

Studi urbani e regionali

PER ESSER PRONTI
Ripensare la gestione dell'emergenza in città



Mattia Bertin

Postfazione di Edward Blakely



FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Studi Urbani e Regionali

Collana diretta da Francesco Indovina

Comitato Scientifico: Marina Alberti (Università di Washington); Giuseppe Barbera (Università di Palermo); Ivan Blečić (Università di Cagliari); Aurelio Bruzzo (Università di Ferrara); Arnaldo Cecchini (Università di Sassari); Grazia Concilio (Politecnico di Milano); Marco Cremaschi (Università di Roma 3); Vitor Matias Ferreira (Università di Lisbona); Laura Fregolent (Università IUAV di Venezia); Elena Granata (Politecnico di Milano); Patrizia Ingallina (Università di Lille 1); Daniela Lepore (Università di Napoli); Gianfranco Marrone (Università di Palermo); Maria V. Mininni (Università della Basilicata); Valeria Monno (Politecnico di Bari); Oriol Nel.lo (Università Autonoma di Barcellona); Giuseppe Onni (Università di Sassari); Agostino Petrillo (Politecnico di Milano); Giuseppina Pisciotta (Università di Palermo); Nuno Portas (Università di Porto); Silvia Saccomani (Politecnico di Torino); Carlo Salone (Università di Torino); Antonella Sarlo (Università di Reggio Calabria); Michelangelo Savino (Università di Padova); Giuseppe Scandurra (Università di Bologna); Flavia Schiavo (Università di Palermo); Valentina Simula (Università di Sassari); Valentina Talu (Università di Sassari); Walter Tocci (Parlamento italiano); Stefania Tonin (Università IUAV di Venezia); Giovanna Vertova (Università di Bergamo); Juan Vicente (Università di Girona); Patrizia Violi (Università di Bologna); Tommaso Vitale (Centre d'études européennes).

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

PER ESSER PRONTI
Ripensare la gestione dell'emergenza in città

Mattia Bertin

Postfazione di Edward Blakely

FrancoAngeli

*In copertina: “Avendita di Cascia. Squarci”, 2017
(foto di Mattia Bertin)*

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione , di <i>Domenico Patassini</i>	pag.	7
1. Un piano per la società del rischio	»	15
2. Analisi ermeneutica di un piano d'emergenza	»	28
2.1. I concetti dell'emergenza	»	28
2.2. Definizione e inquadramento normativo	»	35
2.2.1. Una definizione internazionale	»	37
2.2.2. Il piano d'emergenza nella legislazione nazionale	»	41
2.2.3. Teoria e norma, elementi per un confronto operativo	»	43
2.3. Una valutazione ermeneutica del piano d'emergenza	»	45
2.3.1. La parte generale: i dati territoriali e la loro rappresentazione	»	48
2.3.2. I lineamenti di pianificazione: gli scenari e la loro rappresentazione	»	50
2.3.3. Il modello di gestione: il governo dell'emergenza	»	52
3. Una valutazione dei piani in Regione Umbria	»	55
3.1. Un'analisi degli indicatori di primo livello	»	59
3.1.1. I dati territoriali	»	63
3.1.2. Gli scenari	»	65
3.1.3. Il modello di gestione	»	67
3.2. Il risultato della valutazione dei piani	»	71
3.2.1. La valutazione del rischio in Umbria	»	76
3.2.2. La rappresentazione nei piani d'emergenza umbri	»	78
3.2.3. La questione del governo nella pianificazione d'emergenza in Umbria	»	80

4. La rappresentazione del rischio come conoscenza profonda del territorio	pag.	81
4.1. La rappresentazione del reale come ermeneutica del territorio	»	89
4.2. Non disperdiamo la complessità: tre rappresentazioni critiche	»	97
4.3. Come rappresentare la complessità dell'emergenza?	»	106
5. Il governo dell'emergenza	»	108
5.1. Governare consapevolmente	»	115
5.2. Potere e negoziazione	»	119
5.3. L'attivazione come strategia di superamento dell'emergenza	»	124
6. Una comunità per il piano	»	135
Allegato 1 – La scheda valutativa	»	143
Postfazione , di <i>Edward Blakely</i>	»	153
Ringraziamenti	»	159
Bibliografia	»	161

Prefazione

di *Domenico Patassini*

Le società umane si sono formate e organizzate per contenere i rischi della vita entro 'domini conflittuali' accettabili. In essi si sono sviluppati linguaggi e istituzioni che, con esperienze e pratiche, hanno prodotto conoscenze e culture. Poiché il rischio può essere adeguatamente rappresentato soltanto se consapevolmente vissuto, ogni pratica volta a gestirne le componenti di vulnerabilità, esposizione e pericolo richiede inclusione e dialogo e non può affidarsi alla complessità del calcolo o alla plausibilità di scenari. Questa istanza tende a connotare l'emergenza come 'possibilità' nella vita di tutti i giorni e a legittimare un approccio ermeneutico alla sua comprensione e gestione. Con questo approccio non ci si limita all'interpretazione dei fatti secondo sistemi di valore, ma si aggiorna una 'società del rischio' che il mondo della Rete rende particolarmente dinamica e imprevedibile.

L'ermeneutica dell'emergenza emerge dal testo in una duplice veste: come possibilità pratica e come 'distanza' dalle pratiche correnti che l'autore prende in esame in un contesto specifico, l'Umbria.

Il lavoro è organizzato in modo da far emergere con chiarezza questo duplice connotato. Il primo capitolo tratta la questione dell'emergenza in contesto urbano: introduce i concetti di crisi, emergenza, disastro, catastrofe, evidenziando come essi vengano percepiti, avvicinato o allontanato una prospettiva di responsabilità collettiva e connotano il piano d'emergenza comunale come 'piano per la società del rischio'. Il secondo capitolo abbozza una critica alla ragione cartografica (rappresentazione e comunicazione) del piano d'emergenza, rinviando agli aspetti redazionali e contenutistici. La critica evidenzia i limiti delle rappresentazioni che, oltre a disperdere la complessità in quadri conoscitivi a volte sconnessi e autoreferenziali, impediscono una plausibile rappresentazione del reale come dispositivo dialogico. Una distopia che la Rete e le nuove tecnologie di osservazione della terra non sembrano in grado di curare.

Nel terzo capitolo si sviluppa un test empirico della tesi iniziale mediante analisi di caso. È la parte più delicata e promettente del lavoro che consiste in una operazione di scomposizione dei piani nelle componenti costitu-

tive e nella loro ricomposizione in indicatori di sintesi mediante analisi statistica multidimensionale. I piani riguardano il rischio di incendio di interfaccia, i rischi idraulico-idrogeologici, il rischio sismico e l'emergenza neve nei novantadue comuni della Regione Umbria. La rappresentazione del rischio come conoscenza del territorio è trattata nel quarto capitolo, con evidenti rinvii ai capitoli precedenti, cui segue un'approfondita discussione sul governo dell'emergenza (quinto capitolo). Emergono con chiarezza i limiti delle concezioni correnti di 'governo' proprio in ragione della 'deformazione' del concetto-base e delle sue diverse declinazioni. Norme e regole, istituzioni e forme di governo, responsabilità e ruoli, dispositivi organizzativi su cui poggiano strumenti di pianificazione *ad hoc* operano in modo 'condizionato' e spesso miope. Secondo l'autore è da questo limite che matura la concezione di piano d'emergenza come processo partecipato di riconoscimento e di costruzione di comunità, capace di porre il territorio di fronte al rischio, in ogni suo aspetto fisico e sociale: una rappresentazione che 'suggerisce' reti e processi pronti a cogliere l'emergenza come possibilità. Il sesto capitolo approfondisce il concetto di *planning community*, fonte di interpretazione, aggiornamento semantico e spunti di gestione.

Secondo la tesi dell'autore, le attuali pratiche di governo del territorio adottano un inefficace approccio al rischio, e il piano di emergenza sembra essere una delle maggiori evidenze. Per il suo carattere prevalentemente tecnico e normativo, esso rinuncia all'uso del potenziale sociale di anticipazione e riduzione della pericolosità, acuendo le contraddizioni interne ai processi conoscitivi e di intervento. Alla banalizzazione del concetto di emergenza (e quindi di rischio nelle sue componenti costitutive) si accompagna una deformazione della sua rappresentazione spaziale. Una deformazione drammaticamente evidente se si effettuano letture 'profonde' à la Mumford (2007), Hall (1998), secondo gli approcci territorialisti o di storia del territorio¹ (cfr. Magnaghi, 2000). Essa tende a emergere anche dalla banale giustapposizione di mappe e statistiche offerte da quadri conoscitivi estranei al senso dell'abitare, in cui si sottovalutano diversi fenomeni: in primo luogo, l'effetto rassicurante della prospettiva di azzeramento del rischio, ma anche il ruolo attivo di una popolazione durante l'evento, così come l'effetto sociale dell'evento stesso. L'autore non si spinge oltre, ma si potrebbe ipotizzare che questa 'crisi' renda più vulnerabile (di quanto non

¹ Per questo tipo di letture si rinvia a: L. Mumford, *La cultura delle città*, Einaudi, Torino, 2007; P. Hall, *Cities in Civilization: Culture, Technology, and Urban Order*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1998; all'approccio territorialista allo sviluppo sostenibile, in particolare al testo di A. Magnaghi, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

lo sia già) il sistema di prevenzione e di difesa anche alle incursioni dell'economia del crimine e dei conflitti di interesse.

Per 'orientare' il test, attribuendo a esso contenuto contro-fattuale, l'autore propone un percorso di costruzione di 'piani d'emergenza partecipati' valorizzando un approccio dialogico e aperto alla interazione sociale. Piani così impostati contribuirebbero a politicizzare la visione del rischio urbano e a sviluppare una cultura del rischio abilitante. Oggi il piano d'emergenza comunale è considerato strumento organizzativo dedicato a tre azioni principali: riconoscimento di rischi di evoluzione in senso catastrofico; riconoscimento di scenari di rischio; sviluppo di strategie efficaci per il superamento dell'emergenza e per il ripristino della 'normalità'. Il piano è inteso come modello di medicalizzazione dello spazio, con diagnosi e prognosi affidate a istituzioni specializzate. Queste azioni, spesso disattese nei fatti e vittime di imbarazzanti *gap* cognitivi fra produzione di dati e loro uso, sono affidate a un modello tecnico-organizzativo standard, parzialmente contestualizzato se non in modalità parametriche. Si tratta di un approccio di fatto escludente che impedisce la produzione di informazione e la condivisione della sua veridicità (Simon, March, 1966) ma soprattutto l'esclusione del non controllabile, del non governabile, del potenzialmente catastrofico². In sostanza, questo approccio porta a una sottovalutazione degli eventi pericolosi e alle possibilità di auto-protezione: opera come una mano che nasconde possibili trasgressioni³. È così che l'attuale mondo reticolare tende a 'rassicurare' i propri utenti (*prosumer*) e a costruire una dimensione retorica della convivenza con il rischio, come evidenziano Castells (2004), Bauman (2005), Beck (1986). Il percorso proposto dall'autore può contribuire a superare le più ostinate forme di delega e di rimozione e a ridefinire il concetto di complessità su basi non esclusivamente epistemologiche.

Giunto a questo punto il testo cerca di rispondere a diverse e pertinenti domande: i piani d'emergenza comunali riescono a cogliere la 'prossimità' del rischio, rappresentano i rischi primari e secondari in modo plausibile e, nella loro genesi, riescono ad associarli a eventi intesi come dinamiche pos-

² Oggi la Rete e le sue politiche condizionano l'esistenza dell'essere umano e consentono di precisare, forse meglio che in passato, il significato di 'biopolitica della catastrofe': vedi F. Neyrat, 'La biopolitica della catastrofe', in *Lo Sguardo – Rivista di Filosofia*, n. 21, 2016 (II), pp. 219-235. Molti spunti vengono dagli studi e dalle lezioni di M. Foucault come, ad esempio, da quelle raccolte in *La volontà di sapere*, Feltrinelli, Milano, 2005.

³ A.O. Hirschman sviluppa il concetto in *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958 (tr. it. *La Strategia dello sviluppo economico*) e in *Development Projects Observed* del 1967 (tr. it. *I progetti di sviluppo*). Per una prospettiva utile alla valutazione di piani e programmi vedi N. Stame, 'Hirschman, il possibilismo e la valutazione', in *Effeddi (La rete del federalismo democratico, <http://www.effeddi.it>)*, 2014.

sibili (più che probabili) fra effetti e cause concomitanti (cfr. Žižek, 2014)? Che rapporto c'è fra causalità lineare e causalità mutua? I piani riescono a riconoscere la soglia (non solo astrattamente precauzionale) di un fenomeno potenzialmente sconvolgente (*hazard*) per riportarlo entro limiti economicamente, socialmente e culturalmente comprensibili, oltretutto accettabili? Quali sono i limiti dell'accettabile rispetto a una possibile interpretazione? I piani si pongono in modo plausibile il problema della osservabilità dei danni e delle implicazioni in termini percettivi? Comprendono e rappresentano in modo pluralista i territori? Sono pensati per coinvolgere le competenze e stimolare le pratiche? Aiutano a declinare un concetto locale e plausibile di resilienza? In queste domande emergono chiare istanze valutative sulla riduzione e l'anticipazione del rischio (della catastrofe e del conseguente disastro), piuttosto che sull'inevitabile gestione dei soccorsi. A queste domande principali seguono anche quesiti di secondo ordine che l'autore usa come 'fonti' utili per la costruzione di indicatori empirici. Come dev'essere organizzato il dispositivo di emergenza per preparare al meglio il territorio? Che conoscenze può e deve raccogliere il piano? Cosa e come deve rappresentare o non rappresentare? Chi deve informare? Come deve relazionarsi alla pianificazione urbanistica generale e ad altre azioni di programmazione? Le due classi di quesiti, principali e secondari, consentono un aggiornamento delle 'linee-guida' disponibili.

In Italia, i piani d'emergenza comunali rispondono parzialmente alle due classi di quesiti. Anzi, somigliano a pratiche di militarizzazione del territorio già minuziosamente descritte in manuali operativi predisposti, ad esempio, dai servizi di *intelligence* (cfr. Somma, 2008). Composti autonomamente da tecnici del settore di protezione civile o del settore urbanistico di un Comune, sono organizzati secondo tre principi: riconoscimento dei rischi principali e identificazione degli scenari di emergenza; elenco delle potenzialità locali; definizione di modalità di tempestivo intervento. Ma in termini operativi si concentrano su due aspetti ritenuti 'strategici' (in realtà logistici e segnaletici). Il primo riguarda la localizzazione delle aree di accoglienza, luoghi dedicati alla costruzione di campi residenziali temporanei per la popolazione sfollata. Il secondo rinvia a una visione della ricostruzione come problema puramente ingegneristico e organizzativo, sottovalutando ciò che comporta il collasso della comunità e dei suoi presupposti. A L'Aquila questo dispositivo 'ha bloccato la popolazione in uno stato di esclusione dalla partecipazione attiva alla vita, nell'impossibilità di rientrare nelle case, di tornare al lavoro, di riorganizzarsi per riappropriarsi di una quotidianità. La vita rimase sospesa in un'attesa forzata, in cui qualsiasi riunione o iniziativa tra cittadini doveva essere autorizzata dal centro operativo di riferimento, cosa che accadeva con estrema difficoltà'. Situazioni

analoghe si stanno registrando in Umbria, Marche e Lazio dopo i recenti terremoti. Diverso è quanto è accaduto in Emilia-Romagna, ma soprattutto in Friuli nel Maggio 1976, dove furono decisive l'attivazione e la responsabilizzazione della popolazione, la sua auto-organizzazione a partire dai luoghi di lavoro. E non si trattò di risposte adattative, ma di veri e propri 'atti creativi di progettazione organizzata' (G.F. Lanzara, 1993), estranei, se non contrari, ai modelli di autorità.

Un'esperienza simile, anche se leggermente tardiva rispetto alla tempestività friulana, fu quella promossa da Edward Blakely a New Orleans sconvolta dall'uragano Katrina (Blakely, 2012). Qui la linea-guida di Blakely fu 'preservare il passato nella creazione di un diverso futuro', tralasciando quanto sopravvissuto se non serviva a rigenerare collettività ed evoluzione, recuperando quanto disperso e degradato solo se utile. Interessante è stato anche il dibattito che ne è seguito circa l'opportunità di trasferire la gestione dell'emergenza da un ente per la ricostruzione a un ente per la rigenerazione dopo i disastri. Un deciso orientamento a favore di un processo di riappropriazione, più che di un piano di salvaguardia degli aspetti sociali e relazionali; un processo 'politico' solo in parte orientato che decide quando e come dialogare con gli istituti di pianificazione, con la polizia o i vigili del fuoco. Che non valorizza solo competenze, visioni e bisogni personali, favorendo adesioni identitarie al compito, ma che contribuisce a costruire una cultura del rischio altrimenti remota per rarità fenomenica e, potremmo dire, in rotta di collisione con lo stesso attributo di 'società del rischio'.

Il piano d'emergenza comunale diventerebbe così 'depositario dell'analisi ermeneutica dei rapporti e delle relazioni, capace di riattivare obiettivi, condivisioni e negoziazioni già stabilite nel percorso collettivo, di renderle rapidamente disponibili nel momento in cui la comunità, nel suo territorio, viene colpita'. Almeno in Italia, è nei processi di pianificazione ordinaria che si legittimano pratiche a rischio cumulato, in grado di deformare anche condivisibili principi, norme e meccanismi regolativi. Non basta, infatti, una 'cognizione comune del rischio' (K.L. Comfort, 2007) restituita dal negoziato sociale. Più promettenti dei riti partecipativi e dei negoziati simulati sembrano le istanze provenienti da movimenti sociali o da forme di *planning* radicale che spingono verso modelli acefali e per loro natura aperti. Ma è una scommessa: vi è, infatti, il rischio di contrapporre una miope amministrazione agli esiti imprevedibili e provvisori dell'interazione sociale. Un rischio che forse varrebbe la pena affrontare per sperimentare una diversa strategia dell'emergenza. Citando M. Diani, l'autore ricorda come 'il percorso di negoziazione debba costruire coerenza di visione senza presupporre in alcun modo di unificare le specificità dei soggetti partecipanti, produrre riconoscimento reciproco senza gerarchia, attivando, considerando

il ruolo dell'amministrazione come mediatore di interessi e potenzialità che possono essere composte verso una soddisfazione collettiva' (Diani, 2015). In diversi contesti ciò sembra avverarsi: a New Orleans, in UK, in alcuni laboratori aquilani e romagnoli, in contesti in cui sono ancora forti i legami comunitari tradizionali. Ad esempio, 'il risultato di un percorso partecipativo così orientato, nei casi britannici, ha portato un passo alla volta a una comunanza nei valori basilari e nei principi del gruppo coinvolto, diventando a sua volta principio ordinativo capace di creare una comunità reale, salda e orientata alla propria responsabilità sul territorio'.

Il successo delle esperienze citate non è scontato e non è da escludere che il loro 'inizio' sia motivato da particolari interazioni sociali. Ogni inizio, come si sa, può essere catastrofico, nel senso che può attivare percorsi diversi. E anche per questo l'ermeneutica dell'emergenza non può che essere intesa come *practical wisdom*, non può che svilupparsi così, indipendentemente dai sistemi di pianificazione e di formazione. Essa denuncia l'astrattezza di modelli basati sulla evidenza o su postulati tipici dell'approccio neo-positivista, soprattutto quando depongono le armi di fronte alla complessità.

Si può fino a un certo punto condividere l'opinione di E. Galanti, secondo il quale 'il valore della pianificazione diminuisce con la complessità dello stato delle cose' (Galanti, 1997). In realtà, la complessità richiede di essere in primo luogo 'capita' e vissuta, nei limiti del possibile. Se per complessità non intendiamo forme di relazione instabili, dinamiche e imprevedibili, ma l'imprevedibilità e la possibilità delle stesse forme, la pianificazione non può che diventare temporanea consapevolezza di possibili 'interpretati'. Paradossalmente, l'incertezza generata dalla complessità e l'incapacità di condensare presupposti ed esiti delle interazioni sociali in forme riconoscibili, dotate di senso, sembra chiedere aiuto alla pianificazione invitandola ad aggiornarsi rispetto alle pratiche correnti e al noto 'racconto urbanistico'. Una prova viene dalle dinamiche di negoziati e contenziosi, dalle 'macerie dottrinali' lasciate sul campo dal diritto amministrativo e urbanistico su cui risulta arduo costruire scenari operativi per una attività di governo senza rete, cioè, di fatto, senza progetto.

Il sistema di protezione civile italiano, già a partire dagli anni '90, organizza il proprio intervento in emergenza secondo il metodo *Augustus*. Il metodo *Augustus* prevede che il responsabile locale dell'intervento in caso di disastro sia il sindaco o, qualora l'emergenza sia molto grave o estesa, un funzionario civile incaricato e formato al ruolo di coordinamento. Il modello riconosce 14 funzioni strategiche, fra cui logistica, sanità, comunicazione, pubblica sicurezza, scuola, gestione delle attività di volontariato, e così via. La quasi totalità di questi ruoli è coperta per brevi periodi da volontari formati *ad hoc*. Chi interviene in caso di calamità per svolgere le funzioni pre-

viste è chiamato a farlo come volontario per periodi altrettanto brevi. Si tratta di un modello di gestione dell'emergenza che cerca di connettere le strutture amministrative con componenti volontarie della società civile e in parte delle comunità, assumendo che queste riescano a restituire articolazione e capacità. È un'operazione di 'cattura istituzionale' che può garantire livelli di efficienza e di efficacia gestionale, ma che rinuncia (per costruzione, si direbbe) a una condivisione più ampia.

Ad esempio, dove si è applicato il 'metodo del consenso' i risultati sono stati ancora più problematici. Strumento sviluppato per raggiungere una condivisione nella interpretazione di concetti negoziabili (A.W. Golman, M. Kane, 2014), il metodo del consenso considera le mappe cognitive degli attori utili per stabilire la riuscita o meno dei processi partecipativi. Ma la non sovrapposibilità delle mappe non garantisce una reale comunicabilità e, quindi, una reale ed efficace collaborazione (Weick, 1997). Aiuta, semmai, a rappresentare la complessità del processo decisionale, la relazione fra componenti razionali ed emotive, le differenze, l'impossibilità di una *reductio ad unum*. Se la missione collettiva da negoziare è il piano d'emergenza, gli attori sono chiamati a fornire la loro personale visione del rischio, gli elementi più sensibili e le risorse utili a fronteggiarlo, le proprie capacità e il proprio impegno a contenerlo. I due metodi, *Augustus* e del consenso, pur presentando evidenti limiti, consentono all'autore di definire una sorta di doppio profilo di riferimento per l'analisi comparata dei piani di emergenza regionali e per il test umbro.

L'analisi empirica utilizza una griglia 'semantica' che relaziona quattro dimensioni importanti degli strumenti: capacità comunicativa e di orientamento (redazione), completezza della rappresentazione territoriale (definizione), verosimiglianza degli scenari di rischio ed efficacia della risposta (gestione). Ogni dimensione è composta da un insieme di descrittori ottenuti dalla 'scomposizione' dei documenti di piano, dei loro contenuti generali e operativi. Ad esempio, la rappresentazione può essere più o meno semplice, documentata e leggibile; possono essere chiaramente indicate le *life line*, le vie d'accesso, le aree di ammassamento, attesa e di accoglienza, le zone di pertinenza e i servizi essenziali. Gli scenari operativi combinano una componente descrittiva con una gestionale. Da un lato, essi rappresentano situazioni potenzialmente critiche relative alle tre componenti di rischio, con riferimento ai principali *stressor*, come aree industriali o grandi arterie stradali. La criticità è in funzione della presenza di capitale fisso sociale e del profilo funzionale dello stock immobiliare, di soglie, effetti cumulativi e possibilità di intervento (fasce di rischio, accessi e occlusioni, vie d'evacuazione, e così via). La gestione, d'altro canto, rinvia alla catena di comando e alle modalità di comunicazione, in particolare all'architettura e al funzionamento del Centro

operativo comunale (Coc) che mette in contatto la Protezione civile con la Polizia urbana e le Forze dell'ordine, i Vigili del fuoco, l'Asl e la Prefettura. Completano il quadro gli avvisi di criticità forniti dai dispositivi di monitoraggio e in particolare la loro efficacia nel disegno degli scenari, nella comunicazione e nell'attivazione dei servizi di emergenza. Questi ultimi comprendono strutture operative, materiali e mezzi.

Le relazioni fra le quattro dimensioni semantiche sono colte da indicatori costruiti con procedura aggregativa su descrittori standardizzati, elaborati con analisi statistica multidimensionale. L'analisi evidenzia alcuni aspetti significativi. In primo luogo, emerge un problema comunicativo di fondo dovuto a 'rappresentazioni' deboli e significativamente condizionate da una generale sottovalutazione del rischio e delle competenze a livello locale. In secondo luogo, sono disattesi alcuni obiettivi posti dalle linee-guida nazionali e dai saperi che si occupano della gestione dell'emergenza. Si assiste, infine, a uno scollamento tra obiettivi dei piani e loro realizzazione. In Umbria, dal punto di vista della valutazione del rischio, il risultato è decisamente critico su tutte e tre le componenti del rischio: consapevolezza circa la severità di un dato rischio (pericolosità), limite oltre il quale la manifestazione del rischio potrebbe creare danni al sistema (vulnerabilità), stima del valore umano, sociale, storico ed economico che potrebbe essere danneggiato (esposizione). Una valutazione del rischio che si attesti su un valore performativo così basso restituirebbe un territorio in difficoltà, incapace di rispondere alla domanda su quando, come e perché attivare il piano: un territorio che attende la manifestazione dell'evento nel suo essere già inevitabilmente catastrofe per raccogliere le macerie e mettere in sicurezza quanto non ancora completamente distrutto.

Il risultato più interessante dell'analisi empirica riguarda l'ermeneutica dell'emergenza potenziale e i suoi aspetti: da quelli materiali osservabili a quelli biografici e relazionali; dalla presenza di individui o gruppi significativi nella gestione dell'emergenza (soprattutto se deboli o ritenuti tali) alle competenze e istituzioni locali. L'autore ritiene che questa pratica possa aiutare la costruzione di una cultura del rischio che non si limiti a essere descrizione di un timore sociale verso un 'altro' (o 'noi') pericoloso e ingovernabile, bensì come cognizione dei limiti e delle fragilità del territorio abitato. In queste due questioni, solo apparentemente simmetriche, matura l'ipotesi di una protezione civile meno burocratica e di un piano come 'narrazione geografica profonda' in grado di riconoscere e rinforzare le comunità proprio sui possibili punti di rottura. Resta il problema di come mantenerle attive soprattutto quando vengono meno le forme di politicizzazione del rischio.

1. *Un piano per la società del rischio*

*La sensazione peggiore è il rumore che anticipa il terremoto,
come di una carica di cavalli che arriva da ogni lato montando,
e poi tutto comincia a tremare*

Mario De Carolis, Sindaco di Cascia (PG)

Mai come oggi la città occidentale parla di sé, nei discorsi politici, nelle chiacchiere quotidiane, e nei mezzi di informazione, come un luogo poco sicuro. La percezione diffusa di questa insicurezza ha raggiunto livelli significativi, e sempre di più la città occidentale è percepita come il luogo della catastrofe imminente.

In questi anni – soprattutto in Europa e nelle sue diramazioni oltreoceano – la forte propensione alla paura, e la maniacale ossessione per la sicurezza, hanno fatto la più spettacolare delle carriere ... Il viziato e coccolato *noi* si sente malsicuro, minacciato e impaurito, più incline al panico e più interessato a qualsiasi cosa abbia a che fare con la tranquillità e la sicurezza (Bauman, 2005, p. 3).

Come vedremo, questa dimensione di paura è ormai una questione rilevante della dialettica amministrativa, e, per poter rispondere a questa richiesta, è necessario comprendere l'origine di questa percezione, il rapporto tra questa e i rischi reali, il modo in cui farvi fronte efficacemente e non retoricamente.

Sempre, secondo l'autore, «l'acuta, inguaribile, esperienza dell'insicurezza è un effetto secondario della convinzione che si possa ottenere una completa sicurezza» (*Ibidem*) nella società contemporanea occidentale. Gli abitanti di questo ambito urbano fondano le proprie vite sulla prospettiva di un azzeramento del rischio, ipotesi ovviamente surreale, inesistente, e lo fanno nella pretesa che le istituzioni possano garantire loro l'assenza di rischi di grandi dimensioni.

Questa lampante impossibilità non deve però distogliere dal prendere in carico il rischio, e, a livello locale, dal lavorare per osservare e anticipare quel futuro potenziale che minaccia ogni nostro sistema urbano con probabilità sempre maggiore a causa di cambiamenti climatici e crisi economica. Si tratta di comprendere come questo rischio imminente debba essere anticipato, non solo come tensione per una minaccia per l'ambito urbano, ma come cognizione della sua quotidiana e governabile presenza.

La modernità, secondo Anthony Giddens,

è inerentemente orientata al futuro, sicché il *futuro* assume la veste di modello condizionale... Le anticipazioni del futuro entrano a far parte del presente e influiscono quindi sul modo in cui il futuro effettivamente si sviluppa (Giddens, 1990, p. 174).

È proprio in questo orientamento verso un *di-là-da-venire* che il pensiero e le pratiche urbanistiche devono e possono prendere in carico la grande domanda di sicurezza che riguarda la società urbana occidentale, nell'anticipazione delle connessioni e delle relazioni tra le parti di un'unica complessità.

Come vedremo in seguito, la dimensione del rischio e la dimensione del governo locale sono storicamente legate, al punto che la nascita stessa dell'urbanistica moderna trae origine da una domanda economica di limitazione del rischio. Se questo legame è reale, se il rischio cresce, e se cresce al contempo anche la domanda di sicurezza, è necessario approfondire in che modo uno spazio urbano oggi si possa confrontare programmaticamente col rischio, e in che modo possa e debba svolgere questo compito al meglio.

Ci si potrebbe chiedere perché orientare la questione del confronto col rischio in una dimensione di prossimità territoriale, domanda a cui lo stesso Bauman risponde ricordandoci che «solo quando si tratta di questioni locali il nostro agire o non agire può fare la differenza» (Bauman, 2005, p. 18), consegnandoci il compito di non sottovalutare il portato reale di questa percezione falsata di mancata sicurezza, e suggerendoci l'ambito in cui fare chiarezza e costruire competenza per ridurre il rischio. Non solo quindi interrogandosi a proposito della risposta pubblica alla domanda sul rischio, bensì al contempo sulla potenziale attivazione degli stessi autori della domanda. È ovviamente una scelta parziale, si tratta però dell'ambito dell'agire in cui maggiormente, a quanto riporta la letteratura, è possibile influire sugli effetti di un *evento* drammatico reale (cfr. Valdés, 2012; Lewis, Mioch, 2005, pp. 50-52).

Nel 1986, anticipando di qualche anno una tendenza oggi manifesta, Ulrich Beck cominciava a parlare di *società del rischio* (cfr. Beck, 1986). Con questo concetto, come poi vedremo, Beck addita quella cognizione dell'effimerità della nostra quotidianità, che sempre di più è divenuto l'argomento retorico dominante su cui si giocano le scelte politiche nella nostra società, e quindi, di conseguenza, la nostra dimensione urbana.

Il rischio rappresenta il modello di percezione e di pensiero della dinamica mobilitante di una società che si deve confrontare con l'apertura, le insicurezze e i blocchi di un futuro autoprodotta (Beck, 2008, p. 10).

Dalla fine del Secolo Breve sempre di più la società occidentale si è percepita come *sicura*, al punto che ogni evento capace di scalfire superficialmente questa dimensione di sicurezza all'interno dei propri confini è vissuto come fortemente scioccante da quest'ultima.

Nel 2004, Robert Castel affronta la questione dell'insicurezza sociale al giorno d'oggi, provando a definire la questione della percezione del rischio a partire dalle forme possibili della protezione. Egli riconosce sin dal principio due forme di protezione della società che definisce come la *protezione civile* e la *protezione sociale*. Anziché compiere il ragionamento a partire dal soggetto che le organizza, o dalla forma ordinativa che queste prendono, e lungi da farne una questione di corpi o di norme, egli pone il discrimine sull'obiettivo della protezione dei due ambiti, la prima dedicata alla difesa dell'ambito della *civitas*, ossia delle relazioni socio-economiche che abitano la città, la seconda legata alla difesa della società, nella sua forma di quotidiana e continua stabilità. Egli afferma infatti che

le *protezioni civili* garantiscono le libertà fondamentali e assicurano la sicurezza dei beni e delle persone nell'ambito di uno stato di diritto. Le *protezioni sociali* «coprono» contro i principali rischi che sono in grado di provocare un degrado della condizione degli individui (Castel, 2004, p. 3).

In effetti, ripercorrendo una genealogia del trattamento del rischio urbano nella seconda modernità, possiamo notare come questi due aspetti siano fin da subito le due grandi questioni della città in relazione all'eventuale catastrofe. In quella *nascita della disciplina* che Michel Foucault descrive come tempo e luogo della cristallizzazione della governamentalità, vedono la luce quei saperi di *ortopedia sociale*, che, secondo la sua lettura, evolveranno poi come fondamento dell'urbanità e della socialità contemporanee, a partire dalla diffusione del modello militare come disciplina sociale da un lato (protezione sociale), e come organizzazione urbana dall'altro (protezione civile).¹

Vediamo così che, per la difesa di una quotidianità pacificata, produttiva e stabile, si cominciano a organizzare la città e la società attraverso l'esclusione del non controllabile, del non governabile, del potenzialmente catastrofico, da un lato abbattendo e ricostruendo quegli spazi urbani inadatti al controllo o alla limitazione della diffusione di un disastro, dall'altro con i grandi dispositivi sociali della scuola, della sanità, della prigione, del contratto di lavoro.

¹ «Nei grandi Stati del secolo XVIII, l'esercito garantisce la pace civile senza dubbio perché è una forza reale, una spada sempre minacciosa, ma anche perché è una tecnica e un sapere che possono proiettare il loro schema sul corpo sociale» (Foucault, 1975, p. 184).

È così che si apre un modello utopico nuovo, che punta a una società «sana e ordinata, controllata e amministrata», che «si ottiene mediante il risanamento delle abitazioni insalubri, il diradamento del tessuto urbanizzato, la realizzazione dei sotto-sistemi di servizio (acqua potabile e fognatura in primo luogo)» (Lodrini, 2009, pp. 53-54). Queste riflessioni si espandono e crescono, ponendo da un lato le basi di riflessione per la pianificazione sanitaria e urbanistica moderne (*Ivi*, pp. 73-78), e, al contempo, organizzando i corpi e le forme della gestione della popolazione che Foucault chiama sapere poliziesco (cfr. Foucault, 2004, pp. 256-258).

L'evoluzione di questi principi, cardini dell'organizzazione dell'ambito statale moderno e poi contemporaneo, ha portato a quella che Castel definisce «la società più sicura finora mai esistita» (Castel, 2004, p. 3). Al contempo, però, questa ideologia della sicurezza, questo porre il problema del rischio in maniera così profonda e così atterrente, ha creato un sistema di tensioni e di impreparazioni personali di fronte all'*evento*. Dice infatti Castel che

in queste società circondate e attraversate da protezioni, le preoccupazioni relative alla sicurezza rimangono onnipresenti... Questo sentimento di insicurezza comporta tali effetti sociali e politici da entrare davvero a far parte della nostra realtà e da strutturare, in larga misura, la nostra esperienza sociale (*Ivi*, p. 4).

La questione aperta da questa consapevolezza, che si allaccia alla descrizione della società del rischio di Beck, ci porta a interrogarci sulla correttezza della dicotomia rischio/preoccupazione, ossia ci informa che, apparentemente, il procedere delle tecnologie del sapere e del governo nella riduzione del rischio non portano la preoccupazione a ridursi.

Come rendere conto di questo paradosso? Esso ci porta a ipotizzare che non bisognerebbe opporre insicurezza e protezioni come se appartenessero a due registri contrapposti dell'esperienza collettiva (*Ibidem*).

D'altronde, parallelamente a ciò, gli studi di White (cfr. White *et al.*, 2001) ci hanno da tempo dimostrato che nemmeno la contrapposizione tra aumento delle tecnologie di riduzione del rischio e riduzione degli impatti di un evento sia scontata. Si apre quindi una questione importante su cui problematizzare questo elemento della dimensione urbana: quali sono i campi dell'agire che possono realmente ridurre il rischio, aumentare la consapevolezza e al contempo la preparazione dell'ambiente cittadino?

La questione deve ripartire dal ricostruire a fondo quella società del rischio che abbiamo più volte citato, per comprendere l'intorno del problema al fine di poterlo eviscerare. Secondo quanto afferma Castel proseguendo il ragionamento, il sentimento di insicurezza non è legato tanto a una dimen-

sione, ammesso e non concesso che esista, di rischio reale, quanto piuttosto «è l'effetto di un dislivello tra un'aspettativa socialmente costruita di protezioni, e le capacità effettive di protezione» che una società può raggiungere attivandole (*Ivi*, p. 5).

Beck estende questa posizione, fino ad affermare che «in molte decisioni sui grandi rischi non è in gioco la scelta tra opzioni sicure e opzioni rischiose, ma quella tra diverse alternative rischiose» (Beck, 2008, p. 7). La società del rischio, secondo l'autore, risignifica le decisioni in base a questa utopia ordinante della riduzione della pericolosità, senza realmente però fronteggiare i rischi reali, e mentendo sulla propria capacità di ridurli o sulla loro effettiva pericolosità.

Le idiosincrasie che sono mosse dalla relazione col rischio, infatti, giustificano consumi e scelte politiche, che, ammantandosi di messa in sicurezza, in realtà spesso non modificano sensibilmente questo parametro sociale, e «solo di rado le forme odierne del discorso scientifico e pubblico sono all'altezza di queste valutazioni» (*Ibidem*).

Pensiamo, ad esempio, a quanto accaduto dopo il terremoto de L'Aquila, alla sentenza di condanna penale successiva, e, in relazione a ciò, a quanto poi successo in Garfagnana nel 2013.

Il sisma aquilano si verificò dopo mesi di scosse di bassa e media intensità che avevano molto turbato buona parte della popolazione, al punto che era stato chiesto alla Commissione Grandi Rischi, organo scientifico a disposizione del Dipartimento Nazionale di Protezione Civile per la valutazione delle situazioni più pericolose nel Paese, di esprimersi in merito alla pericolosità di quanto stava accadendo.

La Commissione si espresse il 31 marzo, meno di una settimana prima del sisma, dicendo che l'«osservazione di molti piccoli terremoti non costituisce fenomeno precursore», e aggiungendo che «qualunque previsione non ha fondamento scientifico». Gli esperti affermarono che quanto stava lì avvenendo «si colloca diciamo in una fenomenologia senz'altro normale dal punto di vista dei fenomeni sismici che ci si aspetta in questa tipologia di territori, centrata attorno all'Abruzzo, però ha colpito un po' il Lazio, un po' le Marche, oscillata diciamo nella zona del centro Italia», e conclusero il rapporto affermando che «i forti terremoti in Abruzzo hanno periodi di ritorno molto lunghi. Improbabile il rischio a breve di una forte scossa come quella del 1703, pur se non si può escludere in maniera assoluta» (Billi, 2012).

Il tribunale de L'Aquila, nell'ottobre 2012, viste le dichiarazioni e il successivo disastro, decise di condannare tutti i membri della Commissione per omicidio colposo, imputando a essi di aver mancato quei «doveri di