

Il COVID-19 e il rafforzamento della resilienza e della Difesa Civile

Michele Negri & Roberta Monni*

Il senso e le modalità di costruzione della sicurezza si sono andate ampliando significativamente negli ultimi decenni in Europa. L'estensione della portata del fenomeno investe pienamente la sfera civile non soltanto in relazione alla domanda di sicurezza, ma, inevitabilmente, anche quella dell'offerta, con riguardo alla sfera proattiva e partecipativa. Pur continuando le istituzioni a rivestire un ruolo direzionale nell'ideazione, nella pianificazione e nell'implementazione delle politiche di sicurezza, tenuto conto delle crescenti minacce, la divisione sociale del lavoro di cui tali interventi pro-sicurezza necessitano passa inevitabilmente per un coinvolgimento esteso a tutta la società civile. La costruzione della società resiliente implica, da un lato, il rispetto della delega e della fiducia attribuita ai sistemi e ai soggetti esperti (non solo istituzionali) e, dall'altro, il contributo dei cittadini in grado di applicare conoscenze e competenze di base per la messa in opera, l'adattamento e l'eventuale ripristino delle condizioni di sicurezza e di contenimento dei fattori di insicurezza. Il paper affronta la questione della difesa civile e, più in generale, di partecipazione diffusa alle politiche per la sicurezza, esaminando il ruolo delle istituzioni, dei privati e della società civile più in generale.

Partecipazione e organizzazione nelle politiche di sicurezza in condizioni emergenziali

Negli ultimi decenni il senso e le modalità di costruzione della sicurezza si sono andate ampliando molto in Europa. L'estensione del fenomeno investe pienamente la sfera civile, in relazione sia alla domanda di sicurezza sia alla componente proattiva. La partecipazione civicamente diffusa alle politiche per la sicurezza assolve una fondamentale funzione sussidiaria, sinergica e resiliente. Le contingenze emergenziali legate al Covid-19 estremizzano e velocizzano il processo. Nel contesto pandemico anche

* Nell'ambito di un lavoro elaborato in comune, Michele Negri (docente dell'Università degli Studi della Tuscia) è autore dei paragrafi 1 e 4 e Roberta Monni è autrice dei paragrafi 2 e 3. Si precisa che le opinioni espresse nell'articolo dalla Dott.ssa Roberta Monni sono formulate a titolo strettamente personale e non impegnano direttamente o indirettamente l'Amministrazione dell'Interno.

i vertici decisionali, i sistemi esperti (quali le Forze Armate, la Scienza, la Medicina) e gli addetti ai lavori specializzati e professionali sono chiamate a profondere uno sforzo ancora maggiore. Il maggior impegno riguarda quindi tutte le componenti societarie. Il cittadino è chiamato a sviluppare una vocazione all'autocontrollo (per non mettere a repentaglio la salute pubblica e l'ordine pubblico, nonostante le condizioni di disagio sociale ed economico con cui è chiamato a confrontarsi), all'adempimento della funzione di sensore sociale delle situazioni di insicurezza, al rispetto di nuove norme sociali, pandemicamente compatibili. I sistemi esperti debbono mettere in campo tutti i propri saperi conoscitivi e predittivi, organizzativi e operativi. I leader d'opinione e il sistema della comunicazione dovrebbero attivarsi per informare e per contrastare la disinformazione. In breve, in un contesto emergenziale estremo, dovrebbe attivarsi un sistema complesso, sia civile sia istituzionale, dotato di uomini e donne, gruppi e organizzazioni a loro volta complessi, capaci di decisioni e azioni rapide ed efficaci. I decisori politici sono chiamati a stimolare, supportare e implementare gli interventi necessari, economicamente praticabili.

All'epoca del COVID-19 la contrapposizione tra “cospirazionisti” e “scienziati”, che prende vita nelle *echo chambers* dei *social network*,¹ ha implicazioni sempre più dirompenti nella vita quotidiana così come sulla scena politica. L'idea di poter individuare capri espiatori e nemici *prêt à porter* si sviluppa sull'onda dell'emotività e della propaganda oppure di una precipitosa voglia di controllo, che in verità è di esso stesso avversaria. Questo non vuol dire negare la possibilità di una prassi resiliente. Al contrario, è necessario che si realizzi un disvelamento dietrologico, contrastando gli effetti negativi delle *profezie ottimistiche che si autosmentiscono*.² Infatti, in tema di COVID-19, se gli apocalittici inducono comportamenti prudentziali e finiscono col ridimensionare l'impatto negativo del fenomeno, i riduzionisti e i negazionisti, promuovendo la tesi della banalità pandemica e fomentando la leggerezza e i comportamenti incauti, di fatto agiscono in modo efficacissimo per smentire se stessi.

¹ A. Scala, *Le dinamiche della disinformazione sul web: polarizzazione ed echo-chambers*, Corso di alta formazione in Disinformazione e sicurezza nazionale. Manipolazione delle percezioni, contromisure e ruolo dell'intelligence, Istituto Gino Germani di Scienze Sociali e Studi Strategici, Roma, 24-25 novembre/1-2 dicembre, 2017.

² Si veda al riguardo: M. Negri, *Self-defeating prophecies, reductionism and alarmism: counter-intuitive phenomena concerning social security in the pandemic era*, in F. Saccà (ed.), *Changing democracies in an unequal world*, Franco Angeli, Milano, 2021.

La resilienza per la NATO e per l'Unione Europea. Proposte il rafforzamento

La resilienza, declinata alla luce dei sette requisiti base³, comporta una eccellente collaborazione tra *le componenti civili* (grazie ad una robusta *civil preparedness*) e *le componenti militari* che concorrono alla difesa civile. Ogni Stato ha il compito di incrementare la resilienza rinforzando la deterrenza e la difesa collettiva. Il rafforzamento della resilienza implica un *approccio globale e olistico*. Di recente si è passati dal *Whole-of-Government Approach (WGA)*, che si propone di raggiungere il massimo coordinamento tra le varie componenti e agenzie istituzionali, al *Whole of Society Approach (WSA)*⁴ che tiene conto delle interdipendenze della società moderna e considera il coinvolgimento e il coordinamento di tutte le realtà della società civile⁵. Il Segretario Generale della Nato auspica che l'Alleanza si rafforzi a livello politico decisionale accrescendo la condivisione dei valori della solidarietà, dell'equità economico sociale e di genere, della tutela dell'ambiente (*NATO2030*⁶). A seguito della pandemia la Commissione Europea ha elaborato il documento di analisi e previsione strategica nel quale si evidenzia come la resilienza globale dell'UE sia anche la capacità di affrontare le transizioni in modo sostenibile, equo, democratico e inclusivo, realizzando gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite⁷. Il documento focalizza l'attenzione sulla resilienza socio-economica, geopolitica, digitale e cyber, nonché sulle opportunità c.d. *green*. Da evidenziare, altresì, che nei discorsi del Segretario Generale della Nato e nelle linee strategiche della UE si trovano molti spunti di riflessione presenti nelle Encicliche

3 La continuità di governo e i servizi governativi critici; la continuità dei servizi di fornitura di fonti energetiche, di cibo e risorse idriche; la capacità di poter fornire e garantire la funzionalità delle reti di telecomunicazione e di trasporto (terra, acqua e aria); la capacità di saper affrontare situazioni con vittime, morti o feriti, ingenti; la capacità di saper gestire e indirizzare movimenti incontrollati di popolazione.

⁴ Concetto originariamente introdotto da Tony Blair Christensen, Tom, and Per Læg Reid. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." *Public Administration Review* 67, no. 6 (2007): 1059-066. Accessed December 18, 2020. <http://www.jstor.org/stable/4624667>.

⁵ Una particolare attenzione dovrà essere data alla collaborazione dei settori privati che gestiscono le infrastrutture critiche, nonché alle associazioni del privato e del privato sociale che collaborano, in Italia, in particolar modo con il settore sanitario.

⁶ Cfr. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf

⁷ *Relazione 2020 in materia di previsione. Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*, Commissione Europea 9 settembre 2020 COM (2020) 493 final.

di Papa Francesco *Laudato si'* (2015) e *Fratelli tutti* (2020) ancora da realizzare completamente.

Spunti di riflessione e proposte

Per la gestione delle crisi è cruciale la comunicazione intesa sia come strumento di corretta informazione sia come campagna strategica di formazione della popolazione: la cittadinanza deve essere adeguatamente istruita per fronteggiare la disinformazione e cooperare con le autorità mantenendo la fiducia nelle istituzioni. Per diffondere capillarmente la resilienza si potrebbero implementare le politiche per incentivare la creazione di borghi abitati da nuclei familiari (con differenti provenienze socio-economiche, generazionali, ecc.) animati da principi di solidarietà⁸: comunità-cellula che si potrebbero auto-supportare, partecipando responsabilmente (senza abusare del principio di delega), interagendo unitariamente (riconoscendosi gli uni negli altri, in quanto portatori di medesimi valori e interessi), attualizzando il senso, l'organizzazione e l'agire delle comunità⁹ in chiave postmoderna, dando espressione positiva e attiva alla voglia di comunità descritta da Bauman¹⁰.

La digitalizzazione, la capillarità e la sicurezza delle reti permetterebbero l'adozione stabile dello *smart-working* contribuendo alla riduzione dell'inquinamento. Considerate le interdipendenze, anche internazionali, è fondamentale applicare protocolli condivisi per la gestione delle infrastrutture critiche o la contingentazione della produzione o erogazione di beni o servizi: si coinvolgeranno anche società private affinando gli strumenti volti a neutralizzare malevoli investimenti stranieri. Gli stati dovrebbero dotarsi di norme che permettano, in caso di crisi, il tempestivo accesso alle procedure per acquisire celermente beni e servizi. Le minacce ibride o la disfunzione di infrastrutture critiche provocano gravi effetti a cascata: occorre una legislazione e una organizzazione che garantiscano il massimo know-how, coordinamento e decisioni tempestive. Sarebbe auspicabile che l'Italia si dotasse di un idoneo e organico impianto normativo: il legislatore dovrebbe provvedere con celerità a colmare questa lacuna

⁸ Nelle grandi città i punti di coordinamento e aggregazione potrebbero essere anche le parrocchie, i centri religiosi o le associazioni culturali.

⁹ F. Tonnies, *Comunità e società*, Laterza, Roma-Bari, 2011, ed. or. 1887.

¹⁰ Z. Bauman, *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

attribuendo poteri eccezionali al Presidente della Repubblica o al Presidente del Consiglio¹¹.

Appare auspicabile il miglioramento organico della disciplina dell'*organizzazione della gestione delle crisi e della difesa civile*. Il ruolo del Ministero dell'Interno¹² dovrebbe essere molto rilevante e a tal proposito dovrebbe dotarsi di un Ufficio alle dipendenze del Ministro, diretto da un *Prefetto senza altre incombenze*, con personale dedicato in via esclusiva, adeguatamente formato e interessato ai temi della sicurezza globale e della geopolitica¹³. In tale Ufficio dovrebbe essere incardinata la Commissione Interministeriale Tecnica di Difesa Civile che opererebbe anche a supporto del *Dipartimento per la Gestione delle Crisi*¹⁴ e la *cura dell'interesse nazionale* da istituire presso la Presidenza della Repubblica o il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza della Presidenza del Consiglio. Il *Dipartimento* dovrebbe godere di una elevata stabilità avvalendosi di personale ivi incardinato (civili e militari), professionalmente preparato e motivato, esclusivamente dedicato alla *difesa civile*, alla tutela dell'*interesse nazionale*¹⁵ e al *crisis management* in stretta collaborazione con l'intelligence. Il *Dipartimento* coordinerebbe tutte le realtà coinvolte avvalendosi anche del Ministero dell'Interno e dei Prefetti in sede. La pandemia ha evidenziato come sia cruciale poter disporre di medici e infermieri (medicina d'urgenza) inseriti in strutture nazionali, in modo da poter garantire una mobilitazione immediata: a tale scopo si potrebbe, ad esempio, aumentare la dotazione organica delle professionalità sanitarie già presenti nel Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Conclusioni

Dopo l'influenza spagnola, le guerre mondiali, Chernobyl e le Twin Towers, il COVID-19 rappresenta un'ulteriore tragica tappa del processo di globalizzazione dell'insicurezza, che torna ad essere sanitaria, dopo essere stata percepita soprattutto in

¹¹ Il crescente sviluppo dell'intelligenza artificiale e delle interconnessioni digitali comporta un incremento della domanda di Cyber-security a cui risponde una vasta offerta di servizi proposti da aziende private e centri di eccellenza.

¹² A cui è affidata la competenza in materia di difesa civile ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999.

¹³ Il Ministero dell'Interno dovrebbe mantenere i contatti con le organizzazioni internazionali tramite un dirigente della carriera prefettizia stabilmente presente alla NATO e alla UE.

¹⁴ La gestione delle crisi risponde a criteri e strategie diverse dalla gestione delle emergenze.

¹⁵ Sempre più incastonato in un ambiente globale e internazionale.

chiave militare, ambientale, terroristica. Chiamati a fronteggiare l'espressione più estrema dell'insicurezza esistenziale, ci si può sforzare di essere resilienti sia individualmente, sia sistemicamente, affidandosi agli elementi più idonei a trovare soluzioni coerenti col senso sia contingente, sia profondo e trascendente di una società di cui si dispone. L'attuale momento è particolarmente opportuno per promuovere la difesa civile. I casi di successo legati all'impegno delle Forze Armate italiane, esemplari delle possibilità di implementare pratiche di sinergica collaborazione civile-militare, potranno costituire uno straordinario veicolo propulsivo di una strategia assolutamente in grado di travalicare i confini nazionali. In tema di resilienza societaria e difesa civile in chiave di sicurezza in Europa, questo estratto del rapporto finale ESRIF appare cruciale all'epoca del COVID-19: *"The cohesion of European society will depend heavily on the strength of its convictions and commitment to its institutions, culture and identity. In times of crisis this requires that individuals work together, based on joint preparation and mutual trust, confidence and support. Such interaction is crucial to societal robustness and resilience, but it is complex"*¹⁶.

ROBERTA MONNI, avvocato, studiosa di Comunicazione Istituzionale e Management Pubblico, progettista europea. Si è occupata di gestione dell'ordine pubblico, protezione civile e difesa civile nelle Prefetture di Oristano, Viterbo, Brescia e Pisa. A Brescia e Viterbo si è impegnata nell'elaborare progetti per attuare il dialogo inter-religioso (progetto DOSTI a Brescia) e inter-culturale. Attualmente si interessa attualmente dei temi della Difesa Civile e delle Relazioni Internazionali presso il Ministero dell'Interno. Le opinioni che espone nel paper sono formulate a titolo strettamente personale e non impegnano direttamente o indirettamente l'Amministrazione dell'Interno.

MICHELE NEGRI, sociologo militare e della sicurezza, insegna discipline metodologiche e generaliste, riguardanti la ricerca politica e sociale, le organizzazioni e la sicurezza urbana presso l'Università degli Studi della Tuscia. È stato Direttore della ricerca dell'Eurispes e ha collaborato con Istituti ed Enti di ricerca pubblici e privati, tra cui CeMiSS, Formez, IASI-CNR, Eurisko e

¹⁶ ESRIF (European Security Research and Innovation Forum), 2009, *Final Report*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/esrif_final_report_en.pdf

Unicab. Tra le sue pubblicazioni: *Il soldato della complessità: tra specializzazione e flessibilità*; *L'illusione dell'organizzazione separata*; *Le politiche locali per la sicurezza*; *La cultura della sicurezza*; *Il mutamento dei ruoli sociali e dei fenomeni organizzativi*.

Si precisa che le opinioni espresse nel presente elaborato, ricevuto e reso disponibile nell'ambito dell'iniziativa *Call for Papers #CASD2020*, sono attribuibili esclusivamente agli autori e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del Centro Alti Studi per la Difesa.

