

Audizioni informali, nell’ambito dell’esame, in sede referente, dei progetti di legge C. 589 Trancassini, C. 647 Braga e C. 1632 Governo, recanti disposizioni per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale e la ricostruzione post-calamità - Rappresentanti del Centro Studi E.Di.Ma.S.

- 24 aprile 2024 ore 14:40

A quarant’anni dalla nascita del servizio nazionale di protezione civile in Italia, dopo migliaia di situazioni emergenziali che hanno inciso fortemente sul nostro debito pubblico e dopo la più grande emergenza che l’umanità ricordi, quella della Sars-Cov2, si ritiene doveroso fornire il nostro modesto contributo all’elaborazione della nuova norma che ha come titolo “Disposizioni per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale e la ricostruzione post-calamità”.

La prima proposta è quella di introdurre la “pianificazione strategica integrata” quale strumento primario di una “nuova” modalità di progettazione del sistema territoriale, affinché, unitamente al nuovo assetto urbanistico ed edilizio delle aree colpite, anche in conseguenza di un diffuso danneggiamento di edifici e infrastrutture, sia elaborato un progetto partecipato e condiviso di sviluppo socioeconomico e culturale dei territori e delle popolazioni che vi abitano, studiano e lavorano, capace di favorire prima, durante e dopo eventuali situazioni di crisi, nuovi modelli di governance per gli “ambiti territoriali” e le aree omogenee del Paese, descritte dalle nuove norme e fortemente volute dall’Unione Europea come le Autorità di Gestione Locale, per indirizzare con l’infrastruttura necessaria, i finanziamenti europei sui territori, attraverso le quattro fasi: progettazione, condivisione, realizzazione e rendicontazione.

Attraverso le Autorità di Gestione Locali e le moderne tecnologie GIS, Web Gis e dell’intelligenza artificiale, i Sindaci dei piccoli e medi Comuni (la maggioranza nel nostro Paese) non avrebbero più la “governance territoriale” come un costo, ma come elemento di base per un concreto sviluppo sostenibile.

Per questo motivo, la grande assenza del principio fondamentale, spesso enunciato e quasi mai praticato e tantomeno applicato, qual è quello della Prevenzione, ha indotto il nostro Centro Studi, sin dal 23 novembre del 2011, data della sua costituzione, dopo la grave emergenza che colpì la Città dell’Aquila e del territorio abruzzese nell’aprile del 2009, a confrontarsi a livello nazionale e internazionale e cercare di comprendere i cambiamenti delle società a livello globale.

Nel 2012 E.Di.Ma.S. e FEDERMANAGEMENT, la federazione di quarto livello delle maggiori Associazioni nazionali di manager pubblici e privati italiani, hanno sottoscritto il “Manifesto per l’Emergency Management Europeo” al fine di promuovere e diffondere in Italia e in Europa le culture del Prevention Management e dell’Emergency Management - due scienze transdisciplinari strettamente connesse alla pianificazione strategica integrata e alla governance delle complessità connesse alle crisi e alle emergenze nelle macro aree: ambiente, socioeconomia e sicurezza sociale (difesa, salute pubblica e protezione civile). Sempre nel 2012, il Centro Studi ha sottoscritto il P.O.E.M. dell’Emergency Management mondiale con IAEM (USA gov), la più grande Associazione degli Emergency Manager del mondo e nel 2015 ha siglato con la Federazione Europea dei Geologi FEG/EFG una Larga Intesa e poi nel 2018 una «Intesa Operativa» per la diffusione del P.M. e dell’E.M. in Europa, nel 2016 con le Autonomie Locali Italiane, con ASVIS l’alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile, nel 2018 con Anci Abruzzo, e nello stesso anno i 2 Master universitari di II livello sono stati erogati anche dall’Università degli Studi dell’Aquila e presentati pubblicamente, nella sua ultima apparizione in pubblico, dal padre fondatore della protezione civile nazionale On. Giuseppe Zamberletti, al Convegno: “il Valore del Capitale Umano nella Pianificazione Strategica per la Resilienza Territoriale”.

Nel maggio 2019 E.Di.Ma.S. ha presentato il suo «ciclo di processo» per l’“European Prevention and Emergency Management” presso l’Ufficio del Parlamento Europeo in Italia alla presenza di molteplici

ENTE DEL TERZO SETTORE – APS – CENTRO STUDI E.Di.Ma.S.

Autorità italiane e comunitarie, nel 2020 ha siglato l'intesa con ASSOARMA (la federazione delle 35 associazioni d'arma della Repubblica italiana) per favorire le attività formative anche tra le componenti militari e nel settembre 2020 con un partenariato accademico di livello europeo si è aggiudicato il Bando Erasmus+ per il progetto B-READI conclusosi nell'agosto 2023 raggiungendo entrambi gli obiettivi: definire e condividere a livello comunitario una profilazione accademica comune, e certificare le competenze in ambito accademico del Prevention Manager Europeo/EPM e dell'ECCEM, il Manager Europeo dedicato alla governance di Crisi e Emergenze.

Da sempre si è voluto differenziare l'Emergency Management Europeo da quello di matrice anglosassone, in quanto ha fondato le sue basi non più sul «*disaster management*» com'era risultato necessario fare in Italia nel lontano 1980, dell'agire ad evento accaduto e all'interno dei soli centri operativi di protezione civile (per i soli addetti al settore), ma sul Prevention Management, la moderna e innovativa «progettualità di sistema» che crea le condizioni ottimali per una condivisa e partecipata pianificazione strategica integrata, dove tutti gli attori presenti in un dato territorio, istituzioni, enti pubblici e privati, aziende e mai più ultimi i cittadini, partecipano e condividono il suo sviluppo in sicurezza.

Tale premessa ha il dovere etico e morale di soffermarsi sul come l'emergenza pandemica da SarsCov2 abbia realmente impattato sulle variegate sfere della vita umana a livello globale e abbia evidenziato molteplici ulteriori criticità, a valle delle quali sono emerse tra le altre, le seguenti considerazioni:

- l'importanza della sanità pubblica e della necessità di maggiori investimenti nella ricerca scientifica, nelle infrastrutture sanitarie e nelle risorse per la prevenzione, quali fattori essenziali per riuscire ad affrontare meglio le emergenze sanitarie attraverso una maggiore cooperazione di sistema.
- «resilienza» e «capacità di adattamento» sono diventate competenze fondamentali da parte di singoli, comunità, imprese e istituzioni, che hanno dovuto adattarsi rapidamente alle nuove realtà imposte dalla pandemia.
- l'urgenza del progresso scientifico: la necessità di risposte rapide, che ha portato ad un rapido sviluppo di vaccini e trattamenti, ha sottolineato l'importanza degli investimenti nella «ricerca scientifica» e nell'«innovazione».
- la preparazione alle emergenze: la necessità di prepararsi è diventata un'esigenza condivisa ai diversi livelli sociali, come anche dover realizzare e condividere nuovi modelli di pianificazione partecipati e condivisi capaci di considerare adeguatamente sia le potenzialità di sviluppo di una singola organizzazione o quelle di interi territori, sia le riserve strategiche di forniture e approvvigionamenti ed anche accrescere una maggiore consapevolezza sulle potenziali future minacce per le comunità.
- la solidarietà: si è resa evidente l'importanza del «forte senso di comunità», per affrontare le sfide «tutti insieme».
- la sostenibilità e l'ambiente: durante i diversi *lockdown* sono state determinate riduzioni temporanee delle emissioni inquinanti, evidenziando l'interconnessione diretta tra salute umana e salute del pianeta.

Tali considerazioni offrono una base importante per ulteriori riflessioni ed anche per introdurre azioni efficaci di prevenzione per preparare meglio le collettività ad un futuro migliore, mentre la società continua a rispondere alle sfide del nostro tempo. L'esplicitazione di queste esigenze richiede necessariamente un approccio integrato che riesca a considerare insieme aspetti ambientali, sociali ed economici, promuovendo pratiche che proteggano, adattino e preservino risorse e comunità in un futuro sostenibile.

Tutto questo può essere facilitato dall'attuazione della sempre più necessaria cultura della prevenzione, tema indispensabile per rigenerare in tutti i processi sociali ed economici e tentare di traguardare ad un rapido accrescimento della sostenibilità e della resilienza sociale, come richiesto dal Next Generation Plan - in Italia denominato PNRR, dalle Direttive comunitarie, dall'Agenda 2030 della Nazioni Unite e dagli Obiettivi 2050 della Commissione Europea.

La nostra proposta per l'introduzione nel testo:

- della “pianificazione strategica integrata” quale principale strumento pianificatorio,
- degli “indicatori di resilienza sistemica territoriale” per la tutela del patrimonio pubblico e privato
- di un Centro di competenza nazionale transdisciplinare per la prevenzione, la resilienza e la pianificazione strategica integrata presso il Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ricostruire i territori colpiti da eventi disastrosi, impone di attuare preliminarmente alcune logiche comunitarie e internazionali ineludibili quali:

1. progettare e realizzare dei sistemi di sviluppo socioeconomico e culturale dei territori, senza le quali nessuna ricostruzione di strutture e infrastrutture avrebbe alcun senso.
2. rendere integrati e strategici, ma soprattutto partecipati e condivisi i nuovi processi di progettazione territoriale, prima che accadano crisi ed emergenze, nel cosiddetto “tempo di pace” affinché, chi interviene nella gestione emergenziale e post-emergenziale non travalichi i principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà, ma agisca sempre e solo nell'interesse e nel totale rispetto delle scelte decise dai singoli territori;
3. dotare il Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri di un Centro di competenza transdisciplinare nazionale capace di fornire adeguato supporto in tempo di pace e nelle complesse fasi della ricostruzione di un territorio colpito da eventi disastrosi, affinché tale attività strategica possa risultare davvero sostenibile mediante analisi multirischio, la realizzazione di indicatori multirischio e indici di resilienza sistemica caratterizzanti ogni singolo territorio (e non generici o magari dimensionati su larga scala), coinvolgendo le accademie locali per caratterizzare e orientare meglio i percorsi formativi necessari, con il coinvolgimento costante delle componenti pubbliche e private, le strutture operative locali e nazionali di protezione civile, della difesa civile e della salute pubblica.

Peraltro, il Codice di Protezione civile già impone che le pianificazioni di protezione civile debbano essere integrate con le altre pianificazioni, e la Direttiva Piani del 2012 della Presidenza del Consiglio dei ministri già individua gli ambiti territoriali quale migliore risposta alle pianificazioni di aree geografiche omogenee (dal momento che gli effetti dei rischi non si fermano ai limiti amministrativi di Comuni e Regioni), e il testo emendato già stabilisce che il Commissario straordinario è chiamato semestralmente a redigere un piano particolare da dover necessariamente condividere con gli attori locali.

Per cui le seguenti proposte di modifica al testo:

Commissario straordinario alla ricostruzione

È già previsto che il Commissario straordinario deve trasmettere semestralmente al Governo una relazione sullo stato di attuazione della ricostruzione, anche al fine di individuare eventuali ulteriori misure di accelerazione e semplificazione – si ritiene che possa farlo in coerenza con le attività proprie della pianificazione strategica integrata realizzata dalla Cabina di coordinamento e già condivise e partecipate con chi vive, studia e lavora sul territorio colpito.

Poteri del Commissario

E' già previsto che provvede alla ricognizione e all'attuazione degli interventi più urgenti, d'intesa con le amministrazioni rappresentate nella Cabina di coordinamento ossia con il Commissario straordinario, il Dipartimento Casa Italia, il Dipartimento della Protezione Civile – e se accettata come utile la nostra proposta, anche il Centro di competenza nazionale per la prevenzione, la resilienza e la pianificazione strategica territoriale – oltre naturalmente alle regioni, le province autonome e i rappresentanti delle province e dei comuni interessati – che devono assicurare anche l'indirizzo e il monitoraggio su ogni altra attività prevista dal disegno di legge nei territori colpiti, anche nell'ambito della Cabina di coordinamento per la ricostruzione.

Cabina di coordinamento per la ricostruzione

Se accettata la proposta, la cabina di coordinamento, presieduta dal Commissario straordinario del Governo alla ricostruzione, è partecipata anche dal presidente del centro di competenza nazionale transdisciplinare per la prevenzione, la resilienza e la pianificazione strategica integrata del Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri;

Vigilanza sulle attività dei Commissari

Qualora accettata, il Capo del Dipartimento Casa Italia, può adottare indicazioni operative finalizzate all'attuazione di specifiche disposizioni (contenute nelle direttive) da parte dei Commissari straordinari del Governo, mediante il Centro di competenza nazionale transdisciplinare per la prevenzione, la resilienza e la pianificazione strategica integrata.

Fondo per la ricostruzione

Anche le risorse del Fondo, presso il Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri, dovrebbero essere assegnate alle contabilità speciali dei Commissari, in base alle esigenze e alle rispondenze delle loro attività con i rispettivi piani strategici integrati.

Conferenza permanente

All'interno si propone la partecipazione del Centro di competenza nazionale per la prevenzione, la resilienza e la pianificazione strategica integrata del Dipartimento Casa Italia.

Funzioni della Conferenza permanente

Se accettata, esprime parere obbligatorio e vincolante sugli strumenti urbanistici attuativi adottati dai singoli Comuni assicurandone la loro compatibilità con la pianificazione strategica integrata territoriale, ed esprime parere obbligatorio e vincolante sul programma delle infrastrutture ambientali, assicurandone la sua compatibilità con la pianificazione strategica integrata territoriale.

Misure per la ricostruzione pubblica e privata

È già prevista una disciplina specifica per la ricostruzione pubblica che ha nell'istituto della conferenza permanente, si propone con le indicazioni proprie dello strumento piano strategico integrato in quanto contenente elementi di maggiore novità.

Interventi in materia ambientale

Il disegno di legge già prevede una disciplina specifica relativa alla realizzazione delle infrastrutture ambientali e del trattamento e del trasporto dei materiali derivanti dall'evento calamitoso. La disciplina sarà elaborata all'interno della Cabina di coordinamento con il contributo di tutti i suoi componenti.

Delega in materia di assicurazione sui rischi catastrofali

Al fine di garantire la pubblica e privata proprietà da legittime valutazioni di tipo privatistico operato normalmente dalle imprese assicurative, si propone l'introduzione di un vincolo sugli indicatori multirischio e gli indici di resilienza, affinché siano elaborati in totale sinergia tra la Cabina di coordinamento e la Conferenza permanente, specificatamente per ogni singolo territorio colpito.

Controllo, trasparenza e tutela dei lavoratori

Si propone che per le modalità applicative della normativa in materia di tutela dei lavoratori a tutta l'attività di ricostruzione sia possibile agire anche attraverso idonei protocolli operativi tra il Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri, i Commissari per la ricostruzione, il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, in modalità preventiva, ispettiva e attuativa. Tali attività saranno coordinate dal Centro di competenza nazionale transdisciplinare per la prevenzione, la resilienza e la pianificazione strategica integrata del Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri.