

SICURI PER DAVVERO

LINEE GUIDA

#sicuriperdavvero

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

PIANIFICAZIONE, PREVENZIONE E RIDUZIONE DEL RISCHIO

CONTESTO

Molto spesso si dimentica che l'Italia è un paese soggetto a molteplici rischi naturali (terremoti, alluvioni, dissesto geo-idrologico per citarne alcuni) e ci si accorge della fragilità del nostro territorio nel momento in cui un fenomeno naturale si trasforma in emergenza o peggio ancora in catastrofe.

SINTESI DEL PROBLEMA

La perdita di vite umane, i danni materiali e le inevitabili conseguenze economiche e sociali che derivano dall'impatto di eventi calamitosi, dovrebbero indurre il Paese a una profonda riflessione e a un conseguente cambio di passo. Se a livello internazionale, l'ufficio delle Nazioni Unite per la Riduzione del Rischio Disastri (UNDRR) attraverso il Sendai framework, traccia la strada per orientare politiche di resilienza nel periodo 2015-2030, in Italia queste indicazioni non si sono ancora tradotte in una Strategia nazionale per la Riduzione del Rischio Disastri.

SINTESI DELLE RACCOMANDAZIONI

Per ridurre i rischi c'è bisogno di un piano strategico articolato e integrato, sostenuto da solide politiche di medio-lungo periodo con fondi certi e regolari, non soggetto all'alternanza dei governi, trasparente e tracciabile. Un Piano di carattere nazionale, con la definizione di priorità strategiche stabilite sulla base di una valutazione multidimensionale dei rischi del territorio che si traduca in programmi e azioni, in linea con gli indirizzi forniti dal Sendai Framework.

Inoltre, è importante:

- **dare prosecuzione al Piano Nazionale di Prevenzione Sismica (PNPS) con stanziamenti annuali per il completamento della microzonazione sismica (MS).** Il Piano deve prevedere anche un programma nazionale per il censimento degli edifici con particolare attenzione a quelli costruiti prima delle norme anti sismiche ('74);
- per l'edilizia privata, **deve essere ridefinito il Sisma Bonus**, applicando sempre il principio di priorità e indifferibilità;
- **obbligo dei comuni con più di 20.000 abitanti di dotarsi di un ufficio di Protezione Civile** e assegnare una percentuale del bilancio (anche sulla base del grado e della tipologia di esposizione ai rischi) ad attività di riduzione dei rischi (messa in sicurezza, manutenzione, formazione e informazione etc.);
- **il Piano Regolatore Generale comunale (PRGC) e il Piano Urbanistico Comunale (PUC) devono essere armonizzati ed integrati con il Piano di Protezione Civile comunale;**
- **coinvolgere le scuole, con l'inserimento nell'offerta formativa di percorsi di insegnamento dedicati alla "protezione civile" come materia curriculare o come parte di altre materie quali geografia o educazione civica;**
- **coinvolgere la popolazione in generale, per rafforzare la funzione "culturale" del Piano di Protezione Civile comunale quale strumento di indirizzo per la realizzazione di campagne di comunicazione;**
- **digitalizzare e uniformare la raccolta dati relativa ad un comune** per avere un cruscotto di controllo del proprio territorio, accessibile e fruibile, quindi aperto.



LA TRASPARENZA NELLE RICOSTRUZIONI E NEGLI INVESTIMENTI STRUTTURALI DI PREVENZIONE

CONTESTO

La trasparenza è un requisito fondamentale per ogni politica pubblica e l'accesso a informazioni complete e verificate può essere considerato un bene pubblico primario. Vale sempre ma ancora di più in situazioni di crisi. Nel caso di opere complesse come le ricostruzioni e gli investimenti strutturali in ambito preventivo, la trasparenza appare essenziale per favorire il controllo del corretto operato della pubblica amministrazione e per limitare il rischio di irregolarità e infiltrazioni della criminalità.

SINTESI DEL PROBLEMA

Negli ultimi anni sono numerose le buone pratiche per favorire trasparenza nel post catastrofe realizzate da enti pubblici, centri di ricerca o organizzazioni della società civile, ma spesso non sono oggetto né della costruzione di un modello unico né di dibattito pubblico. La necessità oggi è avviare un processo per rendere prassi le esperienze più virtuose.

Ecco due esempi positivi sulla trasparenza nelle ricostruzioni:

- **ricostruzione post sisma 2009:**
<https://opendataricostruzione.gssi.it/home>
- **ricostruzione post sisma 2012:**
<https://openricostruzione.regione.emilia-romagna.it/>

SINTESI DELLE RACCOMANDAZIONI

- **Gli stati di emergenza** non possono mettere in discussione le conquiste ottenute sulla trasparenza e gli obblighi di rendicontazione della spesa pubblica. Anzi è proprio **in queste occasioni che andrebbero rafforzati gli sforzi per una corretta informazione.**
- È necessario **favorire e valorizzare le esperienze di monitoraggio civico portate avanti da cittadine e cittadini e organizzazioni della società civile.**
- È necessario **elaborare e diffondere una serie di strumenti per rendere facilmente comprensibili i dati disponibili.** In questo senso decisivo è il ruolo dei media e dell'informazione (locale e nazionale) dove il **data journalism può trovare ampio spazio per l'utilizzo, degli stessi dati.**
- È necessaria la **creazione di database che aggregino i dati esistenti**, che siano aperti e comprensibili, per raccogliere informazioni su tutti gli aspetti di una ricostruzione post catastrofe, sulla messa in sicurezza del territorio e sulla vulnerabilità ambientale.
- Mancano o sono estremamente carenti dati sulle **condizioni di lavoro nei cantieri e negli studi di progettazione** impegnati negli interventi di ricostruzione e questo favorisce il lavoro nero, fenomeni di caporalato, condizioni di precarietà, scarsa efficacia e qualità.



GOVERNANCE

CONTESTO

Mentre per la gestione dell'emergenza ed il suo superamento vengono seguiti processi definiti (soprattutto nella fase immediatamente post-evento), **la gestione ordinaria della prevenzione strutturale, la messa in sicurezza e la manutenzione del territorio e tutta la fase di ricostruzione, soffrono di una enorme disarticolazione normativa ed eterogeneità di attori coinvolti.**

SINTESI DEL PROBLEMA

Dal terremoto del Belice (1968) a quello di Campobasso del 16 agosto 2018, più di 10 sismi hanno colpito l'Italia provocando perdite umane, danni strutturali ingenti e una importante disgregazione del tessuto socioeconomico locale. Ogni ricostruzione, ha visto attivarsi una governance diversa, dettata da esigenze territoriali e politiche specifiche. **L'impressione è che ogni volta, a seguito di un evento calamitoso si riparta da zero. Eppure, in Italia abbiamo un portato enorme in termini di esperienze e conoscenze, un patrimonio che deve necessariamente essere capitalizzato.**

Soltanto nel considerare la governance delle ultime ricostruzioni ancora in corso (L'Aquila 2009, Emilia 2012 e Centro Italia 2016-2017), si possono riscontrare tipologie sempre diverse di gestione della ricostruzione. A questo si aggiunge anche la produzione normativa. Per fare un esempio: solo per la ricostruzione del Centro Italia a seguito dei terremoti del 2016, il Governo e il Parlamento sono intervenuti con oltre 20 tra Decreti-legge e Leggi ordinarie nel corso del tempo. Mentre i Commissari Straordinari hanno prodotto più di 100 ordinanze che si sommano a quelle della Protezione Civile.

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

SINTESI DELLE RACCOMANDAZIONI

- Appare necessario **rivedere la governance a livello nazionale, garantendo una valorizzazione delle competenze, riducendo la frammentazione, massimizzando le risorse e gli investimenti pubblici, garantendo la partecipazione delle comunità.**
- Ciò può avvenire attraverso **la costituzione di una Cabina di Regia e di un'Agenzia Nazionale o Dipartimento permanenti.**
- Rivedere la governance a livello centrale non basta, **occorre anche ripensare la governance locale.** Solo con un adeguato sostegno a livello locale e grazie alla valorizzazione delle conoscenze e delle peculiarità dei singoli territori si può lavorare all'interno di un disegno che tenga in considerazione tutta la filiera decisionale.



PARTECIPAZIONE

CONTESTO

La partecipazione delle comunità è essenziale nel prevenire e ridurre i rischi naturali e gestire gli effetti di eventi catastrofici in quanto consente una pianificazione degli interventi più centrata sui bisogni delle persone, valorizza le diverse capacità presenti nelle comunità e focalizza gap da colmare. È ormai comprovato infatti che gli interventi di gestione delle emergenze che prevedono processi partecipativi sono più efficaci e sostenibili. Tale principio è stabilito da molti documenti internazionali, primo fra tutti il **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030** dall'UNDRR (United Nation Office for Disaster Risk Reduction).

SINTESI DEL PROBLEMA

In Italia il coinvolgimento delle comunità locali nelle fasi di emergenza e ricostruzione post-catastrofe è stato fino ad oggi lacunoso comportando senso di frustrazione nelle comunità locali e anche inefficienze nella gestione delle fasi emergenziali: frustrazione perché le comunità non possono prendere parte a decisioni che riguardano la loro vita attuale e futura e sulle quali invece vogliono avere il diritto di esprimersi; inefficienze perché non coinvolgendo le comunità non si valorizza tutto quel patrimonio di conoscenze locali che invece sono essenziali per pianificare gli interventi in fase di prevenzione ed emergenza. In Italia c'è ancora poca **chiarezza su cosa si intenda per partecipazione** e di conseguenza su come si debba attivare e **manca un quadro di regole chiare su come e quando le persone debbano essere coinvolte**.

SINTESI DELLE RACCOMANDAZIONI

È necessario che vengano stabilite regole chiare per i percorsi partecipativi in tutte le fasi del ciclo del rischio - dalla prevenzione, all'emergenza e alla gestione delle ricostruzioni - che devono essere inclusive e attente alle differenze di genere, età, condizione socio-economica, provenienza, abilità. In particolare, occorre:

- definire in modo chiaro **gli obiettivi, le tappe, i criteri e i tempi in base ai quali le comunità possono essere coinvolte e le loro proposte essere accolte** dalle amministrazioni preposte;
- affiancare i processi partecipativi con **informazioni chiare e comprensibili** tali da garantire una partecipazione consapevole e anche la possibilità di **un monitoraggio civico efficace degli interventi messi in atto**;
- definire un'adeguata **struttura organizzativa e specifiche risorse economiche** per l'attivazione di percorsi partecipativi;
- lasciare la possibilità alle persone di mettere in campo **forme di autorganizzazione e attivazione autonoma dalle istituzioni**, stabilendo i modi in cui possano collaborare con le amministrazioni;
- prevedere **momenti di formazione** per il personale delle Pubbliche Amministrazioni affinché siano preparate all'attivazione di momenti di coinvolgimento delle comunità;
- **dare un ruolo centrale agli enti territoriali più vicini ai cittadini e cittadine**, a partire dai Comuni, nella definizione delle scelte che impattano sul territorio e determinano le future linee di sviluppo di un'area.



RICOSTRUZIONE SCUOLE

CONTESTO

La scuola è il cuore di una comunità, custode del futuro. Eppure, in Italia ogni tre giorni si registra un crollo negli edifici e solo un quarto delle scuole ha il certificato di agibilità: significa mettere a rischio la vita di migliaia di alunne e alunni. Più di due scuole su cinque sono in zone ad elevata sismicità, eppure solo il 29% degli edifici ha la verifica di vulnerabilità, solo il 14% ha effettuato un miglioramento o un adeguamento sismico. Drammatico anche il quadro sulle ricostruzioni: emblematica la situazione aquilana in cui ancora nessuna scuola pubblica ha concluso il processo di ricostruzione e in Centro Italia gli edifici sono stati ricostruiti solo grazie a finanziamenti privati.

SINTESI DEL PROBLEMA

Nella legislazione attuale manca:

- **un quadro normativo che prenda in considerazione il tema della sicurezza a scuola** non solo come luogo di lavoro;
- **il punto di vista di chi abita e anima la scuola: bambini e le bambine, genitori e personale scolastico**, che raramente hanno la possibilità di attivarsi per la co-definizione della vita scolastica a 360 gradi (qualità del servizio, miglioramento della struttura sia sotto il profilo della sicurezza degli ambienti).

SINTESI DELLE RACCOMANDAZIONI

- **La ricostruzione delle scuole deve essere tra le priorità della ricostruzione degli edifici pubblici e di pubblica utilità** e deve prevedere la partecipazione attiva delle comunità interessate, fin dalla decisione del sito.
- **L'integrità strutturale e antisismica**, così come **l'abitabilità, la salubrità, il confort e l'assenza di barriere architettoniche** devono essere garantite e considerate come ciò che rende una scuola sicura.
- **La comunità educante deve poter prendere parte a tutte le attività connesse alla sicurezza scolastica, ai processi di ricostruzione**, ristrutturazione e ripristino degli edifici scolastici in seguito ad eventi calamitosi e alla progettazione e costruzione di nuove scuole da parte di tutta la comunità interessata.
- All'interno del percorso di studi di ogni ordine e grado deve essere **inserito l'insegnamento della protezione civile** come materia scolastica o come parte di altri percorsi curriculari come geografia o educazione civica.
- **I piani di evacuazione** in caso di emergenze devono essere disponibili e strettamente correlati con i piani di protezione civile comunale.
- **In attesa della ricostruzione** del plesso scolastico, **l'attività scolastica deve essere garantita in strutture adeguate e sicure**.



RICOSTRUZIONI POST-TERREMOTO

CONTESTO

Negli ultimi 60 anni in Italia si sono susseguiti una serie di eventi sismici molto distruttivi; **ogni crisi ad essi associata ha visto una gestione della fase post-emergenziale sempre diversa** con norme, procedure di ricostruzione e misure di sostegno alla popolazione colpita diversificate, spesso regolamentate “a più riprese”.

SINTESI DEL PROBLEMA

Se nella fase di prima emergenza e di risposta il Codice di Protezione Civile indica le procedure da attuare e le responsabilità operative, **le norme per le ricostruzioni non sono codificate in un atto unico** lasciando al Governo e al Parlamento le decisioni sulla governance e sulla gestione dei processi. Questo significa, che in seguito ad ogni terremoto vengono fatte ex novo leggi ad hoc (principalmente attraverso Decreto Legge). Inoltre, **non esiste alcuna legge che preveda in termini certi, costanti e chiari prima di un sisma, quali strumenti a sostegno della popolazione siano previsti nel medio-lungo periodo dopo una catastrofe.**

SINTESI DELLE RACCOMANDAZIONI

Appare urgente e necessario intervenire **con una Legge o un Codice che disciplini i principi generali, le misure e gli strumenti da adottare. In particolare, le norme devono garantire il sostegno economico-sociale ponendo attenzione a non creare disparità e disuguaglianze. Tale disciplina normativa per le ricostruzioni e lo sviluppo socio-economico dovrebbe regolamentare ogni fase del processo di ricostruzione, con queste caratteristiche:**

- la **creazione di una strategia di pianificazione degli interventi di ricostruzione meno discrezionale possibile;**
- deve essere definito un **cronoprogramma delle ricostruzioni** con tempistiche certe;
- deve essere garantita la **trasparenza dei processi;** sarebbe necessario avere **un portale unico delle ricostruzioni;**
- **i piani di ricostruzione devono essere condivisi con la popolazione ed è fondamentale prevedere la sua partecipazione** nelle scelte.
- gli **strumenti di pianificazione urbanistica** devono **indirizzare verso un processo di ricostruzione coerente ed ordinato, pensando ai servizi territoriali e alle funzioni, con attenzione a quelle di protezione civile;**
- gli **enti locali devono poter operare con un adeguato numero di risorse umane sia nella fase di emergenza che nella gestione ordinaria della ricostruzione e della rigenerazione socioeconomica del territorio;**
- **occorre accompagnare la ricostruzione materiale a un'idea di sviluppo del territorio.** Le persone colpite devono essere coinvolte nel processo di ridefinizione delle strategie attraverso appositi percorsi di partecipazione.



LA RISPOSTA ALL'EMERGENZA

CONTESTO

L'Italia è in grado di muovere velocemente una macchina operativa di risposta alle catastrofi attraverso il Sistema Nazionale di Protezione Civile, regolato dal Codice di Protezione Civile, anche grazie allo straordinario mondo del volontariato e della solidarietà.

SINTESI DEL PROBLEMA

Quando un disastro colpisce, la macchina umanitaria si muove rapidamente e il rischio di porre poca attenzione ai bisogni delle persone in base al genere, all'età, alle abilità, allo status economico-sociale e alla provenienza geografica è elevato.

La risposta alle emergenze post - catastrofe in Italia presenta ancora delle mancanze su diversi fronti:

- gli **standard qualitativi** con cui viene attuata la protezione delle popolazioni colpite;
- la partecipazione e il **coinvolgimento attivo della popolazione** colpita;
- la **comunicazione in emergenza**.

SINTESI DELLE RACCOMANDAZIONI

È necessario e urgente che:

- il Sistema italiano di Protezione Civile si doti di **standard qualitativi basati su criteri di equità, trasparenza e responsabilità, coerenti con quelli attuati dalla comunità internazionale;**
- **si tenga conto e si riconosca che le persone hanno bisogni specifici**, in particolare le persone anziane, i bambini e le bambine, chi ha disabilità fisica o mentale, ma hanno al tempo stesso capacità diverse per dare il proprio contributo;
- **si contrasti qualunque forma di discriminazione** nell'accesso ai servizi - medici (specialistici e psicologici), mensa, igienico sanitari, di alloggio e aggregazione, di mobilità - e ai beni di prima necessità;
- **si prevenga e si combatta le forme di violenza** basata sul genere, sull'età, sullo status economico - sociale, sulla provenienza geografica e/o l'etnia;
- **la popolazione colpita possa essere protagonista da subito**, partecipando alle decisioni e alle attività di risposta individualmente o attraverso forme associative e/o consulte, commissioni;
- sia garantita **una comunicazione in emergenza competente ed esperta**, con notizie chiare e certe, nel rispetto delle persone colpite, delle differenze e del dolore;

