

Piano di Protezione Civile Partecipato

Il tema della partecipazione delle comunità locali ai sistemi per la previsione e la gestione di rischi derivati da eventi naturali è al centro del dibattito internazionale. In particolare le esperienze internazionali più avanzate, sperimentate in paesi che più di altri sono esposti al rischio di catastrofi naturali, mostrano come l'approccio alla prevenzione e gestione dei rischi che si basa sul coinvolgimento diretto delle comunità locali (Community based approach to disaster mitigation CBDM), offra più di ogni altro benefici sia sotto il profilo dell'efficacia degli interventi che dell'efficienza dei costi.

Questo tipo di approccio si basa sul concetto di **resilienza di comunità** ovvero la capacità di una collettività di resistere ad eventi critici che sfidano il proprio ambiente fisico e il proprio tessuto sociale. Numerosi studi, basati sull'osservazione delle reazioni di diverse comunità locali ad eventi catastrofici, mostrano che anche in presenza di eventi fortemente drammatici e di risorse materiali scarse, molte di esse hanno al proprio interno un preziosissimo potenziale in termini di conoscenze, reti di relazione, esperienze, che consentono loro di reagire e convivere con questi eventi.

In questo quadro giocano un ruolo importante fattori di natura sociale, culturale, identitaria, ma l'osservazione sul campo riconosce come essenziale il ruolo della preparazione della comunità al fattore di rischio e il suo coinvolgimento attivo non solo nella definizione di soluzioni e strategie per salvaguardare la propria sicurezza, ma anche come elemento di **auto responsabilizzazione collettiva ed individuale**.

Per questa ragione i modelli di prevenzione e gestione dei rischi da eventi calamitosi richiamano sempre più spesso l'esigenza di interventi che contrastino il concetto della "comunità vittima", e si basino sulla promozione dei fattori di resilienza in un'ottica di empowerment, cioè di **accrescimento delle competenze delle comunità locali** grazie alla costruzione di **catene di responsabilità ben definite** a tutti i livelli, nonché **fiducia, autostima e senso di responsabilità** promosse da un approccio al risk management di tipo partecipativo.

In questo senso risulta sempre più evidente la necessità di superare gli approcci tradizionali di intervento "dall'alto verso il basso" che spesso sono risultati fallimentari nell'intercettare i bisogni reali delle popolazioni; che in molti casi hanno ignorato il potenziale delle risorse e delle competenze locali e, talvolta, hanno addirittura aumentato il livello di vulnerabilità della popolazione, proprio per non aver tenuto conto delle conoscenze, delle esperienze e della storia degli abitanti del luogo colpito (Lorna, 2002).

Queste considerazioni sono ulteriormente rafforzate dalle volontà del cittadino di essere parte attiva nel sistema di protezione civile: nei recenti evento alluvionali abbiamo assistito al crescere del numero di **"citizens as sensors"**, ovvero persone che raccolgono e condividono volontariamente informazione attraverso le nuove tecnologie sul WEB ed al fenomeno degli **"angeli del fango"**, nella fase post-evento.

Entrambi i meccanismi, che possono essere letti come la volontà dei cittadini di partecipare al Sistema di Protezione Civile, non vanno sottostimati, bensì governati affinché possano essere una risorsa utile in tutte le fasi delle azioni di protezione civile.

Anche la tematica relativa al così detto rischio accettabile, ben può trovare soluzioni e risposte più convincenti a mezzo di un approccio partecipato: soprattutto in quelle aree dove il rischio è connesso alla presenza dell'uomo e la prevenzione strutturale deve tenere conto della limitatezza dei mezzi finanziari, la consapevolezza dei fattori di rischio e la condivisione delle priorità di spesa rappresentano azioni di grande efficacia sia nella prevenzione che nel governo del rischio.

L'approccio metodologico

Di seguito si propone dunque un nuovo modello d'azione per percorrere il cosiddetto "ultimo miglio" del Sistema di Protezione Civile, che sarà governato dalle amministrazioni comunali e locali, con il supporto della Regione e di Fondazione Cima, perseguendo i seguenti obiettivi:

- **Individuazione degli scenari di rischio**, anche coinvolgendo le scuole ed i "saperi locali";
- **Informare e responsabilizzare** i tecnici e gli amministratori competenti degli enti locali e gli stessi abitanti come protagonisti attivi degli scenari di rischio;
- **Attivare e formare le risorse sociali locali- volontariato** - per sostenere gli enti locali -in modo efficace - nelle fasi di prevenzione e previsione (allertamento);
- **Ridisegnare le soluzioni e le possibili risposte durante l'emergenza** con la collaborazione attiva dei cittadini, prevedendo anche un uso bidirezionale in tempo reale delle nuove tecnologie (WEB, sms, etc).

Sotto il profilo metodologico le attività di coinvolgimento e partecipazione seguiranno le linee guida raccomandate dalla letteratura, da casi di studio internazionali e dall'esperienza sul campo di specialisti di procedimenti partecipativi in partnership con Fondazione Cima. Tali linee guida sono sintetizzabili nei seguenti passaggi:

1. **Documentazione:** analisi e studio del problema, mappatura delle realtà sociali locali, creazione di relazioni amministrazione-comunità locale.
2. **Valutazione del rischio di comunità** (*community risk assesment*): ricostruzione della "narrazione" locale degli eventi passati; ascolto del territorio per l'individuazione della percezione dei rischi e per la mappatura delle risorse locali.
3. **Informazione e sensibilizzazione:** diffusione di informazioni mirate sui rischi e comunicazione di una prima proposta di piano.
4. **Coinvolgimento:** scuole e laboratori partecipati per l'individuazione delle soluzioni più adatte a rispondere ai bisogni della comunità locale e responsabilizzazione delle risorse sociali locali.
5. **Monitoraggio:** individuazione di sistemi di monitoraggio per il miglioramento e l'aggiornamento continuo del piano, per il supporto alla decisione anche in tempo reale, nonché per la fornitura alla cittadinanza di sistemi di autoprotezione

Un piano di protezione civile partecipato come "buona pratica" e come espressione di fattiva adesione di un Ente Locale all'iniziativa UnitedNations – International Strategy for Disaster Reduction "My City is getting ready"

Il concetto di Città Resilienti è stato fatto proprio dalle Nazioni Unite. Nell'Agosto 2009, l'attuale Segretario Generale, in un messaggio all'assemblea ONU, affermava "Sollecito le autorità locali ad accelerare ogni sforzo per rendere le città più sicure per prevenire la perdita

di vite umane e beni". Questa affermazione portava alla "dichiarazione di Incheon" (UN-ISDR, 2009), che individua nelle comunità e nei governi locali gli attori principali per qualsiasi politica di mitigazione del rischio e ne sollecita il coinvolgimento nel processo gestione e mitigazione del rischio e degli impatti del cambiamento climatico. Il documento pone altresì le basi per il lancio della campagna ONU-International Strategy for Disasterreduction "MakingCitiesResilient – My city is getting ready". Iniziative quali quella proposta in questo documento sono perfettamente in linea con lo spirito della campagna stessa.

La sperimentazione dell'adozione (ovvero dell'aggiornamento) di un piano di protezione civile partecipato in un determinato territorio dovrà necessariamente partire da alcuni elementi che caratterizzano il contesto locale ed in particolare le aree inondabili, gli edifici a rischio d'allagamento, di frana, di valanga, le aree urbane suscettibili a incendi boschivi d'interfaccia, e le aree a rischio industriale.

Riguardo a questi aspetti si punterà a fare un bilancio, con la comunità locale, dei rischi, delle criticità e delle possibili soluzioni che facciano tesoro delle esperienze passate grazie all'uso di strumenti e metodi di ricerca sociale.

Obiettivi

Obiettivo della sperimentazione è disseminare la conoscenza del rischio; attivare e responsabilizzare le risorse sociali locali e raccogliere elementi utili ad arricchire il quadro conoscitivo alla base dei PPC al fine di favorire una più efficace risposta del tessuto sociale e garantire al contempo l'adozione, da parte della popolazione e dei singoli, delle corrette misure di autotutela durante un possibile evento emergenziale; adottare uno strumento di pianificazione con il concorso dei cittadini

Nella pianificazione d'emergenza, il concetto di partecipazione rivela la necessità di trasmettere ai cittadini – anche in tempo reale - quell'insieme di informazioni pratiche e conoscenze scientifiche di base, necessarie a monitorare in prima persona il proprio territorio. Aiutare i cittadini a capire che sulle aree da loro quotidianamente vissute insistono taluni rischi e che solo un controllo continuativo del territorio aumenta la propria resilienza, è da considerarsi come elemento di reale efficacia di una pianificazione di emergenza.

I soggetti coinvolti

Le attività previste dalla sperimentazione saranno articolate in relazione a tre tipi di target di riferimento:

1- Amministratori, dirigenti scolastici e tecnici addetti alla protezione civile dei comuni coinvolti.

Tramite un percorso formativo che alternerà contenuti tecnici sul risk management a contenuti metodologici sugli strumenti e i metodi dell'approccio partecipativo.

Si ritiene infatti indispensabile, per garantire una efficace replica del modello, la formazione sul territorio di personale tecnico in grado di gestire in autonomia - o comunque con un apporto esterno limitato - la redazione e la messa in pratica di un piano di protezione civile "community based". Il percorso formativo, anch'esso di natura sperimentale nelle modalità di gestione dell'aula, prevedrà anche momenti di valutazione e monitoraggio della sperimentazione in corso in modo da mettere a punto moduli formativi - replicabili agli altri

comuni della regione – realmente calati sui bisogni degli amministratori locali. Sul lungo periodo sarà infatti essenziale per il consolidamento della sperimentazione creare, attraverso occasioni di incontro e formazione ricorrenti, una comunità di pratiche e saperi che garantisca un miglior radicamento dei piani di protezione civile.

- 2- **Gli active citizens**, ovvero i cittadini attivi nel mondo associativo, del volontariato e della società civile, i cosiddetti “citizen scientist” e quanti rientrano in misura più o meno intensiva nella sfera della cittadinanza attiva.

Tramite momenti di incontro condotti con metodi volti all’ascolto attivo e all’interazione costruttiva.

Come dimostrato da consolidate esperienze internazionali questa categoria di cittadini può rappresentare una importante risorsa nella prevenzione dell’emergenza: sia in quanto “nodi” di reti sociali e quindi attori potenzialmente capaci di trasferire alla propria rete di riferimento comportamenti e informazioni corrette; sia in quanto soggetti che per il proprio radicamento nel territorio possono dare indicazioni utili a conformare il piano allo specifico contesto di riferimento; sia infine come “antenne” attive che possono – con strumenti adeguati a disposizione – affiancare e arricchire l’azione di monitoraggio svolta a livello istituzionale. Parte importante della sperimentazione sarà dunque dedicata all’allargamento della base di popolazione attiva sul fronte della prevenzione dei rischi e al suo coinvolgimento nel miglioramento della proposta di piano grazie ad attività di ascolto strutturate.

3- La popolazione su larga scala

Tramite un piano di comunicazione costruito grazie ad approccio bottom up frutto di un’indagine preliminare sui bisogni e sulla percezione dei rischi della popolazione locale.

Il messaggio di **autoresponsabilizzazione** nella prevenzione del rischio e nei comportamenti legati all’emergenza deve necessariamente passare per un piano di comunicazione su larga scala. L’esperienza mostra infatti che le attività partecipative, che pure offrono importanti occasioni di sviluppo e consolidamento del capitale sociale di una comunità locale, raggiungono comunque numeri di persone molto più contenuti rispetto alla popolazione di riferimento. Per rendere la comunicazione realmente efficace ed adeguata a rispondere ai bisogni informativi legati ai rischi delle comunità locali coinvolti sarà attivato un percorso di ascolto preliminare grazie al quale, con gli strumenti della ricerca sociale, sarà possibile identificare al meglio il messaggio e in un secondo momento testarne l’efficacia.

Output

Al termine della sperimentazione sarà predisposto un rapporto complessivo delle attività che includerà:

- 1- un piano formativo articolato per moduli replicabile su larga scala ad amministratori e tecnici dei Comuni della Regione.
- 2- Linee guida per la redazione di piani di protezione civile con modalità partecipative.
- 3- un piano di comunicazione (compreso di strumenti web, brochure informative e “guide” di preparazione ai rischi e alla gestione delle emergenze di natura divulgativa).



- 4- Il rapporto finale avrà titolo: "Vivere e lavorare conoscendo il proprio territorio: il Piano di Emergenza Comunale Partecipato".