



Interreg



UNIONE EUROPEA



MARITTIMO-IT FR-MARITIME

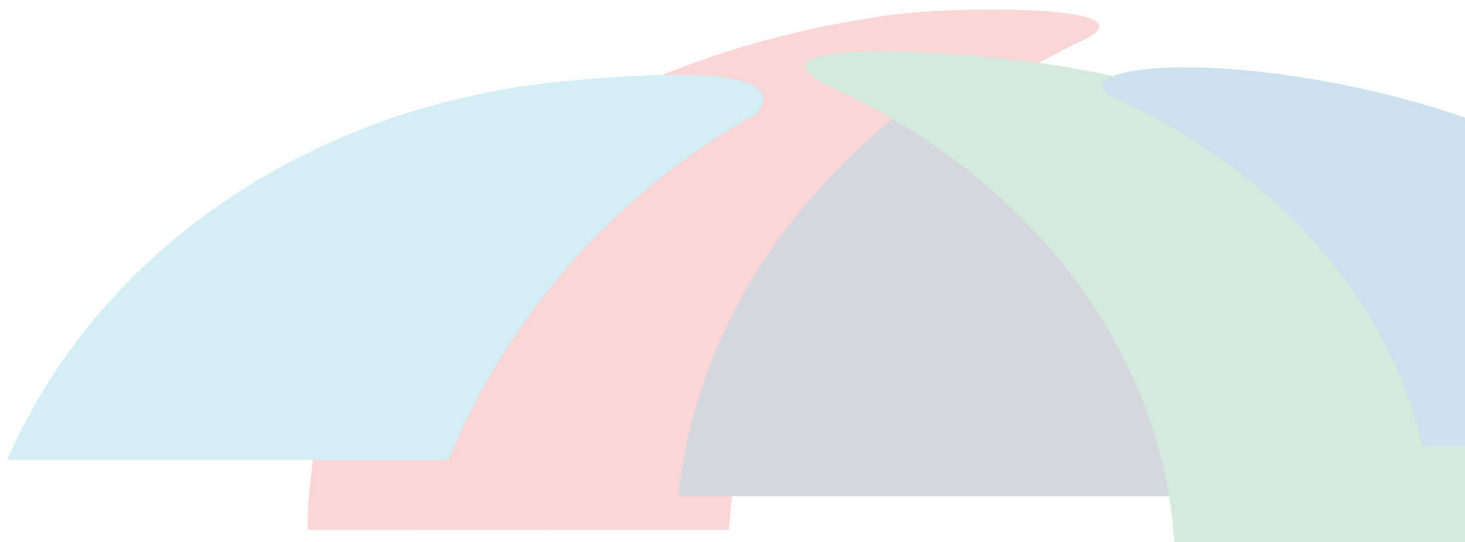
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Atti della Giornata di studio su

PARTECIPAZIONE E PIANIFICAZIONE DI PROTEZIONE CIVILE: *RIFLESSIONI ED ESPERIENZE*

Pisa, 26 settembre 2018
Scuola Superiore Normale, Sala Azzurra

*a cura di
Fondazione CIMA*



La cooperazione al cuore del Mediterraneo
La coopération au coeur de la Méditerranée

SOMMARIO:

PREFAZIONE.....	3
APERTURA LAVORI DELLA GIORNATA.....	4
<i>Paola Pagliara</i>	4
<i>Giacomo Giampedrone</i>	6
RELAZIONE.....	10
<i>Marina Morando, Il Progetto Proterina3Évolution</i>	10
INTERVENTI (PRIMA PARTE).....	16
<i>Massimo Morisi, le nuove frontiere della partecipazione: la Protezione Civile</i>	16
<i>Fabio Giglioni, La pianificazione di protezione civile nel D.lgs. 1/2018: un modello innovativo di procedimento amministrativo?</i>	26
<i>Luigi Pellizzoni, Le relazioni tra esperti, decisori pubblici e cittadini nella pianificazione partecipata e nella gestione delle situazioni di crisi</i>	32
<i>Marco Altamura, L'azione degli operatori di protezione civile tra responsabilità giuridiche, condivisione comunitaria ed efficacia della governance sulla riduzione dei rischi</i>	38
DIBATTITO SULLA PRIMA PARTE DELLA GIORNATA.....	47
INTERVENTI (SECONDA PARTE).....	50
<i>Andrea Bianco, La mediazione "liquida": i contratti di fiume tra negoziato e condivisione territoriale</i>	50
<i>Silvia Givone e Ferdinando Tupone, Partecipazione civica in protezione civile: le esperienze in Liguria e in Toscana e le prime valutazioni del progetto Proterina-3Évolution nella sua messa in opera</i>	58
DIBATTITO CONCLUSIVO.....	72
CONCLUSIONI.....	80
<i>Massimo Morisi</i>	80
<i>Paola Pagliara</i>	83

PREFAZIONE

La giornata di studio è stata pensata come un momento di riflessione e confronto al fine di iniziare a ragionare sulla tematica della **partecipazione nella pianificazione di protezione civile** con un ampio respiro, mettendo quindi le basi per costruire un contributo scientifico robusto anche nell'area della scienza politica e del diritto pubblico, data la complessità e l'importanza del dibattito su queste tematiche. La giornata nasce proprio dalla necessità di ragionare ad ampio raggio sulle tematiche della partecipazione, anche come strumento di pratica innovativa all'interno degli strumenti di pubblici amministrativi, che si muove nella direzione della trasformazione del governo del territorio in una Governance locale responsabile. Base di partenze delle riflessioni sono le sperimentazioni condotte, nell'ambito delle attività di Fondazione CIMA sulla tematica della partecipazione nella pianificazione di protezione civile, in ragione dei successi ma anche degli errori commessi.

Obiettivo della giornata è quindi quello di provare a creare una intelaiatura per:

- dimostrare il valore aggiunto della partecipazione nella pianificazione territoriale relativa alla riduzione del rischio da alluvione;
- delineare percorsi innovativi di procedimenti amministrativi capaci di produrre sia politiche pubbliche sulla riduzione dei rischi, sia maggiore consapevolezza e proattività delle comunità esposte;
- mettere a sistema le esperienze in corso (quali contratti di fiume e pianificazione civile partecipata) per traguardare una governance orientata ai molteplici bisogni ed interessi, per una policy multilivello;
- imbastire una teoria generale sulla governance del rischio, traendo spunti dalle esperienze mature (settore dell'urbanistica), ma anche da quelle in via di sperimentazione (i piani di emergenza partecipati) e in fieri (dibattuto pubblico sulle grandi opere).
- fornire qualche primo contenuto per i provvedimenti che Regioni e DPC dovranno emanare su questa materia, con riferimento al nuovo assetto normativo di cui al D.Lgs 1/2018.

Gli atti della giornata intendono fornire agli enti preposti uno strumento di riflessione a supporto di avrà il compito di redigere gli indirizzi nazionali e regionali sulla tematica in oggetto.

APERTURA LAVORI DELLA GIORNATA

Paola Pagliara

Dirigente del Dipartimento della Protezione Civile

Prima di tutto mi è d'obbligo portarvi l'augurio di buon lavoro e i saluti del Capo Dipartimento, dottor Angelo Borrelli, che fino all'ultimo minuto ha sperato di poter partecipare a questa giornata di lavoro, ma purtroppo i tanti impegni istituzionali, non ultimi gli incendi che in queste ore stanno interessando questa parte d'Italia (incendi Toscana, n.d.r.) l'hanno trattenuto a Roma.

L'argomento di questo workshop tocca un tema cui il Dipartimento tiene in modo particolare, in quanto riguarda l'attuazione di una parte fondamentale del Codice di protezione civile, emanato nel gennaio del 2018, concernente la direttiva sulla pianificazione di protezione civile prevista dall'articolo 18 del Codice. Alla suddetta direttiva sono affidati importanti compiti di indirizzo e coordinamento a tutti i livelli del Sistema Nazionale di Protezione Civile, da quello regionale e quello comunale, nell'ottica di creare una base minima di uniformità e di omogeneità dell'attività di pianificazione di protezione civile, che è alla base dell'efficacia della risposta operativa in caso di emergenza, ma non solo.

A tal proposito le disposizioni del Codice risultano veramente innovative, in quanto prevedono che il piano di protezione civile non sia più un mero documento tecnico, di cui si devono dotare obbligatoriamente le autorità di protezione civile per farne poi oggetto di divulgazione ai cittadini, ma dispone la necessità che la cittadinanza partecipi in modo attivo alla redazione del Piano. Quindi non più una azione di comunicazione unidirezionale dell'istituzione verso i cittadini, bensì uno scambio informativo bidirezionale. Il principio della partecipazione attiva è assolutamente innovativo per quanto riguarda la normativa di Protezione Civile e la ratio di questa disposizione viene meglio specificata in uno specifico articolo del Codice, l'art. 31. Questo articolo parla espressamente di cittadinanza attiva e di partecipazione, introducendo il concetto di diritto e dovere; da una parte il diritto del cittadino di essere informato rispetto ai rischi del proprio territorio e alle attività di protezione civile che vengono svolte dalle istituzioni, dall'altra il dovere da parte dello stesso cittadino di ottemperare alle disposizioni delle autorità di protezione civile, seguendo le indicazioni che vengono fornite, in fase di emergenza, ma anche e soprattutto in fase di prevenzione, in coerenza a quanto previsto negli strumenti di pianificazione, al fine di adottare i comportamenti di auto-protezione più idonei per la propria salvaguardia. I concetti di cittadinanza attiva e di partecipazione vengono poi più volte ripresi all'interno

del nuovo Codice nell'ottica di perseguire il rafforzamento della resilienza delle comunità nell'affrontare le diverse calamità.

Rendere la popolazione più consapevole dei comportamenti corretti, è la sfida che ci poniamo per il futuro, rendendo applicabile il concetto di partecipazione attiva alla redazione dei Piani di protezione civile, nei diversi ambiti territoriali, sia nel piccolo comune, con poche centinaia di abitanti, così come nella capitale d'Italia, con milioni di abitanti, proponendo tecniche specifiche di promozione e attuazione della partecipazione utilizzabili in contesti territoriali molto diversificati.

L'ulteriore sfida è quella di catturare l'attenzione della cittadinanza, coinvolgendo i più rilevanti portatori di interesse delle diverse comunità. Sicuramente i gruppi di volontariato, come previsto dall'articolo 38 del nuovo Codice, possono essere individuati come rappresentanti per eccellenza della cittadinanza attiva, strutturata e partecipante, ma ovviamente, anche i volontari devono essere messi in grado di diffondere alla cittadinanza le azioni e i comportamenti più corretti, anche tramite una formazione specifica sulla comunicazione.

Nei prossimi mesi il Dipartimento nazionale di protezione civile ha l'onere di predisporre una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che fornisca gli indirizzi nazionali per consentire a tutti i livelli territoriali di predisporre i Piani di protezione civile, prevedendo anche le modalità di redazione partecipata dei Piani, pertanto è stata particolarmente gradita l'occasione che ci è stata fornita oggi, con l'invito a questa giornata di lavoro, che auspichiamo possa fornire spunti, indicazioni e suggerimenti che trovino poi opportuna attuazione nel dispositivo normativo di livello nazionale in fase di predisposizione.

Grazie ancora agli organizzatori della Giornata per averci fornito questa opportunità di confronto.

Luca Ferraris: Grazie Paola. Grazie per aver introdotto il tema della partecipazione e di averci indicato quali sono le diverse esigenze che oggi si hanno a livello nazionale. Do la parola a Giacomo Giampedrone, Assessore con delega all'ambiente e alla Protezione Civile della Regione Liguria. Negli ultimi anni, la Regione Liguria ha fatto un notevole lavoro di aggiornamento su molte attività che riguardano le azioni da mettere in atto in tempo di pace in protezione civile. Nello specifico, sono state aggiornate le procedure del sistema di allertamento così come è stato fatto un lavoro sulla pianificazione di emergenza. La Liguria è stata una delle prime Regioni a sperimentare i piani di Protezione Civile partecipati, prima su alcuni comuni adesso col progetto PROTERINA 3E, su cui interverrà l'ing. Marina Morando. Questa sperimentazione che si sta estendendo in altri comuni porta a fare alcune considerazioni: la prima è quali sono, secondo te, le prossime sfide riguardo al coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini nel sistema di Protezione Civile? L'altra nasce da una mia curiosità, che prende spunto dalle dichiarazioni dell'ex capo dipartimento, il prefetto Franco Gabrielli, che a ogni conferenza iniziava col dire che la Protezione Civile nell'agenda della politica, non paga tanto. Nei programmi elettorali, il tema della Protezione Civile non c'è mai. Oggi in Liguria, sembra invece esserci un nuovo punto di vista. Allora la mia curiosità è: lavorare sul tema della Protezione Civile, alla fine paga?

Giacomo Giampedrone

Assessore alla Protezione Civile Regione Liguria

Grazie Luca, buongiorno a tutti. Buongiorno ai partner di questo progetto prestigioso ed importante.

Io parto dalla tua curiosità: paga inserire un'attività di protezione civile nell'agenda politica? La ribalto: paga non farlo in termini politici? Credo di no. Affrontare la tematica della protezione civile, nei programmi politici degli amministratori, può significare dare uno strumento di consenso che passa per il rispetto della tutela della vita dei tuoi cittadini. Se il nostro obiettivo di amministratori, pur quanto gravoso, impegnativo e con molto responsabilità sia quello di tutelare la loro vita, allora la risposta alla tua domanda è: certamente sì, paga! Perché il cittadino ormai è sempre più consapevole. Proprio su questo, ci tengo a ringraziare tutto il Dipartimento della Protezione Civile Nazionale per avere accettato tante sfide che Regione Liguria ha fatto con non poche difficoltà e che queste unite anche all'esperienza del passato ti portano a fare dei salti di qualità o comunque delle valutazioni su come il sistema può progredire. La tematica trova un riscontro anche nelle istituzioni in quanto ci avviamo a ragionare di una nuova Protezione Civile con dei cittadini sempre più consapevoli, con i sindaci sempre più consapevoli delle loro responsabilità verso

i cittadini. Consentitemi di fare una piccola premessa: il nuovo codice di protezione civile è stato un decreto legislativo “partecipato”, che ha anticipato quello che noi vorremmo mettere in atto nella pianificazione di Protezione Civile. Capita spesso che la politica partecipata non viene vista come uno strumento istituzionale, che dall'alto verso il basso viene attuato. Sono onorato di aver potuto partecipare al percorso che ha visto portare all'attuazione del nuovo codice di protezione civile. Tutto il processo ha avuto un esito positivo in quanto ha visto una buona collaborazione istituzionale fra il governo centrale e l'ente locale. Sono questi i soggetti che fanno parte di quella rivoluzione culturale che deve essere vista come una sfida, che tutti noi dobbiamo raccogliere.

Il senso della pianificazione partecipata deve essere quello di coinvolgere i cittadini in un'attività fondamentale di prevenzione non strutturale. Parlare di pianificazione partecipata significa parlare della nuova visione del sistema di allertamento nazionale, completando quel lavoro quotidiano di comunicazione alla cittadinanza, ovvero che a parità di condizioni di rischio non tutti rispondono in maniera uniforme. È evidente che i cittadini che risultano più esposti in una zona a rischio, devono essere coinvolti all'interno della pianificazione di protezione civile, rendendoli consapevoli dei fenomeni che possono verificarsi e i comportamenti da tenere.

C'è stato un momento storico, nella nostra storia in cui sembrava che la Protezione Civile fosse qualcosa che doveva essere un'informazione “calata dall'alto” in cui qualcuno ti diceva cosa fare, come ha ben detto in precedenza l'Ing. Paola Pagliara.

Come Regione Liguria, abbiamo raccolto una grande sfida, quella della doppia previsione meteorologica giornaliera, dove proprio su questo tema esiste un tavolo di confronto con il Dipartimento di protezione civile nazionale. Colgo l'occasione per ringraziare tutto il personale che fa parte dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (ARPAL) che ad oggi ha un ruolo fondamentale anche per l'evoluzione del sistema di allertamento. Parlare di previsione, vuol dire parlare di una serie di azioni che si basano su una serie di valutazioni scientifiche. Il termine stesso indica un evento che ha diverse probabilità di accadimento. Il lavoro da fare sulla doppia previsione giornaliera può essere visto come qualcosa che si avvicina sempre di più ad un'efficacia di entità di quello che può accadere e di localizzazione del fenomeno aspettandoci che la corretta comunicazione sia sempre più vicina al cittadino. Perché potremmo anche avere il sistema di allertamento più sofisticato e tecnologico del mondo, con delle tecnologie all'avanguardia ma non si è in grado di comunicare correttamente le attività fatte al cittadino, si è fatto un lavoro scarso. Se un'allerta per temporali è uguale ad un'allerta per piogge diffuse piuttosto che a qualsiasi altra evoluzione, non precisando al meglio quelli che sono i rischi che tu stai vivendo in quel particolare territorio o non consentendo ai cittadini di avere una corretta informazione su

quali evoluzioni può avere un certo tipo di fenomeni sul suolo, se la tua nuova metodologia di allerta non viene percepita dal cittadino, risulta essere un'occasione sprecata.

Non nascondo che rispetto al fatto di avere altre grandi sfide oltre alla pianificazione partecipata, quella più impegnativa è di coinvolgere i cittadini nel grande tema dell'educazione della cultura della Protezione Civile. Come Regione Liguria, stiamo lavorando per portare nelle scuole l'educazione alla cultura della Protezione Civile a tutti i livelli, fino agli insegnanti. Queste sono le azioni in cui credo fermamente, perché credo che sia funzionale per tutti poter partecipare all'interno di un sistema, che includa tutti gli attori e li rende consapevoli con percorsi di cittadinanza attiva basati sulla nostra educazione e cultura.

Le scuole sono fondamentali nella gestione del rischio. Le istituzioni scolastiche sono assolutamente parte attiva del Sistema Nazionale della Protezione Civile. Un preside, un insegnante o un collaboratore scolastico devono sapere cosa fare prima, durante e dopo un evento. Poter far progredire il sistema è una grande sfida e non è detto che sia facile. È qualcosa di molto impegnativo. Credo che fare questi passi in avanti, sia veramente significativo soprattutto in un sistema che non ci può fare impedire che le cose accadano ed ahimè la Liguria è protagonista, nostro malgrado, di un episodio (crollo del viadotto Morandi, n.d.r.) che credo fosse impensabile fino a un secondo prima.

Questo ci deve far capire che la Protezione Civile non è solo riconducibile a vivere su un territorio, per quanto costantemente esposto al tema del dissesto idrogeologico, al tema dell'allertamento, al tema dell'alluvione ma può essere considerato multirischio, come può essere il crollo di un viadotto autostradale.

Ma le esperienze maturate nel tempo, nel nostro territorio e nel nostro "campo di gioco" hanno anche agevolato il Dipartimento della Protezione Civile Nazionale che di concerto con il Sistema Locale della Protezione Civile della Liguria ha gestito un'emergenza impensabile fino a un secondo prima, almeno nei primi 30 giorni legati alla stretta fase di ricostituzione delle normali condizioni di vita che tutti ci hanno riconosciuto l'attività come una grande operazione di Protezione Civile. Questo per noi è fondamentale perché abbiamo nel nostro ruolo, non solo quello di impedire che le cose accadano ma soprattutto di fare in modo che a condizioni date all'interno di un territorio si sappia, anche attraverso un percorso partecipato con la cittadinanza, quali siano i rischi potenziali. Dobbiamo mettere in atto tutte le nostre forze per continuare a supportare e fa evolvere il percorso scientifico con lo scopo di conoscere quali possono essere gli effetti in modo da aiutare le persone a mettere in sicurezza la propria vita. Se saremo in grado di fare tutto ciò, il cittadino sarà sempre più consapevole e sempre più capace di ascoltare la politica, che purtroppo nel corso del tempo non sempre ha dato esempi edificanti in queste tematiche. Bisogna essere consapevoli che

esiste un'unica linea da prendere in considerazione: quella che tutti i vari livelli competenti della protezione civile, siano essi regionali o locali, dobbiamo fare in modo che tutti attuino i piani di protezione civile. Non seguire a questa linea significa sconfessare un sistema. Significa mettere a repentaglio la vita delle persone e per la quale io mi batterò sempre. Alle volte ancora sento dei sindaci affermare che le allerte meteorologiche vanno interpretate. Non esiste affermazione più sbagliata di questa. Le allerte si applicano e non c'è un'altra metodologia se non quella di applicare il piano di Protezione Civile, quale sia l'evento da fronteggiare. Questo è il mio più grande impegno: fare in modo che il sistema, ad un livello che si ritiene il più alto da raggiungere, abbia dei picchi positivi e sappia reggere anche nel mondo istituzionale a qualche picco negativo. Il sistema, quindi, deve avere una capacità di resistenza e resilienza. Se saremo in grado di fare questo, avremo tutti progredito. Noi lo abbiamo introdotto negli ultimi tre anni e penso che il lavoro stia veramente pagando.

Vi faccio un esempio: convertire una sala operativa, portandola a turni di 24 ore dove all'interno sono inquadrati anche i vigili del fuoco, è un sacrificio in termini sia amministrativi che economici. Ma paga, perché il cittadino sa che in quella sala che parla con le istituzioni, col Dipartimento della Protezione Civile Nazionale, qualsiasi cosa accada sul nostro territorio c'è qualcuno che riesce a gestirla.

È evidente che la competenza scientifica e quella giuridica, uniti alla capacità di ascolto, di dialogo e con l'umiltà del sistema, credo che alla fine possa portare dei risultati, concreti e alla portata di tutti.

Il mio ringraziamento a tutti voi per il lavoro costante che fate nelle vostre cattedre universitarie, nei vostri consessi scientifici. Grazie per i vostri approfondimenti sono anche mirati perché anche il mondo scientifico si è molto evoluto, in questo senso, portando in questo modo la politica ad ascoltare. E se la politica sa ascoltare qualche risultato in più ci può essere. Anche voi siete diventati capaci "di portare a casa un risultato". In questo caso, il senso del risultato è quello di far conoscere ad un cittadino, ad un nonno, ad un papà, ad un nipote attraverso la pianificazione partecipata i rischi a cui può essere esposto se vive a ridosso di un canale.

Per noi è sicuramente un passo verso un progresso culturale di cui mai ci dovremmo dimenticare. Bisogna sempre ribadire che il rischio zero non esiste e quindi anche con grandi opere di difesa del suolo piuttosto che con tutte le conoscenze nella pianificazione che è possibile introdurre, ci sarà sempre un gap rispetto alla nostra attività che il cuore e la mente però cercano sempre di colmare.

Grazie!

RELAZIONE - Il Progetto Proterina-3Évolution

Marina Morando

Fondazione CIMA - Responsabile del progetto PROTERINA-3Évolution

PROTERINA-3Évolution è un progetto della programmazione Interreg - Italia-Francia - Marittimo - 2014-2020. Con il nome del progetto abbiamo cercato di fondere anche le due lingue dei partner, l'acronimo italiano: PROTEzione dai RISchi NATurali, più una parte francese, Evolutiòn.

Il termine evoluzione è legato al fatto che è stato un passo in avanti. Un'evoluzione partecipativa di quello che è il lavoro che abbiamo cercato di fare in questi anni sulla gestione e la mitigazione del rischio derivanti dalle alluvioni.

Il progetto PROTERINA-3Évolution ha più finalità. di prevedere e monitorare i fenomeni meteo-idrologici estremi anche attraverso grossi investimenti. La nostra idea è però quella che non ci si possa limitare solamente a migliorare la previsione o l'osservazione dei fenomeni ma che sia necessario andare oltre e che sia in qualche modo necessario lavorare su quello che, come diceva prima Luca Ferraris, è l'ultimo miglio rispetto alla distanza che separa tutto il sistema di allertamento da quelle che sono le azioni dei cittadini. Questa convinzione è nata in Fondazione CIMA, soprattutto all'indomani di quello che è stato l'evento alluvionale del 4 novembre del 2011; evento che colpì Genova e che causò la morte di 6 persone, 6 donne. Molte delle quali furono coinvolte dall'evento che scatenava la sua violenza proprio nel momento in cui gli studenti uscivano dai plessi scolastici e molti genitori andavano a recuperarli al termine delle lezioni. Quell'evento del 2011 ci fece capire come anche una previsione data con due giorni d'anticipo, corretta nella valutazione e purtroppo poi verificata in quella che è stata l'evoluzione del fenomeno, non servì in quel caso a scatenare l'attenzione delle persone in modo tale da poter mettere in atto azioni di autoprotezione, anche in virtù delle azioni messe in campo dal livello amministrativo con le attività previste dal piano di protezione civile, che evidentemente non era conosciuto della popolazione, e forse neanche dall'Amministrazione.

I bisogni dai quali siamo partiti sono quindi quelli di:

- migliorare la pianificazione di Protezione Civile rendendola più efficace;
- avere una maggiore diffusione della cultura di Protezione Civile e della consapevolezza dei cittadini;
- mitigare la responsabilità di chi si trova a dover prevedere e gestire degli eventi che danno un'incertezza intrinseca, decisamente elevata.

Per cercare di risolvere alcune di queste problematiche, la risposta che ci siamo dati negli anni è stata quella di migliorare la ricerca non solo relativa alla capacità di previsione, ma anche iniziando ad affrontare i temi della responsabilità, della pianificazione e della risposta sociale in maniera olistica. Con questo obiettivo abbiamo intrapreso un percorso di lavoro sul tema del coinvolgimento della popolazione già nella fase di redazione del piano di Protezione Civile, iniziando nel 2011 con una proposta progettuale basata sulle esigenze della popolazione fatta anche attraverso il forum dell'ambiente che vi fu in Liguria nel 2012. Fondazione CIMA fu coinvolta nell'attività di revisione del piano di protezione civile del Comune di Quiliano (SV), qui rappresentato dal sindaco Alberto Ferrando, con il quale abbiamo iniziato a realizzare il primo percorso partecipativo per la revisione/redazione del Piano. Il lavoro sulla partecipazione della cittadinanza è proseguito con una serie di attività e tra queste, nel 2017, l'inizio del progetto PROTERINA. Un'altra "pietra miliare" di questo percorso è stata per noi, nel gennaio 2018, la promulgazione del nuovo codice di Protezione Civile (D.Lgs 1/2018), come precedentemente ha citato l'ingegnere Paola Pagliara nel suo intervento, nei cui contenuti il legislatore ha ritenuto di inserire il concetto della partecipazione dei cittadini nelle attività di Protezione Civile in generale e nella pianificazione in particolare.

La partecipazione dei cittadini, in forma singola o associata, al processo di elaborazione della pianificazione di protezione civile è assicurata dall'articolo 18 del Codice di Protezione Civile ed è un elemento fondamentale anche nella visione di accrescere la resilienza delle comunità. Un altro articolo fondamentale del nuovo codice (art.38) è quello che descrive il legame tra le associazioni di volontariato, importante risorsa per il territorio, e la loro partecipazione alla stesura del piano di protezione civile. Il loro utilizzo come parere esperto nell'ambito della pianificazione partecipata di Protezione Civile, ben si unisce al percorso fatto con PROTERINA. Il nuovo codice di Protezione Civile ha condiviso il lavoro fatto da Fondazione CIMA nella proposta di un modello di pianificazione di protezione civile che tenga conto della partecipazione di tutti gli stakeholder nella pianificazione (Amministrazioni, tecnici, volontari e cittadinanza), arrivando alla definizione di (i) contenuti essenziali che deve avere il piano di protezione civile, (ii) un percorso di formazione degli operatori e degli amministratori. Il modello che cerchiamo di applicare però, dal nostro punto di vista, ha bisogno di una base metodologica che tenga conto di scienze che non sono solo quelle ingegneristiche ma anche scienze sociali e giuridiche. Per riuscire a capire il fondamento scientifico che proviamo a proporre con PROTERINA, ossia un modello per il quale sono state effettuate un buon numero di sperimentazioni, vengo a raccontarvi oggi, quelli che sono i risultati di queste sperimentazioni, sia per parlarvi dei lati positivi ma soprattutto per parlare

dei problemi che abbiamo affrontato, anche perché credo che sia importante per far partire la discussione di oggi.

Nel percorso di PROTERINA-3Évolutiòn sono stati affrontati due percorsi su cinque Comuni della Val Polcevera (GE), sui Comuni di Arcola e Ameglia (SP), mentre la sperimentazione sul comune di Albenga (SV) partirà a breve.

Nei cinque comuni della Val Polcevera, a monte della valle del Torrente Polcevera, uno dei principali corsi d'acqua che attraversa la città di Genova, è stato svolto un percorso in tre fasi: (i) una informativa, (ii) un sopralluogo partecipato con la popolazione e (iii) l'elaborazione di una serie di raccomandazioni condivise che hanno avuto per oggetto principale la tematica delle scuole. Il tema delle scuole si lega a quello della pianificazione di Protezione Civile, sia per il raccordo tra i piani di emergenza delle scuole con il piano di emergenza comunale, sia per tutto ciò che comporta l'emissione di un'allerta per la gestione dell'emergenza e la tutela della vita delle popolazioni di quel territorio. Come sapete alcuni Comuni decidono di tenere chiusi i plessi scolastici con l'allerta rossa, in alcuni casi anche con l'allerta arancione. Il fatto di aver delle scuole chiuse comporta non poche problematiche per i cittadini. Viceversa, il Comune ha necessità di limitare la mobilità nell'ambito del territorio. Questi "conflitti" tra le parti, emergono all'interno degli incontri partecipati e in qualche modo vengono mediati nell'ambito di questo percorso. Inoltre, in Val Polcevera, abbiamo incontrato la grande difficoltà di avere 5 diverse Amministrazioni comunali messe insieme.

La seconda sperimentazione è stata sviluppata in due Comuni alla foce del fiume Magra, Arcola e Ameglia, per il quale è stato portato avanti un percorso analogo al quello del Val Polcevera per quanto riguarda la tematica scuola e pianificazione Protezione Civile, ma si è anche cercato di lavorare sul coinvolgimento del volontariato di Protezione Civile.

Fondazione CIMA è stata affiancata nell'attività di ricerca da un raggruppamento costituito da VIE (società spin-off dell'Università degli studi di Genova), il Dipartimento di Scienze della Formazione (DISFOR) dell'università di Genova, SOCIOLAB (cooperativa di esperti nel design e gestione di processi partecipativi e nella ricerca sociale), e il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Firenze. Con questi prestigiosi partner stiamo cercando di dare delle risposte per definire la metodologia della ricerca, e chiarire i nostri dubbi su come impostare un modello efficace di partecipazione alla pianificazione di emergenza. Stiamo, inoltre, lavorando sul tema di qual è il rapporto tra la risposta in emergenza collettiva e la risposta dei singoli, ovvero come viene percepita dal singolo individuo l'attività che portiamo avanti con la partecipazione.

Questi sono solo spunti. Tutto quello di cui sto parlando verrà ampiamente discusso negli interventi che mi seguiranno da parte di altri colleghi.

Quella di oggi è la terza giornata di un percorso di condivisione e arricchimento che stiamo portando avanti nell'ambito di PROTERINA ma con soggetti esterni al progetto. La prima tappa è stata il 15 febbraio 2018, sempre in questo luogo a cui parteciparono Fabrizio Curcio e di Roberto Giarola, e che fu l'occasione per presentare la "rivoluzione" normativa del nuovo Codice; parlare del processo partecipato che ha portato alla scrittura di questa norma; descrivere le linee guida di quelle che dovevano essere le attività da portare avanti nei mesi e negli anni futuri. Il secondo importante passo è stato quello legato ad un altro tema chiave che viene affrontato nel progetto PROTERINA e anch'esso legato alla partecipazione dei cittadini, ma in questo caso nella gestione della risorsa idrica: i Contratti di Fiume. Questi ultimi, nell'ambito di PROTERINA, sono portati avanti dalle due Autorità di Distretto che fanno parte del partenariato del progetto: l'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale e l'Autorità di Bacino Distrettuale della Sardegna. Con PROTERINA cerchiamo di capire come questi due strumenti (contratti di fiume e piani di emergenza partecipati) possono dialogare.

Quello con cui vi vorrei lasciare sono alcune domande aperte ai relatori. Alcune le abbiamo già inviate nei giorni scorsi. Sono delle suggestioni che noi in qualche modo lasciamo a voi come domande aperte, alla luce di quello che è stato il lavoro portato avanti in questi anni. Vi poniamo delle domande a cui non necessario rispondere oggi. Quella a cui dovremmo cercare di rispondere oggi è semplicemente una sola, successivamente la nostra intenzione sarebbe quella che conclusa questa giornata di poter redigere degli atti. Provare con questi di comprendere e trovare eventualmente delle risposte. Diciamo che vogliamo semplicemente in questa fase, iniziare un percorso per arrivare a delle risposte sul tema dei contratti di Fiume relazionati alla pianificazione Protezione Civile partecipata.

Per noi la domanda è: esiste un'interfaccia tra questi strumenti? In alcuni casi, coi colleghi della Sardegna, abbiamo pensato che potessero essere degli strumenti inseriti uno nell'altro. Adirittura, con le autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino settentrionale si era parlato di uno stralcio del contratto di Fiume il con ipotesi che abbiamo messo in campo fermo restano che la pianificazione di Protezione Civile e il Contratto di Fiume sono due strumenti con una diversa obbligatorietà, rispettivamente uno ha una obbligatorietà, l'altra è uno strumento volontario, capendo come possono essere interfacciati.

Come si può sfruttare l'atto volontario del Contratto di Fiume? Come far rispettare un patto tra enti su base volontaria?

La altra domanda è: come faccio ad attuare un contratto di fiume in un'ottica di assunzione della condivisione e delle responsabilità anche nel momento critico della gestione di un evento?

Forse qualcuno vedrà la faccia di un super Sindaco dentro alla figura e allora la mia domanda è: abbiamo sempre bisogno di un super sindaco? Laddove c'è un Sindaco che ha voglia di portare avanti un procedimento partecipato che ci mette tutto il suo impegno, il procedimento partecipato ha un grande successo. In Italia ci sono circa ottomila comuni. Abbiamo bisogno di 8000 super sindaci o il modello può essere resiliente rispetto alla qualità del Sindaco di un comune o un ambito territoriale ottimale, stesso tema che affrontava in precedenza l'ing. Paola Pagliara. Come facciamo a mettere insieme le caratteristiche fisiche del territorio o di bacino con le caratteristiche anche culturali. Abbiamo provato a mettere insieme 5 comuni che sono di un bacino molto piccolo di 100 km² e parlando con loro sembrava che tra un comune l'altro, ad esempio ti metti a Serra Riccò verso Sant'Olcese che il è comune confinante, ci fosse un muro insormontabile. Come faccio a mettere insieme questi territori nei diversi ambiti come la Protezione Civile o altro? Come facciamo a far lavorare insieme queste persone? Dobbiamo superare per prima cosa i campanilismi e gli schieramenti politici perché purtroppo nel percorso abbiamo avuto dei passi altalenanti dovuti a questa criticità. Un altro tema sono i numeri, ne parlava prima Paola. Il tema dei numeri viene affrontato spesso. Non avete idea. La domanda che mi viene fatta quando finiamo un percorso partecipato non è che domande sono state poste, che risultati siete arrivati ma quante persone c'erano. Questo è il tema fondamentale. Normalmente quando si partecipa a questo tipo di incontri è necessario parlare di numeri. Come si fa a coinvolgere efficacemente le persone in grado di avere un effetto moltiplicatore? serve coinvolgere tutti o solo una parte della popolazione? Questo avviene nell'ambito del processo partecipato perché la partecipazione non è solo una questione di numeri. Questa è una domanda che mi viene fatta a cui io non so rispondere. Quindi ho bisogno assolutamente dell'aiuto di chi può farlo al posto mio. Come si misura l'efficacia di un piano di emergenza partecipata? Non credo che si misura dal numero di partecipanti agli incontri, perché se fosse per quello non credo che andremo molto avanti.

Altra questione, sostenuta anche dall'ing. Paola Pagliara è come rendere sostenibile un procedimento di questo genere per tutte le Amministrazioni Comunali. I comuni grandi, quelli che hanno un maggior numero di abitanti, magari hanno le risorse per portare avanti un processo ma abbiamo un numero di cittadini decisamente elevato da raggiungere. I comuni piccoli, quelli con minor numero di abitanti, riescono efficacemente a coinvolgere tutta la popolazione ma non hanno le risorse finanziarie per portare avanti questi procedimenti. Sempre sul tema dei numeri, vi pongo un'altra questione: il tema della responsabilità. Probabilmente l'avv. Marco Altamura parlerà meglio di questo argomento. Un piano partecipato rappresenta uno strumento di accettazione del rischio. È un contratto che in qualche modo viene firmato tra la popolazione e l'amministrazione. Accettando di

redigere un piano partecipato, può significare un termine di accettazione del rischio. Accetto il rischio e metterò in atto tutte le azioni tali da poter salvaguardare la mia vita e quella degli altri. Soprattutto c'è da dire che un piano partecipato è uno strumento di accettazione del rischio se lo è per tutta la comunità. Anche se a partecipare sono poche persone, un'altra suggestione che butto lì e termino l'intervento con una domanda che mi riguarda particolarmente. Nel nostro caso abbiamo detto: facciamo i percorsi partecipati in modo tale da far entrare nell'ambito del piano quello che è il sapere comune però quello per cui che vi vorrei far riflettere è come coinvolgere il sapere degli esperti. Quella che vi mostriamo adesso è una mappa di quelli che sono i Centri Funzionali in Italia e per centri funzionali, per chi non fa parte del mondo della Protezione Civile, sono sostanzialmente centri presenti in tutte le regioni italiane sono 21 quindi 19 Regione e due province autonome, che hanno il compito di supportare le autorità di Protezione Civile nell'emissione dell'allerta. Sono diciamo che forniscono supporto alla decisione in quanto hanno le competenze e le capacità scientifiche per definire la criticità di un evento previsto. Poi ci sono i centri di competenza, come fondazione CIMA o l'autorità di bacino distrettuale dell'Appennino settentrionale, che hanno il compito di fornire supporto scientifico al sistema dei Centri Funzionali e a tutto il Sistema Nazionale della Protezione civile Come disegnare per loro un ruolo all'interno dei processi partecipati? Io credo che sia importante definirlo un ruolo perché non può essere valido tutto. Non può essere valido che il cittadino possa e dire che, visto che abbiamo un sistema che sicuramente è corretto per l'emanazione delle criticità, scriviamo nel piano di protezione civile che il Sistema Locale di Protezione Civile si attivi solo sono un'allerta arancione. Ti faccio un esempio che potrebbe essere abbastanza stupido: siamo del parere la competenza o l'opinione di un parere esperto deve essere gestito nell'ambito del processo partecipato. Che ruolo può avere? Chi tipo di formazione può ricevere? Molto probabilmente è una mia considerazione non partecipativa che forse andrebbe discussa in sedi diverse. Il mio intervento è finito. Vi lascio con queste domande alle quali non per forza dobbiamo dargli una risposta ma possono essere visti come degli spunti e per cominciare ad incentrare le criticità.

Grazie.

INTERVENTI (PRIMA PARTE)

le nuove frontiere della partecipazione: la Protezione Civile

Massimo Morisi

Professore ordinario di Scienza dell'amministrazione presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Firenze

Ringrazio la Fondazione CIMA che da molti anni a questa parte per me rappresenta sempre un'occasione di riflessione importante anche se di scarso approfondimento scientifico...nel senso che ho fatto talmente tante cose pratiche in questi anni su questo tema che non vedo l'ora della mia giubilazione così da avere il tempo per tirare un po' di fila analitiche e interpretative di tanto lavoro minuto. Quindi data l'età e l'esperienza, per me si sta aprendo una stagione di bilanci.

Tenendo conto di queste esperienze e di ciò che ho appreso attraverso di esse mi sono fatto una mia idea sulla "partecipazione nelle politiche pubbliche" ma mi affido al giudizio di altri colleghi che queste cose le hanno già trattate a livello accademico e in ambito anche internazionale: ...saranno loro ad offrirci sicuramente una serie di riflessioni più sofisticate di quelle che potrei al momento proporre. Qui ed ora proporrò solo alcuni spunti problematici su cui vado riflettendo. Ossia, come l'emergenza vada imponendosi e configurandosi come una sorta di invariante strutturale; come possa utilmente *istituzionalizzarsi* al fine di tradursi in politiche pubbliche strategicamente consapevoli e in linee di azione efficaci; ...e se e quanto il Codice della protezione civile possa servire allo scopo.

1. L'emergenza come invariante strutturale. Ovvero l'eccezione che diventa la regola.

Prendo le mosse da un film celeberrimo, "Lo squalo" di Steven Spielberg: lì rinveniamo la consistenza culturale e la drammaticità politica e istituzionale di quel "miglio finale" che anche le migliori intenzioni così come le strategie di prevenzione e di gestione dell'emergenza sono condannate a percorrere e da cui dipendono successi e fallimenti. Quel film ci racconta di un sindaco - molto poco "super" - che insieme a un gruppetto di autorità locali è alla vigilia di un'agognata rielezione. Tutti costoro debbono misurarsi con un'allerta che, a rigor di evidenza fattuale, dovrebbe essere resa di pubblico dominio. E con ogni possibile urgenza. E venire anzi accompagnata da misure non meno urgenti per quanto molto impopolari. La scena è una spiaggia zeppa di villeggianti da evacuare mentre il terrore di politici e amministratori che un simile provvedimento distrugga l'immagine e l'attrattiva di una famosa località balneare alimenta incertezze, indugi e colpevoli rimozioni. Il tutto, a fronte di una catastrofe che si profila come imminente e, data l'inadeguatezza delle forze in

campo, fors'anche inevitabile. La meschinità degli interessi più superficiali e contingenti vorrebbe sfidare l'evidenza di un pericolo tanto ineludibile nella sua consistenza quanto misterioso nella sua genesi, nelle sue ragioni, nei suoi effetti. È un film che lascia un segno incisivo nella nostra memoria perché dà la misura della sproporzione che intercorre tra l'attenzione e la consapevolezza con cui si dice di volere il benessere di una comunità, da un lato, e la coerenza, il coraggio e la determinazione con cui quel benessere davvero lo si persegue. È anche un richiamo allo spessore tragico dei dilemmi di cui si compone qualunque etica della responsabilità. Dilemmi che gravano su governanti e governati in moltissime circostanze. Specie quando, in modo diretto e indiretto, sono in gioco la nostra sicurezza e i fattori ambientali che la pongono a repentaglio e che chiamano in causa la coscienza, le ragioni e le opzioni degli uni e degli altri: di chi governa e amministra e di tutti coloro che con i propri comportamenti, i propri gesti, le proprie opzioni favoriscono od ostacolano o delegittimano o rendono comunque inefficace l'azione amministrativa. Ovvero, ne pregiudicano l'effettività e il successo facendo tutte queste cose insieme.

Sono dilemmi che attengono a quanto e come prevedere, quanto e come prevenire, quanto e come obbligare, quanto e come coinvolgere preventivamente i destinatari intermedi e i destinatari finali della funzione pubblica. È altresì evidente che simili dilemmi sono anche il frutto delle scelte di generazioni precedenti laddove le epoche successive ne rendano manifeste l'erroneità o le criticità. O siano costrette ad ereditare i problemi irrisolti che quelle stesse scelte abbiano prodotto così come i poderosi vincoli strutturali che ne derivino sul versante ambientale, urbanistico o idrogeologico. Nessuno immaginava, ad esempio, che la Genova degli ultimi 60, 70 anni, costruita come è stata costruita, avrebbe manifestato con tanta rapidità e tanta intensità la fragilità della propria maglia urbana e infrastrutturale, al netto del crollo del ponte Morandi. Così come, su un orizzonte più ampio, nessuno immaginava che la crisi climatica avrebbe assunto un'accelerazione con ritmi tanto esasperati da imporre ripensamenti radicali nella nozione stessa di agenda urbana e nelle modalità con cui essa è chiamata a una valutazione strategica e ambientale di lungo andare avente ad oggetto tutte le funzioni collettive che connotano una città nel suo stesso esistere.

Sono due ordini di vincoli strutturali che si sono sommati come portato di un insieme di miopie e di imprudenze di lungo periodo, tanto esogene quanto endogene alla scala del governo locale del territorio. Con il conseguente formarsi di scenari tanto terrorizzanti da stimolare, a un tempo, allarmi angosciati e ansiogeni, consolatorie fughe tecnologiche in avanti e rinvii o diluizioni rassicuranti del bisogno di provvedimenti radicali. Scenari che, da un lato, paiono poter influenzare il dibattito pubblico e qualunque agenda politico-amministrativa ...almeno nei proclami elettorali, congressuali o convegnistici. Ma che, dall'altro, fanno ancora fatica a tradursi in un nuovo ed esplicito "patto" tra società politica e

società civile che alimenti un efficace “sistema” di politiche pubbliche e di pratiche collettive ove combinare con coerenza le diverse scale istituzionali e territoriali di governo e i diversi aggregati di interessi in gioco. Un patto che stimoli, sostenga, regoli e organizzi la mutua cooperazione tra l'autorità del potere pubblico e una cittadinanza attiva che diventa tale in quanto assume l'emergenza e l'eccezionalità come fonte di doveri, sacrifici e altruismi tanto normali quanto comuni. D'altra parte, se quel “patto” di reciproca e generalizzata *protezione civile* fosse già vivo e operante nel nostro Paese la stessa nozione di emergenza cambierebbe campo semantico e potrebbe fuoriuscire dalla sfera delle situazioni o circostanze imprevedibili cui far fronte con strumentazioni d'eccezione, e si situerebbe, invece, nell'area tematica e lessicale dei fenomeni che si è usi governare sia nelle loro matrici strutturali, sia negli effetti contingenti del loro manifestarsi.

Questo non significa che vadano sottovalutate quelle molteplici esperienze locali di cooperazione tra cittadinanza attiva, imprenditoria sociale e istituzioni di rappresentanza e di governo, o quella importante produzione scientifica, divulgativa e formativa che, insieme all'attivazione di leggi e dispositivi normativi e/o contrattuali di supporto, cercano di declinare l'*eccezione* in competenze, procedure, procedimenti e apparati con cui almeno fronteggiare l'emergenza e i suoi fenomeni se non altro nel breve periodo. Non siamo cioè all'anno zero ma sia ha comunque la sensazione di essere sempre davanti al bisogno di assumere “scelte tragiche”, micro o macro che siano, anziché a strategie consapevoli di buona e ordinaria amministrazione e di buona e ordinaria cittadinanza: buone perché strutturalmente all'altezza delle molle per l'appunto strutturali dei fenomeni variamente catastrofici che regolarmente, e non più eccezionalmente, assediano le nostre esistenze individuali e collettive.

In una simile prospettiva la strada che molto faticosamente si sta cominciando a intraprendere nella protezione civile attraverso progetti come “Proterina”, dunque facendo leva su processi partecipativi funzionali alla prevenzione dell'evento disastroso a cominciare dalla formulazione e dalla messa in opera dei piani locali di emergenza, rappresenta un tentativo pionieristico di invertire la rotta. Una strada coraggiosa e innovativa nel senso che *protezione civile* - lungo simili percorsi - può finalmente essere la chiave e la molla di un'area di *public policies* che fondano la propria innovatività e la propria efficacia su uno specifico e chiaro legame conoscitivo e operativo con le stesse matrici strutturali dei fenomeni emergenziali. E può configurarsi non più, né soltanto, come una leva ansiosa e ansiogena con cui gestire stati d'emergenza: bensì come una pratica quotidiana culturalmente e normativamente presupposta. Cioè figlia di scelte strutturalmente preventive e non solo come strumentario assistenziale, organizzativo e gestionale dell'*ex post*.

In ogni caso, anche a prescindere dalla perseguibilità di un simile approccio dato l'ingente ammontare di capitale sociale e di capitale politico che presuppone, un dato di fatto risulta ineludibile: che se l'emergenza diventa normale e l'eccezione diventa la regola allora terremoti, alluvioni e catastrofi climatiche impongono strategie di prevenzione e di governo in cui l'impegno civile organizzato e l'agire amministrativo coordinato han da essere i volti di una medesima linea di azione. Che si pone, a sua volta, come banco di prova per alcune verifiche importanti che sono, in sé, dei veri percorsi di ricerca che sarebbe bene promuovere e attivare (...ecco un bel compito per Fondazione Cima). Ossia,

- quanto le popolazioni interessate sappiano fondare le proprie legittime attese di una prestazione amministrativa adeguata - nel prima, nel durante e nel poi degli eventi calamitosi - sull'assunzione di proprie e adeguate capacità e responsabilità soggettive e collettive;
- quanto quella stessa prestazione amministrativa sappia favorire e integrare in sé - ossia nel suo programmarsi, nel suo organizzarsi, nel suo porsi in opera - la formazione e lo sviluppo di un simile attivismo civico;
- quanto un determinato strumentario normativo e organizzativo, con tutto il suo carico di legalità - ...norme, procedimenti, controlli, incentivi e sanzioni - riesca a fornire un'efficace regolazione sociale delle azioni di prevenzione e di trattamento delle crisi ecosistemiche e dunque del loro impatto sulle strutture, sulle funzioni e sulla qualità del nostro abitare, del nostro insediarsi e metter radici, del nostro lavorare, del nostro alimentarci, del nostro muoverci e connetterci, del nostro accogliere e interagire, del nostro produrre crescita e sviluppo: ...in una parola, del nostro vivere tutelando e condividendo i valori, le risorse e i limiti che il nostro "ambiente" contempla e presuppone.

2. Come "costituire" l'emergenza.

È questo secondo insieme di questioni meritevole di qualche attenzione. Mutuando un concetto, per altro complesso e controverso, dalla legislazione urbanistica e paesaggistica regionale, ho evocato i fenomeni che la protezione civile è chiamata a fronteggiare come eventi così ricorrenti, così normali, da configurarsi nel loro insieme come una sorta di "invariante strutturale" della nostra epoca: nella quale gli «...eventi calamitosi di origine naturale» (per usare il linguaggio del Codice della protezione civile ossia del decreto legislativo 1/2018, art. 7) sono ad un tempo effetto e causa «dell'attività dell'uomo» lungo una spirale circolare in costante funzionamento che scompagina ogni preesistente capacità di auto regolazione e di resilienza da parte di qualunque sistema territoriale e di qualunque insediamento antropico. Ma se così stanno le cose - in un pianeta che sta perdendo i suoi ghiacciai, in un mondo che sostituisce la foresta amazzonica con la soia, in un Paese dove

una legge come la Galasso continua a destare, tra un'alluvione e l'altra, corpose rimozioni abusive dei rischi insiti nella sua violazione, e mentre più in generale ci si interroga sulla compatibilità tra democrazia, rappresentanza politica e tutela del "creato" - allora l'emergenza quale "invariante strutturale" cessa di essere una metafora allusiva e si propone, invece, come una nuova categoria "normativa". Perché, in potenza, l'emergenza diventa la fonte necessitata e necessitante di nuove regole, nuove politiche, nuovi atteggiamenti, capaci di vincolare o almeno di condizionare pregiudizialmente ogni altro settore di intervento pubblico e privato, formulando e coniugando, allo scopo, nuovi e articolati principi e strumenti di cautela, di valutazione intersettoriale, di prevenzione strutturale e comportamentale, di riduzione del rischio e di mitigazione del danno, di coordinamento del soccorso, di capacità di resilienza di breve e lungo andare. Insomma, l'emergenza, data la frequenza, la densità e la ricorrenza dei fenomeni e data la gravità del loro impatto e delle loro conseguenze sincroniche e diacroniche, e data altresì l'assoluta rilevanza delle questioni e delle esigenze che sottende, appare virtualmente configurabile come una *istituzione* in sé. Ossia come un insieme di modelli di comportamento che in una determinata compagine territoriale e sociale assumono forza normativa, capacità di vincolo e di condizionamento perché fondate su un'etica condivisa e su un controllo sociale diffuso che ne legittimano la cogenza. È su tale base che una qualche *istituzionalizzazione* dell'emergenza può riuscire, o quanto meno, può utilmente venir perseguita. Ed è sempre su tale base che la stessa emergenza può divenire una "forma di governo" dell'ordinario e non solo dell'eccezionale: dunque, un dispositivo organizzativo e financo un apparato amministrativo con cui provvedere a compiti di protezione civile. Questi, in quanto tali, sono e saranno sempre sfidati da questioni assai specifiche e trasversalmente pluritematiche e intersettoriali a un tempo. Proprio per questo l'efficacia del loro espletamento sarà effettiva, misurabilmente effettiva, solo se quei compiti verranno condotti con metodi, strumenti e approcci culturali duttilmente interattivi, ossia fondati sul mutuo apprendimento e sulla cooperazione educativa e funzionale tra le persone e le popolazioni esposte al rischio e all'impatto calamitoso, da un lato; le fonti e i portatori di *expertise* circa i fenomeni in gioco, da un altro; le burocrazie competenti e le autorità politiche interessate, da un altro ancora. E solo se - a monte - sul piano sostanziale oltre che procedurale l'insieme delle politiche pubbliche che investono un dato ambito territoriale e il suo tessuto civile saranno state ordinate o riordinate pregiudizialmente - tanto nelle loro specificità quanto nelle loro correlazioni - secondo una gerarchia consona al governo del rischio di eventi calamitosi.

Solo battendo percorsi di tale forza innovativa e appunto *costitutiva* l'emergenza e il suo governo alimenteranno una piena ed operosa legittimazione della protezione civile: ...il suo progressivo acquisire il ruolo di una funzione intrinsecamente comunitaria ove pubblici

poteri, intelligenze collettive e solidarietà civili sviluppano e consolidano una condivisa missione “repubblicana”.

Se l’assunto testé formulato ha un senso, la domanda da porsi diventa: come procedere a tale scopo? In apparenza, basterebbe applicare il Codice. Il decreto legislativo n° 1 del 2018, a una prima lettura parrebbe proprio fornire lo strumentario più consono al fine. Il problema, però, è la sua messa in opera. Che è del tutto ferma ai passi preliminari e agli auspici dichiarati: ...comunque significativi per lo meno per le aspettative che possono suscitare e per le sperimentazioni che possono indurre o consolidare. Vediamo come stanno le cose un po’ più da vicino.

3. Le opportunità offerte dal “Codice”.

Non mi cimento con una disamina giuridica né con un conseguente commentario tecnico. Vi provvederà Fabio Giglioni da par suo. Rimarco solo alcuni degli ingredienti che, nella prospettiva riflessiva che ho proposto, più qualificano la ricetta del legislatore delegato.

3.1. Il Codice ha un chiaro intento legittimante-stabilizzante rispetto a un modus operandi fino ad oggi molto fattuale e intensamente correlato a alla infinita varietà delle situazioni prospettabili. Così, per un verso la protezione civile italiana non viene ripensata in radice dal Codice proprio per metterne in valore la duttilità e le capacità adattive; per un altro la legge intende fornirle un compiuto e solido ancoraggio normativo e procedurale rafforzando uno sperimentato modello reticolare e cooperativo di agire amministrativo e organizzativo. Un modello che pone in relazione funzionale la pluralità dei livelli di governo, delle competenze disponibili e delle forze associative organizzate del volontariato: ...attorno e mediante la regia centrale e cruciale del Dipartimento della protezione civile, il ruolo del suo Capo e la sua stessa diretta afferenza all’autorità del Presidente del Consiglio dei ministri. E attraverso il raccordo tra autorità e livelli di governo l’insieme della disciplina della Protezione civile fa, almeno in prima istanza, un salto di rango normativo: se rete cooperativa ha da essere, ebbene che sia effettivo - e non solo formale - il coordinamento necessario a renderne efficace l’operatività. E, a questo scopo, quello stesso coordinamento viene sostenuto da un precetto legislativo specifico e dotato di apposito corredo procedurale. Ossia un coordinamento non più affidato alla “buona volontà” di ipotetiche direttive ministeriali e alla spontanea capacità di Regioni e Comuni di fare sistema con la rete del volontariato ma a un complesso congegno di pianificazione multilivello di protezione civile (art. 18) e a un non meno complesso reticolo di collegi e raccordi consultivi e informativi (Capo II°, Sez. IIIª disciplinante appunto lo strumentario di «...coordinamento e integrazione del Servizio nazionale di protezione civile») che dovrebbero consentire la piena armonizzazione operativa degli interventi e delle linee di

azione alle diverse scale territoriali e, a un tempo, la loro connessione interattiva con la cabina nazionale di indirizzo, cioè con il Dipartimento statale e le sue strutture. Dunque, un passo verso una qualche “costituzione” dell'emergenza il Codice sembra compierlo: quanto meno tentando di definire gli scopi e gli obiettivi della protezione civile (Capi I°), di tipizzare gli eventi che ne sono oggetto (art. 7), di individuare i suoi attori costitutivi (“componenti”; “autorità”; “strutture” del *Servizio nazionale di protezione civile*: artt. 4, 5, 6, 13), di disegnare l'architettura del *Servizio* (Capo II°) e di determinare e articolare le molteplici funzioni operative, le precipue competenze normative, provvedimenti e amministrative delle diverse autorità ai diversi livelli di governo stanti le rispettive capacità organizzative e le rispettive strutture di riferimento. Inoltre, al Codice viene conferita un'ulteriore valenza costitutiva dalla qualificazione del volontariato organizzato come “struttura” operativa del Servizio nazionale. E lo si fa situando il volontariato organizzato sullo stesso piano (art. 13) di “strutture” che identificano di per sé l'autorità dello Stato e l'organizzazione delle sue prestazioni fondamentali - ...forze armate, forze di polizia, enti e istituti di ricerca, servizio sanitario insieme al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (a sua volta beneficiario del rango di “Componente fondamentale del Servizio nazionale della protezione civile”- *ivi* -).

Insomma, il Codice sembra proprio voler declinare l'emergenza nella chiave di una politica istituzionale compiuta e “su misura”. Cioè all'insegna di un duplice “pluralismo”: a) all'interno della compagine statale, ossia facendo leva sull'intera rete delle autorità territorialmente identificate, cosicché ogni livello di governo sia destinatario di precipue e omologhe responsabilità nella messa in opera del Servizio nazionale; b) innestando su tale rete l'universo associativo del volontariato civico, organizzato a scala nazionale e locale ma riconosciuto come “valido” sia se frutto di impegno collettivo, sia se limitato a un impegno individuale e informale:sempre e comunque contemplato dal legislatore come contributo virtuoso, purché adeguatamente formato e informato, al funzionamento della protezione civile.

Ma perché un simile disegno istituzionale dovrebbe costituire una “opportunità”? Per almeno una ragione: la possibilità di affidare l'efficacia e l'efficienza della protezione civile a una filiera decisionale, organizzativa e operativa in cui le relazioni locali e le cooperazioni di prossimità sono valorizzabili e percepibili da operatori, volontari e amministratori come le tessere di un mosaico plurale e composito ma che è parte integrante ed anzi motore di un'unica e coordinata funzione pubblica nazionale. Insomma, l'opportunità sta nella possibilità di sviluppare un operoso senso di appartenenza a un corpo e a una missione comuni.3.2. Anche il Codice della protezione civile ha il suo “articolo 18” che, con il suo carico di adempimenti, obiettivi e auspici “valoriali”, è forse, insieme a quelle con cui va a combinarsi, la disposizione chiave dell'intero impalcato normativo:

quella in cui si addensano le condizioni di efficacia del Codice. Vale a dire: una pianificazione delle attività di protezione civile (“non strutturale”) cui ogni livello di governo dovrà provvedere alla propria scala amministrativo-territoriale o – auspicabilmente – in ciascuno degli ambiti di intervento “ottimali” - la cui individuazione dovrebbe venir “favorita” dal legislatore regionale (art. 11, comma 3) – e in cui le amministrazioni locali potrebbero trovarsi a dover cooperare. Ebbene, mediante simili piani, si dovrebbero ottenere,

- una formulazione degli scenari di rischio e delle conseguenti “strategie operative”, e la configurazione dei raccordi informativi e comunicativi con cui dar corso “in forma coordinata” alla pluralità delle iniziative e delle correlazioni orizzontali e verticali necessarie alla “gestione degli eventi calamitosi”;

- la «definizione dei meccanismi e delle procedure per la revisione e l’aggiornamento della pianificazione, per l’organizzazione di esercitazioni e per la relativa informazione della popolazione, da assicurare anche in corso di evento» (art. 18, comma 1, lettera d).

A simili adempimenti occorre provvedere, secondo il Codice - e qui sta l’opportunità innovativa che esso prospetta - percorrendo una duplice pista attuativa:

- a) assicurare («...è assicurata», art. 18, comma 2) «la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, al processo di elaborazione della pianificazione di protezione civile, secondo forme e modalità [...] che garantiscano, in particolare, la necessaria trasparenza». Come dire che i piani di protezione civile legano, se non ancorano, la loro multiversa capacità di supportare la prevenzione e la gestione della protezione civile a un coinvolgimento sistematico e continuativo delle popolazioni interessate nella costruzione dei dispositivi conoscitivi, analitici, formativi e previsionali. Un legame che il codice sembra concepire come intrinseco alle funzioni di protezione civile in virtù di una convinzione, questa sì strutturale e strutturante: che occorra «...accrescere la resilienza delle comunità» (art. 31, comma 1) come fine della stessa protezione civile e come condizione della sua efficienza e della sua efficacia. Che presuppongono, appunto, il diffondersi e il radicarsi di «...comportamenti consapevoli e misure di autoprotezione da parte dei cittadini» (art. 2, comma 4, lettera e) in un rapporto di mutuo e preventivo “soccorso” con le istituzioni competenti e ottemperando «alle disposizioni impartite dalle autorità di protezione civile in coerenza con quanto previsto negli strumenti di pianificazione» (art. 31, comma 2) che quegli stessi cittadini avranno contribuito ad elaborare. E a mettere in opera: quanto meno sul piano dei comportamenti e delle aspettative che quei piani avranno indotto e divulgato. Non solo, i cittadini possono altresì «concorrere allo svolgimento delle attività di protezione civile, acquisite le conoscenze necessarie per poter operare in modo efficace, integrato e consapevole» (art. 31, comma 3) sia aderendo al “volontariato organizzato” sia agendo in “forma occasionale” e “a titolo personale” per far fronte all’urgenza di primo intervento nelle

emergenze personali, familiari o di prossimità pur «coordinandosi con l'attività» delle organizzazioni di volontariato (*ivi*). Ora, sappiamo bene che sia "resilienza" che "comunità" sono vasti e sempre incompiuti campi semantici, colmi di forza evocativa più che descrittiva. E sempre in evoluzione nozionale. Ma nella logica del codice, anzi, in quella stessa "cultura della protezione civile" che esso propugna e vuole promuovere (art. 2, comma 4, lettera e), le due parole costituiscono una sorta di endiadi strategica. Due parole per esprimere un concetto unico, semplice ma essenziale. Ossia che senza ampie e ben coordinate dosi di sussidiarietà orizzontale la protezione civile si condanna a mero e vano esercizio burocratico. Anzi, non si dà;

b) fare sì *che* gli strumenti locali, regionali e (perché no?) statali di governo del territorio o che attengono o condizionano il governo del territorio o che hanno un qualche impatto su di esso («...i piani e i programmi di gestione e tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica territoriale» secondo la formulazione un po' rapsodica del Codice - art. 18, comma 4 -) siano *coordinati* (anche se non si sa ad opera di chi) con i piani di protezione civile così da assicurare la «coerenza» dei primi «con gli scenari di rischio e le strategie operative» contemplati nei piani di protezione civile (*ivi*). Ed è evidente come detta "garanzia" di partecipazione civica possa investire sia la formazione dei piani propriamente dedicati alle funzioni di protezione civile sia, per l'appunto, la verifica del se, del quanto e del come rendere compatibili con detta pianificazione le strumentazioni urbanistiche e di governo del territorio vigenti nei singoli ambiti amministrativi. Il che significa che la partecipazione civica può diventare il collante attivo (o reattivo) tra le disposizioni specifiche dei piani di protezione civile e il contesto delle politiche ad impatto urbanistico, ambientale e comunque territoriale in cui quelle previsioni di piano vanno a inserirsi. Con un ulteriore corollario. Ossia che, per questa via, potrebbe risultare superata la cautelosa distinzione operata dal Codice tra interventi di protezione civile "non strutturale" - quella su cui si concentra il Codice stesso - e protezione civile di valenza "strutturale", che il Codice si limita ad affidare a non meglio precisati "piani di azioni integrate di prevenzione" strutturale e infrastrutturale per i soli beni di proprietà pubblica - art. 22 - (salva la previsione di cui all'art. 25, comma 1, lettera a in materia di "Ordinanze di protezione civile": previsione assai significativa, quanto problematica, su cui non posso qui soffermarmi). Invece, per via partecipativa, risulterebbe ben difficile tenere in piedi una simile distinzione tra dimensione *non strutturale* e *strutturale* quando una qualche cittadinanza attiva andasse a mettere occhi, testa, valutazioni e argomenti sulla compatibilità di determinate opzioni di governo del territorio e del loro significato strutturale con specifiche esigenze, strategie operative e, a monte, "scenari di rischio" in cui può e deve ben articolarsi un piano di protezione civile.

4. I limiti “Codice”.

Sono insiti, per lo più, nella grande complessità attuativa che il Codice ha previsto per la propria messa in opera. Un procedimento che sconta la sua piena adesione al pluralismo istituzionale paritario del Titolo V° della Costituzione e dunque ricorre a un procedimento di normazione attuativa apparentemente “soft” (le direttive) ma che presuppongono un processo decisionale fortemente intergovernativo, a negoziazione obbligata e multilivello. Tant'è che il congegno attuativo, incentrato sulla previsione dell'art. 15, nonostante passino i governi, continua a non vedere la luce. Ed è questione cruciale nella sua ovvia banalità perché tutte le “opportunità” che abbiamo individuato nel Codice e comunque l'insieme delle sue potenzialità innovative dipendono dall'emanarsi di detta regolazione di indirizzo e dalle interpretazioni operative che potranno derivarne. Ad esempio, il raccordo tra piani di protezione civile e pianificazione territoriale, senza una disciplina che - almeno nelle forme di un indirizzo interpretativo della disposizione di legge - ne chiarisca le relazioni gerarchiche o le modalità di coordinamento non può non indebolire la capacità di condizionamento che le funzioni di protezione civile dovrebbero poter esprimere nel governo locale.

Una conclusione provvisoria. Ciò detto, il Codice permane occasione da non perdere, nel suo offrire ampi margini di nuova e ulteriore sperimentazione sul campo. Anche perché quelle stesse direttive è assai improbabile che annoverino quegli orientamenti di metodo e quelle strumentazioni tecniche senza le quali la partecipazione rischia di permanere un esercizio retorico. Invece, e Proterina *docet*, se prendiamo sul serio la sussidiarietà orizzontale e l'integrazione attiva delle popolazioni interessate nei processi di formazione, prevenzione e gestione degli eventi calamitosi, visto che un Codice lo abbiamo, visto che l'emergenza ne trae una propria strategica istituzionalizzazione, è bene che con l'aiuto delle autorità di protezione civile più sensibili e dinamiche si continui a costruire sul campo una articolata cassetta di esperienze e di strumenti di partecipazione. Per altro, ad essa Dipartimento e Governo nazionale ben potrebbero attingere nella ricerca di direttive “ottimali” perché già testate sul campo per alcuni profili attinenti alla partecipazione o, se del caso, nella correzione di altre di cui si sia verificata la necessità di correzioni. Dato che, e concludo, un'altra parola importante e ricorrente nel Codice, su cui però non posso soffermarmi, è per l'appunto *monitoraggio*. E dunque capacità del sistema e degli stessi congegni partecipativi di perseguire stabilmente il proprio miglioramento attraverso la verifica della propria funzionalità. Vi ringrazio.

Luca Ferraris: Grazie. Grazie Massimo delle tante suggestioni che ci hai dato. Mi verrebbero alla mente molte domande da porti ma le rimandiamo, semmai, al dibattito successivo. Adesso chiamo il professore Fabio Giglioni, professore di diritto amministrativo presso l'Università Sapienza di Roma-

A lui il compito di dirci come, secondo l'ultimo decreto, la pianificazione partecipata di Protezione Civile può essere vista anche come un modello innovativo. Dal punto di vista dei procedimenti amministrativi i piani di Protezione Civile partecipati possono essere visti come un buon modello?

La pianificazione di protezione civile nel D.lgs. 1/2018: un modello innovativo di procedimento amministrativo?

Fabio Giglioni

*Professore associato di Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi
La Sapienza, Dipartimento di Scienze Politiche*

Innanzitutto, grazie per questo invito che mi fa molto piacere accogliere.

Per un giurista il tema della protezione civile e in modo più specifico della pianificazione di protezione civile rappresenta un'enorme sfida. Si sta trattando, infatti, di processi di governo di interessi pubblici che riguardano la salvaguardia della vita delle persone in condizioni di rischio grave. L'aspetto più interessante di questo settore è che la costruzione del quadro delle regole proviene in gran parte da sperimentazioni effettuate più che da norme astratte, nonostante il giurista sia normalmente portato ad immaginare un mondo tolemaico, razionale e perfetto che deve essere applicato alla realtà. Per la verità anche in altri campi l'intervento del legislatore arriva dopo che i processi sociali si sono prodotti, ma nel caso della protezione civile il legislatore si fa più cauto ancora. Ciò è dovuto al fatto che occuparsi di Protezione Civile e di tutto quello che si trova nella sfera della stessa significa occuparsi dell'emergenza, che presuppone una messa in crisi dello stato del diritto inteso come capacità della norma di prevedere le cose. Quando si parla di emergenza, ci si riferisce a un fatto imprevisto che, per le sue dimensioni, mette in crisi quelli che sono i canoni tradizionali del diritto fondati sulla prevedibilità delle fattispecie. In questi casi è il diritto che si adegua e segue i fatti. C'è poi un altro aspetto interessante per il giurista quando si ha anche fare con la Protezione Civile. In questa sede è stato più volte detto che la protezione civile non è un'amministrazione, ma io non sono molto d'accordo. Certo, non è un'amministrazione tradizionale, perché il Sistema Nazionale di Protezione Civile può essere visto come un sistema di "amministrazioni a rete" fondato su una pluralità di soggetti

amministrativi che sono tra loro funzionalmente legati. Questo modello amministrativo, che è sorto e si è affermato lentamente, ha origini negli anni 70 e non è stato il legislatore a immaginare questa forma di amministrazione. Sono stati la forza delle cose e il bisogno di fronteggiare situazioni di crisi che hanno prodotto la necessità di superare un'amministrazione troppo centralistica e statalista per una più cooperativa. Il legislatore è venuto dopo per recepire quel che è accaduto.

Queste considerazioni possono essere ritenute valide anche per la pianificazione. Se guardiamo il testo normativo precedente al decreto legislativo n°1 del 2018, ci accorgiamo che le previsioni normative al riguardo erano assai limitate. Le attività di programmazione di Protezione Civile erano già stabilite ma la disciplina della pianificazione non era presente in una norma di legge ma nelle sole direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri che si sono succedute. Anche sotto questo profilo, col decreto legislativo 1 del 2018, l'intervento del legislatore recepisce questo processo amministrativo che possiamo definire di "soft law", in quanto le direttive non hanno una capacità autovincolante ma mettono in atto dei processi che possono produrre una certa forza cogente.

Ma, una volta stabilito questo, occorre chiedersi perché il legislatore ha ritenuto di dover intervenire e cosa ha prodotto questo intervento.

L'irrigidimento delle previsioni normative è, prima di tutto, parziale. Infatti, sebbene sia vero che l'articolo 18 del codice della Protezione civile presenta una percettività maggiore rispetto alle esperienze precedenti, nel quarto comma si fa rinvio ancora una volta alle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri per la disciplina di dettaglio. È una norma che in qualche modo fa emergere a livello normativo tutta una serie di sovrapposizioni di "soft law" che nel frattempo si sono sviluppate ma non ha la pretesa di chiudere tutta la disciplina; rinvia così, ancora una volta, alla disciplina prodotta dalle direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

C'è una sorta di gioco degli specchi tra "norme rigide" e "soft law". Dunque, qual è il valore aggiunto di aver portato queste norme a livello primario? Innanzitutto, all'interno dell'articolo 18 viene fatta una precisazione più puntuale dei contenuti della pianificazione di Protezione Civile per cui è precisato che devono essere presenti le strategie operative, le indicazioni di intervento, meccanismi per garantire i flussi comunicativi tra autorità e componenti della protezione civile e i vari operatori che intervengono in raccordo informativo con i sistemi di allerta e deve essere assicurata l'informazione alla popolazione. C'è un termine che è rivelatore del motivo per cui si ritiene utile aver portato in sede normativa la pianificazione della Protezione Civile quando proprio nell'articolo 18 comma 1 si ribadisce che la pianificazione deve garantire l'*effettività* degli obiettivi di coordinamento. Difatti, il problema che si è posto è proprio questo perché gli strumenti di "soft law", che

prevedevano la pianificazione di Protezione Civile, non hanno appunto trovato una diffusa applicazione, se non per merito di qualche sindaco particolarmente attivo.

Inoltre, la previsione normativa previene un'altra distorsione del sistema precedente. Sono totalmente d'accordo con il prof. Morisi quando sostiene che non ha molto senso che i comuni piccoli facciano le stesse cose dei grandi comuni e, per questo, ha grande rilevanza il riferimento più volte presente nel codice della Protezione civile alla individuazione degli ambiti territoriali ottimali. Naturalmente una previsione del genere può essere contenuta solo in una normativa di rango primario, anche perché è necessario precisare che questi ambiti territoriali ottimali derogano alle funzioni fondamentali dei comuni. Se non ci fosse questa attribuzione derogatoria agli ambiti ottimali, le funzioni necessarie di protezione civile inevitabilmente entrerebbero in contrasto con l'art.14, comma 27 del D.L. n.78/2010, che definisce le funzioni fondamentali dei comuni.

Ci sono poi altre indicazioni importanti che possono giustificare questo bisogno di normazione sulla pianificazione di Protezione Civile: un raccordo con i poteri dei comuni, e dei sindaci in modo particolare, la necessità che il potere di ordinanza sia coerente con i piani degli altri enti e con i piani di Protezione Civile. Deve esserci uno stretto legame tra potere di ordinanza e pianificazione di protezione civile.

Tuttavia, c'è un problema importante che potrà essere, in futuro, oggetto di verifiche. Sul piano giuridico i poteri di ordinanza sono tali in quanto hanno un certo margine di libertà. Da un punto di vista di coerenza con i piani di Protezione Civile significa apporre un vincolo su atti che normalmente sono abituati a non averli. Questo è il nocciolo della questione. C'è di nuovo un richiamo alla necessità del coordinamento tra piani di Protezione Civile e piani urbanistico-territoriali nella direzione di migliorarne l'indirizzo e vincolare la pianificazione del territorio con le informazioni ricavate dai piani di protezione civile. Allo stato attuale questa norma è sicuramente di rilievo ma probabilmente ancora debole nello stabilire il livello di vincolatività e superiorità dei piani di Protezione civile su quelli urbanistici. L'elemento di prescrittività dei piani di Protezione Civile è difficile da valutare allo stato delle cose. In Italia, per ragioni anche del tutto giustificate, si trovano una congerie molto ampia di atti di pianificazione su una stessa area territoriale: si sovrappongono piani territoriali, piani ambientali, piani paesaggistici, piani industriali e così via. Ora c'è bisogno di tenere in considerazione all'interno degli strumenti di pianificazione di un territorio anche il piano di Protezione Civile. Ma qual è il grado di gerarchia tra questi piani? Non è facile dare una risposta perché la norma tace. Forse si è persa un'occasione per dare una risposta a questo tema.

Un altro tema affrontato dalla nuova normativa è quello della partecipazione che è già stato sottolineato più volte. Effettivamente questa costituisce la novità più significativa

del decreto legislativo 1 del 2018 perché nella precedente disciplina non c'era alcun accenno alla partecipazione nella attività di pianificazione. Questo non vuol dire che in realtà non ci fossero dei disciplinari normativi sulla partecipazione emanati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Alcune di queste direttive si occupavano anche della partecipazione, ma intesa più come necessità di garantire un flusso informativo alla popolazione. Come anche accennava in precedenza il prof. Morisi, non bisogna confondere l'informazione, che risulta essere un elemento importante di corresponsabilità o per meglio dire di accrescimento della consapevolezza della cittadinanza, con la partecipazione che implica un apporto reale che i cittadini possono dare all'attività di pianificazione.

Ora su questo aspetto ci sono significative novità nel decreto legislativo 1 del 2018, perché si rintracciano varie forme di partecipazione. Innanzitutto, c'è una partecipazione all'attività giuridica. Come prevede la norma, i cittadini partecipano attraverso il volontariato organizzato, quindi organizzazioni stabili o mediamente stabili, all'attività di pianificazione, influenzando dunque sul processo decisionale. Si può accostare questa forma di partecipazione a quella che - tutto sommato - ricalca altre forme di partecipazione al procedimento amministrativo che il nostro ordinamento già conosceva, anche se non deve essere sottovalutata la portata di questa previsione, visto che la legge più importante sul procedimento amministrativo non prevede l'applicazione della partecipazione nei confronti degli atti a contenuto generale quali sono, invece, le pianificazioni. Quindi si tratta di un contributo importante anche se, nell'urbanistica, nella pianificazione paesaggistica e nella pianificazione territoriale in generale è tutto sommato una forma di partecipazione che già conoscevamo. Dall'altro canto si prevede anche la partecipazione organizzativa di queste organizzazioni di volontariato perché fanno parte di quella "amministrazione a rete" che è la protezione civile. La peculiarità di questa organizzazione è data anche dall'inclusione delle organizzazioni civili tra quelle istituzionali. Era anche questo un dato già noto ma rispetto al quale ci sono tre aspetti che meritano di essere sottolineati. Il primo si trova nell'articolo 41, comma 2, del decreto legislativo 1 del 2018, in cui si prevede che le organizzazioni di volontariato sono autorizzate a intervenire direttamente quando sono impossibilitate a comunicare e a raccordarsi con le autorità componenti di Protezione Civile. Qui si registra una novità rispetto al passato. Probabilmente nella realtà dei fatti questo già avveniva, ma non è irrilevante che arrivi una legittimazione normativa. Ciò vuol dire che questi soggetti devono di norma accordarsi con le istituzioni e devono anche attenersi ai piani di Protezione Civile ma, se questo non è possibile, sono legittimati ad agire avendone quasi il dovere. Si tratta comunque di organizzazioni di volontariato stabili, che si suppone siano anche state formate all'interno di programmi di Protezione Civile, ma realizzano un'altra forma di partecipazione, che forse sarebbe più corretto chiamare, come veniva accennato all'inizio di

questo incontro, forme di cittadinanza attiva. Infatti, in questo caso, l'associazione non partecipa alla formazione di un'attività giuridica ma interviene direttamente e materialmente.

Rispetto a questo c'è un'ulteriore apertura alla partecipazione diretta perché l'intervento non è riservato solo alle associazioni già consolidate ma anche ai singoli volontari. Si assiste così a un riconoscimento delle realtà più informali di volontariato, come sono quelle costituite anche dal singolo cittadino che si attiva autonomamente. Questo trova riscontro nell'articolo 31 comma 3. Anche in questo caso si autorizza la realizzazione di interventi occasionali da non confondere con gli interventi strutturati. La norma stabilisce i contorni entro i quali tali interventi dei singoli possono essere considerati legittimi. Innanzitutto, si prevede che l'intervento deve avvenire per tutelare la sfera personale e quindi per contribuire al salvataggio di familiari o per tutelare interessi di prossimità. È opportuno precisare che qui stiamo fuori dal perimetro della pianificazione, perché questa partecipazione si situa in un caso di emergenza dove la macchina organizzativa non è ancora all'opera. Sempre l'articolo 31 recita che la partecipazione occasionale può essere ulteriormente ampliata dalle regioni, estendendone l'applicazione per altre fattispecie. Vi è così un'apertura interessante a quelle forme di partecipazione che non sono necessariamente organizzate, ma che sono episodiche, occasionali e frutto di azioni volontaria. Questo passaggio non è banale perché la visione tolemaica del mondo, come prima ho scherzosamente detto, non è solo del legislatore: anche le amministrazioni pensano di poter razionalizzare tutto. Ci si accorge che invece c'è bisogno e necessità di altri interventi anche perché spesso le conoscenze del territorio sono diffuse e non appartengono alle sole amministrazioni.

Si tratta, peraltro, di un'evidenza che è già in atto anche in altri campi dell'amministrazione pubblica e che trova la sua origine nell'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale nella nostra Costituzione che ammette la possibilità dei cittadini di prendersi cura degli interessi generali e quindi della tutela anche del territorio. Queste forme ulteriori di partecipazione, ammesso che si possano davvero chiamare così, creano anche comunità e relazioni di senso. Il volontario si attiva per risolvere un problema concreto ma quasi mai il valore di quelle esperienze nella risoluzione del caso concreto finisce lì; sono queste occasioni per creare relazioni, per sviluppare un senso di fiducia tra le persone con le istituzioni e quindi per creare quel presupposto di carattere sociale che poi è fondamentale perché gli interventi abbiano successo. Anche se il decreto legislativo 1 del 2018, riguardo agli interventi occasionali, si sofferma solo nell'ipotesi di emergenza, a mio parere la pianificazione di Protezione Civile dovrebbe essere intelligente a saper recepire quelle altre forme di partecipazione civica.

Inoltre, al di là delle prescrizioni dedicate dal codice della protezione civile, la pianificazione potrebbe anche essere l'occasione per ampliare e includere altre esperienze di partecipazione. Per quanto riguarda, per esempio, i contratti di Fiume, l'articolo 68 del codice ambientale è talmente semplice ed essenziale che non è neanche di grande aiuto e anche in questo caso si fa riferimento a un'attività che nasce dalle sperimentazioni sociali dove i cittadini si attivano insieme alle istituzioni per prendersi cura di pezzi del territorio. I contratti di Fiume, però, non sono facilmente inquadrabili in termini giuridici. Se ne trovano diversi, infatti. Alcuni appaiono come contratti di sviluppo locale, veri e propri patti territoriali pensati per lo sviluppo economico; altri sono, viceversa, accordi che disciplinano interventi molto specifici di manutenzione delle aree e altri prefigurano una sorta di pianificazione contrattata. Sono cose molto diverse tra loro e a mio modesto parere trovo interessante dire che la pianificazione di protezione civile non dovrebbe guardare con disattenzione a questo tipo di esperienze, a differenza di quello fatto con l'urbanistica dove invece si è fortemente avuto un atteggiamento ostile verso esperienze questo tipo. Dovrebbe aprirsi nel valorizzare questa esperienza all'interno della pianificazione di protezione civile, sapendo che se non si vuole soffocare queste esperienze, il modo per recepirle non è quello di irrigidirle ma è quello di saper comprendere che dietro quella esperienza c'è una valorizzazione, una cura del territorio che può essere utile al momento dell'intervento.

Un altro fenomeno molto diffuso, prevalentemente nei centri urbani, è quello dei patti di collaborazione, che sono accordi che vengono stipulati sulla base di regolamenti comunali, in cui dei cittadini si attivano per prendersi cura di spazi urbani, spesso quelli abbandonati o che sono in condizioni di degrado, per riattivarli uso di fini sociali. Anche questa è una forma di partecipazione, se vogliamo usare ancora una volta questa parola, che è fatta di intervento reale, ma il cui valore sta proprio nella costruzione di relazioni che è fondamentale per poi rendere efficace anche le politiche pubbliche. Questa esperienza può essere in qualche modo ripresa dai piani di Protezione Civile, nel senso che dovrebbe essere nell'intelligenza del pianificatore capire che quella esperienza che non è pensata per prevenire un rischio futuro ma è pensata per soddisfare un interesse presente e immediato, che tuttavia è di grande valore civico. Si tratta di esperienze che nascono fuori dalla pianificazione, ma la sfida è quella di avere uno strumento di pianificazione che sia intelligente e capace di integrare la normativa. Il recepimento ulteriore di queste altre forme di partecipazione potrebbe rafforzare l'effettività della pianificazione di protezione civile.

Concludo dicendo, infatti, che la previsione obbligatoria della pianificazione di protezione civile è senz'altro positiva per le ragioni fin qui dette, ma non è saggio indulgere in troppo facili ottimistiche previsioni. L'obbligo di pianificazione è, infatti, privo di strumenti

sanzionatori che ne assicurino l'integrale adempimento delle pubbliche amministrazioni, la qual cosa, peraltro, è ben conosciuta nel nostro paese.

Quindi risulta importante questa forma dialettica di emersione legislativa che continua a stabilire un dialogo con gli strumenti di "soft law", perché può consentire il rimedio ad applicazioni amministrative non fedeli. Così come considero positive le aperture alle nuove forme di partecipazione, soprattutto se saranno in grado di cogliere le potenzialità che la norma non esprime ancora del tutto ma che ha il coraggio di indicarle.

Luca Ferraris: Grazie mille, grazie di nuovo per le suggestioni che possono essere affrontate nella successiva fase, nel dibattito del pomeriggio. Adesso, farei fare l'ultimo intervento della mattinata, chiamando il professor Luigi Pellizzoni, professore di sociologia all'Università degli Studi di Pisa. A lui è stato richiesto di restituire sulla dimensione sociale della Protezione Civile ed in particolar modo della pianificazione di Protezione Civile. Abbiamo visto adesso la dimensione giuridica ma sono molto interessato anche a capire qual è la dimensione sociale soprattutto nella rete di relazioni tra saperi esperti e quelli profani.

Le relazioni tra esperti, decisori pubblici e cittadini nella pianificazione partecipata e nella gestione delle situazioni di crisi

Luigi Pellizzoni

Professore Ordinario di Sociologia dell'Ambiente e del Territorio presso l'Università degli Studi di Pisa, Dipartimento di Scienze Politiche

Benissimo, grazie. Cerco di essere sintetico il più possibile. Grazie dell'invito. Il compito che mi è stato affidato era particolarmente complesso: la relazione tra esperti, decisori pubblici e cittadini nella pianificazione della gestione delle crisi. Diverse cose che dirò si collegheranno fortunatamente con gli interventi precedenti, senza che lo avessimo concordato. Vorrei parlare di quello che si può fare, inquadrando alcune problematiche che sono legate a questo tema, parlando della partecipazione e poi del rischio, mettendo in relazione il concetto di vulnerabilità e quello di resilienza e ricollegandoli al sapere esperto. La normativa che è appena entrata in vigore evoca, come abbiamo visto in precedenza, la partecipazione in vari modi e quindi i cittadini singoli e associati, accennando anche alle comunità. La terminologia utilizzata trova collegamenti con altre normative (penso alla normativa Seveso che ha avuto anch'essa una sua evoluzione), accanto a quella parte di

normativa dove si accenna al pubblico interessato. Nel decreto legislativo, nello specifico gli art. 8, 9 e 31, vengono menzionati anche altri soggetti. Questi ultimi possono essere identificati come il regolatore e il fornitore del servizio, ovvero la pubblica amministrazione in senso ampio e poi nello specifico la comunità scientifica. Menzionando l'art. 19, viene richiamato il Servizio Nazionale della Protezione Civile con varie modalità d'impiego, ma non mi sembra venga menzionato il concetto del sapere esperto. Una domanda che è emersa negli interventi precedenti è quella della definizione degli scienziati come esperti. Proverò a rispondere a questa domanda nel corso del mio intervento. Un parallelo è dato dall'evoluzione di altre normative, come ad esempio la valutazione di impatto ambientale o la normativa Seveso, che è nata incentrandosi sull'informazione per poi evolvere includendo molti elementi propriamente partecipativi. Abbiamo a che fare in tal senso con due questioni. Una la potremmo definire di relazione tra categorie di soggetti: la pubblica amministrazione, gli esperti e la popolazione. L'altra concerne una dimensione cognitiva, legata ai contenuti degli interventi e di pianificazione.

Come è stato richiamato nei precedenti interventi, ci sono tre diverse accezioni di partecipazione: una è l'informazione; un'altra è la consultazione, ovvero l'ascolto dei cittadini, il prendere in considerazione quello che i cittadini dicono. Questa, per esempio, è l'accezione classicamente inclusa nella valutazione di impatto ambientale. Una terza accezione è quella di partecipazione alle decisioni vere e proprie. Quando parliamo di partecipazione, dobbiamo fare molta attenzione in quanto abbiamo queste varie declinazioni. Per coinvolgere in maniera più diretta i cittadini bisogna anche tener presente perché non si partecipa, perché non ci si attiva. Di solito le ragioni sono di due tipi: le forme di esclusione in maniera deliberata o in maniera involontaria. Si possono escludere esplicitamente categorie di soggetti dalla possibilità di partecipare perché vivono in un territorio amministrativamente differente oppure perché si richiedono delle competenze specialistiche o tecniche che non possiedono. Più delicata è l'esclusione non voluta e scoperta a posteriori. Altro aspetto è l'auto esclusione ovvero un cittadino che potrebbe partecipare ma non lo fa per ragioni legate al rapporto che il soggetto ha con la situazione, con il contesto e con i suoi interlocutori. Quindi si forma l'idea che il suo contributo sia inutile, che possa essere manipolato, che possa andare in direzione diversa da quella che desidera. Nel momento in cui si pianifica un intervento partecipato, i soggetti con cui collaboro, che si attivano, sono delle sottocategorie molto delimitate e che assolutamente non mi rappresentano tutta la popolazione. Spesso si è visto nei processi deliberativi, che il professor Morisi menzionava prima, che i soggetti coinvolti sono delle categorie ben identificabili. Di solito sono persone già attive su vari fronti. Quindi c'è l'obiettivo di coinvolgere più persone ma finisco per coinvolgere sempre le stesse. Questa è una criticità.

In questa sede parliamo chiaramente del processo partecipativo volto alla conoscenza dei rischi su un territorio. Il discorso è abbastanza complesso, quindi cerco di riassumere alcune cose che possono essere di qualche utilità. Bisogna premettere che esiste una distinzione tra pericolo e rischio, che tutti conosciamo. La pericolosità intesa come hazard rimanda alla fonte potenziale di danno sulla base delle caratteristiche intrinseche di un oggetto mentre il rischio, ovviamente, è una nozione probabilistica. C'è un problema che possiamo chiamare di rischio valutato dove oltre a conoscere la probabilità dobbiamo tenere conto anche della magnitudo del danno. È inevitabile pensare a quanto sia importante nella valutazione del rischio, poter tenere conto della gravità delle conseguenze e questa lettura viene fatta non soltanto dal generico cittadino ma viene fatta anche dall'esperto. Di contro, c'è la questione del rischio percepito da attori diversi tra loro. Sappiamo che l'elemento probabilistico è di difficile stima e valutazione da parte di tutti noi sia quando un evento coinvolge la sfera che ci è familiare sia quando noi ci troviamo in un ambiente che non è familiare. Alcuni psicologi hanno studiato l'elemento della familiarità in contrapposizione alle fonti di rischio. Dallo studio è emerso che se uno è abituato a interagire con fonti di rischio, tende a sottostimarle, mentre la non familiarità di un fenomeno porta ad una sovrastima. Un rischio liberamente accettato è preferito a un rischio imposto. Si dà quindi una valutazione differente in base alla capacità percepite di gestire, di sottrarsi o di reagire rispetto alla fonte di rischio. Per esempio, tutti usano i cellulari, esponendosi alle radiazioni elettromagnetiche che producono, ma l'installazione di antenne suscita forte diffidenza e opposizione da parte di chi se le trova di fronte a casa.

C'è poi una differenza tra fiducia interpersonale e sistemica. A livello interpersonale la fiducia ha un aspetto cognitivo (so cosa l'altro sa fare) e affettivo (penso che sia bene intenzionato verso di me). A livello sistemico vale un giudizio sull'affidabilità complessiva di un sistema, in parte in base ad assunzioni normative (i pompieri o la polizia hanno un compito istituzionalmente riconosciuto), in parte in base al comportamento pregresso dell'organizzazione, la memoria storica, quello che accaduto in passato. Questo si lega a sua volta alla questione della responsabilità. La "liability" ovvero la responsabilità nel senso legale è differente dalla responsabilità in senso politico, ossia rendicontabilità. Nel secondo caso è presente sia l'elemento del prendersi carico ma anche quello della "responsiveness", cioè della responsività, ovvero la capacità di ascolto che è una delle ragioni che dovrebbe giustificare il senso della partecipazione. Quindi la questione dell'assunzione di responsabilità e del modo in cui viene distribuita è molto importante. È una cosa che spesso viene trascurata, a mio parere.

Ci sono ancora due questioni che vorrei trattare: una è la posizione sociale che si occupa rispetto a una questione. Se ritengo di poter agire sul problema, allora lo configuro

come un rischio, ovvero come qualcosa i cui effetti si produrranno anche in base a come io prendo le decisioni. Se invece non penso di poter agire sul problema, allora lo configuro come pericolo, come una sorta di roccia che incombe sulla mia testa, una spada di Damocle rispetto a cui non posso fare nulla. Puntare l'informazione sugli aspetti probabilistici degli eventi significa inquadrali come rischi, cosa utile se il destinatario pensa di avere margini d'azione; se invece non pensa di averne allora l'informazione così configurata è poco utile e conviene forse puntare maggiormente sulla presa in carico rispetto alla potenzialità del verificarsi degli eventi. Sentirmi dire dal medico che un'operazione ha l'80% di probabilità di successo, è certo meglio che sentirsi dire che le probabilità sono il 20%, ma a me serve sapere cosa succede se non faccio l'operazione o se l'operazione va male. Questa discrepanza di prospettiva crea delle criticità e ovviamente cambia anche l'accettazione dei rischi e dei benefici. Per tradurlo in termini pratici: Se io abitavo sotto il ponte Morandi se mi avessero detto che c'era il rischio X di un crollo la cosa non avrebbe avuto molto senso, perché per me la situazione era quella di una pietra incombente. Parlare di accettazione del rischio in casi del genere non ha molto senso. E questo crea conflitti e incomprensioni tra chi crede di comunicare correttamente e chi riceve un'informazione poco utile, che può anche suonare come scarico di responsabilità. La differenza di prospettiva rispetto a un evento tra chi ha e chi non ha capacità d'azione implica anche una differenza rispetto al tipo di interventi da effettuare. Chi è nella posizione del pericolo tende a preferire che vengano ridotti il più possibile quelli che si chiamano "errori del secondo tipo" cioè i falsi negativi, ossia il non vedere che un problema c'è. Detta in soldoni si preferisce "esagerare" come misure di sicurezza; le si preferisce ridondanti in maniera tale da mettere il più possibile al riparo da problemi. Chi è nella posizione del rischio tende a cercare di ridurre gli "errori del primo tipo", ovvero i falsi positivi, trovare problemi che non esistono o esistono in misura inferiore. Cioè non vado a costruire una cosa che sopporti un carico 100 volte maggiore di quello che penso che passerà, in quanto spenderei dei soldi inutilmente ma cerco di studiare esattamente il livello di carico per la mia struttura.

Spesse volte nella pianificazione ma anche in altri casi, conta molto richiamare il concetto di ambiguità, ovvero il fatto che un problema possa essere visto da punti di vista diversi e con domande e risposte altrettanto diverse. Questo accade perché un conto che io veda ad esempio la questione di ambientale come un problema che possa ricadere sulla mia salute e altro punto di vista come qualcosa che incide sulla mia possibilità di lavorare. Penso ad esempio alla questione dello stabilimento ILVA di Taranto. Questa visione può essere associata ad una problematica ambigua. I punti di vista da cui vedere la questione sono due: c'è chi vede il lavoro e chi guarda alla problematica ambientale e sanitaria ma entrambe possono essere considerate posizioni legittime.

In una pianificazione è molto probabile che l'ambiguità si presenti e che debba essere in qualche modo gestita tenendo conto che possono esserci punti di vista completamente diversi, senza pretendere di arrivare al punto in cui tutti vedono il problema esattamente allo stesso modo, non solo perché alcuni sono (più) "agenti" e alcuni sono (più) "pazienti" ma anche perché le prospettive (valori, interessi ecc.) da cui si vedono le problematiche sono differenti. Per quanto riguarda anche il rapporto tra l'autoattivazione del soggetto come primo attore di Protezione Civile all'interno del D.lgs 1/2018, rispetto al ruolo del Servizio Nazionale della Protezione Civile non è detto che la visione delle due posizioni sia identica per tutti. C'è poi il discorso dell'amplificazione sociale del rischio, ovvero il fatto che la comunicazione può avere effetti di enfattizzazione o distorsione, in base ovviamente alla mia percezione del rischio. Credo che su questo sia inutile insistere.

Sono arcinote le questioni sulla regolamentazione della pianificazione e le trovo due visioni completamente diverse. Alcune delle strategie che possono essere descritte sono quelle chiamate come "modello ABC" cioè atteggiamento-comportamento-scelta. Questo vuol dire che io attraverso l'informazione cerco di convincere le persone su qual è il comportamento adeguato, e una volta convinte le persone faranno seguire scelte coerenti. L'altro approccio è invece quello che è stato definito del "*nudge*" cioè della creazione di vincoli comportamentali che orientano le pratiche e le routine. La prima via punta all'informazione e l'educazione, l'altra punta invece alla pianificazione nel senso proprio fisico e materiale della situazione. Non credo che ci sia una soluzione ottimale tra le due, ma probabilmente devono essere considerate modelli o strategie diverse da seguire e combinare a seconda dei casi.

Sulla questione della vulnerabilità e della resilienza c'è da dire che sono state sempre definite come un attributo del soggetto, quindi una suscettibilità alla l'impatto di un evento negativo, dipendente dalle caratteristiche sociodemografiche dello stesso o del gruppo cui appartiene. C'è però da aggiungere anche l'aspetto che potremmo definire relazionale, legato alle aspettative comportamentali e alle scelte effettuate da parte dei decisori e delle organizzazioni rilevanti, rispetto a ciò che il soggetto è effettivamente in grado di fare.

Secondo me è bene fare una distinzione concettuale sul ruolo dell'esperto e dello scienziato. Il secondo è colui che formula quesiti in modo tale da trovare modi appropriati per rispondervi. L'esperto invece viene coinvolto in questioni poste da altri, quesiti ai quali può non esservi e spesso non c'è una risposta che rientra unicamente nel campo di competenza dell'esperto stesso. L'esperto solleva poi un problema che gli studiosi spesso chiamano di "principal/agent". Chiedendo il parere esperto si tende ad ovviare ad una mancanza di conoscenza che di mio non possiedo ma non essendo competente non posso sapere se la risposta che mi viene riportata è corretta o sbagliata. Per contro l'esperto è

vincolato al mandato che gli è stato assegnato. Questo evidenzia una problematica che spesso viene trascurata, cioè l'esperto tende sempre a trasgredire per eccesso o per difetto i limiti precisi della sua competenza, il che poi spesso viene fuori anche nei contenziosi giuridici. Non è una questione di incompetenza o scorrettezza: è che il problema che emerge dalla vita reale non è trattabile in maniera esaustiva da nessuna delle discipline coinvolte. Il concetto, se volete può essere ripreso nella discussione successiva ma può essere considerato un problema molto importante anche perché dà luogo a quelle controversie che accennava il prof. Morisi, nel suo intervento precedente. Questo ha che fare con la questione della sufficienza dell'evidenza, ai fini non di una discussione scientifica ma di una decisione pratica o legale. Si parla al riguardo, per esempio, di "incertezza fabbricata", nel senso che allo scopo di procrastinare una decisione si evidenziano gli elementi di incertezza e di non conoscenza quasi inevitabilmente presenti in questioni complesse e controverse. Da quello che leggevo stamattina sui quotidiani, pare che nella relazione sulla manutenzione del ponte Morandi si sia giocato sulla valutazione dell'incertezza rispetto ai segnali che emergevano sui problemi della statica del ponte, ovvero della capacità di carico.

Quello che emerge da questo discorso lo si può chiamare il "doppio binario" dell'esperto/scienziato. Il primo binario vede in azione l'esperto, il quale chiede fiducia rispetto a un sapere affidabile. Se le cose vanno male allora si passa sul secondo binario, quello dello scienziato, che si schernisce facendo notare che la conoscenza scientifica non può dare mai certezze assolute. Questo cambio di casacca e di quadro porta danni incalcolabili sul rapporto fiduciario tra scienza e pubblico. Secondo il mio parere, una delle ragioni fondative della crescente sfiducia, diffidenza del pubblico deriva dal fatto che alla richiesta di affidamento non fa seguito non tanto la garanzia assoluta del risultato ma la presa in carico delle conseguenze se le cose non vanno come previsto. Questo è uno dei problemi principali, che si collega ai punti descritti in precedenza della posizionalità e della responsabilità.

Mi avvio alla conclusione del mio intervento, cercando di rispondere al quesito posto di che tipo di interazione virtuosa con i cittadini ci potrebbe essere nella crisi; mi sento di dire che alcuni punti, come ad esempio capire su quali aspetti occorre concentrarsi per superarla, ci porta a fare un'analisi delle ragioni della sfiducia. Possiamo dire che se in un luogo ci sono stati degli eventi, di essi rimane memoria. Di conseguenza esistono dei "past records" positivi o negativi che incidono sulla percezione dei rischi e della capacità d'azione e la valutazione di affidabilità degli interlocutori. La (ri)costruzione del rapporto fiduciario va pensata in un'ottica di medio termine, non è un processo immediato, e bisogna tenere conto della posizionalità degli attori, le diversità di prospettive, dunque l'ambiguità delle problematiche, e la distribuzione delle responsabilità rispetto alla capacità di azione. Occorrono azioni da

mettere in campo insieme alla cittadinanza che siano effettivamente e realisticamente svolgibili da tutti, evitando di scaricare responsabilità non corrispondenti alla capacità di agire e di schiacciare la pianificazione interamente sull'approccio "ABC" o quello "nudge". Altro spunto fondamentale è di non "giocare" sul doppio binario della scienza e dell'expertise. Partecipazione come collaborazione non significa formulare richieste e pretendere che si venga ascoltati e che queste richieste vengano ottemperate ciecamente ma significa ascoltare la risposta e proporre un aggiustamento reciproco. Possiamo aggiungere che "responsiveness" significa "venirsi incontro", non "reagire". Ultimo suggerimento nella gestione dei processi partecipativi che siano o di consultazione o di coproduzione della decisione, è di non suscitare aspettative che poi vengano disattese, definendo chiaramente gli obiettivi e i limiti del processo, pena disillusioni e quindi crisi di fiducia difficilmente recuperabili in tempi brevi.

Termino qui, grazie per l'attenzione.

L'azione degli operatori di protezione civile tra responsabilità giuridiche, condivisione comunitaria ed efficacia della governance sulla riduzione dei rischi

Marco Altamura

Avvocato, Consigliere Giuridico di Fondazione CIMA.

Il tema che mi è stato assegnato è "l'azione degli operatori di Protezione Civile tra responsabilità giuridiche, condivisione comunitaria ed efficacia della governance sulla riduzione dei rischi".

Le mie considerazioni al proposito attingono da un serbatoio che abita presso Fondazione CIMA e che contiene tutti i casi giudiziari che riguardano le attività di Protezione Civile. Abbiamo a disposizione 10 anni di sentenze e da un decennio osserviamo tutti i procedimenti penali che sono stati aperti inerenti alle tematiche della Protezione Civile. In questi anni di osservazione e studio, il dato che risalta subito è quello che riguarda la responsabilità penale colposa degli operatori, ma c'è molto altro.

Prima di addentrarmi su questo, mi sia consentito dare qualche numero per una prima analisi di contesto. Ad oggi ci sono 97 procedimenti penali pendenti e il primo dato di grande interesse è che se si esamina il periodo che va dal 1992 al 2005, si rinvengono 7 processi, mentre esaminando il periodo successivo (2006-2018) ne troviamo oltre 100. Va

detto, tra l'altro, che l'aumento dei processi non pare correlabile all'aumento di fenomeni naturali. Dalle sentenze emerge poi che i soggetti coinvolti sono quasi sempre i sindaci, ma anche amministratori pubblici comunali e regionali, funzionari, tecnici e persino i volontari. I processi vengono aperti nella quasi totalità delle regioni italiane e, particolarmente, in quelle i cui territori risultano più fragili dal punto di vista dei rischi; può anche però opinarsi che oltre alla conformazione del territorio, un altro tratto distintivo possa ricavarsi dalla "sensibilità" di alcune procure rispetto ad altre; ad esempio riferisco, per specificare meglio, il caso dell'alluvione nella Regione Piemonte del 1994: alcune procure archivarono, alcune portarono a giudizio e altre nemmeno aprirono il procedimento. Le condotte contestate sono quasi sempre legate alla negligente pianificazione, all'omissione di doverose cautele riferibili alla sicurezza dei territori, ma anche relative ai messaggi di allertamento e, più in generale, alla comunicazione alla popolazione. I reati contestati, quasi sempre nella loro forma colposa, sono quelli di omicidio, di lesioni o disastro, ma vi sono anche imputazioni specifiche dovute ad inondazioni, frana o crolli.

Tutto questo materiale a nostra disposizione non è ancora oggetto di una vera e propria ricerca: non abbiamo ancora messo a punto un vero e proprio metodo d'analisi e, quindi, ci limitiamo a formulare delle considerazioni su base personale. Ritengo dunque che le considerazioni che si possono trarre da questo Osservatorio riguardino: lo spaccato di società che ne esce; l' (ab) uso del diritto penale; gli effetti del fenomeno del controllo giudiziario sul Sistema di protezione civile; la valutazione d'efficienza e d'efficacia del Sistema ad opera del controllo giudiziario. Potrà sembrare un approccio pretenzioso, ma tengo a dire che queste considerazioni sono appunto tratte da uno studio che fa riferimento a centinaia di testimonianze, molte perizie, rapporti di polizia giudiziaria, innumerevoli reperti foto e video, memorie e atti d'impugnazione delle parti processuali, provvedimenti e sentenze di giudici di merito e di legittimità: insomma, una mole enorme di documentazione tale da poter operare non solo una forensic investigation, ma persino una vera e propria ricerca sociale.

Emerge dunque, a mio avviso, che:

a) La pianificazione di emergenza, pur strumento obbligatorio e di evidente utilità in caso di catastrofi, non è una priorità per le amministrazioni che se ne devono dotare e far uso; con l'effetto di un modestissimo investimento valoriale ed economico e di una scarsa conoscenza della questione in generale e della procedura in particolare da parte di amministratori, funzionari e cittadini; e spesso neppure fa eccezione quell'Amministrazione che ha già subito un evento catastrofico (si vedano, al proposito, i casi di Messina, Olbia, Capoterra, Genova);

b) La Protezione Civile va fatta non tanto con il pessimismo, quanto con il catastrofismo; nel senso che un operatore di protezione civile viene assolto certamente da ogni colpa se si configura la peggiore catastrofe e si attiva per evitarla (ne è esempio il caso Sarno, ma anche quello della frana a Pollain in Valle d'Aosta); con l'effetto di indurre l'operatore a elevare sempre il tipo di allerta e le misure di protezione, per evitare ipotesi di incriminazione personale; e con l'ulteriore conseguenza che il decisore – consapevole di un certo precauzionismo del previsione - non è sempre confidente e viene indotto a disattendere la previsione (si veda quello che è successo a Genova nel 2011 e più di recente a Parma);

c) la comunicazione e l'informazione ai cittadini è scadente: non è professionale, non è adeguata, non raggiunge efficacemente il destinatario. Ovviamente il riferimento è al processo seguito al terremoto dell'Aquila. Emerge però anche come la comunicazione del rischio sia un rischio in sé e ciò sia in termini di responsabilità (essendo essa stessa uno dei doveri più pregnanti dell'operatore come ben espresso nei principi della "sentenza Grandi Rischi"), sia in termini di efficacia (perché può produrre effetti diversi dai voluti e può incrinare la fiducia tra emittente e destinatario). Il tutto in un contesto mediatico complesso, di difficile governo ed orientato più a logiche di mercato (notizia come merce e, meglio, se intorno a temi quali sesso, sangue, soldi, sensazionalismo: le così dette "4S") che di corretta informazione;

d) gli esperti di eventi catastrofici - categoria della quale ha già trattato prima e meglio il prof. Pellizzoni - avanzano spesso, tra di loro, tesi e giudizi differenti sulla eccezionalità e prevedibilità degli eventi, generando una forte incertezza sulle questioni in oggetto e, di fatto, una scarsa credibilità della comunità scientifica; con l'ulteriore effetto di assegnare al Giudice il ruolo di validatore di una tesi rispetto ad un'altra, seppur nel tracciato della pregevolissima sentenza "Cozzini";

e) le risorse per una prevenzione strutturale sono poche, gestite male e si sconta un contesto di scarso rispetto per l'ambiente, di pessima urbanizzazione, di un cattivo governo del territorio e di rapina dello stesso;

f) la cultura di protezione civile è gravemente insufficiente (lo dimostra il fatto di Refrontolo), tanto nei singoli cittadini, che nelle comunità e persino tra operatori professionali (e si esamina, a quest'ultimo proposito, il recente caso delle gole del Raganello); ciò vale persino per quelli normalmente esposti a rischio e magari anche già colpiti;

g) emerge tra gli operatori (soprattutto chi ha responsabilità di previsione e valutazione del rischio) un approccio da "protezione civile difensiva", non dissimile a quel fenomeno già noto tra i sanitari, che non solo induce a precauzionismo ed allarmismo (con le conseguenze ben immaginabili), ma anche a rinunciare alle funzioni, ovvero a costruire

intrecci di competenze e procedure per provare a mitigare il rischio di responsabilità personali.

In questo contesto esperienziale così rilevato, c'è poi il quadro giuridico e sociale che deve osservarsi all'intorno e secondo il quale:

- la protezione civile è questione trattata in Costituzione e oggetto di diverse sentenze della Corte Costituzionale: dunque può parlarsi di diritto di rango primario;
- il Sistema Nazionale di Protezione Civile ha funzioni di importanza fondamentale in quanto volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo" (come recita l'art. 1.1 del D.lgs. 1/2018);
- il cittadino è, nei fatti, considerato utente e fruitore del SNPC (sostanzialmente al pari del Servizio Sanitario Nazionale); e il riferimento appare tanto più corretto se si considerano quelle esperienze dove, in effetti, si è evidenziato che il cittadino si affida alla Protezione civile come il malato all'ospedale. Tanto che qualcuno ha paventato approcci di "ospedalizzazione del rischio", come di ospedalizzazione della malattia;
- il livello di investimento tecnologico, lo sviluppo delle conoscenze, la poderosa organizzazione apprestata, le esibite capacità predittive (che discendono da conoscenza scientifica), giustificano la richiesta di pieno adempimento dell'obbligazione (di protezione verso i cittadini) in capo agli Operatori; determinando così per il SNPC - ed i suoi operatori - una obbligazione di risultati piuttosto che di mezzi (e dunque un contratto sociale il cui cittadino creditore può pretendere un risultato che, eufemisticamente, potremmo dire "certo, liquido ed esigibile", appunto "moneta sonante");
- espunta nella società moderna la concezione fatalistica degli eventi, un evento lesivo da catastrofe naturale deve essere necessariamente attribuito ad un colpevole; questo perché - secondo la mia personale valutazione - così la responsabilità del fatto, ma ancor più, la responsabilità della soluzione, è in capo ad altri (al colpevole, appunto) e non a me, che così non mi devo prendere cura della vicenda. Si assiste, dunque, non solo ad un fenomeno di colpevolizzazione, di ricerca del capro espiatorio, quanto di deresponsabilizzazione: di chiamarsi "fuori dal gioco" della soluzione; gioco che - come è evidente - impone e pretende il coinvolgimento personale: perché se non sono io il colpevole perché lo è un altro, io non sono coinvolto e non mi devo assumere alcuna responsabilità per la soluzione del problema;
- il nostro sistema ordinamentale affida sempre più all'esterno di esso, ai privati, all'autocertificazione, ai professionisti esperti, la determinazione dei livelli di sicurezza; più in generale può dirsi che la stessa politica di prevenzione e gestione del rischio - la sicurezza insomma - è affidata a coloro che producono il rischio (industria, edilizia,

trasporti) o a coloro che lo debbono gestire (enti specializzati, professionisti), affidando poi al diritto penale il controllo di efficacia.

Si è così determinato un ruolo egemone del diritto penale a discapito di altre branche del diritto (si pensi a quello amministrativo dove invece questa materia ben albergherebbe se ci fossero Agenzie pubbliche deputate alla normazione ed al controllo). L'ordinamento relega, al più, talune forme di governo del rischio a sistemi di soglie e mere procedure organizzative, senza però farsi davvero carico della validazione normativa di queste. Questi sistemi di soglie e procedure mostrano, peraltro, tutta la loro inconsistenza a fronte di controlli giudiziari inclini a valutare le responsabilità in una logica ex post (a fatto avvenuto) e non ex ante, travolgendo l'operatore; quest'ultimo è normalmente sprovvisto di copertura normativa per l'esercizio della discrezionalità e neppure supportato, per la propria difesa - ma anche per la comprensione delle scelte assunte - dalla pratica dell'accountability, posto che assai raramente l'operatore si è preparato a rendere conto, appunto in sede di controllo, di quello che ha fatto e delle situazione in cui si trova ex ante.

In una tale miscela esplosiva, funge da detonatore l'istituto della colpa penale; questo, pur così carico di complessità (*"umbratile"* per molti versi, come è stato ben detto dal Presidente Blaiotta), viene posto nella mani del Giudice penale che da anni, nell'inerzia o, comunque, nell'inconsistenza del Legislatore, da fruitore di Legge è divenuto facitore di Leggi (in argomento, meglio si possono esaminare gli studi del prof. Morisi); e, dunque, la regola cautelare - a base del concetto di colpa - si forma di volta in volta nei singoli processi, con soddisfazione della gogna popolare, con dotte ma brutali interpretazioni giurisprudenziali e con seria compromissione dei principi di tipicità del diritto penale e di soggettività della responsabilità penale. Una certa forzatura interpretativa delle vicende in tema di rischio sottoposte a processo giudiziario, sembra congedarsi dai principi cardini del diritto penale e della responsabilità per colpa, per penetrare non tanto nell'ombra (dell'istituto della colpa), ma - piuttosto - nelle tenebre dell'arbitrio, posto che il Giudice (spesso suffragato dall'Esperto di turno) per quanto arbitro di ruolo e professionista dotato di consistente bagaglio di competenze, non ha alcuna legittimazione alla mediazione dei vari interessi sociali ed alla costruzione delle regole che ne sono la risposta.

Così che si viene indotti a fare protezione civile neppure con il pessimismo (come argutamente predicava il Prefetto Gabrielli), ma con il catastrofismo (c.d. teoria del *"worst case"*), in una spirale per la quale non ha più alcun senso allora operare in termini di soglia di ragionevolezza, di rischio accettabile, per traguardare invece la chimera del rischio zero. E per non dire di uno statuto di responsabilità penale che da personale per un fatto soggettivo proprio, diventa invece - *contra legem* - su base oggettiva, posto che l'operatore risponde comunque e sempre.

A questa situazione, che riguarda soprattutto la condizione in cui opera il singolo operatore, deve aggiungersi la difficoltà dell'Organizzazione di protezione civile di operare una reale ed efficace sussidiarietà di sistema.

Nelle sue intenzioni l'Organizzazione prescrive:

- un coordinamento delle varie pianificazioni e programmazioni multilivello e multisettore;
- l'ausilio di svariati enti in favore di coloro che ne hanno bisogno in ragione delle loro difficoltà di gestione del rischio prima e di risposta all'evento poi;
- una centralità del sistema di protezione civile nella prevenzione non strutturale (che significa: allertamento, pianificazione d'emergenza, informazione e comunicazione alla popolazione, educazione dei cittadini ad una cultura di protezioni civili ed esercitazioni).

Nei fatti però registriamo:

a) la farraginosità tecnica ed amministrativa, la lacunosità, la improvvida stratificazione della pianificazione e, comunque, la mancanza di coordinamento tra le molte pianificazioni e programmazioni territoriali; l'inestricabile intreccio di competenze tra gli Enti;

b) il fatto che le conoscenze e le soluzioni sono spesso in luoghi e tra persone diverse da coloro che hanno la disponibilità o il potere di disporre delle risorse ovvero di attivarle; anche se va detto di come molte cause dei disastri risiedano in improprie scelte locali, delle quali poi se ne dimentica quando viene richiesto, post evento, l'intervento dello Stato;

c) la prevenzione non strutturale è figlia di un "dio minore", non meritevole di quegli investimenti allocati (o anche solo allocabili) nelle grandi opere strutturali e, dunque, attività accessoria e di modesto valore sia economico che politico sociale.

Dunque, una sussidiarietà, una geometria variabile, un sistema a rete, magari anche ben progettato, ma che nella sua messa in opera e nel suo funzionamento – esaminato con le lenti delle quali ci siamo dotati in ragione del nostro Osservatorio – appare difettoso o, comunque, bisognoso di aggiustamenti.

In un quadro di questo genere è intervenuta la legge di riordino – ma anche di riforma – del Servizio Nazionale della Protezione Civile, provvedendo a dare alcune risposte ai problemi di efficienza e di efficacia del Sistema della protezione civile, ma anche disponendo in tema di governo del rischio. E la Partecipazione è una di queste risposte.

Al proposito, si veda l'art. 18, comma 2 secondo il quale: *"E' assicurata la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, al processo di elaborazione della pianificazione di protezione civile ..."*; e l'art. 31, comma 1 laddove si prevede che *"Il Servizio nazionale promuove iniziative volte ad accrescere la resilienza delle comunità, favorendo la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, anche mediante formazioni di natura professionale, alla pianificazione di protezione civile come disciplinata dall'articolo 18... "*.

La Legge di riforma però, pur prescrivendo il metodo partecipativo per la pianificazione di protezione civile, ha rimandato ad un atto secondario (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri e Indirizzi operativi del Capo Dipartimento) le forme e modalità della partecipazione dei cittadini al processo di elaborazione della pianificazione di protezione civile; e ad un atto del medesimo genere si rinvia anche per la definizione delle modalità di organizzazione e svolgimento dell'attività di pianificazione di protezione civile, del relativo monitoraggio, aggiornamento e valutazione.

Dette modalità e forme debbono (per quanto concerne la partecipazione) *"garantire la necessaria trasparenza"*; il valore che viene richiamato è evidente: la trasparenza garantisce un approccio consapevole al problema e, dunque, consente quell'esercizio di libertà, unico e vero presupposto della responsabilità.

E l'enfasi sulla trasparenza rimanda certamente alla necessità di evitare opacità ed incomprensioni: il che richiede metodo e tecnica che, qualificata e professionale, deve informare l'intero procedimento di elaborazione del piano.

Appare dunque evidente che questi atti (i DPCM e gli indirizzi operativi) dovranno produrre un modello di governance territoriale del tutto inedito e certamente in linea con le buone pratiche che si sono consolidate in questi anni in svariati settori della pianificazione e della programmazione; e se il metodo non potrà essere che quello della trasparenza, nel merito - è mia convinzione - si tratta di far riferimento all'intero settore del governo del rischio, posto che la norma (art. 18, comma 3) pretende che *"i piani ed i programmi di gestione e tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica territoriale devono essere coordinati con i piani di protezione civile al fine di assicurarne la coerenza con gli scenari di rischio e le strategie operative ivi contenute"*; ma anche che (ex art. 2, comma 4) *"sono attività di prevenzione non strutturale quelle concernenti le attività volte ad assicurare il raccordo tra la pianificazione di protezione civile e la pianificazione territoriale e le procedure amministrative di gestione del territorio per gli aspetti di competenza delle diverse componenti"*.

Il che lascia intendere - anche alla luce della precedente norma (art. 3, comma 6 L.225/92), sostanzialmente ripresa, ma ancor più enfatizzata nel nuovo testo - che la pianificazione diversa da quella di PC debba essere coerente a quest'ultima, ponendo così la pianificazione di protezione civile su un piano di sostanziale preordinazione o comunque di premessa logica.

L'effetto consiste, a mio avviso, che le modalità che saranno previste (dalle direttive e dagli indirizzi operativi) non potranno non avere incidenza a livello dell'intera pianificazione territoriale, determinandosi così una vera e propria governance nel senso più autentico del termine: cioè proprio quella modalità di cooperazione tra attori pubblici e privati che non si basa sull'esercizio prevalente della gerarchia istituzionale, ma che costituisce una rete che

vive di processi di collaborazione, co-decisione e di negoziazione diffusa tra enti, istituzioni, associazioni, gruppi di interesse e singoli cittadini.

Se a ciò si aggiungono – nella valutazione delle risposte date dalla nuova legge ai problemi di efficienza del Sistema- i seguenti elementi: *il ruolo di impulso e di regia del Dipartimento Nazionale rispetto a tutte le altre Parti del Sistema; l'opzione preferita del livello di "ambiti territoriali e organizzativi ottimali"; la validazione dei piani, la loro revisione e valutazione periodica; la necessità, per le Autorità di Protezione Civile, di investire con priorità assoluta nelle strutture e nel personale di protezione civile;* allora mi pare evidente che nel nuovo modello di pianificazione di emergenza si intenda giocare una più vasta partita politica, perché finalizzata a tenere insieme questioni delicate come libertà, responsabilità e governo della sicurezza.

A me pare dunque di poter dire, enfatizzando forse la lettura della nuova Legge, che se è rimasta l'architettura di un sistema a rete, è evidente che si è voluta infittire la trama di questa rete: laddove i nuovi nodi sono i cittadini e le comunità ed i nuovi fili sono le relazioni che sviluppa la partecipazione e la condivisione progettuale; per sfociare sì nel piano di protezione civile partecipato, ma nel contesto di un governance territoriale per la riduzione del rischio.

Non volendomi però sottrarre ad una qualche esigenza di concretezza di questa giornata (che pure è pensata per contributi maggiormente teorici e di più vasto respiro), intendo mettere sul tavolo le seguenti considerazioni.

Se si adotterà, nella formulazione delle Direttive e degli Indirizzi Operativi, un approccio meramente tecnico scientifico (in ragione di una supposta superiorità di tale metodo) il rischio è quello dell'inefficacia. Occorre invece la consapevolezza di realizzare un "costrutto umano" ed un "governo degli uomini" che deve tenere anche conto di elementi quali l'interesse, la convenienza, l'opportunità; di dinamiche quali la negoziazione, il potere, il conflitto, ruoli e funzioni; di dimensioni psicologiche quali emotività, razionalità ed irrazionalità.

La partecipazione deve avere dunque lo scopo di realizzare un progetto con obiettivi di interesse personale e collettivo e deve essere prospettato e riconosciuto come importante ed urgente.

L'ambito progettuale deve essere il proprio territorio: non tanto come oggetto della messa in sicurezza, ma come soggetto (in relazione cioè alla propria casa, famiglia, beni, passato e futuro) della riduzione del rischio.

Il progetto deve essere l'occasione e la modalità di formulare degli impegni personali e collettivi. Occorre dunque essere capaci di costruire consenso.

Questi aspetti non devono però essere presenti solo in quella parte di Piano che è la conoscenza del territorio o gli scenari di rischio, ma – se si vuole essere davvero incisivi in punto responsabilità – anche nella parte riguardante il modello operativo cioè il “chi fa cosa”; giungendo insomma a definire insieme le misure restrittive (chiusura delle scuole, delle strade, delle strutture commerciali e dei luoghi pubblici) e anche le azioni degli attori operativi in emergenza, ivi comprese quelle azioni di autoprotezione riguardanti i cittadini.

Così facendo si sposta il tema del rischio da una dimensione astratta (al più di percezione) ad un “vissuto”; perché solo un vissuto, un fatto davvero mio, nostro, fa nascere l’interesse ad una comprensione, ad una valutazione e anche ad una gestione collaborativa; ad una accettazione della realtà per quella che è e ad una adesione a quella che vogliamo.

Si può così raggiungere l’obiettivo di costruire una profonda e diffusa consapevolezza della responsabilità collettiva nei confronti del proprio territorio, ma anche verso ciascuno di noi e tale da favorire una adesione proattiva all’organizzazione del Piano di Emergenza e, di conseguenza, l’adozione di comportamenti di auto protezione e di mobilitazione. Insomma, una configurazione etica prima ancora che giuridica per la quale i cittadini riconoscono il giusto senso dei propri comportamenti.

Si evita così che la procedura, la regolamentazione - il diritto alla fine - diventi un sistema chiuso di regole, formulate da professionisti e organizzate intorno a principi di sovranità politica, economica e tecnologica; perché il rischio è quello di un asservimento delle regole ai poteri dominanti e, dunque, in una logica di pura conservazione dei privilegi o, comunque, dello status quo.

Il diritto deve invece affermarsi come strumento di risposta dei bisogni più veri, di protezione, sicurezza e socialità, capace di preservare e difendere l’ecosistema del quale ciascuno di noi è parte essenziale.

Una dimensione del genere vuole allora - pretende - dialogo, inclusione, fiducia e cura.

Il costo è quello di un processo complesso che deriva dall’esigenza di fare integrazione e di spingersi su un livello umano non solo razionale, ma anche emozionale; ma il beneficio è quello di sbarazzarsi di strumenti di pianificazione per addetti ai lavori, spesso obsoleti ed inefficaci, infarciti di contenuto tecnico e normativo, diseducativi in ragione del falso rassicurazionismo. L’ambizione è quella di ottenere un significativo capitale sociale e la cifra autentica di una determinata comunità su un dato territorio.

Questa consapevolezza sullo strumento e le sue finalità deve maturare innanzitutto in ambito istituzionale, cioè nelle relazioni professionali tra i soggetti dell’Ente che attiva il procedimento; ma la linfa di questa maturazione non può che ricavarci da un processo di relazioni umane innovativo e coinvolgente, che riguardi l’intero territorio di riferimento.

Vorrei finire con un auspicio, un invito.

Se, con stucchevole retorica, potrei dire che questo difficile lavoro che riguarda tutti noi - e per primo il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile - va fatto con l'urgenza, la cura e la passione che si rende necessaria per evitare che le catastrofi naturali mietano ancora così tante vittime, quello che sento invece di dover dire - e perdonerete l'approccio militante - è che ci aspetta un lavoro il cui risultato può essere un moto nuovo. Alcuni di noi avranno sognato - e altri magari solo auspicato - il venire di un tempo, la costituzione di uno spazio, in cui l'impegno civile personale diventasse azione politica capace di essere al tempo stesso tanto modesta, mite e compassionevole quanto ardita, fertile ed incisiva. Penso che questo tempo sia venuto ora e che questo spazio sia la Protezione Civile, così come si sta ora configurando. Il prof. Pellizzoni parlerebbe forse, da sociologo, di azione collettiva individualizzante: io, da modesto giurista, mi sento di dire - ma solo sussurrando - che si tratta di rivoluzione.

Grazie dell'attenzione.

DIBATTITO SULLA PRIMA PARTE DELLA GIORNATA

Luca Ferraris: Grazie, Marco. Grazie per il tuo intervento e per i dati che ci hai mostrato. Prima di passare all'intervento di Andrea Bianco, vorrei lasciare spazio per le domande che provengono dalla platea e l'eventuale dibattito che può scaturire da questo.

Furio Dutto

Città Metropolitana di Torino, geologo

Prima di tutto, grazie per l'invito e il livello delle cose ascoltate è stato notevole. Io sono geologo e quindi ho ascoltato anche altre competenze, ma credo che anche la cosa richiamata nell'ultimo intervento, sulla trasversalità delle competenze, sia veramente una delle scommesse che abbiamo sulla protezione civile del futuro. Quindi riuscire a dialogare insieme ad altre competenze, per dare i contenuti al codice di cui può essere considerato come uno schizzo a cui mancano ancora i colori, un affresco a cui manca la parte "colorata". Saranno i provvedimenti attuativi? Ho una preoccupazione. Se vanno avanti di questo passo, probabilmente sarò morto. C'è una speranza, però. Stiamo lavorando non per il breve termine ma una dimensione temporale che non è quello di un mandato amministrativo soprattutto su temi così complessi come la partecipazione.

Un dettaglio sulla pianificazione che è stato citato da tutti i relatori e che credo che sia una delle gambe d'argilla che ha il sistema di Protezione Civile, disciplina che dal punto di vista epistemologico ha una fragilità mostruosa rispetto ad esempio alla medicina che è stata citata recentemente. Questa fragilità è esasperata dalla mancanza di un disegno del percorso approvativo dei piani. Nell'amministrazione lo esprimo un parere ma la parola ha un significato e questo significato nella tematica della protezione civile è vuoto. Questa fragilità pone il piano di protezione civile in una gerarchia dei piani di settore, dei piani locali a un livello infimo. Perché io devo dare un parere? Quello che in realtà viene specificato come parere non può definirsi tale in quanto non ho un processo approvativo disegnato e formalizzato. Se esprimo un parere è perché è una controdeduzione e poi si fa quello che la controdeduzione esprime.

La legge regionale della Regione Piemonte dà alla città metropolitana il potere sostitutivo ai sindaci su un piano comunale di Protezione Civile. Per fortuna abbiamo tutti i piani ma cosa potrebbe dire avere il potere sostitutivo? Sostitutivo poi di che cosa? Che un sindaco invia in prefettura o in città metropolitana o in Regione una copia del proprio piano che approva in consiglio, perché finalmente l'ha capito, solamente se ne ricorda. Poi, io devo esprimere un parere? La risposta è no. Un atto serio, solido e importante deve viaggiare con delle gambe solide, muscolose e attrezzate. Questa è una cosa che ancora non è prevista all'interno del codice. Sarà dentro i provvedimenti attuativi? Ho qualche dubbio.

Grazie.

Luca Ferraris: Grazie Furio. Prima di dare la parola al professor Pellizzoni, volevo aggiungere una suggestione. Tra le tante suggestioni che ci ha dato questo momento, soprattutto una per noi ingegneri o per noi esperti, oggi ho imparato la differenza tra esperto e comunità scientifica, quindi mi definisco un esperto, è quella legata alla parola incertezza. È vero che tante volte, noi dietro a questa parola nascondiamo un'ignoranza e forse quella è la definizione migliore. Però è anche vero che poi noi esperti non siamo capaci di trasferirla. Cioè non sappiamo e non riusciamo a trasferirla, anche solo sul concetto della parola probabilità, che il codice per la prima volta introduce, per i nostri rischi. La definizione di probabilità dal punto di vista matematico è ben definita. Come possiamo a trasformare la probabilità ad un concetto che può essere ben chiaro alla comunità che poi apprenda e che non sia solo una maschera per difendersi ex-post se poi quell'evento non si avvera?

Fabio Pellizzoni

Sul primo intervento, sono totalmente d'accordo. Sulla questione dell'incertezza. Come cercavo di dire prima, a che fare molto con la posizione che occupiamo rispetto ai problemi e la possibilità di agire, che abbiamo rispetto ai problemi e il rapporto rischi-benefici che spesso viene dato per scontato. Come se i benefici fossero autoevidenti e condivisi equamente distribuiti a tutti quanti mentre invece non è così. Quindi la mia impressione e dopo tanti anni l'idea che il cittadino o il pubblico chieda il rischio zero non corrisponde al vero. Nessuno c'è questa è una maniera che viene utilizzata per giustificare il fatto che non viene fatta una buona comunicazione. Chiunque che ragioni po' si rende conto che la certezza assoluta non c'è. Quello che conta è l'esplicitazione dei benefici e di come si distribuiscono rispetto alla discussione dei rischi. Questo rimane nell'ambiguo, perché se viene esplicitato che cosa si nota? Si nota che la distribuzione dei costi e dei benefici non è quasi mai equa. Che può anche starci. Nel senso che io posso avere dei costi concentrati, dei benefici diffusi per ragioni legate alla distribuzione del territorio. Ma devono esserci dei sistemi di compensazione a più ampio raggio. Se questo viene a mancare, è evidente che la questione non sta in piedi. Quindi non è tanto una questione di riuscire a veicolare un concetto complesso come può essere quello di probabilità o le varie declinazioni dell'incertezza ma il fatto che nel ragionamento che tutti noi facciamo quando appunto non facciamo un ragionamento da tecnici ma eseguiamo un ragionamento contestualizzato rispetto a come la questione si presenta ai nostri occhi. Metterla in termini oggettivi e probabilistici è di scarsissimo aiuto se uno, appunto, si trova in una condizione di costrizione tale da non avere una possibilità di agire. Quindi non è tanto secondo me una questione di spiegare nei dettagli ma di capire cosa esattamente serve dire. Certamente alcune cose non sono adatte da dire, come per esempio il cosiddetto costo dell'innovazione. Cioè una cosa di esonero, i giuristi mi scuseranno se parlo alla buona di questo argomento. La questione di esonero delle responsabilità per gli eventi imprevedibili che si verificano nel caso classico dei difetti del prodotto ma in senso più lato per tutta l'innovazione, ovviamente comprendono per il fatto che altrimenti caricare alla responsabilità l'innovatore su tutte le criticità possibili e immaginabili che vengano fuori a posteriori, scoraggerebbe e non renderebbe. Però bisogna trovare un temperamento. Sapete tutti, ben più di me, tutti i grandi processi da Marghera, all'amianto eccetera, sono tutti giocati sul rapporto tra quanto se ne sapesse al momento X e prendere il provvedimento Y. È chiaro che l'assunto di partenza è che l'innovazione benefica in assoluto e quindi costo deve essere sopportato o perché ne beneficia anche il danneggiato in senso più lato. Queste cose le abbiamo un pochino

scoperchiate e con molta serenità affrontate e a quel punto tutti la capiscono e non c'è il problema della comprensione, secondo me, ma di esplicitazione dei rapporti costi-benefici dentro a cornici più piccole e dentro cornici più ampie che dovrebbe essere quella della solidarietà sociale, della solidarietà collettiva. Per cui i fenomeni, ad esempio, della opposizione assoluta o del puro egoismo non vado molto lontano, devo vedere in una cornice di solidarietà più ampia oppure vedere perché questa solidarietà si è incrinata.

Grazie.

Luca Ferraris: Ora passiamo la parola ad Andrea Bianco, ricercatore dell'ISPRA che ci parlerà dei contratti di fiume, già richiamati durante i primi interventi, come strumento di comparazione sul tema del contratto di protezione civile. L'ing. Bianco ci parlerà dell'importanza sia strategica che territoriale di questi contratti.

INTERVENTI (SECONDA PARTE)

La mediazione “liquida”: i contratti di fiume tra negoziato e condivisione territoriale

Andrea Bianco

Ricercatore ISPRA

Grazie per l'invito. Con il mio intervento spero di fare chiarezza su come si è evoluto negli anni il mondo dei *contratti di fiume* in Italia, illustrando sia lo stato dell'arte che le prospettive per il futuro.

Nella prima slide che sto proiettando è possibile osservare in maniera plastica molti dei temi dibattuti nell'arco di questa giornata, in particolare come i sistemi idrici e più in generale i *bacini idrografici* e i territori che li sottendono, sono oggetto di una serie di pressioni antropiche sempre più insostenibili (prelievi eccessivi di acqua e materiale lapideo, cementificazione dei bacini, scarichi incontrollati, perdita di naturalità dei corpi idrici, ecc.) che producono pesanti ripercussioni sia in termini di rischio idraulico – con ricadute

potenziali anche in materia di Protezione Civile, oggetto della discussione di quest'oggi – sia in termini di inquinamento dei *corpi idrici*, che di sfruttamento indiscriminato dei medesimi, come ad esempio attraverso i prelievi di acqua per scopi energetici, agricoli e potabili o i prelievi di materiale lapideo in alveo.

Si è giunti ad un livello di sfruttamento di questi importanti e complessi sistemi ecologici che mette a rischio la *resilienza* dei *corpi idrici* e di conseguenza anche delle strutture sociali ed economiche che da essi dipendono.

Se si parte dal presupposto che i *bacini idrografici* vanno considerati alla stregua di sistemi *socio-ecologici* complessi, ne consegue che una loro corretta gestione richiede un approccio altrettanto complesso. Infatti quando si parla di *bacini idrografici*, si parla intrinsecamente anche delle relazioni di mutua interdipendenza che legano tra di loro le componenti *ambientali*, *economiche* e *sociali*. Basti pensare per semplicità a un qualsiasi corso d'acqua, qualsiasi azione che venga esercitata su di essi, induce ripercussioni a cascata non proporzionali su tutte le componenti ambientali e socio economiche ad esso collegati.

È evidente quindi che nella gestione dei *bacini idrografici*, e più nello specifico dei *corpi idrici*, è necessario un cambio di approccio, con modalità d'intervento che vadano oltre la mera opposizione di vincoli agli utilizzi delle risorse, e che si ricerchino perciò soluzioni che tengano conto della complessità intrinseca delle problematiche in gioco. Ovviamente tenendo conto che ci si muove all'interno di un campo, quello della pianificazione e gestione del territorio, in cui vi è già una stratificazione ipertrofica di strumenti di pianificazione, di legislazione e di soggetti competenti a rilasciare pareri. Non c'è quindi la necessità di affollare ulteriormente il quadro regolatorio attraverso l'introduzione di nuovi strumenti di pianificazione, vi è piuttosto l'esigenza di aiutare i soggetti istituzionali, con ruoli e responsabilità definite, ad assumere soluzioni che tengono conto della complessità dei problemi, e in ultima istanza aiutare gli attori in campo nell'assunzione e nell'attuazione di decisioni migliori.

In questo senso, quindi, i *contratti di fiume* possono essere visti come un utile strumento per affrontare la gestione e la tutela dei *bacini idrografici* da una prospettiva molto più articolata e sfaccettata del normale, chiamando gli attori locali alla costruzione attiva di politiche pubbliche più efficienti ed efficaci, contribuendo per questa via alla *resilienza* stessa dei *corpi idrici* e dei territori ad essi afferenti.

Alla domanda "cosa sono i *contratti di Fiume*?" rispondo con la definizione che è stata data nell'ambito World Water forum nel 2000, ovvero <<il *contratto di Fiume* è un accordo che permette di adottare un sistema di regole in cui criteri di partecipazione, sostenibilità,

consapevolezza e responsabilità intervengo in modo prioritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di un bacino fluviale e la difesa idraulica del territorio>>.

In questa definizione vengono fuori due degli aspetti principali delle problematiche che investono i *bacini idrografici*, ovvero: la tutela della qualità ecosistemica e delle funzioni ad esso associate e la protezione idraulica del territorio, spesso in molti casi anche in conflitto tra di loro.

Gli elementi che entrano in gioco quando si parla di *contratti di fiume* sono:

- **la comunità** e gli attori che agiscono e operano sul territorio, con competenze diverse e con aspettative e finalità alle volte anche conflittuali;
- **il territorio**, come sistema *socio-ecologico* complesso fatto di suolo, di acque (fiumi, laghi, falde, acque costiere, ecc.) ma anche di insediamenti e di attività economiche;
- **un insieme di politiche ed i progetti** che agiscono su questo territorio a diverse scale e livelli.

Prima di proseguire illustrerò molto rapidamente gli obiettivi strategici dei contratti di fiume:

- promuovere la qualità delle acque e degli ambienti ad essi connessi, la sicurezza dalle inondazioni, attraverso l'adozione di un partenariato tra soggetti pubblici e privati. Questo particolare obiettivo emerge spesso come istanza diretta dei territori, in ragione delle difficoltà degli assetti esistenti di dare una risposta concreta alle problematiche concrete;
- affermare un ruolo di governo del sistema delle Istituzioni e delle Autonomie locali che vada oltre alla definizione di norme e piani, per coinvolgere in azioni condivise gli utenti del "sistema acque" per il raggiungimento di obiettivi e la definizione di strategie e progetti elaborati in accordo;
- favorire l'accesso alle informazioni ambientali a tutti gli utenti, quale base per sviluppare una sensibilità e una condivisione delle strategie di intervento (garantire l'accesso alle informazioni è una delle basi principali in cui si sostanzia l'azione dei processi contrattuali, da cui discende la promozione una nuova cultura della dell'acqua fondata sulla partecipazione attiva di tutti gli interessi legittimi alla costruzione e attuazione delle politiche di governo e tutela dei *bacini idrografici*);
- promuovere e diffondere la cultura dell'acqua, sia sotto l'aspetto etico che cognitivo, sollecitando e permettendo una piena partecipazione dei cittadini alle iniziative volte alla valorizzazione, alla tutela e all'utilizzo razionale delle risorse idriche.

- sottoscrivendo un *contratto di fiume* i soggetti ne accettano anche le “regole” e, in particolare, il fatto che i principi, gli indirizzi e le misure previsti dal Contratto, dal suo scenario strategico e dal programma d’azione, costituiscono il principale riferimento per le pianificazioni e programmazioni territoriali di qualsiasi livello e loro varianti, nonché per i regolamenti locali quali regolamenti edilizi, regolamenti di fognatura, regolamenti del verde.
- i soggetti sottoscrittori condividono il principio che solo attraverso una sinergica e forte azione di tutti i portatori di interesse, pubblici e privati, si possa invertire la tendenza al degrado territoriale/ambientale dei bacini fluviali e perseguire adeguatamente obiettivi di sviluppo più orientati alla sostenibilità e al bene comune.
- a tal fine i sottoscrittori si impegnano, nel rispetto delle competenze di ciascuno, ad operare in un quadro di forte valorizzazione del principio di sussidiarietà, attivando tutti gli strumenti partenariali utili al pieno raggiungimento degli obiettivi condivisi.

Un elemento caratterizzante i *contratti di fiume* è rappresentato dal fatto che l’avvio del processo, non essendo dettato o prescritto da nessuna norma, è assolutamente volontario. I soggetti aderenti a un contratto decidono di agire autonomamente e definiscono un programma d’azione che si impegnano ad attuare nell’arco di un determinato arco temporale.

Nella realtà la questione della volontarietà è comunque caratterizzata da grandi sfumature, visto che in numerosi casi l’avvio dei *contratti di fiume* è stato sollecitato anche grazie alla spinta d’una Regione, come ad esempio è avvenuto sia in Lombardia che in Piemonte. In altri casi invece i contratti di fiume sono nati dal basso, sulla scorta di problematiche locali molto sentite, che agendo da fattore di innesco, hanno fornito agli attori locali più sensibili una grande motivazione per intraprendere questo importante percorso.

La cosa che mi corre sottolineare, e che verrà approfondita nel seguire del mio intervento, è che i *contratti di fiume* – almeno nell’accezione che si sta delineando a seguito dell’emanazione della dell’art. 68 bis¹ del testo unico ambientale (D.lgs. 152/2006), che introduce i *contratti di fiume* nell’ordinamento giuridico nazionale – si configurano **come strumenti di attuazione della pianificazione distrettuale**, sia nella doppia accezione di tutela delle acque e di gestione del rischio idraulico e difesa del suolo.

¹ *I contratti di fiume concorrono alla definizione e all’attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree.*

Questo è importante evidenziarlo, perché definisce in maniera chiara e univoca uno degli elementi centrali della discussione: **i contratti di fiume non rappresentano nuovi livelli di programmazione ma si caratterizzano come strumenti attuativi della pianificazione distrettuale.**

Come bene sapete la *Direttiva quadro sulle acque* (2000/60/CE) e la *Direttiva per la gestione del rischio alluvioni* (2007/60/CE) delineano un assetto del territorio che, attraverso l'*Autorità di Bacino Distrettuale*, fa perno sul *Distretto Idrografico* quale ambito territoriale d'area vasta di riferimento dei piani che definiscono da una parte, le politiche di tutela (*Piano di gestione delle acque*) e dall'altra, le politiche di gestione idraulica del territorio (*Piano di gestione del rischio alluvione*). I livelli territoriali di riferimento per la definizione delle misure e delle azioni dei predetti piani va dal *bacino idrografico* fino ad arrivare al singolo *corpo idrico*.

In questo quadro, i *contratti di fiume* possono diventare un efficace strumento di attuazione delle politiche distrettuali di tutela delle acque e di difesa dalle alluvioni. Di converso gli stessi *contratti di fiume* possono contribuire a definire dal basso anche le politiche di livello distrettuale, attraverso l'azione degli *attori locali* che intervengono nel processo decisionale in virtù della loro maggiore vicinanza ai problemi di un bacino *idrografico* (di un *sottobacino* o di un *corpo idrico*). In questa doppia accezione, i *contratti di fiume* si configurano come un *livello intermedio di partecipazione*, che da una parte contribuisce con piena corresponsione di responsabilità, all'attuazione delle politiche definite negli strumenti d'area vasta, dall'altra invece può contribuire a costruire dal basso le predette politiche di livello superiore (distrettuali).

I riferimenti dei *contratti di fiume* in Italia sono costituiti dalla *Carta nazionale dei Contratti fiume*, l'articolo 68 bis del D.Lgs. 152/2006 e le *linee guida sui criteri di qualità dei contratti di fiume* introdotti nel marzo del 2015 dal *Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume*, che ha svolto un ruolo molto importante per la conoscenza e la diffusione di questo strumento di governance partecipata su tutto il territorio nazionale.

La prima esperienza pilota sui *contratti di fiume* in Italia è stata fatta nel 2003 in Lombardia. Dal 2003 ad oggi (2018 n.d.r.) il *Tavolo Nazionale* ha agito come importante elemento federativo delle diverse esperienze puntuali che via via si sono sviluppate sul territorio nazionale, permettendo inoltre di mettere in connessione le diverse esperienze maturate e di sviluppare un dibattito costruttivo sull'argomento. L'attività del *Tavolo Nazionale*, a cui si sono uniti sin dall'inizio sia il Ministero dell'Ambiente che ISPRA, ha contribuito anche alla stesura dell'art. 68 bis del testo unico ambientale già richiamato in precedenza.

Quando si parla di *contratti di fiume* la realtà è molto variegata e spesso il termine di *contratto di fiume* può assumere, a seconda dei casi e delle realtà territoriali in cui sono

sviluppati, significati anche molto diversi tra loro. Dall'osservatorio privilegiato del *Tavolo Nazionale* ci si è resi conto che i *contratti di fiume* spaziano da processi "leggeri" di <<volontariato ambientale>> – come richiamati anche dal professor Morisi – a processi più strutturati, regolamentati anche da norme e regolamenti regionali, come ad esempio in Lombardia e Piemonte, che sono state le Regioni pioniere in Italia e che ospitano i *contratti di fiume* tra i più avanzati del panorama nazionale. L'eterogeneità delle esperienze maturate sul territorio nazionale ha suggerito l'opportunità di un intervento di orientamento finalizzato ad armonizzare l'interpretazione dei contratti su scala nazionale.

L'*Osservatorio Nazionale* dei contratti di fiume, che è stato costituito a fine 2017 presso il Ministero dell'Ambiente, riveste invece l'importante funzione di monitorare la fase di concreta attuazione dei *contratti fiume* sul territorio italiano, verificando in particolare la rispondenza delle diverse esperienze avviate all'impostazione delineata dall'art. 68 bis del D.Lgs. 152/2000. In particolare, l'*Osservatorio Nazionale* ha l'importante funzione di monitorare l'evoluzione e la coerenza dei *contratti fiume* all'insieme delle politiche territoriali derivanti dall'attuazione della Direttiva quadro acque, dalla Direttiva alluvioni e dalle altre Direttive ambientali ad esse collegate.

Tra i compiti che si è dato l'*Osservatorio* vi è anche quello di avviare percorsi formativi indirizzati ad amministratori e dipendenti pubblici, finalizzati a creare consapevolezza sul contesto in cui devono essere inquadrati i processi contrattuali.

In particolare l'*Osservatorio Nazionale* sta promuovendo una serie di attività formative – tuttora in corso – rivolte a dipendenti di soggetti pubblici regionali/locali (dipendenti regionali, comunali, di autorità di bacino distrettuale, ecc.) finalizzate a colmare i *gap* conoscitivi e a favorire il trasferimento di conoscenza dalle Regioni e dai territori più avanzati, verso le aree con minori esperienze e maggiori lacune conoscitive (come in molte regioni del Sud Italia o la regione Liguria nel Nord Italia).

L'art. 68 bis del testo unico ambientale che ho già richiamato in precedenza, definisce i contenuti e le finalità dei *contratti di fiume*

I contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree.

Dalla lettura del dispositivo dell'art. 68 bis si evince che i *contratti di fiume*, pur nella volontarietà (non sono strumenti cogenti), concorrono alla definizione della pianificazione di distretto per una corretta gestione della risorsa idrica, in un'ottica di sviluppo locale dei territori. In tale contesto assume una grande importanza la necessità di operare un elevato

livello di integrazione delle diverse politiche – e delle misure che ne discendono – da attuare anche attraverso la partecipazione e l’interazione dialettica e discorsiva tra i diversi attori che prendono parte ai processi decisionali.

Prendendo a riferimento la *direttiva quadro* sulle acque e la *direttiva alluvioni* – ove la prima ha come finalità il risanamento e/o la tutela dei copri idrici mentre la seconda la corretta gestione del territorio al fine di ridurre il rischio d’alluvione – può accadere che le misure da esse promosse se non adeguatamente coordinate tra di loro rischiano di entrare in conflitto concorrendo negativamente al raggiungimento dei reciproci obiettivi.

Al fine di evitare tutto ciò il legislatore comunitario ha riconosciuto una grande importanza alla costruzione partecipata della pianificazione distrettuale, riconoscendo implicitamente un ruolo di spicco ai processi partecipativi nella costruzione dal basso delle politiche distrettuali.

La slide (n. 21) è molto emblematica e riguarda i livelli di partecipazione possibili all’interno di un processo decisionale con livello di coinvolgimento dei soggetti interessati via via crescente.

Nel primo livello viene rappresentato *l’accesso alle informazioni*, che consiste nella messa a disposizione di dati e documenti senza possibilità di interlocuzione da parte del “pubblico”. A tale livello, il coinvolgimento dei soggetti destinatari dell’informazione è molto basso. Nel secondo livello viene rappresentata *la consultazione dei documenti*, cui il pubblico può reagire, in forma sia scritta che verbale. In tale maniera le informazioni e le opinioni raccolte costituiscono una base informativa che può essere impiegata nell’elaborazione delle soluzioni, fermo restando che non vi è alcun obbligo formale di tener conto delle stesse. Nel terzo livello, rappresentato dalla *partecipazione attiva* al processo di costruzione delle politiche distrettuali, si ha la possibilità per tutte le parti interessate di esercitare una propria influenza diretta sul processo decisionale, attraverso la loro presenza concreta sia nella fase di discussione dei problemi che nella fornitura di contributi e proposte alla loro risoluzione.

Nella prima tornata di costruzione dei *Piani di gestione* distrettuale *sensu* direttiva quadro acque, la “partecipazione” non è andata oltre ai primi due livelli, nel senso che è stato garantito l’accesso alle informazioni e la consultazione dei documenti ma non la partecipazione attiva.

Per fortuna già da qualche tempo, si sta sviluppando la consapevolezza, anche all’interno delle Autorità di bacino distrettuali, che aprire la costruzione delle politiche di tutela del territorio anche agli attori che su di esso vivono e operano può costituire un valore aggiunto. Ad esempio, le Autorità di Bacino Distrettuale del Po e dell’Appennino Settentrionale prevedono esplicitamente i *contratti di fiume* tra le misure supplementari d’attuazione dei rispettivi Piani di Gestione Distrettuali.

Pensavo di soffermarmi sulle prossime slide ma le scorrerò molto rapidamente (riferimento alle slide da n. 24 a n. 32 che illustrano i contenuti del documento *“Definizione dei requisiti qualitativi di base dei contratti di fiume”*, n.d.r.). Mi preme sottolineare che il documento, che è stato strutturato nell'ambito dei gruppi lavoro del Tavolo Nazionale dei *contratti di fiume*, ha una funzione di orientamento e non è cogente.

Il documento è molto snello ed è suddiviso in due parti, la prima delinea i requisiti di coerenza cui devono attenersi i *contratti di fiume* rispetto alla *direttiva quadro acque* e alle cosiddette *“direttive figlie”*. La seconda parte del documento definisce i requisiti di impostazione di un *contratto di fiume*.

Tra i requisiti d'impostazione il tema della <<partecipazione>> è uno dei più importanti in quanto solo processi partecipativi che garantiscono la discussione aperta tra i soggetti che vi prendono parte possono dar via a discussioni che portano a soluzioni migliori. **La partecipazione deve essere sostanziale e non deve ridursi a semplice atto formale.**

Mi ha colpito un'affermazione del Prof. Morisi in cui sottolineava che *“la partecipazione non produce potere ma produce influenza”*, mi verrebbe d'aggiungere che la partecipazione può produrre influenza sulle politiche pubbliche, in determinate circostanze. Una di queste, nel caso dei *contratti di fiume*, è che gli attori che *“partecipano”* al processo deliberativo – mi riferisco in particolare ai rappresentanti dei soggetti pubblici – si spoglino delle proprie *“competenze”* al fine di non riprodurre le logiche della *conferenza dei servizi*, ove spesso la prassi consolidata è quella di partecipare al *gioco deliberativo* cercando di affermare una posizione preconstituita (generalmente sotto forma di parere); senza apportare contributi alla discussione e, in ultima analisi, impedendo lo svilupparsi di un confronto costruttivo, foriero di decisioni più articolate.

Rispetto all'argomento dell'atto di impegno formale (slide 34 e 35) i processi attualmente avviati in Italia sono circa 270. In particolare di questi 270 solo 16 hanno concluso tutto l'*iter* che, partendo dalla formalizzazione del documento di intenti, si conclude con la sottoscrizione del *contratto di fiume*.

Questi processi hanno formalizzato l'impegno attraverso la sottoscrizione di *accordi di programmazione negoziata* o *accordi quadro di sviluppo territoriale*, come ad esempio in Lombardia. Numerosi sono invece i contratti in via di sottoscrizione.

Le implicazioni formali derivanti dalla sottoscrizione di un *accordo di programmazione negoziata*, rispetto al tema importante dell'assunzione di responsabilità dei sottoscrittori di un contratto, non sono chiare e univoche. Relativamente a questo argomento lascio volentieri la palla ai giuristi che ne sanno certamente di più del sottoscritto.

A prescindere dalle implicazioni formali, nella pratica è stato osservato come gli aspetti reputazionali, derivanti dall'assunzione di un impegno da parte di un singolo

sottoscrittore, agiscono spesso come un importante fattore di responsabilizzazione di quest'ultimo, che determina, di conseguenza, un effetto positivo anche sull'attuazione delle misure del contratto stesso. Ovviamente il dibattito sulla responsabilità degli aderenti rimane una questione aperta, anche in considerazione del fatto che non esistono forme univoche di sottoscrizione di un *contratto di fiume*.

In ogni caso molto dipende dalla reale ed effettiva volontà di rispettare gli impegni da parte degli attori che partecipano al processo. Fermo restando che, soprattutto nel caso delle Amministrazioni pubbliche, vi è sempre la possibilità, in seguito di un avvicendamento politico, che i nuovi Amministratori possano non rispettare gli impegni presi da chi li ha preceduti.

Silvia Givone, Ferdiando Tupone,
Partecipazione civica in protezione civile:
le esperienze in Liguria e in Toscana e le prime valutazioni del progetto
Proterina-3Évolution nella sua messa in opera

Silvia Givone

Esperta in ricerca sociale e partecipazione, Sociolab

Il mio contributo si sostanzia in un primissimo bilancio, o meglio dire in un primo resoconto dai "lavori in corso" di PROTERINA3. Le attività partecipative progettate e sperimentate in Proterina3 derivano dall'esperienza frutto del lavoro comune, portato avanti da Sociolab e Fondazione CIMA fin dal 2012 con esperimenti ormai consolidati come quello del comune di Quiliano. Con Proterina3 si è voluto sperimentare il modello in tre contesti molto diversi, in modo da metterne in luce criticità e potenzialità.

Le sperimentazioni: il modello

Il modello per ora è stato sperimentato in Val Polcevera e nei Comuni di Arcola e Ameglia, mentre nei primi mesi del 2019 sarà applicato alla revisione del Piano di emergenza comunale di Albenga. Il primo caso, quello della Val Polcevera, è stato particolarmente sfidante: abbiamo provato, attraverso la partecipazione, a valutare la fattibilità di un Piano di emergenza intercomunale. La sperimentazione ha puntato a far partecipare i cittadini di 6 comuni, molto prossimi tra di loro, provando a definire degli ambiti territoriali ottimali. Il

secondo caso, Arcola e Ameglia, ha coinvolto due comuni vicinissimi ed una declinazione delle attività partecipate particolarmente focalizzate sulla scuola. Il terzo, ancora da organizzare, è ad Albenga, un unico comune di medie dimensioni con un ricco tessuto associativo.

Il modello che abbiamo disegnato prevede un evento di partenza dedicato all'informazione e gestito secondo una particolare tecnica partecipativa (Crowdlab) rivolto ai cittadini genericamente intesi con una particolare enfasi per i portatori di interesse, ovvero le principali associazioni del territorio, i volontari di protezione civile, gli insegnanti. La scelta di dedicare uno specifico momento all'informazione è il frutto di considerazioni derivate dalle sperimentazioni precedenti: ci siamo resi conto che per partecipare in maniera appropriata ad un laboratorio di partecipazione, di qualunque cosa si discuta, bisogna essere informati e condividere come minimo un lessico comune.

Successivamente a questo, si prevede un secondo incontro focalizzato sulla mappatura del territorio, finalizzato a raccogliere e condividere dagli abitanti il sapere informale di cui sono depositari attraverso veri e propri laboratori, facilitati da un facilitatore professionista, durante i quali i cittadini sono invitati ad interagire e a disegnare la propria personale "mappa del rischio" usando una grande orto foto.

La terza fase del modello è quella delle raccomandazioni condivise. Anche questa organizzata in forma laboratoriale, è il momento in cui chiediamo ai nostri partecipanti di aiutarci a elaborare delle indicazioni per la prevenzione dei rischi e la gestione dei momenti di emergenza, favorendo l'emergere di proposte condivise alla luce di interazioni costruttive incoraggiate dal facilitatore o dalla facilitatrice.

I partecipanti

Chi ha partecipato? L'invito era esteso a tutti i soggetti, attraverso i comunicati stampa, pagine social del comune e contatti mirati curati in prima persona dai referenti tecnici o politici dell'Amministrazione comunale. A queste prime due sperimentazioni hanno partecipato sostanzialmente tre categorie di cittadini: volontari di protezione civile, tecnici comunali e insegnanti, presenti in modo diverso nel primo e nel secondo caso. La presenza degli insegnanti è stata infatti volontaria nel primo caso, obbligata nel secondo in quanto la dirigente della scuola interessata li ha convocati tutti con ordine di servizio. Come vedremo dopo, la categoria degli insegnanti ha dato un contributo molto diverso a seconda del tipo di coinvolgimento che avevano quando era coinvolta come cittadinanza e quando è stata coinvolta nella propria scuola per parlare di sé, in una situazione di emergenza.

Quante persone hanno partecipato, in termini numerici? A seconda degli incontri e dei contesti, il range varia da 30 ad 80. Sono tanti? Sono Pochi? La risposta è: dipende. Nel senso che in proporzione, la partecipazione è stata più intensa quanto più piccolo era il

territorio di riferimento. In proporzione, quando abbiamo lavorato nell'ambito dei sei comuni abbiamo avuto più persone che hanno partecipato agli incontri ma in realtà erano poche se relazionate rispetto al bacino di tutto il territorio.

Una cosa che emerge chiaramente da queste prime sperimentazioni è che la partecipazione è molto correlata al senso di appartenenza: si partecipa se si parla del proprio territorio, se ci si sente coinvolti direttamente, si partecipa per qualcosa che tocca "casa propria". si partecipa anche quando si percepisce il tema come urgente e che agisce direttamente sul proprio quotidiano. Può piacere o no ma è una cosa per cui prendere atto. Si tratta di un cambiamento che abbiamo notato da dieci anni a questa parte anche nella pianificazione urbanistica: fino a qualche anno fa, agli incontri promossi dai Comuni per coinvolgere i cittadini nella definizione degli strumenti urbanistici, non avevamo mai meno di 50 persone. Da qualche anno a questa parte la partecipazione ha conosciuto un calo costante e progressivo. Oggi, per coinvolgere le persone per in un processo di pianificazione urbanistica, bisogna andarle a prendere a casa. Gli strumenti di pianificazione sono vissuti come molto lontani: il cittadino percepisce che i risultati della pianificazione coinvolgeranno la sfera della sua quotidianità molto lontano nel tempo. Ma considerazioni analoghe si possono fare anche per interventi potenzialmente più concreti, come la progettazione di una piazza o la riqualificazione di uno spazio pubblico. L'esperienza degli ultimi anni in Toscana, ci dice che si partecipa poco anche ai percorsi partecipati che potenzialmente hanno impatti più diretti e visibili nella vita dei cittadini. Le ragioni sono molteplici e investono diverse sfere, prima fra tutte quella della fiducia, su cui in questa sede non è opportuno dilungarsi, tra queste tuttavia una delle più semplici e spiegabili è che, considerano i tempi dei processi decisionali, la piazza per la quale il cittadino dà il proprio contributo partecipativo, rischia di essere effettivamente terminata anni dopo il percorso di partecipazione, quando magari saranno intercorsi cambi di vita, di residenza, di priorità... Ciò detto, non è del tutto vero che le persone non partecipano più, piuttosto potremmo dire che partecipano in modo diverso. Prendiamo l'esempio della Scuola. In entrambi i casi che abbiamo sperimentato abbiamo voluto coinvolgere le famiglie invitando i genitori tramite avvisi dedicati a partecipare ai laboratori di informazione e mappatura. La partecipazione di questa categoria di cittadini, purtroppo, inutile negarlo è stata bassa. Ma se avessimo chiesto agli stessi genitori di partecipare risistemare il giardino della scuola? Non abbiamo evidenze scientifiche, ma alcune esperienze ci fanno pensare che è più facile coinvolgere le famiglie in una attività volontaria per il miglioramento dello spazio scolastico piuttosto che per la prevenzione di un rischio a cui è soggetta la scuola stessa. Questo avviene perché la partecipazione come intesa nel nostro senso, è cambiata di segno. Si partecipa molto meno per contribuire ad una decisione, ma si partecipa più per fare. Su questa diversa attitudine si può ipotizzare di fare

leva per attivare coinvolgimento e consapevolezza. Da questo punto di vista, la questione dei patti di collaborazione per la gestione dei beni comuni può essere un gancio, perché il cittadino chiamato a “fare”, paradossalmente partecipa di più di quando è chiamato a contribuire ad una decisione.

Il contributo della partecipazione al piano

Nelle due sperimentazioni già realizzate possiamo dire che il valore aggiunto è stato quello legato alle indicazioni puntuali che valorizzano le conoscenze specifiche legate al proprio contesto. I volontari di protezione civile ad esempio hanno dato un grandissimo contributo nella mappatura puntualissima dei rischi. Hanno arricchito enormemente le mappe già predisposte dei tecnici, in altre hanno consolidato evidenze già rilevate. Su questo fronte l’abitante che conosce bene il territorio può dare un ottimo valore aggiunto. Considerazioni interessanti possono essere fatte anche per la categoria degli insegnanti. A questo proposito abbiamo notato che quando partecipavano come cittadini singoli, avevano una certa tendenza a deresponsabilizzarsi, a dire che ci doveva “pensare il comune”. Al contrario quando questi sono stati coinvolti nel dare suggerimenti per la gestione di una potenziale emergenza all’interno della propria scuola, il contributo è stato del tutto diverso: molto più proattivo e orientato a trovare soluzioni efficaci per il proprio contesto di riferimento. A questo proposito sono state trovate soluzioni interessanti all’annoso problema della “delega” per recuperare i bambini a scuola alla fine dell’emergenza, così come alla questione della gestione dei tempi dell’allerta arancione, con l’idea dello “zaino dell’allerta”, soluzioni semplici ma innovative per sensibilizzare le famiglie e attivare processi virtuosi di responsabilizzazione e fiducia. Questo risultato è stato possibile quando abbiamo coinvolto questa categoria con riferimento a un contesto che conoscevano benissimo e per la quale avevano un interesse diretto.

Cosa chiedere alla partecipazione?

Questa è una domanda centrale. Alle volte sembriamo chiedere molto alla partecipazione, alle volte troppo poco, alle volte la confondiamo con cose che invece riguardano la comunicazione. Anche le questioni di cui si è dibattuto oggi, a partire da quella sugli indicatori di efficacia e di efficienza, vanno riformulate a partire da una riflessione sulla cosa chiediamo alla partecipazione. Alla partecipazione chiediamo di darci delle indicazioni sulla pianificazione o di costruire delle comunità resilienti? Non è la stessa cosa. La prima risposta che mi sento di poter dare, alla luce anche del lavoro fatto negli ultimi anni è che prima di tutto la partecipazione può dare delle indicazioni per fare della pianificazione un “abito su misura”. Perché? Perché attraverso la partecipazione è possibile creare dei contesti in cui sono valorizzate la memoria collettiva, le conoscenze informali e l’identità dei luoghi, fa sì che le scelte siano più coerenti con le aspettative della comunità. In questo senso non

abbiamo bisogno di tante persone ma delle persone giuste per avere l'abito su misura. Piuttosto che avere una sala con 100 persone, meglio avere i 10 cercatori di funghi che conoscono il territorio palmo a palmo e che daranno un contributo sicuramente migliore per fare della pianificazione un abito su misura. Non credo però che sia solo questo che possiamo chiedere alla partecipazione: alla partecipazione dobbiamo e possiamo chiedere di creare responsabilità condivise.

Questa è la grande sfida per "l'ultimo miglio" che non necessariamente si trova all'interno dei piani. Creare responsabilità condivisa è qualcosa che ci permette di passare dal cittadino "richiedente", al cittadino attivo. Ricordo un'insegnante che alla domanda su cosa avrebbe fatto lei se un genitore avesse voluto recuperare a forza il proprio figlio dalla scuola durante un'allerta, rispose: "ci pensa la protezione civile", al massimo i carabinieri. Ma abbiamo visto che un sistema fondato solo sul cittadino che aspetta l'aiuto, non può reggere. Non può reggere quando si tratta di prevenzione, non può reggere nella gestione dell'emergenza ma soprattutto non permette alle comunità di attrezzarsi in termini di resilienza.

Quello che è necessario fare, invece, è attivare dei percorsi che creino processi di responsabilità condivisa per la cura del territorio, per farsi carico per la parte dell'emergenza aldilà della responsabilità giuridica. Quindi occorre vedere la partecipazione come uno strumento per quel cambio di paradigma necessario, e a cui vogliamo tendere, funzionale a rendere il piano di emergenza partecipato uno strumento per passare da comunità passiva ad attiva, da comunità prona a subire il rischio ad una comunità pronta ad affrontare il rischio. A questo fine risultano utili tutte le attività di coinvolgimento degli attori territoriali ma soprattutto un esercizio di responsabilità condivisa rispetto al territorio, esercizio che può passare anche attraverso pratiche di cogestione attiva e quindi a quel "partecipare per fare" richiamato all'inizio che permetterebbe di agganciare anche il cittadino altrimenti più distante dai processi di pianificazione ancorché partecipati.

Cosa non chiedere alla partecipazione? Innanzitutto, la partecipazione non prende decisione ma ne migliora la qualità, aumenta la tematizzazione delle questioni, fa emergere gli elementi di criticità e di qualità.

La partecipazione aumenta lo spettro delle decisioni ma queste spettano sempre a chi amministra.

In secondo luogo, la partecipazione non serve per comunicare con i cittadini e non sopperisce alla comunicazione. Per comunicare servono strumenti di comunicazione. La partecipazione può contribuire ad informare i cittadini come contenitori di informazione ma non è il suo ruolo principali.

Infine, la partecipazione non sostituisce il sapere tecnico. La retorica del cercatore di funghi che conosce meglio il territorio di un tecnico non è del tutto vera, ma la partecipazione può mettere in contatto le due figure in modo tale da integrare le due conoscenze, creando occasioni di contatto attraverso processi partecipativi consente di attivare contesti collaborativi piuttosto che competitivi.

Luca Ferraris: Grazie Silvia per averci dato finalmente dei numeri, l'esperienza è davvero interessante e i numeri parlano da soli. Adesso la parola a Ferdinando, per l'ultima presentazione.

Ferdinando Tupone

*Ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
dell'Università degli Studi di Firenze*

Una premessa di carattere metodologico si rende qui necessaria: la nostra indagine empirica è ancora allo stato embrionale, dato che le interviste in profondità sono state ultimate in uno solo dei nostri casi studio, quello dei Comuni dell'Alta Valpolcevera: Campomorone, Ceranesi, Sant'Olcese, Mignanego, Serra Riccò. Un caso studio complesso – che potremmo definire *multifaceted case study* –, essendo costituito dall'insieme di più comuni. Sono stati intervistati sindaci, tecnici comunali, volontari di protezione civile, dirigenti scolastici e professionisti redattori di Piani di protezione civile comunali. Tuttavia, pur essendo solo all'inizio della nostra ricognizione empirica, riteniamo che siano già emersi non pochi elementi d'interesse scientifico, che, con un ragionevole e prudente sforzo di generalizzazione, possono rivelarsi molto utili per focalizzare la nostra riflessione su alcune questioni nevralgiche. Pertanto, in questa sede vogliamo, da un lato, avanzare alcune ipotesi di lavoro, per rendere più proficua la nostra attività di ricerca, e, dall'altro, dare “prime raccomandazioni” a chi è attivamente impegnato nel sistema di protezione civile. Ci auguriamo, così facendo, di poter contribuire nel prosieguo del nostro lavoro a meglio orientare le stesse Direttive attuative del Decreto legislativo n. 1 2018, per il quale, alla luce dei nostri obiettivi di ricerca, abbiamo individuato tre pilastri: il primo dei tre è quello della *partecipazione*; il secondo è quello dell'*integrazione* in una duplice accezione: dei processi di pianificazione che insistono sullo stesso territorio (pianificazione integrata) e dell'individuazione dei cosiddetti ambiti territoriali ottimali di protezione civile (integrazione territoriale); il terzo è quello della valutazione delle politiche di previsione, prevenzione e gestione del rischio, e quindi della stessa validazione dei piani di protezione civile comunali. Va da sé che questi tre pilastri individuano altrettante dimensioni analitiche, articolate su più

più livelli: non le uniche, come vedremo, ma sicuramente quelle fondamentali ai fini scientifico-politici del nostro studio.

Dall'insieme complesso delle dimensioni analitiche alla base dello schema delle nostre interviste si profilano con chiarezza alcune *sfide* che siamo chiamati a raccogliere in funzione – sottolineo in funzione – della promozione di una logica partecipativa all'interno delle dinamiche di pianificazione di protezione civile. Le prime sfide sono quelle relative alla dimensione analitica della percezione del rischio.

Tutti i nostri intervistati convengono sul fatto che ci sia stato un anno spartiacque: il 2014. Dopo i tragici eventi di quell'anno c'è stato lo sviluppo di un atteggiamento di ascolto e di sinergia tra gli attori del sistema di protezione civile, e molti passi in avanti sono stati fatti sul terreno della percezione del rischio, sebbene, in molti casi, tale percezione continui a declinarsi come mera “curiosità intorno al rischio”, sull'onda emotiva suscitata dall'attenzione massmediatica. Ma tensione emotiva, da una parte, e diffusa curiosità intorno al rischio, dall'altra, non significano in automatico consapevolezza. Questo deve essere chiaro. In molti casi esiste una “esasperazione di discussione” post-evento che poi, nei fatti, non trova eguale contrappeso. E teniamo presente che nel “campo cruciale” dell'efficacia del servizio di protezione civile la consapevolezza è, senza se e senza ma, la chiave di tutto: consapevolezza del rischio, consapevolezza della portata dei mezzi, consapevolezza dei propri punti di forza così come dei propri limiti. E non solo, si badi, a livello dei singoli cittadini, ma anche istituzionale: è estremamente grave la situazione di un Comune nel quale l'amministrazione pensa di avere un buon piano di protezione civile mentre trattasi, invece, di un piano di pessima qualità, o comunque di una qualità che lascia a desiderare. E questa è, per l'appunto, quella che chiamo “sfida dell'aumento di consapevolezza”. A ciò si aggiunga tutta quella informazione intorno al rischio che non si ha interesse a diffondere per ragioni di opportunismo e convenienza: ad esempio, quanti di quelli che desiderano vendere un certo immobile desiderano far sapere che si trova in una zona rossa alluvionale? Senza dimenticare, infine, i tanti cittadini che pur animati da buon senso e spirito responsabilità ancora ignorano l'*a-b-c* delle misure di autoprotezione.

Poi, strettamente legata alla prima, abbiamo la “sfida della matura conoscenza del territorio”: molti cittadini presumono di conoscere tanto bene il territorio da poterlo “sfidare” anche in caso di allerta rossa, per cui, ad esempio, si forzano posti di blocco o si continua tranquillamente a stare dove non si dovrebbe stare, magari complimentandosi, nel contempo, con le autorità comunali per la tempestività della messaggistica di allerta, che sembra funzionare... Ammesso che il territorio sia ben conosciuto, esso deve essere sempre vissuto secondo prudenza e responsabilità, ossia con maturità.

Poi c'è quella che io chiamo "sfida della cultura condivisa di risposta al rischio". Il rischio, come noto, ha due dimensioni: una oggettiva, allorché oggettivamente su un dato territorio e su una data popolazione incombe un certo rischio; l'altra soggettiva: il rischio viene sempre soggettivamente percepito, anche e non da ultimo secondo filtri socio-antropologico-culturali. Nelle scuole, ad esempio, vi sono molti bimbi musulmani i cui genitori li educano ad una visione della salvezza di tipo "*inshallah*": se vuole Iddio, a Dio piacendo. Quindi c'è un problema profondissimo sotteso da queste questioni, quello che io chiamo problema della declinazione "antropologico-culturale della percezione del rischio": nella storia dell'umanità il senso della salvezza varia a seconda della percezione dell'essere uomo, ovvero del rapporto religioso che si ha o meno con la salvezza. Giustamente, qualcuno ha fatto osservare, facendo ricorso alla mediazione culturale, che se oltre a "*inshallah*" cominciamo a far conoscere anche le regole della sicurezza e dell'auto-protezione "forse ci salviamo di più e sfidiamo meno la stessa volontà di Allah".

Fortunatamente, su questo versante non mancano buone pratiche: per esempio a Teglia, nell'ambito di un Progetto avviato dopo i disastri del 2014, sono state tradotte in ben 12 lingue le regole comportamentali da osservare in caso di allerta. Il Progetto ha peraltro avuto il riconoscimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sottolineo, inoltre, come la sicurezza possa essere addirittura intesa alla stregua di un "dogma sclerotizzante". In effetti, non di rado abbiamo a che fare, a volte macroscopicamente, con un "rischio di ingessamento" dovuto, per l'appunto, ad una visione dogmatica della sicurezza: per motivi di sicurezza si può restare inerti se non inchiodati, ancor più quando incombe la spada di Damocle della denuncia, dell'azione giudiziaria. Amministratori e dirigenti scolastici ne fanno esperienza. Risultato nel caso dei dirigenti: a scuola non è più consentito di andare in giardino, e non si fanno più uscite, viaggi d'istruzione, ecc.

Occorre invece sforzarsi di *convivere attivamente* col rischio. E se ciò accade allora vuol dire che la comunità è autenticamente resiliente e che la pianificazione dell'emergenza funziona.

È importante, sotto questo profilo, comprendere quanto la cittadinanza si sente soddisfatta dall'azione comunale sul terreno della gestione del rischio: si sente più o meno sicura rispetto al passato?

Occorre in particolare avere cognizione della misura in cui la popolazione è disposta a convivere con i rischi, sentendosi parte attiva e non passiva nelle dinamiche di protezione civile: se la cittadinanza rifiuta i rischi, o meglio non riconosce i rischi, rifiutando categoricamente di vivere, ad esempio, in una zona a rischio, allora non possiamo non essere tentati dal dedurre che la pianificazione d'emergenza è stata, in qualche modo, fatta male.

Se invece una comunità è consapevole dei rischi e si è in qualche modo organizzata per convivervi attivamente, allora il Piano può vantare una sua efficacia.

Su questa dimensione va raccolta *in primis* la “sfida della comunicazione circolare multi-livello”: la comunicazione del rischio, in generale, ha mille significati e in questi mille significati ci sono mille possibili risposte: comunicazione verso la popolazione, comunicazione tra enti posti sullo stesso piano istituzionale, comunicazione tra enti sovra-ordinati e sotto-ordinati, ecc.

Tra un Comune e l'altro il grado di comunicazione intorno al rischio è spesso molto basso. Anche nei Comuni più virtuosi, il fatto di comunicare sul rischio con il Comune limitrofo non è una priorità. Questo tipo di comunicazione è assai rara, e di solito avviene durante l'emergenza, allorché si chiede aiuto senza che prima sia stata data comunicazione sul rischio: è dato di fatto che Prefettura e Regione vengano contattate solo nel momento in cui la situazione si rivela drammatica. Bisognerebbe quindi creare le condizioni per cui il dialogo tra le diverse istituzioni ai diversi livelli di *governance* aumenti in tempo di pace, e migliori qualitativamente, magari attraverso l'istituzionalizzazione a livello regionale di una sorta di “Conferenza inter-istituzionale di protezione civile”.

Su questa dimensione si staglia la “sfida dell'allertamento non assuefativo”: la difficoltà di comprendere il gioco probabilistico sotteso dall'attività di previsione – e quindi il fatto che ad una allerta non segua di necessità l'evento – si trasforma, con l'aumentare del numero delle allerte, nella ripetuta percezione delle cosiddette “false allerte”, e quindi nella cronicizzazione del famoso effetto “al lupo al lupo”. Il problema riguarda innanzitutto l'allerta gialla, sempre più sottovalutata, alla quale viene associata al massimo la probabilità di una piovgerella, dimenticando che il giallo può a livello puntuale diventare molto intenso, sino a tradursi, in un brevissimo arco di tempo, in una vera e propria allerta rossa. Diversi intervistati hanno dunque invocato, a “fini non assuefativi”, un maggior filtro per l'allerta gialla – meno per l'allerta arancione.

A questa sfida si affianca quella del “costo sostenibile dell'allertamento”: si è registrata lamentela piuttosto generalizzata da parte degli amministratori sul costo degli sms certificati, essendo praticamente raddoppiata la frequenza degli invii.

Veniamo ora alla dimensione analitica del dinamismo del sistema di protezione: su di essa si staglia la “sfida dell'inclusività del sistema di protezione civile”, ossia la sfida della strutturazione di questo come “sistema aperto”, al di là di qualsivoglia logica autoreferenziale: apertura innanzitutto alle associazioni di volontariato, componente imprescindibile, non solo nella fase di implementazione dei Piani di protezione civile, ma anche, e non da ultimo, in quella di redazione/aggiornamento degli stessi Piani. Sotto questo profilo, il Progetto Proterina è stato percepito, dagli amministratori coinvolti, come una

importante opportunità offerta per comprendere – o comprendere meglio – il valore aggiunto rappresentato dalla partecipazione in protezione civile. Si tenga presente – conviene a questo punto aprire una parentesi politologica – che anche per un “feroce critico” dei processi partecipativi e deliberativi come Jason Brennan, la protezione civile è uno dei pochissimi ambiti in cui la logica partecipativo-deliberativa potrebbe avere delle *chances* di buon funzionamento, essendo in questo caso al centro della decisione politica “questioni di verità oggettiva”: oggettivamente c'è un rischio che incombe su una certa popolazione su un dato territorio, e ne va, quindi, dell'incolumità individuale ovvero della stessa vita umana. Abbiamo qui a che fare con fatti e statistiche verificabili, il che pone relativamente al riparo le scelte di *policy* da diatribe di ordine ideologico-politico-partitico.

Chiaramente, dall'insieme delle “percezioni della dinamica partecipativa”, la partecipazione viene declinata in tutte le sue dimensioni costitutive: l'*esser parte* come dimensione statica; il *prender parte* in quanto dimensione dinamica; il *sentirsi parte* come dimensione soggettiva, psico-emotivo-affettiva. Va da sé che nell'interazione tra queste tre dimensioni svolge un ruolo centrale la circolazione dell'informazione, che sempre dovrebbe far perno sull'emotività e la “disponibilità ricettiva” individuale. Tanto più l'esser parte si traduce in un prender parte responsabilmente attivo, se non proattivo, quanto più sin rivela forte il sentirsi parte – non a caso l'immagine del cittadino impegnato, del “cittadino intenso”, è incarnata dalla figura del volontario.

Ma come viene concretamente percepita/intesa la partecipazione dagli attori? E quali aspettative si legano a questo termine-concetto? Può essere vista sotto molteplici aspetti, tra cui:

- partecipazione come responsabilizzazione diffusa;
- partecipazione come emersione di informazioni e competenze;
- partecipazione come fucina di idee, spunti e soluzioni;
- partecipazione come valorizzazione dei saperi di contesto;
- partecipazione come condivisione integrale di progetti, piani e programmi (dalla fase iniziale a quella finale);
- partecipazione come solidarietà e unitarietà;
- partecipazione come arricchimento delle conoscenze nel confronto;
- partecipazione come maggiore legittimazione degli amministratori;
- partecipazione come creazione e consolidamento di consenso (intorno a una determinata politica pubblica);
- partecipazione come tutela comunitaria del bene comune (ladove nel bene comune sono ricompresi anche, e non da ultimo, i beni relazionali);
- partecipazione come volano per una cultura diffusa di protezione civile;

- partecipazione come proattività formativa;
- partecipazione come “umanizzazione” della sicurezza e della protezione civile (importanza della “testimonianza umana partecipata” tra gli attori del sistema: *partnership* scuola-gruppi di protezione civile: creare occasione per far “salire in cattedra” il volontario, gli operatori, gli “esperti del rischio”, ecc.).

Risulta in ogni caso di fondamentale importanza, al di là degli aspetti meramente quantitativi (che non di rado vengono sopravvalutati), il far partecipare persone chiave, persone dall'elevato “peso specifico”, capaci di attrarre altre, di spiegare e diffondere l'informazione, rendendola chiara, accessibile, motivante, “appetibile”.

Sfida importante, questa, soprattutto laddove la struttura delle opportunità è ampia: opportunità di sensibilizzazione, opportunità di formazione, opportunità di confronto e dibattito su temi e problematiche di protezione civile. La variabile tempo è qui in ogni caso centrale: bisogna in qualche modo e misura essere *smart* nel raggiungere le persone dove stanno, nella conoscenza della platea di riferimento: l'opportunità partecipativa deve quindi avere dei “tratti sartoriali” ed in quanto tale ha indubbiamente dei costi in termini organizzativi e di tempo, costi che vengono sostenuti solo se l'analisi costi-benefici rivela “benefici partecipativi” superiori ai costi. Bisogna quindi individuare perfettamente i benefici della partecipazione e far sì che vengano compresi sino in fondo: il gioco, come si suol dire, deve valere la candela. E quando parliamo di benefici ci riferiamo sia a quelli diretti (meno persone esposte al rischio e maggior efficacia dell'intervento), sia a quelli indiretti (in termini di una politica, o attività di *policy*, più prossima alla cittadinanza, più legittimata, ecc.).

Dalle interviste è comunque emersa una consapevolezza: occorre una pratica di partecipazione non limitata ad una singola progettualità, ma che diventi, per così dire, un *fatto costitutivo*. Costitutivo di cosa? Del proprio modo di stare in rapporto col territorio, con la comunità, con le istituzioni, con le scuole. Qui si profila la “sfida dell'educazione alla *civiness*”: non di rado i comportamenti dei cittadini tradiscono una crassa ignoranza delle nozioni fondamentali di *civiness* (a cominciare dal tener pulito il proprio orticello, la strada o il tombino dinanzi casa, ecc.), nozioni che costituiscono il presupposto per una autentica partecipazione. A questa sfida si affianca quella della “formazione strutturata, organica, permanente” in materia di protezione civile: troppo spesso si pone più attenzione allo smaltimento dei rifiuti e alla raccolta differenziata che non alla protezione civile, alla quale, quando va bene, si riservano sporadici percorsi formativi.

Un'altra sfida che ritengo fondamentale è la “sfida dell'intervento rapido ed efficace”: quando le risorse scarseggiano a livello istituzionale, c'è il rischio di sentirsi *istituzionalmente impotenti* pur rimanendo centri di imputazione di responsabilità, come nel caso della posizione, invero assai critica, dei dirigenti scolastici: questi, come datori di lavoro, sono

responsabili della sicurezza di edifici – per l'appunto quelli scolastici – per i quali non hanno tuttavia potere di intervento e di spesa per legge. Di qui un continuo chiedere interventi da parte loro all'ente locale (Comune o Provincia a seconda dei casi), la cui risposta più frequente è “non disponiamo di adeguate risorse finanziarie”.

Non va poi sottovalutato il rischio di determinismo della pianificazione. Determinismo qui vuol dire, essenzialmente, sopravvalutazione della capacità pianificatoria laddove non tutto è pianificabile. Ad esempio, per dirla banalmente, in caso di incendio non è detto che le fiamme vadano nel senso “previsto” dal redattore del piano d'emergenza.

Si sta comunque diffondendo e irrobustendo la consapevolezza che la protezione civile – del resto è lo stesso dettato del Decreto legislativo 1 2018 a stabilirlo – è, e non potrebbe non essere, *funzione comunale fondamentale* e che, di conseguenza, il piano di protezione civile non può più essere visto come la “Cenerentola dei piani”. Anzi, è chiamato a svolgere un ruolo “pivotale” nell'ambito dei processi di pianificazione che insistono su uno stesso territorio.

La richiesta di raccordo, di armonizzazione tra i diversi piani rappresenta una questione centrale, e la presenza ai tavoli di pianificazione anche di chi si occupa di protezione civile potrebbe essere una innovazione. Resta aperta la questione se il piano di protezione civile vada o non vada considerato (tutelando la vita, bene primario per eccellenza della persona) come sovraordinato rispetto agli altri, ma in ogni caso i livelli di pianificazione mai dovrebbero ignorarsi a vicenda: proprio nel non ignorarsi c'è la possibilità di avere delle soluzioni, non solo politiche ma anche tecniche, per implementare efficacemente ed efficientemente la gestione del rischio anche in contesti molto complessi.

Ai sindaci, in linea teorica, dovrebbe spettare la regia di questo processo. Anche Proterina può svolgere un importante compito in quest'ottica: mettere a sistema le risultanze degli incontri partecipati

Un suggerimento ai fini dell'armonizzazione dei piani di emergenza scolastici, nonché di quelli aziendali di emergenza esterna (laddove esistano stabilimenti industriali/impianti a rischio di incidente rilevante), con il piano comunale di protezione civile: in un sistema di protezione civile ben organizzato, o la Regione o a lo stesso Dipartimento della Protezione Civile a livello centrale, dovrebbero pre-disporre uno specifico programma informatico (*software*), mediante il quale ciascuna scuola o azienda possa compilare il proprio piano di emergenza sulla base di indicazioni guida (regionali e/o dipartimentali). A quel punto ci sarebbe una omogeneizzazione della struttura dei Piani che sarebbero di più facile lettura per tutti, e in automatico andrebbero ad integrarsi con le disposizioni dei Piani di protezione civile comunale. Per questa via risulterebbe più agevole la verifica dell'armonizzazione dei contenuti dei suddetti piani di emergenza con quelli dei piani di protezione civile comunali.

Per esempio, nel caso in cui una scuola si trovasse vicino ad un fiume, e fosse prevista in allerta arancione la chiusura dell'unica strada in prossimità di quel corso d'acqua dal Piano di protezione civile comunale, allora il Piano scolastico di emergenza dovrebbe necessariamente prevedere 1) la non presenza di personale e bambini a scuola in caso di allerta arancione e 2) il comportamento da tenere nel caso in cui invece gli alunni si trovassero a scuola, essendo stata l'allerta emanata durante l'attività scolastica. Un sistema informato a questa logica sarebbe molto più semplice e organizzato. Per esempio, offrirebbe le condizioni per cui tutti adottino lo stesso linguaggio e non si proceda a "libera interpretazione". Un discorso analogo dovrebbe valere per i piani aziendali di emergenza esterna.

Una dimensione analitica di cruciale importanza è poi quella della richiesta individuazione dei cosiddetti ambiti territoriali ottimali di protezione civile. Quali criteri andrebbero adottati a tal fine? Su questo terreno i Comuni sono avvolti da una nebulosa: gli amministratori invocano in genere un intervento ex alto, "tipo Duce" ha addirittura detto il responsabile dell'Ufficio tecnico di un Comune. Occorre una non equivoca definizione delle competenze delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni in materia di protezione civile. Sono tantissimi i fattori che qui entrano in gioco e non è possibile prescindere dal ruolo degli enti locali, in specie della Città metropolitana, in materia di "protezione civile partecipata". Andrebbero definite per lo meno alcune linee guida a livello nazionale prima (Dipartimento), e regionale poi, secondo determinati criteri. La discrezionalità può essere ovviamente ampia, ma non si dovrebbe prescindere da un discorso di omogeneità che tenga conto della viabilità, del quadro ospedali, trasporti e servizi essenziali (innanzitutto di assistenza alla popolazione). L'ambito territoriale deve essere *ottimale* per l'erogazione di un servizio, per l'appunto quello di protezione civile, data la specificità di un certo territorio. Occorre capire se quell'ambito è auto-sufficiente pensando allo scenario di rischio idrogeologico, diverso, per esempio, da quello sismico. Paletti di questo tipo vanno necessariamente fissati. Nel caso della Valpolcevera, è stata avanzata l'ipotesi di individuare, tra i cinque Comuni, uno che si prendesse l'onere della gestione della protezione civile, che, per così dire, facesse da capofila: recepimento fondi, gestione delle forze e delle risorse in campo in termini di mezzi, strutture e uomini. Andrebbe costituito un Ufficio tecnico esclusivamente preposto (quindi appositamente dedicato) al coordinamento di tutte le attività di gestione del rischio e dell'emergenza. Questa incombenza dovrebbe dunque far capo a uno solo dei cinque Comuni, demandando ai restanti attività di altro tipo, comunque collaterali. Vi è dunque l'esigenza di "fare bene" ad un livello specifico: meglio formare a dovere il personale di un solo Ufficio chiamato ad operare per tutti, onde dare una migliore risposta al cittadino, che disperdere risorse in tanti Uffici destinati a rimanere "limitati".

Maggiore prossimità e maggiore risposta dipenderebbero dunque da una maggiore specializzazione: ridurre il numero di Uffici tecnici di protezione civile per equipaggiarli meglio in termini di competenze e risorse (meno Uffici, ma Uffici più efficienti). E' peraltro auspicata l'istituzionalizzazione a livello regionale di un' "offerta tecnico-conoscitiva", ovvero "professionale avanzata", così da mettere a disposizione dei Comuni risorse di *expertise* e strumenti conoscitivi nell'ambito delle attività di protezione civile. Al momento vengono realizzati solo interventi "spot", che tali sembrano restare. Viene quindi auspicata la creazione di una rete di "centri di competenza" a supporto degli amministratori, in specie nella fase di redazione dei piani di protezione civile.

Venendo infine, al tema spinoso della validazione dei piani stessi – validazione quale "momento specifico" della valutazione delle politiche di gestione del rischio e dell'emergenza – è bene sottolineare come tale attività di controllo andrebbe condotta secondo criteri non tanto prescrittivi quanto prestazionali: non tanto il rispetto di modalità, forme, minimi e massimi imposti *ex alto* – entrando in dettagli in cui spesso è inutile entrare –, quanto il porre in essere misure che consentano – secondo logica, coerenza, applicabilità ed implementabilità – di raggiungere gli obiettivi prefissati. In questa prospettiva l'attenzione del validatore dovrebbe essere costantemente posta sulla declinazione pratica della funzione da svolgere, dato l'obiettivo da raggiungere: gli amministratori dovrebbero essere chiamati a rendere ragione e giustificazione di ogni misura adottata, innanzitutto sulla base di una compiuta definizione degli scenari di rischio. A questa vanno affiancate la strutturazione e l'analisi delle attività di informazione, di comunicazione, nonché di formazione della popolazione, da un lato, e del personale tecnico-amministrativo, dall'altro. Senza dimenticare l'importanza della previsione di esercitazioni ben disegnate e suscettibili di valutazione. Essenziale, a tal riguardo, è la richiesta di un *feedback* a tutti coloro che sono stati coinvolti, a tutti i diretti interessati. Del resto, bisogna essere consapevoli di quel che è l'*effettivo* grado di coinvolgimento della popolazione. E per questo non è possibile prescindere dalla misurazione e valutazione (mediante precisi indicatori) dell'impatto di quell'esercitazione sul quel dato territorio. In particolare, è importante sapere come è stata percepita l'esercitazione (come un qualcosa da ripetere, come una bella opportunità, come un "noioso atto dovuto", ecc.) Percezione che potrebbe essere evidenziata anche attraverso i *social*. Vedere in generale come se ne parla, cosa si dice al riguardo, anche nei bar... Trattasi di un fondamentale elemento di monitoraggio. In definitiva, andrebbe certificato/accreditato non solo il "piano formale" nel rispetto di determinati *standard* e requisiti, ma anche il "piano sostanziale", dato dalla correttezza/realisticità dei dati inseriti, dalla concretizzabilità delle azioni previste, dall'opportunità delle misure adottate, ecc. In questa logica, chi certifica non

è un mero controllore-verificatore che tutto assoggetta a schematismi di stampo notarile, ma una persona che aiuta a crescere, che effettivamente fa crescere, i *policy-makers*.

Questa sembra essere la via privilegiata per migliorare la qualità dei piani di protezione civile.

Luca Ferraris: Grazie Ferdinando per il tuo intervento. Una cosa che chiederemo alla nuova direttiva e quella di non inserire all'interno dei piani di emergenza comunali, le ricette dei piatti locali. In un paese che non posso citare, almeno dieci pagine di ricette locali. Io aprirei la discussione a questo punto. Le suggestioni della giornata sono state tante, quindi mi sembra il momento per un minimo dibattito. Quindi prima di passare alle conclusioni, se ci fossero delle domande o delle questioni da porre ai relatori, questo è il momento giusto.

DIBATTITO CONCLUSIVO

DOMANDA DALLA PLATEA: SALVE, FRANCESCHETTI, REGIONE EMILIA ROMAGNA. AVEVO UNA DOMANDA SULL'ULTIMA PARTE. SULLA VALIDAZIONE DEI PIANI DI EMERGENZA. SE C'ERA GIÀ QUALCHE ESEMPIO DI UNA VALUTAZIONE QUALITATIVA DI UN PIANO DI PROTEZIONE CIVILE E DA CHI È STATA FATTA, REGIONE O ENTE TERZO. GRAZIE

Luca Ferraris: raccogliamo tutti gli interventi per concentrare al meglio la discussione.

DOMANDA DALLA PLATEA: PER I GRANDI CENTRI URBANI, SE C'ERA STATA LA POSSIBILITÀ DI POTER ORGANIZZARE DELLE RIUNIONI IN MERITO AL NUOVO CODICE.

Paolo Pagliara: Qualcuno ha immaginato diversi percorsi di partecipazione a seconda del soggetto che ci partecipa ad un atto. Ad esempio, la partecipazione di un piano regionale di protezione civile, è utile? È necessaria? O basta la partecipazione degli enti istituzionali coinvolti? Che pure non è detto che oggi ci sia, non è detto che il piano redatto prodotto da un ente richiede la consultazione dei soggetti che dovrebbero avere un ruolo del piano ma viene spesso semplicemente messo a conoscenza. Sicuramente, i livelli di un piano regionale di protezione civile oppure un piano di protezione civile di un'area vasta, città metropolitana o un ex provincia, di un ambito territoriale ottimale, il nostro obiettivo è dare un senso o a livello comunale è sicuramente diverso? Oggi abbiamo parlato solo del livello comunale e di quanto sia importante avere il coinvolgimento della popolazione per lo stesso attraverso azioni di partecipazione ma è utile che ci sia il coinvolgimento anche della popolazione per i diversi livelli superiori di pianificazione.

DOMANDA DALLA PLATEA: COMUNE DI AJACCIO, NEL NOSTRO COMUNE DELLA CORSICA ABBIAMO PREVISTO DELLE ESERCITAZIONI CON LE SCUOLE O NEGLI EDIFICI PUBBLICI, CHIEDO SE IN ITALIA ALL'INTERNO DEI PIANI COMUNALI DI PROTEZIONE CIVILE, VENGONO PREVISTE DELLE ESERCITAZIONI IN CUI VI È IL COINVOLGIMENTO DELLA POPOLAZIONE?

Commento della platea: Dario Marchi, Comune di Genova. Faccio solo un commento sui vari argomenti che sono stati trattati durante tutto il convegno. Mi soffermo, parlando per il comune di Genova, sugli ambiti territoriali ottimali, quindi sul metodo di pianificazione e di consultazione anche in funzione del tipo di estensione del territorio e del tipo di popolazione con cui ci confrontiamo. Convengo con voi nel dire che la consultazione della popolazione sulle tematiche di pianificazione, deve distinguere quello che viene previsto dal livello comunale a quelle che sono le azioni di coinvolgimento della popolazione che risiede in un comune grande o in una città metropolitana. Vanno ad esempio rivisti i percorsi che possono essere le suddivisioni in municipi o zone, comunque condivido la divisione di territorio per le parti interessate.

MARINA MORANDO: VORREI AGGIUNGERE QUALCHE CONSIDERAZIONE PER IL PROF. GIGLIONI E SOPRATTUTTO QUALCHE DOMANDA PER L'ING. PAGLIARA. SULLA QUESTIONE DEGLI AMBITI OTTIMALI. DARIO MARCHI PARLAVA DI DISAGGREGARE UNA CITTÀ METROPOLITANA DI 600000 ABITANTI COME GENOVA O UNA GRANDE CITTÀ IN UNA SERIE DI ZONE, PENSO INVECE A COME POSSIAMO RELAZIONARCI QUANDO ABBIAMO A CHE FARE CON UN'UNIONE DI COMUNI O CON UNA FUNZIONE ASSOCIATA DI QUESTI ULTIMI, SICURAMENTE DOVRANNO ESSERE INTRAPRESI DEI PERCORSI DAL PUNTO DI VISTA NORMATIVA, SIA NELLE DIRETTIVE MA NON SOLO COSA È UN AMBITO OTTIMALE E SOPRATTUTTO COME SI PIANIFICA ALL'INTERNO DI QUEST' ULTIMO. PRIMA SI DICEVA UN UNICO PIANO PER UNA SERIE DI COMUNI, PERÒ ECCO CHE POTREBBE ESSERE UN PROBLEMA CHE È QUELLO DI AVERE POI PER UN UNICO PIANO, CINQUE RESPONSABILI DI PROTEZIONE CIVILE, CHE SONO CINQUE AUTORITÀ DI PROTEZIONE CIVILE, OVVERO CINQUE SINDACI. QUINDI LA MIA DOMANDA SUL TEMA DELLA COLLABORAZIONE: È VERO CHE SI DICE UNICO PIANO PER TUTTO IL TERRITORIO MA TEMO CHE AVENDO DELLE RESPONSABILITÀ DIVISE NEL MOMENTO DELLE EMERGENZA CI SI FERMA AL CONFINE DEL PROPRIO COMUNE E QUINDI IL MIO VIGILE CHE EFFETTUATA ATTIVITÀ DI PRESIDIO NEL COMUNE AFFIANCO, TEMO CHE SE NON CI SIA UN DETTAGLIO NORMATIVO CHE REGOLI QUESTI INTERVENTI NEGLI AMBITI OTTIMALI, COSÌ COME PER LE SQUADRA DI VOLONTARI, TEMO CHE CI SI FERMI NELL'AMBITO DEL PROPRIO LIMITE AMMINISTRATIVO E COMUNALE. PERCHÉ POI POTREBBE ENTRARE IN GIOCO UN MECCANISMO DI AUTOPROTEZIONE E DI EGOISMO. QUINDI SUL TEMA DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI MA DELLE INNUMEREVOLI RESPONSABILE, CREDO CHE VADA FATTA UNA SERIA DISCUSSIONE. SICURAMENTE È UN TEMA RIPRESO PIÙ VOLTE, CREDO CHE COMUNQUE QUESTO ENTE ABBA BISOGNO DI UNA CABINA DI REGIA, COME NEL CASO CITATO DEI CONTRATTI DI FIUME, CI SIA BISOGNO DI UNA CABINA REGIONALE E NON SOLO ANCHE FORSE AL LIVELLO NAZIONALE.

Luca Ferraris: Grazie Marina per la tua suggestione. Chiederei quindi se non ci sono altre domande a chi dei relatori presenti al tavolo vuole rispondere al primo tema posto nel dibattito, sull'autovalutazione.

MARCO ALTAMURA: INTANTO USIAMO UN TERMINE PRECISO CHE È VALUTAZIONE PERIODICA. CIOÈ L'OBBLIGO DELLE REGIONI SARÀ QUELLO DI FORNIRE INDICAZIONI PER LA VALUTAZIONE PERIODICA, CHE SI ASSOMIGLIA OVVERO CHE QUEI PIANI NON POSSONO RIMANERE COSÌ PERPETUI, QUELLI SOTTORDINATI MA LA REGIONE DOVRÀ DARE DELLE PRECISE DIRETTIVE SU INTANTO COSA SI VALUTA ALL'INTERNO DI UN PIANO E SOPRATTUTTO COME LO SI VALUTA. QUINDI SIAMO NELLA RIVOLUZIONE ASSOLUTA. CHE IO SAPPIA NON ESISTE UN PRECEDENTE DA PARTE DI VALUTAZIONE PERIODICA DA PARTE DELLE REGIONI SU PIANI SOTTORDINATI COME QUELLI COMUNALI. SI PUÒ ATTINGERE PERÒ DALLE ALTRE ESPERIENZE, QUINDI NATURALMENTE AGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI SONO TUTTI FORMALIZZATI, QUINDI NON PASSANO SE REGIONE NON LI VALUTA, IDEM LA VAS (VALUTAZIONE AMBIENTALE SPECIFICA). QUINDI, DA QUI SI PUÒ PARTIRE PER METTERE LE BASI PER UN SISTEMA DI VALUTAZIONE PERIODICA DEI PIANI DI EMERGENZA COMUNALI, PERCHÉ IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE NON ESISTE NIENTE.

Luca Ferraris: In qualche modo c'era un percorso immaginato ma era più di autovalutazione, su un altro progetto, di una griglia in cui aveva lavorato l'ing. Marta Giambelli, che poteva aiutare chi aveva redatto il piano ad autovalutare il metodo utilizzato e in qualche modo a correggere determinate parti.

Lì dove vedeva di essere più scarso, quindi non gli veniva dato un giudizio ma delle indicazioni su come migliorare. L'autovalutazione potrebbe essere un modo sensato di farlo.

DALLA PLATEA: CI SONO DEGLI INDIRIZZI USCITI PRESSO LA REGIONE EMILIA ROMAGNA, PER LA PIANIFICAZIONE DI EMERGENZA COMUNALE CON UNA CHIARA STRUTTURAZIONE DEL PIANO ANCHE CON DEGLI SCHEMI, CHE POSSONO DIVENTARE UNO STRUMENTO DI AUTOVALUTAZIONE. SE NON RIEMPI O HAI DIFFICOLTÀ A COMPILARE QUELLA SPECIFICA PARTE, UN COMUNE È MESSO IN GRADO DI CAPIRE I PUNTI DEBOLI ED I PUNTI DI FORZA. NON CREDO CHE SIANO GLI UNICI ESEMPI MA POSSONO RAPPRESENTARE DEI PUNTI DI PARTENZA.

PROF. FABIO GIGLIONI: ERA SOLO UNA PICCOLA PRECISAZIONE. DOBBIAMO INTENDERCI SU QUESTO PUNTO. COSA INTENDIAMO NON IN MANIERA GENERICA SU COSA È LA VALUTAZIONE. PERCHÉ L'AVV. ALTAMURA HA GIÀ FATTO UNA PRECISAZIONE MOLTO IMPORTANTE SULLA VALUTAZIONE. C'È UN CAPITOLO CHE RIMANE INEVASO. LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA HA FATTO UN GRAN PASSO CON QUELLA MODULISTICA MA RESTA UN PROCESSO DI AUTOVALUTAZIONE PREVENTIVA E DI NATURA PURAMENTE ORGANIZZATIVA. IO VEDO CHE RISPETTO A CHE PUÒ SUCCEDERE, SUCCESSO O CHE SUCCEDERÀ SULLA MIA SITUAZIONE DI RISCHIO, SONO ATTREZZATO ED AGGIUSTO LA MIA OFFERTA DI CAPACITÀ DI INTERVENTO SIA IN PREVENZIONE E CHE IN

EMERGENZA. MA ESISTE UNA VALUTAZIONE SCOPERTA CHE IL DECRETO, IN SEDE DI DIRETTIVA POTREBBE INVENTARE QUALCOSA CHE NON MODIFICHEREBBE L'ASSETTO GENERALE CHE POTREBBE INSERIRE UNO STRUMENTO DI VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA. ORA MI È VENUTA IN MENTE UNA COSA MOLTO BANALE CIOÈ L'OSSERVATORIO NAZI E UNA RETE OSSERVATORI REGIONALI, EFFETTIVAMENTE STRUTTURATI, C'È NE SONO GIÀ IN ALCUNI REGIONI. TIPO L'OSSERVATORI DEL PAESAGGIO, ECCETERA. PERCHÉ NON UTILIZZARLI, IN QUANTO QUESTI IN ALCUNI CASI RISULTANO DIVISI GIÀ PER AMBITI PAESAGGISTICAMENTE RILEVANTE, CHE VUOL DIRE ANCHE AMBIENTALMENTE SE NON OMOGENI MA CHE STANNO DENTRO AD UNA CORNICE DI SENSO. PERCHÉ NON AFFIDARE A LORO, CON LE DOVUTE INTEGRAZIONI DI COMPETENZE TECNICHE, LA CAPACITÀ DI VALUTAZIONE PERIODICA DI EFFICACIA. NOI ABBIAMO UNA SITUAZIONE DI EVENTI MOLTO FREQUENTI ED OSSERVATORI DI QUESTO TIPO POTREBBERO CIMENTARSI IN UN'ATTIVITÀ DI SIMULAZIONE PERIODICAMENTE ORGANIZZATA CON UN DIRETTORE DI ORCHESTRA CENTRALE. MI TROVO D'ACCORDO CON QUELLO CHE HA DETTO SILVIA GIVONE IN PRECEDENZA. CIOÈ ALDILÀ DELLA PARTECIPAZIONE AI PROCESSI DECISIONALI, ABBIAMO BISOGNO ANCHE DI PROCESSI DI RESPONSABILIZZAZIONE IN SEDE DI OSSERVAZIONE E DI MONITORAGGIO E QUINDI DI PERIODICO E CONTINUO AUTO ADDESTRAMENTO. CREDO CHE SUL PIANO DELL'EFFICACIA DI QUESTI STRUMENTI, LA VALUTAZIONE SIA ESSENZIALE, PERCHÉ ALTRIMENTI CI TENIAMO DELLE PICCOLE CATTEDRALI VUOTE, CHE NON ELIMINANO CIÒ CHE L'AVV. ALTAMURA HA EVIDENZIATO, CIOÈ L'AFFIDAMENTO AL CONTENZIOSO PENALE DELL'EFFETTIVA VALIDAZIONE DI STRUMENTI DI PROTEZIONE CIVILE.

Luca Ferraris: L'altra questione che raggruppiamo insieme, era quello dell'ambito ottimale. Chi lo poneva sui centri urbani grandi, chi invece come l'aggregazione dal basso. Quindi disaggregazione-aggregazione dal basso. Chi vuole rispondere su questo punto?

PROF. FABIO GIGLIONI: INTANTO SONO DUE COSE DIVERSE, NEL SENSO CHE L'AGGREGAZIONE PER AMBITI TERRITORIALE OTTIMALE È FINALIZZATA A CREARE DELLE AGGREGAZIONI DELLE REALTÀ AMMINISTRATIVE PIÙ PICCOLE IN UNA DIMENSIONE CHE SI SUPPONE OTTIMALE. ORA QUESTO NON SIGNIFICA POSSIAMO RICAVERE ANCHE DA ALTRE ESPERIENZE CHE SI SONO VERIFICATE IN ALTRI SETTORI, TRA L'ALTRO QUASI MAI VIRTUOSE. A PRESCINDERE DA QUESTO, NON È CHE CREARE UN ATO, SIGNIFICA SPOGLIARE I COMUNI DI OGNI CAPACITÀ DI INTERVENTO. CIOÈ INTANTO SOTTOLINEO CHE L'INDIVIDUAZIONE DELL'ATO DIPENDE DALLE REGIONI. IN SECONDO LUOGO C'È TUTTA UNA GIURISPRUDENZA ANCHE DELLA CORTE COSTITUZIONALE ABBASTANZA CONSOLIDATA DELLE FORME DI GARANZIE CON CUI I COMUNI POSSONO DETERMINARE ED INTERVENIRE ED ESERCITARE UN'INFLUENZA SULL' AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE. QUESTO SI PUÒ FARE IN MODI DIVERSI, POTREBBE ESSERE CHE L'AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE COSTITUISCE LE RAPPRESENTANZE DEI COMUNI, QUINDI AL MOMENTO DELLE DECISIONI COME AD ESEMPIO L'APPROVAZIONE DEL PIANO COMUNALE, PARTECIPANO INSIEME. OPPURE SE NON È ORGANO DI RAPPRESENTANZA, SI ISTITUISCONO DELLE PROCEDURE IN CUI VENGONO COINVOLTI I COMUNI. È CHIARO CHE L'AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE DOVREBBE ESSER LA DIMENSIONE GIUSTA PER LA FORMULAZIONE DEL

PIANO DI PROTEZIONE CIVILE. POI TUTTE UNA SERIE DI ATTIVITÀ A CASCATA, RIMETTE IN GIOCO LE RESPONSABILITÀ ANCHE DELLE DIVERSE REALTÀ COMUNALI A CUI DOVREBBE ESSERE SEMPRE GARANTITA LA PARTECIPAZIONE ATTIVA E FORTE NEL MOMENTO DELLA PIANIFICAZIONE. QUINDI L'AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE NON LO VEDO COME UNA SPOGLIAZIONE DELLE COMPETENZE DEI COMUNI MA SEMMAI UNA DIVERSA ARTICOLAZIONE DEI PROCESSI DECISIONALI. ALTRA COSA È LA DIMENSIONE DELLE GRANDI CITTÀ ANCHE PERCHÉ QUI, DICIAMO IN RIFERIMENTO ALLE CITTÀ GENOVA, FIRENZE, ROMA ECCETERA. QUI C'È UNA DIMENSIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA CHE ENTRA IN GIOCA ED È MOLTO IMPORTANTE. SU QUESTO IL DECRETO LEGISLATIVO 1/2018 NON DICE MOLTO MA QUI MI AVVARREI DELLA NORMATIVA SULLE CITTÀ METROPOLITANE CHE VICEVERSA CONSENTE DI RICOSTITUIRE LE ZONE OMOGENEE RISPETTO ALLE QUALI SI PUÒ COSTRUIRE UNA PIANIFICAZIONE DI PROTEZIONE CIVILE CHE È PIÙ MODULARE E CHE È ADERENTE A DELLE REALTÀ OMOGENEE DAL PUNTO DI VISTA TERRITORIALE. QUINDI C'È IN QUEL CASO UNA ELASTICITÀ CHE LE CITTÀ METROPOLITANE POSSONO METTERE IN CAMPO. DEVO ANCHE DIRE CONTESTUALMENTE CHE LE CITTÀ METROPOLITANE, FINO A QUESTO MOMENTO L'UNICA ESPERIENZA INTERESSANTE È QUELLA DI MILANO MA LE ALTRE SONO MOLTO CARENTI. QUINDI C'È UN LAVORO GROSSO DA FARE MA IL PROCESSO È ESATTAMENTE DIVERSO DA QUELLO SUI COMUNI PICCOLI.

UNA SOLA COSA SULL'INTEGRAZIONE TRA PIANI: IO SONO UN PO' MENO FIDUCIOSO DI ALTAMURA. È VERO CHE LA LEGGE PARLA DI COERENZA TRA PIANI TERRITORIALI E PROTEZIONE CIVILE. È AUSPICABILE CHE QUESTO SI AVVERI PERÒ FRANCAMENTE NON MI SENTIREI DIRE CHE SIA MOLTO PIÙ CHE AUSPICABILE. IO DI NORMATIVE SULLA COERENZA TRA I PIANI NE POSSO CITARE UN ELENCO E QUESTO ED È TALMENTE VERO CHE QUESTO ELEMENTO NON HA FORZA COGENTE CHE PER DARE FORZA VINCOLANTE PRIMARIA AI PIANI DEGLI ENTI PARCO HANNO DOVUTO SCRIVERE "PREVALE SU TUTTI GLI ALTRI PIANI". QUINDI DA QUESTO PUNTO DI VISTA POSSIAMO PROVARE AD ARGOMENTARE A DARE SOSTEGNO, TEMO PER LA NORMA DA QUESTO PUNTO DI VISTA NON SIA RISOLUTIVA.

Luca Ferraris: Qualcuno vuole aggiungere qualcosa rispetto all'argomento?

DALLA PLATEA: UN COMMENTO PIÙ CHE ALTRO, ALL'ING. MORANDO SULLA QUESTIONE DELLA RESPONSABILITÀ. NEL SENSO CHE SPOSTANDOMI, NON TANTO NELLA PIANIFICAZIONE MA NELL'OPERATIVITÀ DURANTE L'EMERGENZA, CAPISCO CHE I COMUNI PICCOLI SIANO IN CRISI E NON SONO IN GRADO DI METTERE IN ATTO QUELLO CHE ANCHE DEVE ESSERE FATTO ANCHE A LIVELLO DI MONITORAGGIO, SULLE INDICAZIONI OPERATIVE DEL CAPO DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE DEL 2016 (INDICAZIONI OPERATIVE PER L'OMOGENEIZZAZIONE DEI MESSAGGI DI ALLERTAMENTO E DELLE RELATIVE FASI OPERATIVE PER RISCHIO METEO-IDRO – FEBBRAIO 2016). QUINDI ANCHE SE CONDIVIDO PIENAMENTE TUTTA LA QUESTIONE SULLA RESPONSABILITÀ, IL PIANO DI PROTEZIONE CIVILE DELL'AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE DOVREBBE DIVENTARE LO STRUMENTO CHE RISANI IL PROBLEMA DELLE RESPONSABILITÀ.

DALLA PLATEA: SENZA UNA MODIFICA DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE ATTUALI (LEGGE DEL RIO) MA ANCHE TUTTO L'ASPETTO LEGATO ALLE RESPONSABILITÀ DEL SINDACO, NON PUÒ ESSERE FATTO.

Luca Ferraris: prima di passare ad un altro intervento, volevo un attimo aggiungere sulla partecipazione delle grandi città, cosa possiamo dire? Che esperienza abbiamo e come la possiamo declinare?

SILVIA GIVONE: QUESTA DOMANDA È ANCHE SULLA QUESTIONE DELLA PARTECIPAZIONE AD UN PIANO DI SCALA REGIONALE. SECONDO ME DOBBIAMO SEMPRE PARTIRE DALLA DOMANDA COSA CHIEDIAMO ALLA PARTECIPAZIONE. CIOÈ LA PARTECIPAZIONE NON È UN OBIETTIVO MA LO STRUMENTO CHE SERVE PER RAGGIUNGERE QUEL DETERMINATO OBIETTIVO. IN CHE MODO LA PARTECIPAZIONE PUÒ ESSERE UTILE AD ARRICCHIRE UN PIANO REGIONALE, SOPRATTUTTO LA PARTECIPAZIONE DI CHI PER UN PIANO REGIONALE? CI SERVE LA PARTECIPAZIONE DELLA SIGNORA MARIA? NO. CI SERVE INVECE LA PARTECIPAZIONE DI UNA ASSOCIAZIONE CHE HA PORTATO AVANTI UN PROGETTO MOLTO INTERESSANTE, INNOVATIVO, CHE HA BEN FUNZIONATO NEL COMUNE DI CALCI, PER PREVENIRE GLI INCENDI? FORSE SÌ. ALLORA QUELLO CHE DOBBIAMO FARE È CAPIRE DI CHI ABBIAMO BISOGNA E ANDARLO A CERCARE QUINDI LA MAPPATURA DEI SOGGETTI PER NOI RILEVANTI. A QUALUNQUE LIVELLO CI DOBBIAMO FARE QUESTA DOMANDA, OVVERO COSA CI SERVE? NON CHI CI SERVE?

Luca Ferraris: serve la partecipazione degli angeli del fango nel piano regionale di protezione civile?

FURIO DUTTO: PROPRIO SU QUESTO TEMA, MI VIENE UNA DOMANDA. PRIMA BISOGNA PORSI QUALI SONO I CONTENUTI DEL PIANO REGIONALE E DI CITTÀ METROPOLITANA DI PROTEZIONE CIVILE? DOVE SONO DEFINITI? PERCHÉ PRIMA DI TROVARE GLI STAKEHOLDER, DEVO CAPIRE COSA C'È DENTRO.

Silvia Givone: È un processo iterativo, diciamo.

FURIO DUTTO: QUINDI C'È UN CONO D'OMBRA?

Paola Pagliara: ci sarà la direttiva pianificazione, che lo dirà.

SILVIA GIVONE: LA PARTECIPAZIONE NELLE GRANDI CITTÀ, PARADOSSALMENTE DIREI CHE LA COSA PIÙ DIFFICILE DI TUTTO. PERCHÉ SE È PIÙ DIFFICILE PARTECIPARE SU UNA CITTÀ METROPOLITANA CHE AD UN PIANO REGIONALE. PERCHÉ UNA CITTÀ METROPOLITANA HA BISOGNO DELLA PARTECIPAZIONE DI CHI ABITA QUELLA PARTICOLARE STRADA, PARTICOLARMENTE ESPOSTA AD UN RISCHIO. LA PARTECIPAZIONE NEI GRANDI CENTRI URBANI HA BISOGNO DEL CITTADINO CHE CONOSCE IL SUO QUARTIERE COME L'ABITANTE DEL PICCOLO COMUNE, CONOSCE IL SUO CONTESTO. QUINDI, SECONDO ME, SI DEVE PROCEDERE PER FRAZIONAMENTI,

INDIVIDUARE L'AMBITO COMUNITARIO CHE PUÒ ESSERE RILEVANTE ED È PARTICOLARMENTE COMPLESSO MA ALTRETTANTO NECESSARIO.

Luca Ferraris: Fabio Brondi, vuoi aggiungere qualcosa su questo?

FABIO BRONDI (DIPARTIMENTO DI PROTEZIONE CIVILE NAZIONALE): SUI PIANI REGIONALI DI PROTEZIONE CIVILE, MI SENTO DI AGGIUNGERE QUALCOSA ANCHE PERCHÉ BISOGNA SCENDERE A LIVELLO COMUNALE IL CONTATTO CON IL CITTADINO. GLI ALTRI SONO PIANI OPERATIVI PER L'ATTIVAZIONE LOGISTICA DEL VOLONTARIATO E SANITÀ. PER CUI SONO ASPETTI PIÙ TECNICI MENTRE PER QUANTO RIGUARDA CON L'INFORMAZIONE DEL RISCHIO E LA CONSAPEVOLEZZA È COMUNALE. C'È POCO DA FARE. SE C'È LA PARTECIPAZIONE DEVE ESSERE A LIVELLO COMUNALE.

Luca Ferraris: Per quanto riguarda invece l'ultima domanda che è quella posta sulle esercitazioni, chiamerei Alberto Ferrando, sindaco del comune di Quiliano, se vuole aggiungere qualcosa, sul tema delle esercitazioni e come il comune come il suo periodicamente le svolge sul suo territorio

ALBERTO FERRANDO: VI RINGRAZIO PER QUESTA GIORNATA CHE È STATA RICCHISSIMA DI CONTRIBUTO. LE ESERCITAZIONI SONO UNO STRUMENTO FONDAMENTALE PER COINVOLGERE, INNANZITUTTO, PER SPERIMENTARE QUELLO CHE HAI PIANIFICATO E IPOTIZZATO PRIMA SULLA CARTA, PER CORREGGERE TUTTA UNA SERIE DI QUESTIONI CHE POTEVANO SEMBRARE SEMPLICI MA CHE NON TROVANO UN RISCONTRO NELL'ATTO IMMEDIATO. UNA VOLTA CI SIAMO PERSI UN RAPPRESENTANTE DELLE FORZE DELL'ORDINE, PER ECCESSO DI ZELO AVEVANO DIVISO IL TERRITORIO IN SETTE ZONE, LUI NON HA TROVATO LA STRADA E HA FATTO UNA STRADA PARALLELA. LE ESERCITAZIONI SONO UTILI, PERCHÉ SE TI TROVI A VERIFICARLE NEL MOMENTO DELL'EMERGENZA, È UN PROBLEMA. È IMPORTANTISSIMO FARE QUESTO, COINVOLGENDO LE SCUOLE, DANDO ANCHE UN PO' DI FASTIDIO. NESSUNO SA QUANDO INIZIA LA SITUAZIONE DI ALLARME SUL TERRITORIO, L'ALLERTA ARANCIONE O ROSSA, NON SI SA QUANDO FINISCE. VI DICO PER ESPERIENZA, È STATA VISSUTA CON FASTIDIO, POI I COMMERCianti FACEVANO A GARA A CHI FACEVA PRIMA A METTERE LE PARATIE. C'È STATA UNA CRESCITA DI CONSAPEVOLEZZA DEL TERRITORIO. POI TOCCO UN ALTRO TEMA CHE È STATO CITATO, SE QUESTO È FAVOREVOLE DA UN PUNTO DI VISTA DEL CONSENSO, NON È QUESTO IL MOTIVO PER CUI LO SI DEVE FARE MA SI DEVE LAVORARE IN QUESTA DIREZIONE.

Luca Ferraris: grazie Alberto per questo intervento. Chiamo Massimo Morisi e Paolo Pagliara per la chiusura.

MARINA MORANDO: LUCA, MENTRE I DUE RELATORI SI AVVICINANO AL PODIO PERMETTAMI DI FARE DEI RINGRAZIAMENTI. TRA I TANTI OSPITI CI SONO TANTI PARTNER DI PROTERINA, IL DIPARTIMENTO DI PROTEZIONE CIVILE NAZIONALE, FURIO DUTTO DI CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO CHE COLLABORA CON NOI IN UN PROGETTO ALCOTRA MA SOPRATTUTTO AI COLLEGHI CHE LAVORANO A DUE PROGETTI LIFE, LIFE PRIMES E LIFE FRANCA.

DALLA PLATEA: GIUSTO PER PRESENTARE CON DUE PAROLE I PROGETTI. SIAMO ANCHE IN RAPPRESENTANZA DEL PROGETTO LIFE PRIMES, VENIAMO ANCHE NOI DA UN PROCESSO DI PARTECIPAZIONE COINVOLGENDO LA CITTADINANZA IN ALCUNI COMUNI DELL'EMILIA ROMAGNA INSIEME AD ALTRI PARTNER COME LA REGIONE ABRUZZO E MARCHE. SENTENDO I PROCESSI DELLE ALTRE REGIONI E PARTNER, CI SIAMO RIVISTI IN TUTTO QUEL PERCORSO. SIAMO PARTITI DAI SINDACI E DAI TECNICI COMUNALI. POI SIAMO PASSATI AD INVITARE I VARI STAKEHOLDER, ABBIAMO INVITATO COMUNITÀ CHE SONO A RISCHIO ALLUVIONE E COSTIERE, IN MODO MIRATO ANCHE SUI COMITATI NATI ANCHE DOPO ESPERIENZE DI ALLUVIONE. ABBIAMO ANCHE SPERIMENTATO UNO STRUMENTO ONLINE DI PARTECIPAZIONE, UN QUESTIONARIO, SUL SITO DEL PROGETTO CHE È SUDDIVISO IN DUE PARTE: LA PRIMA VALUTA LA CONOSCENZA DELLA POPOLAZIONE SU VARIE TEMATICA COME LA PIANIFICAZIONE, IL SISTEMA DI ALLERTAMENTO, LE NORME DI COMPORTAMENTO. ALLA FINE DI QUESTA PARTE, IL COMPILATORE RICEVE UN PROFILO DI APPARTENENZA E PUÒ VISIONARE DEI VIDEO TUTORIAL CHE CERCANDO DI COLMANE LE LACUNE DI CONOSCENZA. POI SI PASSA AD UNA SECONDA PARTE IN CUI SI CERCA CI COINVOLGERE IL CITTADINO NELLO SCEGLIERE ALCUNE AZIONI DA INSERIRE NEL PIANO DI PROTEZIONE CIVILE COMUNALE. NOI ABBIAMO GIÀ FATTO UNA SERIE DI AZIONI EFFICACI PER LA GESTIONE DEL TERRITORIO E UNA SEZIONE IN CUI OGNUNO PUÒ INSERIRE DELLE PROPRIE AZIONI O IDEE O SUGGERIMENTI AL FINE DI MIGLIORARE IL TUTTO PER IL COINVOLGIMENTO DELLE COMUNITÀ PER LA GESTIONE DEL RISCHIO. NOI ABBIAMO QUASI CONCLUSO E ALLA FINE OGNI COMUNE CHE HA SPERIMENTATO QUESTO STRUMENTO ON LINE HA ANALIZZATO I DATI E ABBIAMO DATO UNA RISPOSTA AI CITTADINI CON I SINDACI DI QUESTI TERRITORI CHE HANNO PRESO DEGLI ACCORDI FORMALI CON LA POPOLAZIONE AL FINE DI INTRODURRE LE SCELTE CHE I CITTADINI HANNO SUGGERITO, AL FINE DI INSERIRLE NEL PIANO. ANCHE NOI ABBIAMO FATTO DELLE ESERCITAZIONI CON LE SCUOLE E PROPORRE SIA I PIANI FAMILIARI DI EMERGENZA CHE I PIANI DI EMERGENZA DELLE SCUOLE, TESTANDO LA LORO CONOSCENZA SULLE AREE DI EMERGENZE, CERCANDO DI CREARE QUESTI PIANI DI PROTEZIONE CIVILE DI EMERGENZA. SIAMO PARTITI DAL BASSO PER AUMENTARE LA CONSAPEVOLEZZA DELLE PERSONE.

CONCLUSIONI

Luca Ferraris: Grazie per l'intervento. Posso chiedere un aiuto al prof. Morisi per fare una sintesi dei contenuti di questa giornata, vorrei un supporto in pochi minuti per riassumere il contenuto informativo di questa giornata e poi lascerei la parola all'ing. Pagliara del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile per le proprie impressioni.

MASSIMO MORISI: Sì, volentieri. Non semplice, devo dire. Ci provo in pochissimo tempo e sarò telegrafico. Cercherò di riassumervi quello che penso di aver compreso. Come diceva Missiroli, una sintesi "cautelosa".

Allora, la prima cosa che ho capito che viene ribadito il fatto che questo decreto significa molte cose ma un primo tentativo di consolidamento delle azioni di protezione civile come parte costitutiva di una grande politica pubblica nazionale, ovvero che riguarda la Repubblica Italiana. Se ci fosse una norma costituzionale da introdurre questa sarebbe una di quelle inserire e potrebbe recitare come *"la Repubblica italiana impegna i propri cittadini di un attivo sistematica e continuativa e civicamente responsabile in attività di protezione civile"*. Non so, come dice Altamura, se è una rivoluzione, purtroppo c'è sempre il sottofondo. Per evitare di attendere troppo, forse alcune avvertenze sono state evidenziate dalla discussione odierna. Non le metto in ordine di importanza. La prima, sulla partecipazione. Questa non può eludere delle responsabilità politiche ed istituzionali specifiche. Richiede responsabilità politico istituzionali anche tecniche all'interno dell'apparato politico di consultazione con forte capacità di coordinamento. Un efficace protezione civile è sottoposta ad una tensione molto forte nella nostra articolazione dei livelli di governo. Questa è una banalità, me ne scuso, ma è evidente. E questa è un'evidenza con cui fare i conti. Con questa complessità dei nostri livelli di governo non facciamo altro che, per ogni politica pubblica di ogni respiro, incrementarla. Che si tratti di Ambito Territoriale Ottimale o di Osservatori Nazionali o di Città Metropolitane o vecchie e nuove province abbiamo costruito un castello difficile, di cui la legge Del Rio ha costituito il timbro finale in termine di complessità. Una fonte sistematica di incertezze ulteriori. In questo quadro, fare un'attività di protezione civile che raggiunga tutti gli abitanti, che lo responsabilizzi e lo metta in gioco nel suo ambito territoriale è di un'urgenza sistematica e non solo di una difficoltà estrema. In questa difficoltà il ruolo delle istituzioni deputate è primario. Non vorrei che la partecipazione diventasse una sorta di alibi per fare sì che i comuni non si impegnino più di tanto nella formazione di questi piani, che i rapporti con gli altri livelli di governo stentino a formarsi e che alcune chiarificazioni, di cui parlavano Giglioli e Altamura, su quali sono i livelli gerarchici delle decisioni formalmente in

gioco quando parliamo di protezione civile, che rapporto hanno e in che rapporto stanno i piani e questi strumenti di governo. Non dobbiamo mai dimenticarlo, in che relazione sono tra di loro? Marco, la parola coerenza è indubbiamente troppo poco. Perché la coerenza è un giudizio di valore. È soggettivo. Ciò che è coerente per me non potrebbe esserlo per te. Qui, volendo parlare giuridicamente la Corte di Cassazione ha un arco di interpretazione molto ampio. È importante che ci sia la coerenza. Ma non dimentico che già nel codice de beni e del paesaggio, i rapporti tra le diverse pianificazioni sono stati tutt' altro che chiari, tant'è vero che abbiamo solo 4 regioni su 20 si sono dotati di questo strumento. È stiamo parlando dei beni culturali e del paesaggio che parte del 2004. È un esempio e mi rendo conto che non centra ma da un'idea di un puzzle che ad un certo punto ha bisogno di un regista. Questo regista trova nel decreto legislativo 1/2018, un primo ancoraggio. Potrebbe essere una proposta: a questo punto le regioni sono le uniche istituzioni che non sono state sottoposte ad un giudizio degli italiani. Ora le abbiamo, non le metteremo in discussione anche se non hanno un grado di legittimazione sostanziale molto significativo, utilizziamole a questo scopo. Rafforzandone il loro ruolo di cabina territoriali di regia all'interno di una relazione organica con un regista nazionale per le pianificazioni territoriali. Una politica istituzionale così forte a livello nazionale ha bisogno di una sua architettura istituzionale di questo tipo. Dopodiché situazione territoriale a parte si vede se c'è bisogno di costruire ennesime costruzioni artificiali a finto fondamento geografico che sono i contesti territoriali. Mi interessa molto il discorso affrontato da Silvia Givone e da Ferdinando Tupone, mi interessa l'aspetto che entriamo in una stagione di cultura politica in cui partecipare a costruire decisioni interessa sempre meno. C'è una partecipazione forte nella politica del fare. Deve essere e deve avere degli oggetti che si traducono in comportamenti più che in prodotti procedurali. Allora sul versante della pianificazione, il ruolo dei tecnici è importante, ancorato all'articolazione della protezione civile, tenendo conto che quello che visto nella mia accezione lavorativa che un volontario di protezione civile è di per sé un tecnico. È un portatore di esperienze tecniche.

Li la partecipazione/consultazione la limiterei molto a questo tipo di stakeholder di esperienze e di competenze che in qualche modo, sanno già come muoversi a differenza di altri e avvierei la possibilità sulla base di un'attività formativa che parta dalle scuole sulla base dei singoli comuni ma ragionando nel lungo termine secondo un principio di lungo termine, dandosi un'agenda credibile, cominciando a lavorare a livello locale, le cittadinanza attive o no, dense o no, diventano cittadinanza responsabile secondo un principio di solidarietà e di reciprocità. In questa fase poi posso raccogliere da parte dei cittadini suggerimenti sugli strumenti applicati a livello comunale. Che magari nel tempo possono anche essere cambiate. C'è un'attività di formazione/informazione che può essere

considerata un'attività di monitoraggio necessaria a livello locale. Vado velocemente a chiudere, abbiamo parlato con Pellizzoni, ma abbiamo fatto leggermente confusione abbiamo mescolato molte tipi di pianificazioni. Dobbiamo capire dove mettiamo la protezione civile, in che livello di strategia pubblica tra i piani. Non è solo questione di gerarchia ma anche il fatto di vedere se la protezione civile diventa un'amministrazione che può ingerirsi i processi decisionali che hanno a che fare con la difesa del suolo eccetera. Possano ingerirsi o devono essere solo dei semplici "barellieri"? Si può lavorare anche al di fuori del pronto soccorso? Si può avere un'idea che il medico di base sia qualcuno che mi guida, in qualche modo, mi aiuta a guidare la mia vecchiaia e a far sì che io all'ospedale ci vada il più tardi o raramente possibile. Questo è il passo che in sede di direttiva, che rappresenta comunque una fonte del diritto molto lasca, questa è una soft law che contiene al suo interno una serie di "moral suggestion". Non ha apparati sanzionatori che la sorreggono, o stesso linguaggio di questo decreto ha il formato della direttiva. Poi, assicurare la partecipazione cosa vuol dire? In che termini e in che forma? C'è un margine di creatività normativa nel senso più ampio della parola. Kelsen diceva che nella *rule of law* sta l'indirizzo normativo, nella norma vi è una prescrizione. Gli indirizzi normativi se sono sufficientemente mobilitanti e comunicati, in sede di direttiva possono essere inventate molte cose. Di soft Law stiamo parlando non aumenteranno un contenzioso rilevante. Tutto questo sta in piedi se c'è un investimento politico molto forte. Se dovessi essere un imprenditore politico, sul piano politico consensuale è molto rischioso, stiamo parlando di una politica pubblica che ne limita i comportamenti. Cerca di definirli entro certi ambiti di cautele. È una politica regolativa anche se ha bisogno di risorse e strutture ma fondamentale per tornare alla vecchia classificazione di un classico della scienza politica americana, sarà una soft law ma è pur sempre leggera.

Le politiche regolative hanno sempre avuto questa politica di sospettabilità in termini consensuali. Quindi occorre che ci sia qualcuno che nel mondo politico, a livello centrale ma anche a livello regionale, su questa partita si voglia davvero investirvi. Non mi interessa cosa succede o cosa succede nel breve periodo ma faccio un ragionamento di più ampio respiro e a lungo termine. Non sono tanti ma in questo caso, la pubblica amministrazione ragiona così. Soft, ma una pubblica amministrazione con delle maglie molto ampie con un gran numero di risorse. È una vera organizzazione amministrativa, dove chi sta dentro o chi sta fuori sono parte organiche di un tessuto unitario. È questa deve avere il supporto di una burocrazia e di una forte autorevolezza. Dopo un passato che non c'era ed è stata messa in discussione. Però dovrebbe aver bisogno di qualcuno che abbia lo stesso peso nell'immaginario collettivo che ha il capo della Polizia. Un alto burocrate con la capacità di sentirsi al sicuro anche se c'è qualche politico di passaggio che abbia a dire qualcosa e dire

non ci dà retta. C'è bisogno di un'imprescindibile politica amministrativa altrimenti questo sarà un castello con buoni frutti ma non così importanti se riuscissimo a creare queste condizioni. Sfruttiamone tutte le possibilità e non ne facciamo una nuova legge 180. Per chiudere quegli ospedali psichiatrici, ci abbiamo messo 30 anni. I servizi territoriali sono delle Regioni. Ma bisogna che questi esempi, li avessimo sempre in mente per fare proseguire le politiche in una strada opposta. Grazie.

Luca Ferraris: Ing. Pagliara, una grande politica nazionale ed una grande regia.

PAOLA PAGLIARA. Diciamo che più modestamente comincerei dalla domanda cosa mi porto a casa. Mi porto a casa circa 7/8 pagine di appunti. Sicuramente alcuni concetti che sono venuti fuori che sono stati richiamati dal prof. Morisi, ritengo che già ci siano per quanto soft sia. Vi faccio notare solo questo aspetto, non si parla di soccorso. Siamo parlando di pianificazione. Fino al dicembre, non si parlava di pianificazione di protezione civile ma di pianificazione di emergenza. Questo codice ha cambiato il paradigma anche sul ruolo della pianificazione nei propri territori, non stiamo parlando di cosa faccio in caso di emergenza ma stiamo parlando di pianificazione di protezione civile, in questo cambiamento che sembra banale, effettivamente c'è alla sostanza che è richiamata anche nell'incipit dell'art. 18 che dovrebbe essere della super soft direttiva che è attività di prevenzione non strutturale, quindi la pianificazione è più una procedura operativa di come si interviene ma diventa uno strumento che si integra con le altre pianificazioni andando ad intervenire laddove, integrando pianificazione territoriale e pianificazione delle opere pubbliche interviene nel deficit di gestione dei rischi. Abbiamo già un esempio, che è la direttiva alluvione, che è stata attuata dalla L.49/2010 in cui siamo intervenuti anche in maniera innovativa rispetto al quadro di pianificazione territoriale per la riduzione rischio alluvione che metteva una parte specificamente la protezione civile. Da una parte ci sono i vincoli territoriali dall'altra c'è una parte che è una pianificazione in cui viene specificato come con l'integrazione dei piani di protezione civile o di pc con allertamento, piani di protezione civile, monitoraggio del territorio si va integrare ad un deficit di sicurezza delle opere pubbliche che della pianificazione urbanistica. Abbiamo già questa esperienza. E in questo senso può essere dato un significato pratico sull'integrazione delle pianificazioni. Questa è una delle possibili esperienze a riguardo, dipende quindi dall'obiettivo. Nel senso classico l'integrazione che a pianificazione urbanistica mi lasci libere le aree di emergenza, così come invece si può reintegrare e ad un livello più elevato di protezione civile se in un piano di pc in alcune aree sono ad elevato rischio in cui io non ho il tempo di intervenire, ad esempio i nei piccoli bacini della Liguria, allora in quell'area non si deve urbanizzare. In questo caso non

possiamo fare altrimenti perché non si sono delle aree in cui la protezione civile si può adattare all'urbanistica. Quini nelle pianificazioni territoriale, quasi tutte le regioni hanno dato molto peso alla pianificazione di protezione civile come protezione di salvaguardai. Tema ambiti ottimali territoriali, ha a che fare con il tema del significato da dare a questi. Le regioni ci sono e hanno un ruolo fondamentale. L'ambito regionale esiste ed è di indirizzo con il codice viene riconosciuto come autorità di protezione civile, nazionale, regionale e il sindaco. Per cui sostanzialmente è un importante ruolo nell'ambito del coordinamento di tutte le attività- Poi esiste il livello aree metropolitana per cui non possiamo non convenire che la legge Del Rio non ci ha aiutato, la normativa rimanda alle regioni il ruolo da dare alle ex province nell'ambito della protezione civile. Però aiuta a dire comunque lo faccio, la regione, il sindaco metropolitano alcune cose devono essere fatte. Ovvero il livello provinciale secondo DPC deve essere mantenuto perché è al livello delle prefetture. Queste continuano a mantenere nel codice, un ruolo fondamentale delle emergenze con le forze dell'ordine, tutti i soggetti che si muovono a livello prefettizio. Per cui è necessario l'ambito provinciale, continua ad essere necessario. Se l'ambito come è necessario, quindi questi ambiti territoriali sono un quarto livello di pianificazione? Avevamo un'idea che non potevamo farne un altro livello di pianificazione ma che doveva andarsi ad integrare allora abbiamo pensato da una parte una disaggregazione del livello provinciale e da un altro è un ambito di aggregazione comunale, quindi non è sovrapposto ma si pone un problema di coordinamento in tempo di pace e di emergenza. In tempo di pace è un livello di pianificazione che potrebbe essere intercomunale, nei quali le responsabilità dei sindaci vengono specificate e definite nell'ambito di una messa a sistema, dall'altra è un livello di gestione di emergenza, ad esempio i COI, abbiamo visto che non sempre sono funzionanti, in una situazione di emergenza non tutti hanno le necessità di poter coprire ruoli anche nell'ambito intercomunale. Stiamo provando con gli strumenti messi a disposizione dal codice, una quadra rispetto ad una direttiva dell'art. 18, a cui sono dati temi molto ampi, in cui la giornata di oggi ha dato molti spunti sulla pianificazione, ad esempio degli obiettivi della partecipazione, quando sia utile e non, quindi se deve essere definita in termini di criteri a livello nazionale, alcuni paletti almeno anche definizione di che cos'è un piano partecipato, credo che oggi da queste otto pagine cercheremo di fuoriuscirei con dei criteri generali ed in breve tempo. Quello che diceva prima Dutto, c'è la necessità di un coordinamento, un indirizzo che dica quali sono i contenuti a livello regionale/ comunale, effettivamente una strada minimo. Anche perché non si può andare a definire troppo nel dettaglio per le varie conformazione regionale e anche perché le regioni hanno già normato o che dovranno normare, possibilità di indirizzi regionale per cui dare delle indicazioni ai comuni. Il tema dell'osservatori è previsto a livello di dipartimento della protezione civile e parla di buone

pratiche, effettivamente sui piani si sente l'esigenza e ne coglieremo un suggerimento, trovandone una dimensione e modalità organizzativa insieme alle regioni.

Grazie.