Linee Guida
per una politica nazionale sulla prevenzione e le ricostruzioni

Un documento di indirizzo collaborativo e condiviso

#SICURIPERDAVVERO

actionaid
REALIZZA IL CAMBIAMENTO

Coordinamento progetto: Damiano Sabuzi Giuliani e Sara Vegni

Ricerche e contributi: Rosita Altobelli, Fabrizio Barca, Mattia Bertin, Riccardo Bucci, Patrizia Caruso, Chiara Cifatte, Antonello Fiore, Marco Gessini, Claudia Mazzanti, Michele Orifici, Elena Ostanel, Vincent Ottaviani, Serena Palermiti, Marco Polvani, Alberto Puliafito, Lucia Romagnoli, Damiano Sabuzi Giuliani, Sara Vegni, Elisa Visconti, Alessia Zabatino, Francesca Zambito.

Editing: Giuseppina Lupi

Grafica: Tadzio Malvezzi

Foto: Carmelo Vezzana, Davide Canali, Mauro Mozzetti, Mauro Pennacchietti, Alessandro Serranò/Agf. Art Work sul ciclo del rischio (p.22): Silva Ferretti.

Supervisione alla pubblicazione: Katia Scannavini e Elisa Visconti

Data di chiusura pubblicazione: Luglio 2020

INDICE

INTRODUZIONE **3**
Prefazione 4
Introduzione 6
I Policy Lab di #SicuriPerDavvero 8
Una premessa fondamentale: l'accountability sociale 10

PRIMA SEZIONE:
ELEMENTI TRASVERSALI **11**
Partecipazione 12
Raccomandazioni **12**
Trasparenza 15
Raccomandazioni **16**
Governance 18
Raccomandazioni **19**

SECONDA SEZIONE:
APPROFONDIMENTI TEMATICI SULLA GESTIONE DEL RISCHIO **23**
Approfondimento: Ciclo gestione del rischio 24
Pianificazione, prevenzione e riduzione del rischio 25
Raccomandazioni 26
Approfondimento: Pianificazione, prevenzione
e riduzione del rischio con focus rischio sismico 29
Risposta all'emergenza 33
Raccomandazioni 34
Approfondimento: Comunicazione e informazione in emergenza 40
Ricostruzioni post terremoto 44
Raccomandazioni 45
Sicurezza e ricostruzioni delle scuole 47
Raccomandazioni 48
Note conclusive 50

APPENDICE **51**
Il processo partecipativo di SicuriPerDavvero e i suoi risultati 52
Lista partecipanti ai Policy Lab 56
Contributi tematici pubblicati sul sito sicuriperdavvero.it 58

PARTE INTRODUTTIVA

Prefazione

di Fabrizio Barca

Negli ultimi 50 anni il nostro Paese ha subito sei violenti terremoti, tre dei quali nell'ultimo decennio (Friuli-Venezia Giulia nel 1976, Irpinia nel 1980, Marche e Umbria nel 1997, Abruzzo nel 2009, Emilia-Romagna nel 2012, Centro Italia nel 2016). Al verificarsi di ogni nuovo sisma si è sempre ricominciato da capo. I cittadini hanno vissuto incertezza radicale in merito ai propri diritti, si sono manifestate ingiustizie che hanno creato risentimenti e lacerazioni sociali, è stato carente (con importanti eccezioni) il diritto di partecipazione alle decisioni, si è moltiplicata la produzione legislativa e regolamentare e si sono allungati i tempi della ricostruzione, ci si è trovati impreparati nel costruire strategie di sviluppo da integrare ai piani di ricostruzione.

Questo scenario si è verificato ad ogni nuova catastrofe perché l'Italia, nonostante l'altissimo rischio sismico che la contraddistingue, non ha una politica nazionale che regoli la ricostruzione post-sisma. L'assenza di un sistema di diritti e di regole ha avuto un impatto negativo sulla vita dei cittadini e sul futuro dei territori colpiti, inducendo opportunismi politici di breve periodo sino, in alcuni casi, alla spettacolarizzazione della catastrofe.

Le pagine che leggerete nascono dalla volontà che questo scenario non si verifichi più.

Quando con ActionAid e con il Forum Disuguaglianze Diversità abbiamo iniziato a ragionare insieme su questo tema, all'interno della cornice del Festival della Partecipazione, abbiamo messo a fuoco le due dimensioni distinte dell'impatto di un sisma, le singole persone e i luoghi, analizzando la connessione tra gli impatti del sisma e le condizioni individuali e territoriali preesistenti alla catastrofe.

Le persone e le condizioni oggettive dei territori terremotati ci dicono che i nuovi "ostacoli al pieno sviluppo della persona umana" creati dal sisma sono tanto più alti quanto maggiori sono le disuguaglianze preesistenti tra gruppi e tra persone. Ci dicono anche che se l'equilibrio socioeconomico pre-sisma consentiva condizioni di benessere e di sviluppo, nella fase di ricostruzione si tenderà a ripristinare lo stesso equilibrio con tempestività (come accaduto in Emilia-Romagna). Se invece l'equilibrio socioeconomico pre-sisma teneva il territorio in una trappola di sottosviluppo (scarso sfruttamento del potenziale, scarsa quantità e qualità dei servizi, declino demografico), il sisma porterà il territorio o verso un peggioramento della situazione o aprirà un tempo e uno spazio di ridefinizione del futuro.

Il sisma tende dunque ad amplificare le disuguaglianze di partenza. Di questo si deve tener conto quando si stabiliscono diritti e si definisce l'azione pubblica.

Prima che ActionAid iniziasse il processo partecipativo di SicuriPerDavvero, l'esperienza aquilana in cui un gruppo di noi si era trovato impegnato ci aveva insegnato che per affrontare ricostruzione e sviluppo in un modo che non amplifichi le disuguaglianze e sia rispettoso dei diritti delle persone servono tre cose:

1. una normativa generale che fissi diritti e regole della ricostruzione e dello sviluppo post sisma, insomma, una legge nazionale sulla ricostruzione e lo sviluppo post-sisma;

2. un centro amministrativo pubblico di competenza e responsabilità che attui quei diritti e quelle regole generali in modo flessibile a misura dei diversi contesti e attraverso un progressivo processo di apprendimento;

3. spazi e metodi potenziati di partecipazione dei cittadini al processo di ricostruzione e di sviluppo.

Pure nell'urgenza di sbloccare la ricostruzione aquilana, sono i principi a cui ispirammo il nostro lavoro, cercando di "simularli" e scrivendo a chiare lettere nella legge approvata nell'agosto 2012, e discussa in assemblea cittadina a L'Aquila, che i passi che compivamo dovevano preludere alla costruzione di un centro amministrativo permanente. Da allora, nessun passo è stato compiuto in questa direzione. A volte mi pare surreale.

Le raccomandazioni che leggerete nelle prossime pagine confermano quei tre indirizzi, dando corpo alle intuizioni, ampliandole, e aggiungono molto di più essendo frutto del ragionamento collettivo delle 400 persone che, da tutte le aree terremotate degli ultimi 50 anni e non solo, hanno preso parte alla campagna SicuriPerDavvero.

L'obiettivo è stato perseguito, strutturando i materiali in sette macro temi: ricostruzione; pianificazione, prevenzione e riduzione del rischio; governance; trasparenza; risposta all'emergenza; partecipazione. Prima di iniziare la lettura delle raccomandazioni, è utile sottolineare che questi sette macro temi sono attraversati tutti da alcune questioni trasversali che, specie se rilette alla luce della crisi pandemica in corso, appaiono rilevanti anche oltre l'ambito della catastrofe. Esse ci suggeriscono come si possa supportare e valorizzare la resilienza delle comunità e la giustizia sociale.

Il primo aspetto trasversale è l'attenzione e il rispetto delle diversità nelle risposte all'emergenza così come nelle fasi di ricostruzione e di ripartenza. I differenti bisogni legati al genere, all'età, ai luoghi di provenienza non possono essere risolti con risposte e azioni uguali per tutti. Agire nell'ottica della giustizia sociale non significa standardizzare l'azione, ma diversificarla nel

riconoscimento e nel rispetto delle differenze tra luoghi e persone.

Il secondo aspetto trasversale è la centralità dell'educazione, della scuola come spazio sociale e dei processi educativi come investimenti a lungo termine per lo sviluppo e il cambiamento di norme sociali ingiuste. Le scuole come spazi di comunità, da riaprire il prima possibile, da rifunzionalizzare con il contributo della comunità locale, diventano il cuore della ricostruzione sociale. I processi educativi, innovati e ripensati per i più giovani e per gli adulti, possono fornire le competenze necessarie perché tutte e tutti possano avere consapevolezza di cosa voglia dire protezione civile, protezione di sé e degli altri in caso di pericolo, ma possono divenire anche spazi di sperimentazione di multidisciplinarietà e partecipazione al servizio di un ripensamento dello sviluppo della comunità.

Il terzo tema trasversale, che viene anche trattato come macro tema a sé, è quello della partecipazione. Come dimostra il percorso di SicuriPerDavvero, un confronto informato e acceso (usando le parole di Amartya Sen) può incastrare la conoscenza tecnica esperta con le competenze locali e l'apprendimento in situazione, generando nuova conoscenza utile per le politiche e per l'autodeterminazione delle comunità. Così in tutte le fasi post-catastrofe, come dicono le raccomandazioni a più riprese, dovrebbe essere garantita la possibilità che il confronto acceso e informato non solo ci sia, ma che informi e determini l'azione pubblica.

Ultimo tema trasversale, come un filo da annodare, è la connessione tra ricostruzione e sviluppo che, dopo una catastrofe, non possono essere disgiunti. Non si può ricostruire senza sapere per chi e per quali usi, non si può disegnare una strada senza sapere dove porti.

Le raccomandazioni che seguono sono una strada ben disegnata.

È davvero l'ora che i decisori politici la percorrano. Dopo non servirà. Dopo non si accetteranno pentimenti.

FOTO: ALESSANDRO SERRANÒ/AGF

Introduzione

L'Italia deve essere un Paese resiliente, capace di ridurre i rischi naturali, rispondere efficacemente agli shock da disastro e diminuirne gli effetti per la popolazione e per il territorio nel breve, medio e lungo periodo.

www.sicuriperdavvero.it

L'Italia è un Paese fragile, ripetutamente colpito da terremoti, alluvioni, frane. È fragile per la natura del suo territorio ma è reso ancora più vulnerabile perché il costruito e le forme del nostro abitare continuano a non fare i conti con la realtà che ci circonda. Abbiamo negli occhi le conseguenze dei terremoti che hanno colpito l'Abruzzo nel 2009, l'Emilia-Romagna nel 2012, il Centro Italia nel 2016/2017 o degli eventi alluvionali nelle città di Genova, Venezia e molte altre. Eppure il dolore non si trasforma in politiche pubbliche capaci di farci trovare più preparati ad affrontare nuovi eventi e ogni ricostruzione si affronta come se fosse sempre la prima volta.

È una fragilità che colpisce quasi tutto il Paese.

Secondo il CRESME (Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio) che riprende i dati della Protezione Civile, l'Italia ha una pericolosità sismica medio-alta. Il 36% dei comuni italiani (marzo 2015) sono in zona sismica 1 e 2 ovvero le zone più pericolose dove ci sono alte probabilità che capiti un forte terremoto (zona 1) o è quantomeno possibile che accada (zona 2). In queste zone vivono circa più di 22 milioni di persone, 8,9 milioni di famiglie e sono presenti più di 6 milioni di edifici, la maggior parte ad uso residenziale. Di questi, sempre in zona sismica 1 e 2, oltre il 56% è stato realizzato prima del 1970: un patrimonio edilizio datato, fabbricato senza l'utilizzo di tecniche costruttive antisismiche.

La nostra penisola è dunque ad elevato rischio sismico in termini di potenziali vittime, danni al costruito ed enormi implicazioni economiche.

Dal 1968 ad oggi abbiamo contato oltre 5000 morti a causa di eventi sismici e circa un milione di sfollati. Abbiamo speso 170 miliardi di euro in poco più di 40 anni per ricostruire. Secondo i Centri Studi parlamentari i terremoti degli ultimi 11 anni ci sono costati e ci costeranno più di 40 miliardi di euro, la metà delle risorse finanziate in deficit per far fronte alla fase iniziale della crisi causata dall'emergenza Covid-19. A questo si aggiunge che, ad ogni terremoto, la macchina organizzativa dello Stato ricomincia da capo con nuove norme, leggi, regolamenti e forme di governance istituzionale, creando incertezza normativa e allungando notevolmente i tempi di attuazione delle opere.

OpenDataRicostruzione, un sistema di monitoraggio della ricostruzione post sisma del 2009 realizzato dal Gran Sasso Science Institute, evidenzia che lo Stato ha ad oggi erogato circa 7,1 miliardi per la ricostruzione pubblica e privata nei comuni abruzzesi su un totale richiesto di oltre 12 miliardi. Siamo poco oltre metà strada, dopo 11 anni.

La situazione nelle quattro regioni colpite da eventi sismici nel 2016/2017, come si evince dalla *Due Diligence* condotta da Invitalia nel febbraio 2020 su richiesta del quarto Commissario Straordinario, Giovanni Legnini, alla guida della ricostruzione di quelle aree, è ancor più drammatica[1]. Il rapporto ci racconta infatti che, a fronte di 79.621 richieste di contributo per la ricostruzione degli edifici privati, solo 12.814 (16% del totale) sono state recepite e che l'attività istruttoria svolta dagli Uffici Speciali si è conclusa solo per 6.413 (8%). Solo 1.740 edifici privati, poco più del 2%, sono stati ricostruiti. Poco incoraggianti anche i dati sulla ricostruzione pubblica dove, a fronte di 2.613 interventi previsti, ne risultano avviati 657 e conclusi solo 28 (1,07%).

Questo lavoro si concentra specificatamente sul rischio sismico, ma in questa sede è utile ricordare che esistono anche altre fragilità cui il nostro territorio è esposto, alcune delle quali sono strettamente interconnesse. I dati elaborati dall'ISPRA sul dissesto idrogeologico aggiornati al 2019, per esempio, restituiscono un'immagine di un Paese fortemente soggetto al rischio di frane e alluvioni. Sono più di 9 su 10 (91%) i comuni italiani a rischio di dissesto idrogeologico. Percentuale che arriva al 100% in ben nove regioni, mentre sono oltre 3 milioni le famiglie (e circa 7 milioni di persone) residenti in zone a rischio. Complessivamente, il 16,6% del territorio nazionale è mappato nelle classi a maggiore pericolosità per frane e alluvioni (50 mila km2). Quasi il 4% degli edifici italiani (oltre 550 mila) si trova in aree a pericolosità da frana elevata e molto elevata e più del 9% (oltre 1 milione) in zone alluvionabili. Secondo il rapporto ISPRA, sono oltre 7 milioni le persone che risiedono in territori fragili: oltre 1 milione vive in aree a pericolosità da frana elevata e molto elevata e più di 6 milioni risiedono in zone a media pericolosità idraulica.

Il rapporto annuale di ISPRA *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici* fornisce un altro dato scoraggiante: nel 2019 il consumo di suolo è aumentato di oltre 57,5 km quadrati e la copertura artificiale avanza anche nelle zone più a rischio del

[1] I commissari straordinari del Governo per la ricostruzione nei territori dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria sono stati: Vasco Errani dal primo settembre 2016 all'11 settembre 2017; Paola De Micheli dall'11 settembre 2017 al 4 ottobre 2018; Piero Farabollini dal 4 ottobre 2018 al 14 febbraio 2020. Giovanni Legnini è in carica dal 14 febbraio 2020.

Paese. Consolidata la copertura del 10% nelle zone a pericolosità idraulica media (P2) e il 7% nelle zone a pericolosità idraulica elevata (P3), mentre la copertura artificiale occupa il 4% delle aree a rischio frana, il 7% delle zone a pericolosità sismica alta e il 4% di quelle a pericolosità sismica molto alta.

ISPRA cura anche il rapporto annuale sugli indicatori sul clima in Italia, da cui si evince che il 2019 è stato un anno nettamente più caldo della media, con un picco di anomalia termica nel mese di giugno. Nel corso dell'anno non sono mancati eventi meteorologici estremi, fra i quali forti temporali con precipitazioni di intensità eccezionale sugli intervalli di 12 e 24 ore, prolungate fasi di maltempo con precipitazioni 2 e 3 volte superiori alle attese. Si sono registrate forti mareggiate, frane e smottamenti.

Le evidenze qui riportate tracciano un quadro a dir poco allarmante che ci ha imposto, dopo anni di presenza sui territori più fragili del Paese, di lanciare **la campagna #SicuriPerDavvero con l'obiettivo di contribuire a definire una legge nazionale e una governance organica** rispetto alla gestione del rischio legato a catastrofi naturali. La campagna si è configurata come uno spazio di incontro e scambio sia fisico che virtuale (attraverso il sito www.sicuriperdavvero.it) tra Associazioni e Comitati territoriali, Enti, Istituzioni e le professionalità che si sono attivate nel corso degli ultimi eventi sismici in Italia.

Per tutto il 2019, dunque, abbiamo costruito un'infrastruttura affidata alla partecipazione di cittadini e cittadine che mirava a costruire proposte di cambiamento politico. Il frutto di questo lavoro sono le *Linee Guida*, un compendio di raccomandazioni propedeutiche ad una politica nazionale per la riduzione del rischio, per le ricostruzioni materiali e socioeconomiche dei territori colpiti.

Sotto l'egida di SicuriPerDavvero sono stati organizzati 11 eventi su tutto il territorio nazionale che hanno coinvolto oltre 400 persone. I primi due incontri, realizzati nel 2018, sono stati propedeutici al lancio della campagna vera e propria, avvenuto a L'Aquila nell'aprile 2019 in concomitanza con la ricorrenza decennale del sisma.

I contenuti elaborati durante questi incontri sono stati poi sistematizzati in singole schede (**Partecipazione; Risposta all'emergenza**; **Pianificazione**, **Prevenzione e Riduzione del Rischio**; **Governance**; **Trasparenza**; **Ricostruzione** e un focus sulla **Sicurezza e Ricostruzioni delle Scuole**). A seguito di questo lavoro di sistematizzazione è stato creato uno spazio di confronto e verifica che ha lasciata aperta la possibilità ad un'ulteriore integrazione e revisione da parte dei vari soggetti coinvolti.

La versione contenuta in questo testo è il prodotto della sistematizzazione ed integrazione di tutti i commenti e le suggestioni raccolte, ed è stata arricchita da tre approfondimenti tematici. **Mattia Bertin** e **Elena Ostanel** del Dipartimento di Cultura del Progetto dell'Università Iuav di Venezia hanno analizzato il processo partecipativo di #SicuriPerDavvero; **Antonello Fiore**, **Michele Orifici**, **Vincent Ottaviani** della Società Italiana di Geologia Ambientale (SIGEA) hanno redatto uno scritto originale sulla *Pianificazione, prevenzione e riduzione del rischio con focus rischio sismico*; **Alberto Puliafito,** il Direttore di Slow News, ha elaborato un contenuto sulla comunicazione in emergenza prendendo spunto anche dall'esperienza maturata durante l'emergenza Covid-19.

La prefazione è stata affidata a **Fabrizio Barca,** coordinatore del Forum Disuguaglianze Diversità e già Ministro per la Coesione Territoriale con delega sulla ricostruzione dell'Aquila, che ha accompagnato da vicino tutto il percorso di SicuriPerDavvero.

È stato un processo lungo e complesso. Sicuramente costruttivo, indubbiamente significativo, e in qualche modo catartico per tutte le persone che vi hanno partecipato, a vario titolo. Ne riportiamo i risultati, senza l'ambizione che le riflessioni maturate fin qui siano esaustive, ma con l'intento di provare a fare sintesi delle principali raccomandazioni raccolte sui diversi aspetti della gestione del rischio.

Con l'auspicio che possano essere prese in considerazione quanto prima dai decisori politici.

I Policy Lab di #SicuriPerDavvero

Per Policy Lab si intendono laboratori di progettazione delle politiche pubbliche basati sul coinvolgimento di tutte le parti interessate nell'elaborazione di idee, proposte e suggerimenti per nuove *policy* in settori di pubblico interesse.

Nella letteratura di riferimento i Policy Lab vengono descritti come metodi di co-progettazione che comprendono una vasta gamma di strumenti tra cui: momenti laboratoriali di coinvolgimento degli *stakeholder*, studi e seminari di approfondimento, attività di sperimentazione e validazione delle politiche elaborate[2]. La maggior parte dei Policy Lab sperimentati negli ultimi anni in diversi Stati europei sono stati elaborati da team di esperti appositamente istituiti presso ministeri o altre sedi centrali delle pubbliche amministrazioni, configurandosi quindi come processi partecipativi di natura *top-down*[3]. Attraverso la campagna #SicuriPerDavvero ActionAid ha voluto sperimentare questo metodo con un più innovativo approccio *bottom-up*, avviando il percorso in modo sinergico ma indipendente dalle Istituzioni pubbliche e strutturandolo sulle esigenze delle comunità. Il Policy Lab di #SicuriPerDavvero è stato quindi un percorso di democrazia deliberativa *multistakeholder* e *paritario* in cui tecnici, esperti, Istituzioni, mondo accademico, Associazioni, Comitati e semplici cittadini e cittadine hanno potuto contribuire al processo di *policy making* su un piano di uguaglianza, attraverso la condivisione di esperienze, ricerche scientifiche, evidenze empiriche e tutto quel bagaglio di sapere diffuso presente in larga parte della società civile del nostro Paese.

In linea con le prescrizioni in materia di *policy making*, anche il Policy Lab di #SicuriPerDavvero si è articolato nei tre momenti cardine di *agenda setting*, *design* e *decisione* a cui fanno seguito gli altrettanto importanti momenti di *advocacy, implementazione* e *valutazione* delle proposte emerse[4]. La fase di *agenda setting* di #SicuriPerDavvero è avvenuta attraverso un lavoro preparatorio finalizzato a definire gli ambiti tematici da affrontare e gli attori da coinvolgere nel percorso deliberativo. Per meglio organizzare questa attività è stato aperto un sito internet (www.sicuriperdavvero.it) nel quale sono stati raccolti contributi e approfondimenti sui diversi ambiti del ciclo del rischio. Il sito si è configurato come una sorta di *hub dei saperi*, una banca dati di informazioni accessibili alla collettività e al quale ogni partecipante ha potuto attingere o su cui riversare le proprie conoscenze. A questa fase preparatoria è seguita quella del *design* vero e proprio delle richieste di *policy*, avvenuta principalmente attraverso *workshop* territoriali dedicati all'approfondimento di diversi ambiti tematici del ciclo del rischio[5]. In ciascuno di questi *workshop* ci si è avvalsi degli strumenti partecipativi più rispondenti ai temi trattati e, per favorire una più efficace comunicazione tra i partecipanti, si è sempre privilegiato il lavoro per gruppi ristretti di persone. In tutti gli incontri si sono quindi creati dei tavoli di lavoro *multi-stakeholder*, finalizzati ad elaborare una sorta di *critical path* sull'argomento in esame: un percorso logico che, a partire dalle esperienze concrete, identificasse le principali problematiche sull'argomento in discussione e possibili soluzioni o indicazioni per risolverle[6]. Una serie di domande guida, precedentemente elaborate dal team di progetto, hanno costituito un'ideale traccia tematica intorno a cui far articolare gli interventi dei e delle partecipanti. La definizione di domande guida per facilitare la discussione è oggi riconosciuta da larga parte della letteratura in materia, in questo caso tuttavia si sono elaborate domande sufficientemente "elastiche" tali da non vincolare troppo gli interventi delle persone[7]. In ogni tavolo di lavoro erano presenti facilitatori in grado di coordinare la discussione e verbalizzatori che hanno sintetizzato in tempo reale quanto detto. A conclusione dei lavori di tavolo i facilitatori hanno provveduto a redigere un report che successivamente è stato condiviso con tutti i partecipanti per avere ulteriori integrazioni e una validazione dei contenuti emersi. Dopo questo passaggio, i report sono stati pubblicati sul sito www.sicuriperdavvero.it e inviati a tutti i partecipanti alla campagna (non solo ai presenti al tavolo) attraverso un'apposita mailing list.

Dagli incontri territoriali sono state ricavate molte concrete indicazioni per una nuova *policy* inerente alla gestione del ciclo del rischio in Italia. Tutto il materiale è stato poi rielaborato dal team di progetto con l'aiuto di esperti in materia legale e di *policy*, in modo che potesse essere coerente alle caratteristiche di una politica pubblica. Alle diverse attività previste dal Policy Lab

[2] Per una definizione dei Policy Lab si veda: Joint Research Centre, *Public Policy Lab in European Union Member State*, Publications Office of the European Union 2017, consultabile al sito: https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/public-policy-labs-european-union-member-states; L. Kimbell, *Applying Design Approaches to Policy Making: Discovering Policy Lab,* University of Brighton Press, consultabile al sito: https://researchingdesignforpolicy.files.wordpress.com/2015/10/kimbell_policylab_report.pdf

[3] Per una rassegna dei Policy Lab attivati negli Stati europei si veda: Joint Research Centre, *Public Policy Lab in European Union Member State,* cit.; EUPAN, *Innovative Policy Labs in Public Administration,* consultabile al sito: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2018_1_BG_Innovative_Policy_Labs_in_the_Public_Administration.pdf; Per una analisi del metodo e una rassegna di casi studio si vedano inoltre i siti: https://www.innovate.city/index.html; http://www.democracy-design.org/; http://www.designpolicy.eu/

[4] Per un'analisi delle fasi del ciclo di *policy making* si veda: EIPA (European Institute of Public Administration), *Policy making, implementation and innovation*, in *Quality of Public Administration. A toolbox for Practitioners*, Publications Office of the European Union 2017, consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&langSel=&pubType=434; G. Ieraci, *L'analisi delle politiche pubbliche*, Edizioni Aracne 2009.

[5] Per l'elenco degli incontri svolti e delle tematiche affrontate si veda: https://www.sicuriperdavvero.it/eventisito/

[6] Sull'utilizzo delle *critical path* nei percorsi partecipativi si veda: J.M. Chevalier, D.J. Buckles, *Participatory Action Research.Theory and Methods*, Routledge 2013.

[7] Cfr. P. De Sario, *Il facilitatore di gruppi. Guida pratica per la facilitazione esperta*, Franco Angeli 2015.

hanno partecipato circa 400 persone rappresentanti della società civile, delle Istituzioni e del mondo accademico, selezionati dal team di progetto sulla base delle specifiche competenze in merito agli argomenti trattati. Aldilà dei contenuti di *policy* emersi, il Policy Lab di #SicuriPerDavvero ha avuto il merito di facilitare il dialogo tra persone appartenenti a sfere diverse della società civile e politica.
Il Policy Lab è stato pertanto, e prima di tutto, un momento di confronto tra mondi che spesso non dialogano tra loro, un piccolo esempio di *sfera pubblica* in cui persone con settori di competenza diversi hanno potuto scambiarsi opinioni, proposte e problemi per individuare insieme soluzioni comuni. Il Policy Lab di #SicuriPerDavvero rappresenta quindi anche un tentativo di configurare un modello di democrazia contemporanea in cui i Governi e le Pubbliche Amministrazioni possono cooperare secondo i principi della cosiddetta democrazia deliberativa.

FOTO: DAVIDE CANALI

Una premessa fondamentale: l'accountability sociale

L'accountability è un termine che indica **il processo attraverso cui i soggetti pubblici** – ma anche privati quando producono un impatto di interesse pubblico – **sono chiamati a spiegare e giustificare il proprio operato alla cittadinanza** attraverso tre strade: fornendo dati chiari, verificabili e accessibili ai cittadini e alle cittadine, rispondendo alle loro domande di approfondimento e affrontando concretamente le conseguenze dei loro giudizi.

L'accountability quindi, in estrema sintesi, riguarda quei soggetti pubblici e privati che prendono decisioni per la collettività. Nello specifico, ci si riferisce al dovere da parte di questi soggetti di rendere conto ai cittadini riguardo le scelte fatte, i risultati ottenuti e le relative conseguenze.

Questo principio riconosce alla collettività il diritto di essere informata sulle decisioni, di criticarle e di avere delle risposte da parte dei decisori. Le decisioni e le motivazioni devono essere rese pubbliche, in modo che ci siano spazi accessibili a tutti per la comunicazione, la critica e il contraddittorio.

La trasparenza, cioè la possibilità da parte di chiunque di reperire informazioni chiare e fare domande per dare un giudizio oggettivo sulle azioni di interesse pubblico, è quindi il primo requisito dell'accountability anche se da sola non ne esaurisce il significato. Perché l'accountability sia davvero tale, infatti, **è necessario che il giudizio espresso dalle persone sia preso in carico da chi compie le scelte e porti a conseguenze concrete**. Tali conseguenze possono essere di diversa natura (giuridiche, economiche o assumere la forma di sanzioni o incentivi), e devono portare a cambiamenti reali nell'azione pubblica. **Il fine dell'accountability**, infatti, non è garantire maggiore trasparenza o una più agile fruizione dei dati, ma **migliorare l'efficacia degli interventi pubblici valorizzando i giudizi e le proposte dei cittadini e delle cittadine.**

L'accountability è un principio di "buon governo" che deve valere sempre, ma ancor più nelle fasi cosiddette di crisi o di emergenza.

In queste circostanze, infatti, l'urgenza e la necessità di scelte "veloci" portano spesso a non condividere le informazioni (o a farlo in maniera parziale e incompleta) e a non coinvolgere le persone. L'esperienza insegna che le scelte fatte in emergenza possono avere conseguenze rilevanti anche per la gestione delle fasi post-emergenziali, per cui è assolutamente necessario che siano supportate da un costante processo di accountability[8].

Il percorso di #SicuriPerDavvero è stato costruito in un'ottica di accountability cercando da un lato di stimolare la partecipazione da parte dei cittadini e cittadine e, dall'altro, di sensibilizzare le istituzioni verso questo approccio collaborativo per tutte le politiche legate al ciclo del rischio.

Le raccomandazioni qui espresse prendono le mosse da questa convinzione e mirano a rafforzare l'accountability in ogni fase del ciclo del rischio attraverso tre strade:

» **Garantire** sempre, sin dalle fasi di prima risposta all'emergenza, il libero accesso, **la fruibilità e la comprensibilità di dati e delle informazioni di rilevanza pubblica**.

» **Garantire** sempre ai cittadini e alle cittadine **la possibilità di avviare una discussione pubblica** rispetto alle scelte fatte e alle azioni messe in campo da tutti gli attori pubblici e privati coinvolti nelle fasi di emergenza e ricostruzione.

» **Garantire** sempre le condizioni perché si creino **reti civiche che** facilitino la fruizione delle informazioni e **diano maggiore forza alle proposte della cittadinanza**.

[8] Cfr. *Collective resolution to enhance accountability and transparency in emergencies. Synthesis report,* Transparency International 2017 reperibile all'indirizzo: https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/2017_create_synthesis_en.pdf; *Accountability in Emergencies. Resource Book,* ActionAid International 2014, reperibile all'indirizzo: https://kenya.actionaid.org/publications/accountability-emergencies-resource-book-0; *Core Humanitarian Standards on Quality and Accountability*, CHS Alliance 2014, reperibile all'indirizzo: https://corehumanitarianstandard.org/files/files/CHS%20V3%20FINAL(1).pdf; *When does respond end and recovery begin?* National Centre of Resilience: http://eprints.gla.ac.uk/215851/7/215851.pdf

PRIMA SEZIONE: ELEMENTI TRASVERSALI

Partecipazione

La partecipazione è un tema che è stato affrontato trasversalmente in ogni incontro della campagna #SicuriPerDavvero, specifiche raccomandazioni, pertanto, si troveranno anche in altre sezioni della presente pubblicazione; in questa sezione invece verranno riportate le indicazioni di ordine più generale, valide per ogni fase del ciclo del rischio, ma con particolare riferimento alle fasi di emergenza e ricostruzione[9].

I processi partecipativi nelle fasi di emergenza e ricostruzione in Italia si sono fino ad oggi scontrati con due ordini di problemi: la mancanza di chiarezza su cosa si debba intendere per partecipazione (e di conseguenza su come la si debba attivare) e l'assenza di un quadro normativo chiaro e abilitante per la sua attivazione. Alle difficoltà date dalla moltiplicazione e complessità della normativa sulla gestione delle fasi di crisi si è aggiunta anche l'assenza di norme chiare su come coinvolgere i cittadini e le cittadine. Questa mancanza di definizione ha lasciato troppa discrezionalità agli amministratori e alle amministratrici su questo tema e ha creato quindi confusione sulle regole di ingaggio all'interno delle quali la partecipazione possa avere un ruolo effettivo.

Valorizzare l'attivismo dei cittadini e delle cittadine nelle fasi di emergenza secondo regole e modalità chiare è invece fondamentale per migliorare la gestione complessiva di ogni fase seguente agli eventi catastrofici, come ci mostra anche molta letteratura di settore[10]. L'esperienza dei recenti sismi in Italia ci ha insegnato, infatti, che anche dopo eventi drammatici non viene meno la volontà e la capacità di attivarsi della società civile organizzata in associazioni, comitati, consulte o altre forme organizzative nate a seguito di eventi sismici. Questo *capitale sociale* ha dato un contributo fondamentale in termini di proposte, operatività e monitoraggio e avrebbe potuto svolgere un ruolo ancor più incisivo se inserito in un processo di governance più chiaro[11]. L'associazionismo, dunque, può e deve affiancare le istituzioni dopo gli eventi catastrofici sia per migliorare l'efficacia degli interventi messi in campo, sia per far sentire da subito i cittadini e le cittadine come parte attiva di un progetto collettivo di rinascita.

Raccomandazioni

Le raccomandazioni che seguono non riguardano i tecnicismi relativi alla facilitazione di processi partecipativi, ma sono focalizzate su tempi, modi e assunti che dovrebbero essere la base dei processi partecipativi, a prescindere dalla tecnica di facilitazione prescelta.

L'attivazione di percorsi partecipativi, con risorse economiche e figure professionali dedicate, deve essere prevista in tutte le fasi del ciclo del rischio con modalità differenti in base alle specificità del caso. I cittadini e le cittadine infatti devono essere riconosciuti come fonte di informazione e come soggetti attivi nella definizione e nell'implementazione di politiche pubbliche. Sebbene possano essere diverse le modalità con le quali i processi partecipativi sono attuati, devono essere chiari sin da subito obiettivi, tappe del processo, tempi e criteri in base ai quali le scelte dei partecipanti possono essere accolte. Vanno inoltre affiancati sistemi di trasparenza e accountability.

L'attivazione di processi partecipativi strutturati non deve escludere la possibilità di forme di attivazione autonome dalle Istituzioni.

Si riportano le singole proposte con maggiori dettagli.

- Il coinvolgimento dei cittadini e delle cittadine deve essere previsto anche in **fase preventiva attraverso l'attivazione di percorsi partecipativi** per la definizione o l'aggiornamento dei Piani di Protezione Civile, Piani Urbanistici Preventivi e in ogni altra fase che preveda l'assunzione di misure utili a prevenire o ridurre o mitigare l'impatto di futuri eventi catastrofici.

- Sin dalle fasi successive ad eventi catastrofici si deve prevedere **l'immediata attivazione di percorsi di coinvolgimento** dei cittadini e delle cittadine nella gestione e nelle scelte, con forme e modalità che possono variare in base alla specificità dei casi. Tali percorsi possono assumere la forma di organi di rappresentanza civica, assemblee permanenti, tavoli di confronto, consulte popolari, commissioni organizzate per competenze o comunque luoghi nei quali tutti e tutte possano cooperare nella definizione e

[9] Al tema specifico della partecipazione sono stati dedicati due eventi della campagna# SicuriPerDavvero i cui report costituiscono pertanto la fonte primaria delle raccomandazioni di seguito esposte: l'evento *Per una politica pubblica della ricostruzione e dello sviluppo. Giustizia, sviluppo e partecipazione dei cittadini* che si è svolto a L'Aquila il 18 ottobre 2018, e l'evento *L'Italia che si ricostruisce: pratiche di partecipazione della comunità nei processi di ricostruzione* che si è tenuto ad Arquata del Tronto l'11 maggio 2019.
Altra fonte rilevante per quest'analisi sono le indicazioni ricavate da alcuni progetti implementati da ActionAid nelle aree colpite dai recenti sismi in Italia: il progetto SIS.M.I.CO., i cui risultati sono stati analizzati da Alessia Zabatino nel contributo *SIS.M.I.CO. Cosa ci insegnano i 2 anni e mezzo di "Sistema di Monitoraggio, Informazione e Collaborazione nel Centro Italia"*, e il progetto Pe.R.Co.rrere di cui verranno qui utilizzati i risultati del percorso partecipativo realizzato ad Amatrice nell'autunno 2019 e riportati nella pubblicazione *Valutazione partecipata della risposta umanitaria post-sisma 2016*.
[10] Per la letteratura di riferimento si veda il box *L'importanza della partecipazione nel ciclo di gestione del rischio* presente in questa pubblicazione.
[11] Sul ruolo dell'associazionismo si veda A. Zabatino, *Cosa ci insegnano i 2 anni e mezzo di "Sistema di Monitoraggio, Informazione e Collaborazione nel Centro Italia"*.

nella valutazione delle strategie di intervento, anche attraverso processi di monitoraggio civico. È necessario che ciascuno di questi strumenti partecipativi sia inclusivo e attento alle differenze di genere, età, condizione socioeconomica, provenienza geografica, abilità, creando le condizioni perché ogni persona possa partecipare con le proprie specificità e predisposizioni, garantendo dunque anche l'accessibilità dei luoghi, delle modalità di comunicazione e degli strumenti utilizzati.

- All'attivazione di percorsi partecipativi devono essere dedicate **specifiche risorse economiche e un'adeguata struttura organizzativa**. Per facilitare la creazione e lo svolgimento dei percorsi partecipativi è utile prevedere il supporto di personale specializzato che possa strutturare i percorsi con metodologie riconosciute e adeguate al contesto. Tale personale può anche sostenere e supportare l'attivismo locale spontaneo in risposta a bisogni specifici.

- Per ogni strumento di partecipazione messo in campo bisogna definire obiettivi, tappe, modi di svolgimento, nonché i tempi e i criteri in base ai quali le scelte dei partecipanti possono essere accolte e attuate. In ogni caso i **percorsi** non devono mai essere meramente consultivi o finalizzati alla sola comunicazione delle informazioni, ma **inseriti in modo costruttivo all'interno dei processi di governance** delle diverse fasi del ciclo del rischio, con poteri definiti e codificati in regolamenti specifici.

- Accanto ai percorsi partecipativi strutturati, si deve **lasciare la possibilità alle persone di attuare forme di autorganizzazione e attivazione autonoma dalle istituzioni**, stabilendo se necessario i modi e i tempi secondo i quali possano collaborare con le amministrazioni. La partecipazione non deve essere intesa solo in senso decisionale, ma anche in modo collaborativo ed operativo, per permettere alle persone di collaborare alla gestione dei servizi e all'organizzazione degli spazi. Nelle fasi di emergenza e ricostruzione deve essere favorita la *sussidiarietà orizzontale* (ex art. 118 della Costituzione) attraverso l'immediata attivazione di appositi di strumenti che permettano alle persone di prendersi cura dei beni comuni. I processi partecipativi, perciò, devono riguardare anche la cura e la gestione dei luoghi comunitari, nonché la valorizzazione degli elementi immateriali della cultura locale, le storie e gli elementi simbolici che ne caratterizzano l'identità.

- Nella definizione delle scelte che impattano sul territorio e che possono determinare le future linee di sviluppo di un'area **è necessario dare un ruolo centrale agli Enti territoriali più vicini ai cittadini e cittadine** a partire dai Comuni. Tali Enti devono avere spazi di concertazione e decisione nella definizione delle scelte strategiche, collocandosi su un piano paritario agli altri Enti sovraordinati secondo regole e modalità chiare. Gli stessi Enti Locali devono affiancare quelli sovraordinati nel processo di pianificazione delle politiche e di indirizzi che hanno ricadute sul territorio.

- **In fase di ricostruzione l'attivazione di percorsi partecipativi deve essere prevista anche per la definizione di tutti quegli strumenti di pianificazione territoriale** che determinano i futuri assetti urbanistici dei luoghi, quali ad esempio i piani di ricostruzione. In questa fase, inoltre, i cittadini e le cittadine devono essere coinvolti anche nella definizione di progetti riguardanti la ricostruzione o la ricollocazione di edifici di pubblico interesse, o in generale, di quegli edifici ai quali attribuiscono valore funzionale o simbolico. In tutti questi casi il coinvolgimento deve essere finalizzato non solo a determinare gli aspetti fisici e logistici della ricostruzione, ma anche a preservare il valore simbolico e culturale che le persone attribuiscono ai luoghi del loro abitare.

- **I processi partecipativi devono essere supportati da un'adeguata informazione** soprattutto sulle questioni tecniche. Il principio regolatore è che le informazioni non debbano essere solo accessibili ma anche organizzate affinché siano comprensibili.

- **L'attivazione** di percorsi partecipativi deve essere favorita anche prevedendo **momenti di formazione puntuali per il personale delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte** e attraverso la creazione di apposite piattaforme informatiche finalizzate allo scambio di buone pratiche, procedure, suggerimenti e strumenti tecnici.

BOX 01

L'IMPORTANZA DELLA PARTECIPAZIONE NEL CICLO DI GESTIONE DEL RISCHIO

Il valore della partecipazione delle comunità locali e, in generale, degli stakeholder nella gestione delle diverse fasi del ciclo del rischio è riconosciuto ormai da tempo dalla letteratura internazionale. Il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* dall'UNDRR (United Nation Office for Disaster Risk Reduction)[12], ad esempio, riconosce agli Stati un ruolo primario nel facilitare il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del rischio da catastrofi ed evidenzia la necessità di condividere queste responsabilità con le componenti della società civile attraverso un approccio cosiddetto "all-of-society". In un precedente documento (elaborato dall'allora UNISDR, oggi UNDRR) *Strategic Approach to Capacity Development for Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*[13], viene fornita una metodologia per raggiungere gli obiettivi di riduzione del rischio e in questa, il coinvolgimento degli stakeholder costituisce il primo dei sei step da percorrere. La partecipazione delle comunità è ritenuta essenziale poiché consente una pianificazione degli interventi più centrata sui bisogni, valorizza le diverse capacità presenti nelle comunità e focalizza così gli eventuali gap da colmare.

In questo documento viene fortemente raccomandato il coinvolgimento di gruppi minoritari e marginali e viene ribadita l'importanza nel dare particolare attenzione alle donne e ai giovani, essenziali per la valutazione e la riduzione dei loro specifici rischi (su questo punto si veda anche la pubblicazione elaborata dall'UNISDR, *Guideline for Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment*[14].

La partecipazione delle comunità impattate nella fase di emergenza è inoltre il 4° pilastro dei *Core Humanitarian Standards*, il risultato di una consultazione durata 12 mesi e articolata in tre fasi, in cui sono state coinvolti operatori umanitari, comunità e individui colpiti dalle crisi, diverse centinaia di ONG, reti, Governi nazionali, le Nazioni Unite e le agenzie donatrici, nonché personalità del mondo accademico. Il documento definisce un set di impegni e relativi criteri di qualità da rispettare negli interventi umanitari. Anche qui si attribuisce un'importanza cruciale al coinvolgimento diretto delle comunità, supportato dalla conoscenza dei diritti da parte delle persone colpite e da un corretto meccanismo di diffusione delle informazioni, perché "senza di esse le persone colpite non possono avere accesso ai servizi o prendere le decisioni più vantaggiose per sé stesse e per la propria comunità"[15].

Una partecipazione basata sulla condivisione delle informazioni, sull'ascolto attento delle comunità colpite e sul coinvolgimento nei processi decisionali contribuisce alla creazione di programmi più efficaci e migliora la qualità dei servizi forniti: "Quando le persone hanno l'opportunità di dar voce alle proprie opinioni, ciò accresce il loro senso di benessere, li aiuta ad adattarsi alle sfide che devono affrontare e gli consente più facilmente di svolgere un ruolo attivo nella propria ripresa"[16]. I *Core Humanitarian Standards* trovano spazio anche nella più vasta cornice dello *Sphere Handbook-Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*[17], documento costantemente aggiornato, redatto anch'esso da una rete di Organizzazioni internazionali attive nella risposta umanitaria. Lo *Sphere Handbook* è finalizzato a migliorare la qualità della risposta in situazioni di catastrofe e conflitti, e a rafforzare l'accountability nell'azione umanitaria.

La letteratura internazionale sin qui citata indica quanto la partecipazione attiva delle comunità e delle persone sia fondamentale per orientare azioni, processi e politiche in tutte le fasi del ciclo del rischio.

Questo approccio viene ribadito anche in altre pubblicazioni tra le quali la *Brisbane Declaration delle Nazioni Unite*[18], che si pronuncia a favore del coinvolgimento delle comunità a tutti i livelli e in tutti i settori del ciclo di policy, in base a quattro principi fondamentali: inclusione, integrità, deliberazione e influenza. Oltre a questa Dichiarazione, sono stati prodotti negli anni molteplici documenti finalizzati a promuovere l'implementazione delle politiche pubbliche con forme di partecipazione e coinvolgimento di stakeholder o in genere di cittadini e cittadine. A titolo di esempio si può citare il *Libro bianco sulla Governance redatto dall'Unione*

[12] *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030,* UNDRR 2015 reperibile all'indirizzo: https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

[13] *Strategic Approach to Capacity Development for Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction,* UNDRR 2019, reperibile all'indirizzo: https://www.unisdr.org/files/58211_fullconciseguide.pdf

[14] *Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment,* UNISDR 2017 reperibile all'indirizzo: https://www.preventionweb.net/files/52828_kconsiderationofmarginalized[1].pdf

[15] *Core Humanitarian Standards on Quality and Accountability*, CHS Alliance 2014, reperibile all'indirizzo: https://corehumanitarianstandard.org/files/files/CHS%20V3%20FINAL(1).pdf, p.26

[16] *ibid* p.26

[17] *The Sphere Hanbook. Humanitarian Charter and Minimum Standanrd in Humanitarian Response*, Sphere Ed. 2018, reperibile all'indirizzo: https://spherestandards.org/wp-content/uploads/Sphere-Handbook-2018-EN.pdf

[18] *The Brisbane Declaration on Community Engagement* 2005, reperibile al l'indirizzo: http://www.ncdd.org/exchange/files/docs/brisbane_declaration.pdf

Europea[19], o la *Raccomandazione del Consiglio UE sulla politica della regolazione europea adottata dall'OCSE nel 2012*[20], e altri vari documenti dell'OECD, fra cui i 10 principi guida che sottolineano come le autorità debbano incoraggiare la partecipazione e promuovere le competenze civiche delle comunità locali[21].

Più di recente, negli indirizzi politici per la nuova Commissione UE, la Presidente Ursula Von der Leyen ha espresso la volontà di dare ai cittadini e cittadine europei un ruolo guida e attivo nella costruzione della governance dell'Unione. L'importanza di un maggiore coinvolgimento dei cittadini e cittadine è stata riconosciuta e rafforzata nel trattato di Lisbona e in una serie di documenti e dichiarazioni politiche, come il *Contributo della Commissione alla dichiarazione di Sibiu per una "nuova agenda strategica per l'UE 2019 -2024*[22].

In Italia l'importanza della partecipazione e della qualità dei processi partecipativi è ribadita dalla *Carta della Partecipazione*[23] proposta da INU (Istituto Nazionale di Urbanistica), AIP2 (Associazione Italiana per la Partecipazione Pubblica) e IAF (International Association of Facilitators). In questa carta, oltre a ribadire l'importanza del coinvolgimento dei cittadini e cittadine nella definizione delle politiche pubbliche, e più in generale della cultura della partecipazione nel ciclo delle policies, vengono indicati un set di principi che, se presenti, possono assicurare un processo partecipativo di qualità. Tali principi sono stati presi in considerazione e inclusi nelle linee guida qui presenti.

Trasparenza

Un'informazione completa, corretta, capillare, fruibile e *data driven* rappresenta il principio base per la costruzione di pratiche e politiche efficaci di prevenzione dei rischi naturali, per affrontare la vulnerabilità dei territori, per rispondere alle emergenze e per processi di ricostruzione trasparenti, equi ed efficaci.

La trasparenza è un requisito fondamentale per ogni politica pubblica e la corretta informazione della popolazione può essere considerata un bene pubblico primario. Vale sempre, ancora di più in situazioni di crisi.

Nel caso di opere complesse, come le ricostruzioni e gli investimenti strutturali in ambito preventivo, la trasparenza appare essenziale per favorire il controllo del corretto operato della pubblica amministrazione e limitare il rischio di irregolarità e infiltrazioni della criminalità.

Anche in questo caso appare grande la frammentarietà delle esperienze così come della legislazione e dei centri di competenza in materia.

Il *Codice della trasparenza*[24] delle Pubbliche Amministrazioni ha riordinato e integrato le disposizioni in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte dei soggetti pubblici. Con l'introduzione dell'accesso civico generalizzato (sul modello del Freedom of Information Act)[25] sono stati potenziati gli strumenti per l'accesso delle cittadine e dei cittadini ai documenti e ai dati. Per il controllo dell'effettiva pubblicazione di informazioni, documenti e dati a livello diffuso è stata individuata la figura del responsabile per la trasparenza che ogni amministrazione deve individuare. A livello centrale il controllo è affidato all'Autorità Nazionale Anticorruzione che è titolare di poteri ispettivi.

[19] *Libro Bianco sulla Governance Europea*, Atti della Commissione Europea 25/07/2001, reperibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/IT/1-2001-428-IT-F1-1.Pdf

[20] *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing 2012, reperibile all'indirizzo: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance_9789264209022-en

[21] *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policies and Services*, OECD Publishing 2009, reperibile all'indirizzo: http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/focusoncitizenspublicengagementforbetterpolicyandservices.htm

[22] La *Dichiarazione di Sibu* del Consiglio Europeo è reperibile all'indirizzo: https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/

[23] La *Carta della Partecipazione,* promossa da INU, AIP2- Italia, IAF è reperibile all'indirizzo: http://www.inu.it/wp-content/uploads/Carta_della_Partecipazione_illustrata.pdf

[24] DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

[25] La normativa cosiddetta FOIA (*Freedom of Information Act*), introdotta con decreto legislativo n. 97 del 2016, è parte integrante del processo di riforma della pubblica amministrazione, definito dalla legge 7 agosto 2015, n. 124. L'accesso civico generalizzato garantisce a chiunque il diritto di accedere ai dati e ai documenti posseduti dalle pubbliche amministrazioni, se non c'è il pericolo di compromettere altri interessi pubblici o privati rilevanti, indicati dalla legge. Con la normativa FOIA, l'ordinamento italiano riconosce la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale. Il principio che guida l'intera normativa è la tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo di tutti i soggetti della società civile: in assenza di ostacoli riconducibili ai limiti previsti dalla legge, le amministrazioni devono dare prevalenza al diritto di chiunque di conoscere e di accedere alle informazioni possedute dalla pubblica amministrazione. Giornalisti, Organizzazioni non governative, imprese, cittadini italiani e stranieri possono richiedere dati e documenti, così da svolgere un ruolo attivo di controllo sulle attività delle pubbliche amministrazioni. L'obiettivo della norma è anche quello di favorire una maggiore trasparenza nel rapporto tra le Istituzioni e la società civile, e incoraggiare un dibattito pubblico informato su temi di interesse collettivo.

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale e solo nelle ipotesi di violazione degli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico si prevedono sanzioni amministrative pecuniarie, a questo si aggiunge nell'aggiornamento delle norme di indirizzo ANAC l'obbligo, per gli Organismi Interni di Valutazione (OIV), di certificare che le pubblicazioni web in Amministrazione Trasparente siano indicizzabili dai motori di ricerca.

A questo si aggiungono le iniziative portate avanti per favorire politiche di open government della Pubblica Amministrazione. Su questo fronte opera L'Agenzia per l'Italia Digitale[26] che ha il compito di coordinare le Amministrazioni nel percorso di attuazione del piano Triennale per l'informatica, favorendo la trasformazione digitale del Paese.

Sempre in questo senso va il lavoro dell'Open Government Partnership (OGP)[27], una iniziativa internazionale, adottata anche dall'Italia, che mira a ottenere impegni concreti in termini di promozione della trasparenza, di sostegno alla partecipazione civica, di lotta alla corruzione e di diffusione di nuove tecnologie a sostegno dell'innovazione. Nel piano italiano dell'OGP attualmente in atto (2019/2021)[28] ci sono numerosi impegni riguardanti (anche) le politiche in oggetto. Per citarne alcuni: la diffusione di dati aperti e di politiche per la trasparenza, il supporto alla partecipazione civica, la diffusione di una cultura dell'amministrazione aperta, la prevenzione alla corruzione.

Appare quindi evidente che esistono norme e luoghi istituzionalmente dedicati, ma la prima raccomandazione emersa è relativa alla necessità di regolamenti di attuazione che definiscano nel dettaglio un'architettura dei dati e degli standard di interoperabilità, che i fornitori ICT siano tenuti ad implementare nei propri applicativi per garantire la pubblicazione in formati e modalità standard (formati aperti e documentati e modalità di accesso *machine readable*).

Queste raccomandazioni sono state elaborate nell'evento tenuto a L'Aquila il 23 novembre 2019 *Usare i dati, chiedere trasparenza, partecipare: strumenti, politiche e diritti per prevenire e ricostruire* [29]ma si nutrono anche di suggestioni e riflessioni emerse da altri eventi e dai contributi pubblicati sul sito.

Raccomandazioni

La necessità di una normativa chiara sul ciclo del rischio è stata identificata come prioritaria anche per le politiche di trasparenza. All'interno di questa norma, o insieme di norme, crediamo debba esserci spazio per impegni cogenti sulla trasparenza.

Da esperienze virtuose a prassi

1. Negli ultimi anni sono numerose le buone pratiche costruite post catastrofe da enti pubblici, centri di ricerca o organizzazioni della società civile, ma spesso non sono oggetto né di modellizzazione né di dibattito pubblico. Nell'affrontare ogni evento calamitoso si comincia sempre da zero. La necessità oggi è avviare un processo di modellizzazione capace di mettere a sistema le esperienze più virtuose e renderle prassi istituzionale. Ciò vale sia per le sperimentazioni su prevenzione e riduzione del rischio sia per affrontare le emergenze e le ricostruzioni.

2. Alcuni esempi emersi in questo senso sono la creazione di database che aggregano i dati esistenti che siano aperti e facilmente comprensibili per raccogliere informazioni su:
   interventi di ricostruzione;
   vulnerabilità ambientale, sociale ed economica dei territori;
   flussi finanziari delle risorse dedicate alle politiche (prevenzione emergenza o ricostruzione);
   agibilità degli edifici;
   calcolo o la stima del danno reale causati dagli ultimi terremoti;
   stato dei centri storici e del costruito.

3. In altri casi sarebbe opportuno creare un sistema di diffusione di database esistenti e resi già disponibili dalle pubbliche amministrazioni, come gli albi pretori o le comunicazioni di protezione civile.

Interoperabilità dei dati e dei sistemi

1. Lì dove i dati ci sono spesso non sono facilmente comprensibili né usufruibili tanto dai cittadini e dai ricercatori, quanto dalle diverse Istituzioni. Occorre pertanto rendere omogenei i dati e garantire l'interoperabilità dei dati stessi e dei sistemi. È necessario lavorare alla definizione di standard aperti e condivisi sulla tipologia e il formato di dati, la definizione di un glossario comune e di un vocabolario controllato.

[26] Per maggiori informazioni si veda: https://www.agid.gov.it/it/agenzia/chi-siamo
[27] Per maggiori informazioni si veda: http://open.gov.it/
[28] Per maggiori informazioni si veda: http://open.gov.it/attuazione-quarto-nap/
[29] Tutto il materiale relativo a questo evento è consultabile all'indirizzo: https://www.sicuriperdavvero.it/contributi/trasparenza-open-data-e-comunicazione-nel-ciclo-del-rischio/

2. Spesso i dati pubblicati dalle Amministrazioni, come negli albi pretori dei Comuni, non sono standardizzati e non nascono digitali. Le modalità di pubblicazione dei documenti non sempre rispettano quanto previsto dalle *Linee Guida* sulla pubblicità legale dei documenti, emanate da AgiD. Spesso si rendono disponibili esclusivamente copie per immagini (scansioni) mentre le *Linee Guida* prevedono la pubblicazione di documenti informatici nativi che le PA dovrebbero elaborare ai sensi di quanto previsto dall'art. 40 del Codice dell'amministrazione digitale. Così come ogni qual volta che si analizza e progetta un sistema informativo è necessario in partenza prevedere le API (Application Programming Interface).

Carenza e tipologia dei dati disponibili

1. In alcuni ambiti si avverte invece una carenza di dati disponibili; ad esempio mancano dati certi sui cambiamenti climatici, parte di un problema più ampio relativo all'assenza nel nostro Paese di una strategia generale per affrontare l'emergenza climatica. Anche i Piani regionali di adattamento ai cambiamenti climatici sono disomogenei e privi di una cornice generale che li inserisca in una strategia di più ampio respiro. La stessa assenza di dati si avverte nel settore dell'edilizia scolastica, dove l'anagrafe è carente e lacunosa. In ambito geologico mancano dati per il completamento della carta geologica (1:50.000), l'aggiornamento della carta di pericolosità sismica, così come insufficienti sono i dati sull'andamento demografico del Paese, sullo spopolamento delle aree interne, sulle politiche di sviluppo conseguenti e sul loro impatto.

2. Mancano o sono estremamente carenti dati sulle condizioni di lavoro nei cantieri e negli studi di progettazione impegnati negli interventi di ricostruzione, e questo favorisce il lavoro nero, fenomeni di caporalato, condizioni di precarietà, scarsa efficacia e qualità.

3. I dati crowdsourcing sono una preziosa risorsa in molti ambiti del ciclo del rischio. Sono moltissime le esperienze in questo senso con una solida casistica soprattutto internazionale. I dati prodotti e consapevolmente diffusi da cittadini, operatori e attivisti potrebbero essere estremamente utili per monitorare gli interventi ma anche per facilitare la gestione delle emergenze. Risulta, purtroppo, ancora molto grande la distanza tra le amministrazioni istituzionalmente dedicate e queste esperienze. Manca infatti una normativa nazionale, una policy o un'informativa di riferimento per definire i criteri di validazione di questa tipologia di informazioni. In assenza di questi criteri, anche se si raccoglie un'importante mole di informazioni con un monitoraggio diffuso, l'utilità rimane parziale[30].

4. Gli stati di emergenza non possono mettere in discussione le conquiste ottenute sulla trasparenza e gli obblighi di rendicontazione della spesa pubblica. Anzi è proprio in queste occasioni che andrebbero rafforzati gli sforzi per una corretta informazione. Ad esempio, è necessario mettere "in sicurezza" il diritto all'accesso agli atti generalizzata (il FOIA italiano). Il diritto di accesso è infatti uno strumento essenziale per monitorare la trasparenza e l'accountability del Governo, delle Regioni e degli Enti locali proprio nella gestione degli stati di emergenza. Proprio in relazione all'emergenza Covid-19, i soggetti attuatori (Protezione Civile e Regioni) possono derogare alle norme sulla trasparenza, ma non si comprende perché in un periodo in cui la spesa pubblica per l'emergenza ha un'enorme impennata si debba derogare su tali norme[31].

Ruolo e obblighi della Pubblica Amministrazione

1. Per permettere la realizzazione di questi obiettivi bisogna affrontare la mancanza di risorse nelle Pubbliche Amministrazioni per il lavoro di elaborazione, classificazione e diffusione. Generalmente le Pubbliche Amministrazioni non hanno risorse umane per immettere ed elaborare i dati nei formati che dovrebbero garantire maggiore trasparenza e utilizzabilità. Al contempo è necessario istituire e rafforzare occasioni di formazione per i dipendenti della Pubblica Amministrazione sulla trasparenza e fruibilità dei dati prevedendo anche visite e momenti di conoscenza di best practices nel settore (Erasmus PA). Gli obblighi per la Pubblica Amministrazione devono essere più espliciti e cogenti e all'interno delle PA andrebbe definita la figura del Responsabile degli Open Data.

2. Gli Enti locali, e in particolare i Comuni, dovrebbero dotarsi di un cruscotto di dati standardizzati e in formato aperto per avviare un sistema di gestione e monitoraggio del territorio basato sulla conoscenza, comprensione e analisi dei fenomeni.

[30] Un esempio in questa direzione può essere quello del Canada e dell'Open Database of Buildings (ODB), una raccolta di dati aperti su edifici disponibile sotto la Open Government License-Canada. ODB riunisce 65 set di dati provenienti da varie fonti governative di dati aperti. Maggiori informazioni su: https://www.statcan.gc.ca/eng/lode/databases/odb

[31] Non è possibile che si deroghi alla trasparenza, alla comunicazione secondo standard e a tutti gli altri elementi fondanti del Codice dell'Amministrazione Digitale proprio per l'emergenza e la protezione civile, ambiti in cui una trasmissione di informazioni rapida affidabile e *machine readable* è d'obbligo. A tal proposito si veda il Codice dell'amministrazione digitale Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, in particolare all'art 2, comma 6 del codice.

Monitoraggio civico e ruolo dei media

1. È necessario favorire e valorizzare le esperienze di monitoraggio civico, implementate da cittadine e cittadini, e organizzazioni della società civile. Anche i diversi ambiti del ciclo del rischio sono un terreno favorevole per la stipula di patti d'integrità[32], come previsto dalla L.90/2012 e dall'ultimo piano Nazionale Anticorruzione[33]. Auspichiamo che i patti d'integrità con il coinvolgimento della società civile possano diventare, da esempi virtuosi, prassi regolarmente applicate da Pubbliche Amministrazioni e stazioni appaltanti.

2. È necessario elaborare e diffondere una serie di strumenti per rendere facilmente comprensibili i dati disponibili e per dare importanza alla disponibilità di tali dati. In questo senso decisivo è il ruolo dei media e dell'informazione (locale e nazionale) attraverso i quali il data journalism[34] può trovare ampio spazio per l'utilizzo, l'elaborazione e la divulgazione degli stessi dati.

FOTO: MAURO PENNACCHIETTI

Governance

Mentre per la gestione dell'emergenza ed il superamento della stessa vengono seguiti processi definiti (soprattutto nella fase immediatamente post-evento), **la gestione ordinaria della prevenzione strutturale, la messa in sicurezza e la manutenzione del territorio soffrono di una enorme disarticolazione normativa ed eterogeneità di attori coinvolti**. Se per la fase di pianificazione della risposta e superamento dell'emergenza, così come per la prevenzione non strutturale, la Protezione Civile svolge compiti di indirizzo e coordinamento (sia a livello nazionale che, soprattutto, a livello regionale) gli effettivi interventi di prevenzione strutturale (messa in sicurezza degli edifici, ricostruzione, interventi di adeguamento e miglioramento sismico) seguono iter diversi e fanno capo a governance diverse.

Un discorso simile vale per le ricostruzioni. Dal terremoto del Belice (1968) a quello di Campobasso del 16 agosto 2018 sono più di 10 i sismi che hanno colpito l'Italia provocando perdite umane, danni strutturali ingenti e una importante disgregazione del tessuto socioeconomico locale. A fronte di una sostanziale omogeneità in termini di governance in fase di risposta, ogni ricostruzione ha visto attivarsi una governance diversa, dettata da esigenze territoriali e politiche specifiche. In ogni evento si è messa in campo una gestione diversa, sia per quanto riguarda le strutture coinvolte che per i provvedimenti legislativi adottati. L'impressione è che ogni volta, a seguito di un evento calamitoso, si riparta da zero. Eppure in Italia abbiamo un portato enorme in termini di esperienze e conoscenze, un patrimonio che deve necessariamente essere capitalizzato.

In alcuni casi poi, le strutture di governance relative ad uno stesso evento calamitoso sono cambiate nel tempo, man mano che la fase di ricostruzione avanzava[35]. Anche laddove la fase di *Recovery* poteva e può sembrare simile, analizzando più da vicino i processi, si trovano molte differenze. Ad esempio, l'Agenzia Regionale istituita per la ricostruzione dell'Emilia-Romagna, colpita dal sisma del 2012, è differente da quella del Molise del 2002.

Soltanto nel considerare la governance delle ultime ricostruzioni ancora in corso (L'Aquila 2009, Emilia 2012 e Centro Italia 2016-2017), si possono riscontrare tre tipologie di gestione della ricostruzione completamente diverse: per L'Aquila una struttura Tecnica di Missione

[32] Per approfondimenti si veda: https://www.transparency.it/patti-di-integrita/
[33] Per approfondimenti si veda: https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione
[34] Il data journalism può essere definito una forma di investigazione che mira a: a) sviluppare storie a partire dai dati; b) fornire una modalità di interpretazione basata sull'analisi di dati; c) offrire una forma specifica di presentazione dei dati che vuole rendere graficamente visibili i contenuti, spesso con l'ausilio di applicazioni. Un'altra componente del data journalism è spesso l'utilizzo di open data.
[35] Si veda ad esempio la Struttura di Missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e di sviluppo nei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009. Per maggiori dettagli: http://sisma2009.governo.it/organizzazione/

della Presidenza del Consiglio dei Ministri; in Emilia-Romagna per il sisma del 2012 un'Agenzia Regionale che fa capo alla Giunta; nel Centro Italia una gestione commissariale con un Commissario Straordinario che fa capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, coadiuvato dai Vice Commissari nelle figure dei Presidenti delle Regioni interessate dal sisma (e questi a loro volta coadiuvati dai singoli Comitati Istituzionali)[36].

Negli ultimi tempi sono stati fatti passi in avanti grazie alla Legge 12 dicembre 2019, n. 156 (cosiddetto Decreto Ricostruzioni) che attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività svolte dai soggetti istituzionali competenti in materia di ripristino e ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale, ovvero non derivanti da attività umana[37]. A questo va aggiunto il DPCM del 4 aprile 2020 dove, al Dipartimento Casa Italia, vengono aggiunte competenze legate «al coordinamento dell'operato dei soggetti istituzionali competenti per le attività di ripristino e di ricostruzione di territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo, successive agli interventi di protezione civile».

Soprattutto quest'ultimo intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri fa presagire che Casa Italia, in continuità con la sua missione originaria volta ad accrescere la sicurezza sismica del patrimonio abitativo nazionale, possa diventare un punto di riferimento nell'organizzazione della ricostruzione, con l'intento di uniformare le risposte operative e giuridiche.

Tuttavia, la materia deve essere rivista per delineare una chiara governance, superando la frammentazione legislativa al fine di creare una struttura con poteri e mansioni chiare, standardizzate e che possa attuare interventi di lungo periodo.

Le ricostruzioni in corso, così come la messa in sicurezza del territorio italiano, devono essere una priorità politica, un investimento per il presente e il futuro del Paese, e per questo motivo il patrimonio di saperi e competenze nei processi di ricostruzione in atto è costituito anche dal capitale umano e da professionalità accumulate in anni di lavoro che non devono essere disperse. È necessario partire proprio da queste risorse per strutturare una governance stabile e permanente.

In virtù di quanto considerato sopra, abbiamo deciso di concentrarci su questi due fronti: il modello di gestione delle ricostruzioni deve seguire procedure codificate e regolamentate, così come l'immane lavoro di coordinamento della messa in sicurezza del territorio e di prevenzione strutturale devono partire da una struttura centralizzata a cui vengano assegnate specifiche funzioni e risorse competenti.

Raccomandazioni

Appare necessario rivedere la governance a livello nazionale, garantendo una valorizzazione delle competenze, riducendo la frammentazione, massimizzando le risorse e gli investimenti pubblici, garantendo la partecipazione delle comunità. Ciò può avvenire attraverso la costituzione di una Cabina di Regia e di un'Agenzia Nazionale o Dipartimento permanenti**.**

Rivedere la governance a livello centrale non basta, occorre anche **ripensare la governance locale**. Solo con un adeguato sostegno a livello locale, e grazie alla valorizzazione delle conoscenze e delle peculiarità dei singoli territori, si può lavorare all'interno di un disegno che tenga in considerazione tutta la filiera decisionale. **Le politiche di ricostruzione dovrebbero inoltre prevedere** l**a costituzione di Uffici Speciali Territoriali**, con un raggio di azione che comprenda la gestione della ricostruzione dalle prime fasi di gestione post emergenza fino alla completa ricostruzione.

Di seguito le singole proposte.

Governance nazionale

Cabina di Regia sulla prevenzione strutturale e le ricostruzioni

1. È necessario un forte ruolo di indirizzo e coordinamento per limitare un sistema di politiche separate tra i singoli Ministeri e gli Enti Locali. Pertanto, presso la Presidenza del Consiglio **deve essere istituita una Cabina di Regia che abbia un ruolo di coordinamento, indirizzo e verifica dello stato di attuazione dei provvedimenti in materia di prevenzione strutturale e ricostruzioni.** La Cabina di Regia deve individuare ed elaborare linee guida sugli strumenti di sostegno socioeconomico alle popolazioni colpite e di rilancio dei territori colpiti.

[36] In ogni Regione è costituito un Comitato istituzionale, composto dal Presidente della Regione, che lo presiede in qualità di Vice Commissario, dai Presidenti delle Province interessate e dai Sindaci dei Comuni del cratere. Nell'ambito dei comitati sono discusse e condivise le scelte strategiche di competenza dei Presidenti.

[37] La disposizione si riferisce a quelle attività svolte successivamente agli interventi di protezione civile. Sono mantenute ferme, peraltro, le funzioni attribuite al Dipartimento della Protezione Civile e alle altre Amministrazioni competenti in materia. Si mantiene in capo alla medesima Presidenza del Consiglio, inoltre, le funzioni di indirizzo e coordinamento riconducibili a Casa Italia espungendo, a tale riguardo, lo specifico riferimento agli eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale nel 2016 e nel 2017. Le funzioni di indirizzo e coordinamento mirano a sviluppare, ottimizzare e integrare gli strumenti finalizzati alla cura e alla valorizzazione del territorio e delle aree urbane, nonché del patrimonio abitativo.

2. Al pari della Cabina di Regia Strategia Italia[38] (alla quale si potrebbero allargare le competenze in materia di prevenzione strutturale e ricostruzioni) questa deve avere l'obiettivo di **garantire il raccordo a livello governativo in materia di investimenti pubblici, per limitare gli effetti della frammentazione** delle competenze che provocano dispersione delle risorse e un allungamento dei tempi procedurali connessi all'attuazione dei programmi.

Agenzia Nazionale o Dipartimento

1. Si deve provvedere alla **costituzione di un'Agenzia Nazionale o un Dipartimento permanente** per coordinare tutte le funzioni e i poteri ad oggi demandati ai diversi organi. L'Agenzia Nazionale, o il Dipartimento, deve svolgere funzioni di indirizzo, di controllo e vigilanza in ambito di prevenzione strutturale e ricostruzioni e deve poter operare a stretto contatto con il Dipartimento della Protezione Civile per avere un sistema di competenze ben chiaro e delimitato.

2. **L'Agenzia Nazionale/Dipartimento deve inoltre supportare Governo e Parlamento** nell'individuare gli interventi normativi per la prevenzione, riduzione del rischio e ricostruzione dotandosi di una serie di strumenti di pianificazione, reporting e pubblicità con un focus particolare sulle ricostruzioni post sisma, l'edilizia scolastica e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Le risorse umane da impiegare nell'Agenzia/Dipartimento possono essere attinte dal patrimonio di professionisti che hanno accumulato esperienze e professionalità in anni di lavoro nelle ricostruzioni, tramite appositi concorsi.

3. **L'Agenzia Nazionale/Dipartimento deve inoltre supportare gli Enti Locali** nelle attività di progettazione degli interventi, nella formazione del personale, garantendo supporto tecnico-amministrativo in tutte le fasi della progettazione.

4. Soprattutto nella fase di *recovery* e nel delineare lo sviluppo socioeconomico l'Agenzia Nazionale/ Dipartimento deve **mettere in campo strumenti di ascolto e partecipazione delle comunità colpite mediante tavoli di lavoro periodici con i rappresentanti dei corpi intermedi** (Enti del Terzo Settore-ETS iscritti al Codice del Terzo Settore[39], Associazioni di categoria, Comitati e Associazioni locali, Ordini professionali ecc..) **e Istituzioni locali** (Regioni, Province, Comuni).

5. È necessario, infine, la **creazione di un Fondo Unico permanente** con risorse a valere sul bilancio dello Stato che possa supportare il lavoro dell'Agenzia Nazionale /Dipartimento**.**

Governance locale

1. Sarebbe auspicabile **istituire** la figura del **Responsabile della gestione del rischio (Risk Manager locale)** con lo scopo di affiancare gli Enti locali nelle diverse fasi del *risk management*, dall'emergenza alla prevenzione. Il Risk Manager, una risorsa tecnica di supporto alla governance locale, dovrebbe affiancare gli Enti sulle politiche (*policy advisor*), la pianificazione e gli strumenti da mettere in atto (*technical assistant*). Più in generale si potrebbe parlare di **Resilience Manager** quale figura preposta alla messa a punto, all'attuazione e al monitoraggio di una strategia di resilienza multidimensionale del territorio.

2. Nell'ambito della ricostruzione è fondamentale prevedere la **costituzione di Uffici Speciali Territoriali** per garantire un'adeguata gestione della ricostruzione a partire dalle prime fasi di gestione post emergenza fino alla ricostruzione.

3. Agli **Uffici Speciali esistenti** va garantita **un'adeguata dotazione di risorse umane**, stabilizzando quelle che già lavorano da tempo sulle singole ricostruzioni al fine di non disperdere le competenze. La dotazione in organico delle professionalità è fondamentale non solo per garantire un'accelerazione delle procedure, ma anche per garantire un adeguato livello di controlli, e quindi la massima correttezza e legalità in tutte le fasi del processo di ricostruzione[40].

[38] La Cabina di Regia Strategia Italia in ottemperanza dell'articolo 40 del Decreto Legislativo 28 settembre 2018, n. 109 (convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130 ha il compito di:
- verificare lo stato di attuazione di piani e programmi di investimento infrastrutturali, ponendo l'attenzione sulle criticità che ne determinano rallentamenti nella realizzazione e individuando, in cooperazione con le amministrazioni competenti, le soluzioni operative idonee a superare le suddette criticità, con la finalità di accelerare la relativa spesa e favorirne il completamento;
- verificare lo stato di attuazione di interventi connessi a fattori di rilevante rischio per il territorio come il dissesto idrogeologico, la vulnerabilità sismica degli edifici pubblici e situazioni di particolare degrado ambientale che necessitano di attività di bonifica, individuando strumenti straordinari, operativi e finanziari per farvi fronte;
- esercitare, per la realizzazione delle suddette finalità, funzioni di impulso, coordinamento, monitoraggio e controllo in ordine alla corretta, efficace ed efficiente utilizzazione delle relative risorse economiche e finanziarie.

[39] Per maggiori dettagli si veda il Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice Terzo Settore).

[40] Come predisposto dalla Legge 12 dicembre 2019, n. 156, ad esempio, gli Uffici Speciali per la ricostruzione che operano nel cratere del Centro Italia, sulla base delle ordinanze commissariali, provvedono con cadenza mensile a verifiche a campione. Si prevede che tali verifiche interessino, mediante sorteggio - secondo quanto previsto con una modifica apportata dalla Camera - almeno il 20% delle domande di contributo presentate.

BOX 02

DA SAPERE: AGENZIA O DIPARTIMENTO?

Durante il percorso di #SicuriPerDavvero è emersa più volte l'indecisione se proporre nelle raccomandazioni un'Agenzia o un Dipartimento. L'idea alla base è comunque quella di conferire a questa struttura un certo livello di autonomia, competenze specifiche non soggette all'alternanza dei Governi e un ampio raggio di azione data la portata delle competenze di cui si dovrà occupare.

Senza la pretesa di essere esaustivi, abbiamo riportato le principali caratteristiche delle Agenzie governative e dei Dipartimenti allo scopo di fornire maggiori elementi al lettore.

Sia le Agenzie governative che i Dipartimenti sono normati nel Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

I Dipartimenti sono costituiti per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del Ministero di riferimento. Ai Dipartimenti sono attribuiti compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e i relativi compiti strumentali, di fatto rappresentano la principale articolazione dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al vertice della struttura c'è il Capo dipartimento che svolge compiti di coordinamento, direzione e controllo degli uffici di livello dirigenziale generale, compresi nel Dipartimento stesso, al fine di assicurare la continuità delle funzioni dell'amministrazione, ed è responsabile dei risultati complessivamente raggiunti dagli uffici da esso dipendenti, in attuazione degli indirizzi del Ministro.

Le Agenzie, invece, sono strutture che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da Ministeri ed Enti pubblici. Esse operano al servizio delle Amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali. Le Agenzie hanno piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge e sono sottoposte al controllo della Corte dei Conti. Sono sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un Ministro.

L'incarico di Direttore Generale dell'Agenzia viene conferito in conformità alle disposizioni dettate per il conferimento dell'incarico di Capo del Dipartimento e ha simili competenze e responsabilità. Ogni Agenzia ha uno statuto, adottato con regolamento governativo emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro dell'Economia e della Finanze. Le Agenzie sono sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un Ministro.

FOTO: DAVIDE CANALI

ART WORK: SILVA FERRETTI

SECONDA SEZIONE: APPROFONDIMENTI TEMATICI SULLA GESTIONE DEL RISCHIO

BOX 03

APPROFONDIMENTO: CICLO DI GESTIONE DEL RISCHIO

La gestione dei rischi da catastrofi è l'applicazione di politiche e strategie di riduzione del rischio da disastro per prevenire nuovi rischi, ridurre il rischio esistente e gestire il rischio residuo, contribuendo al rafforzamento della resilienza e alla riduzione delle perdite[41]*.*

La gestione del rischio da disastro può essere rappresentata come un sistema circolare (*Disaster risk cycle*) di un fenomeno *ongoing* multidimensionale (rischio) scandito da diverse fasi in successione.

Per comprendere questa rappresentazione è utile innanzitutto partire dal concetto di rischio precisando che si fa riferimento al rischio naturale da disastro.

Per rischio (naturale) da disastro si intende «le potenziali perdite che potrebbero verificarsi in una risorsa o sistema, in un determinato periodo di tempo, calcolate probabilisticamente in funzione del pericolo, dell'esposizione e delle capacità[42]».

In altre parole il rischio (R) è definito dalla combinazione di tre termini: pericolo, vulnerabilità ed esposizione, è dato quindi da:

R = P x V x E

Dove:

P = **pericolosità** -> la probabilità che un fenomeno di una determinata intensità si verifichi in un certo periodo di tempo, in una data area dove si colloca la risorsa o il sistema;

V = **vulnerabilità** -> l'insieme delle caratteristiche di un sistema o di una risorsa che la rende suscettibile agli effetti di un fenomeno;

E = **esposizione** -> il numero di unità (o valore) di ognuno degli elementi a rischio presenti nella risorsa o nel sistema.

Il *Disaster risk cycle* si ispira a principi internazionali che non corrispondono esattamente alla suddivisione classicamente intesa in Italia. Una delle fonti di riferimento più autorevole da cui attinge il glossario a seguire è l'UNDRR ovvero l'Ufficio delle Nazioni Unite per la Riduzione Rischio da Disastro.

Per facilità di comprensione del Ciclo abbiamo scelto di partire dalle fasi temporali che precedono l'insorgere di un fenomeno in una logica pre-post, ovvero *Prevention,* da cui poi si sviluppano in sequenza *Mitigation, Preparedness, Recovery* e *Response.*

Prevention = l'insieme delle politiche, delle strategie e delle azioni che mirano a ridurre la possibilità che si verifichi un danno in un sistema o in una risorsa a conseguenza di un fenomeno con lo scopo poi di rimuovere e/o ridurre gli stessi fattori di rischio.

Mitigation = l'insieme delle misure e delle azioni, spesso infrastrutturali e tecniche, che permettono di ridurre la vulnerabilità, e quindi rendono il sistema più resistente all'impatto di un fenomeno, limitando o attenuando le conseguenze negative (danni).

Preparedness = l'insieme di azioni che mirano a sviluppare le capacità necessarie per gestire in modo efficiente tutti i tipi di fenomeni (o disastri) e realizzare transizioni ordinate nelle fasi successive (*Response* e *Recovery*). La fase *Preparedness* si basa su una solida analisi dei rischi incipienti, in raccordo con i sistemi di allertamento precoce. Comprende inoltre attività quali la pianificazione della prima risposta, lo stoccaggio di attrezzature e forniture, lo sviluppo di direttive e disposizioni per il coordinamento, l'evacuazione, l'informazione pubblica e la formazione associata ad un rischio incipiente.

Per comprendere la differenza tra *Preparedness, Mitigation* e *Prevention,* vengono citati alcuni esempi di azioni racchiuse in queste tre fasi.

La decretazione dei diversi livelli di allerta a cui viene attribuito un colore che, a sua volta, corrisponde ad un diverso scenario di criticità di un fenomeno meteorologico, il monitoraggio dell'evoluzione dello stesso fenomeno come ad esempio la piena di un fiume, lo stoccaggio dei materiali per arginare la piena, la comunicazione ai cittadini sui diversi livelli di allerta sono azioni di *Preparedness*.

Tra gli esempi di azioni di *Mitigation* possiamo includere la costruzione di difese contro esondazioni di un fiume come la piantumazione di materiale vegetale o di alberi per stabilizzare gli argini, o l'applicazione di politiche sull'uso del suolo.

Secondo la visione internazionale, nella fase *Prevention* rientrano ad esempio il trasferimento di persone e beni esposti lontano da un'area di pericolo, l'introduzione di vincoli che impediscano o limitino l'espansione urbanistica in aree a rischio, o programmi di formazione e sensibilizzazione rivolti alla cittadinanza.

Response = l'insieme di azioni intraprese durante, o

[41] https://www.undrr.org/terminology/disaster-risk-management
[42] http://www.un-spider.org/risks-and-disasters/disaster-risk-management

immediatamente dopo, un evento al fine di salvare vite umane, ridurre l'impatto sulla salute, garantire la sicurezza pubblica e soddisfare le esigenze di sussistenza delle persone colpite. La fase *Response* comprende spesso la fornitura di servizi di prima necessità e l'assistenza da parte del settore pubblico e privato (dal livello nazionale al locale), nonché la partecipazione di comunità e volontari. Solo a titolo di esempio, in Italia possiamo menzionare le azioni svolte dalle organizzazioni locali di Protezione Civile che, facenti parte del Sistema Nazionale, vengono attivate per il soccorso e l'assistenza sanitaria, l'allestimento dei campi d'accoglienza, lo smistamento dei beni.

Alcune azioni di risposta, come la fornitura di alloggi temporanei e di approvvigionamento idrico, possono estendersi anche alla successiva fase di *Recovery*.

Recovery = il ripristino e/o miglioramento dei mezzi di sussistenza e della salute delle persone, nonché di beni, attività e strutture economiche, fisiche, sociali, culturali e ambientali di una risorsa o sistema colpito da un fenomeno. Questa fase comprende la riabilitazione delle strutture e la ricostruzione in conformità ai principi dello sviluppo sostenibile (SDGs) e del *building back better* (ricostruire meglio), per evitare o ridurre l'impatto di disastri futuri.

Pianificazione, prevenzione e riduzione del rischio

Pensare ad un approccio integrato di riduzione del rischio implica concentrarsi su tutto il ciclo, dando ampio spazio alle politiche di prevenzione.

Proprio su questo aspetto il capitolo raccoglie una serie di raccomandazioni, sintesi di spunti e riflessioni emerse nei diversi incontri di #SicuriPerDavvero.

Una tappa fondamentale di tale percorso è stata quella del 27 settembre 2019, data in cui si è tenuto a Reggio Calabria l'evento *Rischio sismico: tra prevenzione e percezione.* Tuttavia, pianificazione e prevenzione sono emerse anche in altri incontri della Campagna. Perché parlare di risposta e ricostruzioni conduce inevitabilmente a profonde riflessioni sulle fasi ante che, se affrontate in maniera opportuna, possono portare a mitigare l'impatto di un evento, a rispondere adeguatamente e a porre solide basi del post. In altre parole, significa riportare al centro del dibattito la riduzione del rischio nelle diverse fasi del ciclo.

I riferimenti normativi a cui richiamano alcuni degli spunti possono essere rintracciati nel Piano Nazionale Prevenzione Sismica[43], nel Sisma Bonus[44], nelle Norme tecniche sulle costruzioni[45] e nel Codice di Protezione Civile[46].

Secondo il Rapporto sulla Promozione della Sicurezza dai rischi naturali del patrimonio abitativo, elaborato nel giugno 2017 dall'allora struttura di missione Casa Italia, negli ultimi 70 anni si sono registrate oltre 10.000 vittime a seguito di fenomeni idrogeologici e sismici; per lo stesso periodo i danni economici sono stati stimati in circa 290 miliardi di euro, con una media annuale di circa 4 miliardi e con valori in progressiva crescita[47].

Altri dati relativi ai fenomeni sismici li ritroviamo nello studio dell'Ufficio di Valutazione d'Impatto del Senato, secondo cui dal 2009 al 2047 lo Stato italiano ha dovuto, deve e dovrà allocare risorse per far fronte agli ultimi tre maggiori eventi sismici accaduti dal 2009 al 2016-2017 (L'Aquila, Emilia e Centro Italia) per un ammontare di 40,58 miliardi di euro[48].

La perdita di vite umane, i danni materiali e le inevitabili conseguenze economiche e sociali che derivano dall'impatto di eventi calamitosi, dovrebbero indurre il

[43] Sul Piano Nazionale Prevenzione Rischio Sismico si veda: http://www.protezionecivile.gov.it/attivita-rischi/rischio-sismico/attivita/piano-nazionale-prevenzione-rischio
[44] Sul Sismabonus si veda: http://www.mit.gov.it/normativa/decreto-ministeriale-numero-24-del-09012020
[45] Sulle Norme tecniche costruzioni si veda: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2018/02/20/42/so/8/sg/pdf
[46] Sul Codice di Protezione Civile si veda: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/1/22/18G00011/sg
[47] http://www.casaitalia.governo.it/media/1317/casa-italia_rapporto-online.pdf
[48] https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento/files/000/029/090/DA21_-_Ricostruire.pdf

Paese a una profonda riflessione e a un conseguente cambio di passo. Se a livello internazionale l'Ufficio delle Nazioni Unite per la Riduzione del Rischio Disastri (UNDRR) attraverso il *Sendai Framework*[49] traccia la strada per orientare politiche di resilienza nel periodo 2015-2030, in Italia queste indicazioni non sono state ancora tradotte in una Strategia Nazionale per la Riduzione del Rischio Disastri.

Molto spesso si dimentica che l'Italia è un Paese soggetto a molteplici rischi e che bisognerebbe rendere prioritario nell'Agenda politica il tema della riduzione dei rischi. Spesso ci si accorge della fragilità del nostro territorio nel momento in cui un fenomeno naturale si trasforma in emergenza o peggio ancora in catastrofe, dimenticando che **per ridurre i rischi c'è bisogno di un Piano strategico articolato e integrato, sostenuto da solide politiche di medio-lungo periodo con fondi certi e regolari, non soggetto all'alternanza dei Governi, trasparente e tracciabile**. Un Piano di carattere nazionale, con la definizione di priorità strategiche stabilite sulla base di una valutazione multidimensionale dei rischi del territorio che si traduca in programmi e azioni, in linea con gli indirizzi forniti dal *Sendai Framework*.

Una delle azioni prioritarie (così come già fatto per alcune zone del Paese soggette a diversi rischi, come quello sismico e vulcanico) potrebbe essere la predisposizione per tutta l'area dello Stretto e per la Sicilia Orientale, una tra le zone a più elevata sismicità, di un piano di emergenza che stanzi le risorse necessarie per ridurre i rischi e prepari a fronteggiare un ipotetico evento cercando di scongiurare una catastrofe a più riprese annunciata.

Raccomandazioni

Le raccomandazioni che seguono sono suddivise in tre sezioni: gli strumenti di prevenzione, la comunicazione e l'informazione, i dati, corrispondenti a tre macro temi (pianificazione, prevenzione e riduzione del rischio).

La sezione sugli strumenti di prevenzione offre alcune proposte in merito a specifici strumenti già adottati a seguito di disposizioni di legge nazionali, e allo stesso tempo introduce nuove proposte basate sui fattori costituenti del rischio: vulnerabilità, pericolosità ed esposizione. Ampio spazio viene dato alla pianificazione preventiva quale strategia in grado di governare il territorio organizzando in maniera efficace risorse, funzioni strategiche e priorità.

La divulgazione del rischio, intesa come azioni di informazione, formazione e sensibilizzazione verso la cittadinanza è una componente essenziale per la creazione di conoscenza e cultura. Una strategia appropriata permette di trasformare le percezioni comuni e soggettive in una diversa consapevolezza basata su nozioni oggettive. In altre parole, comporta la comprensione dei fenomeni, l'attuazione di politiche locali di tutela del territorio e motiva le scelte di vita delle persone, facilitando l'adozione di misure di prevenzione e la messa in atto di comportamenti di autoprotezione nel momento in cui si verifica un evento. Pertanto, le raccomandazioni contenute nella sezione sulla comunicazione, l'informazione e la sensibilizzazione partono dalla riflessione di un necessario miglioramento della conoscenza, della consapevolezza individuale e collettiva.

La sezione dedicata ai dati nasce dalla consapevolezza condivisa che per realizzare un efficace lavoro di prevenzione è necessario partire da una base di conoscenza comune e uniformata, facilmente accessibile, non solo per gli addetti ai lavori ma anche per la popolazione. Avere dei dati, e quindi delle informazioni scientificamente validate, permette di orientare politiche di riduzione del rischio a 360 gradi. Inoltre la tracciabilità e fruibilità dei dati consente azioni di monitoraggio civico necessarie per verificare l'iter degli interventi, dallo stanziamento dei fondi alla loro allocazione e ripartizione, fino all'attuazione qualitativa degli stessi.

Di seguito le raccomandazioni specifiche per ogni sezione tematica.

a. Strumenti di prevenzione

1. **Dare prosecuzione al Piano Nazionale di Prevenzione Sismica (PNPS) con stanziamenti annuali per il completamento della microzonazione sismica** (MS) di livello 1 e definizione di un elenco di Comuni in cui è prioritario e indifferibile intervenire nella prevenzione strutturale (interventi di adeguamento, miglioramento sismico, demolizione/ricostruzione etc.) con appositi incentivi.
   In accordo con i criteri di priorità identificati, dovranno essere svolti studi di microzonazione sismica di livello 3 che consentano una valutazione quantitativa dell'azione sismica attesa. Gli studi di MS di livello 3 si dovrebbero basare su un adeguato numero di indagini geologiche, geotecniche, geofisiche e sismiche, in situ ed in laboratorio, che conducano ad una modellazione del sottosuolo ad alta risoluzione (2D e 3D) e che forniscano dati di ingresso per analisi di risposta sismica locale 1D e 2D (e analisi dinamiche per i casi di instabilità di versante e suscettibilità a liquefazione).
   Il Piano deve prevedere anche un programma nazionale per il censimento degli edifici con particolare attenzione a quelli costruiti prima delle norme antisismiche (1974). Inoltre deve essere resa obbligatoria per tutto il costruito, sia privato

[49] https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

che pubblico, una scheda di rilevazione delle caratteristiche strutturali (sviluppando nuovi e più efficaci strumenti sulla base del Fascicolo del Fabbricato).
Dovrà essere data particolare attenzione agli edifici pubblici strategici e rilevanti al fine di realizzare una vera e propria anagrafe del costruito.
Un'attenzione particolare deve essere attribuita ai centri storici, il cui patrimonio architettonico è spesso sotto il vincolo della Sovrintendenza. Nel caso dei beni culturali si dovrebbero costituire delle vere e proprie commissioni o comitati tecnico-scientifici per il rischio sismico. Inoltre dovrebbe esserci formazione e aggiornamento del personale delle Sovrintendenze da parte del MIBACT nonché l'assunzione di diverse professionalità (oltre agli storici, esperti dell'arte ed architetti, ingegneri e geologi) allo scopo di perseguire una politica della conservazione in sicurezza dei beni culturali.

2. **Per l'edilizia privata**, sulla base delle indagini e degli esiti in situ **deve essere ridefinito il Sisma Bonus**, applicando sempre il principio di priorità e indifferibilità. Sarà necessario dare spazio in primo luogo ai Comuni situati in zona sismica 1 con un piano di investimenti pluriennale per il patrimonio edilizio privato sotto forma di finanziamenti o contributi/agevolazioni, con un solido sistema di monitoraggio e verifica quantitativa e qualitativa degli interventi, trasparente e tracciabile.

3. **Obbligo dei comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti di dotarsi di un ufficio di Protezione Civile** e assegnare una percentuale del bilancio (anche sulla base del grado e della tipologia di esposizione ai rischi) ad attività di riduzione dei rischi (messa in sicurezza, manutenzione, formazione e informazione etc.).

4. **Il Piano Regolatore Generale Comunale (PRGC) e il Piano Urbanistico Comunale (PUC) devono essere armonizzati ed integrati con il Piano di Protezione Civile Comunale**, così come con altri strumenti di pianificazione sovra comunali e regionali (ad esempio il PAI) e, laddove presenti, con i piani di rigenerazione urbana. Essi devono essere consultabili sulla pagina web del Comune e tutti i Piani di Protezione Civile dovrebbero essere visionabili in uno spazio all'interno del sito della Protezione Civile. A livello comunale, la pianificazione generale preventiva deve essere condotta in maniera partecipata con particolare attenzione alle funzioni (salute pubblica, funzionamento dei nodi strutturali ospedalieri, scuole, luoghi di culto e curie, approvvigionamento idrico) e deve condurre a:
   - elaborare/aggiornare il Piano di Protezione Civile (in ottemperanza all'art.18 del Codice di Protezione Civile);
   - redigere un Piano programma che individui e si concentri sulle funzioni primarie e strategiche degli edifici pubblici (al centro di una valutazione multisettoriale e integrata sulle funzioni stesse), nel quale occorre vincolare alcune aree in modo che non vengano edificate e che, in caso di emergenza, vengano utilizzate come zone di accoglienza e ricovero della popolazione o di ammassamento mezzi, utilizzando manufatti removibili; mappare le risorse a disposizione per l'emergenza abitativa in modo da evitare consumo di suolo con eventuali nuove edificazioni e, laddove necessario, cambiare destinazione d'uso degli edifici.

5. **Tutti i Piani di Protezione Civile devono prevedere l'analisi della Condizione Limite per l'Emergenza (CLE)**[50], uno strumento di verifica del sistema di gestione dell'emergenza costituito da un insieme di elementi fisici (edifici strategici e aree di emergenza) connessi tra loro e accessibili dall'esterno (mediante infrastrutture di connessione e accessibilità). La CLE permette un processo conoscitivo e di pianificazione a livello di unità minima intesa come Comune o contesto territoriale (ovvero aggregazioni di Comuni), con lo scopo di una programmazione degli interventi volta a perseguire i livelli minimi di sicurezza del territorio.

6. In mancanza di osservanza dei suddetti punti si dovrebbero prevedere ed applicare sanzioni per i Comuni inadempienti.

b. Comunicazione, informazione e sensibilizzazione

L'adozione di specifiche norme nazionali per il rafforzamento della sensibilizzazione sulla corretta percezione dei rischi deve sottendere:

1. **le scuole, con l'inserimento nell'offerta formativa di percorsi di insegnamento dedicati alla protezione civile come materia curriculare, o come parte di altre materie quali geografia o educazione civica**. Nei programmi scolastici sarà necessario proporre percorsi formativi centrati sulle pericolosità e i rischi naturali (sismico ma non solo) e sulle misure di autoprotezione, con un approccio multidisciplinare che interseca educazione civica, cultura della sicurezza e del volontariato. Il corpo docente, e il personale impiegato negli edifici scolastici, deve essere adeguatamente formato e preparato per affrontare, anche dal punto di vista psicologico, la gestione della situazione

[50] CLE introdotta dall'OPCM 4007/2012 (http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/opcm-n-4007-del-29-febbraio-2012-contributi-per-gli-interventi-di-prevenzione-del-rischio-sismico-per-l-anno-2011) in attuazione della legge 77/2009.

emergenziale, così come importante sarà includere nell'iter formativo toolkit di pedagogia in emergenza.

2. **La popolazione in generale, con percorsi ad hoc, che rafforzino la funzione culturale del Piano di Protezione Civile Comunale quale strumento di indirizzo per la realizzazione di campagne di comunicazione**. Tali campagne dovranno promuovere la conoscenza dei contenuti del Piano, la sensibilizzazione e la partecipazione locale, e devono condurre anche alla co-redazione del Piano di Protezione Civile (come detto in precedenza). I percorsi formativi standard sulla sicurezza nei luoghi di lavoro dovranno includere moduli specifici sulla comprensione dei rischi e la risposta in caso di emergenza, affiancati da attività pratiche di simulazione. Deve essere prevista anche un'adeguata formazione per il RUP (Responsabile Unico di Progetto), figura centrale nella gestione della gara d'appalto dedicata alle costruzioni/ricostruzioni.

3. **Il potenziamento dell'utilizzo di adeguati strumenti tecnologici per informare la cittadinanza sui rischi presenti in un territorio**, utilizzando ad esempio piattaforme o app di facile consultazione ed interpretazione per promuovere una corretta conoscenza e comprensione dei fenomeni.

4. Per rafforzare la divulgazione nelle scuole e in generale nella popolazione dovranno stabilirsi dei **capitoli di bilancio a livello comunale dedicati ad attività di formazione e sensibilizzazione**. In generale occorre integrare le campagne IoNonRischio[51] e IoNonRischioScuola con una più capillare strategia di sensibilizzazione, consapevolezza multirischio, nonché di informazione sulle misure di autoprotezione da adottare in caso di emergenza, riportando le campagne alla funzione dei Piani di Protezione Civile.

c. Dati

1. **Digitalizzare e uniformare la raccolta dati relativa ad un Comune** per avere un cruscotto di controllo del proprio territorio, accessibile e fruibile, quindi aperto. I dati dovrebbero essere periodicamente aggiornati e pubblicati almeno ogni 2 anni e la tipologia dei dati raccolti deve restituire una fotografia generale della situazione a livello demografico, socioeconomico, abitativo, territoriale, geografico e climatico.

2. **Dotare il DPC di una specifica struttura organizzativa con competenze sui sistemi territoriali informativi e sugli open data** per l'aggregazione e la diffusione delle informazioni in formato aperto, quindi con la possibilità di riutilizzo delle stesse.

[51] Campagna di comunicazione nazionale sulle buone pratiche di protezione civile, si veda: http://iononrischio.protezionecivile.it/

FOTO: CARMELO VEZZANA

Pianificazione, prevenzione e riduzione del rischio con focus rischio sismico

A cura di Antonello Fiore, Michele Orifici, Vincent Ottaviani
Società Italiana di Geologia Ambientale (SIGEA)

Premessa

L'Italia è insuperabile nella fase di emergenza e di primo soccorso alla popolazione, quando è necessario intervenire con immediatezza per salvare vite umane, durante e subito dopo una catastrofe. In questi momenti emerge la solidarietà del nostro popolo, l'adeguatezza del sistema nazionale di protezione civile, la preparazione e la professionalità del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, la generosità degli uomini e delle donne che operano sul campo e, in particolare, dei volontari delle Associazioni di Protezione Civile.

Al di fuori della gestione dell'emergenza, però, non siamo stati in grado di prevenire per tempo gli effetti del terremoto, traducendo in politiche, in norme e regolamenti, in piani e programmi, in buone pratiche, le necessarie azioni che avrebbero potuto evitare le morti, la distruzione, la perdita irreversibile di un patrimonio culturale, storico e architettonico, unico e di inestimabile valore.

Nell'ambito della Campagna *SicuriPerDavvero* promossa da ActionAid, SIGEA ha partecipato ai tavoli che si sono tenuti a Reggio Calabria il 27 settembre 2019, contribuendo al dibattito e all'approfondimento sul tema del *Rischio sismico: tra prevenzione e percezione*.

Traendo spunto da quanto emerso nel corso della suddetta giornata, si riportano di seguito alcune brevi e non esaustive considerazioni, in materia di prevenzione, pericolosità e vulnerabilità sismica, formazione e comunicazione sul rischio sismico.

Brevi considerazioni sulla pericolosità sismica

La mappa di pericolosità sismica nazionale è di tipo probabilistico e stima la probabilità di accadimento di un evento, con un dato livello di accelerazione, in un tempo medio di 475 anni, al *bedrock sismico*, cioè in corrispondenza di suoli rigidi con Vs30> 800 m/s.

Il primo aspetto da considerare è che le zone di pericolosità sismica rappresentate nella mappa sono indipendenti dal tempo, in quanto prescindono da quando è avvenuto l'ultimo forte terremoto. È pacifico ritenere che se una faglia sismogenica è stata quiescente per secoli, la probabilità che la stessa possa generare un terremoto distruttivo sarà di gran lunga superiore rispetto ad un'altra che ne ha causato uno recentemente. Per tale motivo la mappa di pericolosità sismica nazionale non costituisce un valido riferimento per una corretta programmazione di interventi antisismici secondo un criterio di priorità

In merito è stato condotto un interessante studio[52] che ha estratto i capoluoghi comunali i cui territori, ubicati lungo l'intera dorsale appenninica dalla Liguria alla Calabria, ricadono entro una distanza di 5 Km dalla proiezione delle faglie sismogeniche composite, di tipo estensionale, tratte dal database DISS[53]. Detto studio ubica anche gli epicentri dei più forti terremoti (Mw 5.8 e superiore) del catalogo CFTI4Med[54]. I capoluoghi di comune ottenuti sono stati ordinati in funzione del tempo trascorso dall'ultimo terremoto disastroso noto (partendo da quelli non noti), restituendo una graduatoria di vulnerabilità di 716 comuni, in funzione di una pericolosità sismica dipendente dal tempo. Ad essi sono state abbinate le informazioni delle intensità dei terremoti in scala Mercalli, nonché quelle provenienti dalla banca dati Istat, relative alla popolazione ed alla percentuale di edifici costruiti prima del 1918[55]

Il metodo descritto potrebbe costituire un adeguato criterio di priorità per pianificare interventi di prevenzione del rischio sismico e provvedere all'assegnazione di risorse pubbliche, implementando lo stesso con i dati relativi alle caratteristiche costruttive degli edifici ed al loro tempo di costruzione da porre in relazione all'entrata in vigore della legge sismica in Italia.

Il secondo aspetto da considerare, in tema di pericolosità sismica, è che le accelerazioni sismiche della carta nazionale sono valutate su substrato rigido.

Laddove siano presenti terreni con caratteristiche fisiche più scadenti, sovrapposti al substrato rigido,

[52] *La vulnerabilità dimenticata - Tra Geologia e Storia: un nuovo approccio per valutare il rischio sismico delle aree appenniniche*, di Gianluca Valensise, Gabriele Tarabusi, Emanuela Guidoboni e Graziano Ferrari.
[53] http://diss.rm.ingv.it/diss/
[54] *Catalogo dei Forti Terremoti in Italia*, E. Guidoboni et al., 2007.
[55] http://storing.ingv.it/cfti/cftilab/forgotten_vulnerability/

possono aversi importanti fenomeni di amplificazione delle accelerazioni sismiche. L'esempio più eclatante di tale fenomeno si ebbe durante il terremoto di Città del Messico nel 1985 che causò morte e devastazione ad una distanza di oltre 350 Km dall'epicentro proprio a causa della presenza, al di sotto della città, di depositi alluvionali scarsamente addensati in sovrapposizione al substrato roccioso. È fondamentale conoscere tali fenomeni nella scala delle aree urbane ai fini di una corretta pianificazione territoriale, per integrare i criteri di priorità, per l'assegnazione di finanziamenti tesi alla riduzione del rischio sismico.

La microzonazione sismica è lo strumento attraverso il quale si studiano le amplificazioni sismiche, ma anche le faglie attive e capaci, nonché i fenomeni sismo indotti quali le liquefazioni del suolo e le frane, o il rischio di crollo di cavità sotterranee. Per la prima volta in Italia, dopo il terremoto del 2016-2017, è stata fatta una estesa attività di microzonazione sismica di terzo livello nelle aree colpite dal sisma che costituisce una valida base per attuare questo processo sull'intero territorio nazionale. In merito occorre osservare che, affinché una microzonazione sismica sia corretta ed utile, è necessario che le indagini siano, non solo accurate, ma sufficientemente distribuite in funzione dell'andamento delle strutture geologiche nel sottosuolo, è pertanto necessario un programma di lungo respiro, con anche una precisa individuazione di soggetti attuatori e ruoli, di coordinamento, di validazione e controllo, di coinvolgimento degli Enti nazionali di ricerca, delle Università e dei geologi professionisti. Nello specifico si segnala che, sulla scorta dei problemi emersi nella ricostruzione dei territori colpiti dal sisma 2016-2017, l'identificazione e la validazione delle faglie attive e capaci non può essere lasciata al geologo che interviene per il singolo edificio da ricostruire, afferendo detta valutazione a una scala più ampia di valutazione rispetto a quella che può essere svolta a livello locale e, pertanto, tale ruolo va ricondotto agli Enti nazionali di ricerca.

Da ultimo, si sottolinea l'importanza di completare il progetto di cartografia geologica (CARG) del territorio nazionale, da poco riavviato, con una programmazione pluriennale stabile nel tempo che possa portarlo a conclusione.

Alcune riflessioni sulla vulnerabilità sismica

Il patrimonio sismico nazionale ha elevati livelli di vulnerabilità per ogni tipologia del costruito, dall'edilizia ad uso abitativo a quello produttivo, da quello scolastico agli edifici strategici, dalle chiese ai beni monumentali.

I disastri sismici, accaduti in Italia con una media di 4,5 anni negli ultimi 150 della nostra storia, ce lo hanno ricordato ogni volta trasformando interi paesi e borghi in cumuli di macerie.

Gli **edifici ad uso residenziale** esistenti in Italia sono più di dodici milioni, di cui circa 975 mila ubicati in comuni ad elevata pericolosità sismica, con *ag [max] > 025.* Oltre il 55% degli edifici residenziali è costituito da muratura portante. Se si prendono in considerazione anche le strutture realizzate in calcestruzzo armato prima del 1980, quando ancora la normativa sismica era debolmente applicata, la percentuale degli edifici residenziali potenzialmente vulnerabili sale ad oltre il 70% del totale.

Da anni è aperto il dibattito sulla costruzione di una anagrafe del costruito, attraverso la predisposizione del cosiddetto "fascicolo del fabbricato", rivolto sia agli edifici privati sia a quelli pubblici. Un tale strumento, oltre ad un'azione diagnostica speditiva, dovrebbe portare all'integrazione di dati ed informazioni esistenti da rilevare, acquisire ed elaborare, sia sulle caratteristiche costruttive dell'edificio sia sulla geologia del sottosuolo, con riferimento alle amplificazioni sismiche locali ma anche al rischio di liquefazione, o di interferenza con altri fenomeni geomorfologici, quali frane e cavità sotterranee.

In tale logica, si impone anche un nuovo approccio alla pianificazione urbanistica che si correli con il piano comunale di protezione civile e che prenda in considerazione i possibili scenari di rischio, attuali e futuri, finalizzati alla preservazione delle funzioni strategiche e vitali delle città, riferendosi al sistema della Struttura Urbana Minima (Sum).

Sono necessari interventi legislativi e regolamentari che obblighino alla predisposizione di una documentazione tecnica minima, in funzione dei livelli di esposizione degli edifici, che potrà anche essere un utile riferimento per stimare il valore immobiliare di mercato e stabilire il premio assicurativo a copertura dei rischi da disastro naturale.

Sempre in tema di vulnerabilità, **le scuole e gli edifici strategici** dovrebbero avere la priorità massima di intervento, sia in termini di tempistica, sia in termini di capacità di resistenza allo scuotimento sismico.

Il quadro relativo agli edifici scolastici nel nostro Paese è ancora disastroso. Oltre l'86% delle scuole non è ancora adeguato sismicamente e più del 40% ricade in zona 1 e 2 di pericolosità sismica nazionale.

Per valutare come realizzare scuole ed edifici strategici antisismici, vale la pena di ricordare che la mappa di pericolosità sismica del territorio nazionale è stata elaborata con un criterio probabilistico che si basa sul catalogo parametrico dei terremoti italiani dell'INGV. Questa è espressa in termini di accelerazione massima del suolo, con probabilità di eccedenza del 10% in

50 anni. L'incertezza legata alla elevata probabilità di eccedenza ed alla carenza di informazioni relative a terremoti più antichi di quelli presi a riferimento, o aventi periodo di ritorno che travalichi l'esperienza storica umana, rende possibili eventi con accelerazioni del suolo ben superiori a quelle stimate come probabili, senza considerare le amplificazioni legate a specifiche condizioni geologiche e geomorfologiche puntuali.

Pertanto, al fine di rendere gli edifici scolastici e quelli strategici il più possibile indipendenti dalle massime accelerazioni attese e preservarne l'integrità, a prescindere dalla magnitudo dell'evento e dall'amplificazione locale, sarebbe opportuno obbligare, o fortemente incentivare, l'utilizzo di tecnologie avanzate, ampiamente sperimentate con successo in tutto il mondo ed anche in Italia, consistenti nei dispositivi di isolamento sismico e di dissipazione di energia. Tale prospettiva genererebbe anche una domanda di mercato con benefici per il settore della produzione di tali sistemi e una progressiva diminuzione dei costi di intervento per l'utilizzo degli stessi.

Per quanto riguarda, infine, la vulnerabilità del patrimonio storico culturale e, in particolare quella molto elevata delle chiese, a fronte di una visione tesa ad evitare ogni possibile modifica della percezione visuale dei beni tutelati ed anche ogni alterazione delle caratteristiche originarie delle strutture, negli ultimi decenni si è frequentemente impedito che venissero realizzati interventi di adeguamento, ovvero di sostanziale miglioramento sismico, consistenti in incatenamenti, collegamenti tra facciate, collegamenti tra facciate e tetti, consolidamento delle strutture murarie portanti. Questo fatto ha determinato la perdita irreversibile di tantissime chiese per effetto del terremoto dell'Italia Centrale del 2016 anche laddove, come a Norcia, i danni al tessuto urbano sono stati sostanzialmente lievi, sebbene molto diffusi (in particolare, se paragonati alla completa distruzione di Amatrice, Accumoli, Pescara ed Arquata del Tronto), grazie alle buone pratiche ed alle ottime ricostruzioni che hanno interessato nel passato la maggior parte dell'edificato nursino. La ricostruzione a seguito dei crolli, mediante la ricomposizione dei pezzi originali, non restituirà mai gli oggetti originali, sia per quanto riguarda le strutture, sia per quanto riguarda le opere d'arte contenute nelle stesse.

Occorrerà pertanto una inversione di tendenza, finalizzata a prevenire la perdita del patrimonio storico culturale[56] tramite interventi che consentano un sostanziale miglioramento sismico, quantificandone normativamente il livello di sicurezza minimo da raggiungere, anche a scapito di modeste modifiche nella percezione visuale o di carattere strutturale. Per raggiungere tale obiettivo, e coniugare nel migliore dei modi prestazioni sismiche e conservazione dei beni, è necessario integrare le professionalità delle Soprintendenze con competenze strutturali.

Mancanza di comunicazione, formazione, informazione

Il tema della conoscenza del rischio sismico è della massima importanza ma viene trascurato nel nostro Paese.

Viene trascurato fin dalla formazione nelle scuole dell'obbligo. Non c'è un insegnamento che riguardi la storia dei disastri naturali, né ci sono materie centrate sulla pericolosità e sui rischi naturali, sulla protezione civile, sulle attività ed azioni da adottare ai fini della prevenzione.

Le Facoltà italiane di geologia non hanno finanziamenti per svolgere attività di ricerca sulla pericolosità e sul rischio sismico, e ciò si riflette, inevitabilmente, sia sulla conoscenza, in particolare a livello regionale e locale, sia sulla preparazione dei futuri professionisti.

Il piano di protezione civile è in genere un mero adempimento burocratico, che non si traduce in una corretta formazione ed informazione nei confronti dei veri destinatari dello stesso, i cittadini.

Occorre mettere al centro la costruzione di una conoscenza e di una nuova consapevolezza, da mantenere nel tempo e comunicare correttamente a tutti i livelli e gli strati della cittadinanza, per superare la triste realtà italiana che trova preparate solo le popolazioni che hanno di recente vissuto il dramma di un disastro naturale.

Cenno sugli aspetti economici relativi alla prevenzione del rischio sismico

In Italia non esiste una programmazione economica stabile ed efficace, orientata alla riduzione del rischio sismico, che sappia coniugare le diverse esigenze della società italiana, dalla formazione scolastica alla ricerca universitaria, dalla redazione ed aggiornamento dei piani di protezione civile alla comunicazione ed informazione sui comportamenti in fase di emergenza, dalla pianificazione territoriale ed urbanistica alla progettazione e realizzazione di interventi di adeguamento sismico, in un'ottica integrata e strutturata.

[56] *Analisi del comportamento di alcuni edifici di culto in Valnerina a seguito dei sismi del 2016* di Antonio Borri, Romina Sisti, Giulio Castori, Marco Corradi, Alessandro De Maria.

Negli ultimi 70 anni si sono registrate oltre 10.000 vittime per fenomeni idrogeologici e sismici, con danni economici nello stesso periodo stimati in circa 290 miliardi di euro. Con riferimento ai danni causati dal terremoto dal dopoguerra ad oggi, senza prendere in considerazione la perdita di vite umane, secondo stime ufficiali sono stati spesi mediamente oltre 4 miliardi di euro all'anno. Per i soli tre disastri avvenuti nell'ultimo decennio (L'Aquila 2009, Emilia 2012, Centro Italia 2016-2017) lo Stato ha impegnato circa 54 miliardi[57]. Tale situazione è causata dall'assenza di una strategia nazionale di riduzione del rischio sismico, basata su un piano di prevenzione e su una programmazione economica stabile nel tempo, a prescindere dai Governi che si succedono.

In caso di miglioramento preventivo delle condizioni di sicurezza del patrimonio edilizio nelle aree a maggiore pericolosità sismica, lo stesso rapporto di Casa Italia stima la necessità di investimenti per 36,8 miliardi di euro per gli edifici in muratura, di 46,4 miliardi se si includono quelli in cemento armato realizzati al 1971 e di 56 miliardi se si arriva ad includere l'edilizia realizzata a tutto il 1981.

Per rendere sicuro il patrimonio abitativo più vulnerabile degli italiani, secondo le stime del Centro Studi del C.N.I., il costo complessivo si attesterebbe intorno ai 90 miliardi di euro, con un coinvolgimento totale di circa 23 milioni di cittadini, intervenendo in media sul 41% del costruito.

Da quanto sopra, programmando un investimento di circa 100 miliardi in venti anni, pianificandolo anche con criteri di priorità che tengano conto della pericolosità dei territori e della vulnerabilità dei fabbricati, si riuscirebbe a ridurre, progressivamente e significativamente, il rischio sismico nel nostro Paese. Se si considera che i soli danni da terremoto dell'ultimo decennio superano il 50% di detta somma, si comprende come sia economicamente vantaggiosa, e non più rinviabile, la programmazione di interventi di prevenzione sismica su larga scala.

Una risposta in materia è stata l'istituzione del **Sisma bonus**. Tale strumento è principalmente orientato alla ripresa economica del settore edilizio tramite il meccanismo del credito di imposta che consente il recupero delle spese affrontate per il miglioramento sismico degli edifici mediante la detrazione fiscale fino a 96.000 euro per ogni unità immobiliare.

Esaminandolo in dettaglio[58] sono emerse le seguenti criticità che ne consigliano una profonda rivisitazione:

» il sisma bonus viene erogato senza un criterio di priorità che tenga conto delle aree a maggiore pericolosità sismica e delle condizioni di vulnerabilità e di esposizione degli edifici, prescindendo dalla condizione di rischio degli stessi;

» il meccanismo del credito di imposta penalizza le aree più povere in cui è meno probabile la presenza di soggetti interessati a fruirne, le quali coincidono spesso con le zone a maggiore sismicità, caratterizzate da un patrimonio edilizio più vulnerabile;

» il sisma bonus può essere concesso per intervenire su singole unità immobiliari, quali appartamenti in palazzine condominiali, o porzioni di fabbricati, in contesti di continuità tra edifici nel tessuto urbano, come avviene nei nostri borghi e centri storici; in tali casi, prescindendo i lavori di miglioramento sismico da una progettazione unitaria, estesa ad una unità minima di intervento in senso strutturale, si determina una inefficacia degli interventi realizzati ed un inutile sperpero di denaro pubblico;

» inoltre, per lavori che non siano basati su indagini geologiche e geotecniche e sulla valutazione delle azioni sismiche locali, come accade sovente per interventi di modesta entità, il miglioramento ipotizzato rischia di esserlo solo sulla carta a causa della sottostima delle accelerazioni sismiche di sito.

In conclusione, i dati economici dimostrano che gli interventi in emergenza sono molto più costosi di quelli di prevenzione. È necessaria una programmazione economica integrata e di sistema per attuare un piano di messa in sicurezza sismica del territorio nazionale che riguardi tutte le attività necessarie: formazione e ricerca, comunicazione e informazione, la cartografia geologica e microzonazione sismica, pianificazione urbanistica, progettazione e sistematica realizzazione degli interventi di adeguamento e sostanziale miglioramento sismico del patrimonio edilizio. Infine, occorrerà abbinare agli strumenti finanziari di gestione dei rischi e di intervento un progressivo ricorso alla stipula di polizze assicurative per la copertura contro i danni da disastri naturali.

[57] *Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo-* giugno 2017 della Struttura di Missione Casa Italia.
[58] *La prevenzione sismica in Italia: una sconfitta culturale, un impegno inderogabile,* si veda: https://www.sicuriperdavvero.it/wp-content/uploads/2019/04/La-prevenzione-sismica-last-23-04-19.pdf

Risposta all'emergenza

I contenuti sulla prima risposta all'emergenza sono stati elaborati sulla base di un percorso partecipativo realizzato con la popolazione di Amatrice, in collaborazione con l'Associazione Alba dei Piccoli Passi, e finalizzato alla valutazione della gestione post sisma 2016. Il percorso si è svolto tra ottobre e dicembre 2019 e si è articolato in tre incontri comunitari, sei interviste individuali di approfondimento a testimoni privilegiati[59] e un questionario strutturato, somministrato sia in digitale che in cartaceo, coinvolgendo 150 persone. I contenuti emersi trovano inoltre ampio riscontro nella letteratura internazionale e nell'esperienza pluridecennale delle Agenzie e delle Organizzazioni che si occupano di risposta all'emergenza post - catastrofe nel mondo.

L'Italia è in grado di muovere velocemente una macchina operativa di risposta alle catastrofi attraverso il Sistema Nazionale di Protezione Civile regolato dal Codice di Protezione Civile[60], anche grazie alle riflessioni confluite nel cosiddetto Metodo Augustus[61]. Quest'ultimo rappresenta una sintesi coordinata degli indirizzi per la pianificazione della risposta, per la prima volta raccolti in un unico documento operativo, e delinea in particolare il modello di intervento della Protezione Civile in caso di emergenza e descrive il metodo di coordinamento di tutti i centri operativi (DICOMAC, CCS, COM, COC) dislocati sul territorio. Nonostante il grande sforzo organizzativo di comando e controllo, la risposta alle emergenze post-catastrofe in Italia presenta ancora lacune in termini di standard qualitativi messi in campo per tutelare la sicurezza (security) e il benessere (safety) delle popolazioni colpite, oltre a una scarsa attenzione alle disuguaglianze basate sul genere, sull'età, sulle abilità, sullo status economico-sociale e sulla provenienza geografica. Su questi aspetti esiste invece una solida prassi internazionale, chiaramente delineata negli Sphere standards (Sphere Handbook - Manuale sugli standard umanitari internazionali[62]), ovvero l'insieme di norme umanitarie più comunemente usate e conosciute, e in altri manuali internazionali come il *Gender Handbook*[63].

Lo stato di emergenza a seguito di un evento calamitoso non deve infatti **significare sospensione dei diritti umani e della dignità personale.** L'improvviso venir meno delle condizioni e delle risorse primarie per la sopravvivenza non priva nessun essere umano del bisogno di protezione, di socializzazione, di intimità, di relazioni col prossimo, di benessere. Non si dovrebbe dunque cessare di preservare la dignità umana in assenza di una casa, degli averi, degli affetti. Inoltre**,** quando un disastro colpisce, poiché appunto la macchina umanitaria si muove rapidamente, il rischio di porre poca attenzione alle disuguaglianze basate sul genere, sull'età, sulle abilità, sullo status economico-sociale e sulla provenienza geografica è elevato. Applicare sin da subito delle lenti intersezionali nel mettere in campo la risposta umanitaria significa riconoscere che **le persone** hanno bisogni, possono trovarsi in contesti di vulnerabilità e hanno capacità diverse, quindi **devono essere protette e al tempo stesse abilitate a dare il loro contribuito in maniera diversa**. Partecipare attivamente fin dalla prima risposta è sia un mezzo che un fine in sé: un mezzo in quanto permette di migliorare la qualità degli aiuti mettendo a frutto le conoscenze della comunità locale; un fine perché contribuisce a migliorare la resilienza individuale e comunitaria, mitigando, tra le altre cose, il rischio di aumentare la prevalenza di sintomatologie legate alla salute mentale, con tutto quello che ne consegue. Anche l'auto-organizzazione ha effetti positivi sugli individui perché accresce il senso di realizzazione individuale, promuove l'autonomia e la coesione, riduce il senso di alienazione specialmente in circostanze traumatiche[64].

[59] Nella ricerca sociale e in particolare nell'osservazione partecipante, il ricercatore o la ricercatrice potrebbero avere la necessità di approfondire alcuni aspetti del tema oggetto della ricerca e di di instaurare quindi rapporti di fiducia con determinate figure del gruppo al fine di ottenere maggiori informazioni. Queste figure vengono dette informatori o testimoni privilegiati. Esse appartengono al gruppo e sono collocate in posizioni strategiche per la conoscenza dell'ambiente e dell'oggetto di ricerca. Gli informatori si distinguono in:
- informatori istituzionali: sono soggetti investiti di un ruolo formale nell'organizzazione forniscono, quindi, una lettura del contesto sociale circostante influenzata dalla loro lealtà verso l'istituzione (il parroco, il preside della scuola superiore ecc.)
- informatori non istituzionali: sono soggetti che appartengono direttamente alla realtà studiata vivendola in prima persona; per questo motivo sono in grado di fornire la loro interpretazione dei fatti e le loro motivazioni all'agire (i fedeli che frequentano la chiesa, gli studenti di una scuola superiore).
Principali riferimenti bibliografici: Cavalli A. (2001), Incontro con la sociologia, Il Mulino, Bologna. Corbetta P. (1999), Metodologia e tecniche della ricerca sociale, Il Mulino, Bologna

[60] Decreto Legislativo 2 gennaio 2018, n. 1-Codice della protezione civile.

[61] Il Metodo Augustus di Elvezio Galanti - coordinatore dell'Ufficio Relazioni Istituzionali del Dipartimento di Protezione Civile fino al 2013.

[62] *Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response* (Fourth Edition), 2018.

[63] IASC (Inter-Agency Standing Committee), *Gender Handbook in Humanitarian Action "Women, girls, boys and men. Different needs-Equal opportunities,* Iasc 2006.

[64] Cfr. G. Arena, *Cittadini Attivi*, Laterza, Bari 2009; S. Rodotà, *Beni Comuni*, Feltrinelli, Milano 2013.

Raccomandazioni

L'obiettivo di ogni intervento in post catastrofe deve essere quello di promuovere in maniera equa i diritti umani e di proteggere in egual misura donne, uomini (di diverse età), ragazzi e bambini/e.
Ciò significa **attuare un intervento umanitario basato sull'equità, che possa garantire una risposta adeguata ed efficace alle reali necessità di ciascun gruppo di persone**. Un'attenzione particolare al genere va considerata poiché è evidente quanto le donne, a causa di discriminazioni insite nelle norme sociali e relative anche ai ruoli attribuiti al genere femminile, siano maggiormente a rischio nei contesti umanitari ma anche decisamente capaci di costruire una risposta attiva in situazioni emergenziali. Analizzando le esperienze post catastrofe nel territorio nazionale emerge in modo chiaro che la gestione della risposta non tiene conto del *gender mainstreaming*[65]. Non si ritrovano, inoltre, pratiche che mettano in risalto l'importante contributo che le donne attuano, tantomeno una politica che favorisca e valorizzi la partecipazione delle stesse nelle scelte che le riguardano.

Con queste premesse si riportano qui di seguito le raccomandazioni per la fase di risposta, raggruppate in quattro sotto temi: standard qualitativi di assistenza alla popolazione; criteri di equità; partecipazione della popolazione colpita; comunicazione in emergenza**.**

a. Standard qualitativi di assistenza alla popolazione

1. **Il Sistema italiano di Protezione Civile si deve dotare di standard qualitativi** che attingano agli standard di risposta umanitaria ampiamente riconosciuti e attuati dalla comunità internazionale, **quali i *Core Humanitarian Standards***. Tali standard devono essere pubblici e consultabili, inoltre in fase emergenziale **la popolazione colpita deve essere informata sull'attuazione di questi standard qualitativi.** Deve essere definito un quadro di indicatori coerente con gli standard in base al quale poter realizzare il monitoraggio e la valutazione qualitativa della risposta, garantendo anche il coinvolgimento diretto della popolazione colpita e assistita.

2. **Attivare fin dalle prime fasi organi di Coordinamento Pubblico-Privato sociale locale**, ad opera delle Organizzazioni di Protezione Civile accreditate e di quelle che operano nel supporto alla persona pur senza accreditamento, che si occupino di co-gestire la risposta all'emergenza insieme alle Istituzioni nazionali deputate, in modo che tutti i servizi alla persona possano continuare ad essere garantiti ed erogati per ciascun gruppo di persone della popolazione (in base all'età, al genere, alle abilità, alla provenienza geografica ed estrazione sociale). Un esempio virtuoso in questo senso è stato quello avviato dalla Regione Marche nel post sisma 2016 che, tuttavia, aveva il solo focus della salute mentale.

3. **Assicurarsi che le risorse umane impiegate siano adeguatamente qualificate**, dagli operatori e operatrici di supporto psicologico, che devono essere specializzati nel trattamento del trauma in età adulta e in età infantile, ai volontari e volontarie che si occupano delle attività di animazione per i/le minori nelle aree di ricovero, che devono avere una formazione anche in pedagogia nell'emergenza. Sarebbe inoltre opportuno limitare il turnover degli operatori e operatrici impegnati nel supporto psicologico per dare quanto più possibile continuità tra utente e chi presta il servizio.

4. **Garantire che la dignità della popolazione colpita venga preservata** pur nella necessità di garantire norme di ordine pubblico e sicurezza. Le misure restrittive applicate in prima risposta possono essere percepite come non motivate e fortemente lesive della libertà personale; si intende ad esempio evitare di mobilitare un numero di forze dell'ordine e di volontarie/i di protezione civile sproporzionato al numero della popolazione da assistere; dare la possibilità ai familiari stretti di accedere alle aree di ricovero; dare la possibilità di socializzazione e aggregazione all'interno delle aree di ritrovo; evitare di imporre l'uso dei braccialetti identificativi all'interno delle aree di ricovero.

5. **Prevedere una differenziazione nell'utilizzo e/o una fruizione differenziata degli spazi** (es. mensa, servizi igienico - sanitari) tra le forze dell'ordine, i volontarie/i di protezione civile e la popolazione colpita, anche quando questa non raggiunge i 20.000 abitanti.

b. Criteri di equità: inclusività e rispondente al genere

Per essere certi di attivare una risposta umanitaria commisurata ai bisogni e tesa ad eliminare le disuguaglianze tra le persone, si raccomanda di raccogliere e utilizzare dati disaggregati al fine di effettuare una sorta di "microzonazione sociale", utile a predisporre risposte adatte a bisogni di tutti e tutte e a mettere le basi per politiche pubbliche eque anche in emergenza. Il censimento in prima risposta,

[65] Il gender mainstreaming (o mainstreaming di genere) è un approccio strategico alle politiche che si pone l'obiettivo del raggiungimento dell'uguaglianza di opportunità tra donne e uomini in ogni ambito della società e che prevede l'integrazione di una prospettiva di genere nell'attività di realizzazione delle politiche: dal processo di elaborazione all'attuazione, includendo anche la stesura delle norme, le decisioni di spesa, la valutazione e il monitoraggio. L'intento principale del gender mainstreaming è di realizzare politiche capaci di contrastare le disuguaglianze tra donne e uomini nella società a partire da un'analisi dei meccanismi che ne sono alla base.

qualora i dati non siano già dettagliati nel piano di Protezione Civile Comunale, va realizzato avendo cura di raccogliere i dati per sesso, fasce d'età, numero e tipologia di nuclei familiari, evidenziando anche quante sono e dove sono le persone con difficoltà motorie o con problematiche di salute mentale (sempre suddivisi per sesso ed età), così come le persone di origine straniera (per sesso, fasce d'età, Paese di provenienza)

1. **Coinvolgere e consultare donne, uomini, ragazzi e ragazze in ogni fase della risposta umanitaria**, dalla progettazione dell'intervento sul territorio, all'implementazione, al monitoraggio e valutazione. Solo in questo modo potranno essere predisposti servizi a loro appropriati, accessibili, sicuri. Riconoscere e garantire, in particolare, il diritto delle donne di partecipare nelle scelte nel momento in cui i loro diritti sono maggiormente messi a rischio e loro stesse si ritrovano in condizioni di vulnerabilità.

2. **Mettere in campo misure di assistenza alla popolazione adatte ai bisogni di fasce della popolazione** in condizioni di maggiore fragilità o esposizione ai rischi connessi al post catastrofe. Per esempio, le aree allestite in prima emergenza (tendopoli, tensostrutture sanitarie, mense, servizi igienico sanitari) devono essere accessibili, ovvero raggiungibili anche da chi ha ridotta mobilità, in modo sicuro, in fasce orarie adatte a tutti e tutte; garantire la privacy degli individui; disponibilità di un bagno a uso esclusivo delle minori e dei minori di 12 anni; essere manutenute e pulite; essere dotate di attrezzature specifiche per bisogni speciali (bagni adatti a persone in carrozzina o con mobilità ridotta, dotati di riduttori e pedane per bambini/e).

3. **In caso di installazione di campi tende**, **predisporre kit di emergenza (NFIs – Non Food Item Kits)** differenziati in base ai bisogni specifici relativi al genere, all'età e all'abilità da consegnare alle persone subito, non appena si effettua il censimento della popolazione che accede alle strutture. Nel kit dovrebbero essere presenti almeno due cambi completi e materiali sanitari e igienici di prima necessità.

4. **Tutelare la privacy e l'integrità psico-fisica** delle persone colpite, prevedendo che l'assegnazione nelle tende avvenga sulla base dei gruppi familiari: si evita così di esporre soprattutto donne, bambine/i, anziane/i a situazioni lesive della dignità personale; nel caso in cui sia necessario aggregare nuclei familiari diversi, va creata una divisione interna, attraverso ad es. separé mobili.

5. **Garantire la salute della donna** (materno-infantile e sessuale-riproduttiva) durante la prima risposta, assicurando la presenza di personale medico infermieristico specializzato in questo ambito.

6. **Assicurarsi che tutte le persone colpite abbiano accesso ai servizi**, organizzando il trasporto tra i campi minori e i campi principali, dove solitamente vengono allestiti i presidi sociosanitari e le mense, con particolare riguardo per coloro che sono impossibilitati a muoversi autonomamente.

7. **Fornire una nutrizione adeguata** tenendo conto di: a) patologie croniche come il diabete, la celiachia, allergie e intolleranze, disturbi cardio-vascolari; b) necessità specifiche come ad esempio quelle delle donne in gravidanza; c) abitudini alimentari diverse e/o locali.

8. **Assicurarsi che nelle risorse umane impiegate** nella gestione della risposta vi sia **la parità numerica tra uomini e donne**.

9. **Prevedere la figura del mediatore culturale** in contesti che lo richiedono

c. Partecipazione della popolazione colpita

1. **Introdurre nella normativa vigente la possibilità per la popolazione colpita di essere parte attiva**, in un'ottica di collaborazione con le risorse dispiegate sul campo, per non alimentare meccanismi di passività e assistenzialismo. **Valorizzare e favorire l'attivismo di comitati e associazioni locali**, siano essi preesistenti o nati a seguito della catastrofe; supportare e accompagnare con personale dedicato e specializzato la costituzione e l'operatività di gruppi, associazioni e comitati che nascono spontaneamente durante la fase di prima risposta**.**

2. **Garantire e valorizzare spazi fisici dedicati alla socialità, al ritrovo, all'aggregazione** in tutta la fase dell'emergenza, sia nelle aree di ricovero che in quelle abitative temporanee.

3. **Prevedere** con l'aiuto di persone qualificate, **l'attivazione di consulte popolari**, l**a creazione di commissioni organizzate per competenze o comunque di luoghi di ascolto** nei quali le popolazioni colpite possano cooperare nella definizione delle strategie di gestione dell'intervento di risposta, nonché nel monitoraggio e nella valutazione dell'assistenza alla popolazione. La scelta dei luoghi fisici per svolgere le attività indicate deve tenere conto dei diversi bisogni specifici relativi al genere, all'età, alle abilità, alla provenienza geografica.

4. **Prevedere forme di coinvolgimento, collaborazione e coordinamento per tutte le Associazioni del Terzo Settore** locale e non che, pur non accreditate al Sistema di Protezione Civile, operino nel campo del supporto alla persona, sempre in conformità agli standard umanitari internazionali.

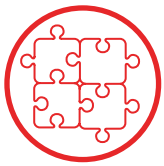
d. Comunicazione in emergenza

Saper gestire adeguatamente la comunicazione in emergenza è di vitale importanza, tanto quanto l'emergenza in sé. Raccogliendo i contributi esistenti e quelli emersi negli incontri si raccomanda che:

1. **il/la portavoce ufficiale, delegato/a dalle Istituzioni, sia competente in comunicazione in emergenza o si avvalga della consulenza di esperti ed esperte** in materia, oltre che di professionisti nel campo della psicologia in emergenza;
2. **la comunicazione sia biunivoca**, ovvero non solo le Istituzioni nei confronti della popolazione colpita ma anche viceversa; vanno previsti tempi e modi, anche al di fuori della "diretta", in cui cittadini e cittadine possano interagire con le Istituzioni;
3. siano messi in campo strumenti tali da **garantire notizie chiare e certe** (anche capaci di contrastare il diffondersi delle cosiddette "fake news"), nel rispetto delle persone colpite, evitando la spettacolarizzazione del dolore;
4. **la comunicazione sia basata sul rispetto e sulla tutela delle differenze** di genere, di età, di provenienza geografica e di estrazione sociale, delle disabilità.

FOTO: MAURO MOZZETTI

I nove Impegni e relativi Criteri di qualità



1. Le comunità e le persone colpite dalle crisi ricevono un'assistenza adeguata e pertinente ai propri bisogni.

Criterio di qualità: la risposta umanitaria è adeguata e pertinente.

2. Le comunità e le persone colpite dalle crisi hanno accesso all'assistenza umanitaria di cui necessitano al momento giusto.

Criterio di qualità: la risposta umanitaria è efficace e tempestiva.

3. Le comunità e le persone colpite dalle crisi non subiscono un impatto negativo e sono più preparate, resilienti e meno esposte a rischi in seguito all'intervento umanitario.

Criterio di qualità: la risposta umanitaria rafforza le capacità locali ed evita effetti negativi.

4. Le comunità e le persone colpite dalle crisi conoscono i propri diritti, hanno accesso alle informazioni e partecipano alle decisioni che li riguardano.

Criterio di qualità: la risposta umanitaria si basa sulla comunicazione,sulla partecipazione e sui riscontri ottenuti.

5. Le comunità e le persone colpite dalle crisi hanno accesso a meccanismi sicuri e reattivi per gestire i reclami.

Criterio di qualità: i reclami sono bene accetti e trovano risposta.

6. Le comunità e le persone colpite dalle crisi ricevono assistenza coordinata e complementare.

Criterio di qualità: la risposta umanitaria è coordinata e complementare.

7. Le comunità e le persone colpite dalle crisi possono aspettarsi di ricevere un'assistenza sempre migliore man mano che le organizzazioni apprendono dall'esperienza e dalla riflessione.

Criterio di qualità: gli attori umanitari imparano e migliorano in modo continuativo.

8. Le comunità e le persone colpite dalle crisi ricevono l'assistenza necessaria da parte di personale e volontari competenti e ben organizzati.

Criterio di qualità: il personale è sostenuto affinché efficacemente il proprio lavoro e riceve un trattamento giusto ed equo.

9. Le comunità e le persone colpite dalle crisi possono aspettarsi che le organizzazioni che le assistono gestiscano le proprie risorse efficacemente, efficientemente ed eticamente

Criterio di qualità: le risorse sono gestite e utilizzate responsabilmente e per gli scopi previsti.

BOX 04

COME SONO EVOLUTI GLI STANDARD INTERNAZIONALI DI RISPOSTA ALLE EMERGENZE

Sono innumerevoli i modi secondo i quali potremmo leggere l'evoluzione della governance e degli standard internazionali di gestione e risposta all'emergenza, a partire da una maggiore sosfisticazione tecnica, fino al numero di casistiche e di esperienze empiriche che man mano li hanno nutriti. La chiave di lettura qui proposta, e che riporta solo alcune delle tappe di questo lungo percorso, si muove su un duplice piano: (i) **l'evoluzione dell'analisi delle specificità dei bisogni di diversi gruppi di individui;** (ii) **l'evoluzione del ruolo attribuito alle persone direttamente colpite da una crisi.**

Queste le tappe temporali di questo duplice processo:

1991: creato dalla risoluzione 46/182 delle Nazioni Unite (UN), il **Comitato permanente Inter-Agenzia (IASC)** è il forum di coordinamento umanitario di più alto livello del sistema delle Nazioni Unite, e riunisce le direzioni di 18 Organizzazioni tra UN e non-UN. IASC nasce per garantire la coerenza degli impegni nelle fasi di *preparedness* e risposta, formulare politiche e concordare le priorità per un'azione umanitaria più efficace. IASC, presieduto dal Coordinatore per il Soccorso in caso di emergenza (CER), facilita il ruolo di leadership del Segretario Generale delle Nazioni Unite convocando regolarmente le organizzazioni per assicurare una migliore preparazione, nonché una risposta rapida e coerente alle crisi umanitarie. Il Comitato è supportato da organi sussidiari: gruppi di decisori ed esperti/e che informano e identificano le priorità stabilite da IASC.

Il lavoro del Comitato attua un *work in progress* che si aggiorna con il passare del tempo e che vede la propria evoluzione soprattutto su due fronti: **l'evoluzione tecnica dei diversi settori** (o cluster) **della risposta all'emergenza** (psicosociale, salute mentale etc.) e **l'analisi sempre più diversificata dei bisogni** di vari gruppi di persone. È principalmente frutto dello studio di professionisti del settore a partire dalle agenzie UN fino alle ONG.

Nel tempo il lavoro del Comitato ha contribuito a sostituire il paradigma, che vedeva nei *beneficia*ri afflitti da catastrofi i *destinatari* dell'azione umanitaria, con un modello che interpreta le persone come *attori* di cambiamento, attive nell'identificazione dei propri bisogni e nell'ideazione di soluzione su misura. Ne è esempio recente il lavoro del Task Team dello IASC sull'inclusione delle persone con disabilità nell'azione umanitaria che ha presentato le Linee Guida sull'Inclusione delle persone con disabilità a novembre 2019. Il documento sull'inclusività mira a garantire l'inclusione delle disabilità in tutte le fasi dell'azione umanitaria elaborato dal Task Team, che comprende, oltre alle Agenzie delle Nazioni Unite, Organizzazioni governative e non (ONG), rappresentanti di persone con disabilità e gli Stati membri come osservatori. I contenuti nel documento sono i primi orientamenti a essere sviluppati con e da persone con disabilità insieme alle loro Organizzazioni di rappresentanza e agli attori canonici della risposta umanitaria.

1997: nasce la **Carta umanitaria**, redatta da diverse Agenzie umanitarie unite nell'impegno di rendere gli aiuti umanitari *accountable* per le popolazioni colpite. La Carta contiene diritti e doveri volti a garantire il benessere delle popolazioni impattate da una crisi. La Carta rileva anche il consenso tra i diversi attori coinvolti nella risposta umanitaria in merito ai principi condivisi che dovrebbero guidare la risposta a disastri o conflitti. I principi della Carta umanitaria comprendono il diritto ad una vita con dignità, a ricevere assistenza umanitaria e il diritto alla protezione e alla sicurezza; nonché riporta diritti e doveri previsti dal diritto internazionale. Il documento è stato stilato da professionisti e professioniste del settore con il principale scopo di assicurare la **protezione** di tutte le persone colpite che, dal 1997, vengono percepite come beneficiarie di protezione ed assistenza.

2003: Humanitarian Accountability Partnership International (HAP International) è stato il primo organo di autoregolamentazione internazionale del settore umanitario. Un'iniziativa multi-Agenzia che lavora per migliorare la responsabilità dell'azione umanitaria nei confronti delle persone colpite da catastrofi e altre crisi; i suoi membri vanno dalle Organizzazioni con un mandato per aiuti in emergenza e attività di sviluppo a donatori istituzionali. HAP mira a rafforzare l'accountability (vedasi *Una premessa fondamentale: l'accountability sociale*) nei confronti delle persone colpite da situazioni di crisi e a facilitare il miglioramento delle prestazioni nel settore umanitario. L'obiettivo finale è difendere i diritti e la dignità delle popolazioni colpite dalla crisi in tutto il mondo. Gli attori coinvolti in questo processo erano sempre professionisti e professioniste del settore, afferenti ad una molteplicità di agenzie che guardavano alle persone colpite da catastrofi come destinatari attivi dei principi guida, verso i quali la risposta umanitaria deve essere *accountable*.

2008: *Sphere Handbook* è l'iniziativa più datata nell'ambito degli standard umanitari. È stata testata sul campo per oltre vent'anni e regolarmente aggiornata per garantire un'immutabile idoneità allo scopo. Ciò che rimane costante sono le sue fondamenta basate sui diritti: le persone hanno il diritto all'assistenza, ad una vita con dignità, il diritto alla protezione e alla sicurezza, e il diritto a

partecipare pienamente alle decisioni relative al proprio recupero.
Sphere Handbook è arrivato alla sua quarta edizione. È il risultato di un'intensa mobilitazione annuale in tutto il mondo di attori umanitari e riflette due decenni di esperienza sull'uso degli standard nella prima risposta e in prima linea, nello sviluppo delle politiche e nell'*advocacy* per sostenere la qualità e l'*accountability* di queste azioni. L'edizione 2018 recepisce in maniera evidente gli impegni internazionali assunti in occasione del primo vertice umanitario mondiale avvenuto nel 2016 ed è informata dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e da altre iniziative globali. La forza e la portata degli Sphere Standard risiedono nel fatto che appartengono a tutti. Questo senso di *ownership* si rinnova ogni pochi anni, quando gli standard vengono rivisti e riesaminati dagli utenti stessi. È un momento in cui si riaffermano collettivamente gli impegni e si concordano azioni migliorative per garantire che i professionisti e le professioniste dispongano delle migliori informazioni in qualunque contesto lavorativo. L'ultima edizione web del 2020 beneficia del contributo di migliaia di persone che lavorano con oltre 450 organizzazioni in almeno 65 Paesi in tutto il mondo. Questo Manuale interattivo consente di pubblicare collegamenti a risorse appena pubblicate, condividere casi di studio e storie di successo, o semplicemente avvisare su imprecisioni nel testo.

In sintesi, dal 1991 ad oggi la comunità internazionale ha continuamente rivisto i meccanismi, gli approcci e gli standard di gestione delle emergenze, muovendosi principalmente su due piani: disaggregando sempre di più le analisi relative ai bisogni delle persone e allargando in maniera esponenziale la platea di soggetti coinvolti attivamente in tutte le fasi del Ciclo del rischio.

E sempre di più ci si è allontanati da un modello verticista, che interpretava il mandato umanitario in termini di protezione di una platea di destinatari che rimanevano passivamente in attesa di assistenza per evolversi verso un altro modello che riconosce le persone non solo come portatori e portatrici di diritti, ma come soggetti attivi ed essenziali nel prevenire, mitigare e rispondere in modo efficace e inclusivo alle emergenze.

FOTO: MAURO MOZZETTI

Comunicazione e informazione in emergenza

di Alberto Puliafito
Direttore di Slow News

L'emergenza è uno scenario complesso

L'emergenza è uno dei momenti più problematici e complessi nella vita di un Paese democratico, oltre ad essere una situazione di pericolo con conseguenze anche gravi, comporta il sacrificio di alcuni diritti fondamentali per tutelarne altri.
Pensiamo a un esempio semplice ma efficace. Se un palazzo prende fuoco, chi ha l'incarico della sicurezza deve evacuare lo stabile e deve poter impartire ordini. Se devi salvarti da un incendio non c'è tempo di dibattere, bisogna mettersi in salvo. Che competenze deve avere chi si occupa della sicurezza di uno stabile? Deve conoscere il contesto, deve saper impartire direttive, deve sapere che direttive impartire, deve avere gli strumenti per impartirle e per mettere in sicurezza le persone, deve sapere come comunicare le direttive. E deve godere della fiducia di tutti rispetto a questo incarico così complesso e cruciale. La fiducia comporta accettazione: se devo obbedire a degli ordini per mettermi in salvo, sarò disposto a farlo se mi fido di chi dà gli ordini, non se ho motivi per dubitare della sua capacità di giudizio, né, necessariamente, se chi dà gli ordini grida più forte.
Una volta in salvo l'emergenza finisce e non ci sarà più bisogno di ordini e obbedienza.
In questo esempio ci sono tutte le caratteristiche che deve avere una gestione emergenziale ideale: necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità.
E ci sono anche, anticipate, tutte le caratteristiche che devono avere comunicazione e informazione.
La situazione inedita dell'emergenza COVID-19 ha influito in maniera significativa su questo documento, perché ci ha messi di fronte a una serie di situazioni che non avevamo mai sperimentato prima in tutta la loro complessità.

Comunicazione versus informazione

In emergenza, comunicazione istituzionale e informazione sono due elementi cruciali.

Hanno caratteristiche e, a volte, anche finalità diverse, ma non sono necessariamente concorrenti: sono contrappesi di un equilibrio complesso e possono persino trovare forme di collaborazione. Non sempre questo può accadere. E non sempre accade: in Italia, per esempio, durante l'emergenza Covid-19, le modalità con cui si comunica e si informa riflettono una serie di problemi e storture endemici del Paese, del dibattito culturale, del modo in cui giornalismo e Istituzioni si concepiscono vicendevolmente.
Nella sua relazione annuale[66], Marta Cartabia, Presidente della Corte Costituzionale, scrive che «i momenti di emergenza richiedono un sovrappiù di responsabilità ad ogni autorità e in particolare agli operatori dell'informazione, che svolgono un ruolo decisivo per la vita sociale e democratica. In un tale frangente, se c'è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della leale collaborazione». Il medesimo concetto era già stato anticipato dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella il 5 marzo: «Il momento che attraversiamo richiede coinvolgimento, condivisione, concordia, unità di intenti: nelle Istituzioni, nella politica, nella vita quotidiana della società, nei mezzi di informazione».

La comunicazione istituzionale deve raccontare a cittadine e cittadini quel che si sta facendo in emergenza. Per spiegare come dovrebbe agire, diamo per scontato che chi si trova in posizioni apicali in un'istituzione abbia le competenze per prendere decisioni corrette – se non è così, la comunicazione può fare ben poco per ovviare al problema – e che si sia compreso che queste decisioni debbono essere raccontate.
Bisogna sapere come fare, quali parole usare. Ricordandosi, tanto per cominciare, che l'emergenza fa paura e le parole dell'emergenza fanno ancor più paura. Zona rossa, urgenza, commissario straordinario, DPCM, ordinanze: sono tutte terminologie distanti dalla vita quotidiana, richiedono di essere spiegate con competenza, chiarezza e coraggio. Persino i margini di errore e di incertezza delle decisioni che si prendono andrebbero ammessi e spiegati.
Se però si commettono o si sono commessi errori cruciali durante la gestione dell'emergenza, ma anche in tempo di pace, – per esempio, lasciare da parte previsione e prevenzione del rischio – diventa davvero difficile non solo dare una risposta concreta ed efficace all'emergenza, ma anche comunicare correttamente. La comunicazione ha bisogno di buona politica alle sue spalle e deve saper veicolare questa buona politica.

L'informazione giornalistica, dal canto suo, deve poter dar conto degli elementi positivi, negativi, critici, sia dell'azione sia delle scelte politiche, e sia della comunicazione istituzionale. Non può limitarsi a fare da megafono alla comunicazione istituzionale; sarebbe

[66] Si veda: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf

grave perché il giornalismo verrebbe meno alla sua funzione di bilanciamento del potere. Dall'altra parte, però, il giornalismo non dovrebbe confondere la sua funzione di pilastro della democrazia con l'idea che si è affermata nel tempo di dover per forza suscitare l'indignazione, l'ira, l'ansia, la preoccupazione, la rabbia. Dovrebbe rinunciare a proporre framing, inquadrature e racconti frammentari, poco rappresentative della realtà ma di facile presa sul pubblico (pensiamo alla caccia al runner, al drone che aiuta a sanzionare il bagnante solitario, alle storielle delle persone in coda per Pasqua nonostante le restrizioni anti-contagio: tutte storie che rappresentano nel migliore dei casi eccezioni, nel peggiore storie capite o raccontate male per l'ansia di ricordare che in Italia le persone sono allergiche alle regole. Una storia ampiamente smontata dai fatti). Dovrebbe rivedere anche le proprie ossessioni a proposito del concetto di scoop e di velocità e cercare di ripensare certi preconcetti circa le funzioni del giornalismo stesso.

Coinvolgimento emotivo e addestramento

Chi si occupa di comunicazione e di informazione in emergenza dovrebbe ricordare, tanto per cominciare, che tutte le persone coinvolte in un'emergenza (quindi anche chi decide, chi comunica e chi informa) sono sottoposte a stress, a emozioni, a paure, problemi, disagi, ansie e dovrebbero aver ricevuto prima, in tempo di pace, un addestramento specifico per essere preparate, per quanto possibile, a queste circostanze. Perché comunicare e informare in emergenza è tremendamente difficile e se non ci hai pensato prima, l'improvvisazione non ti porterà a nulla di buono.

1. Previsione e prevenzione

L'addestramento ideale dovrebbe riguardare tutte le fasi dell'emergenza e dovrebbe andare di pari passo con le fasi di previsione e prevenzione del rischio. In un certo senso pre-occuparsi dell'informazione e della comunicazione in emergenza significa pensare a lungo termine e significa anche affrontare la questione dal punto di vista politico.

La politica dovrebbe preoccuparsi della protezione civile a partire dalla pianificazione in tempo di pace, esaltando alcune delle caratteristiche più virtuose della protezione civile stessa: la sussidiarietà, la possibilità per cittadine e cittadini di essere parte della fase di ripristino dopo l'emergenza, la previsione, la prevenzione, la visione di medio-lungo periodo.

La comunicazione dovrebbe andare nella medesima direzione: sapere prima cosa accadrà in caso d'emergenza.

2. 5W + H anche per chi comunica

Le 5W+H tipiche del lavoro giornalistico vengono in soccorso per offrire uno schema di lavoro facile ma efficace[67]. Queste sono le domande da porsi:
- chi comunica e a chi?
- con quali obiettivi si comunica?
- cosa si comunica?
- quando si comunica?
- dove si comunica?
- come si comunica?

A queste domande bisognerebbe dare una risposta progettuale prima di qualsiasi evento catastrofico reale. È questo il senso della previsione e della prevenzione: so che qualcosa accadrà, prima o poi. Un virus o un terremoto, una valanga o un'alluvione. E allora mi preparo. Sapendo che non dovrei usare quelle domande e le relative risposte come se fossero una griglia rigida, ma una struttura solida che consenta di muoversi anche improvvisando, quando e se occorre.

3. Il giornalismo come servizio

L'informazione dovrebbe seguire la sua strada allo stesso modo, perché anche nelle redazioni è necessario pianificare, prevedere e prevenire. Chi cura il giornalismo in emergenza deve conoscere tutte le peculiarità del contesto: cosa vuol dire decretazione dello stato di emergenza, come leggere decreti e ordinanze, cosa vuol dire andare in deroga alle leggi, come non farsi coinvolgere troppo emotivamente senza negare l'emozione, come spiegare tutti questi concetti alla cittadinanza senza alimentare dubbi, storture, teorie del complotto, ma al tempo stesso vigilando sul fatto che non si verifichino abusi. Siccome durante un'emergenza ci sono poteri straordinari, chi ha quei poteri può riscrivere le leggi: il giornalismo deve vigilare affinché i principi di necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità vengano rispettati e deve controllare che non ci sia un abuso dello stato d'emergenza. Purtroppo, si scambia per grande giornalismo d'inchiesta la pubblicazione di una bozza di decreto[68]. Per chiarire: non è grande giornalismo, semplicemente perché le bozze di decreto esistono sempre e da sempre circolano, sono copie-lavoro. Non sono nefandezze che qualcuno cerca di occultare. Prima di pubblicare un pezzo bisognerebbe chiedersi a chi è veramente utile quel pezzo. Se la risposta non è: cittadine e cittadini, allora forse non è giornalismo, non è informazione. Questo vale non solo in emergenza, ma in qualsiasi momento.
Il fatto è che l'emergenza accelera, ingrandisce, acuisce tutti i problemi esistenti. Se non si è lavorato per risolverli prima, difficilmente si troverà una soluzione

[67] La regola delle 5 W (iniziali di Who, What, Where, When, Why) è considerata la regola principale dello stile giornalistico anglosassone. In inglese è nota sia come Five Ws che come W-h questions. Alle 5W si aggiunge una H che sta per How (come).
[68] Su questo argomento si veda l'articolo *EP3 – Perché (soprattutto in emergenza) una bozza non è una notizia:* https://www.slow-news.com/perche soprattutto-in-emergenza-una-bozza-non-e-una-notizia/

durante la crisi.
Se poi Istituzione e giornalismo si trovano in una situazione di crisi di fiducia che dura da tempo, ecco che i problemi saranno ancora più gravi.
Come se non bastasse, chi comunica e chi informa, oggi, si trova di fronte a uno scenario del tutto inedito; tutti possono produrre, trasmettere, distribuire contenuti di ogni genere: video, audio, testi, foto. Questi contenuti possono essere veri, accuratissimi, falsi, un po' veri un po' falsi, e non abbiamo alcun controllo su di essi, l'oligopolio dell'informazione non esiste più. E allora chi comunica e chi informa dovrebbe rispondere a questo contesto alzando a dismisura l'asticella qualitativa del proprio operato, anziché rispondere in termini di velocità e di quantità. Meno è meglio.

Le parole chiave per chi comunica e informa

FIDUCIA – Cittadine e cittadini devono potersi fidare delle Istituzioni. La fiducia non si costruisce in emergenza: è un percorso e si consolida in tempo di pace. È vero che durante il pericolo si tende ad avvicinarsi maggiormente a chi rappresenta le Istituzioni. Allo stesso modo, lettrici e lettori, spettatrici e spettatori, devono potersi fidare dei giornali, delle trasmissioni di approfondimento, delle loro fonti di informazioni. Il rapporto Edelman[69] racconta ogni anno un calo di questa fiducia. Bisogna agire per ricostruirla. Come? Non è banale e non si può fare in fretta.

TRASPARENZA – Uno dei requisiti per ottenere fiducia, anche in emergenza, è la trasparenza. Trasparenza rispetto alle decisioni che si prendono. Trasparenza rispetto alle fonti, alle ragioni di una decisione, al processo di costruzione di un decreto così come di un articolo di giornale.

COMPETENZA – Quando si comunica e quando si informa, generalmente, lo si fa da una posizione che in qualche modo garantisce un riconoscimento di autorevolezza da parte dei destinatari delle comunicazioni e delle informazioni. Questa autorevolezza va mantenuta mostrando sempre, costantemente, competenza e contezza degli argomenti di cui si parla.

COMPLESSITÀ DA GESTIRE – Se si abitua il pubblico a un dibattito politico e giornalistico basato sul dualismo, sulla semplificazione eccessiva, sul riduzionismo, sul bianco o nero, sul o con me o contro di me, sarà poi difficilissimo fare comunicazione e informazione quando ci si ritrova di fronte a situazioni complesse. Il caso più emblematico è quello della mascherina protettiva: utile? Inutile? Pericolosa? È stato detto di tutto e il contrario di tutto e questo non ha aiutato alla comprensione. «La mascherina serve in quanto strumento che riduce il rischio di infezione, protegge più gli altri che chi la indossa ma rappresenta anche una protezione per chi la indossa, se la utilizza correttamente (cioè coprendo bocca e naso e non toccandola con le mani una volta messa). Ne esistono vari tipi, a seconda del grado di rischio di infezione che si corre: se si rispettano le altre norme aumenta la probabilità di proteggersi e di proteggere gli altri dal contagio». Questo è il concetto che andava veicolato. Non si presta a slogan o a facilonerie e richiede di saper gestire la complessità.

CHIAREZZA – È inutile parlare in legalese, in burocratese. È inutile il copia-incolla di un decreto o un'ordinanza. Bisogna essere in grado di semplificare concetti complessi senza essere riduzionisti e imprecisi. Anche la chiarezza è un elemento fondamentale di comunicazioni e contenuti informativi, e anche la chiarezza contribuisce ad alimentare la fiducia. Le FAQ che ha proposto il Governo[70] durante l'emergenza COVID-19, per esempio, sono spesso più confuse dei decreti che dovrebbero chiarire e i giornali non aiutano a spiegarle e a fare chiarezza.

ASCOLTO – La comunicazione e l'informazione dovrebbero, per prima cosa, mettersi in modalità d'ascolto. Cosa significa? Significa ascoltare e registrare le domande delle persone, per poi offrire a queste domande delle risposte. Le migliori possibili. Ma come si fa a comunicare o a informare correttamente se non si conoscono bisogni, problemi, paure e desideri dei destinatari dei messaggi, dei contenuti, degli articoli che prepariamo? Per questo è necessario mettersi nei panni di chi deve ricevere comunicazione e informazione.

EMPATIA E ACCETTAZIONE – Dopo l'ascolto occorre esercitare la capacità di mettersi nei panni degli altri, accettare il fatto che le persone possano provare sentimenti negativi, paura, rabbia, sfiducia, scontentezza. La capacità di empatia va allenata e diventa uno strumento molto efficace e importante in un'emergenza: se avverto che chi mi parla, chi scrive, empatizza nei miei confronti, sento quella persona vicina a me, capisco che stiamo condividendo lo stesso momento, le stesse problematiche. Se invece chi parla, chi informa, mi biasima, mi fa la paternale, mi dice dal pulpito cos'è meglio per me, allora prevarrà la sensazione di essere infantilizzati e prima o poi ci si ribellerà. Empatia e accettazione significano anche trattare gli altri da pari.

SUSSIDIARIETÀ – È naturale aspettarsi dalle Istituzioni e dai giornali autorevolezza e affidabilità. Ma se questi due pilastri del vivere democratico riuscissero anche nell'impresa di non sostituirsi alla capacità decisionale della cittadinanza e delle singole persone, ma anzi di far sentire le persone partecipi (per esempio, invitandole ad attivarsi, cercando con loro soluzioni, nuove idee),

[69] Per maggiori dettagli si veda: https://www.edelman.it/
[70] *"Fase 2" - Domande frequenti sulle misure adottate dal Governo,* si veda*:* http://www.governo.it/it/faq-fasedue

allora la loro missione sarebbe un po' più semplice, sicuramente più efficace.

DATI, METODO SCIENTIFICO E INCERTEZZA – L'uso dei dati rappresenta una sfida enorme in emergenza e non c'è altro modo che studiare come maneggiarli, come leggerli, come rappresentarli, come interpretarli, come raccontarli.
Purtroppo, anche nell'emergenza COVID-19, come in altre situazioni, mentre ci si preoccupa troppo delle fake news, storici giornali riportano notizie di dubbia natura, citano studi medici a sproposito o senza reali verifiche in assenza di competenze concrete. Dall'altra parte, anche la comunicazione istituzionale ha commesso una serie di errori o scorrettezze notevoli: «Per molte settimane» si legge in un'analisi del Centro Studi Nebo[71], «la nostra Protezione Civile ha definito "nuovi casi" il saldo fra le nuove diagnosi e il numero di coloro che per morte o guarigione smettono di consumare risorse sanitarie, locuzione accettata e condivisa da gran parte della stampa italiana, obbligando a misurare questa epidemia solo in termini di carico delle strutture assistenziali (e non anche per incidenza, prevalenza, letalità, eccetera). Il risultato è stato che per settimane si è lasciato intendere che la portata del problema Covid in Italia fosse decisamente più limitata della realtà». Bisogna avere anche il coraggio di ammettere che a volte si possono commettere errori quando si comunica.
E i giornali devono essere più solerti e più capaci nel distinguere errori commessi in cattiva fede da errori commessi, ad esempio, per mancanza di dati o di conoscenza.

USO DELLE PIATTAFORME E PROSSIMITÀ CON CITTADINE E CITTADINI – Bisogna essere vicini alle persone in emergenza, comunicare e informare dove si trovano, nei luoghi (virtuali e non) che frequentano, senza aver problemi o pudori rispetto alle piattaforme da utilizzare: tutto ciò che consente prossimità con il pubblico che aspetta la conferenza stampa o l'articolo d'inchiesta è più che valido. È vitale.
Per usare le piattaforme, però, bisogna conoscerle approfonditamente e poi provare. Di solito, prove e approfondimenti si dovrebbero poter fare in tempi di pace. Sempre che non si sia travolti dalla rincorsa costante al raccontare l'istante. Che un istante dopo non esiste più.

MENO-MEGLIO – Pochi contenuti mirati, molto curati, sono meglio di tantissimi contenuti privi di sostanza. Ogni elemento di una campagna di comunicazione e di un articolo deve essere curatissimo quanto e più della campagna e dell'articolo stesso. Ci vuole tempo e tutto dev'essere fatto bene per convincere lettrici e lettori a fermarsi proprio sul quel contenuto, uno dei 300mila che ci sono su Google e che sembrano, almeno in apparenza, analoghi.
Ecco allora che il meno-meglio significa: smetto di produrre ossessivamente pezzi, conferenze stampa, momenti di comunicazione come se non ci fosse più tempo da perdere e mi concentro, invece sulla produzione (sulla pubblicazione, distribuzione) di pochi, grandi contenuti, di qualità, curati in ogni minimo dettaglio. Perché la consegna di un contenuto è importante quanto il contenuto stesso. Soprattutto se le scelte in termini di sovrabbondanza e di sovrapproduzione che hanno generato una vera e propria infodemia hanno inondato l'ecosistema (digitale e non) di notizie e comunicazioni parziali, scorrette, inesatte.

[71] Per approfondimenti si veda: https://programmazionesanitaria.it/index.php/approfondimenti/67-200426-covid

Ricostruzioni post terremoto

È emersa frequentemente nei diversi eventi di #SicuriPerDavvero la carenza di norme omogenee sulla ricostruzione e su strumenti di sostegno per il rilancio socioeconomico dei territori colpiti da terremoto.

Dopo l'insorgere di un evento e i successivi interventi di prima risposta all'emergenza commisurati al grado e tipologia del danno, si apre una fase in cui prende avvio il ripristino e la ricostruzione del tessuto socioeconomico del territorio. Se nella fase di prima emergenza e di risposta la disciplina dei soccorsi appare descritta nel Codice di Protezione Civile, **le norme che disciplinano le ricostruzioni non sono codificate in un atto unico lasciando principalmente al Governo e al Parlamento le decisioni sulla governance e sui processi in seguito ad ogni singolo evento.** Questo significa, in estrema sintesi, che in seguito ad ogni terremoto vengono fatte ex novo leggi ad hoc (principalmente mediante lo strumento del Decreto Legge) più volte riviste nel corso del tempo, man mano che la ricostruzione avanza o le norme precedentemente scritte risultino inefficaci o parziali.

Sinora ogni crisi da evento sismico ha visto una gestione sempre diversa della fase post-emergenziale, spesso concentrata in misure di carattere economico (defiscalizzazione generale e aiuti economici) diversificate a seconda delle categorie sociali e del territorio colpito, spesso disciplinata a più riprese per intervenire nel tempo adattando gli strumenti successivi in considerazione degli effetti di quelli precedenti.
Inoltre, purtroppo, l'esperienza degli ultimi 50 anni ci insegna che il Potere Legislativo e Potere Esecutivo si attivano sulle ricostruzioni solo dopo il sisma, legiferando spesso con poco tempo a disposizione per mettere in campo una disciplina esaustiva ed efficace che vada a normare il post emergenza e la gestione ordinaria della ricostruzione.
La recente esperienza del Centro Italia ha visto il prorogarsi di volta in volta dello stato di emergenza in sovrapposizione con l'avvio della fase di ricostruzione. Le continue proroghe causano da una parte incertezza nella popolazione rispetto le normative da seguire, un sovraccarico della macchina legislativa (le proroghe avvengono attraverso decreti o leggi emanate da Governo e Parlamento) e una sovrapposizione di ordinanze tra diverse fasi che hanno un iter normativo e burocratico diverso. A quelle del Dipartimento della Protezione Civile in virtù dello stato di emergenza, si affiancano le ordinanze del Commissario Straordinario, in virtù del commissariamento. Basti pensare che in Centro Italia la Protezione Civile ha emanato 42 ordinanze tra il 26 agosto 2016 e il 7 gennaio 2020, mentre il Commissario Straordinario ne ha emanate 85 nel periodo 10 novembre 2016-24 gennaio 2020 (5 di queste ritirate dal nuovo Commissario Legnini in seguito a dei rilievi di legittimità riscontrati dalla Corte dei Conti).

La mancanza di un quadro predefinito di queste misure (come nel caso del CAS, il Contributo di Autonoma Sistemazione), se si considerano quelle di sostegno al reddito per la popolazione del Centro Italia, non ha permesso alle persone di riprogrammare il proprio futuro per mancanza evidente di certezze sui tempi, ha contribuito ad amplificare l'effetto di "improvvisazione" nelle scelte delle Istituzioni coinvolte, alimentate da una disciplina confusa e, a volte, contraddittoria (l'esempio del caos di norme e di "blocco degli apparati burocratici" nella gestione del Centro Italia appare evidente). Di fatto, non esiste alcuna legge che prevede in termini certi, costanti e chiari prima dell'evento, quali strumenti a sostegno della popolazione siano previsti nel medio-lungo periodo post catastrofe. Come se non bastasse, l'assenza di una disciplina iniziale aumenta la frammentarietà normativa e operativa che può produrre gravi lacune di informazione e trasparenza con l'insorgere di problematiche amministrativo-burocratiche nelle procedure non precedentemente analizzate e previste.

Tutto ciò rallenta e complica il percorso di una ripresa del territorio.

La fase di *recovery* andrebbe dunque affrontata in modo diverso, incrociandola con le nuove sfide di adattamento a un clima che cambia a velocità sempre maggiore e con impatti negativi crescenti seguendo il principio promosso dalle Nazioni Unite del *building back better*.
La produzione legislativa post sisma sembra ignorare che dopo la fase della prima risposta se ne apre una nuova e transitoria, spesso anche molto lunga, la quale, fintanto non venga completata la ricostruzione, deve consentire alla popolazione di continuare a vivere nel territorio e di riattivare processi di rigenerazione sociale ed economica.
La storia del post-sisma in Italia ce lo dimostra. Quest' evidente differenziazione tra i diversi casi, interamente disciplinati dai singoli Decreti Legge ha profondamente inciso sull'andamento delle ricostruzioni e sul futuro dei territori colpiti.

Raccomandazioni

Appare urgente e necessario intervenire nella disciplina normativa inerente alle ricostruzioni e allo sviluppo socioeconomico dei territori colpiti, mediante la redazione di una Legge o un Codice che disciplini i principi generali, le misure e gli strumenti da adottare.
In particolare le norme devono garantire il sostegno economico-sociale ponendo attenzione a non creare disparità e disuguaglianze.
Ciò è necessario per avere certezza sugli strumenti e poter realizzare in tempi rapidi una strategia di intervento (mediante decretazione d'urgenza, ordinanze, provvedimenti amministrativi maggiormente specifici per la fattispecie concreta e lo specifico territorio colpito) limitando e contrastando lo spopolamento del territorio colpito.
Gli strumenti introdotti devono tener conto dei principi di equità, di differenziazione a secondo dei danni subiti e della disparità economico-sociale esistente anche prima dell'evento sismico.
È necessario infatti attuare fin da subito una differenziazione delle zone colpite in base al danno, applicando una disciplina normativa coerente con l'entità delle perdite subite.

1. **Tale disciplina normativa inerente alle ricostruzioni e allo sviluppo socioeconomico dovrebbe regolamentare ogni fase del processo di ricostruzione** avendo le seguenti caratteristiche:

2. la **creazione di una strategia di pianificazione degli interventi di ricostruzione meno discrezionale possibile**, basata su principi di priorità e indifferibilità, sul bilanciamento tra pubblico e privato in collaborazione con gli Uffici Speciali e il Dipartimento/Agenzia.

3. La **definizione di un cronoprogramma delle ricostruzioni**, con variazioni valutabili caso per caso, in modo da garantire alla popolazione tempistiche certe per lo stato di emergenza, la gestione straordinaria, la fase di transizione verso la gestione ordinata della ricostruzione.

4. La **garanzia di trasparenza su tutti gli aspetti della ricostruzione**: dalla tracciabilità delle risorse economiche stanziate ai processi attuativi e agli stati di avanzamento cantieri. Su questo punto inoltre, sarebbe necessario avere un portale unico del processo di ricostruzione (pubblica e privata) in modo da avere una più facile consultazione e comparazione[72]. In un'ottica di ricostruzione, la gestione delle macerie deve essere basata sul recupero differenziato in loco (o dove non possibile in aree temporanee prossime al sito distrutto), incentivando il riutilizzo dei materiali per gli usi compatibili con un sistema di tracciabilità delle macerie su tutta la filiera[73].

5. Tutte le ricostruzioni si devono dotare di un piano programma: i **piani di ricostruzione devono essere condivisi con la popolazione** ed è fondamentale prevedere una partecipazione della stessa nelle scelte inerenti a eventuali nuclei urbani. Il piano deve essere stilato sulla base di documenti di indirizzo e pianificazione urbanistica già presenti in regime di ordinaria amministrazione del territorio. Inoltre, la ricostruzione deve essere coordinata con la disciplina inerente alla prevenzione strutturale sismica e la messa in sicurezza del costruito, deve essere una ricostruzione di qualità e perseguire la sostenibilità ambientale e l'efficientamento energetico, la riduzione del consumo di suolo e l'abbattimento delle barriere architettoniche.

6. Gli **strumenti di pianificazione urbanistica** devono comunque essere rivisti sulla base del mutato contesto e **devono indirizzare verso un processo di ricostruzione coerente ed ordinato,** pensando ai servizi territoriali e alle funzioni, con particolare attenzione a quelle di protezione civile. Laddove possibile incoraggiare percorsi di partecipazione associati agli strumenti di pianificazione urbanistica e in particolare sulla ricostruzione di singoli edifici di pubblica utilità.

7. Durante la fase di transitorietà, spesso lunga, **una pianificazione adeguata** degli interventi di ricostruzione, che comporta la presenza dei cantieri, **deve permettere condizioni di vivibilità per le persone** nel rispetto della salubrità dell'ambiente, della mobilità e dell'accesso ai servizi.

8. È **necessario salvaguardare il patrimonio identitario dei beni culturali** e architettonici fin dal primo recupero. Le opere d'arte recuperate devono quindi rimanere nei territori ove possibile di appartenenza organizzando una gestione dei beni innovativa pensando al loro valore per favorire coesione sociale e culturale.

9. Laddove possibile, **prevedere la possibilità dell'autoricostruzione basata su principi di sostenibilità**, privilegiando l'uso di materiali locali e di tecnologie semplici, valorizzando al contempo il processo di ricostruzione collettivo volto a favorire l'autodeterminazione di chi abita un territorio, la capacità di trasformare e curare collettivamente i luoghi[74].

10. Gli **enti locali devono essere messi in condizione di operare con un adeguato numero di risorse**

[72] Attualmente sono attivi 2 portali delle ricostruzioni: uno per il sisma del 2009 (http://opendataricostruzione.gssi.it/) e uno per il sisma 2012 (https://openricostruzione.regione.emilia-romagna.it/)
[73] Su questo si veda ad esempio: http://www.maceriesisma2009.it/
[74] Prendendo spunto, ad esempio, dal Decreto della Regione Toscana n. 1945/2012, con il quale è stato approvato l'Avviso pubblico per la partecipazione alla Misura Sperimentale e si definiscono autocostruzione e autorecupero. A tal proposito si rimanda a: *Linee di indirizzo per la sicurezza nei cantieri di autocostruzione e autorecupero, http://www301.regione.toscana.it/bancadati/atti/Contenuto.xml?id=5097367&nomeFile=Delibera_n.251_del_16-03-2015-Allegato-A*

umane, sia nella fase di emergenza che nella gestione ordinaria della ricostruzione e della rigenerazione socioeconomica del territorio.

11. **Al personale impiegato** negli Uffici Speciali e/o acquisito dagli Enti locali **deve essere garantita continuità lavorativa** e remunerazione salariale commisurata alla durata dell'intero processo di ricostruzione. Il personale degli Uffici Speciali, acquisite le competenze nel corso del susseguirsi delle ricostruzioni, può essere impiegato a supporto tecnico degli Enti.

12. Devono essere previsti **controlli e limiti sugli affidamenti degli incarichi per la ricostruzione** (dal durc di congruità per i professionisti al tetto massimo degli incarichi)**.**

13. **Occorre accompagnare la ricostruzione materiale a un'idea di sviluppo del territorio.** Le persone colpite devono essere coinvolte nel processo di ridefinizione delle strategie attraverso appositi percorsi di partecipazione.

14. La ricostruzione del patrimonio edilizio privato, degli immobili di proprietà quali le **seconde o terze abitazioni** deve prevedere una **compartecipazione delle spese di ricostruzione da parte del proprietario,** valutabile a seconda del danno.

15. **Gli strumenti impiegati dalle strutture preposte devono essere uniformati ed armonizzati per lo snellimento delle pratiche.** Questi dovrebbero essere preventivamente individuati, codificati e adottati sulla base delle esperienze di ricostruzione già in atto.

16. **I lavoratori impiegati nella cantieristica devono essere tutelati.** Occorre effettuare controlli mirati per evitare il lavoro nero, il caporalato e infiltrazioni mafiose. Deve costituirsi una cabina di regia tra gli enti che si occupano di lavoro per contrastare fenomeni di illegalità. I dati sull'impiego delle risorse umane devono essere pubblicati, facilmente fruibili e riutilizzabili.

FOTO: DAVIDE CANALI

Sicurezza e ricostruzioni delle scuole

Le raccomandazioni sulla sicurezza e sulle ricostruzioni delle scuole post disastro sono state elaborate, principalmente, sulla base del report del Policy Lab che si è tenuto a Bologna il 21 giugno 2018[75] e sul contributo scritto da Adriana Bizzarri di Cittadinanzattiva per il sito Sicuriperdavvero.it, *L'edilizia scolastica: da emergenza ad investimento strategico*[76].

Data l'importanza degli edifici scolastici come edifici pubblici e di pubblica utilità e l'interesse dei partecipanti al percorso di #SicuriPerDavvero, diversi elementi riguardanti le scuole sono stati discussi anche negli altri Policy Lab della Campagna.

Altra fonte rilevante per l'elaborazione delle raccomandazioni è la proposta di legge *Disposizioni e delega al Governo in materia di sicurezza nell'ambito scolastico, nonché misure in favore delle vittime di eventi emergenziali di protezione civile*[77], presentata alla Camera dei Deputati su proposta di Save The Children e Cittadinanzattiva.

La proposta di legge recepisce le richieste contenute nel *Manifesto per una proposta di legge sulla sicurezza scolastica* predisposto da Cittadinanzattiva e Save the Children[78] nei primi mesi del 2019. Nel Manifesto (e nella relazione illustrativa della proposta di legge) vengono riportati, inoltre, dati rilevanti sullo stato del patrimonio edilizio scolastico composto da «40.160 edifici attivi, di proprietà dei comuni, delle province e delle città metropolitane, di cui oltre la metà – 22.000 – è stata costruita prima dell'anno 1970. Il 38 per cento degli edifici scolastici è privo del certificato di collaudo statico, mentre il 53,8 per cento non ha quello di agibilità o di abitabilità. Secondo i dati elaborati dall'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia per Save the Children, sono circa 4 milioni e mezzo gli studenti e le studentesse tra i sei e i sedici anni che vivono in province rientranti totalmente o parzialmente nelle aree del territorio nazionale con una pericolosità sismica alta (zona 1) o medio-alta (zona 2), nelle quali sono presenti 17.343 edifici scolastici, pari al 43 per cento del totale».[79]

La scuola, nelle normative attuali, viene definita solo come luogo di lavoro (quindi dal punto di vista di chi ci lavora) anche se la maggior parte delle persone che la frequentano sono soprattutto bambine/i e ragazze/i.

Queste raccomandazioni, invece, prendono in considerazione la scuola non come oggetto statico, ma come il cuore di una comunità, una scuola che può essere aperta alla comunità educante e può divenire anche un "civic center" con spazi multifunzionali per ospitare luoghi di riunione, sale polivalenti e auditorium fruibili da tutti i cittadini e le cittadine.

Ciò vale anche in fase di ricostruzione post-terremoto perché, quando vengono a mancare altre strutture, la scuola diventi un luogo in cui la comunità si può ritrovare e un luogo di protezione per la popolazione in caso di calamità

La legislazione attuale manca di una cornice unitaria e manca il punto di vista dei bambini e delle bambine, dei genitori e del personale scolastico che raramente hanno la possibilità di attivarsi per la definizione della vita scolastica, di contribuire alla qualità del servizio scolastico in generale e al miglioramento della struttura scolastica, sia sotto il profilo della sicurezza che per rendere gli ambienti attrezzati, belli e funzionali alle mutate esigenze pedagogiche.

[75] Per il report completo di veda: *Sicuri per davvero, Futuro Sicuro: la sicurezza e la ricostruzione delle scuole d'Italia*, Report tavoli di lavoro, 21 giugno 2019, Bologna. Consultabile all'indirizzo: https://www.sicuriperdavvero.it/wp-content/uploads/2019/07/Report-FuturoSicuro_21-Giugno_-Bologna-.pdf
[76] Consultabile all'indirizzo: https://www.sicuriperdavvero.it/contributi/situazione-emergenziale-edifici-scolastici-monitoraggio-civico-investimento/
[77] Atto Camera N° 2214 presentata il 24 ottobre 2019. Maggiori dettagli all'indirizzo: https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=2214
[78] *Manifesto per una proposta di legge sulla sicurezza scolastica* consultabile all'indirizzo: https://www.cittadinanzattiva.it/files/notizie/scuola/Manifesto_per_una_PROPOSTA_DI_LEGGE_sulla_sicurezza_scolastica_DEF_lug2019docx.pdf
[79] Dalla relazione illustrativa dell'Atto Camera N° 2214.

Raccomandazioni

La scuola deve essere percepita come uno spazio unico e integrato in cui i vari microambienti, finalizzati a scopi diversificati, hanno la stessa dignità e risultano flessibili, abitabili e in grado di accogliere in ogni momento le persone. Si tratta di spazi che presentano un adeguato livello di funzionalità, comfort e benessere per realizzare le molteplici attività della scuola[80].

Dando per scontato che debba essere garantita a priori la sicurezza statica e sismica degli edifici, quella interna alle strutture scolastiche, invece, deve essere considerata come modulabile in base alle attività che vi si svolgono. La sicurezza dentro la scuola non è pertanto definibile a priori ma deve essere valutata in base alle caratteristiche delle attività che ospita. La sicurezza deve inoltre tenere conto di elementi come salubrità, comfort e quanto altro favorisca la vita del bambino nell'edificio[81].

Inoltre, per quanto riguarda specificatamente la ricostruzione delle scuole post terremoto, l'esperienza degli ultimi 11 anni dovrebbe insegnarci che è inammissibile far perdurare lo stato di precarietà che hanno vissuto e stanno tuttora vivendo gli insegnanti, gli studenti e le studentesse dell'Aquila[82].

I principi generali espressi vengono approfonditi in raccomandazioni dettagliate:

1. **La sicurezza in ambito scolastico deve essere definita come l'insieme di elementi di sicurezza strutturale e antisismica** e al contempo l'insieme di quegli elementi che ne garantiscono abitabilità, salubrità, comfort e assenza di barriere architettoniche.

2. A tutta la comunità educante deve essere garantito **il diritto di partecipazione a tutte le attività connesse alla sicurezza scolastica, ai processi di ricostruzione**, ristrutturazione e ripristino degli edifici scolastici in seguito ad eventi calamitosi e alla progettazione e costruzione di nuove scuole da parte di tutta la comunità interessata. La partecipazione deve essere garantita anche per la definizione degli ambienti scolastici in relazione alla didattica.

3. All'interno del percorso di studi di ogni ordine e grado deve essere inserito l'insegnamento della protezione civile come materia scolastica, o come parte di altri percorsi curriculari come geografia o educazione civica, prevedendo l'adozione di comportamenti di autoprotezione e di misure di prevenzione non strutturale. Inoltre, la formazione sui rischi connessi al territorio di appartenenza deve essere parte integrante della didattica così come le esercitazioni pratiche sulla base dei piani di emergenza e di evacuazione delle scuole.

4. Per quanto riguarda le emergenze, **i piani di evacuazione devono essere strettamente correlati con i piani di protezione civile comunale**, elaborati anche grazie alla partecipazione di tutta la comunità interessata con regolari esercitazioni sulle procedure di allertamento e evacuazione della popolazione scolastica.

5. **Gli edifici scolastici** devono essere considerati **edifici di interesse strategico**[83] laddove non siano già gli edifici individuati nel piano di protezione civile regionale e comunale.

6. **La governance della sicurezza** dei plessi scolastici, così come la ricostruzione delle scuole, **deve essere chiara, trasparente** in tutti gli aspetti e devono essere facilmente individuabili gli obblighi e le responsabilità di tutti i soggetti istituzionali interessati. Opportuno anche un adeguato supporto tecnico agli Enti Locali per la compilazione di bandi e forme di agevolazione nell'utilizzo dei fondi per la messa in sicurezza delle scuole superando l'attuale farraginosità delle procedure.

7. È fondamentale procedere alle **verifiche di vulnerabilità** di tutti gli edifici scolastici esistenti e laddove non sia possibile procedere all'adeguamento della struttura, l'edificio deve essere considerato inagibile[84]. Per il principio di

[80] Cfr. INDIRE, Architetture scolastiche: http://www.indire.it/progetto/architetture-scolastiche/

[81] *Sicuri per davvero, Futuro Sicuro: la sicurezza e la ricostruzione delle scuole d'Italia*, Report tavoli di lavoro, 21 giugno 2019, Bologna, pag. 7.

[82] A tal proposito si veda il contributo della Commissione Oltre il MUSP sul sito sicuriperdavvero.it: https://www.sicuriperdavvero.it/contributi/la-scuola-resiliente-limpegno-di-oltre-il-musp/

[83] Gli edifici di interesse strategico sono quegli edifici le cui funzionalità durante gli eventi sismici assumono rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, sono quelli in tutto o in parte ospitanti funzioni di comando, supervisione e controllo, sale operative, strutture ed impianti di trasmissione, banche dati, strutture di supporto logistico per il personale operativo quali alloggiamenti e vettovagliamento, strutture adibite all'attività logistica di supporto alle operazioni di Protezione Civile quali stoccaggio, movimentazione, trasporto, comprese le strutture per l'alloggiamento di strumentazione di monitoraggio con funzione di allerta, autorimesse e depositi, strutture per l'assistenza e l'informazione alla popolazione, strutture e presidi ospedalieri.

[84] Il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 17 gennaio 2018, *Aggiornamento delle Norme tecniche per le costruzioni*, fissa dei parametri specifici sulla vulnerabilità delle costruzioni ad uso scolastico, ovvero che nelle verifiche rispetto alle azioni sismiche, il livello di sicurezza della costruzione è quantificato attraverso specifici rapporti elencati nel decreto, in cui viene stabilito che nelle costruzioni ad uso scolastico l'indice di rischio sismico non deve essere inferiore a 0,6. Maggiori dettagli si veda il capitolo 8, *Costruzioni esistenti*: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2018/02/20/42/so/8/sg/pdf

precauzione l'edificio deve essere considerato non idoneo ad ospitare attività scolastiche o collettive[85].

8. In caso di emergenza post catastrofe e in attesa della ricostruzione o della ristrutturazione e ripristino del plesso scolastico, **l'attività scolastica deve essere garantita in strutture adeguate** e quanto più conformi ai principi della raccomandazione. In ogni caso la permanenza degli studenti e delle studentesse e del personale scolastico nelle strutture provvisorie non deve essere superiore ad un anno scolastico.

9. **La ricostruzione delle scuole deve essere tra le priorità** nell'ambito della ricostruzione degli edifici pubblici e di pubblica ut**ilità** e al contempo prevedere la partecipazione attiva delle comunità interessate, fin dalla decisione del sito.

10. **La ricostruzione**, così come lo stato generale dei plessi scolastici, **deve essere trasparente e consentire il monitoraggio civico** da parte di tutta la cittadinanza grazie ad appositi portali web contenenti informazioni su tutto l'iter della ricostruzione in formato open data. Lo stesso vale per il portale dell'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica che deve contenere informazioni complete, accessibili e trasparenti di tutti gli edifici ad uso scolastico, inclusi gli asili nido.

[85] Su questo punto è bene annoverare la sentenza 21175/2019 della VI Sez. Penale della Corte di Cassazione che ha dichiarato inammissibile il ricorso del Procuratore della Repubblica contro i due Sindaci pro-tempore e dell'Assessore ai Lavori Pubblici di un comune emiliano in merito alla mancata chiusura di una scuola materna con indice di rischio sismico pari a 0,26 (di gran lunga inferiore al limite minimo di 0,6 previsto dalle NCT 2018 con riguardo a interventi di miglioramento sismico su edifici esistenti). Pertanto, ai sensi di questa sentenza, l'indice di sicurezza sismica, di per sé, non può portare alla chiusura immediata di una scuola, anche se non rientra nei parametri.

FOTO: CARMELO VEZZANA

Note conclusive

Questo non è un libro, né un trattato. È un esercizio di intelligenza collettiva. È il frutto di un percorso partecipato che si è dato come obiettivo quello di formulare una riflessione collettiva rispetto ad una politica pubblica complessa.

È un punto di incontro tra l'analisi tecnica e l'esperienza delle persone. È un tentativo di trovare una sintesi tra *logos* ed *empiria*, tra burocrazia ed esperienza. È lo sforzo di avvicinare Istituzioni e cittadine /i.

Aver avuto la possibilità, a più riprese, di radunare intorno a un tavolo rappresentanti delle Istituzioni, dell'accademia e cittadine/i provenienti da diversi territori colpiti dal sisma, ha rappresentato un atto politico di per sé, soprattutto in un momento storico nel quale le persone si sentono sempre meno rappresentate dalle Istituzioni e nel quale ci si è abituati a rinunciare a un dialogo informato e costruttivo.

Il confronto specifico sui terremoti è inoltre risultato utile per mettere in relazione tra loro comunità colpite da catastrofi, e per far dialogare tecnici ed esperti che lavorano in territori diversi.

Come evidenziato sin dall'apertura, il rischio sismico, e sono solo, è una questione nazionale, ma spesso le comunità colpite vivono un senso di isolamento e di impotenza.

Il percorso intrapreso con SicuriPerDavvero ha restituito un senso di comunità allargata, ha dato la possibilità di confronto rispetto alle necessità specifiche di ogni territorio, ha facilitato la condivisione di un'idea comune di ripartenza e di futuro. Ha dato corpo e dignità a proposte alternative di gestione dell'emergenza.

Il percorso che abbiamo intrapreso, e che abbiamo illustrato, ci ha ribadito con forza la centralità del ruolo delle cittadine e cittadini nella definizione delle politiche pubbliche, soprattutto di politiche complesse come quelle che riguardano la gestione del rischio.

Le politiche e gli interventi nelle fasi di prevenzione, di risposta all'emergenza e di ricostruzione devono essere pensati in collaborazione con le persone che abitano e amano i luoghi nei quali vivono. Se ciò non avviene, continueremo a trovarci all'interno di comunità ignare dei rischi a cui i propri territori sono esposti, e quindi non abilitate a prendersene cura. Si continuerà, quindi, a costruire in modo arbitrario e pericoloso. Non saremo attrezzati e attrezzate ad affrontare un'emergenza, né capaci di partecipare in modo consapevole alla ricostruzione.

Mentre il territorio è di tutti e tutte. È *res publica*. È bene comune. E solo conoscendolo e prendendosene cura potremo essere al sicuro.

La memoria di quanto è accaduto negli anni è un monito potente.

Vorremmo per questo dedicare questo progetto ai familiari delle vittime che hanno avuto la forza di trasformare il dolore in impegno politico.

A tutte e tutti voi, e con voi,

per essere sicuri, Sicuri Per Davvero.

FOTO: DAVIDE CANALI

APPENDICE

Il processo partecipativo di SicuriPerDavvero e i suoi risultati

di Mattia Bertin, *Università Iuav di Venezia, Dipartimento di Cultura del Progetto, mbertin@iuav.it*
e Elena Ostanel, *Università Iuav di Venezia, Dipartimento di Cultura del Progetto, eostanel@iuav.it*

Il percorso

Il percorso SicuriPerDavvero avviato da ActionAid ha svolto un approfondito lavoro di confronto sui limiti dei processi di ricostruzione dopo i tre grandi terremoti italiani dell'ultimo decennio: L'Aquila 2009; Emilia Romagna 2012; Centro Italia 2016-17. Il progetto ha realizzato una carovana nazionale, che, attraverso una serie di tavoli di lavoro, ha fatto incontrare esperti, cittadini e cittadine e professionisti.

Dai tavoli, tanto quelli tematici quanto quelli generali, sono emerse una serie di importanti riflessioni e richieste, completamente allineate agli standard e alle pratiche internazionali su questo tema. Innanzitutto partiamo dal ruolo della partecipazione. Tanto la partecipazione diretta e non mediata alle decisioni in merito all'evoluzione sociale e territoriale quanto il diretto ed operativo coinvolgimento in una gestione non assistenziale della popolazione debbono essere la chiave riorientativa per le pratiche emergenziali e ricostruttive future del Paese.

Il primo merito di questo progetto è aver saputo stimolare ed ascoltare diverse comunità trasversali in varie località della Penisola per far emergere quanto già è nelle corde della collettività e farsi strumento per un cambiamento legislativo e processuale. Possiamo raccogliere i risultati del processo partecipativo in sette categorie, che verranno qui trattate separatamente: la necessità di spazi fisici comuni per l'incontro e la condivisione; una cultura della partecipazione e attivazione locale come chiave operativa; un quadro legislativo ed un soggetto istituzionale permanenti per la ricostruzione; una pianificazione urbanistica preventiva e partecipata; il monitoraggio da parte dei cittadini e l'effettiva realizzazione dei progetti in tempi certi; la ricostruzione dell'identità di luogo come strumento necessario; l'unitarietà e accessibilità dei dati territoriali.

1. La necessità di spazi fisici comuni per l'incontro e la condivisione

Il primo risultato trasversale ai diversi tavoli di lavoro ed ai diversi territori, che interroga in maniera radicale innanzitutto l'esperienza aquilana, ma che non promuove nemmeno le esperienze successive, è la rivendicazione della necessità di spazi fisici comuni per l'incontro e la condivisione. Se è *v*ero che in queste esperienze sono state realizzate tende, e nel terremoto del 2016-17 anche alcune strutture, dedicate alla comunità, è altresì vero che queste non sono mai state considerate come spazio di condivisione, attivazione e coinvolgimento della popolazione nei processi di gestione e ricostruzione. I cambiamenti nell'assetto urbanistico della città, la dispersione e la frammentazione del tessuto urbano, determinano non pochi cambiamenti nella maniera di vivere degli abitanti nella fase post sisma, nella tessitura delle reti relazionali, nelle dinamiche culturali ed economiche. Ma all'interno di questo contesto esistono potenziali spazi di sperimentazione interessanti. A partire dal momento in cui il disastro colpisce un territorio, le trasformazioni dello spazio fisico e i cambiamenti nelle reti sociali avvengono secondo dinamiche esterne alla sfera d'azione del singolo ma si riflettono in maniera pesantissima sull'organizzazione della vita delle persone colpite, generando inedite necessità, individuali e collettive. Il progetto nei diversi incontri rivendica la necessità di una autogestione degli spazi comuni da parte della popolazione ed un uso di questi come luoghi principe della decisione e dell'organizzazione. Il caso aquilano ha dimostrato ad esempio la creazione di spazi di rigenerazione urbana post sisma interessanti come l'ex-OP di Collemaggio, dove ancora oggi convivono realtà diverse e variegate, alcune molto attive sul territorio e con un ruolo di rilievo nelle trasformazioni urbane e sociali in corso.

Il policy lab tematico dedicato alla scuola supera questa riflessione arrivando a proporre un ripensamento del ruolo e della forma degli istituti scolastici. Senza entrare nel dettaglio del tema scuola è importante sostenere questa proposta, anche sulla scia di quanto operato da Edward Blakely nell'esperienza-guida di New Orleans. Il progetto di Blakely ha reso le scuole e le biblioteche spazi dedicati alla comunità, aperti al pomeriggio per la formazione continua, ed estremamente sicuri, così da essere i luoghi di riferimento in caso di emergenza per la comunità.

Il ruolo dello spazio quindi come leva per facilitare spazi di cittadinanza attiva per la cura dei territori nella fase di ricostruzione. Mettendo insieme la possibilità creata dalla discontinuità di sovvertire il normale funzionamento delle cose, la possibilità di rafforzamento del capitale sociale generata dalla crisi e il fatto che

in una città colpita da catastrofe il numero di vuoti e spazi senza una destinazione aumenta sensibilmente, i contesti post-disastro diventano un interessante campo d'azione su cui strutturare politiche pubbliche dedicate.

2. Una cultura della partecipazione e attivazione locale come chiave operativa

I tavoli di lavoro hanno segnalato la necessità di ripensare i processi emergenziali portando la partecipazione locale a chiave di volta dei processi. Esistono rarissimi casi di coinvolgimento delle professionalità locali nella gestione dei campi (ad es. non si capisce perché un cuoco professionista non possa occuparsi di cucinare per la sua comunità se è rimasto senza lavoro), ma i pochi testati hanno dato altissimi risultati in termini di riunificazione del tessuto sociale. Allo stesso modo, la popolazione, secondo i risultati del processo, dev'essere aiutata non in forma assistenziale ma in forma di supporto ed attivazione. Non solo questo è previsto e richiesto dalla legge italiana in materia di Protezione Civile, (DL 1, 2018) ma è anche fortemente sostenuto dai manuali di psicologia dell'emergenza come efficace strumento per il superamento del trauma. Un risultato di questo tipo nelle richieste dei tavoli di lavoro ha un grande valore perché segnala un'urgenza che associa le richieste del legislatore, le evidenze cliniche e la volontà popolare.

3. Un quadro legislativo ed un soggetto istituzionale permanenti per la ricostruzione

I tavoli di lavoro richiedono una legge quadro nazionale che definisca i processi ricostruttivi in termini di governance, di tassazione, di coinvolgimento della popolazione e via dicendo. Un quadro legislativo ex-ante sarebbe coerente con tutta l'infrastruttura normativa che anticipa ogni fenomeno gestionale, ordinario e straordinario. Le ricostruzioni sono un fenomeno davvero frequente nel Paese, tanto che è possibile fare uno studio trasversale tra tre diversi terremoti in dieci anni, oltre agli altri fenomeni emergenziali di tipo C accaduti nello stesso periodo. Per questo motivo la richiesta è più che mai opportuna. Allo stesso modo i tavoli richiedono la fondazione di un soggetto istituzionale permanente, nella forma del Dipartimento o dell'Agenzia, deputato alla gestione di questi processi. È da segnalare la contrarietà del tavolo dei decisori regionali a questa proposta. L'evento dedicato a Roma ai soggetti che hanno guidato le ricostruzioni negli ultimi tre terremoti effettivamente nega la necessità di un simile processo. Questa contrarietà però ci sembra agilmente spiegabile con i lavori di March e Luhmann sui fenomeni burocratici e la conservazione del potere. Dicono gli studiosi della burocrazia che la discrezionalità è il vero senso del potere d'ufficio, burocratico in senso etimologico e storico, e che difficilmente chi in questi soggetti si trova in condizione di potere accetta una cessione di questo a un sistema altro. A partire da un'analisi dei risultati di queste gestioni ci pare di poter affermare che, più che per difendere un'efficacia indiscutibile, la risposta sia legata al desiderio di mantenere un ruolo discrezionale per questi soddisfacente. Sarebbe interessante incardinare in questo tipo di soggetto anche le responsabilità nazionali sull'adattamento al cambiamento climatico. Solo per citare una delle tante ricerche sul tema, secondo i dati pubblicati dall'Economist nel 2017, dal 1970 al 2015 il numero di disastri nel mondo è quadruplicato e raggiunge i 400 episodi l'anno ma c'è anche da evidenziare che l'impatto in termini di vittime si è nel tempo sensibilmente ridotto (200.000 vittime nel 1970, meno di 30.000 nel 2011). Questi dati ci dicono che stiamo imparando a difenderci meglio, ma che abbiamo bisogno di misure di prevenzione e riduzione dei rischi sempre più efficienti e integrate.

4. Una pianificazione urbanistica preventiva e partecipata

Uno dei risultati più interessanti del percorso è la segnalazione della necessità di lavorare preventivamente a livello urbanistico in maniera partecipata. In primo luogo si chiede di operare coinvolgendo la cittadinanza nella scelta di aree da dedicare all'emergenza con una completa descrizione dell'urbanizzazione svolta o necessaria per attrezzare aree di accoglienza o ammassamento. In secondo luogo si chiede di decidere preventivamente, ed in maniera partecipata, come organizzare il rapporto tra la pianificazione d'emergenza e la pianificazione ordinaria. In terzo luogo si chiede di pianificare anticipatamente la ricostruzione. Questo terzo elemento, fortemente innovativo per il panorama europeo e in piena linea con le più interessanti sperimentazioni statunitensi, potrebbe effettivamente essere uno strumento di grande aiuto nella gestione post-emergenziale. È ormai consolidata la pratica di sviluppare piani di ricostruzione pre disastro negli Stati Uniti, in maniera tale da poter decidere senza le tensioni emotive dell'evento sulle pratiche e sulle scelte da preferire. Dati e scenari della pianificazione emergenziale, se ben sviluppati, possono effettivamente permettere di costruire una pianificazione ex-ante della ricostruzione che riduca il rischio di tempi lunghi e di decisioni verticistiche o poco virtuose. In questo senso ci preme ricordare l'importanza di alcuni fattori per una pianificazione preventiva e partecipata

nelle fasi di emergenza: i) l'attenzione che deve essere data alle differenze e alle diverse vulnerabilità che possono prevenire un effettivo coinvolgimento (barriere linguistiche, di conoscenza tecnica, etc.) ii) il capitale sociale e le competenze specifiche che alcune categorie sociali possono apportare (es. prospettiva femminile) iii) l'importanza dell'uso dei *serious games* e delle nuove tecnologie per favorire il coinvolgimento dei più giovani iv) l'importanza della progettazione dello spazio di deliberazione, come espresso nel punto 1 di questo documento.

5. Il monitoraggio da parte dei cittadini e l'effettiva realizzazione dei progetti in tempi certi

Una richiesta forte che emerge da molte delle esperienze analizzate è quella di tempi certi di realizzazione dei progetti e del diritto dei cittadini al monitoraggio dei processi. Spesso si confonde, da parte di chi gestisce i periodi emergenziali, la necessità di processi rapidi privi di burocrazia con la possibilità di non rendere chiari alla cittadinanza i passaggi. Una lamentela trasversale da parte di chi ha esperito i tre grandi terremoti italiani dell'ultimo decennio è la difficoltà ad accedere a notizie certe, ed altrettanto la difficoltà nel realizzare i progetti pure virtuosi promossi dal basso e localmente. Una legge quadro sulle ricostruzioni che si prenda in carico un'attenzione seria al ruolo della cittadinanza deve saper descrivere regole chiare in merito al ruolo della collettività nel monitoraggio dei processi e dei progetti successivi alla catastrofe.

Anche in questo senso quanto affrontato nei punti precedenti è rilevante: per informare e tenere aggiornati sui temi certi di ricostruzione servono canali di informazione efficaci, on line e off line, tra cittadini e Istituzioni.

6. La ricostruzione dell'identità di luogo come strumento necessario

Pur essendo chiara la letteratura sulla necessità di un profondo lavoro sulla ricostruzione di un'identità locale condivisa e contestualizzata, spesso si tratta di un elemento totalmente sottovalutato nella gestione post-emergenziale. L'assenza di processi dedicati alla riduzione della marginalità, attraverso la valorizzazione delle storie e delle specificità locali, non può far altro che accelerare quel processo di abbandono delle zone appenniniche e di Province maggiormente a rischio e già in spopolamento. Un serio progetto di preparazione del Paese a future emergenze di tipo C deve necessariamente passare per la valorizzazione delle esperienze di questo tipo. Una comunità locale abita uno spazio costruito, ma non è lo spazio costruito, e tutte le definizioni internazionali di disastro sottolineano quanto gli aspetti di identità locale abbiano almeno lo stesso peso di quelli fisici ed economici nella rigenerazione. Come si sostiene l'intervento professionale fisico della ricostruzione, così anche la ricostruzione dell'identità di luogo dev'essere una priorità dell'intervento, professionale e finanziata dallo Stato.

7. L'unitarietà e accessibilità dei dati territoriali

In linea con quanto anticipato nel punto 5, emerge dal percorso partecipativo la necessità di accedere ai dati sociali e territoriali da parte della cittadinanza e dalla comunità dei ricercatori prima, durante e dopo l'emergenza. A questo punto è dedicata un'altra sezione di questo lavoro, ma è importante richiamarne anche qui il valore fondamentale per la possibilità di realizzare i processi partecipativi qui descritti a partire da informazioni certe e aggiornate.

N.B. Una figura per il rischio locale

Il progetto arriva a proporre lo sviluppo di una figura di gestione dei rischi ai diversi livelli amministrativi, una sorta di *risk manager,* così descritta da chi la propone. Si tratta per certi versi di un'intuizione felice, che ci proponiamo però di rovesciare in forma di *resilience manager.* Questa seconda dizione, che prendiamo a prestito dalle esperienze C40 delle città globali resilienti, e già applicata dal Comune di Milano, permetterebbe di rovesciare l'approccio al rischio da una visione di difesa e ricostruzione, la prima, ad una di resilienza ed adattamento, capace sì di gestire i tempi emergenziali, ma anche di orientare i progetti locali verso una riduzione del rischio. Una figura di questo tipo potrebbe accorpare le necessità legate ai rischi classici con quelle connesse con il cambiamento climatico, inscindibili ormai, operando sia sulla pianificazione preventiva, sia sulle trasformazioni locali per anticipare il rischio. Lo stesso rovesciamento lo suggeriamo anche per quanto riguarda il soggetto istituzionale nazionale, sia esso Dipartimento o Agenzia, che si propone, e allo stesso modo, a nostro avviso, una struttura di questo tipo dovrebbe unire gli aspetti di rischio classici con quelli di adattamento al cambiamento climatico.

Conclusioni

Il progetto qui analizzato mostra l'altissimo valore di visione che vi è in chi ha esperienza diretta degli eventi emergenziali di grande portata, e come, con percorsi di partecipazione guidati con professionalità e competenza, si possa cogliere da esperienze simili spunto per una crescita collettiva. Spesso si sente dire che crisi è anche crescita, il nostro Paese ha chiaro questo per quanto riguarda la Protezione Civile, che ha saputo arrivare a livelli di eccellenza mondiale evento dopo evento. Altrettanto non si può dire degli aspetti legati alla ricostruzione, nascondendosi dietro alla scusa che ogni evento è diverso. Se diversi sono i territori, simili sono i processi e le lezioni che si possono apprendere. Un disegno di ripensamento del ruolo della popolazione e del sistema ricostruttivo e rigenerativo è quanto serve al Paese per ridurre spese ed insoddisfazione, migliorando notevolmente la qualità della vita di chi è sottoposto a simili eventi e la capacità economica del Paese nella sua interezza.

FOTO: CARMELO VEZZANA

Lista partecipanti ai Policy Lab

Adele Caucci
Adriana La Torre
Adriano Piscitelli
Alan Fabbri
Alberto Bazzucchi
Aldo Mancurti
Alessandro Cimoroni
Alessandro Cioni
Alessandro Giangiulio
Alessandro Gioia
Alessandro Palmas
Alessia Palermiti
Alessio Di Giulio
Alexia Frezza
Alfiero Moretti
Alfonso Aliperta
Alfonso Raus
Ana Pop
Andrea Borruso
Angela Venga
Anna Baldini
Anna Onesi
Anna Rita Cosso
Annalisa Trapani
Annarita Vazzana
Antonietta Centofanti
Antonino Guerrera
Antonino Morabito
Antonino Ruvolo
Antonio Borri
Antonio Palaferri
Antonio Pietrucci
Antonio Putini
Arianna Ferretti
Barazzutti Franceschino
Barbara Manni
Beatrice Gatto
Beniamino Scopelliti
Biagio Oppi
Federico Bologna
Bruno Marino
Nicolino Calvaresi
Roberto Capezzali
Carmela Pontari
Carmen Bulzoni
Carmine Monteforte
Caterina Gironda
Cecilia Erba
Cesarina Cecchini
Chiara Braucher
Chiara Buffa
Chiara Caporicci
Chiara De Paola
Chiara Pandolfi
Cinzia Roma
Claudia Comencini
Claudia Genitti
Claudia Quaranta
Claudio Cingolani
Claudio Ridolfi
Cristina Gentili
Dario D'Alessandro
Daniela Celseti
Daniela Mondatore
Daniele Iacovone
Dario Nanni
Dario Pecci
Davide Cannizzaro
Davide Gori
Davide Olivieri
Domenico Pala
Elena Piciacchi
Elena Speranza
Elisabetta Schiavone
Elvira Guerrini
Enrico Cocchi
Enrico Sgarella
Erika Marconato
Ettore Di Cesare
Eugenio Barillà
Eugenio Coccia
Fabiana Bizzoni
Fabrizio Barca
Fabrizio Curcio
Fabrizio Frezzini
Federica Montali
Federica Nardi
Federico Licastro
Fernando Ferioli
Fernando Ferioli
Flaminia Cordani
Flavio Cagana
Francesca Autelitano
Francesca Giordano
Francesca Giordano
Francesca Nardi
Francesco De Angelis
Francesco Saija
Franco Biasutto
Gabriella Ferroni
Gaetano Galli
Germana Monni
Giacomo Buffarini
Giacomo Paradisi
Giampiero Lupatelli
Giancarlo Casini
Gianluca Panciroli
Giorgio Nibbi
Giovanna Bianco
Giovanna Ciccolini
Giovannamaria Valentini
Giovanni Francesco Lucarelli
Giovanni Govoni
Giovanni Manieri
Giovanni Pirrotta
Giovanni Quattrone
Giulia Maraviglia
Giulia Tomassi
Giuliana Fanelli
Giusy D'Alonzo

Gregorio Pellicanò
Ilaria Grappasonno
Isabella Mori
Isabella Tomassi
Jacopo Solmi
Laura Cennini
Laura Rivello
Leonardo Bottoni
Leonardo Gabrielli
Leonardo Tosi
Lorenzo Manni
Lorenzo Perone
Luana Pala
Luca Brigida
Luca Prandini
Lucia Torroni
Lucia Tucci
Luigi Fabiano
Luigi Parisi
Manuela Manenti
Mara Alletti
Mara Bulzoni
Marcello Pietrobon
Marco Benati
Marco Marrocco
Marco Modica
Margherita Riccitelli
Maria Chiara Bulzoni
Maria Gigliola Cirillo
Maria Maranò
Maria Marsella
Maria Pia Ginocchi
Maria Pia Turiano
Maria Raspagliosi
Maria Rita Serafini
Maria Teresa Cicconetti
Mariafrancesca Piermarini
Mariella Di Pasquantonio
Marina D'Orsogna
Marina Di Giammarco
Marinangeli Maria
Mario Padroni
Marta Capanna
Marta Menghi
Marta Zarelli
Massimo Cialente
Massimo Prosperococco
Matteo Brunati
Matteo Fortini
Matteo Sisti
Mattia Fonzi
Maura Remia
Maurizio Cavallaro
Mauro Corrao
Michele D'Avossa
Michele Figliulo
Michele Mandaglio
Michele Orifici
Monia Guerino
Monica Bulzoni
Monica Fulgenzi
Mosè Mazzetti
Nadia Marcantonio
Nico Masciarelli
Nicola Di Costanzo
Nicolai Enrico
Ottavio Moresi
Pamela Sambri
Paola Liliana Buttiglione
Paola Marotta
Paola Vannoli
Paolo Coppari
Paolo Esposito
Paolo Querini
Paolo Simonetti
Patrizia Perla
Patrizia Vita
Pierluigi Cara
Piero Pellizzaro
Raffaele Carro
Raffaele De Cicco
Raffaello Fico
Renzo Colucci
Riccardo Bucci
Riccardo Tomei
Rita Innocenzi
Rita Poggi
Roberta Grasso
Roberto Aloisio
Roberto De Marco
Roberto Ganzerli
Rocco Cagliostro
Romano Camassi
Romolo Trenta
Rosalba Guerrini
Sabrina Ciancone
Salvatore Giuseppe Duilio Provenzano
Salvatore Grillo
Samantha Gianni
Samuele Borri
Sandro Romagnoli
Sante Corradetti
Santina Antenucci
Sara Peroni
Silvia Colacicchi
Silvia Frezza
Silvia Givone
Simona Paradisi
Sonia Santarelli
Stefania Caporale
Stefania Rubeo
Stefania Scuri
Stefano Isler
Stefano Mapelli
Sylvia Janssen
Teresa Rosati
Valeria Baglione
Valter Fabietti
Vincent Ottaviani
Vinicio Paradisi
Vittorio Cogliati Dezza
Walter Baricchi
Walther Orsi
Yuri Pantarotto

Contributi tematici pubblicati sul sito sicuriperdavvero.it

05/03/2019 Adriana Bizzarri, Cittadinanzattiva
L'edilizia scolastica: da emergenza ad investimento strategico

08/03/2019 Silvia Givone, Giulia Maraviglia, Sociolab
Piani di emergenza comunale: cosa chiedere alla partecipazione?

15/03/2019 Paola Marotta, Phd architect and planner
Dalla risoluzione dell'emergenza (al)le premesse della ricostruzione

22/03/2019 Piero Pelizzaro, Chief Resilience Officer; Ilaria Giuliani, Deputy Chief Resilience Officer; Marta Mauri, Resilience Officer
Direzione Città Resilienti-Comune di Milano

24/03/2019 Alessia Zabatino, ActionAid Italia
Per una politica pubblica della ricostruzione. Il racconto di un work in progress

26/03/2019 Sergio Pirozzi, Consigliere regionale-Regione Lazio
La legge regionale sulla prevenzione e la riduzione del rischio sismico

28/03/2019 Presidenza Consiglio dei Ministri-Dipartimento Casa Italia
La Mappa dei rischi naturali dei comuni italiani

04/04/2019 Damiano Sabuzi Giuliani, Resilience Unit-ActionAid
Prevenzione, mitigazione del rischio e messa in sicurezza del territorio

06/04/2019 Damiano Sabuzi Giuliani, Resilience Unit-ActionAid
L'insostenibile costo delle ricostruzioni

11/04/2019 Ing. Emanuela Ferrini, Ing. Raffaello Fico, Ing. Rosanna Gualtieri, Ing. Claudia Genitti, Ing. Francesco Mattucci, Ing. Dario Pecci
Diritti dei cittadini a confronto in alcune ricostruzioni post-sisma in Italia

29/04/2019 Roberto De Marco, Teresa Crespellani, Elisa, Guagenti Grandori, Emanuela Guidoboni, Vincenzo Petrini
Prevenzione sismica: una sconfitta culturale, un impegno inderogabile

11/04/2019 Ing. Emanuela Ferrini, Ing. Raffaello Fico, Ing. Rosanna Gualtieri, Ing. Claudia Genitti, Ing. Francesco Mattucci, Ing. Dario Pecci
Diritti dei cittadini a confronto in alcune ricostruzioni post-sisma in Italia

23/05/2019 AutoRicostruzione nel Cratere
Autocostruire per ricostruire le comunità del Centro Italia

11/04/2019 Ing. Emanuela Ferrini, Ing. Raffaello Fico, Ing. Rosanna Gualtieri, Ing. Claudia Genitti, Ing. Francesco Mattucci, Ing. Dario Pecci
Diritti dei cittadini a confronto in alcune ricostruzioni post-sisma in Italia

11/06/2019 Damiano Sabuzi Giuliani, Claudia Mazzanti Resilience Unit-ActionAid
Global Platform for Disaster Risk Reduction: la sesta sessione

19/06/2019 Stefano Martello, Cofondatore, con Biagio Oppi, della Carta di Rieti
Al servizio della Carta di Rieti

17/09/2019 Francesco De Angelis e Simona Paradisi, Pescara del Tronto 24/08/2016 Onlus
Un viaggio nella memoria di Pescara del Tronto

23/10/2019 Melissa Bungcaras, Policy and Research Manager-ActionAid Australia
L'Indice di resilienza delle donne sviluppato da ActionAid

05/11/2019 Damiano Sabuzi Giuliani, Resilience Unit-ActionAid
Audizioni in Commissione Ambiente sul D.L. 123/2019. Il contributo di ActionAid

28/11/2019 Sara Vegni, Resilience Unit- ActionAid
Di cosa ci parla Venezia

10/03/2020 Silvia Frezza-Commissione Oltre il M.U.S.P.
La scuola resiliente: l'impegno di Oltre il M.U.S.P. a L'Aquila

24/03/2020 Claudia Mazzanti, Resilience Unit-ActionAid
L'attivismo civico durante l'emergenza coronavirus

ActionAid *a livello globale è impegnata nella risposta ai disastri e ai conflitti e in programmi di riduzione e mitigazione dei rischi e delle vulnerabilità. L'approccio olistico adottato combina la risposta alle emergenze con i programmi di medio-lungo periodo e con un lavoro di analisi e mobilitazione finalizzato ad aumentare la capacità di resilienza delle persone, in particolare di coloro che vivono nelle comunità più vulnerabili.*

Negli ultimi dieci anni ActionAid Italia si è impegnata sui temi della trasparenza, della responsabilità delle Istituzioni e della partecipazione della società civile, sia nella fase di risposta all'emergenza sia in quella di ricostruzione. Lavorando e continuando a lavorare per promuovere, da L'Aquila all'Emilia-Romagna fino al Centro Italia, ricostruzioni basate sui diritti e sul principio di equità, in cui la partecipazione dei cittadini, in tutte le fasi della ricostruzione, è il perno centrale sul quale lo Stato deve fare leva per una ricostruzione non solo fisica (ovvero degli immobili pubblici e privati) ma anche immateriale, per ricostituire le comunità.

actionaid

REALIZZA IL CAMBIAMENTO

Via Alserio, 22
20159 - Milano
Tel. +39 02 742001
Fax +39 02 29537373

Via Ludovico di Savoia, 2B
00185 - Roma
Tel. +39 06 45200510
Fax 06 5780485

Codice Fiscale
09686720153

informazioni@actionaid.org

www.actionaid.it