

Controllo della folla e gestione degli eventi in Italia: il ruolo delle strutture civili a livello locale

Carla Castelli, Éupolis Lombardia - Istituto Superiore per la Ricerca, la Statistica e la Formazione

Francesco Marone, Università di Pavia e Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

Sommario: *Lo studio delle folle occupa un ruolo centrale nella storia delle Sociologia sin dalle sue origini alla fine dell'Ottocento. Il tema appare di grande importanza anche ai nostri giorni. In particolare, negli ultimi quattro anni, con l'ascesa dell'auto-proclamato Stato islamico, numerosi attacchi terroristici hanno colpito in maniera indiscriminata assembramenti di persone anche in Occidente, specie in contesti urbani. Oltretutto, il clima generale di tensione può favorire incidenti come quelli avvenuti nel centro di Torino la sera del 3 giugno 2017, pochi giorni dopo l'attacco suicida di matrice jihadista al termine di un concerto a Manchester. L'articolo intende esaminare il problema del controllo della folla in Italia nella fase attuale e il possibile coinvolgimento di strutture civili a livello locale nella gestione degli eventi, a fianco delle forze dell'ordine e delle forze armate. In particolare, il sistema composito della protezione civile, forte delle sue capacità e delle esperienze maturate sul campo, potrebbe offrire un contributo rilevante, entro i limiti dei suoi compiti e delle sue competenze, per la tutela della safety.*

Parole chiave: *Folla, emergenze, terrorismo, Protezione civile, formazione.*

Abstract: *The study of crowds has played a central role in the history of Sociology since its origins in the late nineteenth century. The topic appears of great importance even in our day. In particular, in the last four years, with the rise of the self-proclaimed Islamic State, several terrorist attacks have indiscriminately hit gatherings of people in the West, especially in urban contexts. Furthermore, the general climate of tension can favor incidents like those occurred in the center of Turin on the evening of 3 June 2017, a few days after the jihadist*

suicide attack at a concert in Manchester. The article intends to examine the problem of crowd control in Italy and the possible involvement of civil structures at the local level in event management, alongside law enforcement agencies and armed forces. In particular, the composite civil protection system, thanks to the skills and experience it has gained in the field, could offer a significant contribution for people's safety, within the limits of its tasks and its competences.

Keywords: *Crowd, emergency, terrorism, Civil Protection, training*

Folla e controllo della folla

Il termine “folla” è generalmente riferito a quel «particolare tipo di aggregazione sociale che si forma quando una moltitudine di individui è riunita, in maniera temporanea, in uno stesso luogo e nella quale lo spazio di ciascuno dei partecipanti è limitato in modo considerevole dalla presenza degli altri (dal latino *fullare*, lavare i panni, in cui è implicita l’idea del premere, dello stringere)» (Mucchi Faina 1994). L’aggregazione può essere casuale, involontaria (es. la ressa ai grandi magazzini) o, al contrario, intenzionale (es. il pubblico di una partita di calcio, una sommossa popolare, una manifestazione politica, un concerto). Lo studio delle folle e dei comportamenti delle folle occupa un ruolo centrale nella storia della sociologia sin dalle sue origini alla fine dell’Ottocento (Borch 2012). In generale, si può sostenere che la sociologia, così come altre discipline scientifiche (in particolare, la psicologia sociale), si siano occupate di questo tema in maniera discontinua e soprattutto quando sono state sollecitate a farlo dalle vicende del momento. In pratica, l’interesse per le folle sembra nascere quando esse compaiono sulla scena, creando timori per la stabilità e l’ordine del sistema sociale. Nella letteratura i termini “folla” e “massa” sono stati sovente utilizzati come sinonimi; tuttavia, come nota Mucchi Faina (1994), appare utile distinguere il primo termine, che fa riferimento a un’entità concreta e osservabile, dal secondo, con il quale ci si riferisce alla maggioranza della popolazione considerandola in modo astratto e indifferenziato, senza tener conto delle sue articolazioni interne in ruoli, classi, funzioni, ecc. (cfr. Bonichi 2012).

In questa sede l’attenzione si concentra sul tema della folla e del controllo della folla nell’ambito di eventi in cui l’aggregazione è volontaria.

Come è stato notato (Scotti 2015), i grandi eventi sembrano associarsi a moltitudini di persone che probabilmente ne certificano la grandezza. Generalmente, un'iniziativa pubblica o privata è tanto più riuscita quanto maggiore sarà il numero di persone coinvolte come spettatori ed organizzatori. Gli eventi divengono grandi grazie al pubblico che ne sancisce il successo o, come nel caso recente di piazza San Carlo a Torino, anche la tragedia. A differenza di quanto accade prima di un volo aereo dove l'equipaggio presenta i sistemi di sicurezza e il loro utilizzo, gli spettatori di una grande manifestazione di festa o di altro tipo solitamente non sono invitati a guardare le uscite d'emergenza oppure ad individuare chi è deputato alla gestione della sicurezza. La presentazione dei possibili rischi non è certo un tema facilmente divulgabile al pubblico da parte degli organizzatori che nel timore di un minor afflusso, e quindi di uno scarso successo dell'evento, preferiscono intervenire quanto più possibile sulla pianificazione e prevenzione architettonica e ambientale (*id.*).

Pianificare e prevenire hanno rappresentato i pilastri nell'organizzazione e nella gestione delle emergenze, ma nonostante gli sforzi tecnologici e strutturali continua la conta di morti e feriti durante i grandi eventi. Appare chiaro che adeguare o aumentare i dispositivi di sicurezza, ad esempio le uscite d'emergenza, non garantisce necessariamente il loro utilizzo da parte dei presenti. La sicurezza non può esaurirsi nel solo adempimento tecnico ma deve comprendere il coinvolgimento di coloro che potrebbero trovarsi a scegliere o meno di utilizzare quei sistemi di emergenza di cui diventa fondamentale interpretare i possibili risvolti sociali e psicologici (*id.*). Sul piano strutturale, diversi esperti (es., Helbing *et al.* 2000, in Scotti 2015) hanno suggerito modifiche alle vie di esodo che prevedono una serie di aree, o budelli, di decompressione. Questa variante permetterebbe ai presenti di riappropriarsi di "ritmo" e "orientamento" della camminata. In effetti, l'impedimento del proprio moto nello spazio attiva uno stato di tensione, frustrazione e in alcuni casi, come conseguenza, di aggressività, come possono mostrare le reazioni di alcuni individui a situazioni congestione del traffico in automobile. Anche i movimenti disorganizzati di pochi possono rappresentare un elemento di incertezza quando impediscono agli altri di coordinarsi obbligandoli ad indugiare. Il coordinamento tra i membri di una folla è possibile nella misura in cui ciascuno riesce a prevedere il comportamento altrui interpretando i reciproci segnali non verbali (es. di velocità, ritmo o direzione) per decidere

quale azione adottare. L'avanzare dell'incertezza spingerebbe a scegliere “la cosa giusta da fare” più tra le attività includenti che tra quelle escludenti. Tra le opzioni più ragionevoli e adottabili, il seguire ciò che fa la maggior parte delle persone sembra una delle migliori (Scotti 2015).

Il comportamento di *herding* (radunare in gregge, in inglese) può essere particolarmente forte in situazioni di grande pericolo quando uniformarsi agli altri riduce il fallimento di una scelta individuale. Almeno inizialmente e approssimativamente, l'imitazione degli altri ha il beneficio di indurre una rapida scelta del comportamento, anche soltanto nell'orientamento al movimento (direzione e velocità del moto) (cfr. Haghani, Sarvi 2017). Nondimeno, è opportuno notare che decidere chi sia effettivamente il soggetto da emulare non è così scontato nella prospettiva di un partecipante a un grande evento. A posteriori o in un punto di osservazione diverso dal centro di una folla, l'orientamento dominante è facilmente identificabile, ma nel mezzo dell'assembramento, ad altezza uomo, quale decisione prenda la maggioranza dei presenti può apparire una valutazione ben più complessa. In questo contesto, la condizione di grande incertezza che anticipa un'emergenza potrebbe spingere il singolo membro di una folla ad interpretare le scelte di coloro che gli sono fisicamente più vicine come fossero quelle della maggioranza e scegliere di imitarne quindi l'azione. La scelta finale del singolo rimane ancora una previsione incerta in cui intervengono fattori soggettivi come l'esperienza pregressa o i legami affettivi con membri della folla ed altri elementi oggettivi come l'architettura dello spazio (Scotti 2015).

In generale, gli individui che si trovano in una folla possono ricavare conforto tanto quanto possono essere intimoriti dal contatto fisico con gli altri (Tarlow 2002). Da una parte, essere circondati da altre persone può essere rassicurante. Dall'altra parte, come molti sociologi (inclusi classici come Simmel 1908 o Goffman 1956) hanno notato, gli individui tendono a mantenere una distanza fisica, socialmente condizionata, nelle relazioni faccia a faccia. Si può infatti notare un'attenzione dell'individuo in una folla rispetto alla distanza dal proprio vicino la cui “giusta” distanza dipende dallo scenario atteso. Ad esempio, appare comprensibile essere estremamente stretti durante un concerto ma non altrettanto in una visita in un museo. Al variare della prossimità rispetto alle aspettative di spazio disponibile, varierebbe di conseguenza la percezione del rischio (Scotti 2015). La valutazione del pericolo da parte del

singolo dipenderebbe anche dalla comunicazione non verbale che ciascuno dei presenti, compreso il vicino, offre agli altri. Semplici movimenti fisici o posture possono avere un effetto profondo sul modo in cui viene percepita la realtà. Ad esempio, l'interpretazione dell'emozione umana veicolata dal volto di un vicino può essere particolarmente importante in una folla. Alla vista si aggiungono le informazioni portate dal tatto, olfatto, udito che assemblate insieme permettono di dare un significato alle azioni e alle attese proprie e altrui. In particolare, nell'ambito di una folla l'udito sembrerebbe anticipare la vista fornendo informazioni immediate su distanza ed intensità dell'evento nel processo di costruzione della realtà (*id.*).

La ricerca ha evidenziato quanto la struttura sociale che prevede una guida (il leader o un piccolo gruppo) tenda ad emergere spontaneamente nei gruppi privi inizialmente di leadership. Nell'incertezza della situazione, il leader dovrebbe intercettare la necessità di coordinamento e di azione dei presenti ma nella folla non è scontato come avvenga la sua identificazione. Inoltre, in un contesto di incertezza dell'evento, un ruolo istituzionale, contraddistinto per esempio dall'uso di una divisa, non garantisce necessariamente una posizione di leadership (*id.*).

Un caso di studio: gli incidenti di piazza San Carlo a Torino

Nella serata di sabato 3 giugno 2017, durante la proiezione della finale di Champions League tra Juventus e Real Madrid disputata a Cardiff, si scatenarono tre ondate di panico che provocarono alla fine la morte di una donna (per arresto cardiaco, dopo 12 giorni di coma) e il ferimento di almeno 1.526 persone. Le cause, certamente non intenzionali, di questa reazione non sono state ancora chiarite, come confermato ancora dal procuratore di Torino il 6 novembre 2017.

Secondo le informazioni disponibili (Lavolta *et al.* 2017), la decisione di organizzare la proiezione della partita di calcio in piazza San Carlo venne presa in una riunione convocata il 26 maggio 2017 dal capo di gabinetto su mandato del sindaco di Torino, Chiara Appendino, e da lui presieduta a Palazzo Civico. Durante la riunione il capo di gabinetto avrebbe convocato il presidente dell'ente partecipato Turismo Torino affidandogli verbalmente la gestione

operativa dell'allestimento dell'evento. Nei giorni successivi, gli uffici comunali si attivarono a stretto contatto tecnico e organizzativo con Turismo Torino e i professionisti incaricati condividendo alcune decisioni operative e organizzative dell'allestimento della piazza. La Juventus e Jeep (sponsor della squadra) vennero coinvolte dagli uffici della città e da Turismo Torino per la copertura delle spese sostenute da quest'ultimo ente che, a sua volta, incaricò un professionista, per la predisposizione del progetto necessario alla realizzazione dell'evento.

Il 29 maggio Turismo Torino presentò la richiesta del patrocinio della città. Il giorno dopo, 30 maggio, la giunta comunale, su proposta del sindaco, deliberò che «per seguire insieme in diretta la partita Turismo Torino, di concerto con la città e con gli organi preposti alla sicurezza, posizionerà in piazza San Carlo un maxischermo ed eventuali strutture finalizzate alla gestione del pubblico presente», concedendo il patrocinio e inoltre «approva gli allestimenti atti a permettere la visione condivisa in diretta della finale di Champions League Juventus - Real Madrid sabato 3 giugno 2017 in piazza San Carlo in deroga espressa alle limitazioni previste dall'art. 23 c.7, del regolamento comunale Cosap (n. 257) vigente» (in Lavolta *et al.* 2017). Il 31 maggio si tenne il tavolo tecnico presso la città. Si analizzarono i diversi aspetti autorizzativi ma, a quanto noto, non si sarebbe affrontato nello specifico il tema della sicurezza della piazza. I rappresentanti della questura in quella sede comunicarono tuttavia che fosse necessario chiudere la piazza e installare presidi fissi per il controllo dell'accesso alla piazza. Per la serata del 3 giugno non risulta che sia stato riunito il tavolo provinciale per la sicurezza e l'ordine pubblico in prefettura. Secondo le informazioni disponibili, la polizia municipale non prese parte a riunioni operative interforze per verificare il tema della sicurezza dei cittadini che avrebbero partecipato all'evento. Non ci furono indicazioni politiche sull'esigenza di emettere una qualche forma di ordinanza antivetro o specifiche forme di contrasto all'abusivismo commerciale. Non sono disponibili informazioni relative alla numerosità e alla localizzazione dell'organico di polizia municipale disponibile nelle giornate del 3 e del 4 giugno, perché secretate dall'indagine della procura della repubblica di Torino. Secondo Lavolta *et al.* (2017), si può ipotizzare che, trattandosi di un week-end, gli organici disponibili fossero già strutturalmente ridotti, considerato anche che per domenica 4 giugno era previsto il blocco del traffico in città e, pertanto, parte del personale disponibile era assegnata a tale servizio. Il 3 giugno il sindaco

si trovava a Cardiff, in Galles, ad assistere alla partita. Non ci sarebbero state disposizioni particolari per coprire la sua assenza.

Il mattino del 3 giugno, la Commissione provinciale di vigilanza (Cpv), organo deputato al formale via libera dell'allestimento, effettuò il sopralluogo di rito. Emise 19 articolate prescrizioni. Tra le altre cose, secondo la Cpv, era necessario che eventuali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande fossero regolarmente autorizzati e che gli accessi al parcheggio sotterraneo fossero presidiati al fine di garantirne l'utilizzo in caso di necessità. Secondo la polizia municipale, questa funzione di presidio non rientrerebbe tra i compiti di controllo della viabilità ad essa assegnati. Queste 19 prescrizioni vennero dattiloscritte a valle del sopralluogo presso la prefettura e sottoscritte dal delegato dal prefetto. Erano indirizzate a tre enti: la città, la questura e il comando provinciale dei vigili del fuoco. Secondo gli uffici comunali del suolo pubblico, la verifica del rispetto delle prescrizioni della Cpv, cui è subordinata la validità dell'autorizzazione al suolo pubblico medesimo, era demandata alla polizia municipale.

I tifosi iniziarono ad arrivare e a posizionarsi sotto il maxischermo. Alcuni sarebbero arrivati già in mattinata. Alle 14.30, ora di inizio dei filtraggi ai varchi della piazza, erano già migliaia all'interno della piazza stessa. Secondo Lavolta *et al.* (2017), i rappresentanti della questura, che nel corso della mattina avevano comunicato telefonicamente agli uffici della città che sarebbero arrivati nel primo pomeriggio, quando giunsero sul posto avrebbero deciso di non farli uscire per controllarli e farli rientrare. Nell'attesa dell'evento, a mano a mano che passavano le ore, si posizionarono i volontari delle associazioni della protezione civile a presidio dei serbatoi per la distribuzione dell'acqua e in altri punti predefiniti. Chi coordinava queste operazioni delle associazioni di protezione civile era l'ufficio preposto della città. L'associazione ex-Carabinieri, una delle quattro associazioni di protezione civile presenti quella sera, coadiuvava la polizia municipale nella gestione del traffico, anche se, secondo alcuni osservatori, il traffico intorno alla piazza sarebbe stato blando, considerato anche che i tifosi arrivavano in loco a piedi.

Nel pomeriggio numerosi venditori abusivi con carrelli pieni di bottiglie di vetro erano nella piazza, all'interno dell'area cui si sarebbe dovuti accedere solo attraverso i varchi pedonali che erano presidiati dalle forze dell'ordine sul perimetro. Ai varchi si effettuarono le perquisizioni, si tolsero i tappi alle bottiglie in plastica, si usarono i metal detector. Dentro la piazza, invece, per ore e

ore carrelli pieni di bottiglie in vetro circolarono tra la folla. Gli abusivi vennero identificati, alcuni anche più volte, ma furono solo invitati verbalmente ad allontanarsi. I carrelli delle bottiglie di vetro passavano dal parcheggio interrato, approfittando del fatto che i varchi del parcheggio stesso non erano presidiati adeguatamente. La presidentessa dell'Ascom (Confcommercio) già nel primo pomeriggio avrebbe contattato il comune per avvertire del problema, senza che tale segnalazione portasse a miglioramenti significativi. All'inizio della partita, la piazza era colma di persone, piena di vetri rotti sul selciato. Di fatto, la raccolta del vetro avvenne soltanto all'esterno del perimetro. All'interno della piazza era impossibile qualunque accesso veicolare.

Verso la fine della partita, all'interno della piazza si susseguirono tre ondate di panico (la distanza della prima dalla seconda fu di 3 minuti; della seconda dalla terza di circa 10). I tifosi si accalcarono; molti si calpestarono, caddero e vennero schiacciati. Le transenne vennero divelte dalla spinta della folla e di fatto diventarono, con i vetri in terra, causa di ferite anche molto gravi. Le persone iniziarono a scappare e, a mano a mano che la piazza si svuotò, apparve lo spettacolo di centinaia di feriti in terra, bambini che si erano persi, persone in stato confusionale, oggetti abbandonati. Il bilancio finale fu, come detto, di un morto e 1.526 feriti. Ma questi feriti sono quelli registrati presso gli ospedali cittadini e dell'area metropolitana. In realtà, è verosimile che fossero ancora di più. La protezione civile e le forze dell'ordine fornirono supporto immediato. I soccorsi erano però resi difficili dal numero di feriti.

Il prefetto di Torino convocò una riunione per il giorno successivo in prefettura, a cui partecipò anche il sindaco rientrato a Torino da Cardiff. Per questi fatti, il 6 novembre la procura di Torino ha notificato avvisi di garanzia al sindaco e al questore del capoluogo piemontese. In totale, gli indagati sono venti. Tra loro, vi sono anche: il nucleo di funzionari comunali coinvolti nella gestione dell'evento; gli organizzatori materiali dell'evento, affidato a Turismo Torino; e, oltre al questore, le figure istituzionali che hanno gestito l'evento sotto il profilo della sicurezza. Le ipotesi di reato includono l'omicidio colposo, il disastro colposo e le lesioni colpose (in danno delle 315 persone che hanno presentato querela).¹

¹ È opportuno precisare che, nel momento in cui si scrive questo articolo, nessuno degli indagati è stato rinviato a giudizio.

Nel complesso, gli incidenti del 3 giugno 2017 sembrano mostrare limiti seri di consapevolezza, di competenze e abilità, di pianificazione e di coordinamento. In questa sede l'interesse non è naturalmente per le singole responsabilità, ma per le dinamiche di fondo. Gli incidenti di piazza San Carlo possono essere interpretati efficacemente richiamando il celebre teorema attribuito al sociologo Thomas: "se gli uomini definiscono reali certe situazioni, esse saranno reali nelle loro conseguenze" (cfr. Masiello 2012, Merton 1968). Molti degli individui radunati in piazza San Carlo hanno infatti dichiarato di aver creduto che alcuni rumori e/o spostamenti improvvisi della calca fossero da attribuire a un attacco terroristico. Ovviamente, in realtà, nessun attacco terroristico era stato pianificato. Addirittura, ancora oggi, come detto, non è chiaro quale sia stato l'elemento scatenante delle ondate di panico. Nondimeno l'effetto è stato di provocare una situazione di caos che ha condotto alla morte di una giovane donna e al ferimento di oltre 1.500 persone. È sufficiente una interpretazione fuorviante per generare comportamenti ingestibili (Lucini 2017). D'altra parte, nelle folle si possono diffondere facilmente, in maniera intenzionale o no, voci e *rumours* incontrollati e questi possono avere importanti conseguenze, anche quando siano privi di fondamento. Si può citare, per esempio, il "derby del bambino morto", come a volte viene chiamato; il 21 marzo 2004, durante la partita di calcio Lazio - Roma si diffuse, in diverse versioni, la notizia, assolutamente falsa, secondo cui la polizia aveva ucciso un ragazzo fuori dallo stadio. La partita fu sospesa non per invasioni di campo o per scontri sugli spalti, ma su iniziativa di alcuni capi ultrà, per la rabbia e la disapprovazione manifestate da decine di migliaia di spettatori, nonostante le smentite ufficiali annunciate anche con gli altoparlanti. In questo caso, la tensione tra due squadre rivali, tanti più in occasione di un derby, venne superata dalla diffidenza se non dall'aperta animosità di settori delle due tifoserie nei confronti delle autorità, a cominciare dalle Forze dell'ordine.

È significativo notare che in sé l'evento di Torino non conteneva alcun elemento conflittuale evidente, visto che raccoglieva normali tifosi della medesima squadra. Anche l'eventualità di una sconfitta della Juventus (poi effettivamente accaduta: vittoria del Real Madrid per 4-1) non sembrava comportare particolari rischi, come dimostrato indirettamente proprio dall'uguale esito della finale di Champions League appena due anni prima (6 giugno 2015: Barcellona - Juventus, 3-1). D'altra parte, forse è proprio questa presun-

ta assenza di conflittualità ad essere stata all'origine, insieme ad altri fattori, dell'apparente sottovalutazione della gestione dell'evento, avviata con pochi giorni di anticipo (quando il fatto che la Juventus avrebbe giocato la finale di Champions League era noto dal 9 maggio) e affidata a un ente di promozione turistica senza particolari competenze in materia.

Rilevante, come accennato, è il contesto generale, segnato da sentimenti di paura e atteggiamenti di sfiducia. In qualche modo, si può sostenere che i terroristi, oggi specialmente di matrice jihadista, siano in grado di suscitare timore e smarrimento anche senza aver nemmeno bisogno di passare effettivamente all'azione. In questo senso, vale la pena di ricordare l'opposizione tra terrorismo e criminalità evidenziata dal sociologo Gambetta (2006, 268): «la differenza tra un criminale e un terrorista sotto questo aspetto è significativa: il primo vuole che il suo crimine sembri un incidente, mentre il terrorista vuole che persino un incidente sembri programmato». D'altra parte, i numerosi e particolareggiati resoconti degli eventi terroristici in Europa hanno trasformato un'esperienza comunque piuttosto improbabile in un aspetto non eccezionale nell'immaginario collettivo (cfr. Sunstein 2003); così, anche un petardo oppure un rumore inconsueto può essere ragionevolmente scambiato per un attacco terroristico. Il significato degli eventi, dai suoni alle parole ai gesti, è strettamente legato alle esperienze sociali e tanto più queste chiavi di interpretazione della realtà sono frequenti e recenti nella quotidianità, tanto più rapidamente vengono scelte per rispondere alla domanda del "cosa sta succedendo?" (Scotti 2015). Come possono mostrare anche le immagini disponibili, dopo le ondate di panico, gli individui non si mettono immediatamente in fuga ma si guardano intorno cercando ogni indizio utile a risolvere l'incertezza aperta dall'imprevisto. Evidente tra la folla chi guarda il suo vicino, chi cerca di alzarsi sopra gli altri e chi torna a guardare la partita. Secondo alcuni esperti, questi pochi ma preziosi istanti, se opportunamente orientati, avrebbero permesso l'emergere di una risposta più costruttiva alla domanda "cosa sta succedendo?" (*id.* 2017). D'altra parte, anche in altri scenari tragici (come disastri naturali e antropici), i sopravvissuti descrivono quanto la condivisione dell'esperienza con gli altri sia stata fondamentale per farli sopravvivere durante l'emergenza e successivamente per rielaborare in modo resiliente gli avvenimenti.

Si può quindi giungere a congetturare che il comportamento della folla a Torino sia stato motivato anche da un livello non adeguato di competenze in-

terpretative, relazionali e comunicative, che includano e vadano oltre gli aspetti operativi e tecnici di un'analisi del rischio, comunque lacunosa (Lucini 2017). In generale, l'episodio fa emergere una mancata gestione istituzionale delle rappresentazioni della minaccia terroristica, che viene definita come reale dalla popolazione e per la quale si trovano modi di risposta fai da te, in questo caso più pericolosi della minaccia potenziale non adeguatamente interpretata. La sovrastima della minaccia era chiara e anche comprensibile, data la mancanza di competenze e abilità conoscitive in caso di rischio reale (*id.*).

Occorre ricordare che gli incidenti di piazza San Carlo hanno avuto luogo in un periodo di intensa attività terroristica in Europa. Nei tre anni che corrono tra l'auto-proclamazione del Califfato (29 giugno 2014) e gli incidenti di piazza San Carlo sono stati realizzati 52 attacchi jihadisti in occidente (di cui 33 in Europa), che hanno provocato circa 400 morti e 1.500 feriti (Vidino *et al.* 2017). L'ultimo prima della partita della Juventus aveva avuto luogo pochi giorni prima, il 22 maggio, presso la Manchester Arena alla fine di un concerto, con modalità suicide (cfr. Marone 2013) (in totale 22 morti, molti dei quali bambini), in un contesto non dissimile da quello della proiezione di una partita di calcio in piazza. Oltretutto, l'attuale ondata di terrorismo jihadista in occidente predilige proprio la violenza indiscriminata contro la popolazione civile, spesso in luoghi pubblici (cfr. Aradau 2015) con alto valore simbolico: basti pensare, per citare solo un esempio, agli attacchi simultanei portati a termine su ordine del cosiddetto Stato Islamico a Parigi il 13 novembre 2015 (Nesser *et al.* 2016; Vidino *et al.* 2017).

Più in generale, si può notare che gli assembramenti, intenzionali o non, possono causare effetti disastrosi, anche a dispetto di importanti sforzi per la preparazione e l'organizzazione. Tali disastri includono il collasso di infrastrutture, incendi, attacchi terroristici, scontri violenti e resse (*[human] stampedes* in inglese). Tali resse, causate dal movimento disordinato di individui, avvengono di solito in risposta a un pericolo percepito, alla sensazione della perdita di spazio fisico o alla volontà di settori della folla di ottenere qualcosa considerato gratificante (es. dei biglietti gratuiti distribuiti in maniera casuale). Le resse rappresentano una delle cause più importanti cause di mortalità nei raduni di massa. Per esempio, si stima, per difetto, che tra il 1980 e il 2012, 350 resse abbiano provocato oltre 10.000 morti e 22.000 feriti, cui vanno aggiunti i danni materiali alle cose. Gli incidenti più gravi sono avvenuti in Paesi

in via di sviluppo in Africa e Asia (a cominciare dall'India) (Leal Moitinho de Almeida 2016). La letteratura sulle resse, peraltro di dimensioni relativamente ridotte (cfr. Ngai *et al.* 2009), suggerisce che le cause del fenomeno possano essere molteplici e non mutualmente esclusive; tra queste, singoli eventi scatenanti (come voci relative a un atto di violenza o a un incendio, rumori inattesi, ecc.), sovraffollamento, in termini di densità in alcuni punti critici più che di numero assoluto di individui; difetti strutturali (come collasso di infrastrutture, assenza o scarsità di uscite); mancanza di competenza e/o di coordinamento delle autorità; comportamenti irrazionali degli individui nella folla, eventualmente amplificati dall'assunzione di alcool o sostanze stupefacenti.

Secondo alcuni esperti, il movimento degli individui in una ressa presenterebbe schemi ricorrenti: quando la densità della folla aumenta, un problema di coordinamento può trasformare il flusso ordinario in un susseguirsi di ondate *stop-and-go*. Ciò può condurre a una perdita del controllo del movimento da parte della folla e quindi a spinte casuali tra individui. In questa situazione, quando una persona perde l'equilibrio e inciampa o viene spinta a terra, i suoi vicini cadono a causa dell'improvviso squilibrio. Le persone a terra rischiano così di andare incontro a un'asfissia traumatica, poiché la compressione del petto o dell'addome interferisce con la respirazione. L'altro pericolo, meno frequente, è chiaramente quello di subire direttamente gravi ferite per il calpestamento. I sopravvissuti possono comunque avere serie conseguenze di natura psicologia o psichiatrica (Leal Moitinho de Almeida 2016).

Il controllo della folla e la gestione degli eventi

Il controllo della folla, specialmente in eventi in cui l'aggregazione è intenzionale, rappresenta quindi un compito difficile e rilevante, tanto più in un'epoca segnata dalla paura del terrorismo indiscriminato contro la popolazione civile. Oltretutto, eventi associati a tensioni e conflittualità, come dimostrazioni politiche o competizioni sportive, non sono gli unici tipi di occasione in cui il controllo della folla è importante. Qualsiasi evento può degenerare nel disordine, nel caos o addirittura nella violenza. Inoltre, diversi esperti hanno notato che un evento può rimanere fissato nella memoria collettiva del luogo ben oltre la sua conclusione (Tarlow 2002). Quando la gestione non è corretta, il rischio

è che la successiva riduzione del danno possa essere molto più impegnativa e costosa rispetto all'ordinaria attività di pianificazione e controllo del rischio.

In questa sede, di particolare interesse è una direttiva del ministero dell'interno (Direttiva ai prefetti del capo di gabinetto dell'interno, Mario Morcone, in tema di sicurezza integrata per la *security* e la *safety*, 28 luglio 2017) che, a seguito degli incidenti di Torino, è andata a specificare e integrare le linee generali dettate dalla Legge n. 48 del 18 aprile 2017 "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città". La direttiva chiarisce che i profili della *security*, che attiene all'ordine e alla sicurezza pubblica, e della *safety*, a tutela dell'incolumità pubblica, hanno pari rilievo nella gestione delle manifestazioni pubbliche. Come indicato dai destinatari della lettera, è riaffermato il ruolo centrale delle prefetture. Il documento fa il punto sul quadro delineato da precedenti circolari del capo della polizia e del capo dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, adottate subito dopo gli incidenti avvenuti in piazza San Carlo (cfr. Massavelli 2017). La direttiva contiene in allegato le istruzioni operative messe a punto in via sperimentale dalla prefettura di Roma per la gestione degli eventi, con le tabelle e i criteri per la classificazione delle manifestazioni, distinte in base alla normativa in due tipi: 1) riunioni e manifestazioni in luogo pubblico, per le quali l'organizzatore ha il solo onere di preavviso alla questura, e 2) manifestazioni di pubblico spettacolo, per le quali è necessario il rilascio di licenza da parte del sindaco. In entrambi i casi, per garantire sicurezza e pacifico svolgimento delle manifestazioni sono di fondamentale importanza la cooperazione e il dialogo tra le varie componenti del sistema di sicurezza. Un ruolo fondamentale in questo senso, che emerge dalla direttiva, è svolto dai comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica e dalle commissioni comunali/provinciali di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, come sedi di confronto e pianificazione anche rispetto alla fase di individuazione delle eventuali vulnerabilità legate al singolo evento.

Il documento sottolinea anche l'importanza della comunicazione, specificando che «dovranno essere attivati tutti i necessari canali» per garantire a chi partecipa alla manifestazione e ai cittadini la conoscenza delle misure organizzative e di sicurezza adottate. In particolare, la direttiva ricorda che con le recenti circolari a firma rispettivamente del capo della polizia, direttore generale della pubblica sicurezza e del capo dipartimento dei vigili del fuoco,

del soccorso pubblico e della difesa civile sono state impartite indicazioni volte ad assicurare la massima cornice di sicurezza, sia in termini di *security* che di *safety*, allo svolgimento di pubbliche manifestazioni, anche in relazione al pericolo derivante dalla minaccia terroristica.

Queste indicazioni sono seguite agli incidenti verificatisi a Torino. Da tale data si sono svolti numerosi eventi, specialmente nella stagione estiva, alcuni dei quali con un'eccezionale affluenza di pubblico, senza che si sia verificato alcun particolare motivo di turbativa per la sicurezza dei partecipanti e senza particolari disagi per la popolazione (si pensi, a titolo di esempio, al concerto di Vasco Rossi del 1 luglio 2017 a Modena a cui hanno assistito oltre 220.000 persone).

Si evidenzia che, come per la sicurezza urbana, anche il sistema di sicurezza che presiede allo svolgimento delle pubbliche manifestazioni richiede la massima sinergia interistituzionale e la più stretta collaborazione di tutte le sue componenti, da quelle statali a quelle espressione di poteri locali e territoriali. Già le circolari del capo della polizia e del capo del dipartimento dei vigili del fuoco avevano rilevato, in particolare, che l'azione di coordinamento in materia delle prefetture potrà esplicarsi nell'ambito del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, che viene presentato dalla direttiva come il luogo più idoneo di analisi e intervento sulle tematiche riguardanti la sicurezza dei cittadini nella sua accezione più ampia, e limitatamente alle manifestazioni di pubblico spettacolo, attraverso la commissione provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo. Questi documenti chiariscono inoltre che, in relazione all'adozione delle misure di *safety*, «validi parametri di riferimento potranno essere ricercati nel corpus normativo che regola l'attività delle commissioni di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo; ciò anche per quegli eventi per i quali, a norma di legge, non è prescritta l'attivazione dei predetti organismi».

L'adozione di misure di sicurezza adeguate allo svolgimento di un evento, pur in un quadro di riferimenti normativi e tecnici puntuali, richiede, come sottolineato dalle due circolari citate, l'individuazione delle cosiddette “vulnerabilità” - che possono essere le più diverse, tali cioè da sottrarsi ad ogni possibile catalogazione e da imporre l'adozione di cautele e precauzioni differenti - e dunque un “approccio flessibile” alla gestione della sicurezza dell'evento. Ciò pone quindi in evidenza la necessità di un'attenta e condivisa valutazio-

ne dell'evento e delle sue vulnerabilità che, secondo la direttiva dell'Interno, non deve essere ispirata a logiche astratte e all'acritica applicazione di rigidi schemi di riferimento, bensì ricondotta a un'analisi di contesto del rischio che tenga conto, in concreto, dell'effettiva esigenza di un rafforzamento delle misure di sicurezza rispetto a quelle ordinariamente messe in campo.

Secondo la direttiva, l'efficacia del quadro di prevenzione sulla sicurezza delle pubbliche manifestazioni sarà tanto più elevata quanto più saranno strette le maglie della cooperazione interistituzionale e quanto più incisiva e puntuale sarà l'azione di coordinamento svolta dai prefetti. Significativamente, il documento evidenzia «l'esigenza di assicurare la più ampia e diffusa informazione sulle nuove disposizioni operative ai soggetti pubblici e privati interessati, promuovendo allo scopo anche sedute dedicate delle conferenze provinciali permanenti» (Ministero dell'Interno 2017).

Secondo il documento, è opportuno richiamare l'attenzione dei partecipanti sia sull'iter procedurale da seguire in vista dello svolgimento di una manifestazione pubblica che sugli adempimenti correlati. Quanto all'aspetto procedurale, occorre, in primo luogo, distinguere tra 1) le riunioni e le manifestazioni in luogo pubblico di cui all'art. 18 Tulp (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), che comportano in capo agli organizzatori un semplice onere di preavviso al questore, e 2) le manifestazioni di pubblico spettacolo, che sono, per converso, soggette a un regime di autorizzazioni.

Con riferimento alla prima tipologia di manifestazione, in base a un *iter* che appare collaudato e a prassi amministrative consolidate e pienamente funzionali, il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica viene ordinariamente interessato dai questori – qualora non emergano ragioni di ordine pubblico o di altra natura che, ai sensi del comma 4 dell'art. 18, già inducano a vietare lo svolgimento delle manifestazioni – in relazione a tutti quegli eventi che implicano un'elevazione del livello di rischio tale da imporre una valutazione coordinata e integrata da parte delle autorità preposte. La declinazione delle misure di *safety* contenute nelle due circolari citate e la stretta interazione fra le stesse e quella di *security*, richiedono, come suggerito dal capo del dipartimento dei vigili del fuoco, che ogni qual volta il comitato sia chiamato a esprimere le proprie valutazioni anche in ordine a manifestazioni, esso debba sempre essere integrato dal comandante provinciale dei vigili del fuoco. La direttiva ministeriale valuta inoltre opportuno che, alle

sedute del comitato, siano invitati a partecipare, d'intesa con il sindaco del comune interessato dalla manifestazione, anche i responsabili dei comandi di polizia municipale, onde poter meglio definire le linee generali del rapporto di collaborazione con le forze di polizia. Sarà quindi il comitato, nella sua composizione allargata, a valutare le pianificazioni d'intervento e a individuare le linee d'azione necessarie alla sicurezza dell'evento, nonché, ove necessario, a disporre i medesimi sopralluoghi indicati per le manifestazioni di pubblico spettacolo dalla circolare del capo della polizia finalizzati alla verifica della sussistenza dei previsti dispositivi di *safety* e all'individuazione delle «vulnerabilità», anche allo scopo di un'eventuale implementazione delle misure di sicurezza da parte dei soggetti pubblici o privati competenti. Dei sopralluoghi, da svolgere sempre congiuntamente, dovranno essere incaricati i rappresentanti delle forze dell'ordine, dei vigili del fuoco, dell'ufficio tecnico e del comando di polizia municipale del comune interessato, delle altre componenti territoriali del sistema di *safety* e degli organizzatori, i quali provvederanno, secondo le indicazioni del comitato, a riferirne gli esiti alle prefetture. In ogni caso, dovranno essere attivati tutti i necessari canali di comunicazione al fine di garantire agli utenti che partecipano alla manifestazione e ai cittadini che dallo svolgimento della stessa potrebbero subire eventuali disagi una piena conoscenza delle misure organizzative e di sicurezza adottate.

Per le manifestazioni di pubblico spettacolo, l'impianto normativo vigente, previsto in particolare dal Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché dalle disposizioni di legge che regolano il settore, prevede che lo svolgimento dell'evento sia soggetto al rilascio della licenza da parte del sindaco del comune e che tale licenza non possa essere rilasciata se non previo parere delle commissioni provinciali e comunali di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo. Sarà quindi onere dell'ufficio comunale preposto al rilascio delle licenze, sulla base del Tulp, secondo le abituali prassi amministrative, interessare la commissione comunale o provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo. Significativamente, qualora la commissione ritenga che la manifestazione possa comportare un innalzamento, anche solo potenziale, del livello di rischio per i partecipanti o più in generale per la popolazione, derivante, ad esempio, dalle modalità di svolgimento dell'evento, dal luogo prescelto o dal prevedibile, elevato afflusso di persone, e tale da richiedere un "surplus valutativo" di livello più ampio e coordinato, ne informerà la prefettura, inviando

una relazione di sintesi con l'indicazione dei possibili profili di criticità. Sarà quindi cura dei prefetti sottoporre l'argomento alle valutazioni del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, in accordo con le risultanze e le eventuali prescrizioni impartite dalle commissioni di vigilanza (Ministero dell'Interno 2017). In sede di comitato, potrà anche valutarsi l'opportunità, qualora si renda necessario, di indicare alle stesse commissioni di vigilanza l'assunzione di ulteriori precauzioni e cautele in ambito *safety* tali da elevare la cornice di sicurezza dell'evento anche in rapporto ai profili di *security*. Sarà la commissione di vigilanza interessata, in occasione del sopralluogo effettuato prima dello svolgimento dell'evento, a verificare la piena ottemperanza a tutte le prescrizioni impartite e ad assumere le definitive determinazioni ai fini del rilascio della prescritta licenza da parte delle autorità competenti.

La direttiva presenta in allegato, «quale utile strumento di supporto per i provvedimenti di *safety* da adottare nella gestione delle pubbliche manifestazioni», un interessante documento predisposto dalla prefettura di Roma con il quale, in via sperimentale, è stata operata una classificazione degli eventi e/o manifestazioni in base a tre diversi livelli di rischio rispetto ai quali vengono forniti suggerimenti su come calibrare le misure di sicurezza indicate dalle due circolari già citate (Ministero dell'Interno 2017). Si ricorda che i fatti di Torino hanno evidenziato come le suggestioni derivanti dal «delicato clima internazionale e/o situazioni di panico comunque provocate, amplificate anche da stati di coscienza eventualmente alterati dall'assunzione, ove non prevenuta, di sostanze alcoliche e/o stupefacenti», possano ridurre notevolmente la resilienza di una folla di fronte a fatti imprevisti e/o normalmente imprevedibili (*id.*). Il documento è presentato come uno strumento di ausilio agli organizzatori per effettuare una prima valutazione sui livelli di rischio della manifestazione (alto, medio, basso), in relazione a ciascuno di essi suggerendo come calibrare, in termini di *safety*, le misure di mitigazione prescritte dalle due circolari già citate. Ciò nella consapevolezza che per nessun evento il rischio potrà mai equipararsi allo zero, per cui le misure di mitigazione proposte prevedono la riduzione del rischio fino ad un livello residuo normalmente considerato accettabile, fermo restando un fattore di casualità che è e resta imponderabile.

L'impostazione generale è quella classica dell'analisi dei rischi in cui si cerca di attribuire un peso a quegli aspetti che possono influenzare: 1) la probabilità di accadimento di un evento; 2) la sua potenziale magnitudo. La clas-

sificazione del rischio pertanto è determinata dall'attribuzione di un indice numerico alle variabili legate all'evento, alle caratteristiche dell'area ed alla tipologia di pubblico/spettatori, così come stimate dagli organizzatori. A valle di tale classificazione scaturiscono, per ciascun livello di rischio, specifiche misure di mitigazione.

Il documento si sofferma anche su 8 “cartelle” relative alla “struttura del sistema di mitigazione del rischio”. Alcuni di questi aspetti appaiono rilevanti in questa sede. In particolare, i “requisiti di accesso all'area” (2) riguardano l'accessibilità e l'individuazione delle aree di ammassamento per i mezzi di soccorso. I “percorsi separati di accesso all'area e di deflusso” (3) sono un adempimento cogente per gli eventi in luoghi aperti (si suppone di fatto che i luoghi chiusi ne siano già provvisti strutturalmente) con profilo di rischio medio-alto. Per quanto riguarda la “capienza dell'area della manifestazione” (4), si precisa che va sempre e comunque definita la capienza dello spazio riservato agli spettatori, anche quando questo è ricavato su piazza o pubblica via, l'evento è a ingresso libero e non sono previste apposite strutture per lo stazionamento del pubblico. Al riguardo si ritiene che si debba tenere conto di «parametri di densità di affollamento variabili tra 1,2 e 2 persone/mq in funzione delle caratteristiche del sito, piazza o pubblica via interclusa da fabbricati o strutture o spazio completamente libero». L'affollamento definito da questi parametri dovrà essere comunque verificato con la larghezza del sistema di vie d'esodo (percorsi di allontanamento dall'area), applicando la capacità di deflusso di 250 persone/modulo. La larghezza minima dei varchi e delle vie di allontanamento inserite nel sistema di vie d'esodo non potrà essere inferiore a 1,20 metri. Gli ingressi all'area dell'evento, se di libero accesso, devono essere contingentati tramite l'emissione di titolo di accesso gratuiti, conta-persone ovvero sistemi equivalenti. Rispetto alla “suddivisione della zona spettatori in settori” (5), specialmente per gli eventi con profilo di rischio medio o alto, si rileva che la creazione di settori nell'area spettatori con barriere mobili (transenne) se da un lato limita il movimento incontrollato delle masse spesso causa d'incidenti (fase di movimento turbolento), dall'altro costituisce ulteriori vincoli che si vanno ad inserire in un contesto che potrebbe essere già fortemente condizionato, in caso di spazi all'aperto, da fabbricati, recinzioni e orografia del terreno. Inoltre, questo tipo di separazione mobile non garantisce alcuna resistenza alla spinta, tanto che, a seguito del suo ribaltamento, è causa di

caduta di persone e conseguente calpestamento, soprattutto quando si è in una fase di movimento turbolento, con persone in preda al panico. In alternativa ad una separazione fisica con transenne, i settori di spettatori potranno essere definiti mediante la creazione di spazi sottoposti a divieto di stazionamento e movimento, definiti con elementi che non costituiscano ostacolo in caso d'emergenza, occupati esclusivamente da personale addetto all'accoglienza, all'indirizzamento e alla osservazione degli spettatori (sul modello degli *stewards* negli impianti sportivi). Spazi sarebbero inoltre a disposizione dei soccorritori per penetrare nell'area riservata agli spettatori, altrimenti difficilmente valicabile. Qualora l'area dell'evento sia completamente libera da elementi (strutture, edifici, limiti dati dalla conformazione del terreno) che ne definiscono gli ambiti, gli spazi dedicati alla penetrazione dell'area occupata dal pubblico, ad uso dei soccorritori, potranno essere determinati da transenne di tipo "antipanico" che per modalità di posa in opera, conformazione e consistenza assicurano adeguata resistenza alla spinta del pubblico fornendo garanzie contro il ribaltamento della delimitazione. La possibilità di costituire, con transenne antipanico, più direttrici di penetrazione, ortogonali tra loro, posizionate trasversalmente e/o longitudinalmente rispetto alla conformazione dell'area andrebbe di fatto a costituire, inoltre, la suddivisione dell'area spettatori in settori.

L'esigenza di dover comunque delimitare l'intera area interessata dall'evento per esigenze non solo di *safety*, ma anche di *security*, potrebbe essere superata anche con la realizzazione di "spazi calmi" di idonea superficie, da ricavare lungo il perimetro della zona occupata del pubblico, ovvero annettendo la viabilità adiacente, in caso di eventi in piazze o pubblica via, da poter utilizzare sia come aree di decantazione dei flussi che per esigenze di ordine pubblico. L'ampliamento della zona interessata dalla manifestazione oltre quello che è lo spazio dello spettacolo, permetterebbe altresì di evitare le movimentazioni in esodo su direttrici obbligate vincolate dalla posizione dei varchi presenti sulla recinzione, posti a ridosso dell'area dell'evento che costituiscono una criticità per la fase di allontanamento del pubblico in situazioni d'emergenza. Per affollamenti superiori a 5.000 persone si potrà valutare, qualora le caratteristiche dell'area lo consentano, di separare la zona spettatori in almeno due settori adottando una delle modalità sopra richiamate, realizzando una viabilità longitudinale o trasversale di penetrazione inoltre a disposizione dei

soccorritori per penetrare nell'area riservata agli spettatori, altrimenti difficilmente valicabile. In luoghi all'aperto utilizzati occasionalmente per manifestazioni aperte al pubblico con affollamento tra 10.000 e 20.000 persone, si raccomanda la separazione della zona spettatori in almeno due settori adottando una delle modalità accennate, realizzando una viabilità longitudinale o trasversale di penetrazione a disposizione anche degli enti preposti al soccorso, di larghezza idonea ad assicurare anche il passaggio di eventuali automezzi (larghezza suggerita almeno m. 4,50); lungo la delimitazione della suddetta viabilità si dovranno prevedere degli attraversamenti che, qualora le condizioni operative lo consentano, permetteranno di utilizzare dette direttrici come ulteriore via di allontanamento per il pubblico. Oltre 20.000 persone, si raccomanda la separazione della zona spettatori in almeno tre settori adottando una delle modalità sopra richiamate, realizzando con transenne di tipo "antipanico" una viabilità longitudinale e trasversale di penetrazione a disposizione anche degli enti preposti al soccorso, di larghezza idonea ad assicurare anche il passaggio di eventuali automezzi (larghezza minima 7,00 m). Lungo la delimitazione della suddetta viabilità si dovranno prevedere degli attraversamenti che, qualora le condizioni operative lo consentano, permetteranno di utilizzare dette direttrici come ulteriore via di allontanamento per il pubblico.

Rispetto alla "gestione dell'emergenza – piano di emergenza" (7), occorre lavorare alla pianificazione delle procedure da adottare in caso d'emergenza tenendo conto delle caratteristiche del sito, della portata dell'evento (e delle eventuali indicazioni presenti nel Piano di Emergenza Comunale). Riguardo all'esito della valutazione dei rischi, il responsabile dell'organizzazione dell'evento dovrà redigere un piano d'emergenza che dovrà riportare: l'individuazione di un soggetto del team dell'organizzazione responsabile della sicurezza dell'evento; le azioni da mettere in atto in caso d'emergenza tenendo conto degli incidenti ipotizzati nella valutazione dei rischi; le procedure per l'evacuazione dal luogo della manifestazione; le disposizioni per richiedere l'intervento degli Enti preposti al soccorso e fornire le necessarie informazioni finalizzate al buon esito di tali attività; specifiche misure per l'assistenza alle persone diversamente abili. I possibili scenari incidentali saranno classificati per livelli nell'ambito dei quali dovrà essere individuata la competenza in materia d'intervento. Di fondamentale importanza è la comunicazione al pubblico sugli elementi salienti del piano d'emergenza. In particolare, facendo ricorso a messaggistica audio e

video, dovranno essere fornite preventivamente informazioni sui percorsi di allontanamento, sulle procedure operative predisposte per l'evento e sulle figure che svolgono un ruolo attivo nella gestione dell'emergenza. Si dovrà altresì prevedere, nell'ipotesi di evento incidentale, la possibilità di comunicare, in tempo reale, con gli spettatori, per fornire indicazioni sui comportamenti da adottare finalizzati al superamento della criticità. In particolare, per manifestazioni con profilo di rischio basso dovrà essere previsto un sistema di diffusione sonora anche con strumenti portatili tipo megafono, mentre per le manifestazioni ricadenti negli altri profili di rischio il sistema di diffusione sonora dovrà essere del tipo ad altoparlanti alimentato da linea dedicata di sicurezza.

Infine, gli "operatori di sicurezza" (8) devono essere adeguatamente formati. In particolare, devono aver frequentato il corso di formazione a rischio d'incendio "elevato" e conseguito l'"attestato d'idoneità tecnica".

Il ruolo delle strutture civili a livello locale: il caso della protezione civile

È chiaro che, in generale, eventi gravi legati alla tutela della *security*, come quelli di tipo terroristico (Castelli, Marone 2016), devono essere gestiti dalle istituzioni ai massimi livelli di competenza, per evitare problemi di coordinamento e trarre il massimo beneficio dalle risorse e capacità disponibili. In questo contesto, l'intervento di strutture civili a livello locale come la protezione civile (Pc) deve essere richiesto dalle autorità competenti e non può che seguire le indicazioni da queste impartite, proprio per assicurare il massimo livello di coordinamento e sinergia (cfr. Di Camillo *et al.* 2014). Nondimeno appare chiaro che strutture come la Pc possono giocare un ruolo importante nel controllo della *safety*; tanto più considerato che il sovraccarico di lavoro delle forze dell'ordine preposte alla *security*, specie in fasi in cui il livello di rischio associato al terrorismo o ad altri fattori, può essere elevato.

Il ruolo della Pc potrebbe collocarsi innanzitutto nella fase della pianificazione e della risposta all'emergenza, come suggerito anche dagli incidenti di piazza San Carlo. Tra i compiti specifici che le strutture di Pc potrebbero svolgere si possono indicare: coadiuvare le forze dell'ordine nello sgombero e nell'assistenza degli scampati dall'evento, nel presidio degli spazi e nel diradamento e sfollamento dei presenti; fornire assistenza di supporto alle forze in

prima linea; offrire aiuto alla messa in sicurezza di aree di pericolo. Per esempio, in occasione dei gravi attentati terroristici del 13 novembre 2015 nell'area di Parigi, i volontari della Pc della capitale e dei dipartimenti limitrofi sono intervenuti a fianco delle autorità allo scopo di soccorrere ed evacuare le vittime (pur tenendo conto che in Francia la Pc ha struttura e funzioni diverse da quella italiana) (cfr. Furiozzi 2010).

Di particolare interesse potrebbe essere anche la partecipazione al processo di comunicazione dell'emergenza, grazie alla presenza capillare sul territorio del sistema di Pc. Ad esempio, con la trasmissione di informazioni salienti e aggiornate alle autorità oppure con la diffusione, previa autorizzazione, di informazioni alla popolazione circa i possibili pericoli e i relativi stati d'emergenza e di allarme e circa i modi di proteggersi secondo i vari tipi di pericoli. Rilevante e delicata è diventata, sotto questo profilo, la gestione dei social media (cfr. Burato 2015), che non può che ricadere nelle competenze delle autorità preposte alla gestione. In aggiunta, si può immaginare che la Pc svolga anche alcuni compiti circoscritti nella fase di prevenzione del rischio, specialmente nel campo della comunicazione e della sensibilizzazione al rischio, anche sul web, anche con interventi o campagne appositi. Gli operatori della Pc devono essere consapevoli di tali peculiarità del contesto sociale e delle possibili differenze rispetto ad interventi di tipo più tradizionale nell'ambito di disastri di origine naturale. Occorrono quindi particolari accorgimenti e, a monte, una formazione adeguata.

In Italia, come accennato, le regioni giocano un ruolo cruciale nel campo della formazione per la Pc. È da sottolineare che in Lombardia, in particolare, è maturata negli ultimi anni, anche in occasione delle gestione di grandi eventi (cfr., tra gli altri, Lucini 2015), una metodologia di lavoro condivisa tra le diverse istituzioni, che ha visto cooperare fattivamente, in momenti formativi allargati, in ambiti istituzionali e nei contesti operativi, i diversi soggetti della pubblica amministrazione e non coinvolti nella pianificazione e gestione di eventi rilevanti, coniugando entrambi gli aspetti di *safety* e *security*. Si possono ricordare, per esempio, le visite del Papa nel 2012 e nel 2016, Expo 2015, l'installazione artistica *Floating Piers* sul Lago d'Iseo nel 2016 e la finale di Champions League a Milano nel 2016.

In questo senso la formazione riveste un ruolo fondamentale: la regione Lombardia, in particolare, ha investito notevolmente in questo settore (Re-

gione Lombardia 2011). Ha, infatti, deciso di affidare a Éupolis Lombardia – Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione (ente strumentale della regione) la gestione della Scuola superiore di protezione civile, al fine di accrescere una maggiore consapevolezza sulla protezione civile, professionalizzare gli operatori istituzionali e volontari e di sollecitare nella comunità locale una rinnovata coscienza di difesa del territorio. La scuola si propone prioritariamente l’obiettivo di formare personale che abbia compiti gestionali e tecnico – operativi di supporto agli organi preposti alla gestione dell’emergenza e di informare gruppi sociali e professionali per fornire un contributo alla creazione di una cultura della prevenzione del rischio e della corretta risposta alle emergenze. I destinatari delle attività formative sono gli attori del sistema di protezione civile lombardo: un sistema ampio e articolato in cui convergono le strutture statali, le strutture regionali, gli enti locali e le organizzazioni di volontariato. In Lombardia, in particolare, sono presenti circa 25.000 volontari che necessitano di essere supportati da specifiche competenze all’interno di un percorso formativo in crescita.

Per meglio gestire la formazione regionale di protezione civile, Regione Lombardia (Dgr. del 14 febbraio 2014, n. 1371, aggiornata in seguito con la Dgr. del 10 aprile 2017, n. 6488) ha introdotto uno strumento metodologico, sotto forma di matrice, che identifica per ogni soggetto appartenente al sistema di protezione civile: i percorsi di formazione, i ruoli, i livelli, la durata minima, i prerequisiti richiesti per l’accesso ai corsi anche ai fini della progressione verticale e dell’aggiornamento. Il ruolo dei volontari, in particolare, è di grande interesse (Castelli, Marone 2016). Com’è noto, i gruppi e le organizzazioni di volontariato rappresentano uno strumento importante nella gestione delle emergenze, specialmente in Italia. Nondimeno è evidente che il ricorso al volontariato richiede un’attenta attività di preparazione, organizzazione e coordinamento; in caso contrario, la presenza dei volontari potenzialmente rischia addirittura di produrre effetti negativi. È evidente che ogni soggetto che interviene nell’ambito di un’emergenza deve avere un compito preciso, per evitare sovrapposizioni e confusioni di attività e ruoli. Inoltre occorre verificare con attenzione il numero dei soggetti che devono essere chiamati a operare, per evitare sia lacune sia intralci nelle operazioni. Tra le funzioni generali più rilevanti che i volontari possono svolgere vi è quella di offrire supporto, nella forma di assistenza pratica, ma anche di trasmissione

delle informazioni e di sostegno psicologico ed emotivo. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, vale la pena di sottolineare che il terrorismo, per esempio, può essere interpretato come un attacco a un'intera collettività. Il trauma causato dalla violenza tende ad isolare e minaccia di compromettere i legami tra individui e società. In questo senso, il lavoro dei volontari può essere di particolare importanza in caso di attacco terroristico. D'altronde, è stato sostenuto che il supporto sociale che i volontari possono fornire è presumibilmente più rilevante nei disastri antropici (come il terrorismo, appunto) che nei disastri naturali (Pardess 2005, 610). In particolare, il fatto di sapere che altri cittadini sono preparati a dedicare volontariamente tempo ed energie a beneficio di altre persone (che verosimilmente non conoscono personalmente) può contribuire a restaurare la fiducia negli altri. La presenza dei volontari infatti trasmette un messaggio di apertura, di attenzione e di cura. D'altra parte, il senso di appartenenza è saliente per il processo di ricostruzione di senso e per il superamento del trauma nelle vittime. L'operato dei volontari richiede sempre, a monte, l'assenso e il sostegno delle autorità pubbliche. Per certi versi, proprio alcune delle caratteristiche che spesso rendono l'operato dei volontari prezioso, come l'empatia e l'assenza di distanza professionale rispetto alle vittime, li rende particolarmente vulnerabili a rischi associati al contatto con individui traumatizzati così come alla sindrome di *burnout* (esito patologico di un processo stressogeno) e ad altre conseguenze negative.

La formazione e l'addestramento hanno un ruolo fondamentale nell'orientare positivamente l'azione dei volontari e degli altri operatori della Pc. Fondamentale è innanzitutto la formazione sugli aspetti organizzativi, gestionali e tecnico-operativi. In aggiunta, la formazione potrebbe riguardare anche la promozione della sensibilità alle differenze culturali, il potenziamento delle capacità comunicative, e persino la preparazione al confronto con l'esperienza della perdita e del trauma, come già avviene in Israele, Paese con una lunga esperienza nella gestione dell'ordine pubblico (*id.* 2005).

Bibliografia

- C. Aradau, ‘*Crowded places are everywhere we go: Crowds, emergency, politics*, in: “Theory, Culture & Society”, n. 2, 2015, pp. 155-175.
- F. Bonichi, *I “molti” in politica: le masse*, in: “Società Mutamento Politica”, n. 6, 2012, pp. 155-189.
- C. Borch, *The politics of crowds: An alternative history of sociology*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- A. Burato, “Social Media and Engaged Public: Possibilities and Responsibilities”, in: I. Apostol *et al.* (a cura di), *Engaging the Public to Fight the Consequences of Terrorism and Disasters*, Amsterdam, IOS Press, 2015, pp. 11-21.
- C. Castelli, F. Marone, *Protezione civile e rischio terrorismo: quale coinvolgimento?*, in: “Sicurezza, Terrorismo e Società”, 4, 2016, pp. 119-136.
- F. Di Camillo *et al.*, *Il sistema di sicurezza civile italiano*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2014.
- M. Furiozzi, *La protezione civile in Italia e all'estero. Storia e organizzazione*, Firenze, Centro editoriale toscano, 2010.
- D. Gambetta (a cura di), *Making Sense of Suicide Missions*, Oxford University Press, 2006.
- E. Goffman, *The presentation of self in everyday*, Garden City, Doubleday, 1956.
- M. Haghani, M. Sarvi, *Following the crowd or avoiding it? Empirical investigation of imitative behaviour in emergency escape of human crowds*, in: “Animal Behaviour”, 124, 2017, pp. 47-56.
- D. Helbing *et al.*, *Simulating dynamical features of escape panic*, in: “Nature”, vol. 407, 2000, pp. 487-490.
- Lavolta *et al.*, *Considerazioni conclusive dell’Indagine condotta dalla Commissione Consiliare del Comune di Torino dei Consiglieri di minoranza* Enzo Lavolta, Stefano Lo Russo, Silvio Magliano e Roberto Rosso, Comune di Torino, 2017.
- M. R. Leal Moitinho de Almeida, *Human Stampedes: A Scoping Review*, Solna, Karolinska Institutet, 2016.

- B. Lucini, *Una prospettiva sociologica per i grandi eventi: proposte di crisis management fra modelli/sistemi di intervento e criteri di adeguatezza*, in: "Sicurezza, Terrorismo e Società", 1, 2015, pp. 137-147.
- B. Lucini, *Terrorismi e Torino: la profezia che si auto adempie*, Itstime, 15 giugno 2017, <http://www.itstime.it/w/terrorismi-e-torino-la-profezia-che-si-autoadempie-by-barbara-lucini/>.
- F. Marone, *La politica del terrorismo suicida*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.
- S. Masiello, *Definire la realtà sociale: lineamenti del pensiero di William I. Thomas*, in: "Quaderni di Sociologia", vol. 58, 2011, pp. 107-124.
- M. Massavelli, *La redazione del piano di emergenza per le manifestazioni pubbliche*, in: "Safety & Security", 30 novembre 2017, <https://www.safetysecuritymagazine.com/articoli/la-redazione-del-piano-emergenza-le-manifestazioni-pubbliche/>, 2017.
- R. K. Merton, *Social Theory and social Structure*, New York, The Free Press, 1968.
- Ministero dell'Interno, *Direttiva ai Prefetti del Capo di gabinetto dell'Interno, Mario Morcone, in tema di Sicurezza integrata per la security e la safety*, Roma, Ministero dell'Interno, 28 luglio 2017.
- A. Mucchi Faina, *Folla*, in: "Enciclopedia delle scienze sociali", Roma, Treccani.it, 1994.
- P. Nesser et al., *Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect*, in: "Perspectives on Terrorism", 10 (6), 2016.
- K. M. Ngai et al., *Human Stampedes: A Systematic Review of Historical and Peer-Reviewed Sources*, in: "Disaster Medicine and Public Health Preparedness", n. 4, 2009, pp. 191-195.
- E. Pardess, *Training and mobilizing volunteers for emergency response and long-term support*, in: "Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma", nn. 1-2, 2015, pp. 609-620.
- Regione Lombardia, *La Protezione Civile in Lombardia*, Milano, Regione Lombardia, 2011, http://www.protezionecivile.regione.lombardia.it/shared/ccurl/772/946/Quaderno_La%20Protezione%20civile%20in%20Lombardia.pdf.
- D. Scotti, *Dispositivo di Protezione Relazionale collettivo: l'altruismo a-sociale*, in: "Sicurezza, Terrorismo e Società", n. 4, 2015.

D. Scotti, *Torino: panico o comportamento corretto a risposta sbagliata?*, Itstime, 5 giugno 2017, <http://www.itstime.it/w/torino-panico-o-comportamento-corretto-a-risposta-sbagliata-by-davide-scotti/>, 2017.

G. Simmel, *Soziologie*, Leipzig, Dunker & Humbolt, 1908.

C. R. Sunstein, *Terrorism and Probability Neglect*, in: "The Journal of Risk and Uncertainty", nn. 2-3, 2003, pp. 121-136.

P. E. Tarlow, *Event Risk Management and Safety*, New York, John Wiley & Sons, 2002.

L. Vidino *et al.*, *Fear Thy Neighbor: Radicalization and Jihadist Attacks in the West*, report, Ispi *et al.*, 2017.