



CapHaz-Net

Social Capacity Building
for Natural Hazards
Toward More Resilient
Societies

POLICY BRIEF no. II

**Sulle spalle dei giganti:
Una sintesi dei risultati preliminari CapHaz-Net**

Edito di Annett Steinführer¹, Christian Kuhlicke² e Chloe Begg²

¹ Johann Heinrich von Thünen Institut – vTI, Braunschweig, Germania

² Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Lipsia, Germania



CapHaz-Net

CapHaz-Net è un progetto di ricerca (de type Action de Coordination), finanziato dalla Commissione Europea, nell'ambito del VII programma quadro di ricerca, tema 6 "Ambiente (compreso il cambiamento climatico)", contratto 227073).

Il progetto ha una durata di tre anni, da giugno 2009 a maggio 2012.

CapHaz-Net è un acronimo che sta per "Social Capacity Building for Natural Hazards: Toward More Resilient Societies" ovvero "Costruire la capacità sociale di reazione alle catastrofi naturali: verso società più resistenti". Si tratta di un'azione coordinata, ossia di uno scambio e confronto di conoscenze tra diversi istituti europei.

I CapHaz-Net Policy Brief

Le "policy brief" sono delle circolari indirizzate alla comunità estesa dei soggetti coinvolti quando si verifica una catastrofe naturale e sono create per diffondere i risultati del progetto.

Le policy brief si possono trovare sul sito <http://www.caphaz-net.org>.

Direzione dei Policy Brief

Centro per la Ricerca Ambientale Helmholtz – UFZ, Lipsia, Germania
(Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ)

Autori e contatti

Dr. Annett Steinführer (annett.steinfuehrer@vti.bund.de)

Dr. Christian Kuhlicke (christian.kuhlicke@ufz.de)

Chloe Begg (chloe.begg@ufz.de)

Print

winterwork Grimma

Carl-Zeiss-Strasse 3, 04451 Borsdorf, Germania

www.winterwork.de

Photography credits

Photo 1 Gina Sanders, www.fotolia.de

Photo 2 www.twicepix.net

Photo 3 Paul Senyszyn, www.istockphoto.de

Photo 4 Matija Zorn

Photo 5 Annett Steinführer

Photo 6 André Künzelmann

Layout

annalogie, graphic design – Anna Britz

Osloer Strasse 12, 13359 Berlin, Germania

www.annalogie.de

Formato de cita recomendado

Steinführer, A.¹; Kuhlicke, C.²; Begg, C.² (2011): Sulle spalle dei giganti: Una sintesi dei risultati preliminari CapHaz-Net. Policy Brief no. 2, febbraio 2011. A nome del consorzio CapHaz-Net. ¹ Johann Heinrich von Thünen Institut – vTI, Braunschweig, Germania & ² Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig, Germania (disponibili online all'indirizzo <http://www.caphaz-net.org/outcomes-results>).

Struttura

1	Introduzione al concetto di rafforzamento delle capacità sociali.....	5
2	<i>Governance</i> del rischio	6
3	Vulnerabilità sociale.....	9
4	Percezione del rischio	10
5	Comunicazione del rischio.....	12
6	Educazione al rischio	14
7	Implicazione di queste conclusioni	16
8	Ulteriori passi e Prossimi Eventi	17



Alluvione a Steyr, Austria

1 Introduzione al concetto di rafforzamento delle capacità sociali

Nonostante numerosi tentativi di riduzione dei danni causati da disastri naturali, negli ultimi decenni in Europa questi sono invece aumentati. L'obiettivo del progetto CapHaz-Net è la comprensione delle risposte dei diversi membri di una società, a diversi livelli, all'impatto di un disastro naturale, delle loro diverse reazioni e capacità di adattamento e ripresa.

In questa fase del progetto, una vasta revisione della letteratura in materia di disastri naturali è già stata effettuata, rivelando che il tema delle capacità sociali, pur citato all'interno di politiche e definizioni di approcci di gestione, deve ancora evolversi nella sua trattazione scientifica.

Ad oggi, i maggiori tentativi di rafforzamento delle capacità sociali si sono evoluti in paesi in via di sviluppo, partendo da una presunta mancanza di capacità, risorse, abilità, conoscenze ecc..., o da prestazioni di sviluppo percepite come inadeguate e rafforzate attraverso educazione, apprendistato, cooperazione, partecipazione, scambio di esperienze.

→ **Questa policy brief offre una breve panoramica dei risultati delle ricerche di CapHaz-Net. Queste hanno mostrato come in Europa il rafforzamento delle capacità sociali per fronteggiare i disastri naturali sia un tema emergente di ricerca.**

Parlando di capacità sociali si vuole enfatizzare come il loro rafforzamento sia un processo di lungo termine, dinamico e basato sullo scambio reciproco, sulla cooperazione ed interazione di diversi membri della società, individui, organizzazioni, comunità, attraverso lo sviluppo di capacità diversificate tra loro, quali conoscenza, motivazione, reti sociali, capacità economiche, istituzionali e procedurali.

Inoltre, il progetto CapHaz-Net tratta il rafforzamento delle capacità sociali come un processo, facilitato da una buona governance del rischio, chiarificato dalla valutazione della **vulnerabilità sociale** e dalla comprensione della **percezione del rischio**, e attuata con gli strumenti di **comunicazione** e di **educazione al rischio**.

I seguenti paragrafi forniscono una breve panoramica sull'importanza dei temi suddetti nell'ambito del rafforzamento delle capacità sociali e le loro implicazioni per la resilienza di individui, organizzazioni e comunità. Riflessioni approfondite sul tema si possono trovare nei rapporti completi del progetto, al seguente link: <http://www.caphaz-net.org/outcomes-results>.

La creazione di una cultura della resilienza al disastro è una delle sfide attuali delle comunità europee.

CapHaz-Net si focalizza sulle implicazioni sociali dei rischi naturali.

2 Governance del rischio

Il concetto di 'governance del rischio' si riferisce a tutto l'insieme di procedure e forme di organizzazione, formali ed informali, di una società: queste costantemente cambiano e si ridefiniscono nel tempo, ridefinendo al contempo le relazioni tra istituzioni dello stato e società civile.

Perchè è rilevante per il rafforzamento delle capacità sociali?

- Un grosso cambiamento sta avvenendo nel modo in cui le società sono governate. Un progressivo ritirarsi dello stato, l' aumento della privatizzazione, l'ingresso di nuovi attori nel processo decisionale politico sono solo alcuni dei fattori che caratterizzano questo cambiamento.
- Ciò che percepiamo come una minaccia alla sicurezza, alla salute, al benessere sta cambiando. I limiti degli approcci già conosciuti per la riduzione del rischio sono sempre più evidenti, mentre l'incertezza legata al rischio sta crescendo.

Che cosa implica?

- La letteratura scientifica concorda sul fatto che i rischi naturali devono essere gestiti da diversi attori coinvolti a diversi livelli di gestione. Tutti i membri della società hanno interesse nella buona gestione del territorio e nell'adattamento ai disastri naturali. Per questo, quadri normativi ed istituzionali democratici devono essere predisposti per soddisfare i bisogni di tutti i membri della società. Questo tipo di approccio richiede innanzitutto la partecipazione come base per la comprensione delle attitudini di e della relazioni tra i diversi attori.

La comprensione dei diversi livelli e gradi della governance e la chiarezza su 'chi si occupa di cosa' sono punti chiave per lo sviluppo di strategie future per la gestione dei rischi naturali.

NUOVE FORME DI GOVERNANCE	GOVERNANCE DEI DISASTRI NATURALI	POTENZIALI IMPLICAZIONI POSITIVE	POTENZIALI IMPLICAZIONI NEGATIVE
RETI DI MEMBRI DELLA SOCIETÀ OLTRE LO STATO.	Agenzie governative, servizi pubblici, attività economiche, gruppi/comunità, proprietari	Diversi punti di vista sono presi in considerazione; ci si avvicina a diverse capacità e conoscenze; miglior comunicazione e coordinamento.	Responsabilità non chiare; illusione del coinvolgimento; inclusione di mera facciata; decisioni lente e soluzioni di compromesso.
RETI DI GOVERNANCE MULTI-LIVELLO	Accordi internazionali; cooperazione tra le nazioni; reti regionali e locali.	Maggiore flessibilità, condivisione di capacità e risorse; soluzioni più cooperative tra diversi livelli.	Distribuzione non chiara delle responsabilità; conflitti.
DIVERSE FORME DI CONTROLLO	Comunicazione e persuasione; utilizzo di meccanismi di mercato; regolamentazione di società private.	Metodi più efficaci ed effettivi di raggiungere gli obiettivi prefissi.	Dipendenza dai meccanismi di mercato svantaggia chi ha meno risorse; frammentazione e normative inefficaci.
DISTRIBUZIONE DI RESPONSABILITÀ	Condivisione delle responsabilità con il settore privato, con le ONG e con i cittadini.	Responsabilizzazione; azioni più efficaci; decisioni prese a livello locale; più risorse.	Responsabilità non chiare; frammentazione di politiche decisionali e politiche di attuazione; gruppi marginalizzati e con meno risorse possono diventare più vulnerabili.

La tabella mostra alcuni degli elementi caratterizzanti di queste nuove forme di governance, sottolineando le loro possibili implicazioni positive e negative nel campo della gestione dei rischi naturali.

Per saperne di più sulla governance del rischio in relazione alla gestione dei rischi naturali: <http://caphaz-net.org/outcomes-results>.



Protezione contro le valanghe in Svizzera.

- > **L'individuazione di risorse ed abilità effettivamente a disposizione dei membri di una società, le loro capacità di utilizzarle e la percezione delle loro stesse vulnerabilità possono facilitare la definizione delle strategie di rafforzamento delle capacità sociali.**

3 Vulnerabilità sociale

Gli studi sulla vulnerabilità sociale si prefiggono lo scopo di identificare le ragioni per cui alcuni gruppi di una comunità possono essere più esposti, più sensibili o dotati di minor capacità di adattamento agli impatti di un disastro naturale, rispetto ad altri gruppi.

La comprensione delle cause e degli effetti della vulnerabilità sociale è un requisito di base per lo sviluppo di qualsiasi strategia di adattamento o di gestione.

Perché è rilevante per il rafforzamento delle capacità sociali?

- Non è il livello di allagamento causato da un'esondazione né l'intensità di un terremoto che dobbiamo conoscere per valutare le vere conseguenze di un disastro naturale. È piuttosto il contesto sociale in cui esso si verifica che ci aiuta in questo apprezzamento.
- Per migliorare le pratiche di riduzione del rischio e preparazione all'evento naturale potenzialmente disastroso è necessario identificare e valutare le diverse vulnerabilità di individui, società, economie, strutture istituzionali e della base di risorse ambientali.

Che cosa implica?

- I tentativi di rafforzamento delle capacità sociali dovrebbero essere indirizzati ad aspetti esterni ed interni della vulnerabilità sociale, sviluppando da un lato un sistema centrale di governance del rischio e dall'altro incentivando il settore dell'educazione, aumentando il livello di rischio percepito e la motivazione alla responsabilità individuale, così come delle comunità, per la gestione e mitigazione del rischio locale.
- La domanda: "Chi definisce cosa e su che basi?" è fondamentale nell'approccio ad una qualsiasi valutazione di vulnerabilità. La vulnerabilità delle persone deve essere vista alla luce delle loro capacità di influenzare e definire la loro sorte. Approcci pertinenti ed appropriati, siano essi bottom-up o top-down devono essere contestualizzati e sperimentati.

Per saperne di più sulla vulnerabilità sociale in relazione ai rischi naturali: <http://caphaz-net.org/outcomes-results>.

- **Le persone che hanno a disposizione meno capacità dovrebbero essere direttamente coinvolte nell'auto-valutazione delle loro stesse vulnerabilità, per rafforzare le risorse e le capacità di cui dispongono.**

4 Percezione del rischio

Gli studi sulla percezione del rischio hanno l'obiettivo di capire le modalità attraverso cui la conoscenza, le esperienze, i valori e i sentimenti influenzano i giudizi delle persone per quanto concerne la serietà e l'accettabilità dei fenomeni naturali a cui sono esposti e i rischi ad essi associati.

Perché è rilevante per il rafforzamento delle capacità sociali?

- Per rafforzare al meglio le capacità è importante comprendere come le decisioni e le azioni delle persone sono influenzate dalla loro percezione del rischio, sia nel caso in cui si considerino esposte a rischi naturali, sia nel caso si ritengano capaci di gestirli ed adattarsi ad essi.
- La percezione varia anche a seconda del tipo di rischio, dal contesto di rischio, dalla personalità dell'individuo e dal contesto sociale.

Che cosa implica?

- La revisione della letteratura ha rivelato che uno dei fattori che maggiormente influenzano la percezione del rischio è l'esperienza personale. La percezione del rischio e la consapevolezza di esso raggiungono livelli molto alti nel periodo immediatamente successivo al verificarsi di un evento catastrofico, e velocemente diminuiscono man mano che il tempo passa. È essenziale riuscire ad aiutare le persone a ricordare l'esperienza del disastro per motivare azioni di prevenzione e protezione da futuri disastri naturali.
- La revisione della letteratura ha anche evidenziato come la percezione del rischio sia influenzata dalla fiducia percepita nei confronti delle autorità, delle misure protettive e dall'affidabilità delle informazioni ricevute. Una campagna informativa avrà quindi successo se accompagnata da relazioni di fiducia costruite nel lungo termine tra cittadini ed autorità che diffondono l'informazione.

Per saperne di più sulla percezione del rischio in relazione ai rischi naturali:
<http://caphaz-net.org/outcomes-results>.

- **L'esperienza personale e la fiducia sono fattori che giocano un ruolo importante nella percezione del rischio legato ad eventi naturali.**

Conoscere la percezione del rischio e le vulnerabilità degli attori coinvolti è un requisito di base per lo sviluppo di strategie di adattamento applicabili e integrate a livello locale.



Incendi

- **La comprensione della percezione del rischio negli individui che compongono una comunità può essere d'aiuto nel miglioramento della comunicazione ed educazione al rischio.**

5 Comunicazione del rischio

La comunicazione del rischio si può definire come lo scambio di informazioni legate al rischio tra soggetti con potere decisionale, esperti, stakeholders, e la popolazione. In realtà, la comunicazione del rischio è un processo molto più complesso, perchè effettuato su diverse scale temporali, tra una moltitudine di diversi soggetti interessati che fanno parte di una società, per scopi diversi e attraverso diversi strumenti e canali. Tutto ciò rende la ricerca sulla comunicazione e sulle valutazioni dei processi comunicativi particolarmente complessa.

Perchè è rilevante per il rafforzamento delle capacità sociali?

- Sono disponibili pochi riscontri empirici sugli effetti della comunicazione del rischio sul rafforzamento delle capacità sociali. Inoltre, non c'è stata nessuna riflessione approfondita sulla tipologia di capacità che sono rilevanti in questo contesto. La letteratura in materia si occupa per lo più di rischio tecnologico o sanitario.
- Riscontri empirici sugli effetti della comunicazione unidirezionale del rischio (es. campagne d'informazione o depliant) mostrano come, mentre da un lato questi tentativi di comunicazione sono efficaci nel risvegliare la consapevolezza e la conoscenza legata ai fattori di rischio, dall'altro i loro effetti sulla effettiva preparazione all'emergenza e su comportamenti preventivi è molto limitata.
- Esempi di comunicazione del rischio bi-direzionale e basata sul dialogo sembrano rafforzare la fiducia nelle autorità e la comprensione tra esperti e stakeholders locali; il rafforzamento di questi legami a sua volta favorisce l'efficacia dei materiali informativi (comunicazione unidirezionale). Quindi, la sinergia tra metodi di comunicazione uni e bi direzionali sembra essere la strategia più efficace.

Che cosa implica?

- La comunicazione del rischio è diffusamente interpretata come un trasferimento di informazioni sulle probabilità di un evento, le possibili conseguenze, e "ciò che dobbiamo fare in caso di...". Sembra che non esista quasi un dibattito su benefici, pericoli, costi delle misure di mitigazione, rischio residuale e rischio emergente, soglie di rischio accettabile, livelli di sicurezza raggiungibili ed ideali. Comunicazioni sui rischi naturali tendono a concentrarsi sugli eventi e sul rischio 'oggettivo' piuttosto che sull'impatto sociale, economico e culturale che questo potrebbe avere sulle comunità esposte al rischio.
- Attualmente esistono solo poche 'buone pratiche' che applicano pienamente le linee guida suggerite dalla letteratura sulla comunicazione del rischio (es. la comunicazione deve basarsi prima di tutto sui bisogni di chi riceve il messaggio). Possiamo concludere che esiste un lacuna considerevole tra

Non si sa molto sugli effetti della comunicazione del rischio in rapporto ai rischi naturali. I metodi di comunicazione dialogici, di scambio bidirezionale tra gli interlocutori, sono però stati ritenuti molto più efficaci di quelli unidirezionali nel generare fiducia e favorire la comprensione reciproca.

la teoria e le pratiche di comunicazione del rischio sui disastri naturali nel contesto europeo.

Per saperne di più sulla comunicazione del rischio in relazione ai rischi naturali:

<http://caphaz-net.org/outcomes-results>.



Avvertimento vicino a Arnside, Inghilterra

- **Paragonato ad altri campi della ricerca sul rischio, quello della comunicazione è ancora un tema vastamente inesplorato nel contesto dei disastri naturali ed in particolare per quanto riguarda la sua rilevanza per i comportamenti sociali. Lo stesso si può dire per quanto riguarda l'educazione al rischio.**

6 Educazione al rischio

L'educazione al rischio, nel contesto di CapHaz-Net, si riferisce al trasferimento di conoscenze generiche (tematiche, organizzative, tecniche) e di strumenti per poter gestire al meglio l'impatto di un evento naturale. Questo insegnamento viene impartito da professionisti in istituzioni d'insegnamento (scuole, centri di apprendimento) a studenti. L'educazione al rischio implica un maggior grado di formalizzazione rispetto alla comunicazione del rischio, in quanto è codificata nei programmi scolastici nazionali e nei libri di testo, per studenti di diverse età.

L'educazione al rischio dovrebbe porsi l'obiettivo di ridurre la vulnerabilità costruendo capacità sociali in modo efficace.

Perché è rilevante per il rafforzamento delle capacità sociali?

- Una più diffusa conoscenza riguardo ai rischi naturali aumenta la motivazione dei cittadini a prendere in considerazione comportamenti di riduzione del rischio e gestione dell'emergenza, costituendo così una solida base per il rafforzamento delle capacità sociali.
- Il concetto di trasferimento di conoscenze non è limitato ad un rapporto frontale insegnanti-studenti. Infatti, i ragazzi in età scolare sono a loro volta diffusori di informazioni e conoscenze legate al rischio nella loro cerchia sociale (famiglia, conoscenti, amici) e sono quindi una risorsa importante per il rafforzamento delle capacità sociali.

Che cosa implica?

- Generalmente, la dimensione sociale del rischio naturale e la complessità di questo approccio sono rari nell'educazione al rischio. È necessario quindi che la ricerca sia di supporto per favorire un cambiamento in questa direzione. Nuovi studi dovrebbero occuparsi di come l'educazione al rischio influenza la percezione dello stesso, se ha un impatto sulla vulnerabilità sociale e se può incentivare cambiamenti comportamentali nella società in termini di prevenzione. Al momento non esiste un filone di ricerca sull'educazione al rischio nelle scuole europee e non si sa quindi quale siano l'impatto e l'efficacia di tali insegnamenti.

Per saperne di più sull'educazione al rischio in relazione ai rischi naturali: <http://caphaz-net.org/outcomes-results>.



Alcuni dei libri di testo di geografia analizzati nell'ambito del progetto CapHaz-Net

7 Implicazione di queste conclusioni

La comprensione dei temi trattati nei paragrafi precedenti e delle loro implicazioni per quanto riguarda il rafforzamento delle capacità sociali è fondamentale per la costruzione di un utile percorso volto a rendere le società europee più resilienti.

Come abbiamo visto, il rafforzamento delle capacità sociali è un concetto piuttosto nuovo in questo contesto. Le implicazioni che qui sono state sottolineate creano nuove possibilità di ricerca e suggeriscono una direzione verso la definizione delle capacità sociali. Ciò che emerge da questa ricerca è la necessità di coinvolgere tutti gli attori attraverso forme democratiche di governance del rischio, in modo da permettere a coloro che sono svantaggiati per accessibilità a risorse e capacità di individuare le proprie vulnerabilità. Questo processo porta alla costruzione di relazioni di fiducia e incoraggia pratiche di comunicazione ed educazione che a loro volta supportano il rafforzamento della resilienza.

Allo stesso tempo è importante tener presente quali sono le nuove sfide che la governance del rischio attualmente pone: la necessità di fare chiarezza nella distribuzione delle responsabilità tra gli attori coinvolti e possibilmente una re-distribuzione delle risorse.



Esondazione del fiume Mulde, Germania 2002

→ **È importante che in Europa si sviluppino ulteriori ricerche sul rafforzamento delle capacità sociali per far fronte ai disastri naturali: questo tema è ancora vastamente inesplorato.**

8 Ulteriori passi e Prossimi Eventi

Se siete interessati al progetto CapHaz-Net, o ad alcuni argomenti in particolare, se volete partecipare – mandate un'e-mail a bianchizza@isig.it e/o visitate il sito Internet <http://www.caphaz-net.org>.

Ci sono diversi modi in cui è possibile prendere parte al progetto:

- > inviando considerazioni rilevanti o esempi di procedure (adeguate o meno) di gestione dei disastri ambientali;
- > registrandosi sul sito internet del progetto e ricevendo informazioni aggiornate sul progetto;
- > inviando via e-mail commenti, critiche o domande sul materiale fornito.

Seminari Regionali

- > Seminario regionale III

10-11 maggio 2011, Lipsia, Germania

Titolo: Esperienze di attuazione della direttiva europea 'Alluvioni'. Il tema della partecipazione.

Stakeholders regionali e nazionali dei Paesi dell'Europa Centrale (Germania, Repubblica Ceca, Polonia e Austria) e autorità di gestione dei bacini idrici discuteranno e confronteranno le rispettive esperienze di implementazione della direttiva europea sulle alluvioni, assieme a scienziati, esperti e al consorzio CapHaz-Net.

Meeting di progetto

- > Meeting finale del progetto CapHaz-Net:

15-16 dicembre 2011 a Birmesdorf, Svizzera

Sintesi del consorzio sul lavoro svolto nei diversi work packages, con la collaborazione del comitato consultivo di progetto e di esperti invitati a portare il loro contributo.