

Resilienza collaborativa e prontezza civile

Claudio Bertolotti¹, Elisabetta Trenta²

Introduzione: resilienza collaborativa, prontezza civile e uso dei dati	2
1. Partnership per la resilienza e la prontezza civile	4
2. La sfida per la sostenibilità della resilienza collaborativa.....	6
3. La collaborazione alla costruzione della resilienza	7
4. La comunità resiliente: collaborazione pubblico-privato.	10
5. I punti deboli di “resilienza collaborativa” e “prontezza civile”	12
Conclusioni	13
Bibliography	15

¹ Claudio Bertolotti, PhD, analista strategico, è Capo Nucleo Coordinamento Ricercatori Militari del Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS) dello Stato Maggiore della Difesa, ricercatore associato ISPI, ITSTIME, OPI, CEMRES.

² Elisabetta Trenta, ricercatrice al Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS), è direttore e docente all'Università Link Campus e Programme Manager di progetti di sviluppo e cooperazione.

Introduzione: resilienza collaborativa, prontezza civile e uso dei dati

“They choose collaboration because of growing recognition that their sectors have overlapping interests and there are mutual gains to made” (Smith, 2016).

Resilienza significa essere in grado di sopravvivere, adattarsi e migliorare di fronte allo stress e al cambiamento, resistere agli shock, riorganizzare e ricostruire quando è necessario. Per costruire questo tipo di resilienza occorre mettere insieme le capacità, le abilità, le possibilità e le risorse dei settori pubblico e privato e della società civile per attivare un cambiamento sociale che vada oltre la semplice innovazione tecnologica.

Secondo Marco Albani e Kimberly Henderson (Albani M., 2014), i segreti del successo ai fini della resilienza sono sette:

1. Identificare delle buone ragioni per collaborare;
2. Identificare un'istituzione che si assuma il coraggio della prima mossa nella collaborazione;
3. Stabilire degli obiettivi semplici e credibili;
4. Chiedere il supporto di un facilitatore esterno;
5. Dedicare ottime risorse umane alla causa;
6. Definire il successo in maniera flessibile;
7. Prepararsi a lasciarsi.

“A resilient system is one that can withstand shocks and surprises, absorb extreme stresses, and maintain its core functions, though perhaps in an altered form” (Innes J. and D. Booher, 1999).

Un sistema sociale è resiliente se lo sono le sue componenti, inclusa la comunità, la quale si dice “resiliente” quando è capace di rispondere ad eventi improvvisi e sfavorevoli, in un modo che permetta ai gruppi e agli individui di lavorare insieme per minimizzare le conseguenze avverse delle crisi. Pertanto una comunità è resiliente quando è, in primo luogo, flessibile.

Un “sistema paese” resiliente è una realtà in cui infrastruttura, *governance* e servizi sono sviluppati per garantire una risposta adeguata ai bisogni della

collettività in situazioni di disastro, emergenza, pre-crisi e crisi attraverso la pianificazione e l'implementazione di una strategia completa di resilienza che preveda un approccio collaborativo, adatto a guidare e sostenere le forze del sistema e dei suoi attori.

Due gli elementi essenziali del sistema resiliente:

1. La capacità di auto-organizzazione
2. La capacità di apprendimento e adattamento.

Tale approccio si fonda su una collaborazione tra i molteplici soggetti, e in particolare le due macro categorie “militare” e “civile”.

Una collaborazione che deve comprendere, nel suo complesso olistico, anche la sfera delle informazioni e, in particolare, quella dei “dati” (con riferimento ai big-data), quale strumento strategico di resilienza collaborativa e prontezza civile. La ragione di questa riconosciuta opportunità è supportata dalla disponibilità e dalla possibilità di accesso all'ingente mole di dati su processi e pratiche civili, generati dalle tecnologie intelligenti e dai *network*, come strumento per la resilienza e la prontezza civile al fine di realizzare nuove capacità di risposta, ma anche per valutare come tali *dataset* possano essere utilizzati, così da evidenziare, definire e gestire necessità collettive e di *governance*.

In tale ottica potrebbe essere opportuno avviare un processo finalizzato alla realizzazione di un *data repository* su cui convergere le professionalità di esperti, professionisti, policymaker, tecnici, ricercatori, giornalisti, studiosi, hacker e volontari qualificati impegnati sulle emergenze umanitarie al fine di avviare un processo che dovrà partire dalla definizione di “quali dati” possano essere davvero utili e resi disponibili e, infine, di “come usarli”.

1. Partnership per la resilienza e la prontezza civile

Negli ultimi anni si stanno realizzando numerosi esempi di partnership per la realizzazione della resilienza collaborativa. Se ne riportano di seguito, a titolo di esempio, due:

La “*Partnership for Resilience and Preparedness (PREP)*” è nata come risposta alla riconosciuta vulnerabilità delle comunità e dei “sistemi paese” di fronte ai disastri naturali dovuti al cambiamento climatico.

Obiettivo di PREP è di poter utilizzare la rivoluzione del mondo dei dati per la resilienza climatica, aiutando i governi locali a ottenere le migliori informazioni disponibili per poter gestire il rischio climatico. La partnership dovrà includere il Governo, il settore privato, la società civile e gli organismi internazionali.

Il progetto *PREP* dovrà:

- Coinvolgere le comunità nell’identificare i dati che sono necessari
- Identificare e ridurre le barriere all’accesso, al contributo e all’uso dei dati e delle informazioni per la resilienza climatica
- Sviluppare una piattaforma *open-source* per migliorare accesso e usabilità dei dati e le informazioni sul clima per supportare le decisioni dei pianificatori e fornire accesso agli strumenti necessari e alle funzionalità di cui la comunità abbia bisogno – la disponibilità di dati da sola non è abbastanza.
- Dare un facile accesso ai traduttori di dati perché possano sviluppare strumenti di supporto alle decisioni utili a informare e costruire la resilienza climatica.

Un altro esempio è la “*City Coalitions on Community Resilience*”³, progetto finanziato da USAID/OFDA a “*The Global Disaster Preparedness Center (GDPC)*” in collaborazione con IFRC e la Croce Rossa Americana. Obiettivo del progetto è ideare e testare strumenti e servizi per assistere la Croce Rossa e la Mezzaluna Rossa (RCRC) e i loro partner nel creare una coalizione di città

³ <http://preparecenter.org/activities/coalition-building-coastal-cities>

per la resilienza della comunità, che abbia come obiettivo la resilienza del clima e la riduzione del rischio costiero.

RCRC operano al fine di favorire la creazione di queste coalizioni tra le città per mettere in comune le esperienze, le capacità e le risorse sui rischi principali che corrono le comunità nelle città.

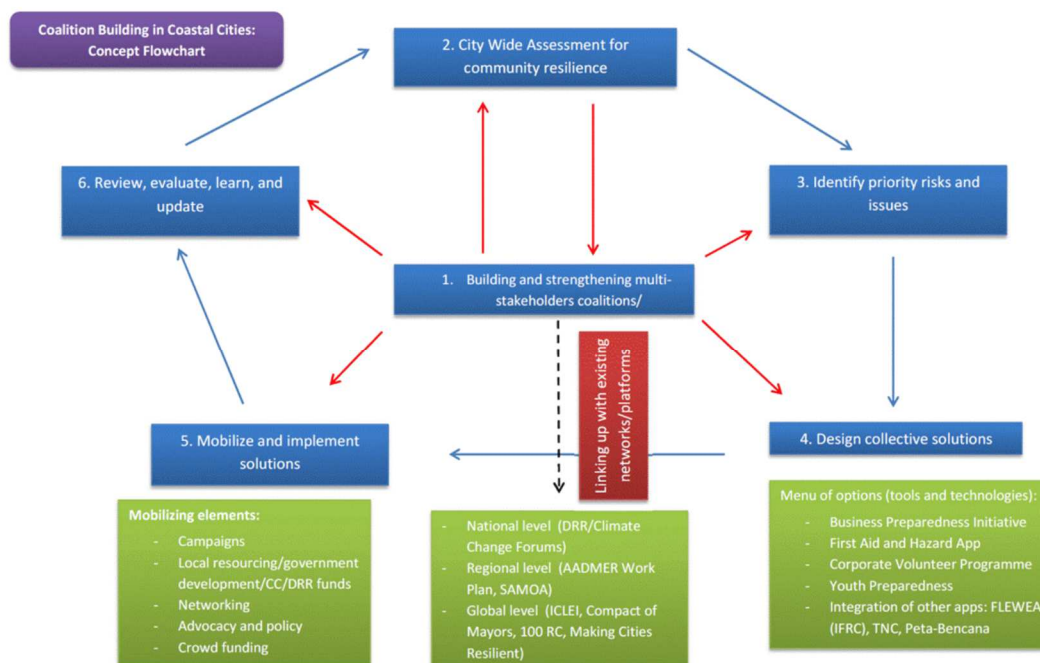
Le coalizioni mirano a completare il quadro dei processi di *governance* guidati dal governo locale così da attrarre il contributo della comunità imprenditoriale, delle università, delle organizzazioni della società civile e di altri soggetti.



Per rafforzare la loro resilienza al cambiamento climatico le città hanno bisogno di incrementare l'impegno civile basato sulla diversità delle comunità urbane, completando così il quadro delle strutture di *governance* e coinvolgendo un gruppo più grande di *stakeholder* che riflettano sui temi della resilienza a livello di comunità e famiglia.

Concentrandosi sui rischi prioritari le coalizioni, con il supporto dei singoli membri, possono identificare quelle soluzioni e quegli interventi necessari per rispondere al problema climatico e, poi, organizzare delle campagne locali per coinvolgere le comunità e le organizzazioni locali e così connettere lo sforzo di individui, famiglie, imprese, comunità, organizzazioni e governi locali.

Di seguito, lo schema di funzionamento e i servizi che saranno sviluppati nel progetto.



2. La sfida per la sostenibilità della resilienza collaborativa

Realizzare e mantenere la capacità di resilienza collaborativa all'interno di un sistema nazionale è nell'interesse dello Stato, delle comunità all'interno di esso, dell'economia e degli stessi cittadini.

Eppure i sistemi paese oggi non sono ancora in grado di fornire risposte strutturate in termini di resilienza.

Una delle ragioni può essere ricondotta all'ampia gamma di sfide che inibiscono o bloccano gli sforzi per creare il contesto collaborativo necessario per ottenere tale capacità. Un'altra ragione, pur a fronte di una crescente consapevolezza, è che a livello nazionale non è al momento in essere un approccio politico-sociale univoco capace di dare l'avvio in maniera strutturata una *policy* favorevole allo sviluppo della collaborazione tra i soggetti da coinvolgere in un processo di sostenibilità della resilienza.

Ciò contribuisce allo *status quo* in cui le differenti istituzioni, amministrazioni centrali e locali, comunità, aziende e associazioni definiscono in maniera autonoma come reagire, attraverso quali approcci, cosa sia sostenibile – e sulla base del metodo *trial and error* – cosa non lo è. È in tale dinamica che uno sforzo di cooperazione e condivisione delle risorse e delle capacità potrebbe invece agevolare quella necessaria collaborazione tra soggetti ai fini della resilienza. Il primo passo verso la realizzazione di tale capacità è rappresentato dalla sensibilità alle sfide e alla consapevolezza delle risorse disponibili. Ma alcuni ostacoli di natura culturale, burocratica e organizzativa tuttora permangono (si rimanda al para. 5).

3. La collaborazione alla costruzione della resilienza

Per comprendere quali siano le condizioni per costruire una comunità resiliente *Bruce Evan Goldstein*, nel saggio “*Collaboration for Resilience*” (2012) ha analizzato alcuni disastri e illustrato le storie di quelle comunità che sono sopravvissute e sono andate avanti attraverso un processo adattivo di costruzione del consenso e “cambiamento sociale trasformativo”, modificando i presupposti, i comportamenti, i processi e le strutture.

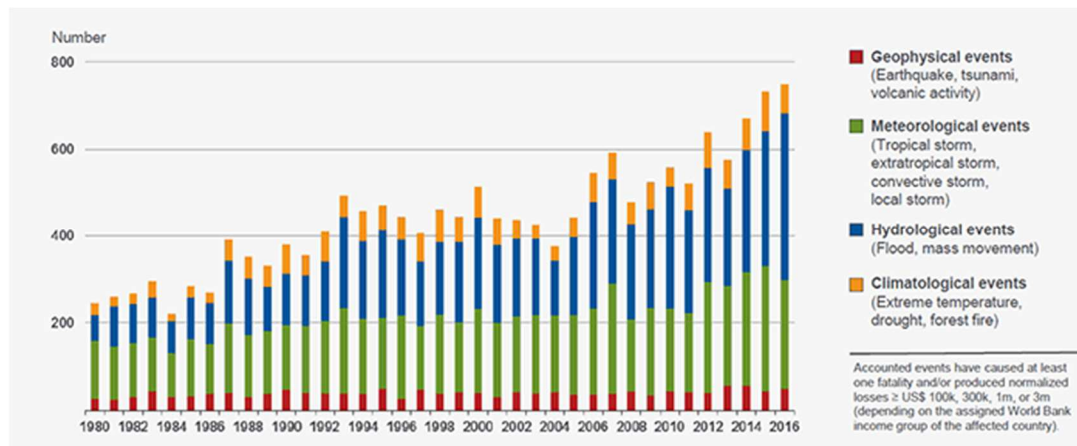
L'analisi mostra che la resilienza dipenda dalla capacità della comunità di riconnettere i legami e le connessioni: la fiducia e l'interdipendenza che si creano tra gli *stakeholder* sono elementi importanti per creare solidarietà sociale, risolvere le dispute e trasformare relazioni avverse, catalizzando nuove istituzioni, anche attraverso la ricostruzione di una narrativa comune unificante.

Negli ultimi anni la frequenza delle diverse tipologie di crisi è aumentata a causa di fattori di tipo naturale o tecnologici, come il cambiamento climatico, l'obsolescenza delle infrastrutture - soprattutto in periodi di carenza di risorse per gli investimenti, la facilità di diffusione delle malattie e il rischio di pandemie – legati all'aumento del numero dei viaggi – o il terrorismo.

Mentre le crisi di origine tecnologica (come un disastro nucleare o un *black-out* elettrico) sono più prevedibili, quelle naturali o legate al terrorismo, lo sono molto meno.

Numero di catastrofi naturali, 1980-2016

(Numero di eventi rilevanti per tipologia di pericolo)



Source: © 2017 Munich Re, Geo Risks Research, NatCatSERVICE. As of February 2017.

L'analisi del processo di costruzione dei piani di mitigazione dell'emergenza da rischio tecnologico aiuta a comprendere quale tipo di organizzazione sociale e tecnologica siano necessarie durante una crisi. La teoria della "*Pianificazione Comunicativa*" (Healey, 1997), è utile per illustrare come il coinvolgimento degli *stakeholder* (dai *decision maker*, ai tecnici, alla popolazione a rischio) nella redazione di un piano crei delle relazioni che, stabilite prima di un evento critico, permangono durante lo stesso e ben oltre.

Il processo di pianificazione è infatti uno sforzo collaborativo compiuto da attori impegnati in un'attività di *decision making* collettivo, che negoziano tra loro creando relazioni e fiducia basata sul riconoscimento che non sarà possibile

realizzare gli interessi del singolo senza un accordo che sia accettabile e che soddisfi i bisogni delle altre parti.

Il riconoscimento della mutua interdipendenza diventa un fattore di credibilità reciproca tra la popolazione e tra la popolazione e le istituzioni e si trasforma in fiducia sociale aumentando la resilienza della comunità.

Quando tra gli elementi di un sistema cade la fiducia (per esempio: quando i cittadini non hanno più fiducia vs gli altri cittadini, vs l'amministrazione e vs i politici, perché in molti hanno violato la legge restando impuniti) cominceranno a cercare vantaggi personali che diventano automaticamente delle perdite per gli altri, e questo eroderà l'adattabilità di un sistema razionale, riducendo l'abilità di organizzare un'effettiva risposta al problema⁴. Se a questo si aggiunge un evento critico, la mancanza di fiducia rende difficile stabilire strategie cooperative utili a trovare soluzioni collettive, soprattutto se queste richiedono un alto grado di coordinamento tra molto attori.

La fiducia è intimamente legata alla costruzione delle relazioni perché si ha fiducia di chi si frequenta e si conosce, con cui si comunica e si condividono preoccupazioni. Quando la fiducia è "rotta" è difficile ricostruirla.

La fiducia contribuisce anche a far trovare soluzioni innovative ai problemi perché degli *stakeholder* che si fidano reciprocamente più facilmente si ascoltano e dialogano.

Ancora una volta la pianificazione partecipata delle emergenze può essere uno strumento utile per favorire la resilienza sociale. Infatti, attraverso il confronto gli *stakeholder* riconoscono le loro vulnerabilità condivise e l'interdipendenza di fronte agli shock e si affidano l'un l'altro nella ricerca comune di risposte innovative usando le loro differenze in termini di conoscenza ed esperienza come una risorsa.

Riassumendo, la comunicazione della vulnerabilità, la fiducia e la diversità degli attori in gioco contribuiscono a supportare la costruzione della resilienza nei sistemi socio ambientali.

⁴ Vd Moira L. Zellner, Charles J. Hoch, and Eric W. Welch in (Goldstein, 2012, pag 39-59)

4. La comunità resiliente: collaborazione pubblico-privato.

Il settore privato è impegnato in tutti i settori del Paese e ha risorse, disponibilità e immediate capacità d'intervento. Per questi fattori la partnership pubblico-privato è essenziale alla resilienza del "Sistema Paese" e fornisce le adeguate capacità di risposta alle sue esigenze essenziali, contribuendo alla mitigazione dell'impatto su di esso di disastri, emergenze, pre-crisi e crisi.

Va però considerato che il settore privato, da solo, non è in grado di rispondere *in toto* alle esigenze derivanti dall'ampia gamma di situazioni critiche ed emergenziali. Nonostante le elevate capacità di operare in condizioni di criticità, manca, ad esempio, la capacità di intervenire efficacemente in maniera autonoma senza che siano ripristinati il sistema elettrico nazionale, o di un'area ampia, colpito da un disastro di ampia portata, laddove le comunicazioni siano limitate, i canali logistici di rifornimento interrotti, gli ospedali danneggiati o inutilizzabili, assenza di capacità di mantenere un sufficiente livello di legalità, trasporti e servizi pubblici interrotti. Per contro, il settore pubblico, più strutturato ma meno veloce, può contribuire a garantire quella cornice di supporto necessaria alla realizzazione dell'*end-state* definito.

Le relazioni tra ambiti sociale ed economico sono così vaste e complesse che la capacità di resilienza necessita di questa stretta e flessibile collaborazione tra settori pubblico e privato. E in tale dimensione, detta collaborazione porta gli attori istituzionali e privati alla collaborazione dalla fase di pianificazione, definizione di procedure comuni, condivisione di informazioni, creazione di comuni centri operativi per la gestione delle crisi.

È ormai riconosciuto a livello internazionale quanto la capacità di resilienza sia basata non solamente sulla forte capacità del governo, ma anche sul fattore "coesione" tra il sistema pubblico, quello privato e l'integrazione con i gruppi di volontariato.

Va evidenziato come laddove la forza lavoro sia prevalentemente concentrata nel settore privato, la responsabilità di realizzazione della "resilienza" non può rimanere nelle sole mani della sfera pubblica: tutti i settori sono chiamati a

collaborare alla resilienza attraverso la realizzazione degli adeguati strumenti di “prontezza civile”.

Molto di quanto sinora conosciuto relativamente alla gestione delle emergenze si basa su studi relativi ad attività e operazioni svolte dal settore pubblico; più recentemente un contributo significativo è però giunto dall’esperienza maturata dal settore privato chiamato sempre più spesso ad operare in analoghe attività.

Tre le ragioni principali alla base di tale sviluppo, concettuale e organizzativo:

- la prima è la crescente consapevolezza dei costi economici di disastri, emergenze, pre-crisi e crisi; un costo che non può essere gestito esclusivamente dal settore pubblico;
- la seconda è che più recenti grandi eventi hanno posto in evidenza l’importante ruolo del settore privato nella risposta alle emergenze; in particolare, elementi chiave quali le infrastrutture critiche (reti elettriche, telecomunicazioni e trasporti) appartengono o sono gestite da attori privati.
- La terza è l’investimento economico dei soggetti privati e pubblici; un fattore che è in grado di garantire strumenti di risposta efficace, sicura e funzionale.

Nello specifico, si evidenzia l’importanza di riconoscere il ruolo di primo piano che può e deve essere giocato dalle differenti reti locali al fine della definizione di comuni strategie pubblico-privato di resilienza in quanto vi è maggiore partecipazione e motivazione laddove lo sforzo collettivo sia inclusivo, piuttosto che individuale.

E tali reti di inclusione, funzionali alla capacità di resilienza di un paese, a partire dal livello locale e alla relativa prontezza civile, possono essere create e ottimizzate attraverso reti già esistenti di tipo professionale, religioso, sociale, economico, ecc. La collaborazione tra le organizzazioni locali e le istituzioni può contribuire così ad aumentare l’efficacia dell’azione d’intervento, non solo in virtù dell’aumento di interazione con l’organizzazione per la gestione delle

emergenze, ma anche per la relazione tra le stesse organizzazioni locali con i membri della comunità.

Da ciò si evince come la collaborazione pubblico-privato finalizzata a creare la capacità di resilienza sarà tanto più efficace quanto più sarà in grado di includere una valutazione complessiva (*comprehensive assessment*) delle risorse esprimibili dalle differenti reti; una collaborazione che può essere di tipo strutturato o informale e di breve o lungo termine.

5. I punti deboli di “resilienza collaborativa” e “prontezza civile”

Limiti e approcci parziali alla resilienza collaborativa hanno effetti diretti e indiretti sulla capacità di prontezza civile del “sistema paese”. Qui di seguito sono elencati i principali, ma non esclusivi, fattori di debolezza identificati.

- Frammentazione, incongruenze e mancanza di coordinamento

Gli eventi critici rappresentano opportunità di miglioramento e definizione dei rapporti di collaborazione ma, al tempo stesso, possono essere la ragione dello sviluppo di propri approcci metodologici autonomi e chiusi al confronto collaborativo.

- Interessi divergenti

Gli interessi degli attori spesso divergono e ciò ostacola lo sviluppo di relazioni collaborative efficaci.

- Senso di sfiducia tra attori

Nel complesso, c'è una mancanza di fiducia tra le parti che collaborano per la costruzione della resilienza e vi è un ampio divario culturale tra gli attori del settore pubblico e di quello privato. Le varie amministrazioni del settore pubblico non hanno ancora superato lo svantaggioso approccio autonomo e ciò è causa di duplicazioni, rallentamenti burocratici, dispersione delle risorse. Le imprese del settore privato temono che la regolamentazione, la direzione o il controllo governativo limitino la creatività e la flessibilità del mercato.

- **Information sharing**

La condivisione delle informazioni, relativamente alle minacce e alle vulnerabilità, costituisce una sfida alla collaborazione tra soggetti pubblici e privati. Al momento tale condivisione è parziale e inefficace. Sia il governo che il settore privato hanno legittime ragioni di preoccupazione nella condivisione delle informazioni. In particolare, le preoccupazioni del settore privato includono la sensibilità delle informazioni, i limiti legali sulla divulgazione, i vantaggi che i concorrenti potrebbero ottenere attraverso la condivisione e l'esistenza di contratti tra imprese, come gli accordi di non divulgazione. Infine, la condivisione di informazioni private e pubbliche spesso viene percepita come assenza di un adeguato equilibrio tra le parti.

Conclusioni

Nel complesso, a oggi, gli sforzi fatti a livello di collaborazione locale, regionale e nazionale non sono ancora tra di loro efficacemente collegati o armonizzati. Questo è un elemento di sfida per le istituzioni impegnate nella collaborazione pubblico-privato, in quanto si impongono come prioritarie l'identificazione, la disponibilità e l'utilizzo di risorse comunitarie, pubbliche e private, funzionali alla definizione di strategie operative di risposta e intervento.

Esiste inoltre una mancata corrispondenza tra le scale d'intervento sulle quali operano molte organizzazioni (sia pubbliche sia private) e quelle su cui devono essere adottate azioni di miglioramento della resilienza, talvolta rendendo difficile la collaborazione tra i differenti soggetti.

Sebbene vi siano rapporti di collaborazione tra aziende, società e organizzazioni non governative a livello nazionale nella gestione e nella fornitura di servizi in caso di disastro, emergenza, o crisi, più limitati sono i casi di compartecipazione agli sforzi con le amministrazioni locali. Ciò però non esclude che vi siano altre attività a livello locale, ma si tratta comunque di attività di collaborazione in genere inserite nel più ampio contesto strategico e di finanziamento programmatico realizzato a livello centrale a favore degli sforzi locali, periferici.

Sul versante pubblico, la presenza di strumenti operativi quali le FF.AA a livello regionale e locale è eterogenea e in continua evoluzione, sebbene in Italia sia riconosciuto un piano di collaborazione a livello locale garantito dai Comandi Regionali dell'esercito che sono in grado di dare una prima risposta "verticale" in termini di strutture e azioni collaborative. A ciò si unisce il ruolo primario delle Prefetture, delle Forze di Polizia, della Protezione Civile, dei Vigili del Fuoco, ecc.. Ma sebbene tali attori siano effettivamente presenti a livello locale, anche capillarmente come nel caso dell'Arma dei Carabinieri, è però vero che tale presenza, in alcune parti del paese e in alcuni settori, non ha alcun legame né rapporto di collaborazione-cooperazione di tipo "orizzontale" con i pur importanti attori privati a livello locale con i quali, al contrario, possono esservi relazioni in essere ma dettate dall'esigenza eccezionale, e spesso non oltre quella.

Si evidenzia pertanto come la difficoltà principale stia nell'identificare i rapporti di collaborazione verticale e orizzontale pubblico-privato; rapporti che, in termini di capacità di resilienza e prontezza operativa, sono strategici ai fini dell'auspicata efficacia di risposta (National Research Council , 2011)⁵.

Bibliography

Albani M., H. K. (2014). Building Resilience through teamwork: seven tips that make it work. In R. Kupers, Turbulenc: A corporate Perspective on Collaborating for Resilience (p. 79-84). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Goldstein, B. E. (A cura di). (2012). Collaborative Resilience, Moving Through Crisis to Opportunity. London, England: The MIT Press - Massachusetts Institute of Technology.

Healey, P. (1997). Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. Vancouver: UBC Press.

Innes J. and D. Booher. (1999). Consensus building and complex adaptive systems:. Journal of the American Planning , 4 (65), 412 – 423.

National Research Council . (2011). Building Community Disaster Resilience Through Private-Public Collaboration. Committee on Private-Public Sector Collaboration to Enhance Community Disaster Resilience, Division on Earth and Life Studies,Board on Earth Sciences and Resources,Geographical Sciences Committee,Committee on Private-Public Sector Collaboration to Enhance Community Disaster Resilience. Washington DC: The National Academie Press.

Smith, M. (2016). Collaboration for resilience. IUNCN - International Union for Conservation of Nature. Gland, Switzerland: The Rockefeller Foundation.