



3

Realizzazione delle misure di mitigazione: esperienze dall'Unione Europea

Le prime due brochure del progetto MiSRaR hanno descritto quanto appreso in materia di *risk assessment* e pianificazione della mitigazione. Tuttavia, in senso figurato, la valutazione dei rischi e la stesura di un piano di mitigazione costituiscono solo una parte del lavoro. La conclusione del processo è infatti rappresentata dalla effettiva realizzazione delle misure di mitigazione che è il tema di questa terza e ultima brochure. Per un'efficace implementazione delle misure di mitigazione non è sufficiente garantire risorse adeguate e la collaborazione tra tutti i soggetti competenti coinvolti, ma occorre anche assicurare il monitoraggio degli interventi attuati e il coinvolgimento dell'opinione pubblica.



Le Porte Vinciane di Cesenatico, un esempio di misura di mitigazione strutturale

da ciascuno. In ultima analisi, questo comporta oltre all'allocazione dei budget, la garanzia di un adeguato coinvolgimento di professionisti e l'impiego delle risorse materiali già disponibili.

Una lezione generale del progetto MiSRaR è che non è semplice analizzare in dettaglio i diversi tipi di budget per l'attuazione delle misure di mitigazione. Va considerato che i fondi disponibili per la mitigazione dei rischi sono limitati, tuttavia risorse destinabili a tale obiettivo sono spesso incluse, in maniera non esplicita, in altri capitoli di bilancio della spesa

pubblica. In generale lo scambio di conoscenze tra i partner MiSRaR ha dimostrato che le risorse stanziare per la mitigazione variano sensibilmente tra i vari paesi, non solo in termini di importi effettivi, ma anche di percentuali rispetto ad altre spese pubbliche. In ogni caso, l'importo totale dei fondi specificatamente destinati alla mitigazione dei rischi si è rivelato relativamente esiguo rispetto ai capitoli di bilancio destinati allo sviluppo territoriale ed infrastrutturale. L'ordine di grandezza generalmente è di miliardi di Euro per lo sviluppo e di milioni di Euro per la mitigazione.

Finanziare la mitigazione

Naturalmente la prima condizione per l'implementazione delle misure di mitigazione è l'organizzazione delle risorse necessarie. Una volta definiti gli obiettivi e le misure concrete di un piano di mitigazione, i soggetti coinvolti devono sapere quale contributo verrà apportato

Dal punto di vista dell’impatto sociale generale questo è comprensibile, ma allo stesso tempo dimostra che includere le misure di mitigazione all’interno di un progetto di sviluppo territoriale o infrastrutturale rappresenterebbe una spesa minima rispetto ai costi totali del progetto.

Tutto ciò costituisce sempre più materia di discussione a livello internazionale, perché allo stesso tempo molti rischi sono causati o incrementati dallo sviluppo territoriale e infrastrutturale. Non si tratta solo dei casi in cui tale sviluppo

introduce una nuova “fonte di rischio” come un’industria o il trasporto intensificato

di merci pericolose, ma anche quando nuovi elementi vulnerabili, come abitazioni o scuole, sono costruite più vicino a pericoli artificiali esistenti o in aree potenzialmente soggette a rischi naturali. Si potrebbe concludere dunque che occorre dare maggiore rilevanza, anche dal punto di vista finanziario, alle norme che regolano le misure di sicurezza nell’ambito dei piani di sviluppo territoriale e infrastrutturale.

Dalla discussione sul finanziamento dei piani di mitigazione i partner MiSRaR hanno tratto le seguenti conclusioni.

Includere la mitigazione in bilanci diversi e creare partenariati pubblico-privati

Un fattore di successo importante per il finanziamento della mitigazione è cercare di integrare le misure di sicurezza in progetti finanziati con altre risorse. Non si tratta



Rendering di una cassa di espansione realizzata in Provincia di Forlì-Cesena in un’area destinata ad attività estrattiva grazie ad un partenariato pubblico privato

semplicemente di “pagare per il rischio causato”, ma anche di ridurre i costi includendo tali misure di mitigazione come parte delle opere di realizzazione. Ad esempio una barriera acustica autostradale potrebbe essere utilizzata anche per limitare gli effetti di un’esplosione causata dal

trasporto di sostanze pericolose. Le possibilità di associare le misure di sicurezza alle attività di realizzazione di nuove opere sono infinite, a condizione che i soggetti coinvolti siano disposti a prenderle in considerazione inserendole nei progetti esecutivi. Ciò richiede ovviamente una stretta collaborazione tra enti pubblici e soggetti

privati, anche attraverso l’attivazione di partenariati pubblico-privati.

Ricerca interessi condivisi e di reciproco vantaggio

Altro fattore di successo per il reperimento dei fondi è creare forti alleanze tra istituzioni pubbliche e private. Per convincere gli enti pubblici competenti e le aziende private coinvolte a riallocare i finanziamenti da altri settori sulle misure di mitigazione dei rischi, è importante definire chiaramente il vantaggio che si può ottenere da questa scelta. Fondamentalmente occorre trovare interessi comuni nell’attuazione delle misure di mitigazione.

Ad esempio, un’azienda forestale dovrebbe facilmente comprendere la necessità di attuare misure di prevenzione degli incendi boschivi, poichè la foresta è parte del suo valore



commerciale. In modo analogo, un governo nazionale dovrebbe essere in grado di comprendere la necessità di adottare misure di sicurezza per evitare, ad esempio, la perdita totale di infrastrutture a causa di un incidente con merci pericolose, sia per evitare perdite umane, che per ridurre il potenziale danno all'economia nazionale nel suo complesso. Tuttavia, stringere un'alleanza va ben oltre la semplice ricerca di interessi comuni. Si tratta anche di definire reali situazioni "win-win" o di reciproco vantaggio. Anche se l'interesse potrebbe non essere pienamente condiviso, alcune misure di mitigazione potrebbero contribuire a diversi scopi contemporaneamente, ad esempio la riduzione dei rischi esistenti in una determinata area potrebbe accrescerne il valore fondiario e le opportunità di ulteriore sviluppo.

Organizzare il coinvolgimento dei soggetti interessati fin dalle fasi iniziali del processo

La ricerca di interessi comuni tra i vari soggetti coinvolti dovrebbe avvenire nelle fasi iniziali del processo. Sia per i progetti volti allo sviluppo territoriale che per i processi principalmente orientati alla mitigazione dei rischi, la ricerca e il confronto su interessi comuni, idealmente, dovrebbe essere inclusa e discussa fin dalle prime fasi di progetto. Un secondo passo è la collaborazione al *risk assessment* per giungere ad una visione comune del problema ed aumentare la consapevolezza del rischio. Se ciò non fosse possibile, è consigliabile coinvolgere i soggetti interessati, al più tardi, durante la fase di "definizione degli obiettivi" in modo da mettere a confronto obiettivi politici in materia di sicurezza con obiettivi mossi da altri interessi, ad esempio economici.

Utilizzare le indicazioni dell'analisi costi-benefici

Come descritto nella precedente brochure, è auspicabile condurre un'analisi costi-benefici per individuare la giusta strategia di mitigazione.

Buona pratica

Provincia di Forlì-Cesena, Italia

Un esempio di finanziamento attraverso un partenariato pubblico-privato

Nel corso degli ultimi cinquant'anni nella provincia di Forlì-Cesena, lungo il fiume Savio, si è assistito ad una forte urbanizzazione che ha compromesso le condizioni naturali del fiume. La frequenza delle esondazioni è aumentata e il rischio di alluvioni è sempre più alto.

L'Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli ha redatto un Piano specifico sul Rischio Idrogeologico. Un'efficace misura di mitigazione prevista in tale documento è lo stoccaggio dell'acqua in bacini temporanei (casce di espansione) durante piene fluviali dovute a forti piogge. Tuttavia, realizzare casce di espansione non è così semplice, sia per motivi finanziari (le risorse pubbliche sono sempre meno disponibili), sia per motivi logistici (è difficile individuare aree estese in contesti fortemente urbanizzati), sia anche a causa del complesso iter burocratico, qualora la Pubblica Amministrazione debba acquisire un'area di proprietà privata per la realizzazione dell'opera.

Per ovviare a questi problemi si è fatto ricorso al Piano Infraregionale delle Attività Estrattive (P.I.A.E.). Il P.I.A.E. disciplina la pianificazione delle attività estrattive (cave) a livello provinciale. Ai sensi della Legge Regionale 17/91 relativa alle norme in materia di attività estrattive, che regola il settore, il P.I.A.E. deve definire i criteri per la destinazione finale delle cave al termine della fase estrattiva, con l'obiettivo, ove possibile, del recupero naturalistico e dell'uso sociale e pubblico dell'area. Il soggetto privato che trae profitti dalla commercializzazione del materiale deve realizzare, al termine del periodo di estrazione, un adeguato progetto di sistemazione. Nel P.I.A.E. la Provincia di Forlì-Cesena e le autorità regionali competenti (Autorità di Bacino e Servizio tecnico di Bacino) hanno individuato le aree che, al termine del periodo di estrazione, devono essere utilizzate per ridurre il rischio idraulico e migliorare la regimazione del fiume in caso di piena (casce di espansione). In fase attuativa, la realizzazione dell'intervento e i lavori di sistemazione finale per rendere disponibile l'area estrattiva all'allagamento sono a carico del proprietario privato. Tale obbligo è definito e garantito nell'accordo stipulato tra l'ente pubblico (Comune) ed il soggetto privato in fase di rilascio dell'autorizzazione all'estrazione.

Grazie a questo tipo di partenariato pubblico-privato, è stato possibile superare le principali difficoltà economico-amministrative per la realizzazione delle casce di espansione (finanziamento, espropriazione di aree private, ecc.). Questo metodo permette inoltre di limitare il consumo di risorse finanziarie e naturali.

L'esperienza della Provincia di Forlì-Cesena ha portato ad una modifica nella legislazione regionale, con l'introduzione di un articolo specifico sulle norme per un uso razionale delle risorse. Tale articolato prevede che la Regione, nella previsione di aree destinate ad esigenze idrauliche, tenga in primo luogo conto della pianificazione in materia di attività estrattiva

Per la descrizione completa di questa buona pratica, consultare il sito www.misrar.eu.



Tale analisi consente inoltre di definire le opzioni di finanziamento di un piano di mitigazione. Da un lato, l'analisi costi-benefici offre una visione effettiva dei costi di investimento iniziale per l'attuazione delle misure di sicurezza, dei costi di manutenzione strutturale e del periodo di ammortamento di tali costi, contribuendo a definire i fondi che devono risultare disponibili in un dato momento. D'altra parte, l'analisi costi-benefici mostra anche chi trarrà vantaggio da tali misure e in che modo. Per individuare un'articolazione corretta dei finanziamenti potrebbe anche essere utile considerare la ripartizione tra "contribuenti" e "beneficiari". Se un determinato settore o gruppo di interesse gode di numerosi potenziali vantaggi, è logico chiedere un contributo per la strategia di mitigazione. Tuttavia, questo potrebbe non sempre essere necessario in fase iniziale. Un'ulteriore opzione è concordare il reinvestimento degli utili in un progetto di mitigazione futuro. Questo tipo di solidarietà da parte dei beneficiari potrebbe anche convincere i "contribuenti" a fare la loro parte.

Organizzare la collaborazione tra le diverse amministrazioni

Una difficoltà nell'applicazione del "principio di solidarietà" è che spesso il territorio che beneficia degli interventi di mitigazione non sempre coincide con il territorio che si è fatto carico dei rispettivi costi. Anche in questo caso, come per i rischi, costi e benefici non seguono i confini amministrativi. Ad esempio, le misure di mitigazione delle esondazioni fluviali a monte solitamente riducono i rischi a valle; oppure un percorso di sicurezza specifico per il trasporto di merci pericolose potrebbe portare ad una riduzione del rischio in una parte di un territorio, ma aumentarlo in altre. Questi problemi di "distribuzione" richiedono una cooperazione tra le diverse amministrazioni. A livello europeo si può parlare di cooperazione transfrontaliera tra

governi locali, nazionali, e degli Stati membri dell'Unione. Organizzare una collaborazione di questo genere non è un compito facile, perché la tendenza naturale degli enti pubblici è quella di rimanere vincolati alle responsabilità formali specifiche del loro territorio. Queste considerazioni ci portano ad analizzare un ulteriore fattore di successo per l'attuazione delle strategie di mitigazione: il fare rete.

Fare rete

Le teorie scientifiche su come fare rete sono pressoché illimitate. Tuttavia, il progetto MiSRaR si focalizza sulle esperienze e buone pratiche di autorità regionali, provinciali e comunali di diversi Paesi europei. Senza pretendere di "sconvolgere" o incorporare le teorie scientifiche, il primo risultato delle discussioni dei partner MiSRaR è un approccio pratico generale su come fare rete: effettuare una valutazione di una rete potenziale. Le fasi di tale valutazione sono paragonabili a quelli del *risk assessment* (vedi brochure 1) e della valutazione delle capacità (vedi brochure 2).

Il primo passo è l'*identificazione della rete*, che permette di individuare in modo chiaro i soggetti chiave di un particolare processo di mitigazione. I principali ambiti dove identificare tali soggetti sono la legislazione nazionale (ed internazionale) e le norme locali, l'allocazione di risorse (finanziarie) e la definizione reale degli obiettivi politici. Il secondo passo è l'*analisi della rete* che permette di definire il rapporto formale e informale tra la/e autorità pubblica/che e agli altri soggetti interessati. Per esempio, esiste una gerarchia formale nel processo decisionale? Sono previste procedure di consultazione o iter formali? Ogni soggetto interessato ha il potere di veto? E quali organizzazioni sono partner-alleati naturali? L'ultimo passo di tale analisi è una *valutazione della rete*: decidere quale fra i diversi

soggetti è più “importante” coinvolgere e in che modo. Per questo potrebbe essere utile definire alcuni criteri decisionali specifici, mentre nel caso di reti di piccole dimensioni questo potrebbe essere fatto in modo quasi naturale basandosi sulle esperienze passate.

Fare rete sin dall’inizio

In questa brochure, il fare rete è considerato un aspetto della strategia per l’attuazione delle misure di mitigazione, ma in realtà dovrebbe cominciare all’inizio del processo di mitigazione. Il modo migliore per sensibilizzare sull’importanza della mitigazione è creare una visione comune dei problemi trattati. Coinvolgere i soggetti interessati sin dalle fasi iniziali del *risk assessment* consente una loro maggiore consapevolezza dei rischi.

Mantenere la rete

Il fare rete è un’attività strutturale. Consultare i componenti della rete solo in caso di necessità, potrebbe suscitare malumori. È necessario rimanere in contatto anche nei momenti in cui non sussiste un bisogno immediato e creare un rapporto sinergico; soprattutto, bisogna mantenere gli impegni presi, perché la fiducia è difficile da riguadagnare.

Iniziare con la definizione di accordi

Quando si inizia un processo per la definizione di misure di mitigazione è importante stabilire in modo chiaro il ruolo di ogni soggetto coinvolto, le procedure di consultazione, l’iter decisionale, le competenze richieste. Un accordo trasparente o una “dichiarazione di principi” congiunta su

questi temi potrebbe semplificare il processo e migliorare notevolmente il risultato finale.

Identificare soggetti attuatori e soggetti beneficiari

Idealmente una parte dell’analisi della rete

consiste nell’identificazione dei soggetti attuatori e dei soggetti beneficiari, ma non si deve attendere la fase dell’analisi costi-benefici perché prevista troppo avanti, nel processo di mitigazione. Quindi occorre considerare fin dall’inizio quali potrebbero essere i benefici e gli svantaggi in generale. Conoscere i potenziali sostenitori ed

avversari consente di tenerne conto nella propria strategia.

Interessi e obiettivi condivisi

Trovare un accordo tra i diversi soggetti di una rete richiede un sincero interesse per le singole esigenze ed una visione condivisa dei problemi trattati. Anche in questo caso, come in quello dei finanziamenti, è importante considerare effettivamente tutte le possibilità per trovare interessi e obiettivi condivisi. Non sempre è necessario essere d’accordo su tutto: un interesse comune potrebbe essere sufficiente per collaborare ad una politica specifica per un determinato periodo. Di conseguenza, è importante limitare i conflitti fino a quando c’è spazio per il raggiungimento dell’accordo. Un soggetto potrebbe, in generale, essere contrario a misure di prevenzione costose, ma in un caso specifico potrebbe convincersi che è nel suo interesse.



Incendio divampato nei pressi di un’industria chimica: la mitigazione dei rischi connessi alle attività industriali è particolarmente complessa



Organizzare le esperienze di fare rete

Le competenze necessarie per gestire i rapporti e le relazioni all'interno di una rete sono molto diverse da quelle in materia di sicurezza. Gli esperti in materia di rischi potrebbero mostrare, in alcuni casi, un atteggiamento ostinato nei confronti di altri soggetti meno orientati a considerare la necessità di gestire il rischio fin dal suo insorgere. È quindi importante essere consapevoli dei diversi ruoli che devono essere svolti durante un processo di mitigazione e delle diverse competenze richieste, in particolare quando la semplice attività di fare rete diventa un processo più complesso di *"lobby e advocacy"*.

Lobby e advocacy

L'*advocacy* è il processo che tenta di influenzare le politiche pubbliche e le decisioni in materia di allocazione delle risorse all'interno di sistemi politici, economici e sociali e delle istituzioni nel linguaggio comune europeo. La *lobby* è una forma specifica di *advocacy* che cerca di influenzare le decisioni in materia di legislazione e regolamenti. I partner MiSRaR hanno riscontrato che, in alcuni casi, l'*advocacy* non mira solo ad influenzare le politiche pubbliche, ma può anche tentare di influenzare i comportamenti delle organizzazioni private.

Per garantire che vengano prese decisioni sulle politiche di mitigazione e per migliorare la collaborazione e l'implementazione di un piano di mitigazione dei rischi potrebbe essere necessario ideare una strategia di *"lobby e advocacy"* come parte del processo di mitigazione. Generalmente si ritiene che *lobby e advocacy* siano attività spesso mosse da interessi economici.

Naturalmente ci sono numerosi esempi di aziende private che influenzano la politica pubblica a proprio vantaggio, ma d'altra parte, l'attività di lobby può essere motivata da principi morali, etici o di fede che vanno ben oltre i meri

vantaggi personali. Nella prospettiva generale di una democrazia ben funzionante, le pratiche di *"lobby e advocacy"* sono parte di un *"equilibrio di poteri"* che garantisce che i conflitti di interesse siano affrontati politicamente. Nel caso della mitigazione dei rischi spesso tali conflitti riguardano interessi vitali della società: binomio sicurezza/economia, binomio sicurezza/ecologia. Altro motivo per cui i processi di *lobby e advocacy* sono importanti per la mitigazione è che non esiste mai un solo ente pubblico responsabile dell'intero processo di mitigazione. Per essere in grado di attuare strategie di mitigazione è necessaria la collaborazione di tutte le parti interessate. Ciò significa che occorre una grande capacità persuasiva per far sì che tutti i soggetti interessati aderiscano agli obiettivi comuni e contribuiscano, ciascuno per la propria parte, alla loro attuazione. Come descritto in precedenza, in molti casi sono necessari fondi provenienti da diverse fonti, pertanto il processo di *advocacy* risulta uno strumento necessario.

Alcuni esempi di lobby e advocacy

- campagne mediatiche
- discorsi pubblici
- partecipazione a comitati (aperti al pubblico)
- pubblicazione di ricerche (scientifiche)
- pubblicazione di documenti, brochure, ecc..
- sondaggi pubblici/referendum
- missioni per illustrare il problema ai decisori
- consultazioni/incontri tra decisori di diversi enti
- inclusione dei decisori agli inizi del processo politico (es. in un comitato direttivo)



Il terremoto del maggio 2012 in Emilia-Romagna: un richiamo ad una maggior consapevolezza dei rischi

Essere consapevoli dei processi di lobby e advocacy

La sicurezza è spesso in conflitto con altri interessi della società, diversi gruppi di interesse ed organizzazioni tentano di influenzare contemporaneamente le politiche pubbliche. I processi di *lobby* e *advocacy* sono diffusi soprattutto quando entrano in gioco interessi economici e commerciali. Pertanto è consigliabile che i funzionari pubblici che operano nel campo della sicurezza e della pianificazione territoriale siano a conoscenza dei processi di *lobby* e *advocacy* presenti nel loro settore. Inoltre bisogna tenere presente che, pur essendo sottoposti ad azioni di lobby, i funzionari pubblici d'altra parte possono svolgere un'azione di sensibilizzazione nei confronti dei responsabili politici sull'importanza della mitigazione dei rischi.

Essere pronti e creare "finestre di opportunità"

I processi di *lobby* e *advocacy* creano "finestre di opportunità", ovvero occasioni che consentono di inserire la mitigazione nell'agenda politica, sfruttando ad esempio i timori dell'opinione pubblica o il verificarsi di un incidente. Tuttavia occorre essere pronti per tali occasioni, con un dossier che contenga informazioni oggettive, "fatti e cifre" sui rischi e una chiara panoramica di opinioni professionali che vengano riferite da un

portavoce pubblico all'autorità competente. Ad esempio, nel caso di richiesta di sostegno al governo nazionale per la realizzazione di nuove misure di mitigazione specifiche, un sindaco del territorio coinvolto potrebbe essere il portavoce delle richieste sulla sicurezza.

Sensibilizzare l'opinione pubblica sui rischi

Il sostegno alla mitigazione parte dalla consapevolezza e dalla comprensione della natura e portata dei rischi esistenti. Sia l'opinione pubblica sia le principali parti interessate e i decisori politici dovrebbero essere sensibilizzati su tali argomenti. Questo dimostra l'importanza che assumono le azioni di *advocacy* durante l'intero processo di mitigazione e non solo durante la fase di *risk assessment*. La partecipazione delle parti interessate, tra cui l'opinione pubblica, al processo di mitigazione del rischio, ne aumenta la comprensione e il sostegno.

Promuovere la collaborazione tra enti pubblici e soggetti privati

La maggior parte dei piani di mitigazione richiede una stretta collaborazione tra pubblico e privato. I processi di *advocacy* dovrebbero quindi tenere conto delle azioni per migliorare la comprensione sulle necessità reciproche e la disponibilità a cooperare.

Cercare di influenzare l'approccio politico

La promozione del processo di mitigazione deve andare oltre i meri obiettivi di ogni singolo piano di mitigazione. Come discusso in precedenza, è importante definire la sicurezza come fattore chiave per lo sviluppo territoriale ed economico generale. Questo significa modificare l'approccio politico consueto, in modo tale che la sicurezza venga inclusa nei processi di sviluppo territoriale sin dalle prime fasi, e sia considerata un vantaggio e non solo un costo. Inoltre, potrebbe essere necessario richiedere di porre maggior



attenzione alla mitigazione dei rischi e non solo gli interventi in emergenza.

Nella maggior parte dei paesi la mitigazione dei rischi non è ancora parte integrante della legislazione in materia di sviluppo territoriale. Se si riuscisse ad integrare questo aspetto nel quadro normativo, l'effetto della mitigazione dei rischi sarebbe più incisivo. Va tuttavia evidenziato che, paradossalmente anche un quadro normativo dettagliato, presente in alcuni paesi europei, talvolta ostacola una collaborazione efficace all'interno del processo di mitigazione.

In effetti, perché si dovrebbero considerare ulteriori misure di mitigazione se tutti i requisiti formali sono soddisfatti? Il punto è che le opportunità fondamentali per la mitigazione del rischio, in molti casi, si presentano al di fuori degli obblighi di legge formali. È per questo che lo scopo principale di un'azione di lobby sulla legislazione nazionale e comunitaria deve essere quello di garantire l'inclusione tempestiva delle problematiche in materia di sicurezza nei processi di sviluppo territoriale.

Costruire alleanze

In qualsiasi strategia di lobby e advocacy, una forte coalizione tra diversi soggetti aumenta considerevolmente le possibilità di successo. Tradizionalmente i governi locali e regionali collaborano per influenzare le politiche di mitigazione nazionali. Tuttavia, l'efficacia potrebbe aumentare se a questo si affiancassero anche collaborazioni pubblico-private. Queste potrebbero essere rappresentate da alleanze con agenzie di sviluppo o industrie che concorrono all'obiettivo pubblico di riduzione del rischio, ma anche con università e istituzioni scientifiche che offrono informazioni obiettive sui rischi e sulle misure di prevenzione. Anche i cittadini

fortemente coinvolti in azioni civiche potrebbero essere partner di una alleanza.

Per quanto riguarda i professionisti in materia di sicurezza, spesso non è necessario che essi partecipino direttamente ai dibattiti pubblici. Un'azione di *empowerment* molto efficace può essere quella di influenzare i gruppi di interesse fornendo informazioni realistiche e aiutandoli a tradurre gli obiettivi condivisi in termini comprensibili per i responsabili decisionali.

Considerare la possibilità di trasformare l'ecologia in partner "naturale" della sicurezza

Come per la sicurezza, anche l'ecologia è spesso vista in antitesi rispetto ai profitti economici e commerciali. Tuttavia, anche l'ecologia può diventare un antagonista nei processi di mitigazione. Ad esempio nel caso di mitigazione del rischio incendio boschivo ed esondazione, alcune misure possono contrastare con i metodi tradizionali di conservazione naturale. Inoltre, quando i rischi per la sicurezza risiedono in aree naturali protette, la consapevolezza generale del rischio degli ecologisti non è oggettiva e questo, talvolta, complica notevolmente la fase di pianificazione delle misure di mitigazione. Non bisogna sottovalutare l'ecologia, perché è una lobby forte che riscuote molto sostegno pubblico e per consolidare i rapporti tra sicurezza ed ecologia si potrebbe considerare la possibilità di formare cordate tra le organizzazioni a sostegno della sicurezza e dell'ecologia. A livello locale è possibile farlo per rischi specifici. A livello nazionale e internazionale, il riscaldamento globale potrebbe essere un elemento comune di accordo, perché può aumentare seriamente sia la probabilità che l'impatto dei disastri.



Partecipazione pubblica

Una lezione generale dei partner MiSRaR è che prima di pianificare misure di mitigazione, il processo di valutazione delle capacità (vedi brochure 2) deve necessariamente considerare non solo i fattori fisici e ambientali, ma anche gli aspetti sociali legati all'accettazione delle soluzioni finali. In altri termini, occorre tener conto dell'opinione pubblica mettendola a confronto col giudizio degli esperti in politiche di mitigazione. Per questo la partecipazione del pubblico al processo di mitigazione è una condizione necessaria.

La partecipazione pubblica è importante per diversi motivi: nella fase iniziale del processo questa rappresenta uno strumento fondamentale per accrescere la consapevolezza del rischio. Partecipando alle discussioni sulla mitigazione del rischio, gli abitanti vengono a conoscenza dei rischi in materia di sicurezza valutati in modo obiettivo da esperti. Inoltre, la partecipazione pubblica durante la fase di progettazione di una strategia di mitigazione è un punto di partenza necessario affinché i cittadini stessi possano mettere in atto le misure adeguate. Il connubio partecipazione pubblica ed educazione al rischio aiuta ad informare i cittadini su quanto possono fare per prevenire gli incidenti, come comportarsi durante un incidente e cosa possono fare per accelerare la successiva fase di recupero. Se ben organizzata, la partecipazione pubblica dovrebbe aumentare l'accettazione delle misure di mitigazione.

Nella maggior parte dei paesi la partecipazione pubblica è prevista da norme e regolamenti che impongono, ad esempio, alle amministrazioni locali di informare e/o coinvolgere i soggetti interessati in determinate fasi dei procedimenti amministrativi. Tuttavia, è auspicabile andare oltre questi requisiti formali e valutare modi di partecipazione appropriati per le specificità del rischio trattato e dei soggetti coinvolti.

Buona pratica

Provincia di Forlì-Cesena, Italia

La partecipazione pubblica nella mitigazione delle alluvioni

Il 6, 7 e 8 ottobre 1996, alcune zone delle province di Bologna, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini furono colpite da precipitazioni piovose straordinarie che causarono estesi allagamenti ed ingenti danni a persone ed edifici. In quella occasione il governo dichiarò lo stato di emergenza e fu approvato un piano di interventi infrastrutturali di emergenza che a seguito di successive valutazioni è stato implementato e adeguato. In particolare il centro abitato di Cesenatico fu duramente colpito dall'alluvione. Al fine di migliorare la difesa di Cesenatico, si pensò in una prima fase di progettare un nuovo canale di grandi dimensioni. Tale canale sarebbe stato un nuovo sbocco a mare, alternativo a quello esistente (Porto Canale). Tuttavia il progetto non riscosse grande apprezzamento da parte della popolazione delle località limitrofe che temeva soprattutto gli effetti negativi sulla vicina città di Cervia (erosione costiera, riduzione delle spiagge, peggioramento della qualità delle acque).

Le pressioni esercitate dai cittadini e dalle categorie del territorio portarono alla modifica del progetto originario.

Il progetto aveva inizialmente una valenza puramente ingegneristica, con soluzioni più efficaci per garantire il deflusso di una portata eccezionale con tempo ritorno 200 anni. A seguito dell'azione di *advocacy* venne avviato uno studio di fattibilità finalizzato alla riduzione delle criticità nel settore della difesa del suolo, delle risorse idriche e della qualità delle acque nei comuni di Cervia, Cesenatico e Cesena. Lo studio di fattibilità mise in evidenza che, con la messa in opera di casse di laminazione adeguatamente dimensionate, la portata da smaltire e veicolare al mare si sarebbe ridotta di più del 50%, rendendo pertanto sufficiente un ampliamento di dimensioni accettabili. La scelta di questa soluzione ha comportato la riduzione dei costi di realizzazione del canale ed un minore impatto ambientale, sociale ed economico. Inoltre, le casse di laminazione, una volta realizzate, consentiranno di depurare le acque inquinate grazie alla fitodepurazione a beneficio non solo dell'ambiente, ma anche del turismo balneare, elemento portante dell'economia locale.

La partecipazione pubblica si è rivelata positiva sia per i gruppi di interesse sia per l'intera comunità. Ciò ha consentito di garantire un buon livello di sicurezza territoriale e il mantenimento delle aree su cui insistono attività economiche.

Per la descrizione completa di questa buona pratica, consultare il sito www.misrar.eu.



Nel valutare i soggetti coinvolti è importante identificare chi vive direttamente nelle vicinanze di una fonte di rischio, chi ha interessi economici (aziende turistiche, imprese, agricoltori) e se gruppi di interesse locali hanno svolto un'azione rilevante nel passato.

Organizzare la partecipazione pubblica durante ogni fase del processo di mitigazione

Fin dalle prime fasi del processo di mitigazione è importante coinvolgere la cittadinanza. I soggetti interessati dovrebbero avere la possibilità di partecipare al *risk assessment*, contribuendo con informazioni locali (storiche) derivanti dalla loro esperienza e memoria. Vanno illustrati in modo chiaro gli obiettivi politici e, soprattutto, la strategia di mitigazione scelta allo scopo di individuare situazioni reciprocamente vincenti che contemplino sia la mitigazione che gli interessi locali.

Considerare la riservatezza delle informazioni

La partecipazione pubblica al processo di mitigazione dei rischi implica tuttavia l'eventualità che informazioni confidenziali possano essere divulgate, ad esempio informazioni riservate sui rischi industriali o connesse a siti vulnerabili o obiettivi sensibili per scopi terroristici. Le norme in materia variano da paese a paese, ma si consiglia di considerare sempre in anticipo quali informazioni possono essere rese pubbliche.

Scegliere strumenti diversi

Considerare la possibilità di organizzare uno o più "focus group" in grado di supervisionare l'intero processo di mitigazione e fornire in modo continuo il quadro della situazione su come l'opinione pubblica percepisce i rischi e le misure di mitigazione. Altre opzioni per la partecipazione pubblica sono l'organizzazione di dibattiti pubblici e di campagne di informazione

Buona pratica

Comune di Tallinn, Estonia

Monitoraggio e valutazione della procedura per la rimozione di neve e ghiaccio

A Tallinn i rigori dell'inverno creano un serio rischio di incidenti a causa di neve e ghiaccio. Per questo esistono norme che prevedono che la pulizia di marciapiedi e tetti da neve e ghiaccio sia effettuata sia dai proprietari degli edifici, sia dalle autorità regionali e comunali. Ad esempio, i proprietari degli edifici hanno l'obbligo di adottare le seguenti misure di mitigazione:

1. Isolamento termico dei tetti per evitare la formazione di ghiaccioli.
2. Costante rimozione della neve dai tetti.
3. Installazione di cavi elettrici sui pluviali per evitarne il congelamento.

Inoltre, è vietato l'uso di prodotti chimici per sciogliere il ghiaccio e la neve, perché potrebbero riversarsi nei collettori d'acqua causando danni ai batteri delle stazioni di depurazione delle acque reflue.

Per assicurare l'attuazione di queste misure, è importante che le autorità pubbliche svolgano una efficace azione di controllo. Per esempio le autorità comunali devono informare i proprietari degli edifici sugli obblighi di pulizia di tetti e marciapiedi e sulle sanzioni e multe previste in caso di inadempimento. Inoltre, devono fornire una mappa generale degli edifici in cui l'isolamento termico dei tetti è insufficiente e supportare i proprietari a realizzare gli interventi di mitigazione necessari.

La polizia municipale ha il compito di monitorare costantemente la situazione di strade e marciapiedi e di intervenire in caso di necessità. Suo compito è inoltre quello di comminare multe e sanzioni in caso di inadempimento degli obblighi da parte di proprietari degli edifici.

La messa in atto della strategia di mitigazione comprende diverse norme di sicurezza e richiede una stretta collaborazione tra autorità comunale, forze dell'ordine, aziende dei trasporti pubblici e diverse altre organizzazioni. Nella descrizione dettagliata della pratica è possibile trovare una panoramica completa di tutte le misure.

Per la descrizione completa di questa buona pratica, consultare il sito www.misrar.eu.

ed educazione. Gruppi diversi potrebbero richiedere approcci diversi.

Identificare un opinion leader

Va inoltre considerato che spesso l'autorità competente non viene riconosciuta dal pubblico come legittimo mittente del messaggio che si vuole inviare. Pertanto potrebbe essere utile individuare un opinion leader locale, che sia un personaggio di spicco della società civile e che venga riconosciuto come portavoce autorevole. Se si vuole trasmettere un messaggio o semplici informazioni sul processo di mitigazione in corso, è fondamentale parlare ai destinatari utilizzando il loro "linguaggio".

Monitoraggio e controllo

Un piano di mitigazione può essere efficace solo se viene garantita la corretta implementazione delle misure. Per questo è necessario un monitoraggio continuo delle fasi di attuazione. Nel caso in cui si evidenziassero carenze o ritardi, il passo successivo è il richiamo al rispetto degli obblighi di legge e degli accordi formali sottoscritti. Secondo i partner del progetto MiSRaR occorre porre grande attenzione ai seguenti aspetti, per garantire un monitoraggio e un'attuazione adeguati.

Cambiamento delle priorità politiche

I rappresentanti politici restano spesso in carica un periodo limitato rispetto alla durata delle politiche di mitigazione. Questo significa che durante il processo di implementazione le coalizioni politiche possono cambiare e le preferenze politiche in materia di mitigazione possono subire variazioni. Uno dei compiti dei

funzionari pubblici e degli esperti tecnici è quello di monitorare le conseguenze dei nuovi programmi politici sui piani di mitigazione esistenti. In casi estremi si potrebbe giungere ad una interruzione della strategia di mitigazione, ma nella maggior parte dei casi le modifiche alle misure di mitigazione sono meno evidenti. È importante segnalare i casi in cui la mancata attuazione di alcune misure può comportare il fallimento totale della strategia di mitigazione. Ad esempio, nel caso di Cesenatico (vedi case study specifico), il by-pass raggiungerà la massima efficacia solo se verranno realizzate le aree di laminazione. Vi è sempre il rischio che, dopo la realizzazione delle misure di maggior visibilità (in questo caso bypass e paratie scorrevoli), le

misure meno visibili e con alti costi di realizzazione (in questo caso le casse di laminazione) subiscano rallentamenti.

Monitoraggio e controllo

Come detto in precedenza, il processo di mitigazione coinvolge molte istituzioni con responsabilità diverse. Anche l'attuazione di misure di mitigazione richiede una buona collaborazione, spesso con diversi enti privati. È pertanto importante raggiungere in anticipo un accordo su chi si occuperà delle fasi di monitoraggio e controllo e quali

strumenti legislativi possono essere utilizzati. L'ente pubblico detiene solitamente le deleghe, le competenze e gli strumenti normativi in materia di monitoraggio e controllo. In caso di negligenza grave, può essere applicato il codice penale. In altri casi, le istituzioni pubbliche possono attuare misure mediante direttive o ordinanze e anche comminare sanzioni, ad esempio, alle imprese edili.



Per mitigare i rischi causati dalle forti nevicate, fenomeno comune a Tallin, è richiesta la collaborazione da parte dei cittadini



Garantire l'attuazione delle misure di mitigazione da parte dei cittadini

Spesso l'attuazione di strategie di mitigazione comporta la messa in atto di una serie di misure da parte dei privati cittadini. Ad esempio, per la prevenzione degli incendi boschivi, i residenti nelle zone a rischio dovrebbero mantenere i propri locali liberi da materiali combustibili. In caso di condizioni climatiche estreme, ad esempio allerta meteo per forti perturbazioni o nevicate, sarebbe opportuno aumentare la consapevolezza da parte dei cittadini che si devono rendere autosufficienti, per quanto possibile, con adeguate forniture di cibo e medicinali.

L'attuazione di questo tipo di misure richiede un'attenzione specifica da parte delle autorità locali. In questo caso è fondamentale investire nell'informazione allo scopo di fornire istruzioni concrete su come agire (prevenzione, preparazione e capacità di reazione) e in generale aumentare la consapevolezza sui rischi.

Monitoraggio dei rischi

Scopo di un piano di mitigazione è la riduzione dei rischi. Pertanto, una volta attuate le misure di mitigazione, occorre effettuare un nuovo *risk assessment* per analizzare il nuovo scenario. In un approccio "multi-rischio" questo può comportare una nuova definizione dei rischi prioritari, che può spostare l'attenzione su nuovi rischi. In un approccio "singolo-rischio", un nuovo *risk assessment* può portare alla realizzazione di nuove misure di mitigazione in altre aree. In ogni caso è importante presentare l'effetto reale delle politiche di mitigazione mediante un *risk assessment* modificato e, se possibile, un nuovo schema dei rischi che fornisca un quadro realistico del nuovo scenario. Dopo tutto, è logico che ai decisori politici venga fornita un'analisi dettagliata delle implicazioni reali delle politiche di mitigazione da loro approvate.

La pianificazione della mitigazione è un processo ampio che vede il coinvolgimento di una rete di soggetti diversi, con diverse competenze. Naturalmente, durante tale processo, verranno apprese molte lezioni che possono rivelarsi utili per i nuovi piani di mitigazione. La valutazione congiunta dell'intero processo di mitigazione è un importante momento di crescita professionale che può contribuire a migliorare la collaborazione futura tra i soggetti impegnati nella gestione del rischio.



Nota dell'autore

Questa è la terza ed ultima brochure del progetto MiSRaR. La lingua del progetto MiSRaR è l'inglese. Oltre all'inglese, le brochure ed il manuale sono tradotti nelle lingue dei paesi partner: bulgaro, estone, greco, italiano, olandese e portoghese. I concetti principali sono sempre indicati sia in inglese sia nella lingua del paese partner. A causa delle differenze linguistiche alcuni termini potrebbero avere una diversa interpretazione rispetto all'inglese. Per ovviare a questo inconveniente, nella brochure sono state fornite le definizioni di alcuni concetti.

Il progetto MiSRaR

Sette partner appartenenti a sei paesi dell'Unione Europea hanno unito le forze per condividere conoscenze ed esperienze in materia di gestione dei rischi, in particolare tramite la pianificazione e progettazione territoriale. Il progetto MiSRaR "Mitigazione dei Rischi Ambientali nelle Regioni e Città Europee", è cofinanziato dal programma europeo INTERREG IVC, attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

Partecipano al progetto:

- Safety Region ZHZ, Paesi Bassi (ente sovracomunale competente in materia di sicurezza) - capofila del progetto
- il Comune di Tallinn, Estonia
- la Regione dell'Epiro, Grecia
- la Provincia di Forlì-Cesena, Italia
- il Comune di Aveiro, Portogallo
- il Comune di Mirandela, Portogallo
- la Fondazione Euro Perspectives (EPF), Bulgaria.

Scopo del progetto è consentire agli esperti operanti nel settore della gestione rischi di apprendere dalle esperienze maturate in altri Paesi europei. A tale scopo, i responsabili del progetto e gli esperti dei paesi partner aderenti si sono incontrati in sedici seminari internazionali, nel corso dei quali sono state scambiate conoscenze ed esperienze.

Per poter condividere le nozioni apprese in modo più ampio a livello comunitario, i risultati del progetto sono stati presentati in tre brochure ed un manuale. Sulla base delle esperienze dei partner aderenti al progetto e tenendo conto delle normative europee in materia, sono state descritte le fasi procedurali della gestione e mitigazione dei rischi insieme ad una serie di consigli pratici. Inoltre sono state condivise le buone pratiche dei partner aderenti al progetto. In questo modo, gli altri Paesi europei hanno potuto trarre ispirazione e riferimenti pratici sulle politiche attualmente in atto, favorendo la messa a sistema di una strategia condivisa in materia di gestione dei rischi.



Desiderate maggiori informazioni?

Visitate il sito www.misrar.eu o contattate:



Safety Region South-Holland South

capofila del progetto, Paesi Bassi

Nico van Os

n.van.os@vrzhz.nl

+31786355323 / +31651341450



Comune di Tallinn

Estonia

Jaan Kuks

jaan@procivitas.ee

+37256562440



Fondazione Euro Perspectives

Bulgaria

Maria Basheva

mary_basheva@abv.bg

+359887396519



Provincia di Forlì-Cesena

Italia

Elisa Cangini

relin@provincia.fc.it

+390543714650



Regione dell'Epiro

Grecia

Nikos Batzias

nimpatzi@thesprotia.gr

+302665099863



Comune di Mirandela

Portogallo

Sónia Gonçalves

misrar@cm-mirandela.pt

+351932657047



Comune di Aveiro

Portogallo

Rita Seabra

misrar@cm-aveiro.pt

+351961621142



Colophon

Tutti i diritti sono riservati.

La pubblicazione è stata realizzata in collaborazione con i partner del progetto MiSRaR: Safety Region ZHZ (Paesi Bassi), Comune di Tallinn (Estonia), Fondazione EPF di Gabrovo (Bulgaria), Provincia di Forlì-Cesena, Regione dell'Epiro (Grecia), Comuni di Mirandela e Aveiro (Portogallo).

Capofila del progetto MiSRaR:
Safety Region ZHZ
Antoin S. Scholten, Presidente del Comitato Direttivo
Peter L.J. Bos, Direttore Generale

Testo e impaginazione a cura di:
Ruud Houdijk
Houdijk Consultancy
The Netherlands
ruud@houdijkconsultancy.eu

Dordrecht, Agosto 2012

Revisione versione italiana a cura di:
Gruppo di lavoro di MiSRaR della
Provincia di Forlì-Cesena
Consulenza: Dott. Geol. Pietro Cucci

Forlì, Settembre 2012