

# Futuri sviluppi per il sistema di gestione delle forme di assistenza post emergenza

Renato Fuchs<sup>1</sup> ■

Ogni calamità comporta la necessità di fornire assistenza alla popolazione coinvolta: al crescere delle dimensioni dell'evento la complessità della gestione delle esigenze delle persone sfollate aumenta rendendo necessario l'utilizzo di sistemi che forniscano un supporto ai gestori, riducano i tempi di assegnazione degli alloggi provvisori e consentano una precisa ed efficiente conoscenza del "percorso di assistenza" di ciascuno anche riguardo ai relativi costi.

A questo scopo, negli ultimi anni, è stato realizzato - da Eucentre in collaborazione con il Dipartimento della Protezione Civile (DPC) - il sistema DESIGNA, che è stato descritto nel primo numero del 2017 di Progettazione Sismica, utilizzato per la gestione delle diverse forme di assistenza fornite alla popolazione a seguito dei terremoti del 24 agosto, 26 e 30 ottobre 2016 e del 18 gennaio 2017, dimostrandosi di grande utilità per i diversi enti (DPC, Regioni, Comuni) coinvolti, per le strutture ricettive che hanno ospitato gli sfollati e per gli organismi di controllo.

Al contempo, l'utilizzo del sistema ne ha mostrato i limiti, che in parte sono stati ridotti od eliminati grazie alle continue interazioni tra i vari utilizzatori ed il team di sviluppo.

Il presente documento vuole cercare di mettere in luce le problematiche ancora totalmente o parzialmente aperte, indicando anche possibili soluzioni e futuri sviluppi.

## 1. Usabilità

Un primo e generale problema è costituito dalla facilità d'uso del sistema, per ora piuttosto ridotta.

Per quanto, infatti, DESIGNA gestisca molte informazioni, è piuttosto farraginoso il loro reperimento e, quindi, soltanto con una pratica piuttosto assidua l'operatore riesce a muoversi agevolmente tra le varie maschere e report, ottenendo rapidamente i risultati richiesti.

Andrà quindi fatto uno sforzo importante, anche coinvolgendo esperti in usabilità, per rendere il sistema più "facile", con la realizzazione di una nuova interfaccia.

## 2. Dati anagrafici

Nella gestione delle emergenze 2016-17 si è avuta conferma di come la disponibilità di dati anagrafici aggiornati e completi dei cittadini sia fondamentale per rendere il sistema immediatamente efficace ed efficiente.

Per quanto sia stato di grande aiuto il rapporto con il Ministero dell'Interno (INA-SAIA e ANPR), i dati ricevuti non erano allo stesso livello di aggiornamento per tutti i Comuni interessati e mancavano di informazioni fondamentali (in primis l'appartenenza dei cittadini alle relative famiglie).

Per contro, i dati ricevuti direttamente dai Comuni erano completi: purtroppo sono però stati relativamente pochi gli Enti che li hanno inviati.

La mancanza dei dati - o la loro incompletezza - implica ovviamente la necessità di raccogliarli, verificarli ed inserirli nel sistema. Il processo richiede la realizzazione di moduli cartacei, la loro compilazione da parte dei cittadini o di un funzionario, la lettura da parte di un addetto e la digitazione nel sistema, con tempi lunghi, probabili errori e frequenti inceppamenti in caso di difficoltà di interpretazione e di "ricostituzione" dei nuclei famigliari.

Inoltre si è avuta dimostrazione dell'importanza della tempistica nella disponibilità dei dati: il ritardo nel loro reperimento, anche solo di pochi giorni, implica un forte incremento delle difficoltà operative, con allungamento dei tempi di gestione, oltre alla necessità di successive verifiche e correzioni ed, in sostanza, con l'incertezza costante sulle informazioni disponibili. Poiché purtroppo pare sia stato accantonato - o comunque sia di difficile realizzazione - il progetto ANPR (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente) sarebbe necessaria l'emanazione di una norma che obblighi i produttori di software per la gestione anagrafica dei Comuni ad inserire nei loro prodotti una procedura che consenta, non appena dichiarato lo stato di emergenza, ai funzionari addetti di estrarre le informazioni anagrafiche necessarie, inviando il relativo file al DPC.

<sup>1</sup> Centro Europeo di Formazione e Ricerca in Ingegneria Sismica - Eucentre, Pavia.

Si tenga a tal proposito in considerazione che:

- Le software-houses stipulano normalmente con i Comuni un contratto di manutenzione in cui è previsto l'adeguamento alle normative vigenti, quindi tale norma non avrebbe impatto sulle finanze pubbliche;
- La maggior parte dei programmi di gestione anagrafica ha già capacità di esportazione di dati: sarà sufficiente in tali casi una semplice modifica della procedura per esportare tutti e soli i dati richiesti. Anche nel caso in cui il software non abbia attualmente tale funzionalità, la realizzazione di detta procedura richiede, da parte di ogni software-house, un tempo di sviluppo dell'ordine di poche ore;
- I dati da estrarre ed inviare, per ciascun cittadino, sono relativamente pochi e, quindi, il file risultante avrà dimensioni modeste anche per i comuni più grandi;
- Il tempo necessario per l'estrazione e l'invio dei dati da parte di ciascun Comune è dell'ordine dei secondi o, al più, dei minuti;
- L'importazione in Designa dei files è molto semplice e rapida.

### 3. Ampliamento delle funzioni esistenti ed implementazione di nuove funzioni

Le funzionalità finora presenti comprendono essenzialmente la gestione dei dati relativi a:

- a. anagrafica del singolo cittadino e dei nuclei familiari;
- b. strutture di accoglienza temporanea (campi tendati);
- c. permanenza in struttura ricettiva;
- d. CAS (richiesta ed assegnazione);
- e. assegnazione alloggi a lungo termine (es. SAE, MAPRE);
- f. validazione del diritto di assistenza.

Sono ipotizzabili ampliamenti delle funzioni in particolare per i seguenti punti:

#### b. *Gestione del personale operante nelle strutture di accoglienza*

Le attività di assistenza alla popolazione vengono svolte da una molteplicità di soggetti (funzionari DPC, volontari, dipendenti degli enti locali, forze dell'ordine, ...): sarebbe auspicabile la realizzazione di uno specifico modulo di Designa dedicato alla gestione di questo personale, che tenga traccia delle offerte di disponibilità, dei turni effettuati, del tipo di sistemazione goduta, di eventuali indennità spettanti, ecc.

È ipotizzabile inoltre la creazione di una app che consenta una più rapida interazione con i soggetti interessati.

#### d. *Gestione CAS*

Prendendo a modello il software realizzato dalla Regione Umbria a seguito del terremoto del 1997 (ed utilizzato anche nell'ultima emergenza) potrebbe venir realizzato un modulo che consenta una gestione più completa dei Contributi di Autonoma Sistemazione, seguendo per ciascun richiedente tutto l'iter della pratica, dal momento della richiesta iniziale, alle modifiche intervenute nel tempo fino alla revoca del contributo.

#### e. *Assegnazione alloggi a lungo termine.*

Sulla base di quanto realizzato per la gestione del Progetto CASE (L'Aquila 2009) potrebbe venir implementato un modulo che consenta una gestione degli alloggi realizzati ad hoc per l'ospitalità a lungo termine, dalla logistica degli stessi alla realizzazione ed arredamento, alle caratteristiche specifiche, alla disponibilità, all'assegnazione, alla gestione delle manutenzioni e dei consumi, fino alla ri-assegnazione qualora il precedente assegnatario liberasse l'alloggio.

### 4. DPC e Regioni

La concessione di forme di assistenza (alloggio alberghiero, contributo di autonoma sistemazione, utilizzo di un alloggio temporaneo, ecc.) ai cittadini coinvolti in un'emergenza viene considerata, all'interno del DPC, essenzialmente di competenza della Funzione Assistenza alla Popolazione.

È peraltro ovvio come – al di là dell'individuazione delle forme di assistenza più adeguate e della loro gestione immediata – tale attività abbia ricadute o connessioni con altri ambiti del DPC stesso come ad esempio l'Ufficio Amministrazione e Bilancio (che ovviamente ha la necessità di monitorare costantemente le spese conseguenti), l'Ufficio Agibilità (per l'incrocio delle informazioni relative alla inagibilità dell'abitazione principale con quelle derivanti dalle attività di valutazione dei danni) e l'Ufficio Comunicazione (per la conoscenza delle informazioni da trasmettere sia all'interno sia all'esterno del DPC).

Sarebbe pertanto opportuno che in Designa venissero integrate funzioni finalizzate a dare/ricevere informazioni dai diversi Uffici del DPC e che gli stessi abbiano accesso al sistema per potere interagire autonomamente con esso.

Va infatti possibilmente evitato che, per carenza di comunicazione e conoscenza, uffici diversi del DPC richiedano ai differenti gestori informazioni con moduli cartacei o files, quando le stesse sono (o possono essere) disponibili direttamente in Designa. Il coinvolgimento preventivo delle Regioni (ed, attraverso loro, degli altri Enti locali) è assolutamente necessario: andrà quindi coinvolto l'Ufficio Relazioni Istituzionali del DPC che potrà organizzare opportuni incontri finalizzati alla conoscenza del sistema.

A margine, va segnalato come sarebbe assolutamente auspicabile che nelle future versioni delle schede AeDES/FAST (o simili) venisse inserito il codice fiscale degli abitanti degli edifici, così da consentire la gestione incrociata delle informazioni.

## **5. Altri fornitori/fruitori di informazioni**

### *5.1. Comuni*

Il coinvolgimento degli uffici comunali delle aree anagrafica, tecnica e tributi, sia come fornitori che come fruitori di informazioni, è fondamentale.

Va incentivato l'utilizzo diretto del sistema anziché l'importazione/esportazione di dati, che richiedono sempre interventi di bonifica ed implicano incertezze di risultato.

### *5.2. Enel ed altri fornitori di servizi*

L'esperienza recente ha consentito di apprendere che ENEL dispone di un database contenente, per ciascun contatore elettrico presente sul territorio nazionale, i dati relativi alla posizione geografica ed all'intestatario.

Tali informazioni potrebbero essere utilissime per l'individuazione precisa delle abitazioni e dei loro fruitori, in particolare nei (frequenti) casi in cui gli stradari non siano aggiornati o le abitazioni non ancora accatastate.

Va esplorata la disponibilità di informazioni presso altri fornitori di servizi (telefono, gas, acqua) ed Enti pubblici (Agenzia del Territorio e delle Entrate).

Al fine di poter rapidamente avere cognizione della disponibilità, per ciascun cittadino assistito, di dati "aggiuntivi" provenienti da una o più fonti esterne, sarà opportuno implementare in DESIGNA un modulo che consenta facilmente di collegare i dati "interni" con quelli "esterni", evidenziando la presenza di questi ultimi nelle diverse schermate/reports.

## **6. Popolazione coinvolta**

Ogni persona coinvolta nell'emergenza si trova a dover compilare moduli per informare sulla propria situazione, richiedere modifiche, segnalare cambiamenti, ecc.

Mettere a disposizione una "app" che consenta - tramite il proprio smartphone o utilizzando una postazione nel campo di accoglienza, in Comune o in albergo - al cittadino di compilare tali moduli on-line migliorerebbe l'efficienza complessiva in quanto da una parte l'informazione diverrebbe immediatamente disponibile, senza richiedere l'intermediazione di funzionari, dall'altra i singoli dati potrebbero essere o precompilati (si pensi, ad esempio, a tutti i dati anagrafici individuati con la sola introduzione del codice fiscale) oppure verificati (ad esempio, nel caso dell'introduzione di una data, di un comune italiano o di uno stato estero).

Lo stesso cittadino potrebbe inoltre ottenere delle informazioni dal sistema (stato di una pratica, scadenze da rispettare, disponibilità di alloggi, ecc.).

L'app potrebbe anche consentire al cittadino di interagire facilmente con la struttura di gestione dell'emergenza, ponendo domande ma anche fornendo informazioni ed inviando immagini o filmati relativi alla situazione della propria abitazione ecc.

Ulteriori funzioni della app potrebbero riguardare:

- Il riconoscimento dei cittadini nell'accesso alle strutture di accoglienza o agli Enti pubblici;
- La prenotazione dei pasti nei campi tendati o nelle strutture ricettive;
- La valutazione del numero di presenti nella singola struttura (sfruttando la geolocalizzazione).

## **7. Formazione**

La formazione del personale che dovrà utilizzare il sistema è fondamentale per consentire che lo stesso possa essere pienamente operativo fin dall'immediato post-emergenza.

I livelli di formazione dovranno essere differenziati in funzione dei ruoli assunti:

- Amministratore di sistema;
- Supervisore;
- Operatore di Ente locale;
- Gestore di struttura di accoglienza;
- Fornitore di supporto operativo.

In considerazione della necessità di erogare la formazione su tutto il territorio nazionale, a personale con elevato turn-over, con differenti livelli culturali, aspettative e responsabilità, si propone di sfruttare le competenze e le attrezzature del CELID (Centro E-Learning e Innovazione Didattica) dell'Università di Pavia per la realizzazione di corsi con il supporto di materiale multimediale, fruibili via web ma al contempo con la possibilità di interagire con i docenti.

Si tenga in considerazione, inoltre, la possibilità di realizzare un micro-corso, orientato alla popolazione, che illustri le potenzialità del sistema e le modalità per il suo utilizzo da parte dei singoli utenti, in particolare relativamente alla “app” predetta.

## 8. Dopo emergenza

Le normative vigenti limitano l'intervento del DPC ad un periodo di pochi mesi successivi all'emergenza.

D'altra parte, la gestione delle diverse forme di assistenza alla popolazione si può protrarre per diversi anni, anche con modalità diverse da Regione a Regione coinvolta: da qui la necessità di trovare il modo perché queste contrastanti esigenze possano trovare adeguata soluzione, anche in considerazione della necessità di mantenere in attività l'infrastruttura (hardware e software), fornendo supporto tecnico ed aggiornando quanto necessario perché il servizio risponda alle richieste che nel tempo verranno avanzate. Al momento attuale le ipotesi che si possono prospettare sono:

- a. Mantenimento del sistema presso Eucentre: richiede la definizione delle responsabilità dei diversi attori e degli impegni assunti da ciascuno; da valutare le problematiche relative alla privacy, alla sicurezza ed alla continuità del servizio, oltre ai costi;
- b. Spostamento del sistema sul cloud: soluzione che garantisce livelli ottimali di sicurezza e continuità, necessita di approfondimenti per verificarne la fattibilità ed i costi;
- c. Installazione di sistemi (e relativi dati) indipendenti presso ogni Regione: subordinata alla verifica della compatibilità tecnica dell'hardware e dell'infrastruttura di rete disponibile in ogni Regione ed alla definizione di tempi e costi per l'attivazione; ad evitare di dover gestire sistemi divergenti, sarà comunque necessario che le versioni successive del software siano identiche per tutti gli utilizzatori.

Va in ogni caso tenuto presente che se, come auspicato, Designa sarà oggetto di modifiche, integrazioni e miglioramenti continui, sarebbe opportuno che nel post emergenza non venga utilizzata una versione risalente al termine della stessa ma quella più aggiornata, al fine di verificarne costantemente il corretto funzionamento disponendo quindi di un sistema perfettamente rodato in caso di nuove emergenze, evitando al contempo il mantenimento di piattaforme obsolete (con i relativi costi di infrastruttura e di risorse competenti).

## 9. Infrastruttura, sicurezza, prestazioni, costi

Quanto detto al punto precedente, in particolare relativamente allo spostamento sul cloud del software e dei dati, andrebbe attentamente valutato come soluzione ottimale per il sistema in condizioni normali.

Già al momento attuale le prestazioni offerte dai maggiori fornitori (es. Amazon Web Services o Microsoft Azure) in termini di capacità di calcolo, memorizzazione, velocità di trasferimento, sicurezza, disaster recovery, scalabilità e, naturalmente, connettività, sono incomparabilmente maggiori di quelle che può offrire Eucentre e, probabilmente, lo stesso DPC o le Regioni. Per il futuro non può che prospettarsi un costante miglioramento di tutte queste prestazioni, con una probabile riduzione dei relativi costi.

Non andrebbe inoltre esclusa la possibilità che, stante l'importanza sociale del servizio offerto dal sistema, i fornitori possano praticare condizioni di assoluto favore, a fronte eventualmente della possibilità di rendere noto il loro contributo.

## 10. Utilizzo in altri Paesi

Per quanto Designa sia stato pensato e realizzato in Italia, è ipotizzabile la sua utilizzazione anche in altri Paesi in quanto le problematiche affrontate sono comuni: evidentemente alcune variazioni andranno apportate (in primis l'identificativo univoco dei cittadini non potrà essere il codice fiscale), ma il sistema è fortemente parametrizzato e quindi adattabile con relativa facilità a situazioni differenti. L'Unione Europea ha già in corso progetti che comprendono lo studio di sistemi finalizzati alla gestione delle necessità dei cittadini coinvolti in eventi emergenziali (si veda, ad esempio, il Progetto PACES, <http://www.paces-project.eu>): le versioni future di Designa potrebbero quindi consentirne la “localizzazione”, adattando quindi la lingua di interfaccia e consentendo la gestione di informazioni specifiche in funzione del Paese di utilizzo.

## 11. Conclusioni

I terremoti che hanno colpito il Centro Italia nel corso del 2016 e 2017 hanno costituito, nella loro tragicità, un importante banco di prova per l'intero sistema di gestione delle forme di assistenza offerte alla popolazione, in cui Designa ha svolto un rilevante ruolo di supporto. Al contempo, l'elevato numero di utenti con esigenze differenti ha consentito di rilevare e risolvere una serie di problematiche e stimolato l'implementazione di molte nuove funzioni.

Il sistema ha ancora ampi spazi di crescita: l'auspicio è che si trovino le modalità e le risorse perché possa divenire sempre più efficiente, migliorando l'operatività dei gestori dell'emergenza con positive ricadute sulla popolazione coinvolta.