

Come affrontare l'incertezza? Ovvero la gestione del rischio di disastro

di

Matías Barberis Rami: Università di Ferrara

Il verificarsi di catastrofi non è un fenomeno nuovo. Tuttavia, l'aumento della copertura dei media e l'inserimento nell'agenda politica globale hanno generato il dibattito sulle cause e le conseguenze che ne derivano per la vita delle persone.

Il modo in cui ogni società deve affrontare un disastro – dalla prevenzione dei rischi alla mitigazione dei disastri, la ricostruzione e la corretta gestione integrativa del rischio – incide sul suo sviluppo futuro. Si consideri ad esempio i casi recenti in Italia delle alluvioni di Genova, in Toscana e nel centro Italia, i terremoti in Emilia-Romagna, Umbria e Abruzzo, oppure le tempeste nelle regioni meridionali.

In questo contesto, questo articolo si propone di indagare come le società hanno dovuto affrontare il rischio attraverso processi di pianificazione territoriale, e l'impatto che ciò ha avuto in termini di *capacity building* per il futuro. La riflessione mira a comprendere l'importanza di affrontare questi fenomeni all'interno del paradigma dello sviluppo sostenibile: la gestione dei rischi contribuisce allo sviluppo; lo sviluppo senza la gestione del rischio non è altro che un vuoto slogan (Lavell, 2002; Herzer, 2002).

(i) Dai disastri alla gestione dei rischi

Le disuguaglianze socio-economiche, la crisi finanziaria globale, la mancanza di pianificazione della crescita delle città, la perdita di biodiversità sono alcuni dei macro-fattori che incrementano l'impatto dei disastri. Tuttavia, ogni società e ogni singola cultura costruisce nella vita quotidiana una serie di micro-fattori che contribuiscono a potenziare o ridurre l'impatto dei rischi: il modo in cui si sviluppano le politiche locali, l'inquinamento ambientale, la definizione di norme sociali, il trattamento dei rifiuti, ecc.

Ora, cosa differenzia un rischio di un disastro? Il rischio è un fenomeno contingente che indica una relazione tra una minaccia (di origine antropica o naturale) e una serie di vulnerabilità che la potenziano. Invece, un disastro è una categoria sociale, è l'aggiornamento del grado di vulnerabilità in una società contro la presenza di una o più minacce, o la concatenazione di essi (Ligi, 2009; Wisner et al 2004). In altre parole, un disastro è un rischio consumato.

Quando si parla di affrontare l'incertezza, ci si riferisce proprio a un approccio di gestione che prevede delle azioni prima del verificarsi di disastri: la gestione del rischio. Da quando questo tema è stato introdotto nell'agenda pubblica negli anni Settanta, le società reagirono al verificarsi di disastri e prevalse l'idea di studiare la prevedibilità dei fenomeni (Natenzon, 2000; Lavell, 2002). È solo nei primi anni Novanta comunque, e in un contesto di crescente ricorrenza e impatto di eventi catastrofici, che si cerca di minimizzare e ridurre le vulnerabilità per mitigare gli effetti negativi dei disastri. Pur

tuttavia, oggi molte società non gestiscono il rischio – con uno sguardo di prevenzione – ma gestiscono nel rischio, vale a dire, nell'emergenza per sé (Fontana, 2008).

Dopo la realizzazione del quadro di riferimento di Hyogo (HFA, in inglese *Hyogo Framework for Action*) intitolato “Costruire la resilienza delle nazioni e delle comunità ai disastri” (2005-2015), e attualmente con il quadro di Sendai per la riduzione del rischio di catastrofi (2015-2030), la politica di gestione del rischio e i dibattiti accademici hanno spostato il loro punto di vista su alcuni concetti chiave come lo sviluppo di capacità nelle società, la capacità di recupero e la gestione locale del rischio.

Se pensiamo a questa evoluzione nel modo di comprendere il processo di gestione del rischio, il punto di partenza nella maggior parte dei casi sono state le gravi conseguenze di tali eventi. Gli studi sui disastri hanno concluso che la maggior parte del cambiamento sociale ed economico si verifica nella fase di ricostruzione (Oliver-Smith, 1996; Boholm, 2003). Tuttavia, anche se la questione dei cambiamenti in una comunità era già stato affrontato nei primi dibattiti scientifici sulle catastrofi, la questione del cambiamento sociale nel lungo periodo ha ricevuto meno attenzione rispetto ai problemi comportamentali immediati al disastro (Oliver-Smith, 1996).

In questo senso, la pianificazione degli spazi urbani che risponde ad una logica di lungo termine promuove un cambiamento nel modo di affrontare i rischi futuri ed evitare un possibile cambiamento drastico che sconvolge la vita quotidiana delle persone. L'importanza del tempo nel comprendere disastri risiede nella frequenza dell'evento, quando si verifica il disastro e nelle fasi successive al disastro, una volta che il rischio si è materializzato (Wisner et al, 2004).

(ii) Il ruolo della pianificazione territoriale

Negli ultimi due decenni, la vita quotidiana è stata orientata in gran parte verso il consumo, in modo che la razionalità nella pianificazione ha tendenzialmente risposto alle logiche di mercato (Sassen, citato in Scandurra, 2003). Questa tendenza più orientata a rispondere alle richieste del mercato rispetto ai bisogni della gente, è stata attuata in varie parti del mondo, in entrambi i periodi di pianificazione regolare e nei casi straordinari.

L'emergenza dopo i disastri e la successiva ricostruzione sono due casi di straordinarietà nella pianificazione, di solito derivati da contesti di incertezza. I vari attori responsabili per la pianificazione e la gestione del territorio non hanno ancora integrato la gestione del rischio di disastro come un pilastro per lo sviluppo delle comunità, trascurando una lettura della realtà regionale e privilegiando l'interesse politico ed economico derivato da un'amministrazione irregolare nei casi di pianificazione straordinaria.

Nella maggior parte dei casi non si soddisfano i bisogni della gente: l'esclusione parziale o totale della partecipazione dei cittadini in quei periodi è la norma. Alcuni teorici sostengono che i piani di ricostruzione sono stati inventati per eludere le regole di base della pianificazione razionale, e hanno una logica orientata al breve e medio termine, perdendo di vista una pianificazione sostenibile (Salzano, 2007).

I disastri recenti si verificano nel contesto di una pianificazione di crisi, legata all'incapacità dello stato e del mercato di rispondere all'uso inappropriato del suolo,

nonché a un chiaro conflitto di interessi inter-settoriali, e nel contesto di una crisi imminente di rappresentanza politica affrontata dai paesi europei. Questo contesto consente di utilizzare i piani urbani o territoriali come operatori in situazioni di crisi (Franz, 2012).

Coniugato a questa situazione congiunturale – che rasenta i limiti dell'istituzionalizzazione – e dei nuovi approcci per lo sviluppo e l'attuazione delle politiche pubbliche, lo Stato ha cambiato il suo ruolo di unico responsabile per la pianificazione del territorio, con conseguenti processi di co-gestione o di governo in collaborazione con altri attori regionali per soddisfare le esigenze sociali. Qui ci sono i soggetti della città, che dovrebbero rispondere ai processi di pianificazione, per entrambi i periodi ordinari e straordinari.

Infine, ci sono dei disastri che accadono in un modo ripetuto nel tempo e che di solito non suscitano l'interesse dei governi locali nell'implementazione di azioni concrete di prevenzione o mitigazione. Questi disastri, che rispondono ai cosiddetti rischi estesi, vengono tante volte gestiti attraverso il vecchio modello di azioni palliative, eludendo la responsabilità nel disegno di politiche di gestione del rischio a lungo termine.

(iii) Conclusioni

Mentre i piani di ricostruzione dovrebbero mirare a generare processi di sviluppo, la tendenza in ambito socio-politico si è orientata verso l'attribuzione della responsabilità nei casi in cui la misura dei danni o delle vittime assume una certa rilevanza pubblica.

Di fronte a un disastro, la pianificazione territoriale presenta una duplice sfida: da un lato deve essere volta a migliorare l'efficienza, rafforzando i meccanismi di distribuzione di potere; dall'altro, è necessario creare degli standard che permettano di generare un maggiore rafforzamento delle capacità in vista di potenziali rischi. Per quello, bisogna che la gestione del rischio venga considerata in modo trasversale nei differenti campi d'azione della pianificazione territoriale, per poter così creare misure strutturali e non strutturali appropriate di prevenzione del rischio e mitigazione dei disastri.

Le misure strutturali quali le opere d'ingegneria e le infrastrutture dovrebbero essere accompagnate da una serie di misure non strutturali – di solito trascurate – come la disponibilità e condivisione dell'informazione, la creazione di norme concrete orientate alla sostenibilità del territorio, il monitoraggio delle minacce e la riduzione progressiva delle vulnerabilità, l'educazione per la prevenzione, ecc. La premessa di queste azioni è la partecipazione dei cittadini nei processi stessi di pianificazione, che suppone la creazione di capacità per il futuro, attraverso la considerazione e l'analisi delle proprie realtà, e il disegno di azioni a misura locale.

In questo senso, la partecipazione dei cittadini nei processi di pianificazione territoriale e la gestione del rischio di disastri, implica riconoscere l'importanza della sostenibilità nell'affrontare contesti d'incertezza.

Riferimenti Bibliografici

Böholm, A. (2003), The cultural nature of risk: can there be an Anthropology of Uncertainty?, *Ethnos*, 68, 2: 159-178.

- Fontana, S. (2008), *Sobre llovido, mojado. Riesgo, catástrofe y solidaridad. El caso de Santa Fe*, Córdoba: EDUCC.
- Franz, G. (2012), *Smart City vs. Città Creativa. Una via italiana all'innovazione della città*, Milano: Lulu Press.
- Herzer, H. et al. (2002), *Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo*, Buenos Aires: CESAM.
- Lavell, A. (2002), Riesgo y Territorio: los niveles de intervención en la Gestión del Riesgo, *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, FLACSO-Nueva Sociedad.
- Ligi, G. (2009), *Antropologia del rischio*, Roma: Laterza.
- Natenzon, C. (2000), *Una propuesta metodológica para el estudio de la vulnerabilidad social en el marco de la teoría social del riesgo*, IV Jornadas Nacionales de Sociología, Buenos Aires: UBA.
- Oliver-Smith, A. (1996), Anthropological research on hazards and disasters, *Annual Reviews of Anthropology*, 25, 303-328.
- Scandurra, E. (2003), *Città morenti e città viventi*, Roma: Meltemi Babele Editrice.
- Salzano, E. (2007), *Fondamenti di urbanistica*, Roma: Laterza.
- Wisner, B. et al. (2004), *At Risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, New York: Routledge.