

Com'è lo stato di salute delle istituzioni cantonali e comunali dopo le crisi degli ultimi anni?

Simposio

Bellinzona, 2 febbraio 2023

Repubblica e Cantone Ticino

Repubblica e Cantone Ticino Dipartimento delle istituzioni



Le quattro relazioni

Marina Lang

Psicologa della Polizia cantonale

Persone e situazioni di crisi. Quali possibili reazioni e comportamenti?

Francesco Veri

Professore e ricercatore presso il Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Crisi e democrazia: termini conflittuali o conciliabili?



Le quattro relazioni

Adriano Previtali

Professore della facoltà di diritto presso l'Università di Friborgo

Libertà, democrazia e Stato di emergenza: quale equilibrio?

Maurizio Dattrino

Brigadiere e Comandante della Scuola di Stato maggiore generale

Istituzioni capaci di gestire le crisi: quali suggerimenti dall'esperienza militare?



II programma

14:00-14:30 Saluti di benvenuto

14:30-16:30 Interventi dei relatori

16:30-17:00 Pausa

17:00-17:30 Saluti ufficiali

17:30-18:45 Tavola rotonda

18:45 Aperitivo







Saluto di benvenuto dell'Autorità comunale

Mario Branda Sindaco della Città di Bellinzona





Prima parte





Introduzione ai lavori

Resilienza delle istituzioni pubbliche: significato e sfide

Marzio Della Santa

Capo della Sezione degli enti locali

Dipartimento delle istituzioni





Cos'è la resilienza?

È la capacità di far fronte a un cambiamento sociale, economico e/o ambientale uscendone rafforzati.

Ciò comporta l'attraversamento di tre fasi distinte:

- La resistenza
- La riorganizzazione
- II miglioramento





Come si distinguono i cambiamenti?

I cambiamenti sono diversi, così come il modo di affrontarli:

- I cambiamenti lenti e prevedibili
 - Permettono l'azione
- I cambiamenti affrontati tardivamente e quelli rapidi e improvvisi (crisi)
 - Impongono una reazione

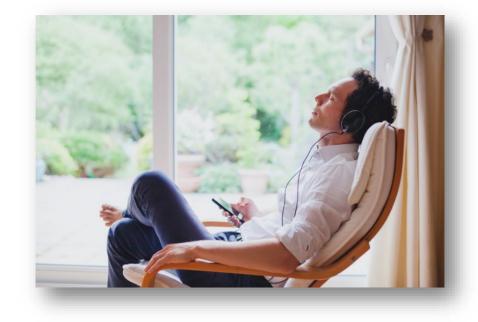




Perché parlare di resilienza delle istituzioni?

Le istituzioni hanno la Missione di favorire lo sviluppo sostenibile della qualità di vita delle persone fisiche e giuridiche presenti sul proprio territorio.

Ciò significa saper uscire rafforzate dai cambiamenti, sviluppando e adeguando le proprie politiche nell'interesse comune.





Quando un'istituzione è resiliente?

Quando politici e funzionari sono preparati e responsabili (funzione politica e di servizio)

Ciò comporta in particolare:

- Capacità di ascoltare
- Capacità di decidere
- Capacità di stare in relazione con l'altro e comunicare





Quando un'istituzione è resiliente?

Quando gli organi sono funzionali al dibattito democratico (funzione democratica)

Ciò comporta in particolare:

- Rispetto del ruolo
- Rispetto delle regole
- Qualità nelle relazioni interne





Quando un'istituzione è resiliente?

Quando la comunità è presente e orientata alla ricerca del bene comune

(funzione comunitaria)

Ciò comporta in particolare:

- Spirito di solidarietà
- Coesione sociale
- Partecipazione attiva





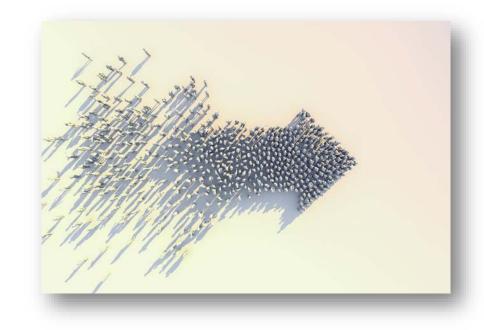
Messaggio chiave

Comuni e Cantone possono dirsi resilienti solo se...

le comunità sono presenti e orientate alla ricerca del bene comune...

gli organi sono funzionali al dibattito democratico...

i politici e i funzionari sono preparati e responsabili





L'impegno del Dipartimento delle istituzioni

Come SEL sosteniamo la resilienza dei Comuni:

- Stimolando una cultura politica partecipativa (voler fare)
- Adeguando il quadro normativo (poter fare)
- Sviluppando le competenze di politici e funzionari (saper fare)



Istituzioni capaci di gestire le crisi:

Quali suggerimenti dall'esperienza militare

Maurizio Dattrino

Brigadiere e Comandante della Scuola di Stato maggiore generale





Premessa 1

La "cassetta degli attrezzi" della Confederazione per la gestione di crisi di lunga durata.









L'esercito non è un'organizzazione di primo intervento!

Ovomaltine non ci riesci meglio. Ma più a lungo.





Premessa 2







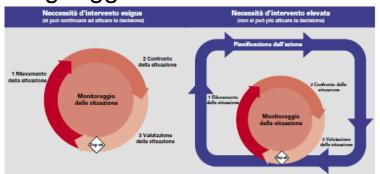


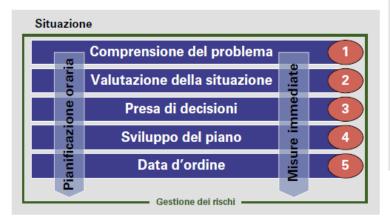


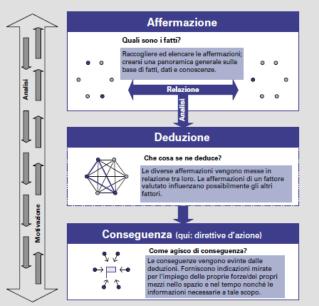




"Linguaggio comune"



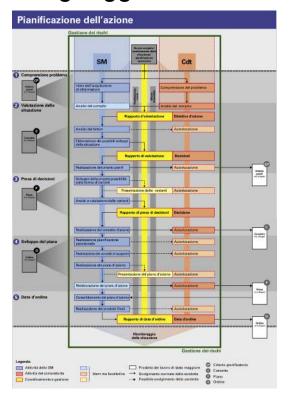








"Linguaggio comune"



Mögliche Traktandenliste (Maximallösung):

Nr	Traktandum	Verantwortlich	Form	Zeit
0	Ziel	Kdt		
1	Orientierung	SC		
	Vorgesetzte Kommandostelle			
	- Einsatzraum	G2		
	- Lagebericht			
	- Analyse des Gn			
	- Mittel			
	 Bestimmende gn Möglichkeit 			
	 Weitere Möglichkeiten 			
	 In allen Fällen 			
	- Auftrag	G3		
	- Mittel/Unterstützung			
	 Nachbartruppen/ziv Partner und deren Aufträge 			
	- Planungsannahmen			
	 Absicht des vorgesetzten Kdt 			
	- Ablauf der Aktion			
	Eigener Ei Vb			
	- Einsatzraum	G2		
	- Lagebericht			
	- Erhaltener Auftrag	G3		
	 Eigene Mittel/Unterstützung/Leistungsprofil 			
	 Nachbartruppen/ziv Partner und deren Aufträge 			
	 bereits eingesetzte Trp und deren Aufträge 			
	- Externe zeitliche Eckwerte			
2	Problemerfassung	Kdt		
3	Auftragsanalyse	Kdt		
	- Erfolgsfaktoren			
	- Handlungsrichtlinien			
4	Sofortmassnahmen und Pendenzen	G6, Alle		
	Anträge mit Begründung	Entscheid Kdt		
	Aufträge für die Erledigung	SC		
5	- Stabsgliederung	SC		
	- Handlungsrichtlinien SC			
6	- Aufträge für die Weiterarbeit	SC		
	- Erwartete Produkte			
7	Zeitplan	G6		
8	Umfrage	G6	Ì	
9	Nächster Rapport	G6		
_	- Zeitpunkt, Teilnehmer, bereits bekannte Traktanden		1	

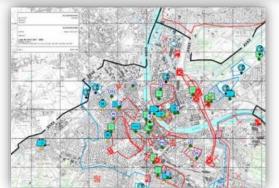


"Linguaggio comune"





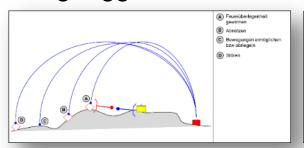


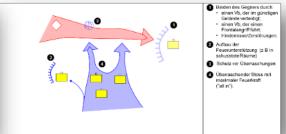


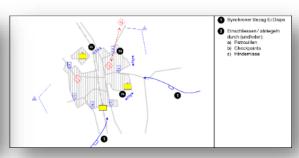




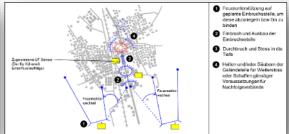
"Linguaggio comune"

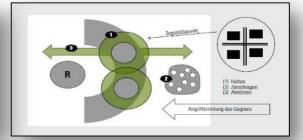






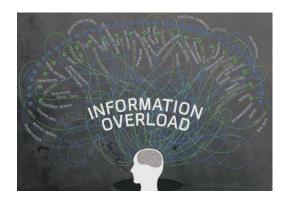








Troppe o troppo poche informazioni







- 1. Triage delle info da parte di un team con grande esperienza.
- 2. Il ciclo del servizio info: da "informazioni" a "notizie".
- 3. Formulare ipotesi di lavoro e seguire gli ulteriori progressi.

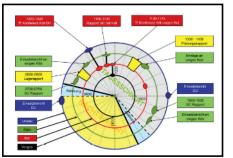


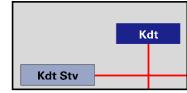
Linee direttrici del comandante



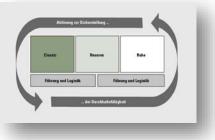


- "Battle rhythm weehl" per lo SM ed i subordinati.
- Sostituti.
- Ritmo del servizio a 3 o 4 rotazioni.
- Allenamento fisico.











Esercitarsi

Esercitarsi

Esercitarsi

Esercitarsi



























Conclusione - suggerimenti

- 1. Linguaggio comune (standard e promemoria).
- 2. Anticipare (pianificazione previsionale).
- 3. Sostituti formati e con le dovute competenze.
- 4. Esercitarsi, esercitarsi, esercitarsi.

















DIVERSITÀ NELL'UNITÀ



Persone e situazioni di crisi

Quali possibili reazioni e comportamenti?

Marina Lang

Psicologa della Polizia cantonale

Dipartimento delle istituzioni





Indice

- 1. Definizione di crisi
- 2. Aspetti psicologici della crisi
- 3. Reazioni in Pandemia
- 3. Accompagnare nella crisi
- 4. Resilienza
- 5. Responsabilità individuale istituzionale





Definizione di crisi

- Dal latino crisis, che deriva dal greco κρίσις: separare, fare la cernita e in senso lato discernere, giudicare, valutare.
- Punto decisivo di cambiamento per la medicina ippocratica.
- Ideogramma cinese.
- Slittamento verso un significato negativo del termine (economico-sociale)







Crisi individuale

«Un momento della vita caratterizzato dalla rottura di un equilibrio precedentemente stabilito e acquisito e dalla necessità di cambiare gli schemi consueti del nostro comportamento, i quali risultano inadeguati alla nuova realtà.» (U.Galimberti, 1992).

- Crisi quale conseguenza di un evento (interno o esterno);
- Crisi evolutive (adolescenziale).



L'Urlo di Edvard Munch, olio, tempera e pastello su cartone delle dimensioni 91x73,5 cm, 1893, Galleria Nazionale di Oslo.



Crisi individuale

Quali sono allora le nostre reazioni?

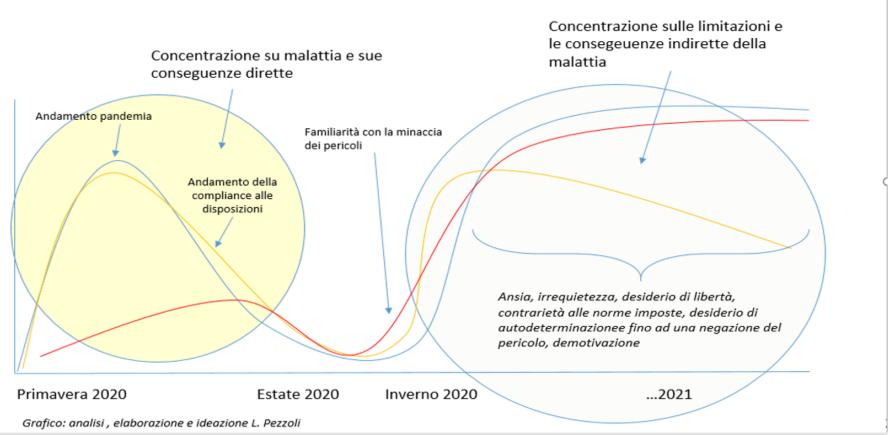
- L'impatto che de-cristallizza può farci sentire inadeguati, impotenti, può produrre dolore, o un intenso contatto con il vuoto interno, o con la paura di lasciare una rassicurazione stabile.
- L'impatto con la crisi è, prima di ogni altra cosa, un impatto con le rappresentazioni che ciascuno ha di sé.



Pierre Auguste Renoir, *Donna in poltrona* (1874; olio su tela, 61 x 50,5 cm; Detroit, Detroit Institute of Arts)



Reazioni in Pandemia





Accompagnare nella crisi

- Interlocutori capaci di accompagnare in questo tempo.
- Spazi di elaborazione, incontro, accompagnamento e orientamento
- Ogni sua negazione ne alimenta i fiumi sotterranei con conseguenze non sempre prevedibili
- A volte si costata di essere più competenti delle attese



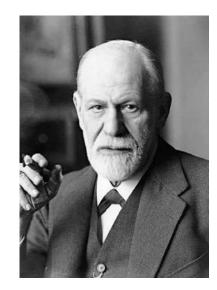
Vassily Kandinsky, Mosca – La piazza Rossa (1916)



Tentazioni della Crisi

 Diventare migliori come inevitabile conseguenza delle prove e delle crisi che vengono vissute nel corso della vita.

« Se davvero la sofferenza impartisse lezioni, il mondo sarebbe popolato da soli saggi. E invece il dolore non ha nulla da insegnare a chi non trova il coraggio e la forza di starlo ad ascoltare. » (Sigmund Freud)





Resilienza trasformativa vs. conservativa

- Tutto tornerà come prima.
 restitutio in integrum
- Tentazione favorita dall'illusione onnipotente che quanto ci accade non ci cambia, e che si può tornare a come si era prima della crisi, come se niente fosse.

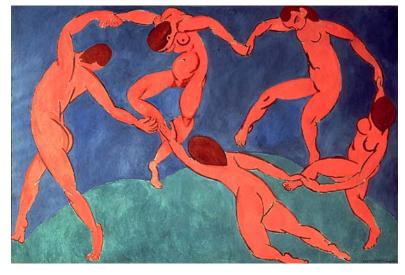


Biblioteca Holland House danneggiata durante il blitz nazista, Londra, 1940.



Responsabilità individuale-istituzionale

- Società come appendice dell'individuo ?
- La crisi come opportunità di ripensamento del senso individuale e collettivo
- Istituzioni che favoriscono spazi di pensiero.



La Danza (La Danse), Henri Matisse. 1909 (259.7x390.1 cm, olio su tela)

Crisi e democrazia

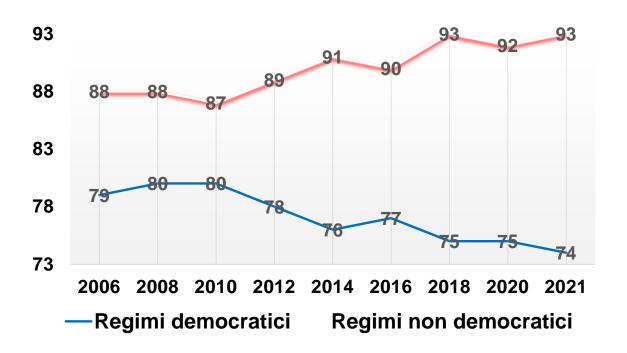
Termini conflittuali o conciliabili?

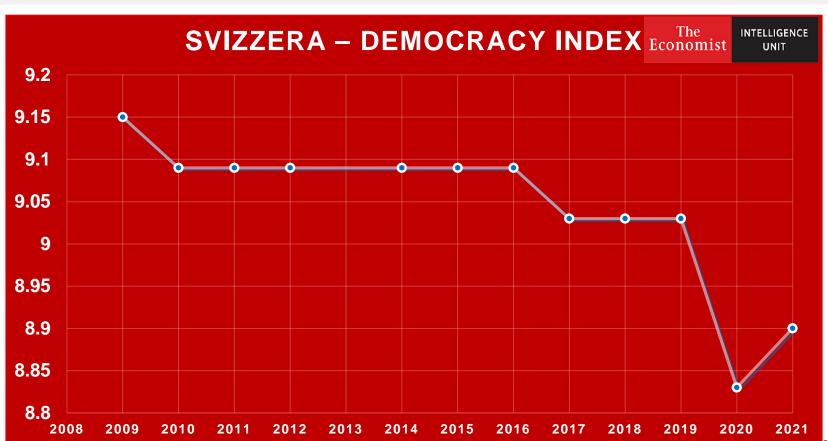
Francesco Veri

Professore e ricercatore presso il Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)



Numero Paesi Democratici e Non Democratici







CRISI

- Ordinarie
- Straordinarie



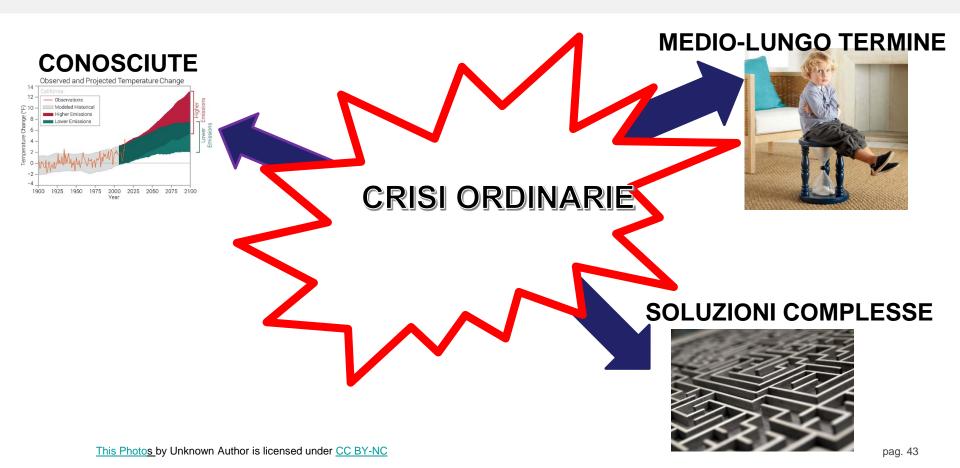
SFIDE

- Polarizzazione
- Bassa partecipazione



PROSPETTIVE

- Deliberazione
- Partecipazione









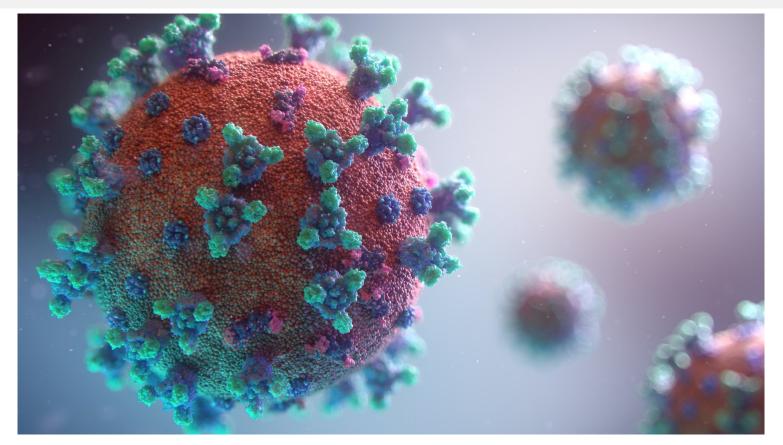


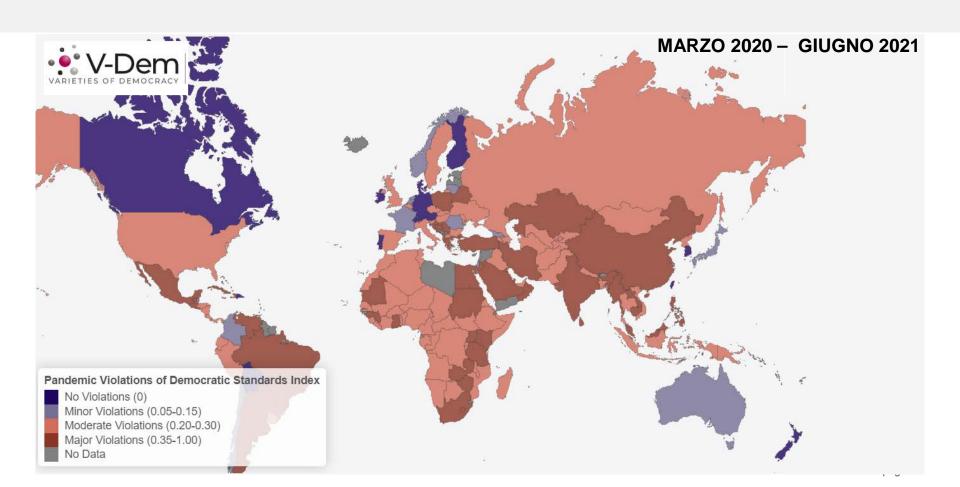


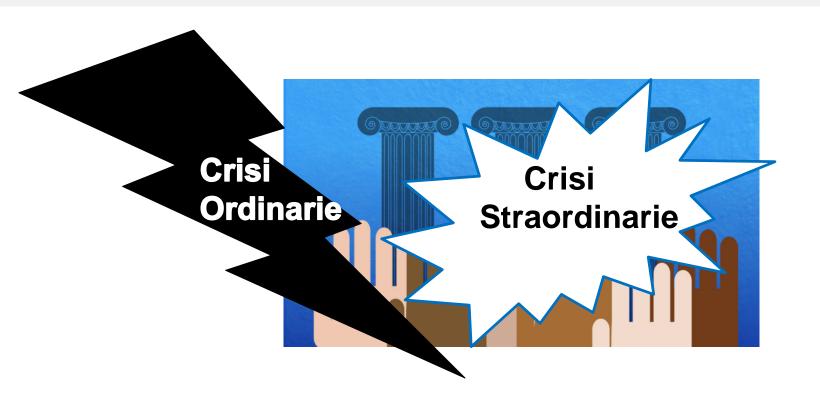
Ghiacciao del Chüebodenhorn – settembre 2010-settembre 2020













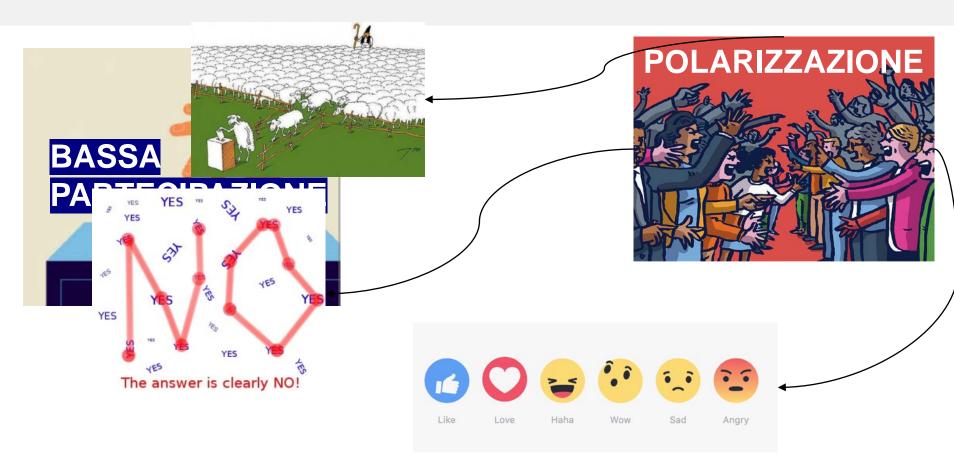


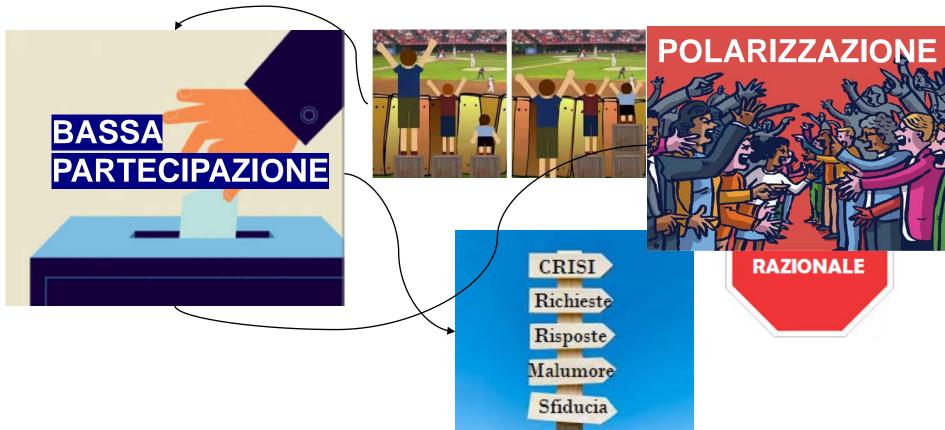




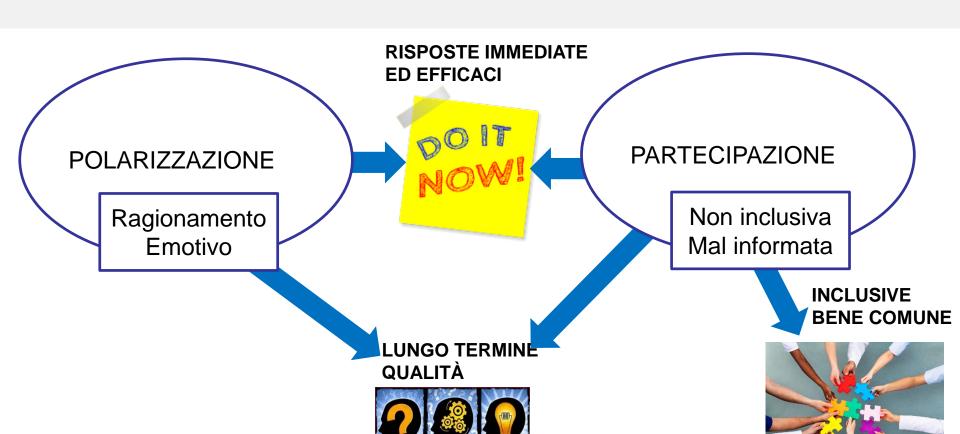


RISPOSTE IMMEDIATE **ED EFFICACI**



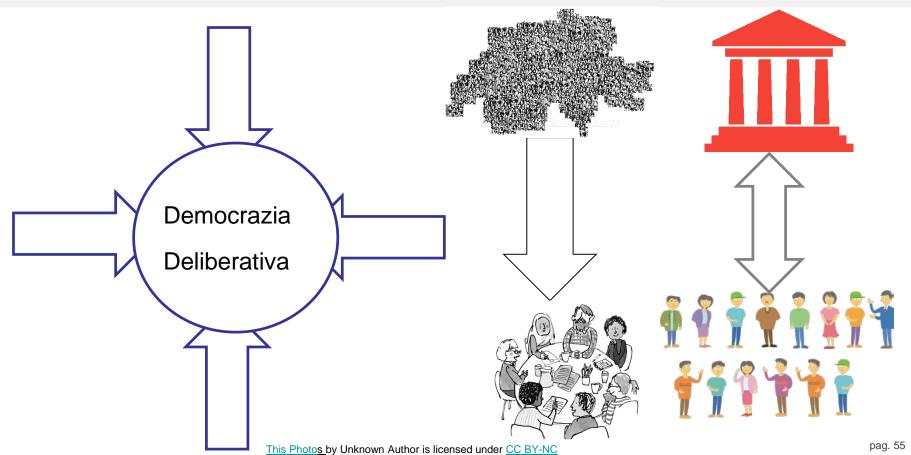








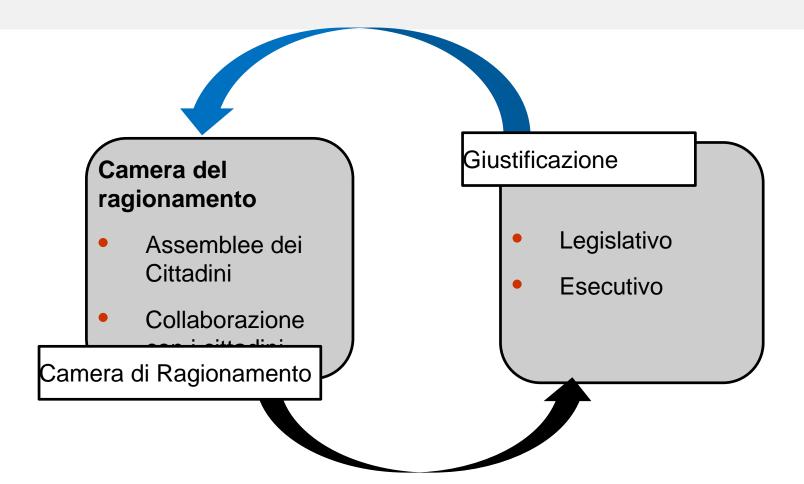




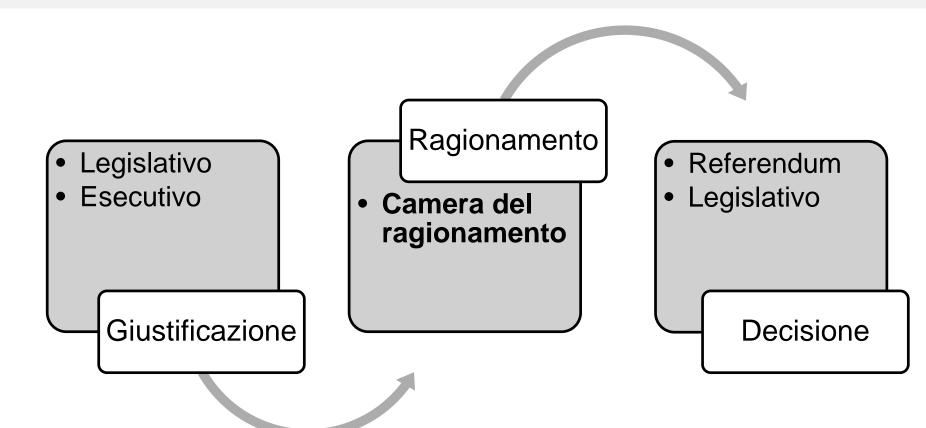


























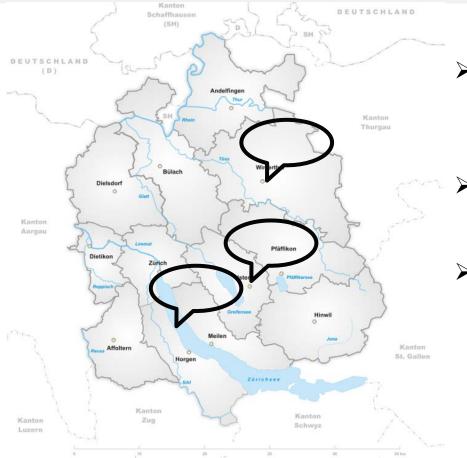








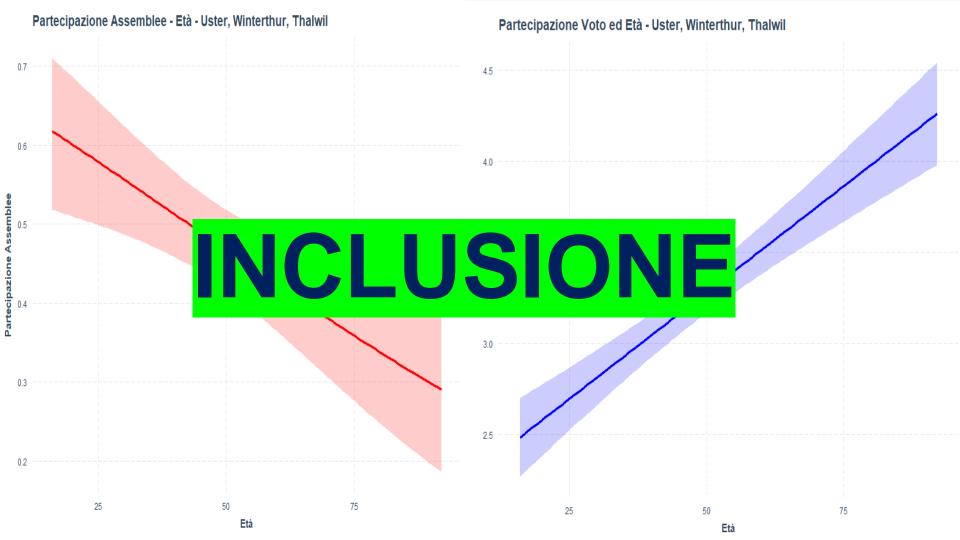


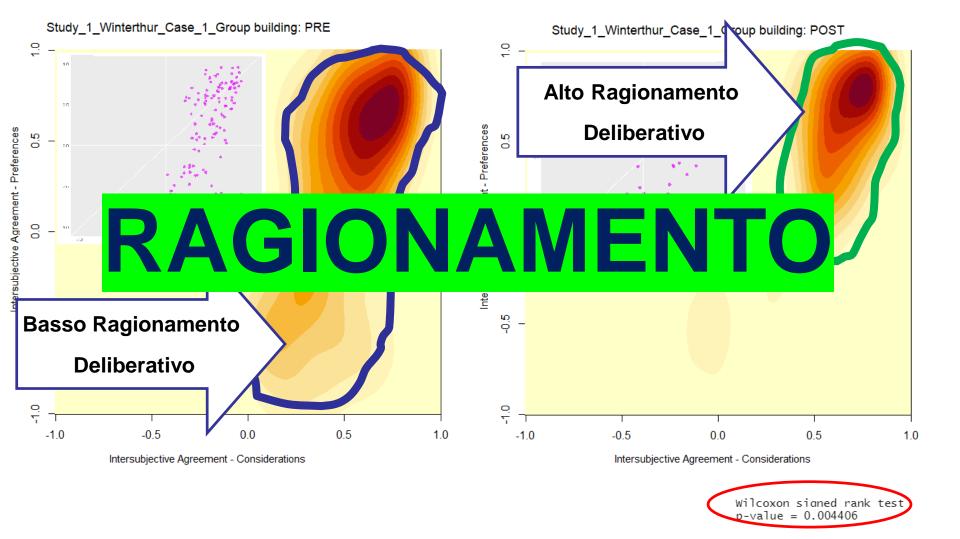


 Politiche sulla sostenibilità e protezione clima a livello comunale

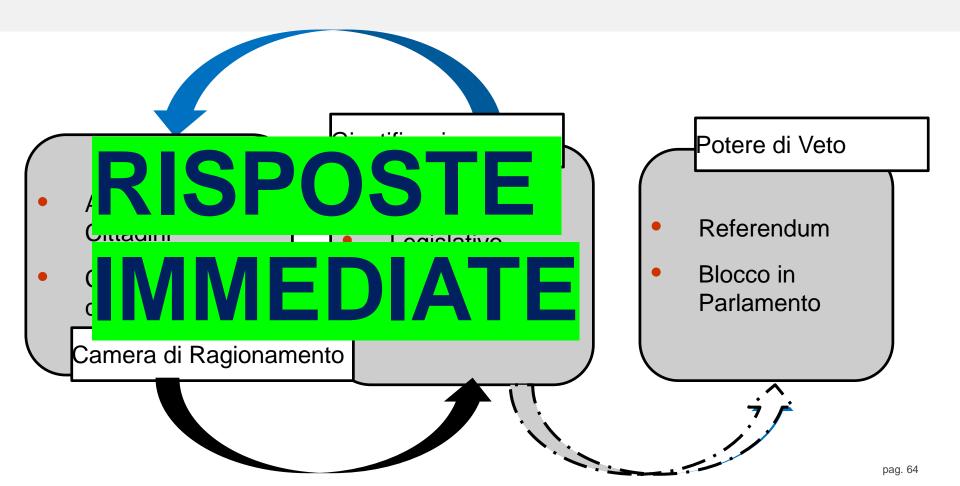
> Partecipanti sorteggiati

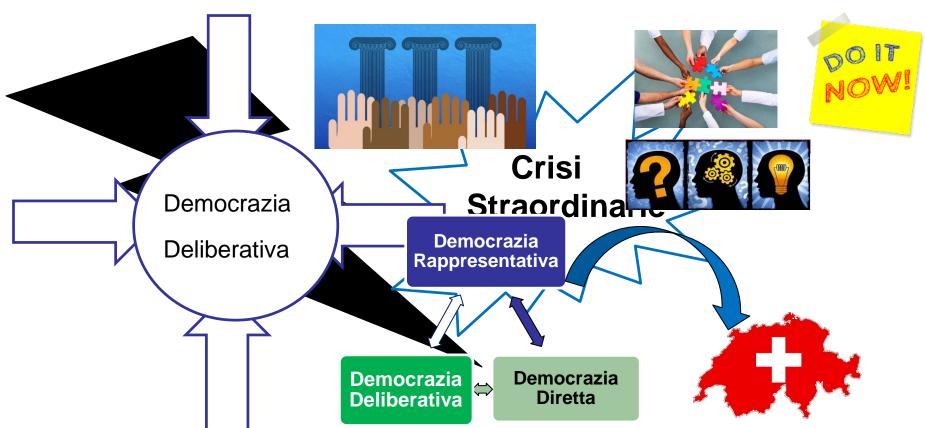
> 4 giorni di assemblea











Libertà, democrazia e Stato di emergenza: quale equilibrio?

Adriano Previtali

Professore della facoltà di diritto presso l'Università di Friborgo





Piano generale

- I. La necessaria resilienza dello Stato di diritto
- II. Diritto d'emergenza e separazione dei poteri
- III. Una pista di riflessione: rafforzare la pianificazione
- IV. Discussione



I. La necessaria resilienza dello Stato di diritto

1. La regola generale imposta dalla separazione dei poteri

- Le norme importanti (o primarie) devono essere contemplate in leggi in senso formale :
 - Parlamento / referendum; art. 164 | Cost.; 63 | II, III LGC
 - Garanzia di un controllo democratico adeguato sul contenuto degli obblighi più importanti imposti ai cittadini :
 - restrizione dei diritti fondamentali,
 - principali norme di natura finanziaria.
 - Le <u>restrizioni « gravi »</u> dei diritti fondamentali devono essere contenute in una legge in senso formale (art. 36 I 2 Cost.)
- Le norme secondarie (d'esecuzione) possono essere adottate in ordinanze dell'esecutivo



2. Alcuni casi particolari

Delega legislativa :

- Possibilità di delegare all'Esecutivo l'adozione di norme primarie
- Solo restrizioni non gravi dei diritti fondamentali sono delegabili (art. 36 I 2 Cost.)

Rapporti di diritto speciale :

- Relazione particolarmente intensa con l'ente pubblico (es. ospedali, funzionari, scuole)
- Esecutivo può imporre delle restrizioni non gravi anche sulla base di leggi generiche

Ordinanze d'emergenza (clausola generale di polizia) :

- Esecutivo può agire senza la necessaria base legale formale in caso di pericolo grave, immediato, non altrimenti evitabile e imprevedibile
- Anche restrizioni gravi dei diritti fondamentali (art. 36 I 3a frase Cost. e 107 LOC)
- Obbligo per lo Stato di rispettare i diritti e i principi costituzionali (es. proporzionalità)
- Esempio: Ordinanze COVID-19 (art. 185 III Cost.).



II. Diritto d'emergenza e separazione dei poteri

1. Alcuni aspetti problematici

- Forte concentrazione del potere decisionale presso l'Esecutivo:
 - Esecutivo decreta lo stato d'emergenza / Esecutivo adotta le misure restrittive
 - Marginalizzazione del parlamento e dei diritti popolari
- Ruolo delle varie « autorità d'esecuzione e/o cellule di crisi » :
 - Obbligatorietà dei loro atti (es. art. 42 e 43 LSan: competenze del Medico cantonale) o semplici raccomandazioni?
 - Esigenza di rispettare le regole sulla delega e subdelega legistativa
- Controllo giudiziario limitato :
 - Ampio potere d'apprezzamento riconosciuto alle autorità esecutive
 - Controllo limitatato sulla densità normativa (precisione della legge): es. variabilità del pericolo giustifica l'accettazione di basi legali che non dettagliano le misure
 - Cfr. ad es. DTF 2C-886/2021 del 12.12.2022 c. 4.4 Risoluzione del CdS del 08.09.2021 test obbligatorio / certificato COVID per strutture sociosanitarie



2. Tentativo di riequilibriare i poteri

- LF sulla salvaguardia della democrazia e dello tutela dello Stato di diritto in situazioni straordinarie (cfr. FF 2010 7949):
 - Reazione dell'Assemblea federale all'uso ripetuto delle ordinanze d'emergenza (es. Ordinanze Al-Qaida, caso UBS, caso Tinner)
 - Tentativo di riequilibrare i poteri tra Parlamento e Esecutivo:
 - dovere d'informare immediatamente le commissioni parlamentari competenti,
 - √ limitazione temporale delle ordinanze (6 mesi),
 - ✓ limitazione dell'uso dei mezzi finanziari (500 mio.)
 - Efficienza solo parziale Crisi Covid ha riproposto alcuni limiti Ricerca FN in corso ad es. presso l'Istituto di federalismo UNIFR
- Ripresa dei principi in sede cantonale ? Discussione



III. Una pista di riflessione : rafforzare la pianificazione

Obbligo d'anticipazione :

- Interpretazione restrittiva della nozione d'imprevedibilità
- Nozione giuridicamente ambigua : imprevedibilità del fatto in sè o dei suoi effetti?
- Esempio: epidemia è prevedibile / i suoi effetti concreti meno
- Impossibilità di giudicare la prevedibilità sulla base di conoscenze ottenute ex post (cfr. anche DTF succitata)

Pianificazione consente di contenere la nozione d'imprevedibilità:

- Legge sulla pianificazione del 1980 (RL 170.100)
 - Strumenti : rapporto sugli indirizzi, linee direttive, pianificazioni settoriali (es. territoriale, ospedaliera, socio-sanitaria)
 - Esigenza d'ammodernare questi strumenti ?
- Partecipazione più attiva dei cittadini, referendum consultativi (e/o costruttivi vincolanti) su determinate opzioni, rafforzamento dei gruppi scientifici d'accompagnamento



L'esempio dei cambiamenti climatici

Esistenza di basi scientifiche solide:

- Rapporti GIEC (Groupe d'experts intergouvernamental sur l'évolution du climat) :
 - ✓ aumento temperatura e crescita pericolo eventi estremi
 - popolazioni particolarmente esposte (es. anziani)
 - nuovi fenomeni : es. rifugiati climatici
 - Svizzera particolarmente esposta
- Accresciuta prevedibilità di tali fenomeni limita la possibilità d'invocare il carattere emergenziale degli stessi

Adozione di un piano climatico cantonale:

- Definizione di obiettivi chiari e finanziamento adeguato (es. Neuchâtel 2040)
- Concretizzazione dei vari obiettivi nelle diverse pianificazioni particolari
- Ruolo attivo dei comuni / città (es. PR e politiche sociali)



1. La pianificazione del territorio

L'attuale LALPT prevede già alcune norme :

- <u>Pericoli « classici »</u> Il PR fissa « le zone che, secondo l'esperienza comune o gli accertamenti tecnici, non offrono sufficienti garanzie di salubrità o di stabilità o che sono soggette a immissioni eccessive o a pericoli naturali, segnatamente a caduta di valanghe, frane o massi, ad alluvioni o inondazioni » (art. 28 let. i LALPT)
- Le norme d'attuazione dei PR stabiliscono « la regolamentazione delle aree di svago e di ricreazione annesse agli edifici e delle aree verdi e alberate» e « l'obbligo di corrispondere un conveniente contributo quando la formazione di tali aree fosse oggettivamente impossibile o pianificatoriamente inopportuna» (art. 29 let. c,d LALPT)

Esigenza d'adottare dei criteri pianificatori più stringenti ?

- Misure per lottare contro le « isole di calore » (es. orientamento delle costruzioni per sfruttare la circolazione naturale dell'aria, cfr. studi ETHZ)
- Indici verdi (es. rapporto metri abitabili / zona verde obbligatoria) Coordinamento con il principio della densificazione (LPT 2014)
- Localizzazione di alcune strutture sensibili (es. case anziani) ?



2. Le pianificazioni socio-sanitarie

Strategia per gestire la situazione delle persone fragili (es. anziani)

- In Ticino è già operante il « Gruppo operativo salute e ambiente »
- Esigenza di rafforzarne le competenze ?
- Esempio: Piano canicola della città di Ginevra :
 - ✓ Possibilità per le persone fragili d'iscriversi e di ricevere informazioni e consigli
 - ✓ Visite domiciliari da parte di personale specializzato in caso di bisogno (spesa, farmacia ecc.) e/o d'assenza di notizie
 - Servizi di picchetto estivo Coordinazione con altri servizi sociali (cure domiciliari, strutture sanitarie, medici)
- Ruolo dei comuni: esistono dei piani comunali operativi ?
- Coinvolgimento dei privati: associazioni formazione del personale di sorveglianza locali (concierges)



IV. Discussione

« Gouverner c'est prévoir;
et rien prévoir, c'est courir à sa perte »
(Emile de Giardin, La politique universelle 1852)



II programma

17:00-17:30

17:30-18:45

18:45

Saluti ufficiali

Tavola rotonda

Aperitivo







Saluto di benvenuto dell'Autorità cantonale

Claudio Zali

Presidente del Consiglio di Stato

Dipartimento del territorio



Introduzione alla tavola rotonda

Norman Gobbi

Direttore

Dipartimento delle istituzioni





Seconda parte





Gli ospiti

Norman Gobbi

Direttore del DI

Raffaele De Rosa

Direttore del DSS

Christian Vitta

Direttore del DFE

Manuele Bertoli

Direttore del DECS

Francesco Veri

Professore e ricercatore ZDA

Claudia Canova

Sindaca di Morbio Inferiore

Corrado Nastasi

Sindaco di Faido

Emanuele Stauffer

Sindaco di Arogno

Filippo Lombardi

Municipale di Lugano



Ulteriori informazioni

Sezione degli enti locali Via Carlo Salvioni 14 6501 Bellinzona 091 814 17 11 di-sel@ti.ch

Repubblica e Cantone Ticino

Dipartimento delle istituzioni

Gli atti del Simposio saranno pubblicati sul portale www.ti.ch/eventisel