ricercatori. Si stima in poche ore si presentarono almeno 40.000 persone (Lodree & Davis, 2016). La Croce Rossa ha registrato e coinvolto 15.570 volontari spontanei delle 22.000 persone che si offrono per dare assistenza (Lowe & Fothergill, 2003), Al tempo questo fu il numero di offerte più alto mai ricevuto nella storia della Croce Rossa Nazionale Statunitense (Steffen & Fothergill, 2009).

1.1.1 Le definizioni di volontario spontaneo

Ad oggi, le definizioni di volontario spontaneo in situazioni di emergenza sono numerose e variano profondamente tra di loro, dalle più restrittive alle più vaghe attraverso un range che si muove attorno a quattro dimensioni principali: la libertà di scelta, la remunerazione, la struttura e i beneficiari. La definizione più stringente, con il termine volontario spontaneo, identifica la persona che si offre di prestare servizio senza alcun tipo di coercizione, né remunerazione, né relazione con i potenziali beneficiari, ma rivolgendosi ad un'organizzazione ufficialmente coinvolta nelle attività di recupero. Altre concezioni di volontariato spontaneo possono prevedere la presenza di alcuni elementi, come qualche tipo di compenso, quindi non solo un rimborso delle spese sostenute; una forma di coercizione (come svolgere attività di volontariato all'interno di un progetto più ampio); una qualsiasi sorta di relazione pregressa con i beneficiari dell'aiuto.

Di norma, il volontariato nelle emergenze e nei disastri è definito in senso più ampio e meno rigido e i tentativi di circostanziarlo si concentrano maggiormente sulle attività svolte dai volontari e sul prodotto del loro operato (Whittaker et al., 2015). Nonostante ciò continuano a coesistere numerosi definizioni e concezioni.

Le classificazioni esistenti, invece, si basano principalmente sulla tipologia di affiliazione del volontario con le organizzazioni facente parte del sistema ufficiale di risposta all'emergenza. In questo modo, però, le persone desiderose di svolgere attività di volontariato senza affiliarsi con alcuna organizzazione ne sono automaticamente escluse.

In letteratura e nei manuali sulla tematica, questo tipo di volontario in emergenza può essere identificato con diversi termini e definizioni, tra le quali le principali sono le seguenti: volontario spontaneo, non affiliato, volontario che converge, emergente, non-ufficiale, informale (Lodree & Davis, 2016) o episodico (Heng, 2012). La definizione che raccoglie il più ampio consenso e che riscontra il maggior numero di utilizzazioni descrive il volontario spontaneo come colui o colei che desidera contribuire offrendo assistenza a seguito di un disastro, non essendo però precedentemente affiliato/a con organizzazioni ufficialmente incaricate della gestione dei volontari. Infine, questa persona può avere o non avere specifiche competenze, formazioni o esperienze nel settore (Drabek & McEntire, 2003).

L'Ente federale per la gestione delle emergenze degli Stati Uniti (FEMA) e il suo corrispettivo australiano (EMA) distinguono i volontari spontanei da quelli "regolari" sulla base della loro non affiliazione con una delle organizzazioni ufficialmente incaricate della risposta ad una situazione di emergenza. Queste agenzie nazionali definiscono i volontari spontanei come persone che desiderano aiutare, senza però avere alcuna formazione o esperienza specifica (Cottrell, 2010). Il Ministero Neozelandese per la gestione delle emergenze e la difesa civile (MCDE) aggiunge un'altra caratteristica distintiva nel dare una propria definizione al volontario spontaneo, identificandolo come non responsabile nei confronti di nessuna organizzazione (MCDE, 2010).

Whittaker et al. (2015) ben enfatizzano l'eterogeneità di ciò che loro chiamano volontariato informale, definendolo come l'insieme di attività di persone che operano al di fuori del sistema formale di gestione dell'emergenza, con l'obiettivo di aiutare altri che sono in situazioni di rischio o che sono stati colpiti da emergenze e disastri. Questo tipo di volontariato può manifestarsi prima, durante e dopo l'accadere di un evento. I volontari informali possono offrire il loro supporto su base individuale o come parte di un gruppo; sia

per periodi medio lunghi, sia attraverso un unico e breve intervento. Il volontariato informale può essere sporadico o svolto su base regolare; realizzarsi sul luogo dell'evento catastrofico o altrove. La partecipazione del volontario spontaneo può essere spontanea e non pianificata, ma anche deliberatamente progettata e pianificata. Un livello di differenziazione può essere anche la distanza dall'epicentro del disastro, secondo cui le persone che abitano le zone colpite ma non hanno subito danni sono definiti come volontari emergenti, mentre coloro che accorrono per offrire un aiuto sono appellati come convergenti (Pielroz, 2017)

Gli enti che operano in risposta ad un disastro possono anch'esse essere categorizzate in organizzazioni stabilite, espanse, estese ed emergenti (Dynes, 1970).

Un'organizzazione così detta stabilita, svolge operazioni in situazioni di emergenza seguendo la propria missione (come ad esempio gruppi di paramedici, gruppi di protezione civile e i dipartimenti dei vigili del fuoco) ed essendo uno dei soggetti facente parte del sistema ufficiale di risposta in contesti emergenziali o straordinari.

Le organizzazioni definite come espanse, come gli enti appartenenti alla categoria precedente, supportano le persone in situazioni di bisogno in accordo con la propria missione, ma questo non avviene necessariamente in contesti di emergenza. Di norma, queste realtà organizzative, si servono di numerosi volontari per lo svolgimento dell'ordinario (Lodree & Davis, 2016). Questi enti, in contesti di emergenza, perseguono gli obiettivi ordinari offrendo assistenza alle persone in situazioni di difficoltà, ma attraverso nuove strutture create ad hoc. Questa categoria rispecchia l'organizzazione oggetto di analisi nel paragrafo successivo.

Le organizzazioni definite da Dynes come estese, in contesti emergenziali, mantengono la stessa struttura organizzativa ma la dedicano allo svolgimento di attività non facenti parte della loro routine, rimanendo comunque al di fuori del sistema ufficiale degli operatori dell'emergenza. Un esempio per questa categoria è rappresentato da un'azienda privata che decide di donare parte dei suoi prodotti in favore delle popolazioni colpite da una calamità.

Infine, le organizzazioni emergenti sono simile alla seconda categoria summenzionata – gli enti espansi – ma sono meno strutturate, spesso carenti in esperienze nel settore e maggiormente informali. Queste organizzazioni, nonostante il maggior carattere di improvvisazione, possono avere un ruolo cruciale nelle prime fasi post emergenza, soprattutto per la loro prossimità alle vittime e all'epicentro dell'emergenza. Infatti, sono questi i soggetti che di norma giungono sui luoghi colpiti in supporto alla popolazione presente (Lodree & Davis, 2016).

In aggiunta alle diverse categorie e differenziazioni di volontariato spontaneo sopra elencate, in tempi recenti un altro tipo di volontario spontaneo in emergenza sta rapidamente crescendo in termini di portata e di coinvolgimento, il così detto volontario digitale. I volontari digitali sono essi stessi definibili come volontari spontanei, ma a differenza di quelli tradizionali che fisicamente offrono il loro supporto, questi lo fanno a distanza, con l'utilizzo delle nuove tecnologie. Le nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione e i social media hanno il grande potenziale di permettere a qualsiasi persona situata anche a centinaia di migliaia di chilometri lontano dal luogo di un disastro di prendere parte alle operazioni di emergenza (Bruce, 2014) investendo parte del proprio tempo in attività di volontariato (Whittaker et al., 2015). Queste nuove tecnologie e i nuovi mezzi digitali di comunicazione, proprio per la loro ampissima diffusione, incrementano fortemente il potenziale coinvolgimento delle comunità nelle situazioni di emergenza, rafforzando anche la resilienza sociale (Reuter & Spielhofer, 2017). Infatti, il volontariato digitale può essere svolto in maniere differenti, ad esempio attraverso i social media, con l'utilizzo di programmi per le mappature online, oppure con la

creazione di specifici software per produrre e condividere informazioni a supporto delle squadre di soccorso. Il caso dell'aereo della Malaysian Airlines scomparso nel marzo del 2014, ha dimostrato il grande potenziale delle tecnologie dell'informazione nel mobilitare masse di volontari spontanei desiderosi di aiutare durante l'emergenza. Al diffondersi della notizia della scomparsa dell'aeromobile, circa 2,3 milioni di persone utilizzarono il sito Tomnod per la ricerca dei resti dell'apparecchio attraverso la scansione di immagini satellitari, coprendo un'area di circa 24.000 km² (Fishwick, 2014). In alcune circostanze, i volontari spontanei digitali possono essere più efficienti persino delle agenzie ufficiali, come avvenne a seguito del devastante terremoto di Haiti, quando queste persone riuscirono a intercettare in 24 ore più informazioni di quante l'Ufficio delle Nazioni Unite per il Coordinamento degli Affari Umanitari (UN OCHA) ne raccolse nella prima settimana (Munkvold et al., 2015).

Nonostante il potenziale del volontariato spontaneo digitale e l'utilizzo di ICT sia stato ampiamente dimostrato e abbia ottenuto dei riconoscimenti formali, il suo coinvolgimento è ancora ad uno stadio iniziale e poco sviluppato (Munkvold et al., 2015). Inoltre, le numerose tecnologie esistenti sono ancora scarsamente utilizzate dagli operatori nelle emergenze (Bruce, 2014). Ne è un esempio la mancata diffusione dei diversi software finalizzati a trasmettere alle organizzazioni preposte le informazioni provenienti dai cittadini. In generale si osserva una forte discrepanza tra i reali bisogni di chi opera sul campo in contesti di emergenza e la comunità dell'ICT che crea questi software e applicativi vari (Rogstadius et al., 2013). L'utilizzo dei social media durante le emergenze deve essere sviluppato e gestito al fine di individuare modalità di utilizzo compatibili sia con le aspettative dei cittadini sia con i requisiti dei manager dell'emergenza (Reuter & Spielhofer, 2017). In generale si può affermare che il volontariato digitale necessita di ulteriori regolamenti e sviluppi, infatti ad oggi continuano a persistere tre principali barriere al pieno sviluppo del suo potenziale: mancanza di personale dedicato, scarsità di linee guida e regolamenti per l'utilizzo dei social media in questi particolari contesti, la questione della credibilità dei dati e delle informazioni raccolte attraverso questi mezzi (Munkvold et al., 2015). In alcuni casi, un uso non regolato dei social network può persino ostacolare le operazioni di soccorso, generando falsi appelli, infondati allarmismi o richieste non reali. Al giorno d'oggi, il volontariato spontaneo è un fenomeno in continua espansione e, come affermato dall'UN OCHA, la chiave per connettere il sistema tradizionale di soccorso con le nuove forme di volontariato.

1.1.2 La convergenza

I numeri dei volontari spontanei accorsi a seguito di alcuni disastri, riportati precedentemente, presentano alcune caratteristiche del volontariato spontaneo in emergenza di seguito elencate: non è un fenomeno recente, ha una dimensione transnazionale che non dipende dalla zona geografica colpita da un evento catastrofico, è inevitabile e si manifesta a prescindere dalle dimensioni e dalla portata dell'evento. Il movimento di massa di persone, o il tentativo di spostarsi, verso un luogo colpito da un disastro è stato definito con il termine di convergenza (Fernandez et al., 2006). Fritz e Mathewson alla fine degli anni Cinquanta (1957), inclusero nel concetto di convergenza anche il movimento massivo di messaggi e beni verso una zona colpita. Circa 10 anni dopo, Barton (1969) tentò di stimare le dimensioni

della convergenza di persone, affermando che una percentuale di sopravvissuti variabile dal 60% al 90%, manifesta la volontà di offrire aiuto attraverso una qualsiasi forma di volontariato, causando ciò che lo studioso ha definito come un “assalto di massa” (Liath, 2004).

Oggi, il fenomeno della convergenza ha assunto dimensioni persino maggiori rispetto a quelle rilevate durante i primi studi. Questo incremento è dovuto principalmente all’ampia diffusione dei mezzi di comunicazione di massa (McLennan et al., 2016), attraverso i quali anche le notizie di un evento emergenziale minore possono in brevissimo tempo raggiungere una portata internazionale attraendo un numero sempre maggiore di persone e organizzazioni desiderose di offrire un supporto.

Nonostante la convergenza di volontari, donazioni e informazioni sia stata riconosciuta come una conseguenza universale della maggior parte dei disastri e emergenze, ancora oggi le persone preposte a gestire le operazioni di soccorso sembrano essere ignare del fenomeno (Auf der Heide, 2003), e conseguentemente sono impreparate a gestire l’assalto di massa che così può realmente divenire un ostacolo alle operazioni di aiuto.

Recentemente, un crescente numero di ricerche scientifiche si sta focalizzando sulla convergenza, analizzandone le principali caratteristiche (Lodree & Davis, 2016), così da poter permettere ai responsabili delle operazioni di emergenza di prevedere e gestire al meglio il fenomeno. Gli studiosi però continuano a sottolineare che la maggior parte dei principali sistemi di gestione delle emergenze non considera, né gestisce adeguatamente i volontari spontanei. Questo aspetto apre direttamente la discussione ad un ulteriore approfondimento della tematica, il così detto paradosso del volontario spontaneo.

1.1.3 Il paradosso del volontario spontaneo

Il significato di questo paradosso è chiaro sin dai tempi dei primi studiosi che teorizzarono il concetto di convergenza e analizzarono il sistema di gestione di un’emergenza. Tra questi, Quarantelli, nel 1986 dichiarò che i volontari, senza una minuziosa preparazione e un coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti, possono rappresentare una grande problematica piuttosto che un valido aiuto (Quarantelli, 1986). Frequentemente, le persone responsabili della gestione delle operazioni in emergenza definiscono la convergenza dei volontari spontanei come un “disastro nel disastro”, in quanto questa massa di persona desiderosa di aiutare necessita una gestione e di un coordinamento attuato da persone con grande esperienza e capacità (Lodree & Davis, 2016). Un sistema di gestione strutturato e dedicato è necessario per il coinvolgimento dei volontari e per non impedire la messa in atto di operazioni di emergenza efficaci ed efficienti (Whittaker et al., 2015). Nel 1975, Fritz e Mathewson elencarono i casi di reali situazioni di emergenza durante i quali la convergenza di persone causò molti più problemi rispetto ai benefici, sia agli operatori ufficialmente incaricati, sia alle stesse vittime del disastro. I volontari spontanei causarono problematiche principalmente congestionando le linee telefoniche e intasando le vie di comunicazione ancora percorribili (Fritz & Mathewson, 1957). Questi casi studio sono di supporto a coloro che definiscono la convergenza dei volontari spontanei come una sovrabbondanza di qualcosa non richiesto, se non è ben gestito (Quarantelli, 1997).

Il paradosso del coinvolgimento/esclusione del volontario spontaneo si manifesta ogni qualvolta le persone convergono sul luogo di un disastro per svolgere attività di volontariato, dove possono diventare risorse di grande supporto o elementi di intralcio (Barsky et al.,

2007), andando a così a creare il paradosso che può essere riassunto come “la volontà delle persone di fare volontariato, versus la capacità del sistema di risposta ad una situazione di crisi di impiegarle in modo efficace” (FEMA, 2005). Da un lato i volontari spontanei possono mettere a disposizione degli operatori dell'emergenza svariate risorse; rappresentano un'abbondante forza lavoro particolarmente adatta a svolgere semplici attività e possono condividere la loro profonda conoscenza della situazione locale. Un coinvolgimento dei volontari spontanei che si fonda su una gestione correttamente pianificata e implementata può accrescere la resilienza di una comunità. Le persone che non sono professionisti del settore delle emergenze, infatti, hanno un maggior senso di responsabilizzazione nel rispondere ai rischi nel miglior modo possibile (Bruce, 2014). Dall'altro lato, però, i volontari spontanei possono comportare costi aggiuntivi, sia in termini di risorse umane necessarie per gestirli, sia in termini di risorse economiche che devono essere messe in campo. Oltre alla spesa necessaria per offrire loro una copertura assicurativa, i volontari possono aver bisogno di attrezzature ed equipaggiamenti specifici, di un alloggio e di cibo che sarebbe preferibile destinare alle persone colpite dall'emergenza (Rivera & Wood, 2016). Nell'eventualità che i volontari spontanei dovessero svolgere in modo improprio i compiti assegnatoli, questo potrebbe rovinare o perlomeno intaccare la reputazione dell'organizzazione responsabile del loro coinvolgimento nelle operazioni di emergenza (Harris et al., 2016). Inoltre, come già precedentemente menzionato, i volontari possono costituire un ostacolo fisico per lo svolgimento delle operazioni di soccorso. Whittaker et al. (2015) nella loro analisi della letteratura esistente, hanno raccolto una lista di episodi durante i quali i volontari spontanei, a causa dei loro tentativi di portare soccorso, hanno in realtà ostacolato le operazioni ufficiali, fino a provocarsi ferite gravi od arrivando a causare incidenti mortali dovuti alla loro inesperienza, alla mancanza di specifiche competenze e di informazioni necessarie.

Come già spiegato rispetto al fenomeno della convergenza, anche il paradosso dell'esclusione/inclusione dei volontari spontanei può essere esteso alla questione dei beni donati, soprattutto quando questi non sono stati richiesti e/o sono donazioni inappropriate, non necessarie o in quantità eccessive. Questa convergenza di beni donati può causare costi aggiuntivi per la loro gestione, distribuzione e persino smaltimento (Holguin-Veras et al. 2012), problematiche attualmente maggiormente affrontate da esperti della logistica umanitaria e da ricercatori del settore.

In generale, è sempre possibile dire che i volontari rappresentano un costo per coloro che devono organizzarli e gestirli. Nonostante ciò, comunque, il valore del volontariato spontaneo è gradualmente riconosciuto e dimostrato da un numero sempre maggiori di ricercatori. Ad esempio, un'interessante ricerca proveniente dalla Repubblica Ceca ha stimato il valore economico dei volontari spontanei, dimostrando che l'intero sistema nazionale di soccorso non potrebbe funzionare così efficientemente senza il supporto dei volontari spontanei, specialmente in un paese dove le alluvioni sono l'evento naturale calamitoso più rilevante in termini di frequenza e portata (Dostal & Balarinova, 2013). Nonostante anche la FEMA riconosca che il volontariato spontaneo rappresenti un costo, lo stesso ente statunitense afferma che la sua piena inclusione all'interno dei sistemi di gestione dell'emergenza rappresenta un passaggio chiave nella attività di prevenzione, nelle operazioni di risposta e di ricostruzione in seguito ad un disastro (FEMA, 2005). Il coinvolgimento del volontario sta generalmente diventando un imperativo a causa della scarsità di risorse pubbliche a livello pubblico, non soltanto negli Stati Uniti.

Questa breve analisi della letteratura esistente dimostra come la concezione del volontario spontaneo sia mutata nel tempo, da un assalto di massa, oggi, si è arrivati a definire queste persone come una grande risorsa sia per le vittime di un disastro, sia per i professionisti responsabili delle operazioni di emergenza. Inoltre, questa analisi rimarca due caratteri del volontariato spontaneo in emergenza, la sua complessità e inevitabilità, sottolineando allo stesso l'eterogeneità delle persone che si offrono come volontari.

Nel corso degli anni, la letteratura esistente sulla tematica si riferisce con forza sempre maggiore al volontario spontaneo come una valida risorsa, enfatizzando però la necessità di un sistema di gestione pianificato e dedicato. Ad oggi, le guide e i manuali su come coinvolgere e gestire il volontario spontaneo proliferano sul web, pubblicate da soggetti molto diversi tra loro, come organizzazioni internazionali, istituzioni pubbliche, associazioni e gruppi informali di volontariato, etc.

A partire da questi presupposti, questa ricerca può assumere una particolare rilevanza, essendo infatti finalizzata a presentare un modello di gestione dei volontari spontanei costruito a partire da un caso studio e valutato sfruttando le pubblicazioni esistenti sul tema.

1.2 Metodologia

Nello svolgere la ricerca si è innanzitutto condotta un'approfondita analisi della gestione dei volontari spontanei, dove l'intero processo di gestione è stato scomposto in set di funzioni in rapporto di interazione reciproca. Un primo obiettivo è stato quello di identificare ogni singola azione, le risorse interne ed esterne messe in campo e i fattori condizionanti. Il risultato dell'analisi è stato successivamente rappresentato applicando la tipologia 0 del linguaggio di modellazione *Integrated Definition for Function Modelling* – IDEF0.

IDEF0 è un linguaggio di modellazione utilizzato per ottenere una rappresentazione strutturata delle funzioni svolte da un'organizzazione, con l'obiettivo di condurre un'analisi a partire dal livello di dettaglio necessario. IDEF0, tra altri linguaggi di modellazione, è stato individuato come il più appropriato per gli scopi di questa ricerca in quanto consente di ottenere una chiara e sistemica prospettiva delle attività svolte e come queste abbiano interagito tra loro. IDEF0 permette la scomposizione di un sistema complesso nelle sue sottofunzioni, consentendo un'analisi di ogni funzione come un'entità separata e sé stante.

Nel settore della gestione delle operazioni, IDEF0 considera diverse tipologie di condizioni e risorse e allo stesso tempo fornisce un appropriato livello di descrizione della singola attività (Waissi et al., 2015). Mentre tiene traccia del livello di raggiungimento degli obiettivi di un progetto, IDEF0 offre un'ampia panoramica sui diversi elementi presenti, come le persone coinvolte, le risorse utilizzate, le condizioni interne e i limiti esterni. Inoltre, IDEF0 è un linguaggio di modellazione flessibile, scalabile e adattabile; lo strumento più appropriato per una pianificazione e una gestione strategica (Ibid.).

L'applicazione principale di questo linguaggio di modellazione è nel settore degli impianti industriali, ma IDEF0 è stato ugualmente utilizzato in numerosi altri settori e per scopi diversi, come in campo agricolo o in quello della salute (Papajorgji & Pardalos, 2009). In letteratura, ad esempio, IDEF0 trova applicazione all'interno di modellazione strategiche, pianificazioni strategiche, implementazione di piani di sviluppo (Waissi et al., 2015). Piatyszek & Karagiannis enfatizzano i vantaggi dell'applicazione di IDEF0 nella pianificazione in emergenza. Essi infatti utilizzarono questo linguaggio per identificare i

- Gli input, rappresentati con frecce che entrano nei rettangoli dal lato sinistro, sono trasformati o consumati dalla funzione.
- Gli output, frecce che escono dal rettangolo dal lato destro, sono dati o oggetti prodotti dalla funzione.
- I controlli sono frecce che entrano nel rettangolo dall'alto e rappresentano le condizioni necessarie alla funzione.
- I mezzi necessari per l'esecuzione della funzione (denominati "meccanismi") sono rappresentati da frecce entranti nel rettangolo dal basso.

IDEF0, attraverso una serie di diagrammi gerarchici e relativi materiali introduce ulteriori dettagli del processo. Il punto di partenza della rappresentazione con IDEF0 è il diagramma di contesto rinominato A0 che rappresenta l'intero processo come un'unica funzione. Progressivamente la rappresentazione è scomposta in sotto funzioni rappresentati in sotto diagrammi. Il diagramma A0 riproduce l'obiettivo generale, lo scopo complessivo (figura 2).

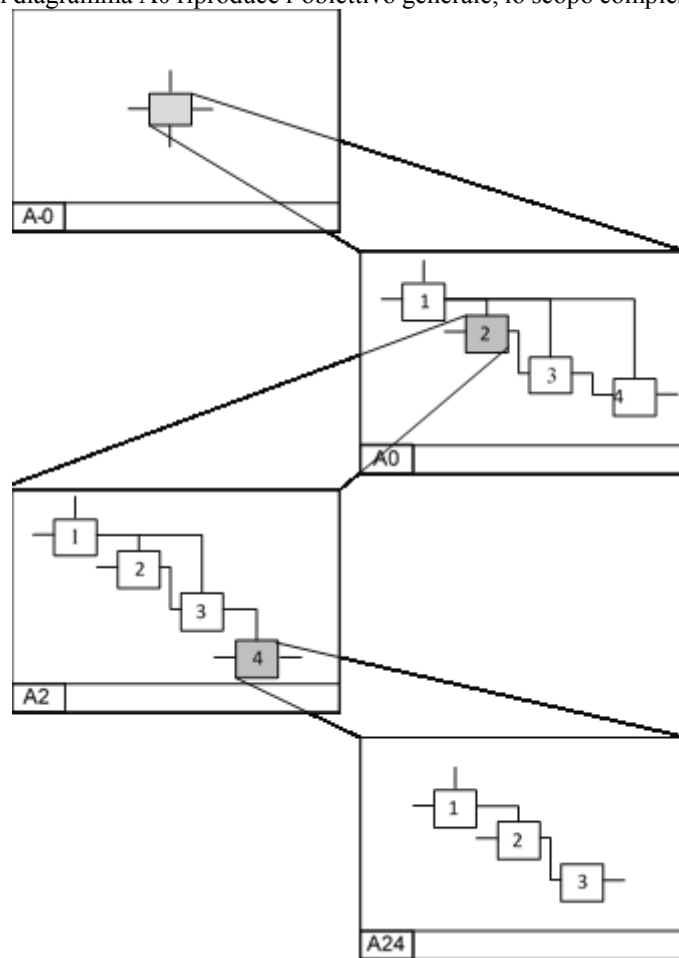


Figura 2 IDEF0 ordine gerarchico dei diagrammi

La gestione dei volontari spontanei durante l'emergenza alluvione di Senigallia nel 2014, oltre ad essere stata analizzata e rappresentata con l'applicazione del linguaggio IDEF0, è stata valutata attraverso interviste e studi comparati con le guide più importanti del settore, oltre che con raccomandazioni e istruzioni per la gestione del volontario spontaneo in emergenza pubblicate da eminenti enti internazionali, come la statunitense FEMA, il Ministero Neozelandese per la Difesa Civica e la Gestione delle Emergenze, il Ministero e la Croce Rossa Australiani.

A fianco di questi metodi di valutazione, sono state anche condotte analisi qualitative e quantitative attraverso la somministrazione di tre questionari composti da domande aperte e chiuse. I questionari sono stati distribuiti ai partecipanti principalmente per via telematica. Le persone sprovviste di una connessione internet o di una competenza informatica minima necessaria hanno potuto compilare i questionari telefonicamente o attraverso una versione cartacea del questionario.

Il primo questionario è stato somministrato tra le persone che durante l'emergenza hanno svolto attività di volontariato. La versione online è stata caricata sulla pagina Facebook di SOS Alluvione, seguita da un invito rivolto a tutti i volontari spontanei a partecipare all'indagine. Il link al questionario è stato inoltrato anche a tutti coloro che si registrarono di persona presso il quartier generale emergenza gestito da Caritas o attraverso il formulario online. I coordinatori e i responsabili di Arvolutra sono stati forniti di copie cartacee da somministrare ai loro volontari che si sono attivati durante l'alluvione. In totale 179 volontari hanno preso parte all'indagine compilando il questionario.

La seconda parte dell'indagine è stata svolta somministrando questionari alle persone che hanno subito una qualsiasi forma di danno causata dall'alluvione. La terza parte si è invece rivolta a 13 operatori Caritas coinvolti nelle prime operazioni di emergenza e di recupero, i quali sono anche stati intervistati durante la conduzione di un *focus-group* nel quale si è discussa l'applicazione di IDEF0 come utile strumento per la valutazione e la ricostruzione dell'intero evento. L'ultima parte dell'indagine ha infine coinvolto i membri del sistema ufficiale di risposta all'emergenza, come i rappresentanti della Protezione Civile e della città di Senigallia. Le interviste con queste istituzioni sono poi state integrate con l'analisi dei documenti ufficiali e dai report istituzionali sull'intervento di risposta alla situazione di emergenza coordinato dalle istituzioni senigalliesi.

1.3 Il caso studio

1.3.1 L'emergenza alluvione Senigallia, maggio 2014. La prima risposta ufficiale e la gestione dei volontari spontanei

Nei giorni 2 e 3 maggio 2014 nel territorio di Senigallia si verificarono degli eventi alluvionali senza precedenti che causarono la morte di 3 persone e danni ad un vasto territorio parte della Diocesi di Senigallia, situata nella Regione Marche, nell'Italia centro orientale. La città di Senigallia, dove vivono circa 44,000 persone, e i centri abitati minori situati nelle sue prossimità, sono state le aree più colpite da questi eventi disastrosi, dove allagamenti e inondazioni di ampie aree residenziali hanno causato l'interruzione di alcuni servizi fondamentali, come la fornitura di energia elettrica e i servizi telefonici. Un'onda di 14

milioni di metri cubi di acqua investì la città di Senigallia e le sue periferie, travolgendo e distruggendo gli argini del fiume Misa. Immediatamente il governo italiano dichiarò il massimo stato di emergenza e il sindaco di Senigallia convocò il Centro Operativo Comunale (COC) finalizzato alla gestione e al coordinamento delle operazioni di emergenza.

Alcuni numeri di questa emergenza e delle persone colpite dimostrano la gravità dell'evento, 7727 famiglie furono colpite in qualche modo dall'alluvione (i danni denunciati ammontano a 134 milioni di euro), tra queste persone, 1250 nuclei familiari hanno completamente perso la propria abitazione; 542 attività private e aziende subirono danneggiamenti e perdite per un totale di circa 46 milioni di euro.

Dalle prime fasi dell'emergenza, Caritas Senigallia fu ufficialmente coinvolta per le attività di recupero e soccorso, prendendo anche parte al coordinamento del COC, presieduto dallo stesso sindaco di Senigallia. Caritas Senigallia, tra altri compiti assegnatoli dal sindaco, ricevette l'incarico informale di coordinare e gestire tutti i volontari e le donazioni di beni. Caritas Senigallia fu l'unica organizzazione menzionata ufficialmente per la gestione delle persone desiderose di offrire assistenza alla popolazione colpita, ma non fu l'unico ente a svolgere questa funzione durante l'emergenza. Infatti, altri due enti ebbero un ruolo importante nella gestione dei volontari spontanei, il gruppo informale "SOS Alluvione Senigallia" e il Centro Sociale Arvultura. Entrambi, comunque, fecero riferimento e si coordinarono con Caritas Senigallia, seppur con modalità diverse, per tutta la durata dell'emergenza. Quest'azione coordinata è dettagliata nei paragrafi successivi, a seguito di una breve presentazione della prima risposta all'emergenza messa in atto dalle istituzioni pubbliche.

1.3.2 La risposta istituzionale all'emergenza

In accordo con la legge nazionale italiana n.225/95, la prima risposta istituzionale ad una situazione di emergenza ha inizio a livello locale, dove il Sindaco esercita la sua carica di persona responsabile della protezione civile del suo comune. In presenza di eventi emergenziali che per intensità, estensione, durata e portata richiedono un intervento speciale, il sindaco del comune colpito può richiedere l'intervento di altri enti istituzionali. Seguendo questa procedura, il sindaco di Senigallia, da subito si assunse la responsabilità di coordinare le attività di soccorso, ma quando, a livello nazionale, fu dichiarato il massimo stato di emergenza previsto dal sistema italiano, altri enti e istituzioni intervennero per assistere la popolazione colpita dall'alluvione. Tra queste si segnalano la Prefettura, i Vigili del fuoco, i Comuni e le Province vicine, i Dipartimenti di Protezione Civile, le associazioni di volontariato di Protezione Civile, la Croce Rossa e l'Azienda Sanitaria Regionale.

Le prime operazioni di soccorso furono finalizzate a salvare le vite delle persone in pericolo, in particolare durante i primi due giorni di emergenza, quando si verificarono i più gravi eventi alluvionali. Non appena le acque esondate si ritirarono, i vari corpi istituzionali iniziarono le operazioni di ripristino delle condizioni pre-alluvione, con attività di pulizia delle strade da fango e acqua, svuotamento dei sottopassi, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, tra cui auto distrutte che l'acqua aveva stipato lungo le strade, che si andavano accumulando al di fuori delle abitazioni alluvionate. Inoltre, le istituzioni locali monitorarono costantemente la potabilità dell'acqua comunale, si occuparono della disinfestazione e disinfettazione degli spazi e degli edifici pubblici, in particolare delle scuole per facilitarne

la rapida riapertura. Inoltre, per limitare i danni economici al comparto turistico in vista dell'imminente inizio della stagione estiva, forze speciali furono dedicate alla pulizia e alla messa in sicurezza delle spiagge comunali.

Documenti istituzionali riportano di un totale di 900 operazioni compiute dai Vigili del fuoco, a cui si affiancarono una seconda fondamentale forza lavoro, i volontari di Protezione Civile. Le cifre ufficiali affermano che 3761 volontari di Protezione Civile furono coinvolti nelle operazioni in risposta all'emergenza alluvione di Senigallia, per un totale di 75,000€ spesi per la fornitura dell'equipaggiamento necessario, vitto e alloggio. (Monachesi, 2014). Questi volontari, come spiegato precedentemente, differiscono dai volontari spontanei, in quanto sono persone precedentemente formate per essere impiegate in operazioni di emergenza. Sono quindi volontari dotati di competenze tecniche specifiche e conoscenze circa le procedure di gestione di un'emergenza.

Durante l'emergenza alluvione di Senigallia, le associazioni di volontariato di protezione civile, seguendo la modalità di gestione di comando e controllo, fornirono gli equipaggiamenti necessari e assegnarono compiti precisi a tutti i loro volontari impiegati nelle attività di soccorso e recupero, sotto il mandato del COC.

Il paragrafo successivo riporta l'intera gestione dei volontari spontanei operata da Caritas Senigallia, dal Centro Sociale Arvultura e da SOS Alluvione, come rappresentato la modello AS-IS IDEF0 Figura 3).

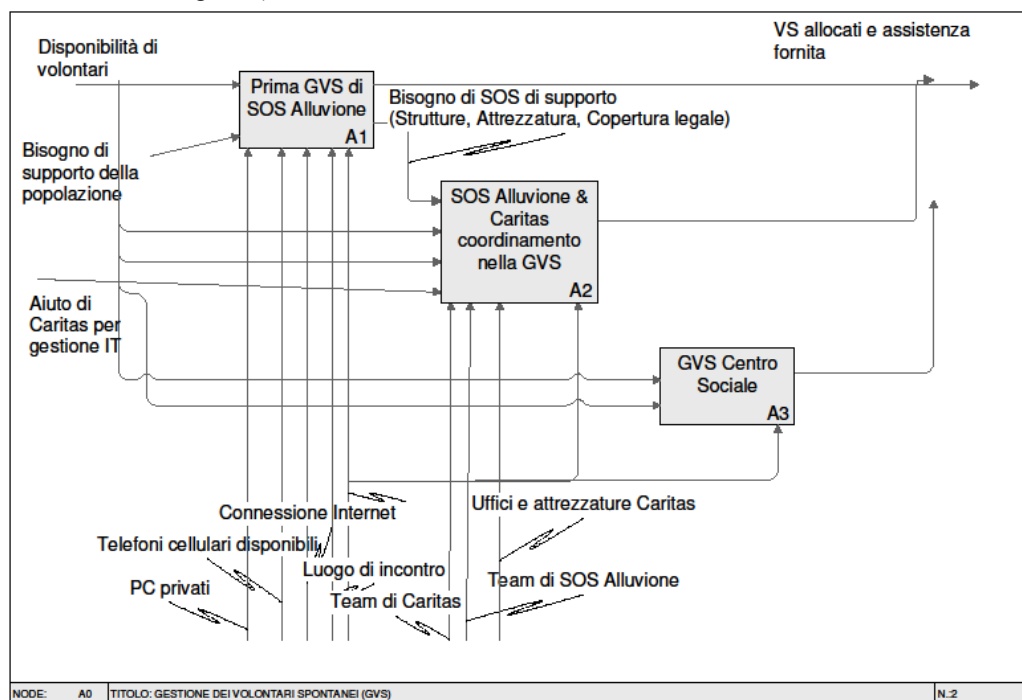


Figura 3 IDEF0 Nodo A0. Gestione dei volontari spontanei (GVS)

IDEF0 A0 identifica i 3 processi principali della gestione dei volontari spontanei durante l'alluvione di Senigallia:

- A1 La prima gestione dei volontari spontanei di SOS Alluvione;
- A2 La gestione dei volontari spontanei di SOS Alluvione e Caritas Senigallia
- A3 La gestione dei volontari spontanei del Centro Sociale Arvultura

Tutti questi 3 processi, correlati tra loro, sono stati scomposti e dettagliati attraverso dei sotto diagrammi, con l'obiettivo rappresentare in dettaglio ogni elemento dell'intero processo.

1.3.3 La prima gestione dei volontari spontanei da parte di SOS Alluvione (Nodo A1)

Dall'inizio dell'emergenza, SOS Alluvione, un gruppo informale, non ufficiale e senza scopo di lucro decise di creare una pagina Facebook (FB) per condividere informazioni e rispondere in modo più efficiente all'emergente situazione di crisi. Nella creazione di questa pagina virtuale, SOS Alluvione fu spinto dalla volontà di facilitare i contatti tra le persone in situazioni di bisogno e coloro desiderosi di offrire un aiuto concreto. Il gruppo non ricevette alcun sostegno economico, né ricevette donazioni di alcun tipo per auto sostenersi durante l'emergenza.

Il contributo di SOS Alluvione alla prima fase di gestione dei volontari spontanei (GVS) durante l'emergenza alluvione di Senigallia è stato modellato applicando il metodo IDEF0, come mostrato nella figura n.4.

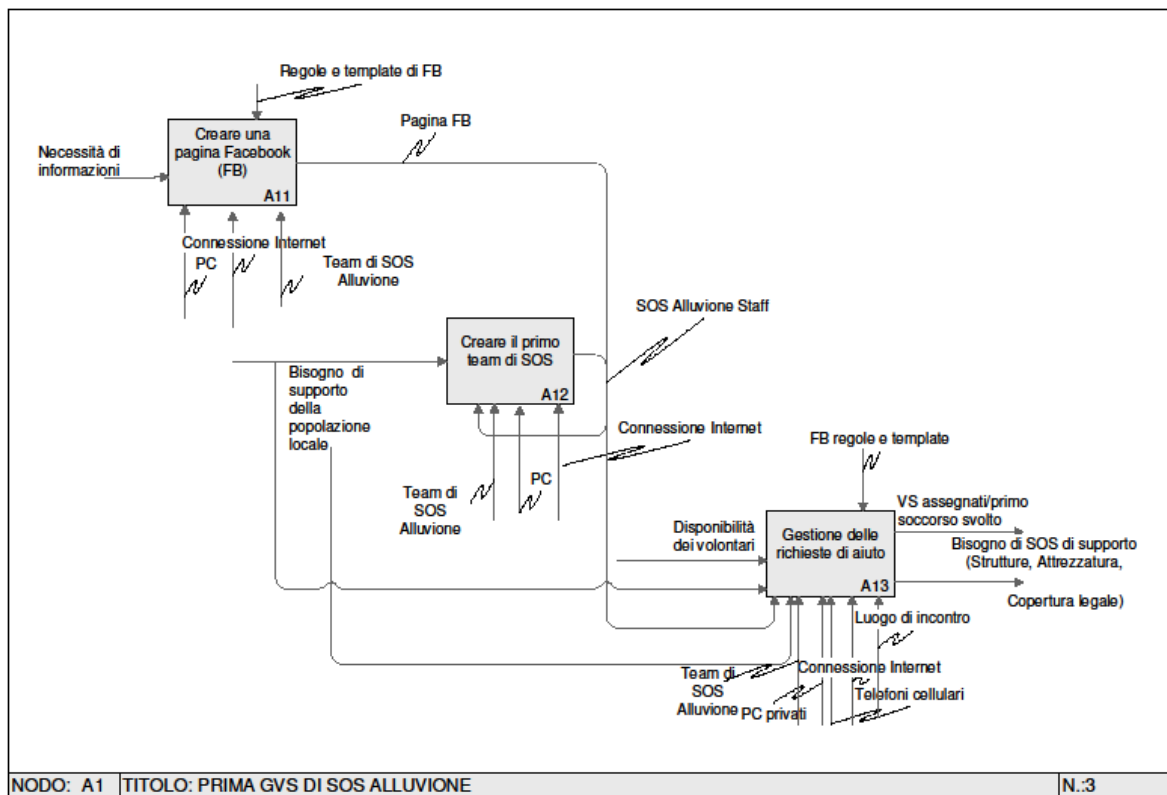


Figura 4 IDEF0 GVS, Nodo A1. La prima GVS di SOS Alluvione

Durante i primi giorni di emergenza, il 3 e 4 maggio 2014, SOS alluvione creò la pagina FB “SOS Alluvione Senigallia”, con l’obiettivo di raccogliere e divulgare tra la popolazione le informazioni sui comportamenti e le attenzioni di prestare durante e a seguito di un’alluvione. Inoltre sulla suddetta pagina online furono pubblicati gli aggiornamenti che via via provenivano dalle aree alluvionate. I primi post, dunque, si limitavano a ribadire quali regole di base osservare per questioni di sicurezza, come ad esempio esortare al non utilizzo dell’automobile se non per reali ed urgenti necessità, non bere acqua contaminata ed evitare le zone dichiarate pericolose dalle autorità. Inoltre, gli amministratori della pagina FB SOS Alluvione Senigallia raccolsero e pubblicarono informazioni e i continui aggiornamenti sulla situazione delle aree più colpite, le zone ancora alluvionate dove si verificò un’interruzione dei servizi elettrici. Dal secondo giorno dell’emergenza, il 4 maggio, la pagina FB iniziò a ricevere numerose richieste di assistenza e offerte di aiuto in favore della popolazione colpita. A queste si aggiungono anche quelle che giunsero a SOS Alluvione attraverso messaggi di testo al cellulare (SMS) e chiamate al numero messo a disposizione dal gruppo.

Nel contempo, gli amministratori della pagina FB crearono un primo gruppo di lavoro il cui obiettivo fu quello di coordinare le richieste di assistenza e le disponibilità ad aiutare offerte, inviando coloro che si offrivano volontari ad assistere le persone in situazioni di maggior bisogno. Il 5 maggio, SOS alluvione pubblicò sulla sua pagina FB, il link ad un modulo di

iscrizione online per la registrazione di coloro che volevano svolgere attività di volontariato in favore delle persone colpite dall'alluvione. Il modulo richiedeva ai volontari di specificare eventuali attrezzature in loro possesso, la disponibilità giornaliera ed oraria, e l'eventuale disponibilità di un'auto. Il gruppo coordinò i suoi primi team di soccorso principalmente attraverso messaggi FB con i quali i volontari ricevettero informazioni sul luogo e il tipo di intervento necessario. I beneficiari, allo stesso modo, furono informati sull'arrivo imminente dell'aiuto di volontari.

Durante il secondo giorno di emergenza, SOS Alluvione coordinò e indirizzò sul territorio alluvionato oltre 300 volontari spontanei in soccorso della popolazione colpita.

L'incessante e crescente arrivo di richieste di assistenza, di offerte di aiuto e di continui aggiornamenti sull'evolversi della situazione emergenziale, in contrapposizione ad un gruppo di volontari a corto di personale, spinse SOS Alluvione a richiedere a Caritas Senigallia un supporto per il coordinamento delle richieste. SOS Alluvione, inoltre, essendo fondamentalmente un gruppo informale composto unicamente di volontari, era sfornito delle strutture e attrezzature necessarie a far fronte all'ingente flusso di richieste che stavano pervenendo senza sosta. SOS Alluvione era anche totalmente sfornito di una copertura legale per lo svolgimento della funzione di coordinamento dei volontari spontanei.

Una volta che fu stabilita la collaborazione tra i due enti, SOS Alluvione, nel rispondere alle richieste, si insediò presso il quartier generale emergenza che Caritas Senigallia aveva istituito per far fronte agli ingenti bisogni che l'alluvione aveva provocato. A partire dal 5 maggio, Caritas Senigallia divenne anch'essa amministratore della pagina FB SOS Alluvione Senigallia.

Con il passare dei giorni, Caritas Senigallia e SOS Alluvione migliorarono la loro collaborazione nella gestione dei volontari spontanei, rispondendo in maniera sempre più efficace ed efficiente alle richieste della popolazione colpita e in stretto accordo con le direttive del COC, seppur nessuno dei due enti fosse ufficialmente autorizzato ad operare nell'emergenza. Dal 6 maggio, SOS Alluvione rese disponibile, attraverso la sua pagina FB, un modulo per richiedere l'aiuto dei volontari raccogliendo contemporaneamente anche informazioni sul luogo di residenza, contatti telefonici di una persona di riferimento, il tipo di intervento richiesto ed eventuale attrezzatura necessaria.

1.3.4 Il coordinamento per la gestione dei volontari spontanei di SOS Alluvione e Caritas Senigallia (Node A2)

Una volta che la collaborazione tra SOS Alluvione e Caritas Senigallia fu instaurata e pienamente operativa, entrambe le organizzazioni definirono e implementarono procedure sempre più dettagliate per l'arruolamento e l'assegnazione dei volontari disponibili, sempre in risposta alle richieste di assistenza delle persone in qualche modo colpite dall'alluvione (Figura 5).

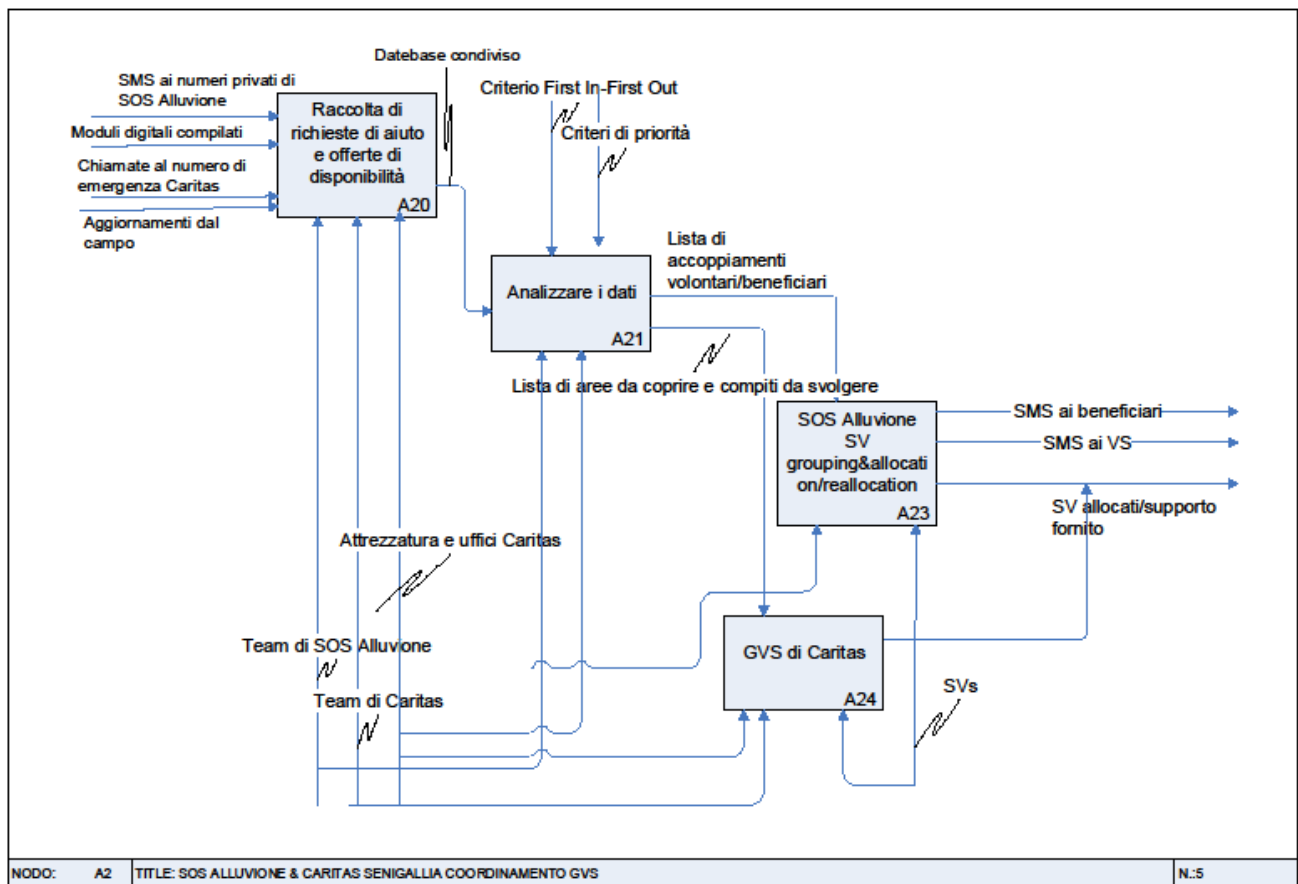


Figura 5 IDEF0 GVS, Nodo A2. Coordinamento GVS SOS Alluvione e Caritas Senigallia

Tutte le richieste e le offerte di aiuto che giungevano attraverso messaggi e post FB, SMS, attraverso i feedback e gli aggiornamenti rilevati dalle perlustrazioni sul territorio e dagli stessi volontari una volta terminato l'intervento assegnatoli, erano filtrati da SOS Alluvione e andavano a creare delle liste parziali. Allo stesso tempo, Caritas Senigallia creava altre liste smistando le richieste e le offerte di aiuto ricevute attraverso il numero di telefono messo a disposizione per l'emergenza alluvione, e quelle raccolte dai suoi operatori e volontari collocati nel quartier generale e nelle postazioni dislocate sul territorio. Tutte le informazioni raccolte erano poi integrate per la creazione di due separati elenchi, uno contenente tutte le richieste di assistenza, l'altro i rispettivi volontari e le loro disponibilità offerte. Gli operatori Caritas erano incaricati a processare questi dati, incrociando e creando le corrispondenze tra le due liste, seguendo due principi: FIFO (dall'inglese "first in, first out") che letteralmente può essere tradotto come "primo ad entrare, primo ad uscire", andando a soddisfare in ordine cronologico di arrivo le richieste. A questo principio si aggiungeva il criterio di priorità, indicando come prioritari quegli interventi richiesti da famiglie la cui casa era inagibile e in assenza di alternative abitative; famiglie con bambini piccoli, anziani e disabili; famiglie in

situazioni di difficoltà economiche. Una lista che riportava gli accoppiamenti tra volontari disponibili e richieste di aiuto fu l'output di questo complesso processo di elaborazione dati, oltre che ai principi guida per la creazione dei gruppi di volontari e la loro conseguente allocazione. I volontari che erano raggruppati e a cui era stato assegnato un intervento, ricevevano ulteriori comunicazioni (attraverso FB o sms) contenenti tutti i dettagli necessari per offrire l'aiuto prestabilito (indirizzo dei beneficiari, attrezzatura necessaria per l'intervento assegnato). Ugualmente i beneficiari ricevevano una comunicazione per informarli dell'arrivo di una squadra di volontari.

1.3.5 La gestione di Caritas dei volontari spontanei. (Nodo A24)

Al fine di comprendere le funzioni svolte da Caritas Senigallia durante l'emergenza alluvione del maggio 2014, soprattutto rispetto alla gestione dei volontari spontanei (Fig.6), è innanzitutto necessario introdurre brevemente la sua struttura, missione e attività.

La Caritas Diocesana di Senigallia è l'organizzazione cattolica senza scopo di lucro della Diocesi di Senigallia, un'area di circa 580 km² che comprende 18 comuni. Il suo scopo principale è sostenere lo sviluppo della comunità locale e supportare le persone in situazioni di difficoltà, a prescindere dalla loro nazionalità e fede religiosa, e promuovere i valori universali della solidarietà, della dignità umana e della giustizia sociale. Al fine di perseguire questi obiettivi, la Caritas Diocesana ha creato una fondazione senza scopo di lucro, un'associazione di volontariato e una cooperativa sociale. La fondazione è l'ente gestore di tutti i servizi sociali offerti da Caritas Senigallia, compito svolto in stretta collaborazione e in cooperazione con le altre organizzazioni no profit e le istituzioni del territorio. L'associazione, invece, raccoglie tutte le persone che svolgono attività di volontariato presso i servizi di Caritas, offrendo ai volontari una copertura assicurativa e diverse opportunità formative. Infine, lo scopo principale della cooperativa sociale è quello di accrescere l'inclusione lavorativa delle persone in situazioni di disagio, offrendo loro opportunità lavorative temporanee all'interno delle proprie attività economiche.

Tutte queste organizzazioni costituiscono un'ampia e riconosciuta rete, fortemente radicata all'interno della comunità locale, con la quale ci si riferisce genericamente e per semplicità come Caritas Senigallia.

Nonostante la missione di Caritas Senigallia sia quella di servire le persone in condizioni di bisogno, in relazione al suo operato durante l'emergenza alluvione, Caritas Senigallia può essere definita come un'organizzazione *expanding* (in espansione), in quanto non è uno degli enti accreditati come associazione di volontariato di Protezione Civile. Infatti, secondo la classificazione di Dynes (1970), Caritas Senigallia, nell'offrire un aiuto alle persone colpite dall'alluvione, svolse le sue normali attività (supportare la popolazione bisognosa), istituendo strutture operative ad hoc attive ed esistenti solo durante l'emergenza.

Caritas Senigallia istituì un centro di ricezione volontari presso la sede che divenne il quartier generale per l'emergenza, luogo dove due volte al giorno e ad orari prestabiliti, potevano presentarsi le persone desiderose di svolgere attività di volontariato a sostegno di coloro che erano stati colpiti dall'alluvione. La gestione dei volontari spontanei prevedeva un'iniziale registrazione della persona, la quale compilava uno specifico modulo cartaceo che richiedeva informazioni sul periodo di disponibilità, attrezzature in possesso e le questioni riguardanti

la *privacy* e il trattamento dati. Questo passaggio era obbligatorio solo per coloro che non si erano precedentemente registrati online attraverso il modulo di SOS Alluvione. Le informazioni sui volontari disponibili erano poi incrociate con le liste delle richieste di aiuto pervenute. A seguire, il personale Caritas teneva un primo incontro e una breve formazione rivolta ai volontari. Questi due momenti servivano ad informare e formare circa i comportamenti da tenere e da evitare nello svolgere attività di volontariato durante l'emergenza per non incorrere in pericoli per sé stessi e per i beneficiari dell'intervento; i concetti di base relative alla relazione volontario-beneficiario; le precauzioni da osservare rispetto alla vulnerabilità psicologica delle vittime di un disastro e come approcciarli rispettosamente; informazioni orientative sulla modulistica da distribuire tra la popolazione per richiedere assistenza e il rimborso per i danni subiti; i contatti utili; le regole e i comportamentali per relazionarsi agli altri operatori presenti sul campo. I volontari erano poi equipaggiati con l'attrezzatura disponibile (a tutti erano garantiti almeno una t-shirt e/o un adesivo per renderli identificabili come volontari Caritas). Sulla base delle liste delle aree che necessitavano di un intervento, incrociate con i profili dei volontari disponibili, quest'ultimi erano suddivisi in gruppi a cui erano assegnati un compito specifico e dettagliato comprensivo di indirizzo del beneficiario, operazioni richieste e attrezzatura necessaria). Ad intervento completato, i volontari riferivano agli operatori Caritas su quanto fatto. Inoltre, i volontari ancora disponibili al termine di un'operazione, erano assegnati di nuovi compiti.

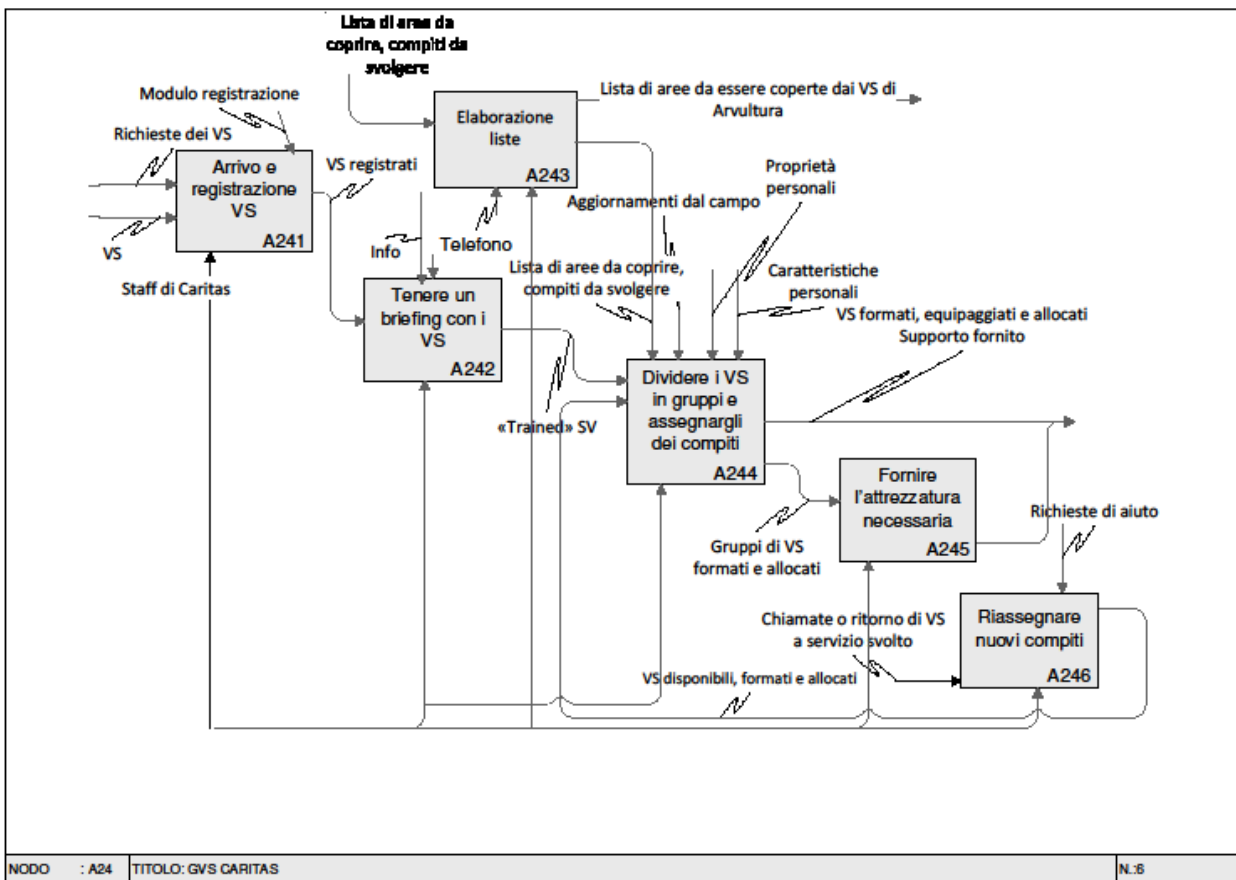


Figura 6 IDEFO GVS Nodo A24, GVS di Caritas

1.3.6 La gestione dei volontari spontanei del Centro Sociale Arvultura (Nodo A3)

Contemporaneamente all'operatori di Caritas e SOS Alluvione, il Centro Sociale Arvultura iniziò a fornire sostegno alle persone bisognose, principalmente amici e parenti dei membri affiliati al Centro Sociale. In pochi giorni, a causa dell'aumento richieste di assistenza, Arvultura decise di organizzare i suoi volontari (sia membri affiliati che volontari spontanei) coordinando il suo intervento con Caritas Senigallia. Successivamente, Caritas Senigallia fornì allo staff di Arvultura un elenco di aree da coprire (NODO A33, Fig. 7).

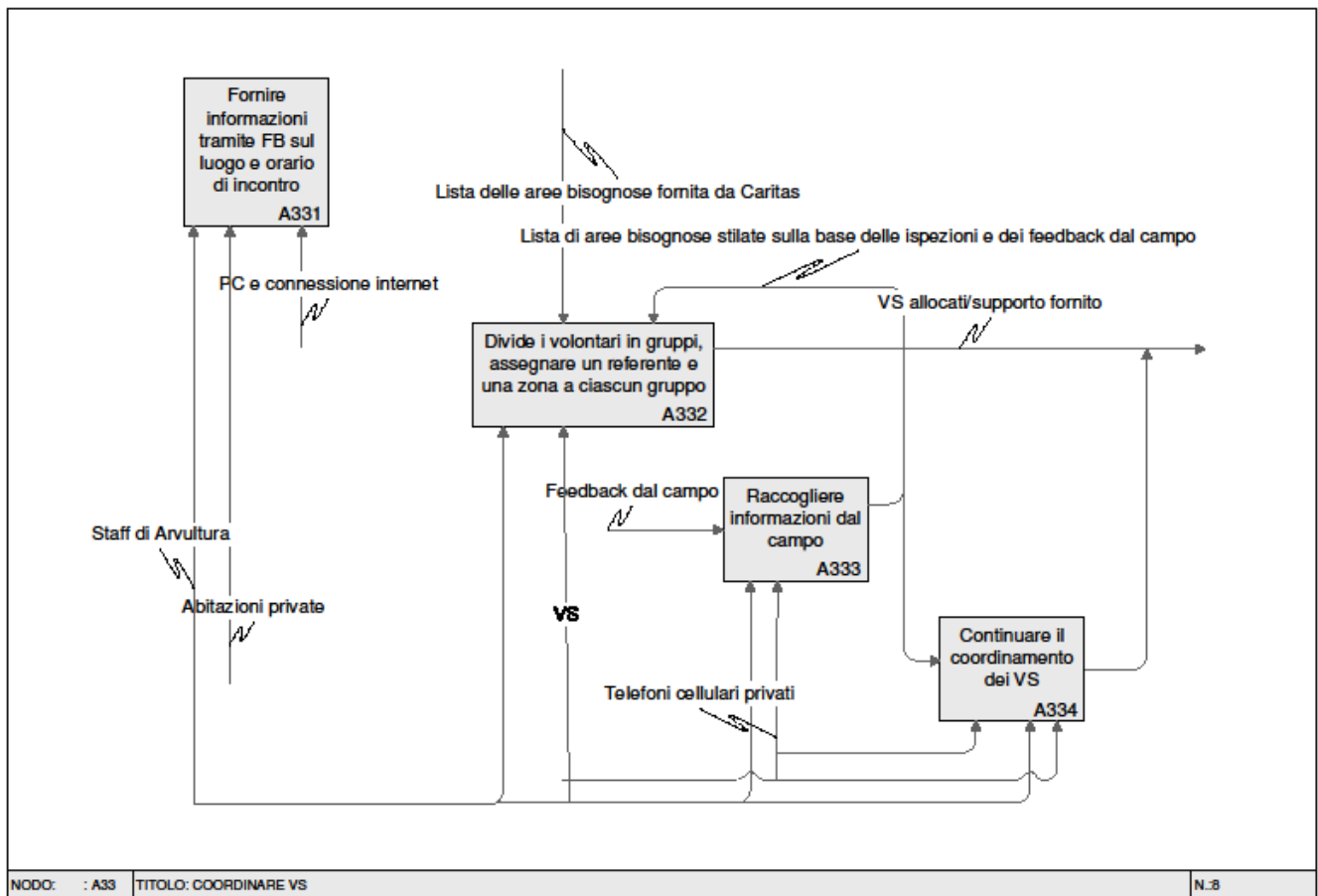


Figura 7 IDEF0 GVS Nodo A33. Coordinare i VS (Centro Sociale Arvultura)

Lo staff di Arvultura organizzò un luogo di incontro quotidiano, a degli orari prestabiliti, dedicato a coloro volenterosi di aiutare i concittadini colpiti dall'alluvione. Al termine di ogni incontro, VS erano suddivisi in gruppi e a ciascuno era assegnato un compito e un referente locale. Ogni giorno, a seguito del completamento di tutti gli interventi, il personale di Arvultura raccoglieva i feedback dei volontari, durante riunioni collettive, private o conversazioni telefoniche. Tutti i feedback e i suggerimenti dei volontari rispetto agli interventi effettuati, ai bisogni rilevati sul territorio e ogni altra notizia ritenuta utile andavano ad integrare le informazioni raccolte da Caritas Senigallia e dai suoi volontari, con l'obiettivo di assicurare una gestione dei volontari spontanei sempre efficiente ed efficace.

1.4 L'indagine e l'analisi dei risultati

L'indagine ha coinvolto il seguente campione così composto:

- 179 persone che durante le prime due settimane di emergenza svolsero attività di volontariato;
- 300 vittime dell'alluvione che hanno ricevuto una qualche forma di aiuto da parte dei volontari;
- 13 operatori e dipendenti di Caritas Senigallia che con diverse funzioni che hanno preso parte alla gestione dei volontari spontanei
- 2 rappresentanti del Dipartimento di Protezione Civile;
- 1 rappresentate dell'amministrazione comunale di Senigallia.

Dall'analisi dei risultati di questi indagini sono emersi elementi cruciali rispetto alla gestione dei volontari spontanei, come discusso nel prossimo paragrafo.

1.4.1 Questionari e *focus-group* con il personale di Caritas Senigallia

Tra i 13 dipendenti della Caritas intervistati, al momento dell'alluvione del 2014 solo 5 persone avevano avuto precedenti esperienze lavorative o di volontariato in situazioni di emergenza o post-emergenza. Durante l'emergenza alluvione del 2014, tutte le persone intervistate dovettero svolgere compiti e assumere funzioni straordinarie rispetto ai loro ruoli ordinari all'interno dell'organizzazione. Durante l'emergenza alluvione, le attività svolte furono principalmente le seguenti: accoglienza e registrazione dei volontari; filtrare e abbinare le richieste di aiuto e le offerte di volontariato, sostenere *briefing* e momenti formativi rivolti ai volontari registrati; assegnazione ai volontari dei compiti da svolgere e fornitura dell'attrezzatura per i volontari; informare i beneficiari dell'arrivo delle squadre di volontari; attività di *debriefing* e raccolta dei *feedback* dei volontari e degli aggiornamenti rispetto l'evolversi dell'emergenza; gestione del magazzino e consegne di aiuti.

Nonostante il fatto che molti di loro fossero completamente inesperti e totalmente impreparati a lavorare durante una crisi di tale portata, in particolare nella gestione dei volontari spontanei, tutti gli intervistati hanno espresso un giudizio altamente positivo rispetto all'esperienza di servizio durante l'emergenza. Allo stesso modo, la valutazione dell'operato dei volontari spontanei da parte del personale di Caritas Senigallia è generalmente molto positiva. Tutti gli intervistati si dichiarano infatti generalmente molto soddisfatti del contributo e del supporto fornito dai volontari. Solo tre persone hanno riportato alcuni casi di comportamento dei volontari non pienamente appropriato. Un operatore Caritas specifica che tale comportamento scorretto fu semplicemente causato da un eccessivo desiderio del volontario di aiutare.

Durante i primi giorni di emergenza, quando il coinvolgimento di Caritas Senigallia nella gestione delle SV era ancora in una fase iniziale, furono apportate numerose modifiche al modulo per l'iscrizione delle persone alle liste dei volontari disponibili, creando così una confusione e in alcuni casi, la duplicazione dei moduli compilati. In particolare, sono stati segnalati numerosi casi di modelli di iscrizione presenti sia in versione digitale, sia in copia cartacea. Nonostante le difficoltà iniziali, secondo gli intervistati membri dello staff di Caritas

Senigallia, i modelli per l'iscrizione e la registrazione dei volontari hanno ampiamente contribuito ad effettuare una sorta di selezione, dissuadendo che coloro che non erano adatti per i compiti richiesti (persone troppo ambiziose, non fisicamente o mentalmente adatte). L'intera procedura di affiliazione: iscrizione, *briefing*, formazione, assegnazione di compiti, ha contribuito a ridurre al minimo i rischi per i volontari e ha così anche ridotto i possibili danni alla reputazione dell'ente gestore provocati da possibili comportamenti inadeguati. Un altro aspetto che ha facilitato l'intero processo di gestione dei VS da parte di Caritas, secondo il personale intervistato, fu il criterio di creazione delle squadre di volontariato. I volontari disponibili andavano a formare gruppi il più possibile composti da persone che tra loro non avevano conoscenze personali pregresse. L'effettuare un servizio volontario insieme a persone sconosciute, avrebbe generato tra le persone una sorta di controllo reciproco. A riprova di quanto sostenuto dagli intervistati, non sono stati registrati nessun caso di furto e saccheggio.

1.4.2 Questionari volontari spontanei

L'analisi delle risposte dei questionari somministrati ai volontari spontanei ha rivelato numerosi elementi e dati interessanti rispetto al volontariato non affiliato durante l'emergenza alluvione di Senigallia. In totale sono state raccolti 179 questionari, corrispondenti allo stesso numero di volontari intervistati.

Caritas Senigallia ha coordinato il 71,8% di tutti i soccorritori volontari coinvolti nell'indagine, il 10,1% si è rivolto al Centro Sociale Arvultura, l'8,5% è stato gestito da SOS Alluvione e il 9,6% dei volontari intervistati ha seguito il coordinamento di altre organizzazioni (Protezione Civile od altri), o ha operato in maniera totalmente autonoma, senza alcuna affiliazione. Tra tutti i rispondenti, il 14% era già membro o volontario affiliato di una delle suddette organizzazioni. Si ricorda che i volontari già affiliati a Caritas rientrano comunque nella categoria di volontari spontanei in emergenza, in quanto attività di volontariato a seguito di una crisi non rientrano tra le mansioni ordinarie né di Caritas Senigallia, né dei suoi volontari. La stessa precisazione è valida per le persone già precedentemente affiliate al Centro Sociale Arvultura. Solo le persone già registrate e formate da uno degli organismi della Protezione Civile possono essere definite volontari affiliati e quindi non rientrano nell'oggetto di questa indagine. Gli altri enti menzionati che hanno gestito volontari rientrano invece nella definizione di organizzazione "estesa" o "espansa".

L'86% dei volontari intervistati non era precedentemente affiliato a nessuna organizzazione. Pertanto, queste persone sono chiaramente classificabili come volontari spontanei.

I principali mezzi attraverso i quali le persone hanno appreso di un possibile coordinamento delle attività di volontariato da parte di una delle organizzazioni summenzionate, sono stati con il passaparola, seguito dalle pagine Facebook (22,3%) e dai siti internet (7%). Un piccolo numero di persone ha ottenuto informazioni dal giornale locale, dalla televisione o per via telefonica.

La maggior parte degli intervistati si è offerta volontaria da uno a quattro giorni (76%), mentre il resto si è offerto volontario per cinque giorni o due settimane; poche persone si sono offerte volontarie per più di 15 giorni. La maggior parte dei volontari ha assistito la popolazione residente in aree alluvionate attraverso attività di risanamento e pulizia (ad es. pompaggio dell'acqua stagnante dalle abitazioni, rimozione dei detriti, pulizia e disinfezione

delle abitazioni e dell'arredamento recuperabile, accumulo e smaltimento dei rifiuti e dei mobili non riutilizzabili). La metà dei volontari ha supportato lo staff dei Caritas presso la sede centrale o presso uno dei punti informativi situati all'interno delle aree colpite dall'alluvione. In questi punti dislocati sul territorio e nel quartier generale emergenza allestito da Caritas, i volontari si occuparono principalmente dello smistamento dei beni donati, della consegna di alimenti e altre donazioni, del supporto alla compilazione di moduli e questionari per la stima dei danni subiti e per la richiesta di aiuti all'interno del territorio, tenendo traccia di eventuali esigenze e dei rapidi mutamenti rispetto alle situazioni emergenziali degli abitanti. I volontari attivi nelle aree colpite, condussero un vero e proprio censimento delle case allagate, aggiornando costantemente gli operatori Caritas.

Le risposte alla sezione del questionario relativa alle attrezzature in dotazione ai volontari hanno sottolineato una generale scarsità della strumentazione fornita dalle organizzazioni di coordinamento dei volontari. Sono il 36% degli intervistati ha infatti dichiarato di aver ricevuto attrezzature necessarie ma non sufficienti. Oltre l'80% dei volontari ha utilizzato beni in proprio possesso per svolgere i compiti affidatogli (principalmente guanti e stivali di gomma, pompe per l'acqua, pale, secchi, prodotti per l'igiene e spugne). Relativamente alla sicurezza, il 73% degli intervistati si è sentito sufficientemente salvaguardato durante le operazioni di volontariato svolte; Il 79% degli intervistati ha eseguito le proprie attività senza problemi; Il 94,3% non ha riportato incidenti e il 5,7% che ha avuto o ha sentito parlare di incidenti, ha riferito principalmente lesioni e traumi minori causati da cadute dovute dalla presenza di fango, acqua e detriti. In generale non sono state riportate ferite gravi.

Rispetto alle informazioni, istruzioni e indicazioni fornite ai volontari prima del loro intervento, queste emergono essere state incomplete e insoddisfacenti. In effetti, solo il 35,5% ha affermato di aver informazioni completamente esaustive, mentre il 7,6% si dichiara estremamente insoddisfatto delle raccomandazioni e istruzioni fornite. Oltre il 50% dei volontari intervistati ha ricevuto informazioni durante gli incontri quotidiani individuali o collettivi con i coordinatori (35%); tramite telefonate (23%); dalla pagina FB di SOS Alluvione Senigallia (17%); dalle pagine FB di Caritas Senigallia (8,8%) e da un vademecum fornito dalla Caritas (6,5%).

Per questa domanda è stata data la possibilità di risposta multipla.

Come mostrato in figura 8, le risposte dei volontari hanno indicato che questi, prima di effettuare servizio di volontariato, sottovalutavano la necessità e l'importanza di un supporto psicologico a loro rivolto. Risultati sensibilmente differenti sono stati raccolti rispetto alla percezione del bisogno di un sostegno professionale da parte dei volontari, a seguito dell'esperienza di volontariato (figura 9).

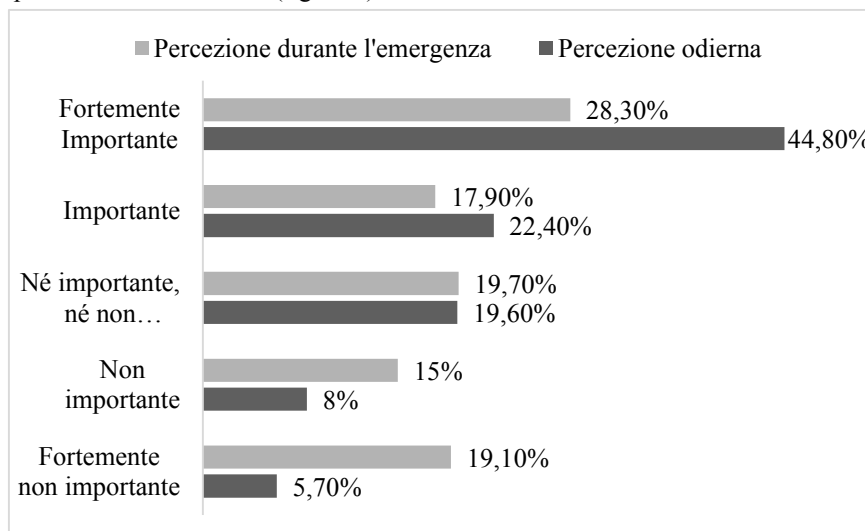


Figura 8 Percezione dell'importanza di un supporto psicosociale per i volontari. Comparazione tra la percezione dei VS al tempo dell'emergenza con quella odierna

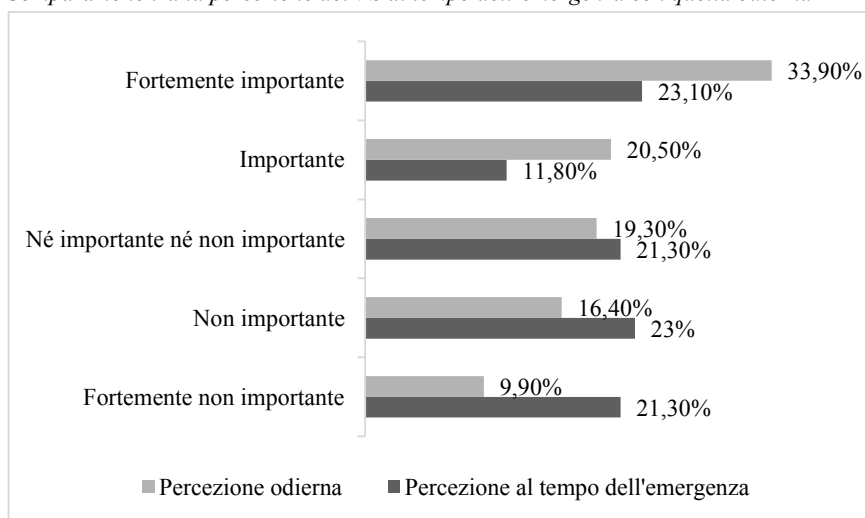


Figura 9 Percezione dell'importanza di uno specifico supporto psicosociale per elaborare l'esperienza di volontariato. Comparazione tra la percezione dei VS al tempo dell'emergenza e quella odierna

1.4.3 Questionari ai beneficiari del sostegno dei volontari spontanei.

In totale i beneficiari intervistati sono stati 300, di cui 120 uomini e 180 donne, rappresentanti di 300 unità familiari colpite dall'alluvione. Durante l'emergenza, il 93% (279) era a conoscenza del possibile aiuto da parte di persone volontarie. Solo il 73% (219) ha però ricevuto una qualsiasi forma di sostegno da parte dei volontari spontanei. 19 persone dei 279 (6,8%) erano sì a conoscenza della disponibilità di volontari ma non ha richiesto o cercato il loro aiuto. Nonostante l'ampia disponibilità di canali di informazione sui volontari, solo il 12% circa di tutte le persone assistite ha ricevuto informazioni sulla disponibilità e gestione dei volontari dai social media o siti web. La maggioranza degli intervistati ha appreso di questo ulteriore sostegno attraverso il passaparola (71%) o da altri volontari già attivi all'interno delle aree colpite dall'alluvione (circa il 30%). Sono state ottenute le risposte di cui sopra poiché il questionario consentiva risposte multiple.

Per quanto riguarda l'affiliazione volontaria, il 51% degli intervistati è stato aiutato da volontari coordinati dalla Caritas Senigallia; 18% da persone affiliate a Protezione Civile e il 9% da persone coordinate da altre associazioni o organizzazioni. Tuttavia, il 22% di coloro che sono stati assistiti non è stato in grado di identificare o ricordare a quale organizzazione i volontari erano affiliati.

Per quanto riguarda la soddisfazione generale del supporto offerto dai volontari, quasi la totalità dei beneficiari della loro assistenza ha confermato la valutazione del personale Caritas sulle prestazioni dei volontari: il 91% degli intervistati non ha segnalato comportamenti dei volontari inadeguati. Alcuni hanno riportato alcune mancanze nel coordinamento dei volontari, altri hanno segnalato volontari inesperti ed estremamente giovane per i compiti da svolgere. Tuttavia, l'85% ha affermato che il numero di volontari era adeguato, il 10% che erano estremamente pochi, e il 5%, considerevolmente molti.

1.4.4 Interviste con i rappresentanti dei soccorritori ufficiali.

La considerazione generale dei rappresentanti della Protezione Civile rispetto ai volontari spontanei tende a convergere verso una concezione comune di persone che potenzialmente possono danneggiare sé stessi e gli altri. Conseguentemente, tutte le persone intervistate appartenenti alla Protezione Civile, sostengono che chiunque voglia aiutare in una situazione di emergenze debba essere preventivamente preparato e formato. I volontari spontanei sono generalmente considerati come mancanti di competenze e conoscenze necessarie e per questo sono persone che dovrebbero rimanere al di fuori delle operazioni di emergenza svolte dalle organizzazioni ufficiali.

Questo è ciò effettivamente avvenuto durante l'emergenza alluvione di Senigallia, durante la quale nessuna organizzazione di Protezione Civile, incluse le organizzazioni di volontariato accreditate, ha accettato e gestito le richieste di persone non affiliate desiderose di partecipare alle operazioni di soccorso. Tutti i volontari spontanei che si sono rivolti alla Croce Rossa e al Dipartimento di Protezione Civile sono stati respinti e sono stati invitati a seguire la normale procedura di affiliazione, che comprende un percorso di formazione da seguire in tempo non di emergenza.

Alla domanda rispetto al contributo dei volontari spontanei gestiti da Caritas a Senigallia nel maggio 2014, tutti gli intervistati ne hanno riconosciuto la grande importanza e il cruciale

supporto fornito nella seconda fase di emergenza, quando il livello di emergenza massima era ormai rientrato. Seppur riconoscendo un valore nell'operato dei volontari spontanei, gli intervistati, all'unanimità denunciano lo scarso livello di sicurezza delle loro operazioni, in particolare relativamente alla mancanza completa dei dispositivi di protezione e l'utilizzo di abiti inappropriati.

Per quanto riguarda i compiti e le funzioni, nessuno tra gli intervistati ha menzionato casi di sovrapposizioni tra gli interventi effettuati dai volontari affiliati alla Protezione Civile e quelli non affiliati. Tuttavia, nonostante una valutazione generalmente positiva sulle performance dei VS durante l'emergenza di Senigallia, tutti gli intervistati hanno continuato ad affermare che le persone disposte ad aiutare nelle emergenze dovrebbero diventare volontari affiliati e non richiedere di operare senza alcuna formazione. I soccorritori istituzionali, come il Dipartimento della protezione Civile e la Croce rossa hanno continuato a fare affidamento sul tradizionale modelli di volontariato basati su uno stile di gestione di comando e controllo centralizzato, un approccio *top-down* supportato anche dalle istituzioni locali. Questo modello si contrappone ad un sistema di coordinamento flessibile illustrato nella prossima sessione.

1.4.5 Valutazione della gestione dei volontari spontanei da parte del Comune di Senigallia

I rappresentanti del Comune di Senigallia hanno riconosciuto positivamente il ruolo dei VS come complementare al lavoro dei soccorritori ufficiali. La reportistica ufficiale e i comunicati istituzionali sull'alluvione e sulle operazioni di soccorso riferiscono ai VS gestiti da Caritas come risorse inestimabili che hanno permesso un recupero più rapido. Infatti, grazie al considerevole numero di VS che hanno supportato la popolazione locale nelle opere di pulizia delle abitazioni private – si stimano da 700 volontari durante la prima settimana a 1500 al termine del secondo fine settimana dell'inizio dell'emergenza – i soccorritori si sono potuti concentrare su operazioni più complesse e pericolose, accelerando il processo di recupero ad una situazione di normalità. Come espresso dal sindaco di Senigallia, il successo della gestione dei VS durante l'emergenza alluvione, in stretto coordinamento con altri soccorritori ufficiali, ha permesso il rapido recupero delle aree più colpite. I volontari spontanei, rimuovendo rifiuti, acqua e fango e offrendo un'assistenza adeguata a tutte le vittime dell'alluvione. Tutti gli interventi eseguiti dai VS gestiti da Caritas Senigallia sono stati valutati come appropriati e ben coordinati. Il così ampio coinvolgimento di volontari locali ha stimolato la crescita di una cittadinanza attiva e ha facilitato la sensibilizzazione sui comportamenti adeguati da osservare durante le emergenze. Il volontariato spontaneo ha attivato e contribuito ad accrescere la solidarietà e forme di sostegno reciproco tra le comunità locali che hanno permesso alla città di Senigallia di riprendersi dai devastanti effetti dell'alluvione in poche settimane. È importante ribadire che il Comune non ha mai ufficialmente delegato Caritas Senigallia questo ruolo, che quindi è stato svolto sotto la sua totale responsabilità, nonostante un obiettivo coordinamento con i tavoli istituzionali. Inoltre, il Comune di Senigallia ha firmato un protocollo d'intesa con Caritas per la fase di ricostruzione, in particolare, per la consegna di contributi straordinari alle persone colpite dell'alluvione.

1.4.6 Valutazione della gestione dei volontari spontanei

Tutte le principali e più importanti guide e manuali esistenti sulla gestione dei volontari spontanei prevedono alcune fasi cruciali che dovrebbero essere implementate prima che si verificano disastri e insorgano emergenze, come ad esempio azioni di prevenzione e preparazione, entrambe completamente assenti nella risposta alle emergenze messa in campo da Caritas Senigallia. Nonostante ciò, Caritas Senigallia ha dimostrato di possedere capacità e conoscenze pratiche attuando la maggior parte delle procedure elencate dalle guide summenzionate in un arco di tempo molto breve dall'inizio dell'emergenza. Questo è stato reso possibile dalla lunga esperienza che Caritas Senigallia ha maturato nella gestione di numerosi volontari incaricati di fornire assistenza e supporto agli operatori che quotidianamente garantiscono servizi professionali alle persone in situazione di bisogno. Il personale Caritas, anche in emergenza, ha sfruttato le proprie competenze e conoscenze sviluppate al di fuori di contesti emergenziali per gestire i volontari spontanei durante l'alluvione. Inoltre, si segnala che alcuni dei passaggi che la FEMA, considerati cruciali nella fase di mitigazione, sono normali attività di Caritas Senigallia, sebbene non specificamente diretti verso i VS. Per esempio, Caritas Senigallia mappa e aggiorna costantemente la fotografia rispetto alla condizione socio-demografica della Diocesi di competenza; Caritas ha stabilito accordi con istituzioni pubbliche e altre organizzazioni no profit coinvolte nel settore del volontariato; applica standard e procedure ormai consolidate per la tutela della privacy e nel processo di affiliazione dei suoi volontari; Caritas garantisce a tutto il personale volontario un'assicurazione per le attività svolte.

Il Volunteering Act (2015), nella sua guida al volontariato, elenca otto standard corrispondenti ad altrettante aree chiave da osservare nel processo di coinvolgimento del volontario sia durante le emergenze, sia in attività ordinarie.

La gestione dei volontari attuata quotidianamente da Caritas Senigallia, quindi non in emergenza, risponde correttamente a tutti gli otto standard come segue:

1. LEADERSHIP e GESTIONE: Caritas ha un ramo organizzativo dedicato alla gestione dei volontari. Tra le sue funzioni rientrano il coinvolgimento delle persone, attività di comunicazione e promozione e il supporto del volontario. Una persona responsabile coordina uno staff di operatori dedicato a queste attività, ognuno con specifici compiti e ruoli.
2. IMPEGNO PER IL COINVOLGIMENTO DEL VOLONTARIO: La dedizione per il coinvolgimento e la valorizzazione del volontario sono pilastri fondamentali di Caritas Senigallia, indipendentemente dal suo settore di attività.
3. RUOLI dei VOLONTARI: I volontari di Caritas svolgono funzioni significative che contribuiscono allo scopo e al raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.
4. RECLUTAMENTO E SELEZIONE: Il reclutamento e la selezione dei volontari sono strategicamente pianificati, coerenti con la *mission* dell'ente e soddisfano i requisiti dell'organizzazione e dei volontari. Questo processo cruciale è frequentemente oggetto di aggiornamenti e revisioni.
5. SUPPORTO E SVILUPPO: I volontari di Caritas sono guidati verso una comprensione del volontariato nel settore sociale, attraverso l'acquisizione di conoscenze, abilità e ricevendo feedback con l'obiettivo di svolgere i propri compiti in modo sicuro ed efficace.
6. SICUREZZA E BENESSERE SUL POSTO DI LAVORO: a tutti i volontari affiliati con Caritas è garantita la copertura legale e assicurativa.

7. RICONOSCIMENTO VOLONTARIO: L'importante contributo dei volontari, il valore del loro supporto alle attività di Caritas in favore delle persone più bisognose è valorizzato e apprezzato dai dipendenti Caritas, anche attraverso pubblici momenti celebrativi e di ringraziamento, a cui sono chiamati a partecipare le istituzioni pubbliche e la comunità locale.

8. GESTIONE DELLA QUALITÀ E MIGLIORAMENTO CONTINUO: Questi sono raggiunti attraverso corsi di formazione, di aggiornamento e momenti di confronto.

Tutti questi standard sono intrinseci e profondamente radicati nella cultura organizzativa di Caritas, a tutti i suoi livelli. Allo stesso modo, l'intero staff ha cercato di mantenerli durante la gestione dell'emergenza alluvione nel 2014.

Un'analisi più approfondita della gestione dei VS eseguita da Caritas Senigallia a confronto con le principali guide e alte migliori pratiche, ha rivelato alcuni interessanti punti di forza. Sebbene alcuni aspetti abbiano contribuito positivamente alla gestione di successo dei VS, altri possono essere ulteriormente migliorati.

- Centro di accoglienza dei volontari: La FEMA raccomanda di pianificare e prevedere il luogo adibito a ricevere i volontari prima del verificarsi di un'emergenza, al fine di poter tempestivamente ricevere le offerte di potenziali volontari. Harris et al. (2016) e Liath (2004), nel valutare i loro casi studio, sottolineano fortemente l'importanza di un luogo per far convergere i VS, registrarli e formarli. Il centro di Caritas, istituito come luogo per la ricezione e gestione dei volontari spontanei, corrispondeva alle caratteristiche principali indicate dai manuali editi dalla FEMA e MCDE. Ad esempio il centro Caritas rispettava pienamente il criterio dell'accessibilità e vicinanza alla zona colpita dall'emergenza. Infatti, il centro designato si trovava all'interno di un'area sicura, nei pressi di zone residenziale e facilmente raggiungibili sia a piedi, sia in bicicletta dalla maggior parte dei cittadini di Senigallia. Quest'ultima caratteristica è di fondamentale importanza, in quanto consente di non creare traffico sulle strade che possa ostacolare le operazioni di soccorso più urgenti.

Inoltre, MCDE raccomanda che in caso di eventi minori, è appropriato ricevere volontari presso la sede stessa dell'organizzazione, in quanto luogo solitamente conosciuto tra la popolazione locale, proprio come è stato per Caritas Senigallia.

- Modulo di registrazione per i volontari: un altro passo essenziale nella gestione dei VS è prevedere ed utilizzare moduli e documenti chiave ben redatti e funzionali, come un modello per la registrazione dei volontari contenente una liberatoria per le responsabilità. Il personale Caritas ha segnalato di aver avuto alcune difficoltà nel creare fin da subito moduli efficienti ed intuitivi per chi li compilava. Tutte le guide e i manuali, infatti, consigliano di elaborare modelli e moduli di registrazione non in una fase di emergenza, ma di predisporli anticipatamente ed elaborandoli accuratamente.

- Istituzione di un sistema di identificazione temporanea. Per identificare i volontari e consentire loro l'accesso ad aree riservate, le organizzazioni devono prevedere e fornire un sistema di identificazione temporaneo. Caritas Senigallia, sebbene abbia adottato un sistema di identificazione, questo non ha garantito l'univoca riconoscibilità del volontario, ne risulta quindi un sistema migliorabile. In effetti, Caritas Senigallia ha fornito ai suoi volontari adesivi e/o magliette. Questi due item si sono rivelati necessari ma non sufficienti, come indicato dal sondaggio rivolto ai beneficiari del servizio, dal quale emerge che un'alta percentuale di beneficiari intervistati non è stata in grado di ricordare o riconoscere l'organizzazione con cui i volontari erano affiliati. Piuttosto di utilizzare un adesivo facilmente rimovibile durante intense fasi di lavoro, alcune guide raccomandano badge o spille fissabili sugli indumenti.

Due tipi di coordinamento: per una gestione efficace dei VS, un coordinamento richiesto è di tipo digitale, per gestire tutte le richieste online tramite siti internet, posta elettronica; allo stesso tempo si deve prevedere una gestione dei volontari che si presentano di persona al centro di ricezione volontari e delle richieste di aiuto raccolte dai pattugliamenti sul territorio. Questo aspetto chiave è stato sottolineato nell'analisi di un altro caso studio, l'emergenza a seguito dell'inondazioni del fiume a Tonbridge, nel Regno Unito (Shaw, 2015).

- *Briefing e training*: anche se né *briefing* né *training* furono pianificati prima dell'emergenza, lo staff di Caritas è riuscito a fornire informazioni sufficienti per consentire ai volontari di portare efficacemente il loro sostegno alle vittime delle alluvioni, in sicurezza. Il successo di queste attività deriva dall'esperienza dello staff di Caritas nel formare volontari, nonostante solo un numero ridotto di persone era stato precedente coinvolto in attività in risposta ad un'emergenza.

- Coordinatori dei volontari spontanei: i coordinatori dovrebbero aver maturato un'esperienza e possedere delle competenze socio-relazionali adatte a gestire tutti i tipi di persone che vogliono fare volontariato. Questa abilità e predisposizione alla relazione e coordinamento era già ampiamente condivisa tra lo staff Caritas incaricato a gestire i volontari nelle attività quotidiane dell'organizzazione. Tuttavia, la funzione di coordinatore non è mai stata assegnata ufficialmente durante l'emergenza.

- Messaggi di comunicazione rivolti ai volontari spontanei: le maggiori guide e i manuali raccomandano un piano di comunicazione dettagliato contenente le informazioni sull'opportunità di svolgere attività di volontariato in emergenza, quali competenze sono necessarie, le attrezzature consigliate, dove e come le persone possono fare volontariato. Questo compito è stato inizialmente svolto da SOS Alluvione Senigallia sulla sua pagina FB. Questi primi post che indirizzavano i volontari, hanno impedito interventi inutili e potenzialmente pericolosi e ha dato invece alle persone disponibili per il volontariato informazioni fondamentali per registrarsi ed entrare nel sistema di gestione volontari di Caritas. La cooperazione tra Caritas Senigallia e SOS Alluvione ha aumentato in modo significativo la copertura delle loro comunicazioni, sia online che sul campo.

- Personale necessario per la gestione dei VS: come membri del suo staff impiegati nella risposta all'emergenza, Caritas ha fornito persone per l'accoglienza e la registrazione dei volontari, incaricati di dare il benvenuto ai volontari e aiutarli nella compilazione dei moduli. I formatori, invece avevano il compito di conferire ai volontari le informazioni principali sulla situazione che avrebbero trovato nelle zone colpite dall'alluvione e i comportamenti da osservare per salvaguardare la propria incolumità e la sicurezza degli altri; persone incaricate di assegnare compiti ai volontari, dando loro informazioni sul luogo da raggiungere, il referente locale e il tipo di aiuto richiesto.

Sebbene lo staff della Caritas abbia svolto tutti questi ruoli, a volte le stesse persone svolgevano uno o più compiti summenzionati.

- Riconoscimento del valore e delle caratteristiche specifiche del volontario spontaneo. Caritas Senigallia ha apertamente riconosciuto e valorizzato il grande contributo fornito dai VS durante e dopo l'emergenza alluvione, riconoscendone le specificità e il ruolo volutamente distinto dai soccorritori ufficiali piuttosto che cercando di integrarli nel sistema istituzionale di risposta all'emergenza. Questo è stato reso possibile anche grazie all'incarico "ufficioso" che il COC ha dato a Caritas Senigallia (Harris et al., 2016). La maggior parte delle emergenze ufficiali le agenzie tendono a integrare i VS nella risposta ufficiale

(Whittaker et al., 2015), ma i processi spontanei di richiesta volontaria sono diversi da quelli che portano a diventare volontari pre-affiliati (MCDE, 2006).

- Coinvolgimento della popolazione colpita: tutti gli intervistati hanno confermato che Caritas Senigallia ha coinvolto le vittime dell'alluvione nella gestione degli aiuti, nella consegna e nell'invio dei volontari, attraverso comunicazioni specifiche canali e mezzi.

Nonostante il successo nella gestione dei volontari spontanei da parte di Caritas Senigallia, alcune lacune e/o aspetti che potrebbero essere migliorati sono stati identificati dall'analisi approfondita e dalla comparazione di quanto fatto da Caritas con le guide, i manuali esistenti ed altri casi studio.

Punti di debolezza:

- Mancanza di un coordinatore dei volontari spontanei: lo specifico compito di coordinatore non è stato univocamente assegnato a nessun operatore di Caritas.
- Mancanza di una chiara definizione dei ruoli da assegnare ai volontari, completi di attività, profili e risorse specifiche. Questo è stato principalmente condotto "informalmente", cercando di abbinare le informazioni raccolte con i moduli di iscrizione dei volontari e le richieste di aiuto. Per risolvere questo punto di debolezza, il modello proposto può essere integrato con quelli presenti in altre ricerche, come l'approccio innovativo per la gestione volontari proposti da Lassiter et al. (2015). Lo scopo degli autori è minimizzare le richieste insoddisfatte delle vittime del disastro, massimizzando l'incontro tra preferenze e competenze dei volontari.
- Un altro aspetto cruciale emerso dalle interviste dello staff della Caritas è la mancanza di mezzi per valutare la gestione dei volontari spontanei immediatamente dopo la fase di emergenza più critica. La raccomandazione di FEMA è sviluppare metodi per valutare l'esperienza di volontari, dei processi impiegati per la loro gestione e del personale preposto alla loro gestione.
- Dai risultati dell'indagine sui volontari, un altro punto di debolezza della gestione dei volontari spontanei da parte di Caritas è l'insufficiente e inadeguato supporto psicologico garantito ai volontari durante e dopo le loro attività di volontariato. La Società Italiana di Psicologi dell'Emergenza, un gruppo di volontari specializzati, ha sostenuto lo staff Caritas, le vittime e i volontari, ma questi ultimi hanno lamentato una scarsità del servizio in proporzione alle dimensioni dell'evento, per le quali si sarebbero dovuti attivare un numero maggiore di psicologi e/o garantire loro una migliore accessibilità e visibilità per coloro che richiedono la loro assistenza.
- Informazioni ai volontari: i questionari compilati dai volontari indicano la necessità di migliorare le comunicazioni e le modalità di trasmissione delle informazioni ai volontari spontanei prima del loro intervento sul campo. Tali miglioramenti fornirebbero ai soccorritori dettagli più precisi, come gli indirizzi dei beneficiari, e informazioni più accurate sull'attrezzatura necessaria e il tipo di intervento richiesto.
- *Debriefing*: tutte le guide sostengono fortemente questa attività come un passaggio chiave per una gestione di successo dei volontari spontanei. Un *debriefing* può essere condotto in gruppo, favorendo la resilienza e consentendo agli individui di legarsi reciprocamente attraverso la rielaborazione delle loro esperienze di volontariato. Inoltre, un confronto a posteriori di gruppo, si può focalizzare maggiormente sulle esperienze interpersonali ed emotive, piuttosto che sulla gestione dell'emergenza. Questa attività può anche essere condotta su base individuale, soprattutto per le persone con maggiori rischi di trauma. I coordinatori

dei volontari dovrebbe prevedere la necessità di servizi specializzati, ad esempio una consulenza, se necessario ed appropriato. Il Ministero Neozelandese della Difesa Civica e della Gestione delle Emergenze (MCDE, 2010) consiglia fortemente di prevedere un momento durante il quale i volontari possono riportare dell'esperienza vissuta al termine di ogni turno di volontariato, seguito da un *debriefing* più completo una volta terminata l'intera esperienza di servizio. Durante l'alluvione di Senigallia, alcune attività di *debriefing* sono state condotte su base giornaliera, attraverso riunioni di gruppo o telefonate private, ma senza un programma correttamente pianificato, come mostrato dalle risposte al questionario per i volontari.

- Riconoscimento e attività di *follow-up*: Caritas Senigallia ha ringraziato tutte le persone che hanno svolto una qualsiasi forma di volontariato durante l'emergenza principalmente inviando loro SMS per esprimere la gratitudine per il grande contributo. Queste attività, seppur ben pianificate e efficacemente svolte, mancano totalmente di un'importante parte narrativa, come ad esempio avrebbero garantito la condivisione di storie ed esperienze durante eventi celebrativi. Inoltre, un breve SMS può essere seguito da una lettera più lunga o dalla pubblicazione di articoli su media locali e nazionali per raggiungere anche le persone che sono accorse per aiutare anche da altre località. Questo tipo di attività, specialmente se condotte in gruppo, aiutano il recupero emotivo e psicologico dal tragico evento, mentre rafforzano l'affiliazione ad un'organizzazione, come FEMA e le agenzie australiane affermano [FEMA, 2005; ANZEMC, 2015].

1.4.7 Valutazione della gestione dei volontari spontanei da parte di SOS Alluvione e del Centro Sociale Arvultura

Il gruppo informale SOS Alluvione, creando prontamente una pagina informativa dedicata all'alluvione emergenza, "SOS Alluvione Senigallia" ha avuto un ruolo cruciale nelle primissime fasi dell'emergenza. Le informazioni fornite attraverso i post e i messaggi di FB hanno aiutato a prevenire le iniziative spontanee, inappropriate e potenzialmente dannose dei cittadini; hanno facilitato l'invio dei primi volontari spontanei dove necessario; sono stati il mezzo di diffusione delle regole di condotta da seguire in caso di alluvione e delle informazioni ufficiali rilasciate dalle autorità pubbliche. Inoltre, la pagina FB SOS Alluvione Senigallia è stata la prima piattaforma in cui informazioni, richieste di aiuto e offerte di assistenza poterono convergere ed essere poi incrociate. Con l'aumentare della mole di lavoro, di informazioni e richieste, SOS Alluvione, un gruppo informale composto solo da volontari, richiese il supporto di un più grande e ben strutturata organizzazione, come Caritas Senigallia. Come precedentemente discusso, questa cooperazione ha permesso ai volontari di offrire, in modo sicuro, un aiuto rivelatosi cruciale per le persone colpite dall'alluvione.

Nel gestire i propri volontari spontanei, il Centro Sociale Arvultura, ha beneficiato della sua struttura associativa, che si fonda sull'affiliazione volontaria e il fatto di essere profondamente radicati nella comunità locale. Il coordinamento dei volontari spontanei, sebbene implementato su scala ridotta, ha dimostrato diversi punti di forza, come i seguenti: la messa a disposizione di un centro di accoglienza per volontari e orari programmati per la loro ricezione e accoglienza; l'effettuazione di briefing e di momenti formativi prima di ogni turno di volontariato; la definizione di ruoli e compiti da svolgere; l'assegnazione dei

rispettivi compiti ai volontari; la fornitura dell'attrezzatura di base; la raccolta dei feedback dei volontari; il coordinamento organizzativo con gli altri enti attivi sul territorio (principalmente con Caritas Senigallia).

1.5 Discussione

L'analisi e la valutazione della gestione dei volontari spontanei eseguite da Caritas Senigallia, da SOS Alluvione Senigallia e dal Centro Sociale Arvultura durante l'alluvione del maggio del 2014 hanno permesso l'identificazione di alcune questioni cruciali legate all'inclusione dei volontari spontanei nel sistema di risposta ad un'emergenza. In primo luogo, considerato che le tre entità impegnate non sono soggetti ufficialmente parte del sistema di protezione civile, nessuno di loro aveva piani preesistenti o precedenti esperienze di volontariato in emergenza. Seppur in diversi modi, Caritas Senigallia, SOS Alluvione Senigallia e il Centro Sociale Arvultura hanno operato gestioni dei volontari di successo, i cui punti chiave sono riassunti come segue:

- Gestione delle informazioni: la fornitura di informazioni, come ad esempio il "cosa fare e cosa non fare" a seguito di un evento alluvionale, il aver dato informazioni ai potenziali volontari sul dove e quando convergere. Inizialmente, SOS Alluvione Senigallia, successivamente, Caritas Senigallia e su scala ridotta il Centro Sociale Arvultura, hanno prontamente fornito sufficienti informazioni sia online, sia offline.
- Iscrizione e gestione dei VS: includono l'apertura di un centro di accoglienza per volontari, la redazione di un modulo di registrazione volontaria, attività di *briefing* e di formazione dei volontari, l'assegnazione di compiti ai volontari la fornitura di un equipaggiamento comprensivo di sistemi di identificazione, la raccolta di *feedback* dei volontari.
- Coordinamento e cooperazione tra le organizzazioni che gestiscono volontari spontanei con i soccorritori ufficiali e le autorità pubbliche: Caritas Senigallia, officiosamente incaricata del coordinamento dei cittadini volenterosi di aiutare le persone colpite dall' alluvione, ha coordinato la gestione dei volontari con le autorità locali e il COC (coordinamento verticale rivolto ad attività dall'alto verso il basso) e ha gestito le sue attività in raccordo con SOS Alluvione e il Centro Sociale Arvultura (coordinamento orizzontale tra le organizzazioni allo stesso livello). Queste forme di coordinamento strutturate, seppur perfettibili, hanno permesso di evitare duplicazione degli sforzi e un generale miglioramento delle prestazioni in termini di tempestività ed efficacia (Thevenaz & Resodihardjo, 2010). Tale cooperazione integrata può essere definita anche come un'alleanza, come ha fatto Oloruntoba (2010) nel descrivere la triangolazione stabilita tra le unità governative, le organizzazioni non governative e il settore privato i privati durante l'emergenza per il ciclone Larry in Australia nel 2006. Inoltre, come Balcik et al. dichiarano (Balcik et al., 2010), è riconosciuto che gli attori locali hanno una migliore conoscenza dei bisogni delle comunità locali e per questo potrebbero facilitare puntuali rilevazioni dei bisogni e ottimizzare la distruzione nel cosiddetto "ultimo miglio", ovvero la consegna di soccorsi alle aree colpite (Lassiter et al., 2015).
- Cultura del volontariato e competenza nella gestione dei volontari durante attività ordinarie: Caritas Senigallia e il Centro Sociale Arvultura hanno applicato al meglio, all'interno di un nuovo contesto di emergenza, la loro esperienza nel campo del volontariato, applicando regole di condotta e i principi gestionali applicati quotidianamente.

- Conoscenza della comunità locale e dei bisogni del territorio unitamente all'impegno delle organizzazioni in questioni sociali: queste due caratteristiche chiave hanno sensibilmente influenzato positivamente la gestione dei volontari spontanei, soprattutto in termini di affidabilità delle organizzazioni gestori, responsabilizzazione dei volontari, nell'efficacia ed efficienza nello svolgimento delle operazioni di aiuto.

Un altro elemento cruciale è emerso dall'analisi dell'indagine svolta: le percezioni dei soccorritori istituzionali e delle istituzioni locali rispetto ai volontari spontanei che hanno operato a Senigallia differiscono profondamente. Da un lato i operatori di Protezione Civile e delle sue emanazioni non accettano i volontari né li vedono come un potenziale aiuto al sistema di risposta alle emergenze; dall'altra parte, invece, i rappresentanti delle istituzioni locali hanno riconosciuto l'impegno profuso, e seppur ufficiosamente, hanno autorizzato la partecipazione della cittadinanza alle operazioni post alluvione.

1.6 Conclusioni

Il valore dei volontari spontanei nella risposta alle emergenze è stato chiaramente dimostrato, anche durante un disastro di piccola scala, come l'alluvione a Senigallia nel 2014, mentre la ricerca sulla gestione dei volontari rimane ancora limitata (Lassiter et al., 2015), in termini maggiori quella specifica sulla GVS. Allo stesso tempo, questo caso studio ha sottolineato la necessità di un'efficiente gestione dei volontari spontanei e ha evidenziato, alcuni degli aspetti cruciali che potrebbero determinare il successo o il fallimento del loro coinvolgimento, in particolare per evitare che questi si trasformino in cosiddetto "assalto di massa". Basato su una approfondita analisi, il caso studio di Senigallia, ha portato all'identificazione di alcuni punti di forza, debolezza e aspetti migliorabili in conformità con le guide e i manuali internazionali di questo ambito. Un aspetto che richiese un'approfondita considerazione nella progettazione della gestione dei volontari spontanei è stato il comune e persistente atteggiamento degli operatori istituzionali nei confronti di questo particolare tipo di volontari. Sebbene sia stato riconosciuto il loro positivo e importante contributo, come dimostrato dallo specifico caso di studio qui presentato, i manager e i soccorritori continuano a negare l'esistenza del fenomeno della convergenza dei volontari spontanei e di qualsiasi suo positivo potenziale.

Il volontariato emergente è ancora valutato come un ulteriore potenziale pericolo all'interno in una situazione di emergenza. Dall'altra parte però, il Comune di Senigallia ha supportato e incentivato questa forma di volontariato emergente, adottando un approccio innovativo nella gestione della risposta alle emergenze, incaricando, seppur in modo non ufficiale, un'organizzazione senza scopo di lucro di questo compito. Questa posizione adottata dal Comune di Senigallia nel 2014 riflette un cambiamento osservabile a livello internazionale, con l'emergere di nuove strategie di gestione della risposta alle emergenze, finalizzate ad accrescere la resilienza di una comunità in una grave situazione di difficoltà e le quali implicano un'autorità decentralizzata, dove la responsabilità è condivisa tra soggetti diversi, comprese le organizzazioni del terzo settore (McLennan et al., 2016). Allo stesso tempo il caso studio dimostra la persistenza di alcune barriere che limitano il pieno ed ufficiale coinvolgimento dei VS attraverso un ente gestore.

A Senigallia, l'importanza del coinvolgimento della comunità locale nel risollevarsi dalle conseguenze dell'alluvione, permane ancora oggi, oltre cinque anni dopo.

Il Comune di Senigallia ha dato un grande segno di riconoscenza nei confronti di Caritas, invitando questa organizzazione a diventare membro a pieno titolo del recente Comitato Comunale delle Associazioni di volontariato di Protezione Civile. L'obiettivo di questo Comitato è il coordinamento delle organizzazioni di volontariato di Protezione Civile nella preparazione e nella risposta alle emergenze, in accordo con la legge 225/92. Questa legge riconosce il volontariato di Protezione Civile come una delle strutture operative dell'intero Sistema Nazionale. Questo Comitato, il primo in Italia, raccoglie tutte le organizzazioni locali accreditate come Associazioni di Protezione Civile, ad eccezione di Caritas, l'unico membro non accreditato. Durante le inondazioni del 2014, il supporto fornito da Caritas, come così come il livello di competenza dimostrato, gli ha permesso di raggiungere una funzione speciale all'interno di un ente pubblico istituzionale impegnato nella preparazione e risposta alle emergenze (Comune di Senigallia, 2014; Comune di Senigallia, 2017).

L'applicabilità di questi risultati, sebbene apparentemente limitata e discutibile, potrebbe essere duplice: in primo luogo, questa ricerca può aiutare a migliorare lo svolgimento delle operazioni necessarie per la gestione pratica del volontario spontaneo; in secondo luogo, la ricerca propone alle autorità e ai soccorritori istituzionali un modello innovativo di risposta all'emergenza, un approccio a favore di un maggior coinvolgimento dei cittadini attraverso l'inclusione del volontariato spontaneo. La presente analisi, quindi, propone un modello predittivo di una risposta di sistema che preveda una condivisione di responsabilità, a favore di un più ampio impegno civile, il quale però può avere esiti sia positivi che negativi. Da un lato, può aumentare la capacità di recupero della comunità, offrire un sostegno emotivo e favorire l'auto-aiuto (Steffen & Fothergill, 2009) e contribuire alla riduzione della spesa pubblica (Dostal & Balarinova, 2013). Allo stesso tempo, però, può portare ad aspettative non realistiche da parte delle istituzioni pubbliche rispetto al potenziale ruolo dei volontari non affiliati e aumentare la burocrazia e le normative. Tutti questi aspetti del volontariato informale rimangono poco studiati, entrambi durante i tempi ordinari e le emergenze (McLennan et al., 2016). I risultati di questa analisi possono essere applicati ad analoghi contesti sociali e legislativi, in caso di emergenze di simile portata, specialmente all'interno del contesto italiano dove la frequenza delle alluvioni è in costante aumento, come conseguenza delle attività antropogeniche e dell'ampia impermeabilità del suolo (Protezione Civile Italiana, 2017). Solo nel recente 2017, 2 alluvioni massicce hanno colpito alcune regioni del centro e sud Italia, causando complessivamente 9 vittime e danni ingenti. Pur rimanendo a livello locale, i dati per la Regione Marche sono altrettanto preoccupanti. Dal 1955, si sono registrate 10 alluvioni di notevoli dimensioni (Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2014; 2015).

Altre due variabili che limitano l'applicabilità di questi risultati sono la conformazione del sistema di risposta ai disastri e alle calamità e la cultura del volontariato esistente. Entrambi questi aspetti influenzano sensibilmente il modo in cui le persone svolgono attività di volontariato in emergenza, lo stesso fenomeno del volontariato spontaneo e la percezione generale di questa tipologia di volontari (Harris et al., 2016; MCDE, 2010; Smith et al., 2016).

La gestione dei volontari di Caritas Senigallia beneficiò di una ben radicata cultura del volontariato e di una pregressa e duratura relazione di fiducia con la popolazione e le

istituzioni locali. Questi due aspetti possono dunque influenzare la replicabilità del modello, o perlomeno devono essere considerati nell'applicazione degli elementi chiave individuati. Il capitolo successivo, attraverso la comparazione di questo caso studio con altri 5 eventi, mira a validare o confutare i risultati ottenuti con questa prima fase della ricerca.

Capitolo 2

Introduzione

La gestione dei volontari spontanei avvenuta a Senigallia durante l'alluvione del 2014 e analizzata nel precedente capitolo, non rappresenta un caso italiano isolato e straordinario di coinvolgimento della popolazione locale nelle operazioni a seguito di un'emergenza. Oggigiorno, il coinvolgimento dei cittadini nell'intero sistema di gestione dell'emergenza si manifesta in ogni singolo evento e in maniera diversa durante tutte le fasi, dalla attività di prevenzione a quelle di ricostruzione, anche a causa di un progressivo intensificarsi dei disastri naturali e di quelli causati dall'uomo e dei relativi danni causati agli abitanti delle zone colpite. Attingendo dalla letteratura internazionale esistente sul tema, questa ricerca analizza e compara la gestione dei volontari spontanei durante altre cinque situazioni di emergenza recentemente accadute in Italia, a cui si aggiunge quella già condotta per il caso di Senigallia. La ricerca mira a presentare le tendenze attuali del volontariato italiano in emergenza, a fornire raccomandazioni operative per quelle organizzazioni che potrebbero gestire volontari spontanei e infine proporre alcuni spunti per indirizzare un possibile processo di riforma del sistema di Protezione Civile italiano verso un riconoscimento del volontariato in emergenza. A partire dai risultati della ricerca, questo studio sottolinea gli orientamenti attuali nel settore delle operazioni in emergenza a livello locale e internazionale, e le loro implicazioni politiche all'interno del contesto italiano.

2.1 Il volontariato spontaneo in Italia, la comparazione di 6 casi studio

A livello internazionale, il panorama del sistema di gestione delle emergenze è in mutamento. Si osserva, infatti, uno spostamento dell'attenzione generale verso il ruolo del volontario e una maggiore importanza data ad una cittadinanza attiva durante tutte le fasi di gestione dell'emergenza, dalla prevenzione alle attività di ricostruzione. La crescita della rilevanza del concetto di resilienza non solo una moda socio-culturale guidata dall'avvento di nuove tecnologie e da una maggior consapevolezza civile, deriva anche da un intensificarsi della frequenza e della portata delle catastrofi naturali a causa dei cambiamenti climatici e dei disastri causati dall'uomo che mettono a dura prova i sistemi di risposta alle emergenze. Le catastrofi naturali, come le alluvioni, i tifoni, le carestie e le ondate anomale di calore si stanno intensificando a livello globale andando a colpire un numero sempre maggiore di persone e registrando danni ingenti (Thomas e Lopez, 2015). La portata di questi fenomeni è ben leggibile nei seguenti dati. Nel periodo dal 2005 al 2014 i danni a livello internazionale di disastri naturali hanno raggiunto circa i 142 miliardi di dollari all'anno, registrando un netto incremento rispetto ai 36 miliardi di dollari all'anno stimati per i due decenni precedenti (1985-2004) (Guha-Sapir et al., 2015). In Italia, come già precedentemente menzionato, la frequenza di alluvioni e allagamenti continua ad aumentare progressivamente, a causa della conformazione del suolo, dell'intensificarsi degli eventi atmosferici e come conseguenza

dell'intervento umano sul territorio (Protezione Civile Italiana, 2019). Solo recentemente, nel 2017, due alluvioni di dimensioni considerevoli hanno colpito alcune regioni italiane del centro e del sud del paese, causando 9 vittime e danni ingenti. Eventi di simile portata si stanno verificando anche nell'attuale autunno del 2019.

Per quanto riguarda la sicurezza e la protezione sociale, sta prendendo forma, attraverso prassi e regolamenti, uno spostamento delle responsabilità verso attori locali composti da attori privati e pubblici (Bergstrom, 2018). Tra le forme di resilienza ai disastri, l'inclusione dei volontari spontanei nelle operazioni di emergenza è comprovato portare a benefici sia economici sia politici (Waldman et al., 2017), un dato di fatto ampiamente sottolineato anche dalle organizzazioni del settore più importanti del mondo (FEMA, 2005; ANZEMC, 2015; Cottrell, 2010). Nonostante una crescente attenzione verso i VS, sia a livello accademico che da parte degli operatori dell'emergenza, sono ancora carenti i miglioramenti nei processi di coinvolgimento pratico. Parimenti, appaiono ancora lacunose le ricerche finalizzate alla concettualizzazione e ad un'analisi sistematica del volontariato emergente durante i disastri (Strandh et Eklund, 2017). Sul campo, qualora si verifichi l'inclusione dei volontari spontanei, questa avviene per lo più in maniera non strutturata portando a conseguenze negative come una possibile perdita di tempo e risorse preziose e/o il risorgere di conflitti con gli operatori ufficiali (Lorenz et al., 2018). Inoltre, il volontariato emergente si verifica principalmente durante eventi non pianificati e imprevedibili, aspetto non banale che ne complica la misurabilità e gestibilità (Harris et al., 2016).

Il coinvolgimento di volontari spontanei implica numerose sfide endogene ed esogene, sia per l'organizzazione incaricata della loro gestione, sia per il contesto esterno che deve accettarli, includerli e legittimarli. Questo studio analizza il ruolo e il contributo dei volontari spontanei durante 6 recenti emergenze che hanno colpito alcune comunità italiane, con l'obiettivo di presentare un modello ideale di gestione del VS che possa essere adottato da altre organizzazioni locali o che diventi un punto di inizio per lo sviluppo di un quadro normativo nazionale o locale. Questo studio dimostra che un sistema duale di volontariato in emergenza – affiliato ed emergente – è possibile e perseguibile se rispetta alcuni standard minimi.

Il paragrafo successivo ritraccia le tappe fondamentali del volontariato italiano emergente, come questo abbia portato alla fondazione del Sistema di Protezione Civile e al riconoscimento del volontariato di Protezione Civile. Questa sezione è di fondamentale importanza per la comprensione dei processi che attualmente regolano il modus operandi del primo e più importante ente italiano di gestione di risposta ad un'emergenza. Infatti, i modelli e i risultati presentati successivamente sono stati sviluppati per essere di supporto ai processi in atto, che nel contesto italiano sono guidati principalmente dalla Sistema Nazionale di Protezione Civile.

Il metodo di ricerca è presentato nel terzo paragrafo, dove sono spiegate le motivazioni per cui si è deciso di adottare la metodologia della comparazione di casi studio, in che modo sono stati raccolti i dati e come sono state elaborate le conclusioni.

A seguire, nel paragrafo 4, sono presentati i casi studio delle gestioni dei volontari spontanei durante le 6 recenti emergenze esaminate. Ogni caso studio è separatamente contestualizzato e analizzato, poi, nel quinto paragrafo, i casi studi sono comparati tra loro e con le linee guida ISO standard "*Guidelines for planning the involvement of spontaneous volunteers*" (ISO 22319:2017), con l'obiettivo di presentarne i punti di forza, di debolezza, gli elementi condivisi e quelli distintivi. Il settimo paragrafo presenta le discussioni a partire dai risultati

ottenuti, prevedendo possibili scenari per il volontariato italiano in emergenza, il quale potrebbe ufficialmente includere anche i volontari spontanei. Questo sistema duale prospettato richiederebbe nuove regolamentazioni e un generale cambiamento di attitudine nei confronti del volontariato emergente e della partecipazione dei cittadini nelle operazioni in emergenza. Le conclusioni, nell'ultimo paragrafo, riassumono brevemente questa fase della ricerca, i suoi risultati, le applicazioni all'ultima fase di ricerca e quelle potenziali future.

2.2 Il background italiano, dal volontariato spontaneo alla Protezione Civile e ritorno

Tra i paesi europei, l'Italia è una dei più esposti a diversi pericoli naturali e alle relative perdite economiche (Frigerio e De Amicis, 2016), dove gli eventi idrogeologici e i terremoti sono i fenomeni più diffusi che causano enormi perdite umane e materiali. Le cifre sulle conseguenze, in termini di perdite di vite, di inondazioni e frane sono impressionanti. Tra il 1950 e il 2008, in tutto il territorio italiano, le frane hanno causato 4103 morti, mentre nel periodo tra gli anni 1965–2014, 771 persone furono uccise da 441 eventi alluvionali in 420 siti, senza contare le persone ferite ed evacuate e i danni a proprietà pubbliche e private (Salvati et al., 2018).

I pericoli di alluvioni e terremoti sono diffusi ampiamente in tutto il paese. In 2034 comuni italiani, che rappresentano il 25% del totale esistente, inondazioni e frane hanno causato vittime; il 91% dei comuni italiani registra un alto livello di rischio idrogeologico, con 3 milioni di famiglie ad alto livello di vulnerabilità (Trigila et al., 2018). L'Emilia Romagna, la Toscana, la Lombardia, il Piemonte e il Veneto sono le principali regioni con un alto valore di rischio di inondazioni, mentre il 37,6% dei comuni italiani rientra nelle due classi più alte di rischio di terremoto (Zona 1 che include le aree più pericolose, dove i terremoti possono verificarsi con maggiore incidenza e Zona 2, aree che possono essere colpite da terremoti piuttosto forti) (Frigerio e De Amicis, 2016).

Inoltre, il rischio idrogeologico italiano aumenta di anno in anno, come affermato dall'Istituto Italiano per la Protezione e la Ricerca Ambientale nel suo ultimo rapporto in cui è stato riferito che, dal 2015, un nuovo 4% del territorio italiano è a rischio di alluvioni (Trigila et al., 2018). Allo stesso modo, la portata delle perdite e dei danni causati dai terremoti è aumentata negli ultimi decenni, aumentandone il peso sul bilancio economico pubblico (Zanini et al., 2018).

Al fine di comprendere l'analisi dei sei casi studio e dei relativi risultati, è necessaria una breve descrizione della prima e più rilevante agenzia italiana di gestione delle catastrofi e dei suoi processi impiegati, come raccomandato da Gupta et al. (2016), il Servizio Nazionale di Protezione Civile italiano, che è anche uno dei primi soggetti a cui sono indirizzate le conclusioni della ricerca. Come detto, il Servizio Nazionale di Protezione civile italiano è il primo istituto incaricato di eseguire operazioni di emergenza e il primo soggetto, oltre alle stesse persone colpite dalle catastrofi, con cui i volontari spontanei devono confrontarsi. La sezione seguente presenta brevemente il Servizio Nazionale di Protezione Civile italiano e il suo processo di evoluzione dal volontariato emergente a un funzionamento gerarchico basato su una direzione di comando e controllo.

2.2.1 Il Servizio Nazionale di Protezione Civile italiano

“La protezione civile è l’insieme delle attività messe in campo per tutelare l’integrità della vita, i beni, gli insediamenti, gli animali e l’ambiente dai danni o dal pericolo di danni che derivano dalle calamità: previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, gestione delle emergenze e loro superamento” (Dipartimento della Protezione Civile).

Il Servizio Nazionale di Protezione Civile italiano è stato istituito nel 1992, con la legge n. 225 ed è un sistema complesso e gerarchico composto da diverse entità e livelli: il governo centrale dello Stato, le Regioni e le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane. Tutte queste componenti agiscono secondo il principio di sussidiarietà, ovvero la prima risposta all'emergenza, indipendentemente dalla natura e dalla portata dell'evento, deve essere garantita al massimo livello locale possibile, a partire dalla struttura municipale. L'intervento delle componenti superiori dipende dall'estensione e dall'intensità dell'emergenza o dal rischio da affrontare.

In caso di eventi che richiedono un intervento e mezzi di risposta straordinari, il Dipartimento della Protezione Civile assume il compito di coordinamento dell'intera risposta di emergenza, mentre, nel tempo ordinario, ha un ruolo guida nazionale per l'intero sistema di Protezione Civile.

Oltre ai diversi livelli governativi, il sistema di protezione civile è composto da altre strutture operative come il Corpo dei vigili del fuoco nazionale, le forze armate, la polizia, il Corpo forestale nazionale, la comunità scientifica, la Croce Rossa italiana, le strutture del servizio sanitario nazionale, il Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico e le organizzazioni di volontariato di protezione civile. Il servizio di protezione civile opera anche per la prevenzione, attraverso campagne di sensibilizzazione, istruzione e formazione all'interno della società civile.

2.2.1.1 Il volontariato della protezione civile italiana e la nascita dal volontariato spontaneo

Oggi il volontariato è un pilastro essenziale del sistema di protezione civile italiano. I volontari affiliati e formati supportano i professionisti del sistema di protezione civile in tutte le attività, dalla prevenzione alle operazioni di emergenza. Per diventare un volontario della protezione civile e far parte di una squadra di soccorritori, una persona deve prima completare un programma di formazione composto da diversi moduli.

Questa forma di volontariato, definita "affiliata", è nata principalmente dalla prima grande e spontanea mobilitazione dei cittadini durante gli eventi catastrofici che hanno colpito l'Italia nel 1966, 1976 e nel 1980, ma le prime radici del volontariato di emergenza possono essere rintracciate in episodi precedenti, risalenti al giugno del 1859. Il 24 giugno 1859, nei pressi della città di Solferino, all'interno di un territorio che sarebbe diventato parte del suolo italiano, ebbe luogo un episodio decisivo sia per l'unificazione italiana sia per la formazione del Comitato internazionale del Croce Rossa. Nel giugno 1859, all'indomani di una sanguinosa battaglia, Henry Dunant, un uomo d'affari francese che arrivò in una piccola città vicino al campo di battaglia, fu così colpito dalla quantità di soldati feriti e morenti totalmente abbandonati che decise di trascorrere i giorni successivi per aiutare quegli uomini,

raccogliendo donazioni e fondi, mobilitando i volontari e aiutandoli a prescindere dalla loro appartenenza militare. Una volta tornato in Francia, Dunant raccolse i suoi ricordi di quei giorni in un libro, intitolato “i ricordi di Solferino”, una sorta di manifesto contenente due appelli che portarono alla fondazione del movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e costituirono il punto di partenza del diritto internazionale umanitario contemporaneo (Bugnion, 2012).

Tornando a eventi più recenti che hanno portato alla fondazione della Protezione civile italiana, nel novembre 1966 la città di Firenze fu colpita da una massiccia inondazione causata dalla rottura delle sponde del fiume Arno. Un fiume di fango riempì il patrimonio storico della città, come musei, chiese e biblioteche, comprese le opere d'arte presenti al loro interno. I giovani dell'epoca, italiani e stranieri, immediatamente si attivarono convergendo nella capitale della Toscana per ripulire la città e salvare pitture, sculture e libri. Queste persone non erano organizzate né addestrate, ma arrivarono per aiutare anche prima dell'intervento dello stesso governo italiano. Un giornalista italiano li denominò “angeli del fango”, un'espressione ancora usata per riferirsi a volontari che aiutano durante un'emergenza causata da un'alluvione. Come conseguenza di questo evento, la legge nazionale n. 996 del 1970 è la prima del sistema italiano che menziona il volontariato nelle operazioni di soccorso. Secondo questa legge, i volontari spontanei devono essere registrati in un elenco della Prefettura locale per far parte del sistema di risposta alle emergenze. Più tardi, nel 1976, un'altra grande mobilitazione civile dopo i terremoti verificatosi in Friuli (nel nord-est dell'Italia) e dell'altra emergenza che colpì il Sud Italia 4 anni dopo, accelerò finalmente la fondazione della Protezione Civile. Tali eventi e le conseguenti ondate di solidarietà resero palese che ciò che mancava era un sistema in grado di gestire la forza lavoro disponibile ma non addestrata e non organizzata in caso di eventi catastrofici.

Nel corso degli anni, il volontariato è stato considerato sempre più come una risorsa per il paese dalle autorità pubbliche e queste hanno iniziato a identificare i volontari come pilastri cruciali di una società in grado di sostenere e assistere la popolazione.

A conclusione di questo percorso, la Legge n. 225 del 24 febbraio 1992 ha istituito il Servizio Nazionale di Protezione Civile in cui le organizzazioni locali di volontariato accreditate sono riconosciute come “strutture operative nazionali”, quindi parte integrante del sistema pubblico. Le organizzazioni locali di volontariato sono i primi soccorritori ammissibili in una situazione di emergenza, a causa della loro vicinanza geografica e del principio di sussidiarietà su cui si basa l'intero sistema di protezione civile. Lo sviluppo di piccoli gruppi e associazioni, come parte dell'amministrazione locale, ha portato all'espansione delle specializzazioni e all'integrazione del volontariato della protezione civile con il servizio pubblico.

Oggi i volontari della protezione civile sono pienamente legittimati con un alto livello di autonomia e le loro organizzazioni ricevono fondi e risorse dal sistema nazionale. In tutta Italia, circa 1 milione di persone sono oggi volontari della Protezione civile, attraverso oltre 4000 organizzazioni accreditate. I volontari della protezione civile hanno anche un organo rappresentativo, il Consiglio nazionale dei volontari, un organo collegiale il cui scopo è quello di sostenere il miglioramento del sistema di volontariato. I volontari della protezione civile non ricevono alcun compenso, ma in caso di servizio durante l'orario di lavoro, il sistema nazionale rimborsa i loro datori di lavoro, sia pubblici che privati.

Nonostante l'intero sistema di protezione civile sia nato dal volontariato spontaneo, è uno dei primi attori che ancora ha delle resistenze a riconoscere i volontari non affiliati come una

potenziale risorsa, principalmente a causa della loro mancanza di formazione professionale e di precedenti esperienze in operazioni di emergenza.

Il generale atteggiamento negativo della protezione civile nei confronti del volontariato spontaneo deriva anche dalla mancanza di un sistema formale o di linee guida nazionali volte a coinvolgere la gestione dei VS nell'emergenza. Questa inadeguatezza contraddice una realtà nella quale il volontariato spontaneo è ampiamente presente all'indomani di ogni evento catastrofico, fornendo benefici dimostrati sia al sistema di risposta alle emergenze sia alle comunità colpite. La prossima analisi di sei casi studio indaga e mostra questa discrepanza tra il quadro legislativo e la prassi, ponendo allo stesso tempo le basi per nuove tendenze e possibili percorsi futuri per il volontariato italiano in emergenza. Alcuni segnali di cambiamento sono già visibili, come la scelta recente di alcune città italiane di adottare una sorta di codice di condotta o la pubblicazione di istruzioni di base per i cittadini disposti a fare volontariato in caso di catastrofe. Una di queste città è Genova, anch'essa un caso studio di questa ricerca presentata e analizzata successivamente.

2.3 Metodo di ricerca

Questo studio si basa su un progetto di ricerca sulla gestione dei VS durante sei recenti emergenze verificatisi in Italia. Ogni caso di studio è innanzitutto presentato nel proprio contesto, fornendo le informazioni principali e più rilevanti sulle organizzazioni che hanno gestito i volontari spontanei. Quindi, i sei casi studio sono confrontati e valutati, al fine di identificare i punti di forza e di debolezza, elementi comuni e quelli distintivi che possono determinare un coinvolgimento efficace del volontariato spontaneo nelle operazioni di emergenza, specialmente nel contesto italiano.

Lo studio ha come primo obiettivo quello di generare un'ampia panoramica del fenomeno osservato e delle sue tendenze attuali, cercando di colmare le lacune della ricerca sulla tematica. In Italia, infatti, qualsiasi analisi del ruolo, del potenziale e del contributo del VS non è stata ancora condotta in modo sistematico.

Il secondo obiettivo è quello di fornire alcuni suggerimenti e lo stato dell'arte del volontariato d'emergenza, che potrebbero essere utili per future politiche e possibili linee guida per la gestione del volontariato spontaneo (GVS). Queste raccomandazioni sono il risultato delle analisi di somiglianze e differenze tra i singoli casi e come queste caratteristiche abbiano influenzato ogni GVS.

Il caso studio è stato considerato il metodo più appropriato per questi scopi perché esplora in profondità un evento, basandosi al contempo sulla comprensione globale dei processi e dell'insieme di decisioni, all'interno del contesto di riferimento, non considerandolo dunque come un fenomeno isolato (Yin, 2009). In una situazione di emergenza, il contesto è parte del fenomeno stesso, quindi la descrizione e l'analisi di un caso considerando la sua intera impostazione è particolarmente cruciale durante l'indagine del sistema di gestione delle emergenze, in cui numerosi fattori influenzano il modo in cui un sistema risponde a una crisi, come la natura del disastro, il tipo di organizzazioni coinvolte, il quadro normativo, la cultura locale, il ruolo degli operatori ufficiali, ecc. In letteratura, infatti, la metodologia del *case-study* è comunemente e largamente applicata per comprendere le dinamiche e i processi di risposta a un disastro (Chen et al., 2013; Comfort, 1994), permettendo di considerare al contempo la complessità della situazione nel suo insieme (Morra e Friedlander, 1999). *Case-*

study, sondaggi, relazioni e analisi delle notizie sono lo strumento più adatto anche per la più ampia ricerca all'interno del settore delle operazioni umanitarie, essendo metodi che consentono di modellare la complessità del contesto osservato (Kovacs e Moshtari, 2018). L'analisi precedentemente condotta sul caso studio singolo relativo alla GVS durante l'alluvione di Senigallia (Paciarotti et al. 2018) è stata integrata a questa parte di ricerca, dove invece è stato applicato l'approccio metodologico della comparazione di casi studio. L'osservazione di diversi casi di studio ha permesso di analizzare le tendenze attuali e incipienti del volontariato in emergenza e la sua gestione in Italia, confrontando i punti di forza e di debolezza di ciascun caso contestualizzato.

Un approccio di *case-study* multipli offre una prospettiva comparativa, pur mantenendo la differenziazione contestuale, come Goodrick (2014) sostiene affermando che i *case-study* comparativi sono particolarmente utili per comprendere e spiegare come il contesto influenza il successo di un intervento e come meglio personalizzare l'intervento in base al contesto specifico per raggiungere i risultati previsti. La metodologia multi *case-study* prende in considerazione e analizza i dati sia all'interno di ciascuna situazione che attraverso la situazione (Yin, 2009), consente confronti a partire da contestualizzare le differenze tra i rischi e i sistemi di gestione (Waldman et al., 2017).

I criteri applicati per la selezione degli eventi da analizzare e confrontare come casi studio sono i seguenti:

- Gli eventi selezionati garantiscono un'ampia copertura geografica dell'Italia. Infatti, 2 calamità hanno colpito il nord del paese, 3 si sono invece verificati nel Centro e 1 nel sud.
 - Sono tutti eventi recenti analizzati nei loro contesti reali (Yin, 2009), definiti spazialmente e temporalmente (Johansson, 2003).
 - Si concentrano sulle GVS implementate da organizzazioni che non fanno parte del sistema di protezione civile italiano, questo è lo scopo principale della ricerca;
 - Riguardano due tipi di eventi naturali - alluvioni e terremoti - che registrano un'alta frequenza sul territorio italiano. Con questa scelta si punta anche ad aumentare la rilevanza della ricerca nei confronti degli amministratori italiani e dei professionisti delle emergenze.
- I dati sono stati triangolati combinando diversi metodi, tecniche e fonti di prova. La descrizione di ciascun evento si basa su relazioni ufficiali rilasciate da istituzioni e organizzazioni pubbliche coinvolte nelle operazioni di risposta alle emergenze, quindi integrate con articoli dei media e interviste con i rappresentanti di tali enti. I questionari sono lo strumento principale usato per raccogliere dati qualitativi e quantitativi sulle GVS. Gli sviluppi teorici esistenti sono invece alla base della costruzione degli strumenti di raccolta e analisi dei dati: la struttura dei questionari si basa sulle guide e sui manuali principali più importanti su questo argomento, come l'ISO 22319 “*Security and resilience – Community resilience – Guidelines for planning the involvement of spontaneous volunteers*” (ISO/TC 292, 22319: 2017), le linee guida e i *toolkit* pubblicati da attori governativi americani, australiani e neozelandesi (FEMA 2005, ANZEMC, 2015; MCDE, 2006; Shaw et al., 2015) e da organizzazioni no profit esperte ed eminenti nel campo del volontariato di emergenza come l'australiano Volunteering ACT (2015).

La struttura del questionario somministrato è presentata nella tabella 2.1 (l'intero questionario è nella sezione Appendice):

1. Preparazione: la prima sezione del questionario è volta a stabilire se un'entità organizzativa ha un piano di emergenza esistente e/o indaga l'esperienza
--

dell'organizzazione nella gestione dei volontari in tempi ordinari. Quest'ultima parte è stata aggiunta perché essendo le organizzazioni che non fanno parte del sistema ufficiale di risposta alle emergenze oggetto di questo studio, queste spesso non hanno alcun piano di emergenza né esperienza precedente in questo campo.
2. Risposta all'emergenza: <ul style="list-style-type: none"> • Valutazione del ruolo dei volontari • Chiamate e messaggi di reclutamento dei volontari
3. Centro ricezione volontari (CRV) <ul style="list-style-type: none"> • Posizione e accessibilità • Attrezzatura necessaria • Personale di CRV
4. Registrazione e formazione volontari <ul style="list-style-type: none"> • Informazioni richiesta; Registrazione online-offline • Tipo di formazione e relativi formatori
5. Sicurezza e protezione dei VS <ul style="list-style-type: none"> • Formazione generale e specifica • Formazione al CRV / sul campo • Materiale informativo
6. Sistema di identificazione dei volontari
7. Servizi per volontari
8. Comunicazione con i volontari
9. Seguito e attività a lungo termine (<i>Follow-up</i>)
10. Relazioni e attività di coordinamento con altre entità e istituzioni.

Tabella 1 Sezioni dei questionari somministrati

Per ogni caso di studio, sono state identificate le principali entità (non facenti parte del Sistema volontario di protezione civile), che hanno gestito i volontari spontanei, attraverso una ricerca di parole chiave online sui social media, giornali locali e nazionali, escludendo dal sondaggio i volontari indipendenti e coloro che si sono auto-organizzati nel prestare servizio, ad esempio all'interno dei propri quartieri di provenienza. 12 organizzazioni sono state identificate e contattate con un tasso di risposta del 58%. In ogni caso di studio sono stati individuati almeno due tipi di organizzazioni che gestivano volontari spontanei, entrambe organizzazioni della società civile, la prima un'organizzazione di stampo cattolico (Caritas), l'altra, un ente parte della più grande associazione italiana non collegata alla Chiesa cattolica e vicina ai partiti di sinistra (Arci). In un caso, l'alluvione di Genova, anche il Comune ha gestito volontari, ma il responsabile del volontariato non ha accettato di prendere parte al sondaggio a causa del crollo del viadotto Polcevera avvenuto il 14 agosto 2018.

I questionari sono stati somministrati a coloro che furono responsabili della GVS durante ogni evento, per verificare come ogni fase, procedura e azione raccomandata dalle linee guida principali e dalla relativa norma ISO siano effettivamente eseguite. Per ciascuna organizzazione che ha accettato di partecipare al sondaggio, una persona è stata intervistata telefonicamente o con un'intervista faccia a faccia. Tutte le interviste sono state registrate e condotte a settembre 2018. Tutte le persone intervistate, al momento delle emergenze, erano incaricate della gestione dei volontari spontanei e tutte hanno dimostrato di avere una visione sufficientemente completa dell'intero processo di gestione. Gli intervistati, infatti, erano

presenti sia sul campo durante lo svolgimento delle operazioni, sia hanno svolto attività amministrative e di rendicontazione. I soggetti dell'analisi, infatti, sono tutte piccole entità, in cui, durante la risposta all'emergenza, diversi compiti e ruoli sono stati svolti dalla stessa persona.

I dati raccolti e i risultati sono stati confrontati tra loro e con la letteratura esistente sia per testarli che per renderli più affidabili (Baxter e Jack, 2008). La generalizzazione dei risultati è stata condotta analiticamente applicando il principio dell'induzione, che è fatto attraverso la generazione della teoria induttiva o definito anche concettualizzazione (Johansson, 2003). I risultati ottenuti si basano quindi su un'analisi approfondita e sul confronto dei fatti nei casi. Le prove sono presentate nelle seguenti tabelle nelle prossime sezioni.

Successivamente, ogni caso di studio è stato confrontato con gli altri e con la norma ISO 22319: 2017, al fine di presentare i punti di forza, debolezze, elementi comuni e caratteristiche distintive. Questo standard ISO è stato selezionato come valido strumento di valutazione, poiché contiene gli elementi principali e più importanti sulla gestione dei VS presenti in altre autorevoli guide, come quelle elaborate dall'American Federal Emergency Management Agency o dal governo australiano. Inoltre, rappresenta uno standard comune applicabile a tutti i tipi di organizzazioni coinvolte nella pianificazione e gestione dei VS (ad esempio governi locali, regionali e nazionali, enti statutari, organizzazioni internazionali e non governative, imprese e gruppi pubblici e di comunità).

In questa ricerca, per l'analisi del volontariato spontaneo in emergenza e delle organizzazioni correlate responsabili della loro gestione, la tipologia del *Disaster Research Center* viene applicata come strumento per la classificazione delle organizzazioni (Dynes, 1970; Dynes e Quarantelli, 1968). Questa classificazione delle organizzazioni che rispondono a un disastro, già presentata nel primo capitolo, si basa su 2 assi: se l'organizzazione è guidata da strutture sociali vecchie o nuove e se svolge compiti vecchi o nuovi, identificando quattro tipi di organizzazioni: organizzazioni stabilite, organizzazioni in espansione, organizzazioni estese e organizzazioni emergenti.

2.4 I 6 casi studio di gestione dei volontari spontanei durante 6 emergenze italiane

Anno e luogo dell'evento	2012 Nord Italia	2014 Senigallia	2014 Genova	2015 Benevento	2016 Centro Italia	2017 Livorno
Tipo di evento	Terremoto	Alluvione	Alluvione	Alluvione	Terremoto	Alluvione
Tipo di organizzazione	Federazione di organizzazioni cattoliche locali	Organizzazione non governativa cattolica locale	Organizzazione non governativa cattolica locale	Organizzazione non governativa cattolica locale	Federazione nazionale di organizzazioni non governative	Organizzazione non governativa cattolica locale
Tipo di organizzazione (secondo la distinzione DRC)	Organizzazione emergente	Organizzazione estesa	Organizzazione estesa	Organizzazione estesa	Organizzazione estesa nata come emergente	Organizzazione estesa
N. di volontari gestiti ordinariamente	Non applicabile	Oltre 100 persone	Oltre 50 persone	Oltre 50 persone	Non applicabile	Circa 300 persone
N. di VS coordinati durante l'emergenza	120	1500	300	1290	200/300	100
Esistenza di un piano preesistente per la gestione dell'emergenza (inclusa la GVS)	No	No	Si, da circa 25 anni	No	Si	No

Tabella 2 Informazioni di riepilogo su sei case study e sulle organizzazioni correlate che hanno gestito i VS.

Come menzionato nella Sezione 4, per ogni caso di studio, furono contattate le organizzazioni che gestiscono i VS, almeno due per ogni caso, ricevendo una risposta solo da organizzazioni cattoliche, ad eccezione di una collegata vicina ai partiti di sinistra. In Italia, le organizzazioni emanazione della Chiesa Cattolica o che si ispirano ai suoi valori sono ampiamente diffuse

in tutto il paese attraverso una fitta rete di enti a livello nazionale, regionale e locale. Queste organizzazioni possono differire per strutture di gestione, servizi erogati e numero di lavoratori, ma tutte mirano a supportare le persone bisognose con l'importante contributo dei volontari nello svolgimento delle loro attività quotidiane. Allo stesso modo, le organizzazioni legate ai partiti di sinistra, il cui obiettivo è supportare le persone svantaggiate, contano circa 5800 club culturali locali in tutto il territorio italiano.

2.4.1 Terremoto del Nord Italia 2012

Nel maggio 2012, in alcune zone del settentrione italiano si è verificata una sequenza sismica caratterizzata da due shock principali con una gamma di intensità compresa tra i 5,5 e i 6 gradi di magnitudo. Nonostante la moderata entità, il terremoto è stato caratterizzato da una serie di eventi che hanno causato ingenti danni in una zona densamente abitata, uno dei più ricchi distretti industriali italiani (Meroni et al., 2017).

Complessivamente, questi eventi hanno provocato 27 vittime, danni significativi a strutture pubbliche e private e danneggiamenti gravi a beni storici come chiese, torri, castelli e palazzi (Mucciarelli e Liberatore, 2014). Il terremoto è stato classificato come un'emergenza interregionale che ha richiesto un intervento gestito a livello nazionale. Le persone colpite dal sisma, stimate in 80.000 individui, provenivano da 40 comuni diversi (Cimellaro et al., 2013).

Dall'ottavo giorno successivo agli shock sismici principali, diverse organizzazioni cattoliche e senza scopo di lucro della zona colpita fondarono una federazione con la missione di raccogliere aiuti e fornire sostegno alle persone colpite dal sisma. Secondo le tipologie summenzionate e redatte dal DRC, questa federazione nata ad hoc per il terremoto può essere classificata come emergente, perché creata all'indomani del sisma. In realtà, però, le organizzazioni fondatrici erano già esistenti e sono perciò riconducibili alla tipologia DRC "in espansione". Personale dedicato fu inviato vicino all'epicentro del sisma per raccogliere e distribuire aiuti, accogliere e gestire volontari spontanei precedentemente registrati presso le organizzazioni locali di invio. Solo un numero specifico di volontari fu periodicamente inviato sul campo, secondo la richiesta del responsabile del volontariato. Durante i primi due mesi, la federazione per l'emergenza sismica gestì circa 100 volontari, ciascuno per un periodo minimo di 7 giorni. Il compito principale dei volontari fu quello di consegnare cibo e beni essenziali agli sfollati o alle persone isolate, seguendo precise istruzioni dal loro coordinatore. Il sostegno fornito alle vittime del terremoto continuò anche dopo la prima fase di emergenza, quando il quartier generale fu stato spostato in un'altra area e situato in una casa mobile. All'epoca, altre case mobili erano disponibili per i volontari che potevano fare volontariato per almeno una settimana al fine di sostenere la popolazione locale nelle attività di ripresa dalla catastrofe. Come affermato dal coordinatore dei VS: solo la presenza di volontari ha portato una grande ricchezza umana.

2.4.2 Alluvione di Senigallia, 2014

Per comprendere al meglio l'analisi comparativa tra i casi studio, si riportano gli eventi salienti relativi all'alluvione di Senigallia del 2014, oggetto dell'approfondita analisi presentata nel Capitolo 1.

Il 2 e 3 maggio 2014, inondazioni gravi e senza precedenti hanno causato tre morti e ampi danni ad una vasta area territoriale della diocesi di Senigallia, situata nelle Marche, nell'Italia centro-orientale. La città di Senigallia, di circa 44000 abitanti, e le città limitrofe furono le aree più colpite dove si verificarono l'interruzione dei servizi elettrici e telefonici ed estese inondazioni delle aree urbane e residenziali. Le statistiche pubbliche sui danni a cose persone dimostrano la gravità dell'evento: 7 727 famiglie sono state colpite dall'alluvione (tutti i danni segnalati ammontavano a circa 134 milioni di €), tra cui 1 250 hanno perso completamente le loro proprietà; 542 imprese private hanno riportato danni e altre perdite che ammontano a circa 46 milioni di euro (Monachesi, 2015).

Sin dal primo momento, Caritas Senigallia è stata impegnata nelle attività di soccorso e ha partecipato al tavolo municipale di coordinamento dell'emergenza, il centro operativo comunale (COC) presieduto dallo stesso sindaco di Senigallia, seppur non facente parte delle organizzazioni di protezione civile. Tra gli altri compiti assegnati alla Caritas, il Sindaco ha richiesto informalmente a Caritas di coordinare tutti i VS e di gestire i beni donati. Oltre a Caritas Senigallia, altre due entità hanno avuto un ruolo di primo piano nella gestione delle SV: il gruppo informale SOS Alluvione Senigallia e il Centro sociale Arvultura. Entrambi hanno fatto riferimento, seppur in diversi modi, a Caritas Senigallia per coordinare la loro GVS.

Nonostante la missione di Caritas Senigallia è quella di servire le persone bisognose, in relazione alla risposta all'emergenza alluvione, potrebbe essere considerata un'organizzazione in espansione, perché non è un'associazione accreditata presso il Dipartimento della Protezione Civile della città. Infatti, secondo la classificazione della DRC (Dynes e Quarantelli, 1968), Caritas Senigallia ha semplicemente mantenuto i suoi precedenti compiti (a supporto della popolazione locale) istituendo una struttura ad hoc, resa operativa esclusivamente durante il periodo di emergenza. Il numero di VS coordinati da Caritas Senigallia è impressionante, da 700 volontari durante la prima settimana a 1500 alla fine del secondo fine settimana dall'alluvione. La gestione di successo di un numero così elevato di persone, effettuata principalmente in stretto coordinamento con altri soccorritori ufficiali, ha consentito il rapido recupero delle aree più colpite. I volontari hanno aiutato le vittime dell'alluvione rimuovendo rifiuti, acqua e fango e offrendo assistenza adeguata a tutte le persone colpite dall'alluvione. Tutti gli interventi eseguiti dai VS gestiti dalla Caritas furono appropriati e ben coordinati con altri attori, come la Protezione civile e i Vigili del Fuoco.

Il coinvolgimento di volontari locali ha contribuito alla crescita e alla rinascita di una cittadinanza attiva, ha sensibilizzato la popolazione locale su come comportarsi in caso di alluvione e ha aumentato la solidarietà e il sostegno reciproco tra le comunità locali, il che ha permesso alla città di Senigallia di riprendersi dagli effetti devastanti dell'inondazione nel giro di poche settimane.

2.4.3. Genova, alluvioni del 2014 e il sistema ibrido innovativo

Genova, la capitale della Regione Liguria, si trova nel nord-ovest dell'Italia ed è la sesta città più grande del Paese, con circa 580.000 abitanti.

Il 9 e 10 ottobre 2014, a Genova sono caduti circa 70 mm di pioggia in 24 ore, provocando gravi inondazioni. Forti piogge si verificarono anche in aree più estese della regione Liguria, causando straripamenti di fiumi, inondazioni, gravi danni e un morto. A Genova, negozi, edifici pubblici e ampie aree residenziali furono gravemente danneggiati, le auto spazzate da acqua e fango si sono ammassarono l'una sull'altra e le strade furono ricoperte da fango e cumuli di detriti. Il Governatore Regionale in quel momento stimò il danno solo alle infrastrutture pubbliche a 200 milioni di euro.

Il disastro sopra menzionato non è stato un evento isolato. Dal 1970 alluvioni e frane hanno causato oltre 100 morti e dispersi in tutta la regione di Genova. Le alluvioni in quest'area sono definite come alluvioni lampo, cioè inondazioni circoscritte ed estreme che colpiscono violentemente solo determinate aree note. L'acqua di solito si allontana rapidamente, lasciando mucchi di macchine rovesciate, mobili e fango dispersi per le strade. Il rischio idrogeologico di Genova è elevato e in aumento, determinato dal risultato di pericoli e vulnerabilità che vengono progressivamente aumentati a causa dei cambiamenti climatici e del continuo sviluppo urbano che crea una maggiore vulnerabilità (Faccini et al., 2015).

L'elevata frequenza degli eventi alluvionali ha spinto le istituzioni pubbliche locali ad adottare diverse misure per prevenire, ridurre e mitigare le conseguenze delle emergenze, come un piano di emergenza che dal 2010 viene costantemente aggiornato e un sistema di allarme verso tutte le famiglie della città. Alcune azioni adottate sono progettate per trasferire le responsabilità per la sicurezza locale dalle istituzioni pubbliche ai cittadini. Inoltre, le municipalità, a maggior rischio di alluvione, hanno sviluppato la propria strategia di riduzione del rischio da catastrofi, che include piani e azioni sia per la prevenzione che per la risposta alle emergenze. Tutte le operazioni di soccorso sono gestite al massimo livello locale possibile, in primo luogo dal municipio interessato in coordinamento con le organizzazioni di volontariato della protezione civile, i media locali e in stretta collaborazione con le istituzioni cittadine. I nove municipi che compongono la città di Genova sono le prime istituzioni a gestire volontari spontanei, secondo i piani emergenza stilati. Ogni comune offre un luogo in cui i cittadini, disposti a sostenere la popolazione colpita possono convergere. In ogni centro di accoglienza comunale, i VS sono di solito brevemente registrati, assicurati e assegnati con compiti semplici. Al tempo dell'alluvione del 2014, circa 5700 persone senza alcuna affiliazione si offrirono come volontari per sostenere la popolazione colpita.

Nonostante l'organizzazione istituzionale capillare nella gestione dei volontari spontanei, non tutti i volontari non affiliati si sono rivolti a una municipalità per offrire il loro aiuto nelle operazioni di soccorso. Alcuni cittadini, in generale, preferiscono auto-organizzare le proprie operazioni, altri invece rispondono a richieste e inviti rilasciati da associazioni locali e organizzazioni non governative.

Tra gli altri enti privati, l'organizzazione no profit Caritas diocesana di Genova (CDG) ha coordinato e gestito i VS in operazioni di risposta all'emergenza alluvione del 2014. È importante sottolineare che CDG non è un'organizzazione di volontariato di protezione civile accreditata, né il suo scopo è diventarlo. La frequenza degli eventi alluvionali nel territorio di Genova ha però portato CDG a dotarsi di un suo piano generale di gestione delle emergenze. Secondo la classificazione DCR, CDG può essere considerata sia un'organizzazione in espansione che una organizzazione stabilita. Il piano generale di emergenza di CDG prevede la creazione di unità ad hoc da attivare durante le emergenze, come tutte le organizzazioni stabilite. Ogni unità ha attività predefinite che differiscono dai

tempi ordinari e dalle emergenze. In entrambe le situazioni, tutte le operazioni di CDG hanno lo scopo di supportare la popolazione locale, in particolare quelle più bisognose. In caso di emergenza, CDG ha deciso di fornire assistenza e supporto immediati alla popolazione colpita, ma non prendendo parte al sistema ufficiale di protezione civile. In tempi normali, CDG offre assistenza e supporto alle persone bisognose contando anche su una forza lavoro composta da oltre 500 volontari.

Totalmente CDG ha registrato e assegnato 300 volontari entro le prime due settimane, tra cui circa il 30% erano persone già affiliate all'organizzazione per il servizio volontario all'interno dei servizi socio-assistenziali di CDG. Durante l'emergenza, la maggior parte dei volontari già affiliati ha continuato a fornire i normali servizi sociali di CDG che non sono stati interrotti a causa delle inondazioni. Infatti, come accennato in precedenza, le inondazioni colpirono solo alcune aree della città, lasciando completamente intatte le altre.

CDG ha avuto un ruolo di coordinamento non ufficiale nella gestione dei volontari spontanei fornendo loro le attrezzature e le risorse necessarie; formatori esperti; sistemi di identificazione temporanea del volontario; supporto amministrativo ai volontari per l'ottenimento della retribuzione salariale per le giornate di volontariato svolte; un coordinatore generale dell'emergenza e coordinatori delle squadre di volontari sul campo; copertura assicurativa per volontari e professionisti; un ufficio di comunicazione per il rilascio di appelli e aggiornamenti.

L'analisi di questo caso di studio mostra caratteristiche importanti: in primo luogo, presenta un modello di GVS guidato anche da istituzioni pubbliche; in secondo luogo, illustra la possibile coesistenza di un sistema ibrido di GVS gestito da operatori sia ufficiali, sia non ufficiali.

2.4.4 Terremoto in Centro Italia, 2016

Lo sciame sismico che ha interessato un'ampia area del Centro Italia, iniziata il 24 agosto 2016 è stata altamente distruttiva, causando centinaia di vittime (298 vittime), danni, crolli di interi villaggi e la perdita dell'importante patrimonio culturale di quattro regioni centrali (Lazio, Umbria, Abruzzo e Marche). Il 9 settembre 2016, la Croce Rossa ha stimato circa 4454 sfollati (IFRC, 2016). Il 26 ottobre si sono verificati altri due violenti terremoti, seguiti da ulteriori piccole scosse di assestamento, che hanno distrutto ulteriori edifici o li hanno resi strutturalmente insicuri in diverse città e villaggi nelle aree montuose interessate, costringendo altre migliaia di persone ad abbandonare le loro case.

A poche ore dal primo terremoto, migliaia di volontari provenienti da tutta Italia sono confluiti nelle Regioni colpite per portare donazioni e aiutare a salvare i possibili sopravvissuti. I primi soccorritori ufficiali, come i Vigili del Fuoco, gli operatori della protezione civile e le unità alpine hanno cercato di scoraggiare le persone senza esperienza ad offrirsi come volontari, al fine di non ostacolare le prime operazioni di salvataggio. I villaggi più colpiti, infatti, sono situati in zone montuose, difficilmente raggiungibili solo percorrendo le poche vie di comunicazioni esistenti. Quasi immediatamente l'intera società civile italiana ha reagito organizzando raccolte di fondi e beni e successivamente, inviando volontari. Tra quelle organizzazioni che si sono impegnate per le vittime del terremoto, le Brigate della Solidarietà Attiva (BSA) sono state una delle più grandi che ha coordinato altre

entità minori nel fornire supporto (donazioni di beni e cibo, servizi di volontariato, supporto psico-sociale).

Oggi le BSA sono una federazione di organizzazioni locali senza scopo di lucro, un'organizzazione no profit e indipendente, ispirata alle società e ai movimenti dei lavoratori della provvidenza. Si tratta di un'organizzazione in espansione secondo la classificazione DRC, il cui obiettivo è supportare le persone bisognose, colpite principalmente da catastrofi ed emergenze. In risposta a una situazione di emergenza, BSA espandono le sue strutture organizzative mobilitando un massiccio numero di volontari. Le BSA nascono all'indomani di un precedente terremoto, quello che ha colpito la città di L'Aquila nel 2009. Durante questa emergenza, un ingente numero di volontari spontanei si è organizzato attraverso un processo decisionale dal basso. Pochi mesi dopo, quelle stesse persone hanno fondato un'organizzazione formale, indipendente e senza scopo di lucro il cui scopo è supportare le persone bisognose, non solo vittime di catastrofi (ad esempio un gruppo target sono i lavoratori stagionali stranieri sfruttati e costretti a vivere in condizioni disumane).

Nel supportare le vittime del terremoto del 2016, le BSA hanno gestito centinaia di volontari provenienti da tutta Italia. Le persone disposte a fare volontariato presentavano domanda tramite un modulo online. I volontari selezionati erano organizzati in turni la cui durata era compresa tra i 4 e 7 giorni di servizio. Il compito principale del volontario era fornire aiuti (cibo e non) alle persone che vivevano ancora nelle loro case, principalmente in condizioni di totale isolamento.

Oltre alla gestione di un grande numero di volontari, le BSA hanno avuto un ruolo importante sia nelle fasi di recupero, sia di ricostruzione. L'organizzazione ha parzialmente finanziato e coordinato le attività di raccolta fondi per aprire un centro di aggregazione all'interno di un villaggio parzialmente distrutto, uno spazio pubblico per i cittadini, dove incontrarsi e ricostruire il senso della comunità andato distrutto con il terremoto. Un luogo in cui i comitati locali, le associazioni e le organizzazioni informali dei cittadini possono oggi organizzare eventi e incontri, al fine di stimolare la ricostruzione sociale di un'area devastata.

Da un'altra iniziativa di un'organizzazione civica che ha supportato le vittime del terremoto è nato un progetto di ricerca che riunisce accademici, architetti, avvocati, artisti, ingegneri, sociologi e altre figure. Questo ampio gruppo di ricerca tenta di analizzare l'intera risposta alle emergenze, dalla prima emergenza alla fase di ricostruzione in corso, al fine di sottolineare i pro e i contro di un complesso sistema di gestione delle emergenze.

2.4.5 Alluvione di Benevento, 2015

Tra il 14 e il 15 ottobre 2015, uno straripamento del fiume Calore ha causato gravi danni nella città di Benevento e nelle zone circostanti (l'area del Sannio), causando due vittime. In quei giorni si verificarono allagamenti con un elevato carico di sedimenti e in alcune aree l'acqua raggiunse i 7-8 m. Gli argini situati nella città non riuscirono a confinare l'acqua che danneggiò pesantemente alcuni impianti industriali (Valente et al., 2016). L'acqua, una volta ritiratasi, lasciò la città di Benevento pesantemente colpita da questo evento catastrofico. Le auto furono sommerse e spazzate via, i negozi, le strade e le case private inondate di fango e gli scantinati completamente allagati. La mobilitazione di forza lavoro civile e dei soccorritori ufficiali fu rapida e massiccia: l'esercito e giovani studenti uscirono insieme per le strade per spalare il fango, mentre tonnellate di aiuti furono inviati a un'organizzazione

locale cattolica, Caritas Benevento. Entro la prima settimana, Caritas Benevento gestì 778 volontari spontanei, che diventarono 1290 alla fine del primo mese dall'inizio dell'emergenza, il tutto senza un mandato ufficiale da parte delle istituzioni pubbliche (Caritas Diocesana di Benevento, 2016).

Per quanto riguarda le operazioni di volontariato, i servizi forniti furono i seguenti:

- Il coordinamento di squadre di volontariato per operazioni di pulizia e spazzatura (all'esterno e all'interno di abitazioni private, per un totale di 145 interventi);
- Pasti consegnati alla popolazione colpita e ai volontari spontanei e della protezione civile (totale 21.030);
- Ripari per volontari non affiliati e della protezione civile;
- Servizi di supporto psicologico per adulti e bambini;
- Partecipazione alle riunioni del Centro operativo comunale, seppur senza mandato.

Anche senza un'esperienza specifica nelle operazioni di emergenza, né essendo specificatamente parte della sua missione, questa organizzazione ha rapidamente creato un centro di accoglienza volontario, un modulo per la registrazione e un team per la gestione.

La Caritas Benevento ha eseguito una gestione di volontari spontanei che in ogni fase hanno fortemente rispettato le raccomandazioni della manualistica esistente e le linee guida ISO 22319: 2017.

2.4.6 Alluvione di Livorno, 2017

Il 9 e 10 settembre 2017, forti temporali hanno colpito la città toscana di Livorno causando lo straripamento di tre corsi d'acqua, frane e gravi danni ad edifici, strade, ferrovie e ponti. Questo disastro ha causato 8 morti e danni enormi, stimati in 4 miliardi di euro solo per le strutture pubbliche. Come a Genova, è stato un evento di inondazioni improvvise, con l'acqua che ha colpito violentemente solo alcune zone della città, lasciando completamente intatte altre. Di conseguenza, le operazioni di recupero effettuate principalmente da numerosi cittadini sono state gestite o auto-coordinate a livello di quartiere. Tra le altre associazioni che si attivarono tempestivamente, come club sportivi e parrocchie, l'organizzazione non governativa locale, Caritas Livorno (CL), ha immediatamente iniziato a sostenere la popolazione colpita, durante il 1° giorno principalmente in modo informale e in modo più strutturato dal 2° giorno.

Nella quotidianità ordinaria, Caritas Livorno gestisce circa 300 volontari, almeno 50 persone al giorno, ma al tempo dell'alluvione sviluppò rapidamente competenze per gestire l'operatività in contesti di emergenza. Il personale di CL si avvale di un servizio di consulenza fornito da esperti di operazioni di emergenza, che sono immediatamente arrivati a Livorno per supportare il personale di CL. Sotto la supervisione di tali esperti, sempre provenienti dal mondo no profit, CL istituì un Centro di ricezione dei volontari (CRV), pubblicò un modulo di registrazione per potenziali volontari, creò un team per la formazione e il coordinamento di SV e un sistema di identificazione per loro. Entro 2 settimane il CL gestì almeno 100 persone, la maggior parte delle quali si offrì volontaria per un periodo minimo di 5 giorni.

Il contributo dei volontari, auto-organizzati e gestiti da organizzazioni locali, è stato fondamentale per ripristinare rapidamente le condizioni di vita nelle aree colpite. L'impegno della cittadinanza per la propria città e per la propria sicurezza non è terminato dopo

l'emergenza. Una volta rimosso il fango, alcuni cittadini che si offrirono come volontari durante l'emergenza, hanno creato comitati civici locali con l'obiettivo di dare voce alle persone nell'arena pubbliche per essere ascoltati dalle istituzioni. Le prime e principali richieste presentate alle amministrazioni locali riguardarono la trasparenza del sistema di rimborso per danni da alluvione e il miglioramento dell'intero sistema di preparazione e risposta alle emergenze.

Nella sezione seguente vengono presentate un'analisi e un confronto delle sei GVS.

2.5 Risultati

Le prestazioni nel coinvolgimento di SV all'interno dei sei casi studio sono state valutate applicando la lista di controllo inclusa nella ISO 22319: 2017. Nella tabella 3, ogni attività è stata valutata su una scala di cinque punti, da un livello molto basso a un livello elevato di realizzazione della ISO 22319: 2017. Qualora l'organizzazione che gestisce SV non abbia minimamente rispettato la norma ISO specifica, la valutazione assegnata è "Assente", mentre se la sezione delle norme ISO non è applicabile, è riportato l'acronimo "N.A."

	2012 Terremoto Nord Italia	2014 Alluvione Senigallia	2014 Alluvione Genova	2015 Alluvione Benevento	2016 Terremoto Centro Italia	2017 Alluvione Livorno	Commenti
Assegnare responsabilità per guidare, e coordinare i VS	Molto basso	Basso	Molto basso	Molto basso	Basso	Basso	Nessuna organizzazione e fu ufficialmente incaricata della GVS
Comprendere le motivazioni di VS	Molto basso	Molto basso	Molto basso	Molto basso	Molto basso	Molto basso	Nessuno indagò le motivazioni
Chiarire le questioni legate all'assunzioni di responsabilità e sicurezza	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Tutti offrirono una copertura assicurativa e chiarirono le questioni legate alle assunzioni di responsabilità nel modulo di registrazione
Definire le relazioni con i VS (solo coloro che operano indipendentemente dai soccorritori istituzionali)	Medio	N.A.	Medio	N.A.	Medium	N.A.	Non è applicabile a quelle organizzazioni sprovviste di un piano preesistente per la GVS
Comprendere le questioni degli stakeholder	Degli operatori istituzionali	Basso	Medio	Medio	Basso	Basso	Grande importanza fu data ai beneficiari dell'aiuto dei VS, meno agli altri attori
	Dei beneficiari	High	High	High	High	High	
Risk assessment e riduzione del rischio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	
Selezione dei VS	Basso	Molto Basso	Molto basso	Basso	Basso	Basso	
Coordinamento dei VS	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Include la registrazione, la fornitura di Sistema di riconoscimento, risorse, comunicazioni e
Definire le aspettative dei VS	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Il supporto psico-sociale

								è stato considerato inadeguato o carente in ogni caso
Monitoraggio delle operazioni dei VS		Basso	Basso	Basso	Basso	Medio	Basso	Il monitoraggio fu condotto per lo più informalmente
Identificare il bisogno formativo/educativo	Degli operatori istituzionali	Assente	Assente	Assente	Assente	Assente	Assente	Nessuno ha prestato attenzione ad accrescere la familiarità degli operatori istituzionali rispetto ai VS
	Dei VS	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	
Ringraziare e premiare i VS		Medio	Basso/Medio	Alto	Basso	Medio	Medio	Alcune organizzazioni organizzano eventi ad hoc, altri inclusero eventi di ringraziamento all'interno di manifestazioni più ampie
Questioni di lungo termine	Valutazione	Basso	Medio	Basso	Basso	Basso	Basso	In entrambi i terremoti i VS vennero da altre parti di Italia, così che un'affiliazione di più termine non fu realizzabile
	Affiliazione del VS a lungo termine	N.A.	Medio	Alto	Medio	N.A.	Medio	

Tabella 3 Valutazione delle gestioni dei VS applicando la checklist dell'ISO Standard 22319:2017.

Scala: Assente; Molto basso; Basso, Medio; Medio/alto; Alto; N.A. Non Applicabile

Dalla prima analisi effettuata applicando lo standard ISO, sono emerse importanti questioni come segue:

"Assegnare la responsabilità di guidare, gestire e coordinare i VS" e "Comprendere la motivazione dei SV": tutte le organizzazioni risultano inadeguate. La prima è una conseguenza naturale del mancato mandato per la GVS, un affidamento di responsabilità da

parte dei rappresentati delle istituzioni pubbliche fatta solo in modo informale in due casi. Inoltre, nessuna organizzazione ha pianificato o svolto attività volte a comprendere la motivazione dei VS. Questo problema è ampiamente discusso sia dagli accademici (Francis e Jones, 2012; Finkelstein et al., 2005; Holwitt et al., 2017), sia dai professionisti come elemento cruciale per un coinvolgimento riuscito dei volontari. Questa ricerca mostra che, nei nostri casi analizzati, questo aspetto non ha influenzato il successo dell'intero processo GVS.

"Selezione dei VS": nessuna organizzazione ha rifiutato persone disposte a fare volontariato, ne ha effettuato una procedura di selezione adeguata, oltre alle domande incluse nel modulo di registrazione. Alcuni intervistati hanno dichiarato che i moduli di registrazione li hanno aiutati a fare una sorta di auto-selezione, altri che l'elenco dei compiti che i volontari devono svolgere hanno auto-scoraggiato le persone potenzialmente inappropriate. Sulla base del problema di cui sopra, questo risultato apre una discussione sulla necessità di un processo di selezione, un compito impegnativo che può richiedere tempo e risorse umane con l'esperienza adeguata per essere eseguito in modo efficiente ed efficace.

"Coordinamento dei VS": tutti i casi studio sono stati valutati con il punteggio più alto, nonostante alcune differenze sotto analizzate. A seconda di ciascuna situazione di emergenza, tutte le organizzazioni hanno fornito informazioni adeguate sui processi di registrazione dei volontari ed adeguati centri di ricezione volontari; informazioni sufficientemente dettagliate sulle attività da svolgere, le risorse necessarie e i rischi correlati; adeguata formazione, elementi di identificazione e meccanismi di coordinamento. Tutti i VS hanno ricevuto servizi di base, come pasti e trasporto. Inoltre, tutte le organizzazioni hanno fornito una copertura assicurativa per i loro volontari e chiarito le questioni di responsabilità attraverso i loro moduli di registrazione.

"Individuare le esigenze di formazione o educazione- degli operatori istituzionali". Nessuna organizzazione ha consultato gli operatori istituzionali o altre parti interessate al fine di acquisire familiarità con le modalità di coinvolgimento dei VS per garantire l'efficacia del contributo di quest'ultimi. Questa carenza è in parte una conseguenza della mancata assegnazione ufficiale di responsabilità per la GVS, ma è anche un campo in cui le organizzazioni possono migliorare. Informando i rispondenti ufficiali sui processi di coordinamento, ruoli e compiti dei VS, si aprirebbe la strada per un più facile riconoscimento del volontariato emergente da parte dei professionisti dell'emergenza. Questo problema è stato dimostrato anche da altri ricercatori nell'analisi di casi studio e contesti simili. Ad esempio, nell'ambito del sistema tedesco di risposta alle emergenze, una ricerca ha identificato la mancanza di comunicazione tra le squadre di soccorso professionali e i VS come uno dei principali ostacoli alla loro cooperazione (Lorenz et al, 2018).

"Questioni a più lungo termine - valutazione". Un problema che dovrebbe essere considerato maggiormente dalle organizzazioni che gestiscono i VS è la valutazione delle prestazioni dei volontari e della loro gestione. Le valutazioni date ai casi studio sono generalmente basse, nonostante tutte le organizzazioni abbiano dichiarato di aver effettuato una sorta di valutazione, che per cinque su sei fu solo un rapporto qualitativo che includeva interviste con i beneficiari. Solo un'organizzazione, supportata da ricercatori accademici, ha condotto un processo di analisi e valutazione più approfondito, con l'obiettivo di stabilire principi e procedure da seguire in caso di futuri eventi simili. Ciò che manca completamente è la quantificazione del contributo dei VS, sia in termini di ore di lavoro che di spese risparmiate.

Questo tipo di valutazione sarebbe utile nelle attività di lobby e di sensibilizzazione nei confronti delle istituzioni pubbliche.

Un secondo passo dell'analisi dei dati raccolti è stato un confronto mirato a sottolineare le caratteristiche comuni e distintive di ogni GVS. La tabella successiva mostra i risultati di questa analisi comparata, seguendo la struttura organizzativa dei questionari somministrati.

Componenti della risposta all'emergenza	Elementi comuni	Elementi distintivi
1. Preparazione	<ul style="list-style-type: none"> tutte le organizzazioni hanno avuto esperienze precedenti e di lunga durata nella gestione di volontari (non in situazioni di emergenza), tutte oltre 50 volontari. non in caso di emergenza, tutte le organizzazioni dispongono di procedure precise per la gestione dei volontari: registrazione, copertura assicurativa, formazione e un coordinatore dedicato. 	Due entità disponevano già di un piano di gestione delle emergenze che include procedure per la gvs.
2.risposta all'emergenza	<ul style="list-style-type: none"> tutte le organizzazioni hanno definito i ruoli dei vs e le risorse necessarie. in tutte le emergenze, ai volontari sono state fornite le informazioni su dove e quando convergere. 	Solo un'organizzazione ha richiesto ai vs di portare con sé le attrezzature necessarie. Tutti gli altri hanno fornito loro tutte le risorse necessarie.
3.centro di ricezione volontari (CRV)	<ul style="list-style-type: none"> non esiste un modello standard di CRV. Questo dipende dalle dimensioni e dal tipo di emergenza e dalla morfologia e urbanistica della zona interessata e dei suoi dintorni. in tutte le emergenze analizzate, è stato ritenuto appropriato per il suo scopo. 	In caso di terremoto, i crv non furono volontariamente collocate vicino all'epicentro per ragioni di sicurezza
3.1 personale dei CRV	<ul style="list-style-type: none"> Nessuno ha disposto del personale dedicato alla selezione delle richieste di volontariato Tutti si dotarono di un lap-top e di veicoli per il trasporto dei volontari 	Solo in un caso non fu nominato un coordinator dei vs, una grande mancanza secondo le persone intervistate di quella organizzazione.
4.registrazione e formazione dei volontari	<ul style="list-style-type: none"> Tutti utilizzarono forme di registrazione sia digitali sia cartacee Nessuno operò una sorta di colloquio o selezione dei volontari. 	<ul style="list-style-type: none"> 3 organizzazioni richiesero solo informazioni personali. Le altre 3 chiesero anche informazioni sulla disponibilità, attività preferite, attrezzature e esperienze possedute.

5. sicurezza e protezione	<ul style="list-style-type: none"> Tutte le organizzazioni fornirono una vision generale sullo stato dell'emergenza e momenti formative sui compiti da svolgere con le relative attrezzature necessarie. Tutti i volontari furono coperti da assicurazione. 	Una organizzazione non aveva nessun membro dello staff con precedenti esperienze nella gestione di operazioni di emergenza (neanche a titolo personale e volontario).
6. Sistema di identificazione dei volontari	Tutte le organizzazioni fornirono ai volontari almeno un elemento di riconoscimento.	In 2 casi, i vs furono riconoscibili soltanto durante il primo intervento. Per creare una maggiore empatia con i beneficiari, i vs tolsero ogni segno distintivo dal secondo intervento in poi.
7. servizi per i volontari	Tutti i volontari ricevettero il vitto, e sulla base dei bisogni reali ricevettero i servizi di base (trasporto, alloggio).	Solo un'organizzazione rimborsò i volontari per le giornate lavorative perse.
8. comunicazione	Il telefono fu il canale di comunicazione principale.	Un'organizzazione fornì delle ricetrasmittenti ai suoi vs.
9. follow-up	Tutte le organizzazioni tennero attività di follow-up.	In 3 casi le organizzazioni non mantennero nessun contatto con i volontari.
10. Relazioni con le istituzioni/alter organizzazioni che hanno gestito i vs	<ul style="list-style-type: none"> Nessuna organizzazione ebbe un mandato ufficiale per la gvs da parte delle istituzioni competenti. Nessuno ha riportato problemi di sovrapposizione con altri enti impegnati nelle operazioni di emergenza. 	<p>- Solo in un caso, il sindaco dichiarò pubblicamente che un'organizzazione era incaricata di gestire i vs, ma non seguì alcuna comunicazione ufficiale né un mandato.</p> <p>-Durante le emergenze, 3 organizzazioni parteciparono agli incontri di coordinamento delle istituzioni locali. Le altre svolsero una sorta di coordinamento informale.</p>

Tabella 4 Analisi comparata dei 6 casi studio

2.6 Discussione

Dall'analisi e dal confronto dei 6 casi studio sono emersi importanti elementi di discussione come segue.

Da un punto di vista operativo, tutti i casi studio analizzati hanno correttamente compiuto le fasi chiave per il coinvolgimento dei volontari spontanei, secondo le linee guida ISO 2319: 2017. Importanti miglioramenti potrebbero essere fatti per quanto riguarda alcuni compiti specifici, come il processo di selezione dei VS o la fornitura di supporto psicologico per i volontari. La generale mancanza di esperienza nelle operazioni di risposta alle emergenze è stata compensata da una cultura radicata del volontariato e da una lunga esperienza nella gestione dei volontari durante i periodi ordinari. Ciò vale anche per il caso in cui le i VS sono

state gestiti da un'organizzazione emergente (terremoto del Nord Italia, 2012). Tale organizzazione è infatti stata fondata all'indomani del disastro, ma come confederazione rappresentativa di altre organizzazioni con precedenti e lunghe esperienze nel campo del volontariato e il cui personale è stato temporaneamente trasferito all'entità emergente.

Le organizzazioni che per la prima volta hanno operato in caso di emergenza, hanno gestito con successo un gran numero di volontari spontanei applicando le loro regole di condotta e i principi di gestione già esistenti a un nuovo contesto. Inoltre, la ricerca sottolinea come le organizzazioni della società civile già attive nel supportare le persone bisognose, anche in situazioni di emergenza beneficiano di un impegno profondo nelle questioni sociali e di un alto livello di affidabilità.

Da un punto di vista più ampio, all'interno del settore italiano della gestione delle emergenze, questa ricerca sottolinea i vantaggi che un corretto coinvolgimento dei VS potrebbe portare, nonostante il punto cruciale della mancanza di un mandato ufficiale. Dopo l'emergenza alluvione di Senigallia, il Comune ha dichiarato ufficialmente che la Protezione Civile poté operare su proprietà pubbliche grazie alle operazioni condotte dai VS all'interno delle abitazioni private (Paciarotti et al., 2018). Il volontariato spontaneo in caso di emergenza significa anche una maggiore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e un maggior senso di comunità. La ricerca ha dimostrato che i cittadini che si offrono volontari nella risposta alle emergenze saranno maggiormente coinvolti in future attività di preparazione e prevenzione, come dimostrato dai cittadini di Livorno. Simili dinamiche sono state osservate a Genova, dove i cittadini che si offrono volontari durante le emergenze, ancora oggi partecipano attivamente ad ogni fase della strategia di riduzione del rischio di catastrofi della città, dalla preparazione alle attività di soccorso. A Genova, l'intervento volontario dei cittadini è stato ancora più decisivo a causa del ritardo nell'intervento della protezione civile (Springhetti, 2015). Il volontariato d'emergenza ha dimostrato di aumentare la resilienza, come è avvenuto con la risposta al terremoto nel centro Italia. Durante quell'emergenza, nacquero importanti progetti a lungo termine da movimenti volontari, con l'obiettivo di ricostruire il tessuto sociale ed economico distrutto. La partecipazione dei cittadini ha aumentato l'efficacia delle operazioni di prevenzione, risposta e recupero (Marana et al., 2018).

Questa ricerca ha mostrato alcuni importanti contributi forniti dai VS, ma manca ancora una quantificazione del valore del volontariato spontaneo nelle emergenze, in particolare in termini di numero di operazioni di recupero effettuate, ore di lavoro, numero di beneficiari assistiti, costi per la GVS, ecc. Mentre la protezione civile pubblica sistematicamente relazioni esaustive su tutta la risposta alle emergenze, compresa una sezione estesa sul ruolo dei volontari, i rapporti delle organizzazioni che gestiscono i VS sono spesso limitate al numero di volontari coinvolti e a report qualitativi. In questi tempi di generale contrazione della spesa pubblica, una chiara dimostrazione del valore economico dei VS, in termini di risparmio di fondi pubblici, accelererebbe il loro riconoscimento e la regolamentazione a livello istituzionale. Questo sforzo è fattibile, come già citato, è già stato compiuto in Repubblica Ceca, da uno studio che ha stimato il valore economico dei volontari, dimostrando che l'intero sistema nazionale integrato di soccorso non potrebbe rispondere in modo efficiente senza il sostegno dei volontari, specialmente in un paese, dove inondazioni su larga scala sono le catastrofi naturali più frequenti e devastanti (Dostal et al., 2013).

I casi di studio analizzati confermano le visioni che sottolineano l'attuale spostamento verso un modello di volontariato più flessibile, un sistema di gestione delle emergenze che considera diversi modi di volontariato, compresi quelli sporadici ed episodici. Verso questa direzione, stanno emergendo importanti buone pratiche in tutto il mondo. Negli Stati Uniti, la Federal Emergency Management Agency ha istituito un quadro normativo su come gestire i volontari durante un incidente e su come coinvolgerli nell'organizzazione di gestione delle catastrofi (FEMA, 2011). Per rimanere all'interno dell'area europea, il Team Oesterreich ha rappresentato una grande novità in questo settore ed è stato replicato e adattato in altri paesi, come Paesi Bassi e Germania. Lanciato nel 2007, questo progetto austriaco consiste in un database di potenziali volontari spontanei, persone che si registrano in una banca dati online per offrire aiuto in caso di emergenza, al fine di evitare le difficoltà di gestione di tutte le offerte che convergono una volta che una crisi è in atto. In questo modo, i volontari possono essere selezionati e contattati immediatamente, se necessario, da ogni organizzazione e autorità di emergenza austriaca (Neubauer et al., 2013).

L'australiano *Emergency Volunteering and Community Response to Extreme Weather service* (EV-CREW) rappresenta un altro modello complementare di volontariato d'emergenza che può essere sviluppato parallelamente a quello tradizionale. Il sistema ha lo scopo di abbinare le capacità, le qualifiche, la posizione, le attrezzature e i servizi che i volontari potrebbero essere in grado di fornire, con i ruoli di volontariato che diventano disponibili durante un'emergenza. Le organizzazioni impegnate nelle operazioni di emergenza che richiedono forza lavoro aggiuntiva possono ricevere supporto volontario per soddisfare le esigenze della comunità, senza duplicare il lavoro di altre agenzie (Mc Lennan et al., 2016).

Le migliori pratiche sopra menzionate potrebbero essere un punto di partenza ispiratore per ogni territorio per creare il proprio modo di coinvolgere i volontari spontanei. Non esiste un modello assolutamente corretto che può essere applicato a ciascun contesto. Il volontariato dipende da diverse caratteristiche, nella misura in cui i sistemi di risposta alle emergenze possono differire profondamente l'uno dall'altro, ecco perché ogni modello per coordinare i VS deve essere testato e valutato in situ.

I limiti di questa ricerca e la sua potenziale applicabilità in altri contesti dipendono da diverse caratteristiche, in primo luogo si basa solo su casi di studio italiani ed è focalizzata su eventi di piccola e media scala. Lo scopo della ricerca non è quello di fornire soluzioni immediate per la gestione dei volontari, ma piuttosto di presentare uno stato dell'arte parziale del volontariato spontaneo limitato al contesto italiano, agli eventi di piccole e medie dimensioni e ai disastri ad insorgenza improvvisa. Inoltre, non indaga le motivazioni alla base del volontariato spontaneo, né i suoi aspetti sociologico-culturali. Questa ricerca tenta di fornire un quadro generale per la GVS e una base per le politiche future verso un maggiore riconoscimento e regolamentazione del volontariato spontaneo da parte delle istituzioni pubbliche. Nonostante questi limiti, questa ricerca ha mostrato alcuni elementi importanti. In primis, sottolinea che le organizzazioni della società civile, sia associazioni cattoliche o organizzazioni con un orientamento politico, sono importanti punti di riferimento sia per la popolazione locale che per le istituzioni in caso di emergenza. Le organizzazioni della società civile in questione hanno dimostrato capacità, affidabilità e impegno nella GVS in caso di emergenza, dimostrando un approccio professionale nel rispetto dei principali elementi e regole chiave forniti dalle guide principali. Queste organizzazioni, ampiamente diffuse su tutto il territorio italiano, possono essere dei validi soggetti coinvolti nella GVS.

Per il sistema di emergenza italiano, il prossimo passo potrebbe essere un regolamento per la GVS a livello istituzionale locale, ad esempio nominando una potenziale organizzazione che può essere incaricata, tramite accreditamento, di gestire i cittadini che convergono per sostenere le vittime di un'emergenza. Come affermato da Bergstrom, la costruzione della resilienza è anche una questione politica che deve essere inserita nell'agenda pubblica per essere pienamente definita. Le politiche pubbliche, i regolamenti e gli atti pubblici devono incoraggiare il coinvolgimento dei cittadini nel meccanismo di protezione della sicurezza sociale (Bergstrom, 2018), facilitando un mutamento di approccio degli operatori istituzionali che continuano principalmente a fare affidamento su modelli tradizionali di volontariato con uno stile di gestione centralizzato basato sul comando e controllo.

In Italia, i primi segni di questi cambiamenti possono essere letti nelle parole del capo del Dipartimento del Volontariato della Protezione Civile, il quale ha affermato che nell'ambito del processo di riforma in corso del Sistema Nazionale di Protezione Civile, si sta aprendo l'opportunità di regolare il coinvolgimento delle VS. Ciò può essere fatto a livello locale, dando alle Regioni il potere di legiferare su questo argomento (Calzolari, 2018). Considerando che finora solo 15 Regioni italiane su 19 hanno preparato le proprie linee guida per il coordinamento delle operazioni di emergenza (Pilone, 2016), le Regioni ancora non conformi potrebbero includere linee guida per la GVS nei loro piani di emergenza locali.

Ciò rappresenterebbe un importante passo avanti per l'intero sistema italiano di risposta alle emergenze, ma deve essere regolato considerando le possibili conseguenze negative, come lo scarico delle responsabilità delle istituzioni governative o le crescenti questioni legali derivanti da un maggiore coinvolgimento del volontariato. Nel costruire una comunità resiliente attraverso un processo partecipato, il contributo dei cittadini e dei funzionari pubblici dovrebbe essere complementare e non sostitutivo (McLennan et al, 2016).

2.7 Conclusioni

Il volontariato spontaneo in caso di catastrofi ed emergenze è un argomento rilevante, che attira a livello internazionale un crescente interesse. Questo documento in primo luogo definisce chi è il volontario spontaneo e come questa figura si colloca all'interno del sistema italiano di risposta alle emergenze.

Analizzando 6 casi di studio italiani, questa ricerca mira a tracciare, confrontare e valutare le tendenze attuali del volontariato spontaneo all'interno del paese, un argomento ancora trascurato dalla ricerca italiana. Il valore e i contributi che i volontari spontanei possono avere nelle operazioni di soccorso e di recupero sono stati dimostrati durante tutti gli eventi analizzati in questa ricerca, anche se tutti i disastri di dimensioni medio-piccole. La ricerca mostra anche che le organizzazioni della società civile, anche se non fanno parte del sistema di risposta alle emergenze, possono essere un soggetto ideale per la gestione di volontari spontanei.

Sebbene l'applicabilità di questi risultati appaia limitata e discutibile, questa ricerca mira a proporre alcuni suggerimenti e input per il processo di riforma del sistema di protezione civile italiano, poiché in Italia, come nella maggior parte dei paesi in tutto il mondo, la gestione dei volontari spontanei non è ancora regolamentata o addirittura scoraggiata dai soccorritori ufficiali. Come dimostrato da questa ricerca, un riconoscimento formale degli SV come

potenziali attori del sistema di risposta alle emergenze può contribuire a migliorare alcuni degli aspetti deboli dell'SVM analizzato.

Allo stesso tempo, sottolinea i principali punti di forza operativi e di debolezza di ogni GVS eseguita dalle organizzazioni intervistate, dando ad altri potenziali gestori di VS, importanti linee guida pratiche per svolgere questo difficile compito nel modo migliore e più sicuro. Alcuni suggerimenti proposti da questa ricerca possono anche essere utili per sostenere meglio l'accettazione generale del volontariato spontaneo, come conducendo analisi e valutazioni volte a quantificare il contributo delle SV in termini di orario di lavoro e operazioni eseguite.

I risultati presentati possono essere utili per ulteriori ricerche volte a identificare potenziali entità responsabili della GVS o per modellare e testare un sistema per coinvolgere la cittadinanza nelle operazioni di emergenza.

Il prossimo e ultimo capito ha come obiettivo quello di inserire il volontario spontaneo e il suo ente gestore all'interno di un sistema di risposta ad un'emergenza, per indagarne i rapporti e gli effetti a livello sistemico. Lo studio parte dalle realtà osservate per giungere ad una simulazione di un sistema che riconosce e coinvolge i volontari spontanei ufficialmente.

Capitolo 3

Introduzione

Questo terzo e ultimo capitolo conclude il progetto di ricerca sul ruolo del volontario spontaneo in emergenza e di un suo potenziale ente gestore inserendoli all'interno del contesto in cui operano, un sistema complesso dove numerosi soggetti si relazionano tra loro a seconda dei rispettivi ruoli, obiettivi e risorse, secondo norme sociali e entro un contesto legislativo ordinariamente vigente, ai cui si sommano o sostituiscono nuove priorità, ordini gerarchici e propensioni sociali imposte dalla situazione emergenziale.

A partire dai casi studio analizzati, delle dinamiche osservate e analizzate sono stati costruiti due modelli di sistema di risposta ad un'emergenza. Il primo, l'as-is, rappresenta una sintesi delle realtà osservate, un modello che racchiude gli elementi comuni e ritenuti essenziali dei 6 sistemi di risposta studiati. Il soggetto principale di entrambi i modelli, per il quale si è raggiunto un maggior livello di dettaglio, è l'ente gestore dei volontari spontanei, i suoi processi interni e le dinamiche relazionali con gli altri stakeholder.

Il secondo modello, che rappresenta il to-be, è invece un modello ipotetico di sistema di risposta ad un'emergenza, anch'esso focalizzato sull'ente gestore dei volontari spontanei, i processi al suo interno e la rete relazionale al suo esterno. In questa seconda rappresentazione, a differenza del modello as-is, il riconoscimento e il coinvolgimento dei volontari spontanei da parte delle istituzioni competenti, concretizzati nell'affidamento ufficiale della GVS ad un'organizzazione locale della società civile, è considerato un assunto di base. La rappresentazione del funzionamento di questa organizzazione si basa sugli stessi processi osservati nei casi studio, influenzati però dall'ufficializzazione del ruolo e dall'essere parte del sistema di risposta all'emergenza al pari degli altri soggetti istituzionali.

L'obiettivo della modellazione è indagare gli effetti sistemici di un coinvolgimento e di una gestione dei volontari spontanei, con una modalità più rigorosa rispetto alle precedenti analisi maggiormente qualitative e rispetto alla principale letteratura esistente. La costruzione di due modelli, inoltre, permette un'analisi comparativa per la valutazione dei rischi e benefici e delle potenziali conseguenze negative di una e dell'altra modalità di gestione dei volontari spontanei per l'intero sistema di risposta e in relazione ai singoli soggetti coinvolti. Questa opportunità assume un'importanza cruciale se si considera che ad oggi le principali resistenze ad una maggiore inclusione del volontariato spontaneo in emergenza provengono dagli attori istituzionali. Infine, una visione di insieme dei rapporti di dipendenza tra tutti gli attori coinvolti in un'emergenza, dalle persone colpite ai soccorritori, apre a possibili attività di reingegnerizzazione per rendere tutte le operazioni ancora più efficienti ed efficaci.

La necessità di comprendere e rappresentare questa complessità, mantenendo le relazioni sociali e intenzionali, ha portato alla scelta dell'utilizzo di I* o IStar (introdotto successivamente per ottimizzare l'indicizzazione attraverso i motori di ricerca), un innovativo linguaggio di modellazione sviluppato per catturare e rappresentare le informazioni e le proprietà intenzionali e sociali all'interno di un sistema complesso come quello di risposta ad un'emergenza. Il linguaggio di modellazione I* è stato valutato appropriato sia per la rappresentazione di processi realmente osservati e analizzati, sia per la

creazione di un sistema non esistente. I* è stato quindi applicato per la creazione di entrambi i modelli, l'as-is e il to-be.

Il paragrafo successivo presenta la metodologia applicata in questo ultimo capitolo, gli obiettivi del suo ideatore, i campi di applicazione, il funzionamento, i principi e le evoluzioni del linguaggio di modellazione nel tempo.

I paragrafi successivi presentano i due modelli di sistema di gestione dell'emergenza, il modello as-is e o il to-be, ai quali seguono le discussioni dei risultati ottenuti dall'analisi di entrambi i modelli e dalla loro comparazione. Il capitolo si chiude con le conclusioni che sintetizzano l'attività di ricerca svolta, ciò che ne è emerso, le potenziali applicazioni pratico-teoriche e le limitazioni dello studio.

3.1 Metodologia

Il framework iStar (pronunciato "ai star"), scelto come linguaggio di modellazione in questo ultimo capitolo, è presentato dal professore Eric Yu nella sua tesi di dottorato (Yu, 96) ed è un framework agent e goal-oriented. Questo approccio, infatti, si basa sui punti di forza delle tecniche di modellazione orientati agli obiettivi, ma allo stesso riconosce che gli obiettivi sono generati da attori diversi e che le relazioni tra questi attori sono una componente fondamentale per l'ottenimento di una visione globale di un sistema (Yu et al., 2011).

La modellazione orientata agli obiettivi permette di soddisfare diversi livelli di analisi, dal massimo livello di astrazione che risponde ad un requisito analitico di tipo strategico, al più basso, che riguarda invece questioni maggiormente tecniche. Una grande qualità di iStar è di quella di rintracciare anche la razionalità alla base dei processi (il perché), andando così a completare "il cosa e il come" che sono le due dimensioni classiche delle principali tecniche di modellazione.

iStar fu quindi formulato da Yu per rappresentare, modellare ed attribuire a sistemi socio-tecnici degli attributi razionali. Inizialmente fu ideato nel contesto del Requirement Engineering, il processo secondo cui i requisiti di un sistema sono evidenziati, analizzati e validati per produrre un documento (il Requirement Document) che definisca le funzionalità e i servizi offerti dal sistema da realizzare. I requisiti sono ogni informazione (ottenuta in qualche modo) circa le funzionalità, i servizi, le modalità operative e di gestione del sistema da sviluppare.

I primi esempi di applicazione ideati dal creatore del modello, Eric Yu, oltre al Requirements Engineering, sono il Business Process Rengineering; l'analisi dell'impatto di un assetto organizzativo (Organizational Impacts Analysis) e la progettazione di software. Data la sua estrema flessibilità, i diversi livelli di analisi conducibili, tra cui quello della dimensione intenzionale, sociale e strategica, iStar attualmente trova applicazione in numerosi settori. Questo strumento, anche grazie alla facile possibilità di integrarlo con nuovi elementi non presenti nelle tecniche convenzionali, è stato applicato ad ambiti molto vari, da quello della salute e sanità, l'analisi della sicurezza, il commercio online (Dalpiaz et al, 2016)

Un modello actor-oriented presenta numerosi benefici ritenuti fondamentali per lo scopo di questa ricerca. Questo, infatti, può contribuire a comprendere i diversi conflitti di interesse dei diversi stakeholder all'interno di un contesto sociale complesso, come le società moderne (Eric Yu, 2018), che possono anche essere i diversi attori coinvolti in un sistema di risposta

ad un'emergenza. iStar è quindi stato per la sua capacità di focalizzarsi sulle proprietà intenzionali e sociali, allo stesso tempo tenendo in considerazione la complessità di un sistema (Penha et al., 2018).

iStar come linguaggio di modellazione è sostanzialmente costituito da una serie di costrutti grafici che possono essere utilizzati in due tipologie di diagramma ideate da Yu, Strategic Dependency Model (SD Model) e il Rational Dependency Model (RD Model). Successivi sviluppi del modello prevedono anche l'applicazione di un modello ibrido, composto da entrambi all'interno di un'unica rappresentazione. Per questo studio, essendo considerato il più idoneo per gli scopi prefissati, è stato selezionato proprio questo ibrido che applica principi, regole e tecniche di modellazione e rappresentazione di entrambi.

Per comprendere l'applicazione del linguaggio di modellazione ibrido presentato in seguito, si illustrano brevemente le principali caratteristiche di entrambi i modelli applicati.

3.1.1 Strategic Dependency Model (SD) – Modello di dipendenza strategica

Strategic Dependency Model (SD): rappresenta le relazioni di dipendenza intenzionale tra gli attori di un sistema rispetto ad obiettivi, obiettivi qualitativi, compiti e risorse. Questo modello supporta l'analisi delle dipendenze tra soggetti, chi dipende da chi e per cosa, direttamente o indirettamente e può essere utilizzato anche per esplorare le opportunità di ogni attore, attraverso l'analisi dell'oggetto della relazione di dipendenza. Il modello SD permette dunque di indagare le vulnerabilità di un attore tracciandone la catena della dipendenza, così come individuare quali sono gli stakeholder e i loro interessi (Yu et al., 2011). L'approccio intenzionale di questo modello parte dall'assunto che gli attori hanno libertà di azione, all'interno di limiti sociali esistenti (tra gli attori stessi). L'SD Model è quindi una rappresentazione di una rete relazionale di dipendenza tra attori. Un attore, dalla dipendenza da qualcun altro per qualcosa, può raggiungere un obiettivo o uno scopo che altrimenti non sarebbe in grado di realizzare. Rispetto al SR Model, presentato in seguito, mantiene un certo livello di astrazione, modellando le relazioni esterne tra i soggetti.

Graficamente è composto da un insieme di nodi e di collegamenti, dove ogni nodo rappresenta un attore e un collegamento è una relazione di dipendenza tra gli attori. I soggetti ammessi in questo modello sono attori, ruoli specializzati, posizioni e agenti che compongono un sistema complesso. Una prima tipologia di collegamenti tra questi è di tipo binario e possono essere di diverso tipo:

- "is-a" - "è un/una" rappresenta il concetto di generalizzazione/specializzazione di un attore, agente o ruolo. Possono essere collegati con questa relazione solo elementi appartenenti alla stessa categoria (ruoli con ruolo, agenti con agenti).

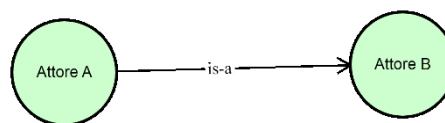


Figura 10. Rappresentazione del collegamento "is-a", "è un/una" tra due soggetti del SD Model

- “Participate-in” - “partecipa a”, rappresenta ogni tipo di associazione diversa dalla generalizzazione/specializzazione.

Non ci sono restrizioni rispetto ai tipi di attori collegati, ma la tipologia di questi determina un diverso significato per ogni tipo di collegamento. Ad esempio, quando la fonte è un agente e il target è un ruolo, significa che l’agente assume un determinato ruolo. Quando, invece, fonte e target sono dello stesso tipo, allora il collegamento rappresenta una parte della relazione tra i due.

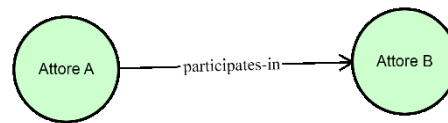


Figura 11 Rappresentazione del collegamento “participate-in” - ,”partecipa a” tra due soggetti del SD Model

Il secondo e più importante livello di collegamento è costituito dai rapporti di dipendenza, dove il soggetto A (Depender), dipende dal soggetto B (Dependee) per una qualsiasi elemento (Dependum) che può essere un obiettivo, un obiettivo qualitativo, una risorsa o un compito. La relazione di dipendenza è intenzionale se il Dependum è collegato in qualche modo a un obiettivo o desiderio del soggetto dipendente, relazione che rende quest’ultimo vulnerabile. In questo modello, gli obiettivi intrinseci del soggetto dipendente (cioè quegli scopi il cui soddisfacimento non dipende da altri soggetti esterni), non sono presi in considerazione, né rappresentati.

I Dependum, gli elementi per i quali si definisce una relazione di dipendenza sono gli stessi che appaiono nel Modello Strategico Razionale (SR Model) e sono i seguenti:

Goal, gli obiettivi rappresentati con una forma ovale, sono le aspirazioni intenzionali di un attore, uno status reale del mondo che si vuole realizzare e che è oggettivamente verificabile; l’attore dipendente si aspetta che il dependee raggiunga l’obiettivo ed è libero di farlo come vuole.

Task, i compiti che un attore vuole svolgere in una determinata maniera, sono rappresentati da una forma esagonale; il depender si aspetta che il dependee esegua il compito nella modalità descritta.

Resource, le risorse desiderate da un attore, possono essere tangibili o intangibili (come ad esempio delle informazioni). Ci si aspetta che il dependee renda disponibile al depender la risorsa.

Softgoal, obiettivi la cui soddisfazione non è univoca, di tipo maggiormente qualitativo, sono graficamente rappresentati a forma di nuvola. Nell’evoluzione del modello (ISStar 2.0), e come adottato da questa ricerca, i softgoal, pur mantenendo le stesse caratteristiche, sono definiti quality, qualità. Nella relazione di dipendenza, ci si aspetta che il dependee soddisfi questa qualità in modo sufficiente ed è libero di scegliere come.

Un attore può quindi essere dipendente da altri attori per qualcosa e da questa dipendenza il primo attore può raggiungere i propri obiettivi (che possono essere anche relativi all’esecuzione di compiti o all’ottenimento di alcune risorse o la soddisfazione di alcune qualità). Allo stesso tempo, però, l’attore diventa vulnerabile a causa di questa relazione di dipendenza, nel caso questa relazione abbia un risvolto negativi per il soggetto che è dipendente.

Nel modello di dipendenza strategica SD Model esistono 4 tipi di dipendenza possibili:

- Dipendenza rispetto ad uno scopo. L'attore A (Depender) dipende da un attore B per realizzare uno scopo tangibile e verificabile. Il modo in cui l'attore B può soddisfare la relazione di dipendenza è solitamente libero, al soggetto A interessa solo l'output, anche se ci si aspetta che l'attore B faccia tutto il dovuto affinché A raggiunga il suo obiettivo.

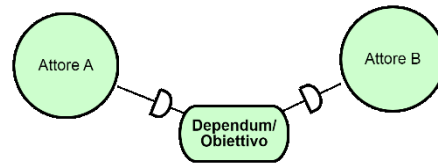


Figura 12 Rapporto di dipendenza rispetto ad uno scopo

- Dipendenza rispetto ad un compito. L'attore A dipende da un soggetto B per compiere una determinata azione. Una relazione di dipendenza rispetto ad un'azione determina come l'azione deve essere svolta, ma non il perché. Ad esempio un medico

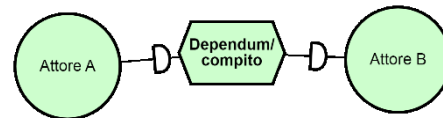


Figura 13 Rapporto di dipendenza rispetto ad un compito

- (A) che prescrive una determinata posologia ad un paziente (B), al fine di curare il malato, dipende da come questi osserverà la posologia prescritta. Una dipendenza rispetto ad un'azione dovrebbe essere vista come una limitazione, più che un'indicazione completa su come svolgere la determinata azione. L'attore B potrebbe non svolgere la determinata azione, anche se completamente abile, solo per una priorità secondaria assegnata. In questa relazione di dipendenza è l'attore A che prende le decisioni.

- L'attore A dipende dal soggetto B per la disponibilità di una determinata risorsa. Un flusso di risorse non determina necessariamente una relazione di dipendenza. In questa relazione di dipendenza non compaiono processi decisionali.

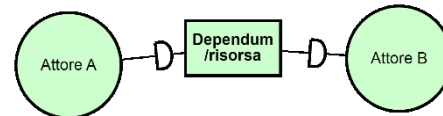


Figura 14 Rapporto di dipendenza rispetto ad una risorsa

- L'attore A dipende dal soggetto B per il raggiungimento di un determinato softgoal, un obiettivo che non è univocamente e chiaramente descrivibile. Ad esempio, ottenere una risposta tempestiva può essere considerato un softgoal, in quanto il concetto di tempestivo non è identificabile in modo non arbitrario. In questa relazione di dipendenza è l'attore dipendente A che prende la decisione finale, ma con il beneficio dato da parte del soggetto B.

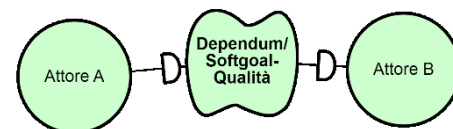


Figura 15 Rapporto di dipendenza rispetto ad una qualità

Esistono diversi livelli di dipendenza, dove ad un grado maggiore corrisponde una maggior vulnerabilità da parte del soggetto dipendente (3 livelli di dipendenza, dal più basso al più alto: Open – Committed – Critical, che possono inficiare il raggiungimento dell'obiettivo da parte del soggetto dipendente).

Per quanto riguarda l'aspetto della vulnerabilità, un fine del modello SD è analizzarlo per indagare la sostenibilità delle dipendenze, cercando pattern di dipendenza che possono servire per rafforzare il coinvolgimento, assicurare il successo o evitare il fallimento. Una modalità per rinforzare il coinvolgimento è creare una dipendenza reciproca, cioè facendo in modo che il anche l'attore B, da cui dipende l'attore A, abbia un rapporto di dipendenza nei confronti di quest'ultimo. Garanzia (assurance), presume che il soggetto B soddisfa la relazione di dipendenza di A in quanto ha degli interessi propri a farlo. Assicurazione (insurance), diminuisce il livello di dipendenza creando più relazioni di dipendenza con soggetti diversi per uno stesso scopo. Ad esempio un paziente che chiede un consulto a più medici. A differenza della garanzia, i meccanismi di assicurazione possono essere presi dal Dependee senza coinvolgere il Dependee. I diversi meccanismi per diminuire la vulnerabilità di un soggetto possono essere anche combinati tra loro.

Nei due modelli di sistema di risposta ad un'emergenza rappresentati in seguito saranno indagate le possibilità per ridurre le dipendenze dei vari soggetti in relazione alla gestione dei volontari spontanei.

3.1.2 Strategic Rational Model (SR) – Modello strategico razionale

Strategic Rational Model (SR), mostra invece le questioni, problematiche e interessi che i vari attori hanno rispetto ai processi esistenti e alle alternative proposte e come queste potrebbero essere affrontate in termini di relazioni mezzi-fini. Collegamenti mezzi-fini sono considerati come applicazioni di regole generiche all'interno di particolari contesti. Gli attori possono raggiungere un determinato obiettivo autonomamente o dipendendo da altri. Un insieme di processi interconnessi tra loro necessaria ad un soggetto per raggiungere un qualsiasi scopo è chiamato "routine". La routine è il primo veicolo attraverso il quale un agente può ottenere ciò che vuole. È una sorta di template per le attività ricorrenti di un agente ed è composto di sotto obiettivi, sub-task, risorse e qualità tra cui possono esistere alcune limitazioni, ad esempio una dipendenza temporale. L'insieme delle routine di un attore sono descritte dettagliatamente dal modello SR.

I livelli di analisi possibili con questo modello possono essere 4: analizzare le abilità di un soggetto di ottenere un risultato se ha una routine; analizzare la fattibilità della routine necessaria; studiare la sostenibilità della routine rispetto ai criteri qualitativi desiderati; validare se le assunzioni fatte nel ragionamento sulla routine siano credibili, giustificabili.

È un modello che fornisce una visione strategica, intenzionale, perché un attore non solo compie azioni (l'unica componente mostrata dalla maggior parte di modelli) ma ha delle motivazioni, degli scopi alla base delle proprie azioni. Gli aspetti intenzionali possono essere tradotti con i concetti di obiettivi, credenze, abilità e impegno. Un attore è strategico quando non solo si focalizza sul raggiungimento degli obiettivi a breve termine, ma anche si interessa delle implicazioni a lungo termine della rete relazionale con gli altri soggetti, ad esempio le opportunità e gli elementi di vulnerabilità che sono presenti in una data configurazione relazionale.

Il modello SR supera l'astrazione del modello SD per permettere una comprensione più profonda delle motivazioni alla base dei processi. Questo modello descrive le relazioni intenzionali interne agli attori stessi, come quelle mezzi-fini. Graficamente è composto da

collegamenti e nodi che lavorano insieme per fornire una struttura rappresentativa per esprimere la razionalità dietro ai processi.

Lo Strategic Rational è composto da 4 tipologie di nodi, che si basano sulla stessa distinzione fatta per le diverse dipendenze del SD Model: obiettivi, compiti, risorse, softgoal/qualità, rappresentati con le stesse forme grafiche, ma in questo caso situati all'interno delle linee di confine di ogni attore. Tutti gli elementi che appaiono nell'area privata di un singolo attore, rappresentano elementi a cui intenzionalmente il soggetto aspira e desidera, le rispettive risorse e compiti per raggiungerli. Se invece questi elementi appaiono all'esterno dell'area definita dell'attore, allora sono elementi in un rapporto di dipendenza con un altro attore del sistema (SD Model).

Questi elementi intenzionali sono collegati tra loro attraverso dei legami che ne definiscono la relazione:

1. Refinement – affinamento, perfezionamento – collega gerarchicamente compito con obiettivi. Esistono 2 tipo di collegamento di questo tipo, un E e un O, la E richiede che ci sia il soddisfacimento di entrambi i sotto elementi per quello dell'elemento principale; O il soddisfacimento dei sotto elementi è perfetto sostituto per il raggiungimento di un obiettivo. Graficamente sono entrambi rappresentati da una freccia, l'” O” è una classica freccia con la punta triangola, l'” E” è una freccia con la punta a croce.
2. Needed by – necessario a. Collega una task con una risorsa e indica che l'attore necessita della risorsa per eseguire un determinato compito, rappresentato da una linea che termina con una pallina nera.
3. Contribution – rappresenta gli effetti degli elementi intenzionali sulle qualità (softgoal) e questo tipo di collegamento è essenziali per l'analisi delle alternative tra obiettivi e task all'interno dei processi decisionali. 4 tipi di contributo: “make” la risorsa apporta evidenze sufficienti per la soddisfazione del target; “help” – evidenze debolmente positive; “hurt” deboli evidenze negativa – “brake”: sufficienti evidenze negative. Questi collegamenti sono rappresentati da frecce includono la descrizione della relazione.
4. Qualification - qualifica: lega una qualità al suo soggetto che può essere una task, un obiettivo o una risorsa, rappresentata con una linea tratteggiata.

		Target del collegamento (destinazione)			
		<i>Goal/Obiettivi</i>	<i>Quality/Qualità</i>	<i>Task/Compiti</i>	<i>Resource/Risorse</i>
Collegamento parte da	<i>Goal/Obiettivi</i>	<i>Refinement</i>	<i>Contribution</i>	<i>Refinement</i>	/
	<i>Quality/Qualità</i>	<i>Qualification</i>	<i>Contribution</i>	<i>Qualification</i>	<i>Qualification</i>
	<i>Task/Compiti</i>	<i>Refinement</i>	<i>Contribution</i>	<i>Refinement</i>	/
	<i>Resource/Risorse</i>	/	<i>Contribution</i>	<i>NeededBy</i>	/

Tabella 5 Relazioni tra elementi intenzionali nel modello Strategic Rational

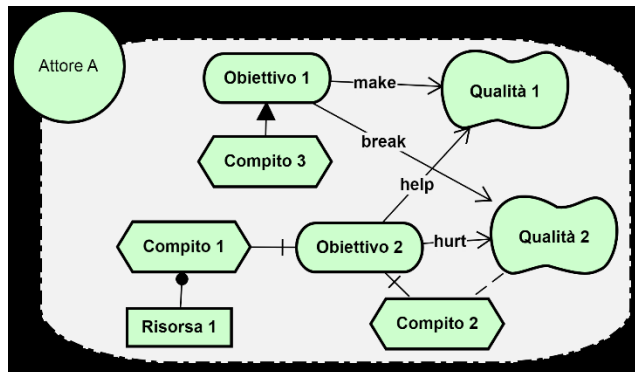


Figura 16 Esempio di modello SR dove sono rappresentate le possibili relazioni tra elementi intenzionali

3.1.3 Il modello ibrido e lo strumento di rappresentazione, il software di modellazione, piStar

Questo studio utilizza un ibrido dei due modelli, all'interno della stessa rappresentazione sono infatti presenti sia gli elementi intenzionali interni ai singoli attori e i collegamenti tra questi, sia le relazioni di dipendenza tra gli attori principali di un sistema di risposta ad un'emergenza. La commistione dei due modelli ideati inizialmente da Yu come rappresentazioni diverse che sottostanno a scopi diversi (Yu, 1995), è stata recentemente promossa dalla comunità scientifica sostenitrice di IStar, la quale ha elaborato un'evoluzione del linguaggio originale denominandola iStar 2.0. In questa rappresentazione ibrida di iStar alcune aree di pertinenza degli attori sono aperte, altre non sono visibili, mostrando solo i collegamenti tra attori e non le loro qualità ed elementi intenzionali (Dalpiaz et al., 2016). L'utilizzo di entrambi i modelli, il SR model e il SD model, permette di mostrare nel dettaglio il processo di gestione dei volontari spontanei e contemporaneamente come questo si inserisca all'interno dell'intero sistema complesso.

Lo strumento per la rappresentazione grafica utilizzato per entrambi i modelli è lo strumento piStar (Pimentel and Castro, 2018) la cui interfaccia è disponibile gratuitamente online e permette la creazione di modello ibrido che unisce elementi del SR model e del SD model. Il modello creato da Eric Yu, I*, ha portato allo sviluppo di numerosi software, strumenti plugin, estensioni e applicazioni. Il merito di piStar è innanzitutto la sua facile estendibilità da parte di programmatori e sviluppatori, opzione non vagliata da questa ricerca grazie alla disponibilità di un recente e importante aggiornamento dello strumento che lo ha reso sufficientemente performante per lo scopo preposto. Un secondo vantaggio dello strumento piStar è di guidare l'utente alla costruzione di modelli metodologicamente corretti, permettendo la sola creazione di collegamenti e rapporti di dipendenza tra elementi diversi secondo le regole di modellazione I*. Un terzo e ultimo vantaggio per la quale si è scelto questo strumento tra altri, è la possibilità di modificare facilmente la visualizzazione del modello, passando da uno SD Model ad un SR Model o ad un modello ibrido. Questo è possibile grazie alla funzione che permette di espandere o comprimere completamente le aree di pertinenza esclusiva di ogni singolo attore. In questo modo è possibile mostrare solo i

rapporti di dipendenza tra i soggetti di un sistema, oppure questi unitamente alle strategie interne di tutti gli attori o solo di alcuni. Questa opzione consente una visualizzazione del modello maggiormente idonea al livello di analisi effettuata, eliminando eventuali elementi non pertinenti soprattutto all'interno di modelli molto complessi dove la rete di collegamenti è particolarmente piena di elementi.

3.2 Modellazione di un sistema di risposta ad un'emergenza con piStar

Il presente modello, realizzato applicando il linguaggio iStar 2.0 (Dalpiaz et al., 2016), un'evoluzione dell'originale I* ideato da Eric Yu (Yu, 1995), rappresenta l'astrazione di un sistema di risposta ad un'emergenza all'interno del quale un'organizzazione locale della società civile, non accreditata come organizzazione di volontariato di Protezione Civile, si assume il ruolo di gestione dei volontari spontanei senza un mandato formale da parte delle istituzioni né attribuzioni di responsabilità da parte del Dipartimento di Protezione Civile competente. Il modello è stato creato sulla base delle approfondite analisi dei 6 casi studio precedentemente presentate, durante i quali i volontari non affiliati ad organizzazioni di Protezione Civile, sono stati gestiti da enti il cui principale scopo è quello di aiutare le persone in situazioni di difficoltà, ma non specificamente in emergenza. Il modello creato aspira a presentare una sintesi degli elementi comuni e più caratterizzanti osservati nei 6 casi studio oggetto della ricerca. L'esperienza pregressa nel settore del volontariato in tempi ordinari, l'applicazione di processi gestionali del volontariato consolidati, la buona reputazione e la fiducia della comunità locale sono alcuni elementi chiave rintracciati in ogni caso studio analizzato, e riproposti come caratteristiche determinanti in questo modello.

Il secondo modello, *to-be*, presentato in seguito, presenta invece un sistema di risposta dell'emergenza all'interno del quale le organizzazioni della società civile che assumono il ruolo di enti coordinatori e gestori dei volontari spontanei sono legittimati e riconosciuti anche dall'insieme di enti istituzionalmente preposti alle operazioni di risposta ad un'emergenza, le organizzazioni di Protezione Civile di volontariato e non e gli organismi governativi competenti (comunali, provinciali, regionali o nazionali).

L'obiettivo principale è quello di mostrare i benefici sistemici che apporta una corretta gestione del volontariato spontaneo in emergenza, dimostrando, allo stesso tempo, che un sistema duale di gestione dei volontari aumenta l'efficienza e l'efficacia dell'intero sistema di risposta. Il modello permette anche la visualizzazione e l'analisi dei possibili rischi e delle potenziali negatività di un'inclusione ufficiale dei volontari spontanei, proponendo allo stesso tempo possibili misure preventive e correttive.

In secondo luogo, la rappresentazione della gestione del volontario spontaneo con lo strumento piStar, offre anche una sorta di linea guida operativa e intuitiva per le organizzazioni gestori dei volontari spontanei. Sono infatti riportati tutti i passaggi chiave, i processi e le risorse fondamentali per realizzare un'inclusione efficiente, efficace e sicura dei volontari emergenti. Il modello non può considerarsi un manuale operativo esaustivo, in quanto non può includere elementi di dettaglio che, dalle analisi condotte, si sono rivelati essere fondamentali, ma ha il merito di offrire una rappresentazione grafica sintetica, di discreta leggibilità e comprensione anche per i non addetti ai lavori.

3.2.1 Il modello iStar as-is di gestione dei volontari spontanei in un sistema di risposta ad un'emergenza

I soggetti parte di questo sistema, rappresentato con lo strumento piStar, sono quelli rintracciati in tutti i 6 casi studio e la cui presenza è riscontrabile nella maggioranza delle situazioni di emergenza registrate sul territorio italiano in tempi recenti, da quando cioè è in vigore l'attuale conformazione del sistema di Protezione Civile Italiano a cui si affianca una gestione, più o meno informale, dei volontari spontanei. Questi soggetti sono i seguenti: l'ente che gestisce i volontari spontanei; gli operatori e i soccorritori istituzionali, i quali includono ogni tipologia di organizzazione di Protezione Civile, dalle organizzazioni di volontariato di Protezione Civile ai Vigili del fuoco, Croce Rossa, ecc.; le istituzioni coinvolte (che possono essere comunali, provinciali, regionali o nazionali a seconda dell'entità dell'emergenza); il tavolo di coordinamento istituzionale (nel caso di emergenze minori è chiamato Centro Operativo Comunale); le persone colpite dall'emergenza in qualsiasi maniera; la comunità locale in senso più generale; gli individui provenienti da altre zone che desiderano offrire aiuto alla popolazione locale. I collegamenti principali tra questi attori sono la partecipazione delle istituzioni locali, degli operatori e soccorritori ufficiali al tavolo istituzionale di coordinamento dell'emergenza e l'appartenenza delle persone in situazioni di bisogno alla comunità locale.

Come punto di partenza per la lettura del modello iStar si è scelta l'analisi degli elementi razionali relativi all'organizzazione che gestisce i volontari spontanei, che si trovano all'interno dell'area di pertinenza esclusiva di questo ente. L'oggetto di questa analisi rappresenta lo Strategic Rational Model dell'ente che gestisce i volontari spontanei.

Premessa la necessaria disponibilità dell'ente a gestire e coordinare i VS, il primo compito di questo è "informare circa la possibilità di compiere attività di volontariato", includendo dettagli su dove e quando potersi presentare per offrire aiuto alla popolazione colpita da un'emergenza. Questa semplice task è in un rapporto di dipendenza con un obiettivo degli operatori ufficiali dell'emergenza, in quanto il fornire indicazioni precise alla popolazione sulle possibilità di volontariato previene una possibile convergenza di curiosi, potenziali volontari spontanei verso i luoghi colpiti e/o verso i quartier generali delle organizzazioni di Protezione Civile, che dovrebbero quindi impiegare tempo e risorse umane per reindirizzare questi individui. Questo e gli altri rapporti di dipendenza che legano i diversi soggetti coinvolti sono presentati in maggior dettaglio nel paragrafo successivo.

L'entità della disponibilità delle persone ad aiutare e quindi a rispondere all'appello dell'organizzazione è determinata dalla reputazione dell'ente stesso, dove ad una buona reputazione e ad un radicamento nella comunità potrebbe corrispondere un'elevata partecipazione della popolazione locale.

Un obiettivo, il cui raggiungimento è vincolante per il volontariato spontaneo in emergenza, è l'ottenimento dell'accettazione dei volontari spontanei da parte delle persone in qualche modo colpite da un disastro. Essendo un elemento presente in una relazione di dipendenza, le sue caratteristiche sono analizzate nel paragrafo successivo.

Accogliere le persone disponibili ad effettuare un servizio di volontariato è invece un'attività che richiede uno staff dedicato ed un luogo di ricezione, il cosiddetto centro di ricezione

volontari. Queste due risorse, unitamente ad un modulo per la registrazione sono le risorse necessarie affinché sia possibile redigere una lista delle disponibilità dei volontari spontanei, che sarà poi incrociata con quella contenente le richieste di aiuto delle persone, informazioni alla base dei criteri di creazioni di gruppi di VS e di assegnazione di compiti. La qualità delle informazioni rispetto ai bisogni, il livello di dettaglio e di aggiornamento sul luogo e la tipologia degli interventi necessari, dipendono anche dalla conoscenza pregressa delle peculiarità sociali da parte dell'organizzazione in analisi, che può variare dalla semplice consapevolezza della conformazione urbana dell'area colpita, fino alla conoscenza di particolari situazioni di fragilità che potrebbero richiedere interventi urgenti e personalizzati. La presenza di persone anziane, disabili, minori o persone con ridotte mobilità potenzialmente colpite dall'emergenza, dovrebbe infatti attivare operazioni prioritarie e tempestive. Informazioni rilevanti e attendibili sull'evoluzione della situazione della popolazione locale dipendono sensibilmente anche dagli aggiornamenti riportati da chi opera direttamente nelle aree colpite. Nel caso di forza lavoro volontaria e non precedentemente formata, si rende necessaria una particolare formazione per riuscire a raccogliere, interpretare e riportare le informazioni rilevanti dal campo. La preparazione dei volontari, in senso più ampio, inoltre, contribuisce significativamente all'ottenimento di un corpo di volontari spontanei capace di fornire un supporto appropriato alla popolazione in condizioni di bisogno. Nel modello presentato, un'altra risorsa incide sensibilmente sul raggiungimento di questo obiettivo qualitativo, la lunga esperienza pregressa nel settore del volontariato dell'organizzazione che gestisce i volontari spontanei. Dai casi studio analizzati, infatti, la capacità di gestire quotidianamente numerosi volontari all'interno di una molteplicità di servizi socio-assistenziali, si è rivelato essere un fattore che ha ampiamente contribuito alla stessa funzione anche in situazione di emergenza, qualora vengano applicati gli stessi principi gestionali declinati ad un nuovo contesto operativo e straordinario. Altre due risorse, la cui fornitura è raccomandata da tutte le guide e la manualistica del settore, sono la dotazione di elementi di riconoscimento con cui equipaggiare i volontari spontanei e la fornitura dell'attrezzatura necessaria per il tipo di operazione assegnata. Nel modello presentato il collegamento tra questi e l'obiettivo qualitativo rinominato come "VS capaci di fornire un supporto appropriato" è meno forte rispetto ai due elementi precedentemente menzionati. Questa scelta deriva direttamente dall'analisi dei casi studio, dalla quale emerge che la mancanza o la fornitura di queste risorse in maniera non completamente corretta o completa, non ha compromesso la qualità dell'apporto fornito dai volontari. In uno dei casi, il coordinatore dei volontari ha persino scelto di fornire un sistema di riconoscimento ai volontari solo durante il primo intervento, elemento distintivo poi rimosso con l'obiettivo di creare un maggior legame empatico tra l'operatore e il beneficiario del sostegno. Un'ultima risorsa, la cui presenza o assenza può invece sensibilmente incidere sull'esito dell'inclusione di volontari spontanei, è la copertura assicurativa per le gli individui stessi e per i danni contro terzi.

Un'attività presente nella principale manualistica del settore, menzionata anche dell'ISO relativo (22319:2017), è la selezione dei volontari in base alle caratteristiche personali, attitudini e preferenze. La scelta di non inserirla in questo modello *as-is*, deriva dalla constatazione che in nessuno dei precedenti casi studio analizzati i volontari siano stati in qualche modo selezionati preventivamente all'entrata in servizio. Alcuni degli operatori intervistati affermano che il modulo di iscrizione abbia rappresentato per alcuni una sorta di deterrente che contribuì a scoraggiare le persone meno appropriate. Altri sostengono che il

tipo di emergenza e i relativi compiti previsti per i volontari abbiano spinto solo le persone più idonee ad offrirsi. Infine, alcuni operatori partecipanti all'indagine, trovano nella reputazione e notorietà dell'organizzazione coordinatrice un criterio auto-escludente per i potenziali volontari le cui motivazioni e predisposizioni personale non sono in linea con la missione e i valori dell'ente stesso. Essendo questo un modello riassuntivo della realtà osservata durante la precedente fase di ricerca, quest'azione non compare, seppure sia sempre considerata un passaggio chiave. Come si evince dal secondo modello presentato in seguito, teorizzando un sistema duale di volontariato, emergente e spontaneo, una fase selettiva potrebbe diventare più vincolante e necessaria per una corretta gestione e un coinvolgimento efficiente ed efficace del volontario spontaneo nel sistema di risposta ad un'emergenza. Riassumendo, le attività e le risorse risultate essere fondamentali per una gestione di volontari capaci di offrire un supporto appropriato e puntuale alle persone colpite da un'emergenza, presenti in tutti casi studio analizzati, sono le seguenti:

- Informare su dove e quando presentarsi per offrirsi per attività di volontariato;
- Un luogo, il centro di ricezione volontari, per registrare, formare e gestire i volontari;
- Una o più persone dedicate alla formazione, al coordinamento e alla gestione dei volontari;
- Una pregressa e consolidata esperienza di gestione del volontariato nelle attività ordinarie dell'organizzazione;
- Una profonda conoscenza del tessuto sociale della comunità colpita dall'emergenza e dell'eventuale presenza di persone con bisogni speciali (persone con disabilità, anziani, minori, etc.)
- Le necessarie coperture assicurative e una corretta gestione delle questioni legate alla responsabilità durante il servizio svolto e alla privacy dei volontari;
- L'accettazione dei volontari spontanei da parte delle persone colpite da un'emergenza;

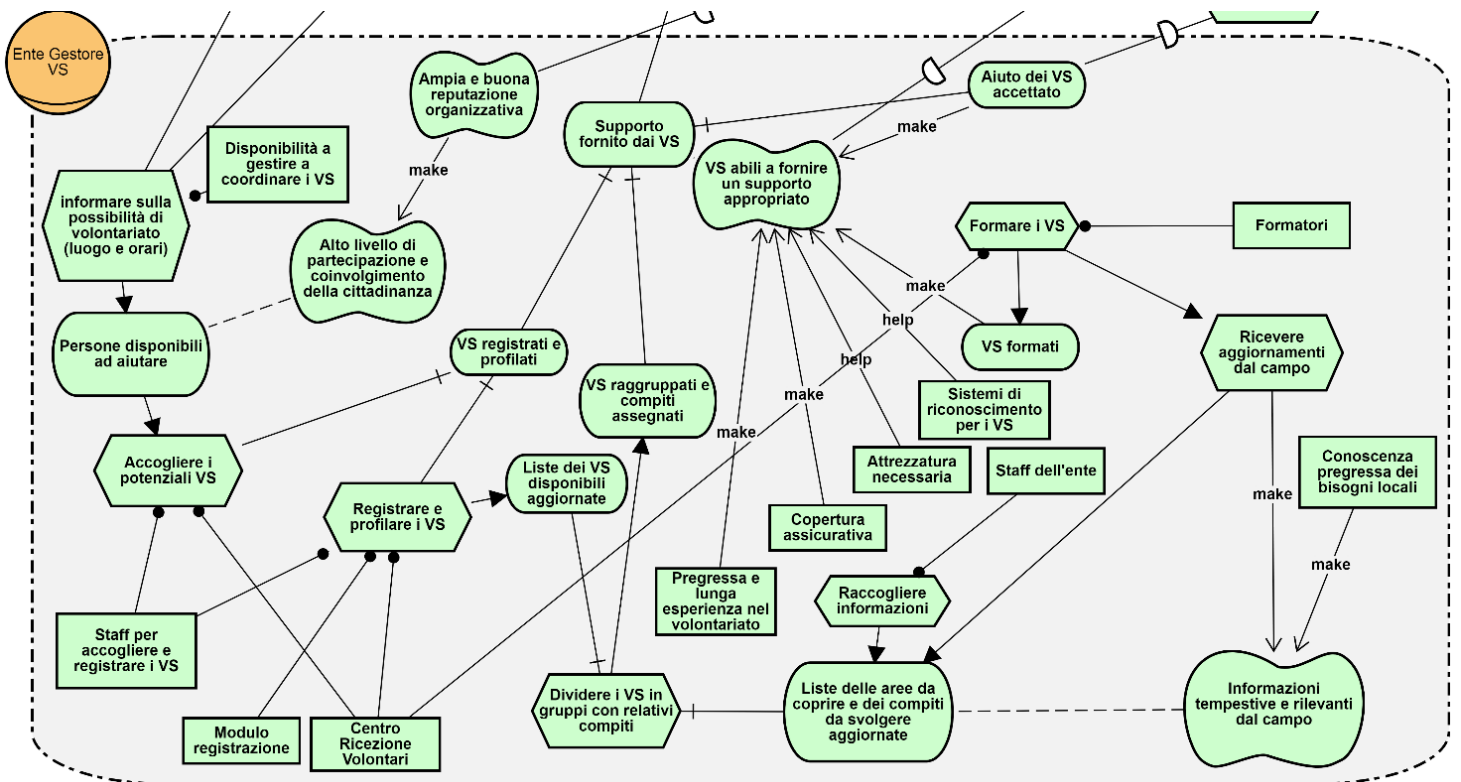


Figura 17 iStar as-is. SR Model relativo all'ente gestore dei volontari spontanei

3.2.1.1 Le relazioni di dipendenza nel modello as-is

In questo primo modello i rapporti di dipendenza dell'organizzazione che gestisce i volontari spontanei sono qui di seguito presentati. Il primo, in ordine di importanza, è il rapporto di dipendenza che lega l'obiettivo primario delle persone colpite dall'emergenza, cioè il ricevere assistenza, all'ente che gestisce i volontari spontanei. Il supporto richiesto, infatti, può essere parzialmente ottenuto tramite l'operato dei VS, un tipo di sostegno non professionale e non specializzato. Lo stesso tipo di aiuto non professionale può essere elargito anche dalla popolazione locale, su iniziativa individuale, e da altre persone provenienti da altre zone che accorrono sul luogo del disastro per supportare la popolazione colpita. L'obiettivo di ricevere assistenza e aiuto, è però principalmente dipendente dall'esito delle operazioni di emergenza realizzate dai soccorritori istituzionali, dove questo rapporto di dipendenza è più forte dei precedenti catalogati come "non professionali". Le persone colpite da un'emergenza, per la realizzazione del loro obiettivo, quindi, dipendono in primis dagli operatori istituzionali, quali gli organismi di Protezione Civile competenti, le organizzazioni

di volontariato di Protezione Civile, i Vigili del fuoco, la Croce Rossa, ecc., e in forma minore da un supporto non professionale che può essere fornito da persone su iniziative individuale, sia concittadini sia di individui provenienti da altre zone, e da volontari spontanei coordinati da un ente. La presenza di queste risorse di aiuto non specializzato, in aggiunta ai professionisti dell'emergenza, può ridurre la dipendenza delle persone colpite da un disastro da questi ultimi. In particolare, un intervento di volontari spontanei, coordinati correttamente, diminuisce la vulnerabilità delle persone colpite da un'emergenza rispetto alla loro dipendenza dall'aiuto dei soccorritori ufficiali, anche se, è importante ribadire che l'aiuto dei volontari spontanei non deve mai considerarsi un supporto alternativo o sostituto a quello dei soccorritori e degli operatori istituzionali e professionisti. La presenza di volontari spontanei diminuisce generalmente la vulnerabilità delle persone colpite da una catastrofe, in quanto i primi possono offrire un supporto allo svolgimento delle operazioni più semplici ma che richiedono una cospicua forza lavoro; la vicinanza e la solidarietà di altre persone può costituire un supporto psicologico importante in un momento di difficoltà e in senso più generale e lungo termine contribuisce ad accrescere la resilienza di una comunità colpita da un evento calamitoso. I 4 rapporti di dipendenza rispetto all'obiettivo "assistenza ricevuta", sono così ordinati gerarchicamente: il primo in ordine di importanza e di forza è quello che lo lega alla realizzazione delle operazioni di emergenza da parte dei soccorritori istituzionali. Questo è seguito dal supporto non professionale offerto dai volontari spontanei che, seppur non di specializzato, per il fatto di essere coordinato e gestito da un ente è in un rapporto di dipendenza più forte rispetto a quello relativo ad iniziative individuali, infine si collocano le iniziative individuali. Nel linguaggio iStar di Eric Yu, la vulnerabilità rispetto ad un obiettivo è mitigata dalla presenza di più legami di dipendenza per uno stesso scopo.

In un sistema di risposta ad un'emergenza dove la gestione dei volontari spontanei non è delegata ufficialmente dalle istituzioni locali, un rapporto di dipendenza determinate per l'organizzazione che gestisce i VS è quello che vincola la fiducia delle persone in condizioni di bisogno all'appropriatezza del supporto fornito dai VS. Come infatti riporta la manualistica esistente sulla tematica, una cattiva gestione dei VS con potenziali esiti negativi in termini di incidenti o comportamenti scorretti, potrebbe ripercuotersi pesantemente sull'organizzazione inviante, con una potenziale risonanza mediatica notevole e con conseguenze di medio e lungo periodo. La fiducia della popolazione colpita nei confronti dell'ente gestore dei VS dipende in primo luogo dalla reputazione dello stesso, durante le operazioni di emergenza è invece determinata dalla corretta conduzione degli interventi dei VS. Inoltre, dal livello di fiducia verso l'organizzazione corrisponderà un dato livello di accettazione dei VS. Le persone che hanno subito perdite o danni, seppur vivendo situazioni di estrema fragilità potrebbero non accettare le offerte di aiuto da parte di estranei non professionisti, anche nel timore di azioni di sciacallaggio spesso registrate a seguito di calamità naturali. La notorietà e la buona reputazione dell'organizzazione inviante e coordinatrice di questi volontari, accresce notevolmente il livello di accettazione e fiducia dei beneficiari, come dimostra l'analisi dei casi studi dove non si sono registrati casi di rifiuto del supporto volontaristico, sia per l'urgenza dei bisogni reali, sia per la notorietà dell'organizzazione inviante.

I soccorritori ufficiali e l'organizzazione che gestisce i volontari spontanei sono legati tramite relazioni di dipendenza per due obiettivi considerati non primari ma il cui soddisfacimento può facilitare le operazioni di soccorso: il non dover investire risorse, in termini di tempo e uomini, per rispondere e respingere le proposte di volontariato da parte di individui non precedentemente formati e non avere curiosi e aspiranti soccorritori all'interno della zona rossa. La presenza di un ente che GVS e le informazioni da questo rilasciate possono contribuire alla riduzione di curiosi e di persone che su iniziativa personale si recano nelle zone maggiormente colpite dall'emergenza per prestare anch'esse un soccorso. La relazione di dipendenza si definisce nel momento in cui un'organizzazione, dotata di una buona reputazione a livello locale, promuove e pubblicizza la possibilità di convergere verso un luogo per intraprendere un processo stabilito per offrire un supporto alle persone in stato di bisogno. Entrambi i rapporti di dipendenza non sono comunque di tipo esclusivo, in quanto anche se soddisfatti nella massima misura possibile non possono garantire il pieno e raggiungimento dei due elementi di dipendenza, in quanto non tutte le persone desiderose di aiutare potrebbero rivolgersi ad un'organizzazione delle società civile.

Le altre relazioni di dipendenza rappresentate in questo modello semplificato che risultano essere determinati per gli obiettivi di questa ricerca sono relative al flusso di informazioni durante le operazioni di emergenza, all'interno del quale, nell'elaborazione del modello to-be, si inseriranno i rapporti di dipendenza con l'ente che gestisce i VS, ufficialmente delegato per questo scopo. Ponendo al centro dell'analisi le persone in stato di bisogno, la ricezione di un supporto tempestivo ed efficiente è determinata dalla corretta conduzione del need assessment da parte del tavolo istituzionale di coordinamento dell'emergenza. L'individuazione dei bisogni e delle relative priorità di intervento, necessita di informazioni pregresse sul contesto locale, aggiornamenti costanti sullo status dell'emergenza e la segnalazione dell'eventuale presenza di persone con bisogni speciali. Il centro operativo istituzionale di coordinamento, essendo l'ente che definisce e assegna le operazioni di emergenza da compiere, per colmare questo bisogno informativo essenziale, dipende sia dalle istituzioni locali, sia dai soccorritori professionali. Il primo soggetto è il più titolato a fornire una panoramica del contesto locale da utilizzare nella pianificazione delle operazioni di emergenza; i secondi hanno invece il compito di riportare costanti aggiornamenti sull'evolversi dell'emergenza, sui bisogni colmati e quelli emergenti e su qualsiasi altra informazione ritenuta rilevante raccolta durante lo svolgimento delle operazioni.

3.2.2 Modello “to-be”, coinvolgimento e inclusione ufficiale dei volontari spontanei attraverso un ente gestore

Il modello to-be rappresenta un’evoluzione dal modello as-is, dove quest’ultimo è una rappresentazione il più possibile realistica del sistema di risposta all’emergenza in relazione alla gestione dei VS messo in atto durante i 6 eventi analizzati e precedentemente presentati. Questo secondo modello può essere invece considerato un to-be, in quanto è un’astrazione ideale di un sistema di risposta all’emergenze dove un ente locale non facente parte del sistema di protezione civile è ufficialmente incaricato della gestione dei volontari spontanei. Con l’obiettivo di rendere il più realistico possibile il modello, questo si basa sul reale funzionamento, seppur semplificato, del sistema di protezione civile italiano e sulle pratiche comuni osservate nelle emergenze analizzate. Nella costruzione del modello, si è ipotizzato che un’organizzazione locale della società civile, dalle caratteristiche simili a quelle degli enti gestori dei 6 casi studio, sia ufficialmente incaricata dell’intera gestione delle offerte di volontariato della popolazione locale e da individui provenienti da altre aree. L’ente al centro di questo modello è quindi un’organizzazione locale, non precedentemente accreditata come organizzazione di Protezione Civile, con pregresse esperienze nella gestione del volontariato per lo svolgimento di attività ordinarie e con una buona conoscenza della conformazione sociale dell’area colpita. L’ente è quindi una realtà organizzativa riconosciuta e nota del territorio che applica la propria policy del volontariato ad una situazione di emergenza. Rimangono invariate le attività, i servizi e le condizioni di GVS già modellate nella rappresentazione “as-is”, come ad esempio la messa a disposizione di un luogo fisico per la convergenza e la gestione dei volontari; la copertura assicurativa; la gestione delle questioni legali relative alle responsabilità; il corretto trattamento dei dati personali; la formazione dei volontari. A differenza del modello as-is, questa ipotetica delega ufficiale comporta per l’ente suddetto, una piena partecipazione ai tavoli di coordinamento delle operazioni di emergenza, al pari dei vari organismi di Protezione Civile, le associazioni di volontariato di Protezione Civile e le istituzioni locali.

I cambiamenti nel modello to-be, rispetto al modello as-is, sono principalmente esterni all’ente che gestisce i VS, in termini di relazioni di dipendenza con i soggetti che compongono l’intero sistema di risposta ad un’emergenza. Un riconoscimento formale del ruolo di gestore dei VS implica anche alcuni cambiamenti anche allo Strategic Rational Model dell’ente. Nella sua versione to-be sono presenti alcune azioni e risorse aggiuntive rispetto ai processi già modellati sulla base dei casi studio del modello as-is, derivanti soprattutto da questa attribuzione formale di responsabilità, come teorizzato dalla principale manualistica internazionale esistente e dall’ISO 22319:2017 (ISO, 2017). Inoltre, nel modello to-be, sono state integrate alcune delle azioni ritenute fondamentali dalla principale manualistica internazionale (FEMA E ANZEMEC) e dalle stesse linee guida ISO 22319:2017 (ISO, 2017) e non rilevate nei casi studio analizzati.

Gli elementi intenzionali, interni all’organizzazione che gestisce i volontari spontanei, che differiscono o sono in aggiunta rispetto al modello as-is, evidenziati in giallo nella figura 3.11, sono i seguenti:

- Selezionare e profilare i potenziali volontari spontanei. Nel paragrafo precedente si è sottolineato che il processo di selezione dei potenziali VS non compare nel modello as-is, in quanto tale attività non è stata svolta in nessuno dei casi studio analizzati. Nessuna persona

che ha offerto il proprio aiuto a servizio delle persone colpite da un'emergenza è stata respinta, come confermano le persone intervistate che hanno gestito o in qualche modo presieduto la GVS. Questa mancanza, rispetto a quanto prescritto in letteratura e dalla manualistica internazionale non ha nelle realtà oggetto di studio, causato problematiche. Nel modello to-be, si è comunque deciso di inserire questa attività per tre motivi principali. Il primo è in previsione di una maggiore affluenza di persone disposte a svolgere attività di volontariato, rispetto a quella registrate nelle realtà analizzate, che potrebbe richiedere un processo selettivo più stringente. Il secondo è legato alla possibilità che, a causa di questo ipotetico assetto sistemico, vengano a mancare alcuni elementi che nei casi studio hanno svolto una funzione deterrente nei confronti delle persone non ideone a svolgere i compiti assegnati ai volontari spontanei in emergenza. A titolo esemplificativo, l'organizzazione formalmente incaricata delle GVS potrebbe non essere radicata, conosciuta e rispettata nella stessa misura e secondo gli stessi principi degli enti (cattolici nella maggior parte dei casi e vicino ai partiti di sinistra in un altro caso studio) analizzati precedentemente. Questo potrebbe spingere anche individui non spinti da un sincero spirito mutualistico ad offrirsi volontari. La terza e ultima motivazione per l'inserimento di una fase di selezione degli aspiranti volontari è proprio il mandato ufficiale all'ente gestore. L'ufficializzazione e la conseguente responsabilizzazione dell'organizzazione potrebbe infatti determinare più vincoli restrittivi imposti dall'ente mandante, per motivi di sicurezza. L'istituzione delegante potrebbe dunque imporre dei limiti ai potenziali volontari spontanei come restrizioni basate sull'età, condizioni fisiche e competenze specifiche.

- Addetto/i al coordinamento con altri operatori dell'emergenza. Nel modello to-be si prevedono una o più risorse non presenti in nessun caso analizzato, risorse umane destinate al coordinamento con gli altri attori del sistema, sia con gli operatori e le istituzioni coinvolte nelle operazioni di emergenza a livello decisionale e operativo, sia con la popolazione locale e le persone colpite dall'emergenza. Questa figura, come consigliato dalle linee guida ISO 22319:2017, dovrebbe avere anche il ruolo di aumentare la familiarità dell'intero sistema istituzionale per la risposta all'emergenza con la figura del volontario spontaneo, i suoi limiti di azione, le sue potenzialità, i rischi e le responsabilità. Aumentando la conoscenza di questo potenziale attore dell'emergenza, ne aumenterebbe la relativa accettazione, favorendo un lavoro sinergico sul campo. Secondo le linee guida ISO 22319:2017 (ISO, 2017), l'organizzazione che gestisce i VS dovrebbe innanzitutto analizzare le possibili preoccupazioni e le potenziali riserve che tutti gli attori coinvolti attivamente o passivamente nel sistema delle operazioni di emergenza potrebbero avere rispetto ad un pieno coinvolgimento dei volontari emergenti. Sono considerati stakeholder dei VS gli operatori dell'emergenza, le istituzioni pubbliche e le persone potenzialmente in stato di bisogno. Individuate le perplessità e i dubbi di questi stakeholder su di una possibile inclusione dei VS, l'ente loro coordinatore, dovrebbe predisporre un piano formativo e informativo contenente registri e mezzi comunicativi adeguati ad ogni target individuato.

Queste caratteristiche interne e gli elementi costitutivi dell'organizzazione che gestisce i VS che differiscono nel modello to-be rispetto al modello as-is, possono essere considerati necessari ma non esaustivi. La manualistica, infatti, contiene altre numerose raccomandazioni e azioni consigliate per ottenere una GVS di successo. I passaggi qui

elencati sono quelli considerati chiave e imprescindibili, sulla base delle esperienze analizzate.

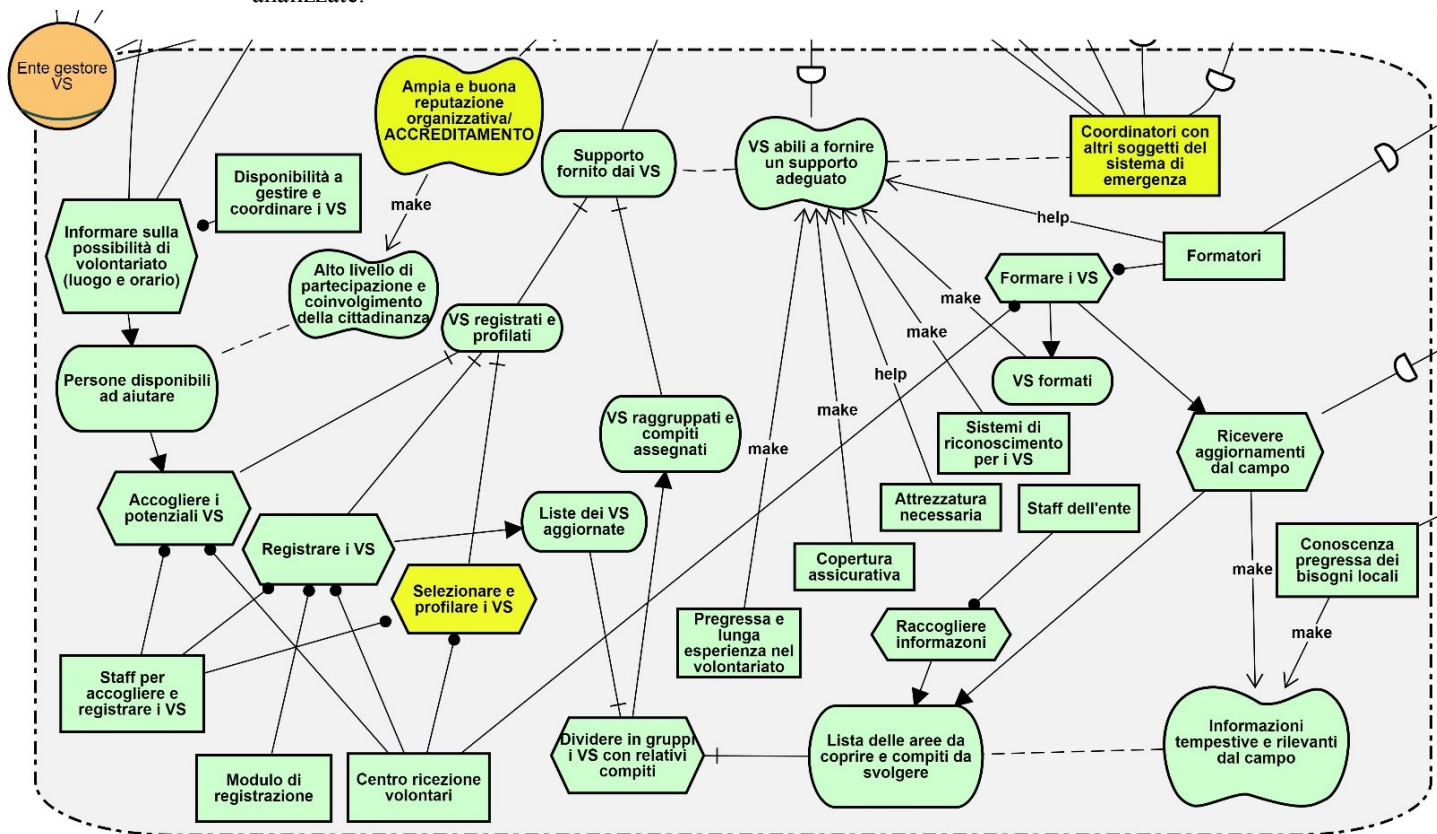


Figura 20 iStar to-be. SR Model relativo all'ente gestore dei volontari spontanei

3.2.2.1 Le relazioni di dipendenza nel modello to-be

La seconda e più rilevante fasi dell'analisi ha come oggetto di studio le relazioni di dipendenza che sottostanno al nuovo assetto dell'intero sistema di risposta ad un'emergenza e di come queste siano mutate rispetto al modello as-is. Si è quindi indagato come un'ipotetica delega ufficiale per la GVS si rifletta sui diversi tipi di rapporti esistenti tra gli attori coinvolti, sulla creazione di nuovi legami di dipendenza e sul cambiamento di quelli esistenti. Questo modello iStar permette dunque di effettuare una simulazione a partire da dati reali, per osservare quali benefici e conseguenza negative potrebbe comportare un'inclusione ufficiale dei VS nel sistema di risposta ad un'emergenza.

Le persone colpite dall'emergenza che necessitano di un supporto continuano ad avere gli stessi rapporti di dipendenza già presenti nel modello as-is, ma in questa simulazione l'assistenza fornita dai VS, sempre definita non professionale, è connotata anche come coordinata e autorizzata. L'ordine gerarchico dei rapporti di dipendenza dell'obiettivo "assistenza ricevuta" appartenente alle persone in condizioni di bisogno, continua ad essere

lo stesso, dove al primo posto rimane quello legato al compito dei soccorritori ufficiali di fornire un supporto professionale. Il contributo dei VS segue questa relazione di dipendenza, con un valore ancora maggiore rispetto al modello as-is, in forza di questa nuova caratteristica di “coordinamento e autorizzazione”. Seguono le forme di aiuto fornite da persone su iniziativa individuale.

Nel modello to-be, i rapporti di dipendenza rispetto ai due obiettivi dei soccorritori istituzionali “non avere curiosi sul luogo dell'emergenza” e il “non sprecare risorse per rispondere e rigettare le offerte di volontariato da parte di persone non affiliate”, continuano ad essere in una relazione di dipendenza con un'ipotetica organizzazione incaricata della GVS, ma questa dipendenza potrebbe essere ulteriormente mitigata da un'attività aggiuntiva svolta dallo stesso attore dipendente, la quale va a creare un rapporto di dipendenza reciproca tra i due soggetti. Nel modello to-be le istituzioni e gli operatori dell'emergenza hanno la possibilità di pubblicizzare il volontariato spontaneo gestito da uno specifico ente, fornendo anche informazioni su cosa fare e dove presentarsi per offrire una qualsiasi forma di aiuto. La visibilità e la portata dei messaggi e delle comunicazioni trasmesse da soggetti come gli organismi di Protezione Civile attraverso i loro canali ufficiali durante una situazione di emergenza hanno sia una portata considerevole per numero di destinatari raggiunti, sia per l'autorevolezza generalmente riconosciuta a questo tipo di avvisi, che quindi contribuirebbero a scoraggiare le auto iniziative individuali che potrebbero intralciare le operazioni di emergenza. In questo modo si crea anche una dipendenza reciproca, tra l'organizzazione che gestisce i volontari spontanei e le organizzazioni istituzionali. La prima ha infatti interesse che le informazioni sulle possibilità di svolgere volontariato siano considerate veritiere e rilevanti dalla popolazione e che raggiungano il maggior numero di persone potenzialmente interessate; gli operatori ufficiali hanno invece come obiettivo quello di informare i cittadini volenterosi di offrire un aiuto per evitare che questi si rechino individualmente sul luogo dell'emergenza incorrendo in possibili rischi e costituendo un intralcio alle operazioni di soccorso. In questo modo la vulnerabilità della Protezione Civile e degli altri soccorritori individuali rispetto alla potenziale dispersione di risorse per respingere e reindirizzare i singoli individui è ridotta, così come sono minori i rischi di incidenti causati da iniziative personali non coordinate. Allo stesso tempo, però, si richiede a questi soggetti un impegno comunicativo per la diffusione delle informazioni sul volontariato spontaneo, un'attività che comunque rappresenta uno sforzo minore rispetto alle attività summenzionate.

In relazione a questa attività informativa, nel modello to-be si elimina anche la relazione di dipendenza che lega le persone non affiliate, sia locali che forestiere, desiderose di aiutare la comunità colpita alla Protezione Civile, in quanto sarà proprio quest'ultima istituzione il primo ente promotore dell'opportunità di svolgere volontariato in maniera strutturata presso un ente preposto, seppur non si è dotati di pregresse formazioni ed esperienze.

La relazione di dipendenza che collega la reputazione dell'organizzazione che gestisce i volontari spontanei all'obiettivo che i beneficiari accettino questa forma di aiuto è mitigata nel modello to-be. L'essere parte del sistema istituzionale di risposta all'emergenza riduce questa vulnerabilità apportando una nuova fonte assicurativa data dal ruolo istituzionalmente riconosciuto, che andando a creare un nuovo rapporto di dipendenza per uno stesso obiettivo, rafforza le possibilità di raggiungimento di questo da parte dell'organizzazione in oggetto. Allo stesso tempo, però, si genera una relazione di dipendenza relativa al mantenimento di una buona reputazione da parte delle istituzioni locali e la capacità dei volontari di offrire un

supporto adeguato, non creare o essere vittime di incidenti o di altri fatti che potrebbero avere conseguenza negative. Seppur questa dipendenza sia minore rispetto a quella che del modello as-is che lega il mantenimento di una buona reputazione dell'organizzazione che gestisce i volontari spontanei all'efficienza e l'efficacia dell'operato di questi, essa rappresenta un nuovo assetto sistemico cruciale, all'interno del quale la responsabilità, in termini reputazionali, dell'operato dei VS si ripercuote sulle istituzioni pubbliche. La dipendenza è comunque mitigata dal fatto che l'obiettivo di un servizio volontario sicuro, efficiente ed efficace sia condiviso e considerato primario dallo stesso ente gestore, creando così una dipendenza reciproca per uno stesso scopo che ne accresce le probabilità di raggiungimento. Seppur in presenza di elementi mitiganti, questa dipendenza rappresenta un rischio enorme per le istituzioni locali ed è infatti uno dei deterrenti correnti all'inclusione ufficiale dei VS. La reputazione organizzativa o in alternativa un eventuale accreditamento dell'ente preposto alla GVS, sono due possibili considerati come necessari per ottenere una delega ufficiale per la gestione dei volontari spontanei. Essendo questo un aspetto determinante che necessita di una discussione dedicata, sarà maggiormente trattato nel paragrafo successivo.

L'organizzazione che gestisce i VS, in questo secondo modello ha una relazione di dipendenza di tipo qualitativo legata alla validità dei momenti formativi e dei relativi formatori. Nel modello to-be, infatti, è stato ipotizzato che un esperto appartenente al sistema di Protezione Civile, possa offrire un servizio di consulenza allo staff che gestisce i VS. Questo aspetto è una diretta conseguenza dell'osservazioni dei casi analizzati, durante alcuni dei quali, alcune organizzazioni si sono avvalse di personale esperto per la pianificazione e implementazione di un sistema di GVS. Quelle organizzazioni che si sono avvalse di un esperto hanno reperito la risorsa necessaria sempre all'interno del privato sociale. Nel modello to-be, si è invece ipotizzato che la consulenza sia offerta da personale del mondo di Protezione Civile, dove l'ambito formativo rappresenta uno dei pilastri reggenti del sistema. Questo richiederebbe un maggior impegno di risorse da parte degli operatori ufficiali dell'emergenza, ma potrebbe contribuire ad aumentare l'efficacia, l'efficienza e l'impatto delle operazioni dei VS. L'effetto di un training maggiormente professionale e strutturato è stato rappresentato nel modello to-be come contributo positivo, ma non determinate, di questo elemento aggiuntivo all'abilità dei VS di apportare un supporto adeguato.

I cambiamenti nel flusso di informazioni tra i soggetti coinvolti sono i più evidenti in una comparazione tra i modelli as-is e to-be. Il presupposto a questo nuovo assetto una profonda conoscenza dell'ente che gestisce i VS della situazione locale rispetto alla conformazione sociale ed alla presenza di eventuali bisogni speciali tra la popolazione. Nella simulazione to-be, l'ente gestore dei VS condivide questo prezioso patrimonio all'interno del tavolo di coordinamento istituzionale, attraverso un nuovo rapporto di dipendenza che mitiga così la precedente dipendenza dalle sole istituzioni locali. Questa relazione non è l'unica che influenza la dotazione di informazioni aggiornate da parte del tavolo di coordinamento, risorsa fondamentale per il coordinamento dell'intero sistema di emergenza. L'ente che gestisce i VS, infatti, nel modello to-be contribuisce anche con la condivisione degli aggiornamenti provenienti dal campo da volontari e operatori, così, come sopra, la dipendenza del tavolo di coordinamento per l'ottenimento di informazioni aggiornate sulla situazione emergenziale dai soccorritori e operatori istituzionali è mitigata dalla nuova relazione con l'ente gestore dei VS. Due o più rapporti di dipendenza rispetto ad uno stesso scopo mitigano la vulnerabilità del soggetto dipendente grazie ad un maggior numero di

possibilità per il raggiungimento di un obiettivo, rendendolo meno vincolato ad un unico soggetto.

Nella seguente figura 3.11 che rappresenta il modello iStar to-be, gli elementi che differiscono dal modello as-is sono presentati in giallo.

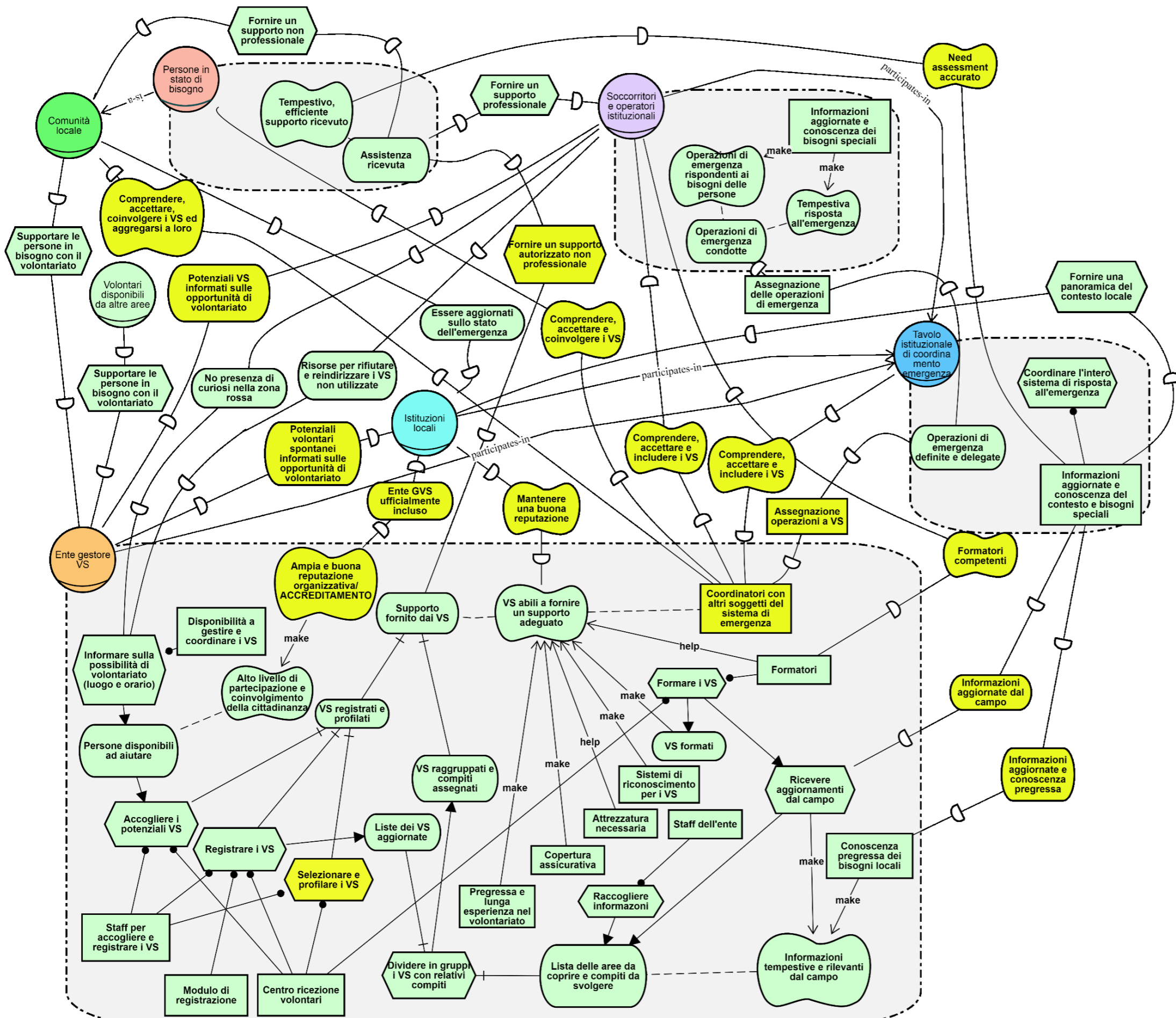


Figura 21 iStar modello to-be completo

3.3 Comparazione dei modelli e conclusioni

Il modello to-be aspira a dimostrare la fattibilità di un sistema di volontariato spontaneo duale – affiliato e spontaneo – al cui interno uno o più enti possano essere ufficialmente incaricati di gestire i VS, e gli ulteriori benefici di questa struttura sistemica rispetto al modello as-is, all'interno del quale i VS sono gestiti solo su iniziativa privata di un'organizzazione.

Allo stesso tempo il modello può anche essere letto per prevedere alcuni oneri di questo sistema, sia per l'ente gestore dei VS, sia per le istituzioni e gli operatori professionisti. Innanzitutto, come già teorizzati da alcuni studiosi del settore, un maggior coinvolgimento dei cittadini potrebbe portare ad un aumento della burocrazia relativa alla GVS (Mc Lennan et al. 2016), come confermato dal modello to-be che riporta una serie di processi aggiuntivi rispetto al modello as-is, in carico all'ente gestore. Un'altra deriva non rappresentabile con il linguaggio scelto in questo studio, ma comunque reale e non trascurabile, è il rischio di una crescita delle aspettative da parte degli enti governativi rispetto ai VS e i loro gestori e un conseguente scarico di responsabilità (Ibid.).

Il modello to-be, anche solo visivamente, rappresenta un sistema di relazioni decisamente più complesso del modello as-is. L'ingresso ufficiale di un nuovo ente nel sistema di risposta ad un'emergenza, è dimostrato accrescere il numero di procedure e di potenzialità negative per le istituzioni locali. Allo stesso tempo, però anche i benefici che derivano da questo coinvolgimento sono numerosi e notevoli in termini di impatto sull'efficienza e l'efficacia delle operazioni di soccorso e sui benefici a lungo termine per la comunità colpita.

La maggior complessità del modello to-be rispetto ad un as-is potrebbe portare a propendere per un mantenimento dello status quo osservato nei 6 casi studio, dove nessuna organizzazione è stata ufficialmente incaricata della gestione dei volontari spontanei. Le realtà studiate mostrano però al contempo una tendenza e un bisogno di coordinamento con questo ente, alla luce dei benefici apportati da un'azione sinergica di tutti i soggetti coinvolti nelle operazioni di primo soccorso e di ricostruzione a seguito di un disastro.

Aspetti fondamentali che non si evincono dalla presente modellazione sono però le questioni a lungo termine. Tra queste rientrano le attività di ringraziamento e di valorizzazione dei VS, la possibilità di una loro affiliazione all'ente gestore anche a termine dell'emergenza, il contributo che questi apportano alla resilienza della comunità colpita. Questi aspetti, già indagati e discussi precedentemente, permangono con uno stesso peso anche in un modello ideale di gestione dei volontari spontanei istituzionalmente delegata ad uno o più specifici enti locali. La valutazione dell'operato dei VS, delle operazioni svolte, delle risorse impiegate è un altro aspetto a medio e lungo termine che necessita di essere maggiormente indagato sia nel sistema attuale, sia in quello proposto in questo paragrafo. In entrambi i casi, una valutazione della GVS è di fondamentale importanza in un'ottica di continuo miglioramento, di riduzione dei rischi e di maggior efficacia. Attualmente un report dettagliato, contenente anche maggiori dati quantitativi sull'operato del volontario (n. di operazioni svolte, ore di lavoro prestate, beneficiari aiuti, risorse impiegate, ecc.) potrebbe diventare un potente strumento nella conduzione di attività di advocacy per il riconoscimento e la legittimazione del VS nei confronti degli stakeholder, soprattutto quelli istituzionali. All'interno di un ipotetico sistema che già conferisce al VS un ruolo riconosciuto, una valutazione della GVS migliorerebbe l'intero sistema di risposta all'emergenza, grazie ad una migliore gestione di

risorse, una più corretta previsione delle forze da mettere in campo, una pianificazione che comprenda l'intervento degli operatori e volontari di protezione civile, a cui si andranno ad affiancare i volontari spontanei. Nel modello to-be si è ipotizzato che questo conferimento di responsabilità ad un ente della società civile potrebbe avvenire anche attraverso un processo di accreditamento, ad esempio garantendo il rispetto di standard di qualità fissati dall'ente pubblico. Come detto più volte, una scelta di questo genere accrescerebbe notevolmente la burocrazia che un ente dovrebbe affrontare per poter partecipare a pieno titolo alle operazioni di emergenza, ma allo stesso, attraverso questa ricerca si è potuto notare la diffusione di organizzazioni che già nel loro operato quotidiano garantiscono alti standard nella gestione del volontariato.

Conclusioni

Alla luce del continuo verificarsi di disastri di medio e grandi dimensioni che richiedono investimenti sempre più ingenti di risorse umane, strumentali ed economiche, la questione del volontariato spontaneo in emergenza e la sua maggiore regolamentazione all'interno dei sistemi di risposta alle emergenze sono oramai questioni prioritarie che devono essere affrontate dai decisori politici, sia a livello locale, sia nazionale.

Questo progetto di ricerca è partito dalla necessità espresse da un'organizzazione della società civile che si è trovata a gestire 1500 persone desiderose di aiutare una città messa in ginocchio da un'inaspettata e violenta alluvione, di analizzare e valutare l'operato svolto. Questo ente, nel rispondere al suo mandato di aiutare le persone in difficoltà, decise di assumersi grandi responsabilità svolgendo compiti che esulano dalle sue funzioni ordinarie. Questa decisione derivò anche dall'evidente vuoto organizzativo istituzionale di fronte alle numerose offerte di aiuto da parte della popolazione e dall'incapacità di guardare a questo fenomeno come ad un supporto inestimabile per le persone bisognose. La sola analisi di questo primo caso studio ha permesso l'individuazione di alcune peculiarità del volontariato spontaneo in emergenza in Italia e della sua possibile gestione da parte di enti. Allo stesso sono emersi i primi segni di un cambiamento istituzionale, un'apertura che però stenta ancora a concretizzarsi in prassi e mandati ufficiali.

La seconda fase della ricerca ha validato questi risultati con l'analisi di ulteriori casi studio, permettendo anche l'astrazione di indicazioni operative per la gestione dei volontari spontanei applicabili a contesti emergenziali e organizzativi diversi, sempre all'interno del sistema italiano. Al contempo però sono presentati alcuni esempi di gestione dei volontari spontanei già in atto a livello internazionale, a riprova che nessun modello può essere considerato univocamente valido e applicabile ad ogni contesto.

Infine, l'ultima fase della ricerca ha come obiettivo l'identificazione degli effetti sistemici di una inclusione del volontariato spontaneo nel sistema di risposta ad un'emergenza, inclusione sia "informale", come avvenuto nei sei casi studio, sia attraverso un'ipotetica delega ufficiale da parte delle istituzioni ad un ente della società civile. Questa ultima parte della ricerca aspira ad offrire spunti di riflessione per un auspicabile processo di riforma dei sistemi di gestione delle emergenze, sottolineando costi e benefici apportati dal volontariato spontaneo in emergenza gestito e coordinato.

In generale, questo progetto ribadisce alcune tesi che negli ultimi anni si stanno sviluppando a livello accademico internazionale, in primis il fatto che il volontariato spontaneo in emergenza è un fenomeno che si verifica a seguito di ogni tipo di catastrofe naturale o causata dall'uomo, seppur con modalità o dimensioni differenti. In secondo luogo gli studi condotti hanno messo in risalto che anche in Italia, un paese il cui sistema di protezione civile ha uno dei suoi pilastri nel volontariato affiliato, il volontariato spontaneo è una realtà di dimensioni ingenti dal valore reale e potenziale non trascurabile, ma che nella realtà è ancora ignorata se non screditata dagli operatori istituzionali. Il volontario spontaneo infatti non solo contribuisce alle prime operazioni di emergenza, grazie allo svolgimento di compiti che richiedono un basso livello di professionalizzazione, ma apporta benefici a lungo termine cruciali per la ripresa di una comunità colpita da una catastrofe. Allo stesso tempo sono confermate le posizioni che affermano la necessità di una gestione accurata e professionale

di questa risorsa, capacità che in Italia sono state riscontrate in tutte le organizzazioni oggetto di studio, aprendo così una possibile strada per un processo di riforma del sistema di protezione civile italiano. Come negli anni Sessanta e Settanta l'esigenza di gestire una straordinaria forza lavoro disponibile in caso di emergenza portò alla fondazione del moderno sistema di volontariato di protezione civile, oggi la questione del volontariato spontaneo deve essere affrontata come una priorità, in quanto non è realistico auspicare che confluisca interamente nel volontariato affiliato. In attesa che si intraprendano cambiamenti reali ai sistemi istituzionali di gestione delle emergenze, questa ricerca offre anche importanti input operativi a quelle organizzazioni potenzialmente idonee alla gestione dei volontari spontanei, basati sulla manualistica internazionale e sulle realtà osservate, aspirando alla formulazione di un modello di gestione il più possibile adatto alla realtà italiana.

Bibliografia

Auf der Heide, E., 2003. Convergence Behaviour in Disasters. *Annals of Emergency Medicine*, 41, 463-466.

Australia-New Zealand Emergency Management Committee (ANZEMC) 2015. *spontaneous Volunteer Strategy. Coordination of volunteer effort in the immediate post disaster stage.* Canberra: Australia-New Zealand Emergency Management Committee (Community Engagement Sub-Committee).

Balcik B., Beamon, B., M., Krejci, C., C., Muramatsu, K., M., Ramirez, M., 2010. Coordination in humanitarian relief chains: Practices, challenges and opportunities. *International Journal Production Economics*, 126, 22-34.

Barsky, L. E., Trainor, J. E., Torres M. R., E. Aguirre, B., E., 2007. Managing volunteers: FEMA's Urban Search and Rescue programme and interactions with unaffiliated responders in disaster response. *Disasters*, 31, 495-507.

Barton, A., 1969. *Communities in disaster: a sociological analysis of collective stress situations*, New York: Doubleday.

Baxter, P., and Jack, S., 2008. Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *The Qualitative Report*, 13(4), 544-559.

Bergstrom, J., 2018. An archaeology of societal resilience. *Safety Science Vol.110*, pp. 31-38.

Bevilacqua, M., Ciarapica, F.E., Paciarotti, C., 2012. Business Process Reengineering of emergency management procedures: A case study. *Safety Science* 50, 1368-1376.

Bruce, D., 2014. Sustainable volunteering – How can we do it differently? *Fire Australia magazine*, Spring 2014, 30-32.

Bugnion, F., 2012. Birth of an idea: The founding of the International Committee of the Red Cross and of the International Red Cross and Red Crescent Movement: From Solferino to the original Geneva Convention (1859–1864). *International Review of the Red Cross*, 94 (888), 1299-1338. doi:10.1017/S1816383113000088

Calzolari, L. 2018. #RiformaProciv, cosa cambia per il volontariato. Intervista a Roberto Giarola (DPC). *Il Giornale della Protezione Civile.it. Quotidiano on-line indipendente.* <https://www.ilgiornaledellaprotezionecivile.it/riformaprociv/riformaprociv-cosa-cambia-per-il-volontariato-intervista-a-roberto-giarola-dpc> (accessed May 2018).

Caritas Diocesana di Benevento, 2016. Dossier 2015 sull'esclusione sociale. *Sommersi dalla crisi, riemersi dal fango. Passione Educativa Soc.Coop.Soc.ar.l. ONLUS.* Benevento.

Chen, J., Hsuan, T., Chen, Y., Vertinsky, I., Yumagulova, L., Park, C., 2013. Public–Private Partnerships for the Development of Disaster Resilient Communities. *J Contingencies Crisis Management*, Vol.21 (3), pp.130–143.

- Cimellaro, G.P., Chiriatti, M., Reinhorn, A.M., Tirca, L., 2013. Emilia Earthquake of May 20, 2012 in Northern Italy: Rebuilding a Community Resilient to Multiple Hazards. Multidisciplinary Center for Earthquake Engineering Research University at Buffalo, State University of New York, NY.
- Comfort, L.K. 1994. Risk and Resilience: Inter-Organizational Learning Following the Northridge Earthquake of 17 January 1994. *J of Contingencies & Crisis Management*, Vol 2, n.3, pp. 157–170.
- Commonwealth of Australia, 2010. spontaneous Volunteer Management. Resource Kit. Helping to manage spontaneous volunteers in emergencies. Australian Government, Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs.
- Comune di Senigallia (2017). Approvazione regolamento istitutivo del Comitato Comunale delle Associazioni di Protezione Civile. Deliberazione del Consiglio Comunale n.97. <https://senigallia.openmunicipio.it/> (Accessed April 2018).
- Comune di Senigallia, (2014). Approvazione protocollo di intesa tra il Comune di Senigallia e la Fondazione Caritas per la gestione della seconda fase di emergenza alluvione del 3 maggio 2014_Concessione di contributi straordinari ed urgenti a sostegno delle famiglie colpite per il ripristino delle condizioni di fruibilità delle abitazioni e/o il reperimento di alloggi alternativi. Deliberazione della Giunta Municipale n.76. <https://senigallia.openmunicipio.it/> (Accessed April 2018).
- Consiglio Nazionale delle Ricerche Istituto di Ricerca per la Protezione Idrogeologica, 2014. Rapporto Periodico sul Rischio posto alla Popolazione italiana da Frane e Inondazioni. Anno 2013.
- Consiglio Nazionale delle Ricerche Istituto di Ricerca per la Protezione Idrogeologica, 2015. Rapporto Periodico sul Rischio posto alla Popolazione italiana da Frane e Inondazioni. Anno 2014.
- Cottrell, A., 2010. Research report. A survey of spontaneous volunteers. Centre for Disaster Studies James Cook University. Australian Red Cross.
- Dostal, J. and Balarinova, L., 2013 Volunteers in Emergency Management – An Investment in the Future? Disaster Management and Human Health Risk III: Reducing Risk, Improving Outcomes, Wessex Institute of Technology, UK, Southampton: C.A. Brebbia, 2013, pp. 381–391.
- Drabek, T.E and McEntire, D.A., 2003. Emergent phenomena and the sociology of disaster: lessons, trends and opportunities from the research literature. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 12, 97-112.
- Dynes, R. and Quarantelli, E. L., 1968. Group behavior under stress: A required convergence of organizational and collective behavior perspective. *Sociology and Social Research*, 52, pp. 416-426.
- Dynes, R., 1970. *Organized Behavior in Disaster*. Lexington, MA: Heath-Lexington Books

- F. Faccini, F., Luino, F., Sacchini, A., Turconi, L., De Graff, J. V., 2015. Geo-hydrological hazard and urban development in the Mediterranean area: an example from Genoa City (Italy). *Nat. Hazards Earth Syst. Sci. Discuss.*, Vol. 3, pp. 2451–2492.
- Federal Emergency Management Agency Emergency Management Institute (FEMA), 2005. *Management of spontaneous volunteers in Times of Disasters: The Synergy of Structure and Good Intentions*. Points of Light Foundation, NVOAD, and UPS Foundation
- Federal Emergency Management Agency, 2011. *Whole Community Approach to Emergency Management: Principles Themes., and Pathways for Action*. FDOC 104-008-1.
- Fernandez, L.S., Barbera, J.A., Van Dorp, J.R., 2006. *Strategies for Managing Volunteers during Incident Response: A Systems Approach*. *Homeland Security Affairs* 2, Article 9.
- Finkelstein, M.A., Penner, L.A. and Brannick, M.T., 2005. Motive, role identity, and prosocial personality as predictors of volunteer activity. *Social Behavior and Personality*, Vol. 33 No. 4, pp. 403-18.
- Fishwick, C. 2014. Tomnod – the online search party looking for Malaysian Airlines flight MH370. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2014/mar/14/tomnod-online-search-malaysian-airlines-flight-mh370> (accessed January 2017)
- Francis, J.E. and Jones, M. 2012. Emergency service volunteers: a comparison of age, motives and values. *The Australian Journal of Emergency Management*, Vol. 27 (4), pp. 23-28.
- Frigerio, I., De Amicis, M., 2016. Mapping social vulnerability to natural hazards in Italy: A suitable tool for risk mitigation strategies. *Environmental Science & Policy*, Vol. 63, pp.187-196.
- Fritz, C. E. and Mathewson, J. H., 1957. *Convergence behavior in disasters; a problem in social control*. Washington, National Academy of Sciences-National Research Council, 93-100.
- Goodrick, D., 2014. *Comparative Case Studies. Methodological Briefs, Impact Evaluation No.9*. UNICEF, Office of Research-Innocenti, United Nations Children’s Fund, Florence, Italy.
- Guha-Sapir, D., Hoyois, P., Below, R., 2015. *Annual Disaster Statistical Review 2015. The numbers and trends*. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Institute of Health and Society (IRSS), Université catholique de Louvain – Brussels, Belgium
- Gupta, S., Starr., M. K., Farahani, R.Z., Matinrad, N., 2016. *Disaster Management from a POM Perspective: Mapping a New Domain*. *Production and Operations Management*, Vol.25 (10), pp- 1611-1637.
- Harris, M., Shaw, D., Scully, J., Smith, C.M., Hieke, G., 2016. *The Involvement/Exclusion Paradox of spontaneous Volunteering: New Lessons and Theory from Winter Flood Episodes in England*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 46, 352-371.
- Heng, L., 2012. *Disaster Recovery and Volunteers: Literature Review of Best Practice*. HSRV301 University of Canterbury.

- Holguín-Veras, J., Jaller, M., Van Wassenhove, L.N., Perez, N., Wachtendorf, T., 2012. On the unique features of post-disaster humanitarian logistics. *Journal of Operations Management* 30, 494-506.
- Holwitt, P., Strohschneider, S., Zinke, R., Kaiser, S., Kranert, I., Linke, A., Maehler, M., 2017. A study of motivational aspects initiating volunteerism in disaster management in Germany. *International Journal of Safety and Security Engineering*, Vol. 7 (3), pp. 294-302.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), 2016. Information bulletin no.4 – Italy: Earthquake. Glide No. EQ-2016-000095-ITA. http://www.ifrc.org/docs/Appeals/16/IB4_Italy_Earthquake_09092016.pdf (Accessed May 2018).
- International Organization for Standardization – ISO/TC 292, 22319: 2017. Security and resilience – Community resilience – Guidelines for planning the involvement of spontaneous volunteers. Geneva, Switzerland.
- Johansson, R., 2003. Case Study Methodology. Key note speech at the International Conference “Methodologies in Housing Research”, Royal Institute of Technology and International Association of People-Environment Studies. Stockholm, 22 -24 September 2003.
- KBSI, 1998. IEEE Standard for Functional Modelling Language – Syntax and Semantics for IDEF0. IEEE Std 1320.1 – 1998. IEEE
- Kovacs, G. and Moshtari, M., 2018. A roadmap for higher research quality in humanitarian operations: A methodological perspective. *European Journal of Operational Research*. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2018.07.052>
- Lassiter, K., Khademi, A., Taafle, K., M., 2015. A robust optimization approach to volunteer management in humanitarian crises. *International Journal of Production Economics*, 163, 97-111.
- Liath, S., 2004. Averting a disaster within a disaster: the management of spontaneous volunteers following the 11 September 2001 attacks on the World Trade Center in New York. *Volunt. Action*. 6.
- Lodree, E. J. Jr., Davis, L. B., 2016. Empirical analysis of volunteer convergence following the 2011 tornado disaster in Tuscaloosa, Alabama. *Nat Hazards*, 84, 1109-1135.
- Lorenz D., Schulze K., Voss M., 2018. Emerging citizen response to disaster in Germany. Disaster myths as an impediment for collaboration of unaffiliated responders and professional rescue forces. *Journal Contingencies and Crisis Management*, 26: 358-367.
- Lowe, S., Fothergill, A., 2003. A Need to Help: Emergent Volunteer Behaviour after September 11th. *Beyond September 11th: An Account of Post-Disaster Research*. Natural Hazards Center, University of Colorado, 293-314.
- Marana, P., Labaka, L., Sarriegi, J., M., 2018. A framework for public-private-people partnerships in the city resilience-building process. *Safety Science*, vol.110, pp.39-50.

- Marca, D.A., McGowan, C.L. 1988. SADT: Structured Analysis and Design Technique. McGraw-Hill Book Co., Inc., New York, NY.
- Mc Lennan, B., Molloy, J., Whittaker, J., Handmer, J., 2016. Centralised coordination of spontaneous emergency volunteers: the EV CREW model. *Australian Journal of Emergency Services*, Volume 31, No. 1, pp. 24-30.
- McLennan, B., Whittaker, J., Handmer, J., (2016). The changing landscape of disaster volunteering: opportunities, responses and gaps in Australia. *Nat Hazards*, 84, 2031-2048.
- Meroni, L., Squarcina, T., Pessina, V., Locati, M., Modica, M., Zoboli, R., 2017. A Damage Scenario for the 2012 Northern Italy Earthquakes and Estimation of the Economic Losses to Residential Buildings. *International Journal Disaster Risk Sci*, Vol.8, pp.326-341.
- Ministry of Civil Defence & Emergency Management (MCDE), 2010. Community Engagement in CDEM context. Best Practice Guideline for Civil Defence Emergency Management Sector [BPG3/06]. Ministry of Civil Defence & Emergency Management, Wellington, New Zealand.
- Ministry of Civil Defence & Emergency Management, (MCDE), 2006. Spontaneous Volunteer Management: a guide for CDEM practitioners. Ministry of Civil Defence & Emergency Management, Wellington, New Zealand.
- Ministry of Civil Defence & Emergency Management, (MCDE), 2006. Spontaneous Volunteer Management: a guide for CDEM practitioners. Ministry of Civil Defence & Emergency Management, Wellington, New Zealand.
- Monachesi, E., (2015). Relazione del Presidente della Commissione Speciale – Alluvione 3 maggio 2014. Delibera del Consiglio Comunale, n°CC/2015/2 del 29 gennaio 2015. <https://senigallia.openmunicipio.it/> (Accessed April 2018).
- Morra, L. G. and Friedlander A.C., 1999. Case Study Evaluations. World Bank, Operations Evaluation Department. The World Bank, Washington, D.C.
- Mucciarelli, M. and Liberatore, D., 2014. The Emilia 2012 earthquakes, Italy. *Bulletin of Earthquake Engineering*, Vol.12 (5), pp.2111-2116.
- Munkvold, B. E., Flaten. M., Nguyen, R. P., 2015. Volunteers' Perceptions of the Use of Social Media in Emergency Management. Short Paper – Practitioner Cases and Practitioner-Centered Research Proceedings of the ISCRAM 2015 Conference - Kristiansand, May 24-27 Palen, Büscher, Comes & Hughes, eds.
- Neubauer, G., Nowak A., Jager, B., Kloyber, C., Flachberger, C., et al. Crowdtasking, 2013. A New Concept for Volunteer Management in Disaster Relief. 10th International Symposium on Environmental Software Systems (ISESS), Oct 2013, Neusiedl am See, Austria. pp.345-356.
- Oloruntoba, R., 2010. An analysis of Cyclone Larry emergency relief chain: Some key success factors. *International Journal Production Economics*, 126, 85-101.

- Paciarotti, C., Cesaroni A., Bevilacqua, M., 2018. The management of spontaneous volunteers: A successful model from a flood emergency in Italy. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Vol. 31, pp. 260-274.
- Papajorgji, P.J., Pardalos, P.M., 2009. *Advances in Modeling Agricultural Systems*, vol. 25. Springer Optimization and its Applications. X, 522, p. 172.
- Piatyszek, E., Karagiannis, G.M., 2012. A model-based approach for systematic risk analysis of local flood emergency operation plans: a first step toward decision support system. *Nat Hazards*, 61, 1443–1462.
- Pielroz, J., 2017. D36.1 – Experimentation Framework. Driving Innovation in Crisis Management for European Resilience, Driver project
- Pilone, E., Mussini, P., Demichela, M., Camuncoli, G., 2016. Municipal Emergency Plans in Italy: Requirements and drawbacks. *Safety Science* vol.85, pp.163-170.
- Protezione Civile Italiana, floods. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della protezione civile.
http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/rovesci_di_pioggia_e_gran.wp.jsessionid=87D7C9BC62A3480A82E4E6086A2A4D4 (accessed September 2017)
- Protezione Civile Italiana, Presidenza del Consiglio dei Ministri,
<http://www.protezionecivile.gov.it/attivita-rischi/meteo-idro/descrizione> (Accessed settembre 2019).
- Quarantelli, E. 1986. Research Findings in Organizational Behaviour in Disaster and Their Applicability in Developing Countries. Preliminary Papers;107. Disaster Research Center University of Delaware, Newark, USA.
- Quarantelli, E., 1997. Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters. *Disaster Research Center. Disasters*, 21, 39-56.
- Reuter, C., Spielhofer, T., 2017. Towards social resilience: A quantitative and qualitative survey on citizens' perception of social media in emergencies in Europe. *Technological Forecasting and Social Change*, 121, 168-180.
- Rivera, J. D., Wood, Z. D., 2016. Disaster relief volunteerism: evaluating cities' planning for the usage and management of spontaneous volunteers. *Journal of Emergency Management*. 14 (2), 127-138.
- Rogstadius, J., Teixeira, C., Karapanos E., Kostakos, V., 2013 An Introduction for System Developers to Volunteer Roles in Crisis Response and Recovery. *Proceedings of the 10th International ISCRAM Conference – Baden-Baden, Germany, May 2013*. T. Comes, F. Fiedrich, S. Fortier, J. Geldermann and T.Müller, eds.
- Salvati, P., Petrucci, O., Rossi, M., Bianchi, C., Pasqua, A.A., Guzzetti, F., 2018. Gender, age and circumstances analysis of flood and landslide fatalities in Italy. *Science of Total Environment*, Vol. 610-611, pp. 867-879.
- Shaw, D., Smith, C., M., Heike, G., Harris, M., Scully, J., 2015. spontaneous volunteers: Involving citizens in the response and recovery to flood emergencies. Final Report FD 2666.

- Department for Environment, Food and Rural Affairs, Flood Risk Management Division, London.
- Smith, K., Hamerton, H., Hunt, S., Sargisson, R.J., 2016. Local volunteers respond to the Rena oil spill in Maketū, New Zealand, Kōtuitui: New Zealand. *Journal of Social Sciences Online*, 11, 1-10.
- Springhetti, P., 2015. La nuova fase della protezione civile. VDossier anno 6 n.1. Associazione Ciessevi, Milano, pp. 81-85.
- Steffen, S. L., Fothergill, A., 2009. 9/11 Volunteerism: A pathway to personal healing and community engagement. *The Social Science Journal*, 46, 29-46.
- Strandh, V. and Eklund, N., 2017. Emergent groups in disaster research: Varieties of scientific observation over time and across studies of nine natural disasters. *J. Contingencies and Crisis Management*; 1-9.
- Thevenaz, C., Resodihardjo, S., L., 2010. All the best laid plans...conditions impeding proper emergency response. *Int. Journal Production Economics*, 126, 7–21.
- Thomas, V. and Lopez, R., 2015. Global increase in climate-related disaster. Asian Development Bank ADB Economics, working paper series. N.466. Metro Manila, Philippines.
- Trigila A., Iadanza C., Bussetini M., Lastoria B., 2018. Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio - Edizione 2018. ISPRA, Rapporti 287/2018. Rome, Italy.
- United Nations General Assembly (UNGA) (2016). Outcome of the World Humanitarian Summit. Report of the Secretary-General. A/71/353. New York.
- Valente, A., Magliulo, P., Russo, F., 2016. The flood event in Benevento on 14th-15th October 2015: A Short Report. *Rendiconti Online Società Geologica Italiana*, Vol.38, pp.105-108.
- Van Gorp, A. F., 2014. Integration of Volunteer and Technical Communities into the Humanitarian Aid Sector: Barriers to Collaboration. Proceedings of the 11th International ISCRAM Conference – University Park, Pennsylvania, USA, May 2014 S.R. Hiltz, M.S. Pfaff, L. Plotnick, and P.C. Shih, eds.
- Volunteering ACT, 2015. Be prepared: Managing Volunteers in Emergencies. A Practical Guide. <https://www.volunteeringact.org.au/> Government and the Commonwealth under the Natural Disaster Resilience Program.
- Waissi, G., R., Demira, M., Humblea, J., E., Lev, B., (2015). “Automation of strategy using IDEF0 — A proof of concept”. *Operations Research Perspective*, 2, 106-113.
- Waldman, S., Yumagulova, L., Mackwani, Z., Benson, C., Stone, J. T., 2017. Canadian citizens volunteering in disasters: From emergence to networked governance. *J. Contingencies and Crisis Management*, 1-9.

- Whittaker, J., McLennan, B., Handmer J., 2015. A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, 358-368.
- Word, J.K.A., Brower, R.S., 2012. Volunteers, Nonprofits, and Community Capacity: A Case Study in Preparing for Disaster Response and Recovery. *Journal for Nonprofit Management*, 65-83.
- Yamamura, E., 2013. Natura disaster and participation in volunteer activities: a Case Study of great Hanshin-Awaji Earthquake. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 84, 103-117.
- Yin, R. K., 2009. *Case study research: design and methods*. Fourth Edition. Applied Social Research Methods Series Volume 5, Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Zanini, M.A., Hofer, L., Pellegrino, C., 2018. A framework for assessing the SEISMIC RISK MAP of ITALY and developing a sustainable risk reduction program. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2018.09.012>.

Pubblicazioni

Paciarotti C., Bevilacqua, M., Cesaroni, A., 2018. The management of spontaneous volunteers: A successful model from a flood emergency in Italy International Journal of Disaster Risk Reduction, Vol. 31, pp.260-274
DOI: 10.1016/j.ijdr.2018.05.013

Paciarotti, C., Cesaroni, A., 2020. Spontaneous volunteerism in disasters, managerial inputs and policy implications from Italian case studies. Safety Science, Vol. 22 DOI: 10.1016/j.ssci.2019.104521

Appendice A.

A.1. Questionario GVS (6 casi studio). Capitolo 2

<p>A_ Prima dell'emergenza, l'organizzazione aveva già elaborato qualche tipo di piano per la gestione dei volontari spontanei?</p> <p>B_ L'organizzazione ha un'esperienza e una politica di gestione dei volontari (NON IN EMERGENZA).</p> <p>C_ È presente del personale formato e dedicato alla gestione dei volontari (NON IN EMERGENZA)?</p> <p>D_ Quante persone svolgono normalmente volontariato nell'organizzazione? Sono formate/formalmente iscritte e assicurate?</p>
<p>1. È stata fatta una definizione dei ruoli da assegnare ai volontari e dei compiti da svolgere?</p> <p>1.1 Individuazione delle risorse, attrezzatura ed equipaggiamento necessario</p> <p>1.2 Definizione piano comunicativo: messaggi per la ricerca dei volontari, dove e quando presentarsi, cosa portare</p>
<p>2. Centro di ricezione volontari</p> <p>2.1 Ero adatto alla ricezione dei volontari in termini spazi e organizzazioni di questi?</p> <p>2.2 Quanto vicino alla zona colpita dall'emergenza?</p> <p>2.3 Come era raggiungibile (macchina, bicicletta, a piedi)?</p> <p>2.4 Personale necessario per la gestione del centro (accoglienza e registrazione, selezionatore, assegnazione dei compiti, formatori, coordinatore)</p>
<p>3. Registrazione dei volontari</p> <p>3.1 Online e/o offline</p>
<p>3.2 Dati richiesti in fase di registrazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Nome, -Indirizzo di residenza -Contatti (telefono, email, contatti per le emergenze) -Disponibilità (giorni e orari) -Abilità, conoscenze, attrezzature specifiche (es. linguistiche, informatiche, mediche, comunicative, psicologiche) -Pregresse esperienze in contesti di emergenza -Compito e ruolo preferiti -Aree geografiche preferite e possibilità di spostamento -Fase di intervento preferita (risposta immediata, seconda fase emergenza, post emergenza) -Limiti o necessità particolari (motivi di salute, alimentari, altro...) -Altre risorse e/o aiuti apportabili -Liberatoria responsabilità -Consenso trattamento dati personali
<p>4. Selezione volontari</p> <p>4.1 Attraverso registrazione e interviste/ colloqui</p> <p>4.2 Solo attraverso moduli di registrazione</p>
<p>5. Formazione</p> <p>5.1 Al centro volontari e/o sul campo</p> <p>5.2 È stato fatto un briefing prima di ogni turno e/o un debriefing dopo il turno? Al termine del servizio?</p> <p>5.3 5.3 Chi formava i volontari? Che tipo di esperienza/formazione aveva nella gestione delle emergenze?</p>
<p>6. Sicurezza generale e formazione generale</p> <p>6.1 Presentazione ente e condivisione missione</p> <p>6.2 Panoramica generale sulla situazione dell'emergenza</p> <p>6.3 Presentazione del ruolo del volontario in emergenza (limiti e confini d'azione)</p> <p>6.4 Presentazione generale sulla gestione della risposta all'emergenza, gestione comunicazione tra volontari e ente</p> <p>6.5 Formazione generale sulla sicurezza durante gli interventi, sicurezza dei beneficiari e del volontario stesso</p> <p>6.6 Formazione specifica sul volontariato con persone colpite da situazioni di emergenza</p>
<p>7. Formazione specifica sul servizio da svolgere</p>

<ul style="list-style-type: none"> 7.1 I compiti da svolgere 7.2 Le risorse necessarie per svolgere tali compiti e dove reperirle 7.3 Questioni amministrative/burocratiche 7.4 Indicazioni su reportistica e comunicazione 7.5 Specifiche indicazioni per la sicurezza 7.6 Eventuali materiali formativi e informativi rilasciati
<p>8. Sistemi di riconoscimento dei volontari</p> <ul style="list-style-type: none"> 8.1 Es. badge, braccialetti, magliette, etichette, altri
<p>9. Supervisione dei volontari e gestione organizzativa</p> <ul style="list-style-type: none"> 9.1 Pasti e/o alloggio 9.2 Igiene personale e servizi 9.3 Trasporti 9.4 Attrezzatura, equipaggiamento, vestiario
<p>10. Comunicazione</p> <ul style="list-style-type: none"> 10.1 Con i volontari via telefono/Sms/Email/social network 10.2 Per la ricerca di volontari (con i media locali/nazionali)
<p>11. È stato creato un team per la gestione dei volontari?</p> <ul style="list-style-type: none"> 11.1 Quali erano le conoscenze/competenze necessarie per la gestione dei volontari? 11.2 C'era persona con esperienze pregresse di gestione delle emergenze?
<p>12. Sicurezza volontari</p> <ul style="list-style-type: none"> 12.1 I volontari erano assicurati contro gli infortuni e i danni a terzi? 12.2 Ci sono stati degli incidenti o infortuni?
<p>13. Sono state fatte delle valutazioni dei rischi e delle strategie per mitigarli?</p>
<p>14. Sono state fatte delle attività di follow up?</p> <ul style="list-style-type: none"> 14.1 Sono state svolte delle valutazioni della gestione e dell'operato dei volontari al termine dell'emergenza? 14.2 Sono stati organizzati incontri celebrativi, lettere di ringraziamento, articoli o eventi dedicati? 14.3 Sono stati mantenuti i rapporti con i volontari spontanei anche dopo l'emergenza? Alcune persone sono diventate volontari regolari dell'ente?
<p>15. Relazioni con le istituzioni e autorità pubbliche/Protezione civile, croce rossa....</p> <ul style="list-style-type: none"> 15.1 Durante l'emergenza, ci sono state attività strutturate di coordinamento (incontri giornalieri/settimanali...) 15.2 Ci sono stati casi di sovrapposizione negli interventi con altri enti? (in particolare negli interventi dei volontari) 15.3 C'era un mandato ufficiale per la gestione dei volontari? 15.4 Ci sono state delle attività di riconoscimento/ringraziamento post emergenza? 15.5 Esistevano relazioni pregresse all'emergenza con uno o più di questi enti?