

Per una politica pubblica della ricostruzione e dello sviluppo.

Giustizia, diritti e partecipazione dei cittadini

Protagonisti dei territori colpiti dai sismi degli ultimi 50 anni, tecnici ed esperti mettono a confronto dati, informazioni ed esperienze per delineare i requisiti di una policy nazionale che metta al suo centro la partecipazione civica.

Quali erano gli obiettivi dell'evento?

Realizzare un confronto, sulle politiche e le pratiche di ricostruzione, mettendo al centro **le modalità di partecipazione alle decisioni e/o di mobilitazione autonoma della popolazione colpita nei diversi sismi, sulla base di un repertorio delle prassi e delle esperienze maggiormente significative.**

Raccogliere le istanze, le richieste, i contributi e le criticità legate alla partecipazione nelle ricostruzioni da parte di molti soggetti coinvolti per delineare alcuni requisiti di una policy nazionale che metta al suo centro la partecipazione civica.

Metodologia. Com'è stato strutturato l'evento?

L'evento in oggetto è stato diviso in due sessioni differenti: **la prima**, a porte chiuse, ha coinvolto 35 cittadini e cittadine provenienti da 7 Regioni italiane che sono state coinvolte da eventi sismici degli ultimi 50 anni: Friuli, Campania, Emilia Romagna, Umbria, Abruzzo, Lazio, Marche. Gli ospiti sono stati divisi in tre gruppi omogenei e ogni singolo gruppo è stato moderato dallo staff di Actionaid, Fondaca e Cittadinanzattiva. Il dibattito si è basato su due ricerche realizzate nei mesi precedenti al festival (vedi sotto).

La seconda sessione invece è stato un evento pubblico che ha visto protagonisti alcuni dei **"rappresentanti" dei territori**, la **Prof.ssa Alessandra Faggian** che ha presentato le evidenze della ricerca GSSI e il dott. **Raffaello Fico** che ha presentato le evidenze della ricerca dell'USRC. Questa sessione è stata introdotta e moderata da **Emma Amiconi (Fondaca/Comitato Scientifico del Festival)** la quale ha moderato anche il dibattito con il pubblico presente in Auditorium. Le conclusioni sono state affidate a **Sara Vegni di Actionaid**.

Quali sono stati i relatori/principali attori coinvolti?

- 35 rappresentanti dei 7 territori colpiti dai terremoti
- 2 Ricercatori del GSSI
- 4 dipendenti pubblici del USRC Abruzzo
- 2 membri del comitato scientifico del Festival
- 5 collaboratori di Actionaid
- 4 collaboratori di Cittadinanzattiva

Qual è stato il percorso che ha portato all'evento?

Il dibattito è stato supportato da due diverse ricerche realizzate ad hoc nei mesi precedenti al Festival:

- 1) Sulle caratteristiche economiche e sociali delle aree sismiche del Paese, connesse alla questione dello **sviluppo** dei territori pre e post sisma. Ricerca curata dal GSSI.
- 2) Sul Confronto fra i **diritti** riconosciuti ai cittadini in sei grandi sismi degli ultimi 50 anni (Friuli Venezia Giulia, Irpinia e Napoli, Marche-Umbria, cratere aquilano, Emilia-Romagna, Centro Italia) in termini di copertura dei costi e dei criteri di ricostruzione delle abitazioni distrutte o lesionate. Prime ipotesi alternative per una futura mappa dei diritti. Ricerca curata dall'USRC Abruzzo.

Quali saranno i prossimi passi?

Questa giornata, e gli elementi che sono emersi, è stata fondamentale per raccogliere le istanze, le richieste e i contributi e le criticità legate alle ricostruzioni da parte di tutti i soggetti coinvolti. Un patrimonio importante che andrà ad integrare il lavoro programmatico svolto da Actionaid Italia legato alle politiche pubbliche della ricostruzione e dello sviluppo.

Report dei tavoli di lavoro

Nelle pagine seguenti è riportata una sintesi di quanto emerso durante la discussione dei tavoli di lavoro svolti nella sessione mattutina dell'evento "Per una politica pubblica della ricostruzione e dello sviluppo". I contenuti sono stati suddivisi per problematiche e proposte avanzate in ciascun tavolo; in un box a parte abbiamo poi cercato di fare una sintesi di quanto emerso.

PROBLEMATICHE EMERSE

[Tavolo 2]

- Durante la fase di emergenza alcune decisioni prese in fretta possono compromettere anche le scelte successive. Sono decisioni che potrebbero essere prese con calma prima degli eventi critici facendo pianificazione preventiva
- Spesso nella ricostruzione non si tiene in considerazione il principio di continuità: i terremoti o i fenomeni calamitosi accelerano dinamiche esistenti come lo spopolamento delle aree rurali
- In genere manca una cultura della partecipazione. Ci sono grossi fraintendimenti sia su metodi sia su cosa voglia dire partecipazione
- Nelle fasi di emergenza la dimensione sociale è molto marginalizzata e si arriva spesso a una sospensione dei diritti
- Gli esiti dei processi di partecipazione spesso non hanno un seguito operativo, non vengono attuati o non vengono inclusi nei piani di ricostruzione.

[Tavolo 3]

- In una situazione emergenziale le scelte vengono fatte sulla base dell'onda emotiva. Sarebbe opportuno pianificare prima il processo di ricostruzione.
- Due aspetti dell'emergenza influiscono più di altri sulla ricostruzione: dove localizzare i cittadini e come i cittadini vengono gestiti dalla Protezione Civile in emergenza. Se si ha un modello totalmente assistenzialista la cittadinanza diventa passiva e perde la sua capacità propositiva
- In tutte le ricostruzioni si sono spesi tantissimi soldi pubblici per città rimaste comunque vuote
- Manca una codificazione sul tema della tassazione per la ricostruzione delle aziende e sul supporto nella fase transitoria della ricostruzione dell'edificio.

[Tavolo 1]

- Non c'è continuità dell'attivismo civico dopo la fase emergenziale.
- La crisi della partecipazione porta all'esprimersi solo di interessi particolari.
- Confusione normativa: il moltiplicarsi di ordinanze diventa un ostacolo sia per gli amministratori che per i cittadini.

- Nelle prime fasi post-emergenza si assiste spesso all'assistenzialismo e alla militarizzazione e delle zona colpite.
- La partecipazione non funziona quando è solo consultiva.
- C'è un problema culturale, di formazione e di competenze negli uffici tecnici
- Dopo la ricostruzione c'è il problema di ridare vita ai centri storici ricostruiti

SINTESI DELLE PROBLEMATICHE EMERSE

- Nelle fasi di emergenza e di ricostruzione si prendono decisioni di fretta e in un momento di particolare vulnerabilità. Molte di queste scelte potrebbero esser fatte prima dell'evento catastrofico.
- Con le decisioni prese in fase di emergenza e di ricostruzione si rischia di accelerare processi già in atto come lo spopolamento dei borghi e dei centri storici
- La gestione dell'emergenza ha effetti sulla ricostruzione. La militarizzazione e l'assistenzialismo portano ad una passivizzazione della comunità e a potenziali forme di conflitto
- Una normativa non chiara, una policy inesistente sulla ricostruzione e il moltiplicarsi di ordinanze che spesso integrano o modificano le ordinanze precedenti rendono difficile il processo sia per gli amministratori che per i cittadini.
- A parte l'ordinanza del Centro Italia, non c'è una normativa che obblighi gli amministratori ai processi partecipativi.
- C'è confusione e poca conoscenza su cosa sia la partecipazione e quali metodi di partecipazione possono essere usati nelle fasi di emergenza e di ricostruzione.
- Gli esiti dei processi di partecipazione spesso non vengono attuati per cui si ha una diffusa sensazione di una partecipazione che sia solo consultazione o passaggio di informazioni.
- C'è un calo della partecipazione civica nel momento in cui la ricostruzione riporta le persone ad una sfera privata.

PROPOSTE EMERSE

[tavolo 2]

- Sarebbe opportuna una pianificazione urbanistica preventiva attraverso la quale :
 - Vincolare alcune aree in modo che non vengano edificate e che, in caso di emergenza, vengano utilizzate come zone di ricovero della popolazione e dei mezzi, utilizzando manufatti removibili.
 - Mappare le risorse a disposizione per l'emergenza abitativa in modo da evitare consumo di suolo.

- Codificare una procedura per gestire la continuità dei servizi essenziali in fase di emergenza, in particolare dei servizi scolastici
- Attivare dei processi di partecipazione per effettuare la pianificazione urbanistica preventiva dando un ruolo importante ai tecnici locali, ma anche a tecnici esterni. Importante è stabilire momenti di confronto tra tecnici pubblici e privati. Il ruolo dei tecnici esterni di livello sovracomunale può essere importante nei casi in cui il piano urbanistico è molto datato.
- Differenziare la politica di ricostruzione sulla base della specificità dei luoghi: i piccoli centri, i centri di montagna e le città dovrebbero seguire iter differenti per evitare che il terremoto acceleri in modo irreversibile dinamiche come lo spopolamento.
- Una legge sulla ricostruzione dovrebbe specificare: chi pagherà le tasse e chi no, su quali tassazioni si deve essere esentati, se e in che misura le tasse devono essere restituite, quale edificio è soggetto a contributo di ricostruzione e quale no, se la ricostruzione riguarderà solo la struttura o anche l'impiantistica e le rifiniture, se esiste o no un diritto alla ricostruzione del privato uguale a quello pubblico. Queste cose devono essere decise prima, poi magari essere in parte modificate in base alle esigenze del territorio.
- La partecipazione non deve essere attivata solo come una consultazione, ma deve essere fattiva, non paternalistica, e partire dalle esperienze (es. consorzio degli edifici da ricostruire, legge sulla partecipazione in Emilia e linee guida messe a punto in fase di emergenza e ricostruzione)
- L'attivazione di un tavolo di confronto in fase di emergenza e di ricostruzione dovrebbe essere previsto dalla legge e non esser lasciato alla sensibilità del politico di turno, e dovrebbe includere i sindacati, la cittadinanza in generale (inclusi comitati, associazioni), tecnici, uffici speciali ecc.
- Dovrebbe essere codificata, attraverso un regolamento comunale, una forma assembleare stabile nel pre-emergenza e dopo, in cui si portano i vari comitati ed associazioni a conoscersi e imparare a collaborare anche prima di un evento calamitoso.
- Nelle fasi di emergenza e ricostruzione ai cittadini dovrebbero essere riconosciuti 4 diritti fondamentali: essere riconosciuti come fonte di informazione; avere un'interlocuzione diretta con le istituzioni e quindi ad essere co-attori nel ciclo delle politiche pubbliche; diritto alla sussidiarietà circolare cioè riconoscere che i cittadini possano essere attori che operano per l'interesse generale insieme alle istituzioni; diritto alla definizione di una visione strategica, che vada oltre la semplice pianificazione.
- Condividere un regolamento sulla partecipazione che metta in chiaro: chi e cosa fa nelle fasi post-catastrofe; quali risorse per chi attiva partecipazione; quali sono i margini dell'azione in base alle possibilità dell'amministrazione ("il perimetro delle cose sulle quali si può partecipare"); quali sanzioni per chi non favorisce la partecipazione; che gli esiti del processo vengono accolti e attuati
- La valutazione del processo di partecipazione dovrebbe considerare: impatto sull'efficienza, efficacia e innovazione della pubblica amministrazione; impatto sul capitale di comunità (i cittadini sono più coesi dopo i processi partecipativi?); rendimento sociale di uno spazio pubblico ricostruito attraverso la partecipazione (i luoghi ricostruiti sono più vissuti?); distinguere output da outcome (per es. all'Aquila output interessanti come regolamento partecipazione, legge popolare, ma l'outcome è stato zero perché non c'è stato impatto sulle scelte significative)

- Fare pianificazione generale preventiva sulle funzioni primarie: salute pubblica (funzionamento dei nodi strutturali ospedalieri), scuole, approvvigionamento idrico e le strutture decisionali pubbliche dove i cittadini possono partecipare. Non si può compartimentare emergenza e ricostruzione.
- Una legge quadro sulla ricostruzione dovrebbe definire un quadro di norme e regolamenti e i processi di co-progettazione. Informazione e consultazione sono state date per scontate, bisogna dotarsi di un quadro di norme per processi rigorosi e metodologici sulla partecipazione.
- La ricostruzione deve partire dall'obiettivo: non della ricostruzione fisica delle case ma soprattutto dalla strategia su come far rimanere le persone. La ricostruzione economica e sociale deve essere pensata insieme alla ricostruzione fisica. Potrebbero essere prese alcune accortezze: ricostruire delle zone che poi, una volta finite, diventano vivibili e non ricostruire a macchia di leopardo (come nel caso de L'Aquila), vincolare la destinazione d'affitto di seconde case; tenere in considerazione il conflitto di interessi tra proprietario e impresa che ricostruisce.
- Codificazione sul tema della tassazione per la ricostruzione delle aziende e sul supporto nella fase transitoria della ricostruzione dell'edificio.
- La partecipazione è necessaria, formale, libera e deve prevedere la gestione del conflitto, diversa in forme e momenti, che non sia deresponsabilizzante. Non solo informazione e comunicazione.
- Nel disegno della ricostruzione devono confluire diverse conoscenze e competenze (quelle di tecnici, amministrazioni e cittadini); sulla base dei vincoli esistenti; bisogna integrare la logica proprietaria con quella delle formazioni sociali. Serve un percorso con validazione finale in cui proposte completamente alternative vengano valutate dai cittadini; le basi di questo percorso devono essere messe prima delle calamità e delle catastrofi. Bisogna: tenere conto delle differenze; fronteggiare la passivizzazione dei cittadini; stabilire vincoli di destinazione o uso dei beni ricostruiti con fondi pubblici; prevedere compartecipazione delle spese.
- il sistema di governance deve essere riconoscibile e chiaro riguardo a poteri e responsabilità; deve basarsi su responsabilità istituzionali esistenti, prevedere una presenza dei cittadini che partecipano e che obblighi a una relazione con la cittadinanza quanto a informazione, comunicazione, feedback, coinvolgimento e responsabilizzazione, che obblighi tutti i soggetti del sistema di governance; deve comprendere un centro di raccolta della memoria storica che dia la possibilità di attivare reti

[tavolo 1]

- Supporto centrale ai comuni colpiti.
- Diritti di ristoro collegati alla funzione pubblica.
- Fare rete per fornire informazioni e per superare i territorialismi
- Partecipazione come elemento trasversale, anche in emergenza. Dovrebbe essere prevista in tutti i passaggi e dovrebbe essere un elemento qualificante del monitoraggio in itinere e della valutazione degli interventi. Questo non deve servire solo a sanzionare, ma anche a migliorare il processo e correggere in itinere le distorsioni di un sistema.
- Costituzione di organi di rappresentanza civica come ad esempio una cabina di regia e monitoraggio civico che si affianchi alle cabine di regia amministrative.
- Definire da subito i limiti dei processi partecipativi, ma una volta definiti i suoi esiti devono essere accettati.

- Formazione del personale amministrativo sia sulla gestione delle emergenze sia sui processi partecipativi.
- Formazione anche per i cittadini.
- Applicazione (e eventuali sanzioni lì dove non applicate) delle norme sui diritti di partecipazione.
- Partecipazione non deve essere necessariamente imbrigliata / istituzionalizzata, ma può essere lasciata libera e spontanea.
- La partecipazione deve essere garantita nella fase di controllo, assicurando trasparenza e un ruolo monitorante dei cittadini.
- la priorità deve essere data all'ambito sociale e alle scuole.

SINTESI DELLE PROPOSTE EMERSE

- Pianificazione urbanistica preventiva attraverso la quale :
 - Vincolare alcune aree in modo che non vengano edificate e che, in caso di emergenza, vengano utilizzate come zone di ricovero della popolazione e dei mezzi, utilizzando manufatti removibili
 - Mappare le risorse a disposizione per l'emergenza abitativa in modo da evitare consumo di suolo
 - Codificare come gestire la continuità dei servizi essenziali, in particolare dei servizi scolastici.
 - Attivare processi di partecipazione per effettuare la pianificazione urbanistica preventiva dando un ruolo importante ai tecnici locali, ma anche a tecnici esterni. Favorire il confronto tra tecnici pubblici e privati.
 - Una legge quadro sulla ricostruzione dovrebbe definire un quadro di norme e regolamenti e i processi di co-progettazione. Dovrebbe specificare: chi pagherà le tasse e chi no, su quali tassazioni si deve essere esentati, se e in che misura le tasse devono essere restituite, quale edificio è soggetto a contributo di ricostruzione e quale no, se esiste o no un diritto alla ricostruzione del privato uguale a quello pubblico, tassazione per la ricostruzione delle aziende e supporto alle aziende nella fase transitoria. Queste cose devono essere decise prima, poi magari essere in parte modificate in base alle esigenze del territorio.
- La ricostruzione deve partire dall'obiettivo non della ricostruzione fisica delle case ma soprattutto dalla strategia di come far rimanere le persone. La ricostruzione economica e sociale deve essere pensata insieme alla ricostruzione fisica.
- Partecipazione come elemento trasversale, anche in emergenza. Dovrebbe essere prevista in tutti i passaggi e dovrebbe essere un elemento qualificante del monitoraggio in itinere e

della valutazione degli interventi. Questo non deve servire solo a sanzionare, ma deve servire a migliorare il processo perché si correggono in itinere le distorsioni di un sistema.

- La partecipazione non deve essere attivata solo come consultazione in fase decisionale.
- Condividere un regolamento sulla partecipazione che dia precise responsabilità e che vincoli anche al rispetto dell'attuazione degli esiti dei processi di partecipazione.
- Tavolo di confronto in fase di emergenza e di ricostruzione: dovrebbe essere previsto dalla legge, per non esser lasciato alla sensibilità del politico di turno, e dovrebbe includere i sindacati, la cittadinanza in generale (inclusi comitati, associazioni), tecnici, uffici speciali ecc. Oppure costituzione di organi di rappresentanza civica/ cabina di regia e monitoraggio civica affiancata alle cabine di regia amministrative



A cura del gruppo di lavoro ActionAid: *Damiano Sabuzi Giuliani, Claudia Mazzanti, Marco Polvani, Sara Vegni, Alessia Zabatino*