





# Protezione civile e responsabilità nella società del rischio

*Chi valuta, chi decide, chi giudica*

Atti dell'incontro di studio  
Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011

*a cura di*

Dipartimento della Protezione Civile  
della Presidenza del Consiglio dei Ministri

e

Fondazione CIMA



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

*Si ringrazia per la collaborazione:*

Davide Amato, Silvia Gallo, Davide Miozzo, Marina Morando,  
Lucia Musso e Caterina Paonessa

© Copyright 2013

EDIZIONI ETS

Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

Distribuzione

PDE, Via Tevere 54, I-50019 Sesto Fiorentino [Firenze]

ISBN 978-884673581-2

Il presente PDF con ISBN 978-884674843-0 è in licenza **CC BY-NC**



## INDICE

<b>Prefazione</b>	
FRANCO GABRIELLI	3

## PARTE I

<b>Introduzione</b>	
GIOVANNI CANZIO	13

<b>Relazioni</b>	
FRANCESCO D'ALESSANDRO	19
FRANCO SICCARDI	28
LUCA PISTORELLI	35

<b>Interventi</b>	
ROCCO BLAIOTTA	41
RENATO BRICCHETTI	45
MARILINDA MINECCIA	47
PAOLA PAGLIARA	61
STEFANO TIBALDI	64

<b>Repliche</b>	
FRANCO SICCARDI	73
FRANCESCO D'ALESSANDRO	73
LUCA PISTORELLI	75
STEFANO TIBALDI	76
PAOLA PAGLIARA	77
RENATO BRICCHETTI	78
ROCCO BLAIOTTA	79
GIOVANNI CANZIO	83

## PARTE II

<b>Introduzione</b>	
MARCO ALTAMURA	87
<b>Relazione</b>	
LUCA FERRARIS	95
<b>Interventi</b>	
FAUSTO GIUNTA	107
FRANCANTONIO GRANERO	110
ENRICO MENTANA	115
MASSIMO MORISI	119
MARIA EUGENIA OGGERO	126
TITTI POSTIGLIONE	131
RAFFAELE ROCCO	133
VINCENZO VITTORINI	136
<b>Repliche</b>	
FAUSTO GIUNTA	143
ENRICO MENTANA	144
TITTI POSTIGLIONE	144
VINCENZO VITTORINI	145
RAFFAELE ROCCO	147
<b>Conclusioni</b>	
FRANCO GABRIELLI	149

## PREFAZIONE

### *Il senso di una giornata*

In una giornata caratterizzata dalla ricerca di risposte, mi sembra doveroso cominciare con una domanda.

Come nasce la giornata di oggi?

Dalla constatazione che una parte importante e difficile del lavoro svolto dalla Protezione civile, quella relativa alla previsione degli eventi catastrofici e alle possibili misure di prevenzione immediata dei disastri, non viene letta, interpretata, vissuta, capita con consenso unanime da diversi soggetti, tutti coinvolti in una pluralità di funzioni e di ruoli nelle dinamiche generate da una catastrofe naturale.

In particolare, si è messa in moto, specie negli ultimi anni, una significativa crescita degli atti della magistratura, che interviene dopo un disastro mobilitandosi alla ricerca di colpe nei comportamenti degli attori implicati nella gestione della catastrofe, allargando l'area di indagine anche alla fase di previsione e di "gestione informativa della previsione", sia all'interno del sistema di Protezione civile, sia nei confronti della popolazione interessata.

La possibilità, la probabilità, che chi elabora previsioni su fenomeni naturali ed eventi potenzialmente catastrofici all'interno del sistema della Protezione civile possa essere chiamato a rispondere del proprio operato non solo nei termini e con i parametri tecnici di questa professione, ma anche secondo criteri di colpevolezza, giuridicamente intesa, rappresenta una dimensione nuova, non conosciuta e valutata, e anche per questo portatrice di ansie, timori, incertezze comportamentali.

Non a caso i primi passi verso la giornata di oggi sono stati compiuti da Fondazione CIMA, che lavora da anni nel campo della previsione dei fenomeni idrometeorologici e ha accompagnato, fin dall'inizio, il processo di estensione delle competenze della Protezione civile all'area delle attività di previsione scientifica degli eventi potenzialmente catastrofici.

Franco Siccardi e i suoi collaboratori hanno avvertito per primi le possibili difficoltà, le possibili ricadute negative di un confronto *ex post* e indiretto tra i previsori, i decisori e i giudici con un evento catastrofico sulla base di criteri, paradigmi, linguaggi e codici interpretativi diversi, disomogenei, incoerenti, sia sul piano formale che su quello sostanziale.

Ho partecipato al nascere delle attività di analisi, di studio e di dibattito che ci hanno portato in questa sala oggi. Ho avuto modo di rendermi conto dell'importanza dell'iniziativa e di farmi parte diligente nell'estendere il coinvolgimento a una rosa allargata di interlocutori, trovando in particolare nel presidente Giovanni Canzio la disponibilità piena del suo interesse e della sua collaborazione nel mettere a fuoco l'argomento e iniziare a individuare le numerose problematiche di diversa natura che lo rendono complesso ed importante.

Gli sono grato, in modo particolare, per aver capito fino in fondo le ragioni di questo lavoro, che non nascono da una esigenza congiunturale, costituita dal fatto che alcuni nostri amici e colleghi sono impegnati in vicende processuali legate ai temi che stiamo affrontando, ma dalla valutazione da tempo meditata sulla opportunità di rendere più chiare, per il futuro, le conseguenze giuridiche dell'operato di chi si trova a dover prevedere e a dover prendere decisioni su base probabilistica. Ho inteso la sua disponibilità come una sorta di "fideiussione morale" al nostro impegno sulle problematiche oggi in discussione, che mi ha convinto a non sospendere il lavoro iniziato da tempo e di proseguirlo oggi secondo i programmi che da tempo ci siamo dati, nella convinzione di aver operato con ogni prudenza per metterlo al riparo da malevole o interessate distorsioni interpretative.

Mi sono trovato d'accordo con gli illustri interlocutori che ho citato sia su molti punti di merito delle analisi fin qui condotte, sia soprattutto su un punto che a mio giudizio è fondamentale, che costituisce l'obiettivo più ambizioso di questa giornata di lavoro, condiviso, ne sono certo, da tutti i partecipanti: lavorare insieme per porre in modo corretto le domande sul problema che stiamo affrontando, nella convinzione che Socrate avesse pienamente ragione nell'affermare che non esiste risposta giusta ad una domanda mal posta o mal formulata.

Non cerchiamo oggi risposte, tanto meno risposte affrettate, improvvisate, che abbiano l'unico effetto di darci una sensazione di effimera maggior sicurezza e tranquillità.

Siamo consapevoli di aver individuato una problematica complessa, che non può essere affrontata sulla base di semplificazioni, magari rassicuranti per chi le elabora, ma incapaci di cogliere tutte le dimensioni rilevanti del problema. La scuola della Protezione civile ci ha insegnato a confrontarci con la complessità cercando ogni volta di considerare il maggior numero di variabili possibili, senza ridurle per facilità di gestione a scapito del risultato finale.

Per questo oggi abbiamo organizzato i lavori in modo da avere pareri, opinioni, chiarificazioni e contributi che ci aiutino a definire con la maggiore esattezza possibile gli elementi, gli ingredienti del problema che ci siamo posti, a fissarne i contorni e le dimensioni principali, per costruire la traccia di un lavoro che immaginiamo non debba esaurirsi in poche sommarie battute. È questa la ragione per la quale ai partecipanti rivolgiamo una serie di domande, certi che i loro contributi ci aiuteranno a disegnare i percorsi più utili al lavoro futuro.

Vorrei, per iniziare, contribuire a disegnare in prima approssimazione alcune delle aree tematiche, delle problematiche toccate dal nostro interrogarci, alla ricerca di una ricostruzione attendibile dei contorni del disagio che affrontiamo e delle possibili ragioni che hanno contribuito a generarlo.

Mi pare che la situazione odierna di difficoltà nei rapporti tra chi prevede, chi decide e chi poi giudica l'operato dei primi due soggetti abbia radici che da un lato rimandano alla storia di quella particolare pubblica amministrazione che è la Protezione civile, dall'altro alle trasformazioni del contesto fisico, ma anche e soprattutto culturale, sociale, politico nel quale la Protezione civile opera.

Non me ne vogliono gli amici scienziati e gli illustri giuristi presenti se mi muovo in questo tentativo con un approccio del tutto empirico e non scientifico, giustificato in parte dalla novità di questa pratica di indagine oltre i confini stretti delle mie funzioni di capo dipartimento, ma soprattutto dall'intenzione di partecipare alla ricerca dei segnali e segni che possono aiutarci almeno ad abbozzare la mappa dei problemi che stiamo vivendo.

Una prima pista di indagine e di interrogazione credo debba ripercorrere con occhio critico la storia della nostra Protezione civile, per coglierne non solo gli indubbi miglioramenti e la notevole crescita negli anni, ma anche i lati meno studiati e meno evidenti che, come spesso accade, si manifestano solo nel tempo.

In particolare, vorrei attirare la vostra attenzione non sul versante, approfondito da tanti amici a partire dal nostro decano Ezio Galanti, della concrezione legislativa e normativa che ha costruito nel tempo la legalità della Protezione civile di oggi ma su quello della legittimazione della nostra istituzione, cioè del consenso diffuso, della accettazione, della condivisione della Protezione civile con i suoi compiti e le sue funzioni come istituzione, come pubblica amministrazione, come parte dello Stato.

Mi pare ci siano lacune e incompletezze, su questo piano, soprattutto per la parte che attiene le attività diverse dal soccorso dopo una catastrofe, già previste dalla legge istitutiva del Servizio nazionale del 1992. Sui compiti che

riguardano la previsione delle catastrofi, la prevenzione dei disastri o delle loro conseguenze limitabili, la partecipazione alla fase di rientro nella normalità dopo un evento disastroso, il consenso non è unanime, nonostante il fatto che queste norme siano il frutto di esperienze dirette fatte negli anni precedenti la codifica legislativa del sistema, nonostante l'enorme e paziente lavoro di tanti per definirne i contenuti, le procedure, le metodologie.

Legittimazione significa accettazione piena della istituzione, a prescindere dalla valutazione positiva o negativa che si dà di singole attività, episodi, contingenze. A nessuno è venuto in mente di coinvolgere le rispettive istituzioni quando si è discusso il comportamento di persone, dirigenti, operatori di altre pubbliche amministrazioni oggetto di attenzione da parte della magistratura. Ci possono essere carabinieri protagonisti di vicende giudiziarie, ma non ho mai sentito parlare dei "delinquenti della benemerita"; non ho mai sentito parlare della "congrega della guardia di finanza", non ho visto dipingere le forze di polizia come un "aggregato di malavitosi" anche a fronte di pagine buie della loro storia. Il coinvolgimento delle istituzioni non avviene neanche per vicende che riguardino altre amministrazioni, o i Comuni, o le Regioni. Avete mai sentito parlare dei "banditi della Lombardia" o di un'altra qualsiasi struttura di governo regionale o locale, pur in presenza di indagini su dirigenti e responsabili di quelle istituzioni? Io no. Invece, per la Protezione civile è accaduto, e accade. Leggo queste differenze come segno di una incompleta accettazione istituzionale della Protezione civile, e credo sia utile cercare di valutare le ragioni e le conseguenze di questo stato di cose.

A complicare la situazione credo abbiano contribuito una serie di cambiamenti che il nostro Paese ha vissuto e subito anche, e forse con qualche accelerazione, negli ultimi vent'anni.

Per prime, le trasformazioni del territorio, per l'uso, o il non uso, che ne abbiamo fatto, per l'accumulo degli errori, delle sottovalutazioni, delle scommesse sbagliate fatte in passato e soprattutto nel recente passato. Oggi conosciamo meglio che in qualsiasi altra epoca i rischi presenti, le dinamiche, le caratteristiche dei territori che abitiamo, ne siamo più consapevoli. L'attività del sistema di Protezione civile ha contribuito non poco a questa crescita di conoscenze, soprattutto per la costante accumulazione di sapere e conoscenze sviluppate per dare consistenza e continuità all'azione di previsione e prevenzione immediata dei fenomeni naturali critici.

Su questo piano, la Protezione civile tira conclusioni spesso divaricanti rispetto alle altre amministrazioni. I dati sul rischio naturale e antropico presente che produciamo sembrano, in troppi casi, dare più fastidio che aiuto a

chi ha compiti di governo ordinario, quotidiano, normale del territorio. Le informazioni sui rischi esistenti non entrano a ridefinire priorità di interventi, a riorientare le scelte relative agli insediamenti, alle infrastrutture, alle modalità della loro realizzazione. Tener conto del territorio, di un suo uso equilibrato, compatibile con le soglie di rischio esistenti pare a molti una forma di ingiustizia, un handicap per il futuro sviluppo, una minaccia al benessere collettivo.

Questo che a noi appare un rifiuto e una negazione di qualsiasi regola di prudenza e di buon senso è però condiviso sia da chi amministra e governa molti territori, sia dalla popolazione che li abita.

Dal territorio, passo ad alcuni veloci accenni ai problemi posti dalla cultura dei nostri concittadini, dalle reazioni al rischio, dal modo di considerare i temi della sicurezza.

Mentre non cresce la disponibilità a considerare il rischio esistente come una dimensione che è indispensabile affrontare, è aumentata a dismisura la domanda sociale di sicurezza. Seguendo la trasformazione dei rapporti sociali di questi ultimi decenni, il cittadino è diventato “consumatore” anche di sicurezza, percepita come un servizio che gli è dovuto a prescindere dai suoi comportamenti e dalle conseguenze delle scelte da lui adottate.

La fornitura di sicurezza non deve però interferire con la struttura dei comportamenti ordinari di ciascuno, la sua soddisfazione è completamente delegata, non coinvolge direttamente coloro che la domandano.

Per la Protezione civile ciò significa essere responsabile della sicurezza dei cittadini di tutta Italia, anche di quanti hanno costruito casa sulle pendici del Vesuvio o attorno ai Campi Flegrei, che abitano in aree a rischio alluvione, o a rischio di frana, che abitano edifici costruiti senza criteri specifici in zone sismiche, e così via.

La separazione tra comportamenti e sicurezza, tra scelte precedenti ed effetti successivi è netta e definitiva. Non importa cosa ho fatto, mi devi proteggere, mi devi “salvare”, mettere in sicurezza. È compito dello Stato non mio. Così come è compito della scienza capire il mondo in cui abito e aiutare lo Stato a renderlo non pericoloso per me.

Non solo, ma nel meccanismo della delega che mi deresponsabilizza c'è un meccanismo di accrescimento delle aspettative: se io sono incerto, insicuro, non ho un quadro esatto della situazione e di ciò che può succedere, questi limiti non li ammetto in capo a coloro ai quali ho delegato la protezione della mia sicurezza. Per costoro l'incertezza non è ammessa, “loro” devono sapere, saper prevedere, saper prevenire, saper gestire. Se non sono protetto e

garantito, ho diritto a essere rimborsato dei danni, fisici e morali, che ho subito, a prescindere dalle scelte che ho compiuto e dal ruolo che posso aver avuto nell'accrescere i medesimi danni.

Nasce qui almeno una parte della evidente crescita della domanda sociale di capri espiatori: quando la complessità è eccessiva, quando le responsabilità sono difficili da enucleare, avanza una richiesta forte di semplificazione, di sentenze anche sommarie, anche approssimative, anche in deroga alle sottigliezze della scienza giuridica.

Ultimo ambito che vorrei indicare è quella che riguarda la società della comunicazione e della informazione, che ha assunto oggi dimensioni e incidenza mai sperimentate in passato.

C'è una interazione evidente tra la cultura dei cittadini-consumatori e il sistema industriale che li fornisce di comunicazione, di intrattenimento e di informazione. I *media* inseguono il mercato, scrivono, dicono e mostrano "ciò che il cittadino gradisce e vuole", ma nello stesso tempo ridisegnano giorno dopo giorno le coordinate, la profondità, le modalità delle relazioni collettive.

Oggi disponiamo di informazioni e dati in quantità mai sperimentate in precedenza. Paradossalmente, questa enorme disponibilità sembra produrre, più che un aumento della domanda di conoscenza, il fenomeno esattamente opposto, cioè una crescita della delega anche in questo campo.

Si cerca meno una informazione esaustiva e completa, molto di più fonti che diano ragione al fruitore, che siano sulla stessa sua lunghezza d'onda, usando il suo linguaggio e gli stessi riferimenti valoriali e simbolici.

La domanda che sembra crescere senza controllo è una domanda di semplificazione, non di miglioramento della capacità di comprensione della complessità. Non a caso, oggi, i migliori opinionisti sono i comici, i migliori elzeviri sono rappresentati dalle battute salaci. Infatti, la comunicazione si rivolge più alla pancia dei suoi utenti che alla loro testa, mira a suscitare emozioni più che a diffondere conoscenza. Ci sono ovviamente riviste, periodici, quotidiani distribuiti su tutti i canali esistenti che propongono notizie e approfondimenti: vendono molto meno, hanno minor successo di quelli che propongono emozioni, assicurazioni, modelli identitari, nessuno sforzo di comprensione, immediata fruibilità emotiva.

Il "quarto potere" oggi ha subito la stessa evoluzione dei partiti ecologisti: è scomparso come tale, ma è entrato "dentro" gli altri tre poteri, li ha plasmati, ne condiziona i comportamenti, le scelte. È evidente con la politica, che sembra oggi dipendere in gran parte sulla visibilità che ciascun attore riesce a ottenere

mediaticamente. È chiaro anche per la giustizia, della quale si occupano sezioni specializzate delle redazioni.

Ma non sfugge che la dimensione comunicativa della politica ha correlazioni scarse con la capacità di governo delle cose, dei fatti, dei processi reali. È anche chiaro che la comunicazione e la informazione sulle vicende giudiziarie tende a concentrarsi alla fase della istruttoria dei procedimenti, per poi disinteressarsi quasi completamente dei seguiti processuali, anzi dando vita ad una nuova sorta di manifestazione non codificata del diritto che si esercita tramite i processi mediatici, in grado di arrivare a conclusione molto più velocemente e con incisività decisamente superiore a quelli dei procedimenti che si svolgono nelle aule di giustizia.

Può essere, anche questa, una risposta parziale alla domanda sociale di semplificazione, di rassicurazione, di identificazione del “colpevole”, di celebrazione del rito, sempre con profonde motivazioni e radici sociali, del sacrificio del capro espiatorio.

Resta però il problema, semmai accresciuto da questi fenomeni, di chi deve continuare ad assicurare vigilanza e capacità di intervento sui fatti concreti che minacciano la vita e i beni della collettività.

La Protezione civile, in tutte le sue fasi, è inchiodata ai fatti. Non possiamo permetterci di confrontarci con “l’immagine” di una piena o di una frana, dobbiamo vedercela con aree davvero sommerse e tonnellate di fango e detriti, che mettono a rischio la vita vera delle persone, non dei loro *avatar*. Dobbiamo comunicare fatti, situazioni concrete, anche quando queste non suscitano emozioni, sono freddi, terribilmente oggettivi e gravidi di conseguenze nella realtà con cui abbiamo a che fare, non con le sue rappresentazioni.

Facciamo un lavoro ad alta razionalità, ad alta responsabilità e bassa capacità emozionale. Abbiamo il dovere di comunicare con il cittadino, ma siamo afoni e invisibili se non passiamo attraverso la “mediazione culturale” dei canali di informazione e di chi li gestisce. Forse non abbiamo analizzato abbastanza a fondo le conseguenze di questa mediazione, né abbiamo imparato abbastanza bene ad esorcizzarne le trappole e a trarne i possibili vantaggi.

Come proporre, diffondere, accreditare e far prendere sul serio in questo contesto una buona e solida cultura di protezione civile, che vede ciascun individuo impegnato ad essere partecipe in prima persona della protezione di sé stesso, è questione assai difficile da risolvere.

Se ciò che ho cercato di proporvi non sarà smentito da ulteriori approfondimenti, abbiamo di fronte un problema non piccolo: come diffondere una cultura di minoranza, in controtendenza rispetto agli assi della

cultura condivisa, quella partecipata dai cittadini e sostenuta ed alimentata dai media. Come evitare che questa cultura sia presa a riferimento preferenziale, se non esclusivo, da chi ci giudica: questo è un altro aspetto, niente affatto banale, dello stesso problema.

Per arrivare alle risposte che ci servono, proseguiamo con le domande di oggi.

*Franco Gabrielli*

Capo del Dipartimento della Protezione civile

# PARTE I



## INTRODUZIONE

GIOVANNI CANZIO

*Presidente della Corte di Appello di Milano*

1. Col termine “protezione civile” s’intendono tanto le risorse e le strutture operative, quanto le attività messe in campo per “proteggere” la vita, l’incolumità e i beni delle persone, l’ambiente e il territorio dai “rischi” derivanti dai – purtroppo – ricorrenti eventi calamitosi, catastrofi e disastri, mediante difficili e controverse operazioni di “previsione”, “prevenzione” e “soccorso”.

La legislazione in materia, che si presenta complessa, stratificata e in costante evoluzione<sup>1</sup>, organizza il sistema di Protezione civile come “servizio nazionale”, permanente ma non centralizzato (come, di regola, avviene negli altri Paesi dell’Unione europea), bensì diffuso e reticolare.

Da una gestione episodica, burocratica ed eccessivamente centralizzata delle emergenze (affidata fino al 1970 al Ministero dei Lavori Pubblici e poi al Ministero dell’Interno), si è passati, con la legge fondamentale n. 225 del 1992 e successive modificazioni, alla creazione di una struttura organizzativa, stabile e “plurilivello”, composta dall’Amministrazione centrale e periferica dello Stato, dagli Enti locali (Regione, Provincia, Comune), dagli Istituti di ricerca scientifica e da ogni altra Istituzione, pubblica o privata, interessata.

Al vertice della promozione e del coordinamento dei servizi è preposta la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale si avvale dell’apposito Dipartimento della Protezione civile.

Il sistema operativo complessivo è tuttavia imperniato sul principio di “sussidiarietà”: dal primo livello di base – il Sindaco – al livello intermedio provinciale o regionale a quello nazionale, a seconda della gravità, dell’intensità e dell’estensione dell’evento emergenziale.

2. Un quadro complicato, quindi. Soprattutto se e quando spetta alla Magistratura intervenire, laddove l’emergenza evolva verso esiti drammatici (disastro, morte o lesioni personali, danneggiamenti ecc.), allo scopo d’individuare – in termini di certezza o quantomeno di alta probabilità logica, prossima alla certezza – i responsabili dell’evento e, ancor prima, i soggetti

<sup>1</sup> Per la più recente normativa di ampio “riordino” delle attività e dei compiti della protezione civile, cfr., da ultimo, il decreto legge 15 maggio 2012, n. 59, conv. dalla legge 12 luglio 2012, n. 100.

titolari di “posizioni di garanzia”, sotto entrambi i profili del concorso causale delle condotte umane nella determinazione dell’evento e della colpa per mancata o difettosa previsione e prevenzione del “rischio” e, infine, dell’adeguatezza del “soccorso” alle popolazioni colpite.

Vengono così in gioco le nozioni di “competenza”, “rischio”, “pericolo”, “causalità”, “colpa”: categorie basilari, queste, del diritto penale classico, le quali si muovono ai confini fra “diritto penale di evento” e “diritto penale del rischio” e si confrontano, nel prisma della post-modernità, con i principi costituzionali in tema di legalità e determinatezza della fattispecie criminosa, di responsabilità personale per fatto proprio e divieto di responsabilità oggettiva, di diritto di difesa e di presunzione di non colpevolezza dell’imputato.

3. In quest’ampia e complessa cornice s’inquadra l’odierno incontro di studio, che, autorevolmente aperto dalle acute e per alcuni versi amare riflessioni di Franco Gabrielli, Capo del Dipartimento della Protezione civile, si articola in due sessioni.

La sessione mattutina è introdotta da tre relazioni di base svolte da Francesco D’Alessandro, Professore di diritto penale all’Università Cattolica di Milano, da Franco Siccardi, Presidente della Fondazione CIMA, e da Luca Pistorelli, Consigliere della Corte di cassazione, ai quali è affidato l’onere di esporre, con chiarezza e semplicità di linguaggio, i nodi problematici e le questioni aperte.

Essi, prendendo spunto dalla concreta opera di previsione e prevenzione realizzata dal Dipartimento, hanno il compito, da un lato, d’indicare i limiti umani e fisiologici di ogni pur avanzata struttura organizzativa e di segnalare l’inefficienza di un paventato assetto della Protezione civile in forme meramente difensive, e, dall’altro, di prospettare soluzioni applicative ragionevoli nella sede del pur doveroso controllo giurisdizionale.

Il successivo dibattito, cui partecipano anche numerosi magistrati (Marilinda Mineccia, Procuratore della Repubblica di Aosta, Rocco Blaiotta, Consigliere della Corte di cassazione, e Renato Bricchetti, Presidente del Tribunale di Lecco), sulla base atto delle procedure e delle potenzialità operative delle strutture della Protezione civile e dei conseguenti limiti, mira a disegnare il perimetro delle azioni, dei poteri e delle responsabilità di “chi valuta” e di “chi decide”, di fronte a situazioni calamitose, disastri o emergenze.

E ciò, peraltro, nel prisma delle regole del diritto e del processo penale e nella consapevolezza degli aspetti critici trasversali che si palesano sul terreno

sia della previsione/prevenzione *ex ante* del rischio consentito, sia della causalità *ex post*, per eventi di danno correlati – spesso – a una molteplicità reticolare di fattori produttivi: con riguardo, quindi, a inferenze induttive e probabilistiche governate dal ragionamento giudiziale sulla base della prova scientifica e della regola di giudizio della colpevolezza, in termini di certezza o qualificata probabilità “al di là di ogni ragionevole dubbio”.

4. Il dramma del giudicare in situazioni di alta complessità e non facile decifrabilità fattuale non è una prerogativa della società postmoderna, è sempre esistito, lo era certamente già nel IV secolo a.C.<sup>2</sup>, mentre oggi – a ben vedere – si ravvisa una più matura consapevolezza dello sfondo e dei confini probabilistici delle attività di valutazione della prova e della decisione giudiziale.

Ma quest'acquisita consapevolezza dei limiti propri del “fallibilismo” delle scienze<sup>3</sup> ci obbliga, tuttavia, a essere più umili e prudenti nel trarre le conclusioni del ragionamento probatorio.

Sappiamo ormai che il criterio di valutazione e di giudizio dev'essere frutto di un equilibrato e completo apprezzamento dei fatti e delle circostanze, nella ricerca della responsabilità individuale e soggettiva, giammai di tipo meramente oggettivo o collettivo. E questo, inoltre, nel rigoroso rispetto delle garanzie costituzionali della responsabilità per fatto proprio e della presunzione d'innocenza dell'imputato fino alla condanna definitiva, sulla base della regola dell'oltre ogni ragionevole dubbio.

Queste regole fondamentali segnano il perimetro della complessità e talora dell'indecifrabilità della spiegazione causale di determinati fenomeni emergenziali, rispetto ai quali sono senz'altro utili e però non sufficienti neppure linee guida e protocolli operativi, perché rimane comunque ineludibile il dramma del giudicare in condizioni d'incertezza probatoria.

<sup>2</sup> ARISTOTELE, *Retorica*, II, cap. 25, 1402b, citato da F.M. PAGANO, *Principi del codice penale e logica de' probabili*, Napoli, 1824, ristampa anastatica del 1997, a cura dell'Unione delle Camere Penali Italiane: «non deve il giudice sentenziar sempre dalle cose necessarie [per le quali il sillogismo è necessitato e consequenziale], ma dalle verisimili ancora [quelle che sembrano secondo l'opinione comune corrispondenti al vero]». Nello stesso passo Aristotele rimarca che è questo il miglior modo di decidere le controversie e che «non basta confutare un argomento perché non è necessario ma si deve confutarlo perché non è verosimile».

<sup>3</sup> Per i principi di fondo dell'epistemologia popperiana, il “falsificazionismo” e il “fallibilismo” della scienza, cfr. K.R. POPPER, *Logica della scoperta scientifica*, Torino, 1998, *passim*.

D'altra parte, la salvaguardia dei beni e dei valori fondamentali, quali la vita, l'incolumità, la salubrità e l'ambiente, è ancora massimamente affidata – nel nostro Paese – alla giustizia penale, indipendentemente dalle regole e dalle dinamiche dell'etica pubblica e delle politiche di tutela nelle diverse sedi del processo civile o dell'ordinamento amministrativo, che anzi, spesso, rimangono inerti.

I valutatori e i decisori della Protezione civile, al pari dei giudici, devono perciò continuare a fare i conti col dramma della valutazione e della decisione in condizioni d'incertezza probatoria.

## RELAZIONI



FRANCESCO D'ALESSANDRO  
*Professore di diritto penale nell'Università Cattolica di Milano*

Nell'ambito dell'incontro odierno, a me è stato affidato il compito di approfondire l'analisi di uno dei numerosi profili problematici illustrati dal Prefetto Gabrielli nella propria relazione di apertura: mi riferisco al tema della corretta ripartizione delle responsabilità, nel caso in cui si verificano eventi avversi, tra il singolo operatore (l'individuo che svolge la propria attività nel contesto di un'organizzazione complessa) e il sistema organizzativo all'interno del quale egli svolge le proprie mansioni (in particolare, per ciò che oggi maggiormente ci interessa, nell'ambito dell'attività di protezione civile).

Il filo conduttore che guiderà le mie considerazioni sarà la consapevolezza che, di fronte alla concreta attività di gestione dei rischi (di tutti i rischi), si presentano all'attenzione dello studioso una serie di aspetti che necessitano di essere mantenuti rigorosamente distinti e che, tuttavia, si intrecciano tra loro secondo dinamiche che non possono essere trascurate, se si vuole realmente perseguire l'obiettivo di una tutela efficace dei beni giuridici. Mi riferisco, in particolare, ai tre diversi livelli che – normalmente – si attivano di fronte all'individuazione di un determinato rischio e che costituiscono il filo conduttore di questo incontro di studi: un primo livello, che può essere definito di “valutazione del rischio” (*risk assessment*), nel quale si è chiamati a effettuare previsioni circa la possibile verificazione di eventi lesivi; un secondo livello, che può essere indicato come “decisione sul rischio” (*risk management*), nell'ambito del quale si individuano le migliori strategie operative per la gestione del rischio precedentemente valutato; un terzo, eventuale, livello – che si attiva, normalmente, quando le due attività precedenti non si sono dimostrate in grado di evitare che il rischio si concretizzasse in eventi lesivi (tanto di danno, quanto di pericolo) di beni giuridici – relativo al “giudizio” sull'operato di chi ha valutato il rischio e deciso attraverso quali modalità gestirlo e, nei limiti del possibile, controllarlo.

Per affrontare il problema del rischio in maniera corretta e non parziale, ritengo che i tre livelli rappresentati dall'attività di “chi valuta”, di “chi decide” e di “chi giudica” debbano essere tenuti sempre presenti, pur con le peculiarità che caratterizzano ciascuno di essi, in quanto solo considerando tutte e tre le dimensioni della questione è possibile comprendere come ciascuna impatti sulle altre, in un equilibrio di azioni e reazioni che, se si punta all'ottenimento di uno standard soddisfacente di tutela, non può essere assolutamente trascurato dal sistema legislativo (tanto penale quanto extrapenale).

Il pericolo che si corre, limitandosi a un esame settoriale che, segmentando le diverse fasi, scompone i livelli di analisi del rischio considerandoli come delle monadi, è infatti quello di dar vita ad approfondimenti solo parziali e inadeguati alla complessità dei problemi, frutto di una sorta di “miopia” che consente – in assenza di lenti dotate del giusto potere rifrattivo – di cogliere soltanto le immagini più vicine all’occhio dell’osservatore, lasciando sullo sfondo aspetti che, lungi dall’essere dettagli irrilevanti, sono spesso fondamentali per effettuare valutazioni avvedute. Viceversa, proprio l’esame dell’attività di protezione civile rappresenta, a mio avviso, un’opportunità particolarmente propizia per prendere in considerazione tutti i diversi aspetti che connotano i momenti del “valutare”, “gestire” e “giudicare” in merito a un rischio, in modo da consentire all’osservatore – e in particolare, per ciò che riguarda maggiormente la mia competenza, al giurista – di determinare quale sia l’approccio più corretto con il quale affrontare tali problematiche.

Il punto di partenza della mia analisi è costituito dalla consapevolezza che ogniqualvolta si verifica un incidente di rilievo in un’organizzazione complessa – ad esempio, riprendendo quanto illustrato dal professor Siccardi nella sua relazione, la mancata tempestiva individuazione/segnalazione di un rischio alluvionale, che successivamente si concretizza in un evento lesivo in danno della popolazione – si avvia un procedimento giudiziario, il più delle volte in sede penale, orientato ad accertare cause e responsabilità dell’evento e a irrogare le dovute sanzioni ai soggetti ritenuti colpevoli. L’approccio utilizzato in tale contesto prende in considerazione, in modo pressoché esclusivo, gli errori e le mancanze degli individui (nell’esempio che ci riguarda, dei diversi operatori di protezione civile coinvolti nell’episodio), assumendo che le persone sbagliano, fondamentalmente, in quanto poco attente nello svolgimento dei compiti che sono stati loro affidati.

Si adotta, pertanto, un modello esplicativo di tipo lineare, incentrato sulla ricerca e sulla rimozione dei responsabili, trascurando il ruolo del contesto organizzativo nella genesi degli eventi avversi. Il fine ultimo di tale procedimento è dunque l’imputazione di una colpa individuale e la ricostruzione della catena causale spesso si ferma quando viene identificato un fattore personale o materiale (qualcuno o qualcosa) al quale può essere ascritta tale colpa. In tal modo si ottengono analisi superficiali, che non consentono miglioramenti organizzativi tali da prevenire il riaccadere di eventi simili.

Nella letteratura della sociologia delle organizzazioni l’approccio appena descritto viene definito come “approccio accusatorio all’errore”, ossia uno schema di analisi nel quale, in caso di errori e incidenti, ci si impegna

principalmente a cercare la persona ritenuta responsabile dell'evento per sanzionarla, lasciando in secondo piano i fattori organizzativi che possono aver contribuito a determinare l'adozione del comportamento tacciato di negligenza, imprudenza, imperizia. Ne consegue che, pur sanzionando la persona, continuano a persistere le condizioni di rischio e di possibile ripetizione dell'evento stesso, in quanto tutta l'attenzione è catturata dal soggetto che si situa nella "interfaccia dell'incidente" e che, normalmente, eredita falle e difetti dell'attività di chi progetta, organizza e gestisce il sistema organizzativo.

L'approccio accusatorio all'errore, incentrato sulla singola persona fisica più che sull'organizzazione complessa, sembra basarsi su alcune "buone ragioni", vale a dire una serie di ragioni che gli attori ritengono "buone"<sup>1</sup> in quanto costituenti una valida base per assumere decisioni ed effettuare scelte. Esse possono ricapitolarsi, in sintesi, come segue:

1. *Volontarietà dell'azione.* Ogni persona sceglie volontariamente le azioni da compiere. Poiché le azioni umane sono percepite come soggette a controllo volontario e sono implicate nell'80-90% degli incidenti, allora gli incidenti sono causati da negligenza, disattenzione, incompetenza, incoscienza, ecc. Ne deriva che chi sbaglia viene considerato "inadeguato".

2. *Rinforzo del senso di giustizia.* L'approccio accusatorio è emotivamente soddisfacente: a fronte di un grave errore, o di un disastro, l'individuazione del colpevole tende ad appagare le persone coinvolte per il danno subito.

3. *Convenienza strumentale.* Basarsi sulla responsabilità individuale ha indubbi vantaggi per le organizzazioni dal punto di vista legale ed economico, perché consente di mantenere inalterata la struttura organizzativa e le sue regole di funzionamento.

La ricerca delle responsabilità, secondo il "paradigma della colpa" appena illustrato, tende a indirizzare l'indagine verso l'individuazione di una o più persone che hanno commesso un errore e che, avendo il potere di controllo sulle proprie azioni, devono essere sanzionate per non aver esercitato tale potere nel modo corretto: il colpevole, molto spesso, viene così individuato nell'anello finale, nell'interfaccia uomo-macchina che ha attivato l'incidente. Quando l'analisi di un certo evento avverso viene condotta attraverso gli

<sup>1</sup> Il concetto di buone ragioni non ha qui alcuna valenza valoriale e positiva, come l'aggettivo "buono" potrebbe far credere, ma è indicativo delle ragioni che gli attori ritengono adatte per giustificare le loro azioni in determinate circostanze. Si tratta dunque di scelte razionali, anche se questa razionalità appare portatrice di effetti indesiderati che possono contrastare con parte delle motivazioni che hanno spinto gli attori ad agire secondo un approccio colpevolizzante (Boudon).

schemi dell'approccio accusatorio, allora l'attenzione si focalizza inevitabilmente sui singoli comportamenti inadeguati e sulle omissioni che hanno condotto all'incidente. Dal campo di indagine vengono così esclusi (o comunque radicalmente sottostimati) quei comportamenti relativi ad aspetti organizzativi, decisionali e di progettazione, che potrebbero aver avuto un ruolo non meno decisivo nel predisporre le condizioni per il verificarsi dell'incidente e che, se non rimossi, manterranno inalterata, per il futuro, la loro potenziale pericolosità. È certamente più facile individuare il soggetto a più stretto contatto con il sistema (il pilota dell'aereo, il medico, l'infermiere, il macchinista del treno, l'operatore di protezione civile, ecc.) quale responsabile dell'accaduto piuttosto che i fattori latenti, di natura organizzativa e manageriale.

Ciò accade per diversi fattori: perché si tratta di un procedimento più facile e immediato dal punto di vista cognitivo; perché tutto il sistema giudiziario penale è basato sull'assioma della responsabilità personale; perché talvolta le organizzazioni coinvolte hanno indubbi vantaggi, legali ed assicurativi, nell'attribuire all'operatore la responsabilità causale dell'evento; perché è diffusa una cultura della colpa basata sul modello del capro espiatorio. Già diversi anni fa, Drabek e Quarantelli (1967) sostenevano la perfetta razionalità dell'individuazione di capri espiatori a seguito dei disastri e l'utilità, per i gruppi dirigenti, dell'attribuire le colpe a singole persone: la loro incriminazione, e quindi la loro trasformazione in capri espiatori, diventa così un espediente per ritardare ed evitare mutamenti strutturali di tipo organizzativo, dal momento che l'opinione pubblica viene indotta a credere che la punizione esemplare dell'individuo "colpevole" possa servire come futuro deterrente.

L'approccio accusatorio, tuttavia, comporta una serie di "effetti perversi", detti anche effetti di composizione, che derivano, come conseguenze non desiderate, proprio dal tipo di approccio prescelto. Innanzi tutto, la ricerca del colpevole non cambia lo stato delle cose e non consente all'organizzazione di migliorarsi. In secondo luogo, un modello analitico che guarda esclusivamente al passato crea negli operatori un senso di paura per le possibili sanzioni e le eventuali controversie legali, ostacolando il *reporting* degli errori che non si siano tradotti in eventi lesivi (*near misses*) e inibendo l'apprendimento organizzativo.

L'approccio accusatorio, in altri termini, non consente di eliminare le condizioni di rischio e non esclude la possibilità che uno stesso evento possa ripetersi in futuro, in presenza di altri attori. Ciò in quanto tale impostazione metodologica, concentrandosi esclusivamente sulle responsabilità del singolo individuo, trascura irrimediabilmente tutti quegli aspetti organizzativi che

danno vita a rischi, che – se correttamente diagnosticati – potrebbero essere, il più delle volte, facilmente fronteggiati e resi innocui: si tratta delle c.d. “trappole d’errore”.

Per capire di cosa si tratta, è sufficiente prendere in prestito un esempio che deriva da un settore diverso da quello della Protezione civile, ma che chiarisce in maniera del tutto evidente il problema: esistono due composti chimici utilizzati in ambito farmacologico, da un lato il cloruro di sodio, innocuo per l’uomo, dall’altro il cloruro di potassio, potenzialmente letale se somministrato, per errore, al posto del cloruro di sodio.

Ebbene, come dimostra la seguente immagine, tratta da un lavoro del sociologo Catino, questi farmaci sono diffusi e disponibili sul mercato in confezioni praticamente indistinguibili dal punto di vista esterno, così determinando un rischio molto maggiore che il singolo operatore possa sbagliarsi e somministrare l’uno al posto dell’altro: si tratta, per l’appunto, di una vera e propria “trappola d’errore”, che dimostra in maniera emblematica l’inefficacia dell’approccio accusatorio all’errore.



Figura 1: Immagine delle confezioni praticamente indistinguibili di cloruro di sodio (innocuo per l’uomo) e di cloruro di potassio (potenzialmente letale).

Infatti, quando ci si trova di fronte a errori “generati” dal sistema organizzativo, la stigmatizzazione dell’individuo non risolve affatto il problema del rischio, ma lo lascia del tutto inalterato e pronto a ripresentarsi in maniera identica in futuro: proseguendo nell’esempio, se il singolo operatore sbaglia e somministra cloruro di potassio anziché cloruro di sodio, e così facendo uccide una persona, sarà sottoposto a processo penale e rimosso dallo svolgimento dei

compiti che maldestramente ha svolto. Ma se ci si limita a scaricare ogni responsabilità sull'individuo e non si pone rimedio, allo stesso tempo, alla "trappola d'errore" (ad esempio, organizzando il sistema di confezionamento e stoccaggio dei farmaci in modo da ridurre il rischio di confonderli), essa resterà lì pronta a scattare nuovamente, traendo in inganno anche l'operatore successivo e – ciò che più conta – facendo nuove vittime.

Oltre che per la scarsa attenzione ai profili di rischio connessi all'organizzazione, l'approccio accusatorio all'errore si contraddistingue anche per due fondamentali "distorsioni prospettiche", sulle quali è opportuno spendere qualche parola: l'*hindsight bias* e il *fundamental attribution bias*. L'*hindsight bias* è quell'errore nella valutazione di un fenomeno che si caratterizza essenzialmente per due aspetti: 1) l'effetto del "si sapeva bene", per cui gli analisti enfatizzano, col senno di poi, ciò che gli individui avrebbero dovuto sapere e prevedere; 2) l'inconsapevolezza dell'influenza che la conoscenza dei risultati esercita sulle percezioni dei fatti accaduti. I fatti, in altri termini, tendono ad apparire – dopo che si sono verificati – lineari ed evidenti invece che ambigui e caratterizzati da un insuperabile senso di "indefinito", come pressoché immancabilmente appaiono, in precedenza, ai protagonisti di quegli stessi accadimenti. Come segnalano i più accorti esperti di organizzazioni complesse, "etichettare un'azione passata come erronea è molto spesso un giudizio basato su differenti informazioni disponibili per le persone, dopo che l'evento è accaduto" (Catino).

Quanto al *fundamental attribution bias*, esso indica quella tendenza che porta ad attribuire la colpa per i cattivi risultati ottenuti all'incapacità e all'inadeguatezza di un attore, piuttosto che considerare tali cattivi risultati come il prodotto di una situazione specifica, o come il risultato di fattori situazionali al di fuori del controllo di tale attore.

Questi fattori – come segnalano da molto tempo gli esperti di sociologia delle organizzazioni – rendono difficile la discussione degli errori e la diffusione delle informazioni, in quanto le persone temono di essere colpevolizzate e gli errori vengono fundamentalmente attribuiti a tratti indesiderabili della personalità, alla mancanza di competenze o alla poca intelligenza, sicché la spinta più immediata – come ciascuno, nel proprio ambito di operatività, può senz'altro testimoniare – è quella di nascondere gli errori, sperando che essi non vengano a conoscenza della struttura organizzativa all'interno della quale si opera.

Siamo così di fronte alla peggiore delle conseguenze che possono essere innescate dell'approccio accusatorio all'errore, vale a dire il progressivo

diffondersi degli atteggiamenti di tipo difensivo. È ormai una consapevolezza acquisita dagli studiosi, alla luce di analisi condotte nei più disparati settori di attività (medicina, gestione del traffico aereo, protezione civile, ecc.), che la percezione di una prassi particolarmente rigorosa in tema di colpa professionale, tanto sul terreno della responsabilità penale quanto su quello della responsabilità civile (“chi giudica”), finisce con l’innescare una serie di modifiche – di carattere squisitamente reattivo – nei comportamenti di quanti sono quotidianamente chiamati a stimare e fronteggiare i rischi (“chi valuta” e “chi decide”). Il fenomeno, emerso soprattutto nell’ambito dell’attività medica – ma del quale, come detto, iniziano a rinvenirsi tracce anche in contesti caratterizzati dai medesimi profili problematici, come l’attività di protezione civile – si contraddistingue per la progressiva, regolare adozione di comportamenti finalizzati non tanto alla migliore gestione del rischio che si è chiamati ad affrontare, quanto al tentativo di ridurre le possibilità di essere personalmente coinvolti in un futuro contenzioso legale. Detto in altri termini, si deve prendere in seria considerazione l’opinione di chi (Merry e Smith, 2001; in Italia, Forti et al., 2010), con riferimento al sistema sanitario, osserva che lavorare sotto la minaccia – reale o anche solo percepita – di poter essere coinvolti in una controversia legale crea un clima di paura e insicurezza, che non conduce al miglior uso delle risorse umane operanti in sistemi organizzativi complessi, ma determina uno spreco di risorse impiegate in primo luogo nella tutela di sé stessi da possibili rischi di contenzioso legale.

Nel momento in cui, a causa di un approccio colpevolizzante nei confronti dell’errore, un comportamento antidoveroso di carattere involontario viene individuato come un segno di incapacità professionale e fonte di possibili conseguenze negative sul piano legale e/o disciplinare, è infatti inevitabile che tra gli operatori aumenti la propensione a nascondere i propri sbagli e a promuovere tutti quei comportamenti – non a caso definiti “difensivi” – volti a minimizzare il rischio di future controversie giudiziarie: la tutela della collettività potrebbe perciò diventare – in ragione dell’impatto psicologico di una prassi giurisprudenziale percepita come troppo rigorosa – un obiettivo che per l’operatore di protezione civile finisce col collocarsi in posizione subordinata rispetto a quello della minimizzazione del rischio di coinvolgimento personale in un procedimento giudiziario penale o civile.

È evidente, allora, come la persistenza dell’approccio accusatorio e di una cultura della colpevolizzazione individuale (*blame culture*) può facilmente tradursi in un fortissimo ostacolo alla creazione, nelle organizzazioni complesse, di una cultura orientata in modo efficace verso la protezione dei beni giuridici.

Il risultato, a mio avviso, non può che destare preoccupazione, innanzi tutto in ogni singolo cittadino: quando un sistema professionale percepisce sé stesso come sottoposto a un rischio continuo di contenzioso legale, esso non reagisce migliorando i propri standard ed evolvendosi in un sistema più attento e diligente, ma tenta di ridurre i rischi dei singoli operatori attraverso la ricerca di maggiori tutele formali, ben lontane dall'obiettivo di creare maggiore sicurezza per i cittadini.

Ecco perché, a mio parere, lo strumento giuridico del processo penale (che ultimamente, anche a fronte di una serie di eventi catastrofici, ha iniziato a interessarsi anche dello svolgimento dell'attività di protezione civile) si mostra strutturalmente poco adatto a governare questo tipo di dinamiche, proprio in virtù del fatto che i sistemi di imputazione giuridica sono, per la loro stessa natura, sistemi di imputazione individualizzanti, che hanno al centro della loro riflessione l'operato dei singoli.

Maggiormente fruttuoso, invece, si dimostra l'approccio all'errore di tipo "funzionale": un approccio, cioè, che guardi all'organizzazione e tenga conto della complessità dei sistemi e delle difficoltà che spesso si verificano non tanto per errori dei singoli individui, ma perché il modo in cui il sistema è organizzato favorisce il verificarsi dell'errore.

L'approccio funzionale all'errore parte da un principio che è radicato nell'esperienza di ciascuno: la fallibilità fa parte della natura umana. Cosa accade se si parte da questa consapevolezza e si rinuncia ad andare a caccia di un responsabile da poter additare come "colpevole"? Accade che i sistemi organizzativi si evolvono, passando da atteggiamenti di apprendimento passivo a dinamiche di tipo esplicativo, nelle quali l'errore non viene nascosto come la polvere sotto il tappeto, nella speranza che nessuno si accorga che è stato commesso, ma viene segnalato tempestivamente e portato all'attenzione di "chi valuta" il rischio, in modo che, nelle successive attività di gestione dello stesso ("chi decide"), se ne possa tenere conto, sviluppando gli opportuni miglioramenti organizzativi.

Con questo tipo di approccio "non colpevolizzante", l'operatore che non si sente più bersaglio immediato di una accusa si dimostra maggiormente disponibile a segnalare spontaneamente gli errori, in particolare quando si tratti dei c.d. *near misses*, ossia quelle situazioni in cui, pur essendosi verificate tutte le condizioni per la realizzazione di un evento lesivo (nel nostro caso, mancate o non tempestive segnalazioni, sottovalutazioni dei rischi, insomma errori insiti nel sistema dell'attività di protezione civile e potenzialmente forieri di conseguenze catastrofiche), il disastro fortunatamente non si verifica. In tali

casi, l'apprendimento da "ciò che non ha funzionato" può essere indubbiamente favorito da un approccio non colpevolizzante nei confronti di chi ha sbagliato, generando migliori conoscenze per la prevenzione di analoghi errori in futuro. In questa prospettiva, i casi nei quali si verificano i *near misses* somigliano un po' alla parte sommersa di un iceberg, che è infinitamente più grande rispetto alla punta che emerge sopra il livello dell'acqua ed è la sola visibile all'osservatore (che coincide, nel nostro esempio, alle situazioni in cui l'evento avverso si verifica, dando vita a conseguenze disastrose). Il sistema giudiziario – per sua natura – si concentra normalmente solo sulla punta dell'iceberg: tuttavia, per sviluppare una seria attività di prevenzione dei rischi, bisogna guardare in primo luogo alla parte sommersa, implementando tutte quelle pratiche operative in grado di ridurne, il più possibile, le dimensioni.

Ecco allora che è possibile trarre, in conclusione, qualche spunto utile per il dibattito che seguirà e analizzerà più da vicino i paradigmi giuridici attraverso i quali gli "errori" degli operatori di protezioni civile vengono oggi valutati dalla giurisprudenza.

Innanzitutto, è importante evitare di confondere concetti che devono restare distinti e sui quali, purtroppo, si creano spesso, anche tra i giuristi, equivoci molto pericolosi: il concetto di "previsione" è diverso da quello di "prevenzione" ed entrambi, soprattutto, sono diversi da quello di "precauzione". Confondere questi profili significa traslare impropriamente categorie tipiche dell'attività di "chi valuta" e di "chi decide" sul piano dell'attività di "chi giudica", veicolando messaggi scorretti tanto per coloro che lavorano sul campo, quanto per gli operatori del diritto.

In secondo luogo, bisogna a mio avviso evitare il più possibile di cadere nella distorsione del senno di poi, migliorando la comprensione dell'attività di protezione civile da parte di "chi giudica" e rifiutando la figura dell'operatore di protezione civile come operatore infallibile.

Infine, mi pare ormai imprescindibile la costruzione di una piattaforma linguistica comune tra i diversi livelli della "valutazione", della "decisione" e del "giudizio" sul rischio, in modo che sia possibile fornire, per ciascuno di tali livelli, risposte adeguate alla complessità delle sfide che la società contemporanea ci pone. Credo che siano queste le principali direttrici sulle quali iniziare a lavorare, secondo l'auspicio di reciproca collaborazione che ha animato la progettazione dell'incontro di oggi, e confido che questa breve relazione possa aver dato un utile contributo al raggiungimento dello scopo.

FRANCO SICCARDI  
*Presidente della Fondazione CIMIA*

*Capire l'incertezza: una questione di cigni*

La condizione di incertezza che si presenta al decisore di protezione civile, in una qualunque delle sue declinazioni, comunale, regionale o nazionale, è presentata con un esempio, relativo alle condizioni di rischio dell'asta terminale del torrente Bisagno in Genova. L'esempio fa riferimento all'inondazione del quartiere di Piazza della Vittoria nel novembre del 1992. Va detto però in questi atti, la cui pubblicazione segue di qualche mese la conferenza, che trenta giorni dopo la conferenza stessa condizioni meteorologiche estreme sull'arco Ligure produssero un nuovo evento di inondazione appunto nell'area qui descritta. Sei furono le vittime. L'organizzazione comunale di Protezione civile fu duramente criticata. Procedimenti giudiziari sono aperti.

L'esempio che si presenta può consentire una riflessione, da parte degli esperti di discipline diverse dalla meteorologia e dall'idrologia, sul concetto di colpa negli operatori del Sistema nazionale di Protezione civile.

*Introduzione*

Nassim N. Taleb, filosofo, saggista e matematico libanese naturalizzato statunitense, esperto di matematica finanziaria, attualmente docente al Polytechnic Institute of New York University ed all'Università di Oxford, pubblicò nel 2007 "*The blackswan: the impact of the highly improbable*". Nel libro, che ha creato intense polemiche negli ambienti matematici, sono rivisti profondamente i paradigmi della previsione degli stati futuri di un sistema, basata sull'osservazione degli stati passati. In sostanza la condizione umana che apprende dall'esperienza fa sì che le previsioni di ciò che potrebbe accadere, e rispetto alle quali bisognerebbe assumere decisioni per mitigare gli effetti dannosi, sono costrette all'interno di un tunnel mentale. Il tunnel della previsione è formato dall'esperienza dei passati eventi, tra i quali non appare quasi mai l'evento altamente improbabile, perché esso è assai raro e quindi quasi mai appartenente all'esperienza. Tuttavia le conseguenze dannose dell'evento altamente improbabile sono talmente grandi che, se pure rare, esse disegnano la nostra vita.

Il decisore di protezione civile è sempre di fronte a previsioni di eventi affette da incertezza, nelle quali – fortunatamente raramente – entra un evento altamente improbabile che crea conseguenze disastrose.

Porgo questa “verità” in modo che mi auguro sia leggibile affinché si possa valutare come essa influenza la “dimensione della colpa” degli operatori tecnici di protezione civile e dei conseguenti decisori.

### *Il teatro di evento*

La domenica 27 settembre si doveva giocare a Genova la partita di pallone tra Sampdoria e Milan. La partita fu sospesa dall’arbitro per pioggia di estrema intensità, e lo svolgimento degli eventi mi fu noto non solo dalle osservazioni strumentali e dalle cronache, ma anche dal racconto diretto di colleghi che “parteciparono” all’evento.

Così lo racconterò. Per chi non conosce bene la struttura urbana della città ho preparato l’immagine che segue (Figura 2).

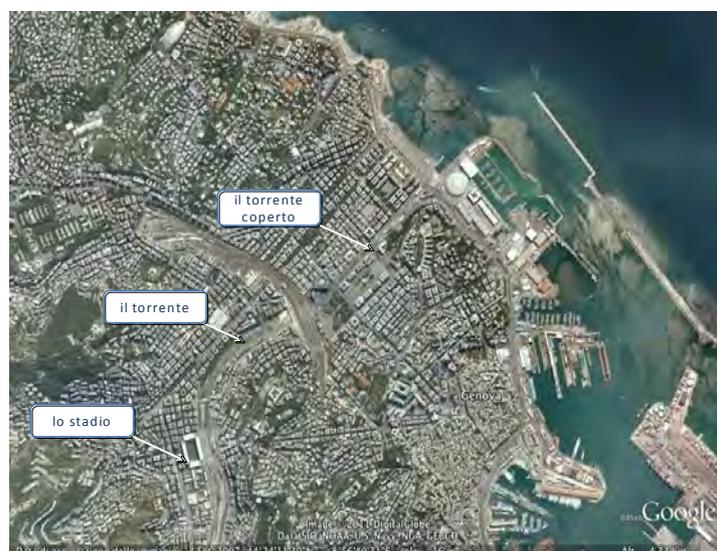


Figura 2: L’assetto urbano dell’ultimo tratto della valle del t. Bisagno, che scorre coperto in fregio alla piacentiniana Piazza della Vittoria.

Per raggiungere lo stadio i tifosi debbono recarsi alla stazione ferroviaria di Genova Brignole, che in Figura 2 sormonta l'inizio della copertura del torrente, attraversare in sottopasso il parco ferroviario e percorrere una delle due strade d'argine, per poco più di mille metri.

### *L'evento nell'Universo A*

Immaginiamo che il giorno prima della domenica della partita, in diecimila universi tutti uguali, con diecimila pianeti terra tutti uguali, con diecimila mediterranei tutti uguali, in diecimila golfi di Genova tutti uguali con diecimila città di Genova dall'assetto urbano uguale, siano state fatte le previsioni dello stato del tempo per il giorno dopo. Ed immaginiamo che in trecento di questi universi trecento sale situazioni tutte uguali abbiano emesso la stessa previsione: "Nella zona di allertamento centrale della Regione Liguria, che contiene tra l'altro il bacino del torrente Bisagno, pioverà con estrema intensità nel periodo da mezzogiorno – ora locale – fino a mezzanotte con una altezza di precipitazione totale dell'evento pari a 200 mm circa, od eventualmente di poco superiore".

Ovviamente la previsione non descrive con esattezza l'evento, ma è affetta da incertezza. Può avvenire che non piova esattamente sul bacino del torrente Bisagno, ma poco più ad est o poco più ad ovest, coinvolgendo altri bacini. Può avvenire che piova molto nelle prime ore dell'evento, e poi poco nelle ore successive, o l'inverso, pur rispettando il totale di circa 200 mm. In tutti questi casi la previsione, quando l'evento si sarà dato, si verificherà esatta, ma comunque affetta da incertezza: in ognuno dei trecento universi si darà con caratteristiche lievemente diverse, con conseguenze differenti, più gravi o più lievi a seconda dell'universo specifico.

Osserviamo ora uno dei trecento universi in cui l'evento si dà, chiamiamolo Universo A e descriviamo l'evento e le sue conseguenze.

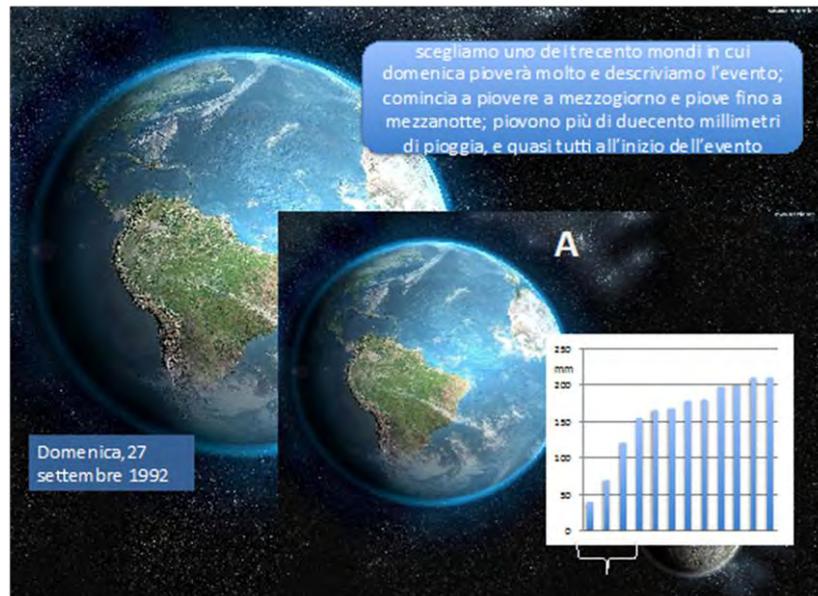


Figura 3: L'evento datosi nell'Universo A. In basso a destra lo ietogramma che mostra che della pioggia totale prevista nell'intervallo tra mezzogiorno e mezzanotte gran parte precipita nelle prime tre ore.

Sotto una pioggia battente i tifosi più ostinati arrivano allo stadio. Sono poco meno di diecimila in una struttura che ha capienza fino a quarantamila persone. Sotto ombrelli fradici attendono che le squadre scendano in campo. Alle tre del pomeriggio (allora tutte le partite si giocavano alla stessa ora della Domenica) le squadre e la terna arbitrale si presentano. L'arbitro chiama i due capitani e verifica, con loro, l'agibilità del terreno, che in realtà è un pantano. Lancia per tre volte il pallone, che per tre volte non rimbalza. L'arbitro fischia: la partita è sospesa. Gli spettatori si affrettano alle uscite e rapidamente imboccano le due strade d'argine, per raggiungere la stazione ferroviaria. Ormai sta piovendo da tre ore. Il torrente Bisagno ha superato il livello di piene rive. Nelle strade d'argine l'acqua ha tiranti di decine di centimetri. Si fa fatica ad allontanarsi in fretta. Nel frattempo, sotto la copertura, il livello delle acque raggiunge l'intradosso della struttura. La maggiore superficie bagnata della corrente riduce bruscamente la portata. Un'onda di riflusso esplose, verso monte, da sotto la copertura. Sormonta i parapetti e si espande nelle strade d'argine. Trascina vetture e pedoni, portandoli in seno alla corrente in alveo o portandoli verso i sottopassi del rilevato ferroviario. Inonda piazza della

Vittoria. Allaga i sottopassi della piazza e le botteghe che fortunatamente non sono aperte perché è Domenica. Corre per tutta la piazza, fino al mare.

In un'ora è tutto finito (Figura 4). Il numero delle vittime, dovuto alla coincidenza, del tutto possibile, ma altamente improbabile della sospensione della partita con l'esondazione del torrente, esondazione esplosiva retrograda per le condizioni idrauliche della copertura, è tragico. Tragico anche per aver travolto due professori ordinari di Costruzioni Idrauliche.



Figura 4: Alle cinque di pomeriggio, nell'Universo A, il 27 settembre 1992, in poco più di un'ora è tutto finito.

### *L'evento nell'Universo B*

Ora scegliamo un altro dei trecento universi, equiprobabile, nella previsione, dell'Universo A. L'unica differenza è data dallo ietogramma che si realizza. Piove circa metà della pioggia prevista nelle prime tre ore e l'altra metà nelle ultime tre ore (Figura 5).

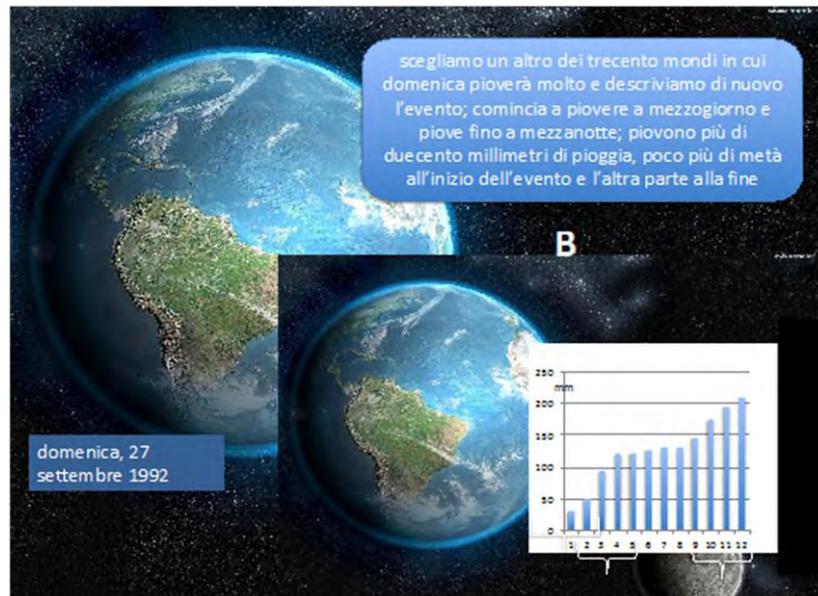


Figura 5: L'evento datosi nell'Universo B. In basso a destra lo ietogramma che mostra che della pioggia totale prevista nell'intervallo tra mezzogiorno e mezzanotte metà precipita nelle prime tre ore e metà nelle ultime tre.

Anche nell'Universo B i tifosi più ostinati arrivano allo stadio sotto una pioggia battente. Anche nell'Universo B sono poco meno di diecimila. Sotto ombrelli fradici attendono che le squadre scendano in campo. Anche nell'Universo B alle tre del pomeriggio le squadre e la terna arbitrale si presentano. L'arbitro chiama i due capitani e verifica, con loro, l'agibilità del terreno, che in realtà è un pantano. Lancia per tre volte il pallone, che per tre volte non rimbalza. L'arbitro fischia: la partita è sospesa. Gli spettatori si affrettano alle uscite e rapidamente imboccano le due strade d'argine, per raggiungere la stazione ferroviaria. Ormai sta piovendo da tre ore. Anche nell'Universo B il torrente Bisagno è al livello di piene rive. Nelle strade d'argine l'acqua ha tiranti di decine di centimetri. Si fa fatica ad allontanarsi in fretta. Il torrente fa paura. La gente si affretta, non solo perché piove. Ma nell'Universo B il livello del torrente sotto la copertura non arriva a toccare le travi di calcestruzzo che sorreggono la strada. Non si forma un'onda improvvisa di reflusso. Nell'Universo B in poco meno di un'ora i tifosi sono tutti in stazione, al riparo. Molte infreddature, ma nessun ferito. La pioggia dà

qualche ora di requie. Verso le nove di sera ricomincia a piovere. I versanti sono saturi per la pioggia del primo pomeriggio. Il torrente, già gonfio si ingrossa ancora. Verso mezzanotte, sotto la copertura, il livello delle acque raggiunge l'intradosso della struttura. La maggiore superficie bagnata della corrente riduce bruscamente la portata. Un'onda di riflusso esplode, verso monte, da sotto la copertura. Sormonta i parapetti e si espande nelle strade d'argine. Trascina vetture parcheggiate, rovesciandole in seno alla corrente in alveo o accumulandole verso i sottopassi del rilevato ferroviario. Inonda piazza della Vittoria e allaga i sottopassi della piazza e le botteghe. Fortunatamente è mezzanotte di una piovosissima domenica di fine settembre: non c'è nessuno in giro. Neppure i taxi della stazione. Neppure i barboni nei sottopassi. Anche nell'Universo B in poco più di un'ora è tutto finito. Al confronto con il disastro terribile avvenuto nell'Universo A non ci sono vittime. L'evento nell'Universo B, che nell'Universo B ha condotto alla esondazione esplosiva retrograda del torrente per le condizioni idrauliche della copertura in un momento di tarda notte in cui i genovesi sono tutti a casa è quasi altrettanto improbabile come quello dell'Universo A. E così, tra l'altro, due professori ordinari di Costruzioni Idrauliche sono ancora in ruolo. E Fabrizio De André cominciò a comporre "Dolce Nera".

### *Conclusioni*

Mediocristan: un mondo in cui gli esperti sono capaci di misurare l'incertezza del futuro dalle osservazioni del passato

Extremistan: un mondo in cui in qualche caso il futuro elude le misure degli esperti e li sorprende

Dove viviamo? Come dobbiamo imparare dal passato? Che errori sono possibili? Che responsabilità abbiamo quando sbagliamo? La società è attrezzata per rispondere all'impatto dell'altamente improbabile?

Perdoneranno i giudici e la società la nostra ignoranza? la nostra incertezza? l'essere esperti del nostro non sapere?

Prepariamoci per il cigno nero che avremmo potuto incontrare e non abbiamo incontrato.

LUCA PISTORELLI  
*Magistrato della Suprema Corte di cassazione*

Al sottoscritto spetta il compito di completare l'introduzione dell'odierno incontro affrontando un profilo giuridico dell'attività dell'operatore di protezione civile ulteriore rispetto a quello della rimproverabilità della condotta già approfondito in modo esaustivo dal professor D'Alessandro.

Inevitabilmente i limiti del mio intervento mi costringeranno a confrontarmi in maniera probabilmente fin troppo sbrigativa con alcuni istituti giuridici fondamentali del diritto penale e di ciò chiedo venia, ma è essenziale che noi tutti realizziamo che ciò quello di cui discutiamo e, in ultima analisi, ciò che tutti paventiamo, come accennato dal Prefetto Gabrielli nella sua prolusione introduttiva, è sostanzialmente una indiscriminata "offensiva" giudiziaria concentrata sugli errori d'azione degli operatori della protezione civile al fine di imputare ai medesimi eventi che sono la conseguenza di cause naturali.

Questo è un primo punto ineludibile. Gli eventi drammatici del tipo descritto nel suo intervento dal professor Siccardi sono innanzi tutto causati da fenomeni naturali. Già questo ci fa capire come la responsabilità di cui viene chiamato a rendere conto l'operatore di protezione civile, sia una responsabilità che scaturisce da dinamiche causali complesse, dalla sinergia cioè tra cause diverse alcune delle quali non sono in alcun modo controllabili dall'operatore medesimo.

È il terremoto o l'alluvione ad uccidere le persone, non l'operatore di protezione civile.

Ed allora è necessario comprendere le condizioni per cui il sistema chiama a rispondere l'operatore di protezione civile di eventi di questo tipo. E quando evochiamo la categoria dell'evento nell'ambito del diritto e del diritto penale in particolare, richiamiamo un'area ben definita e cioè quella per l'appunto dei reati di evento, cui appartengono l'omicidio colposo e le lesioni colpose, le fattispecie che più spesso vengono in conto in questi casi.

L'operatore di protezione civile, in definitiva, viene chiamato a rispondere per non avere valutato il rischio, o per averlo valutato male, o per aver gestito male la pregressa valutazione del rischio.

Il rischio che si determini un evento non è ancora il pericolo concreto che esso si realizzi, però, è tendenzialmente in presenza del solo rischio che l'operatore tiene i comportamenti che successivamente potranno essergli rimproverati, come, ad esempio, il non aver rilevato l'esistenza di un rischio ovvero, nonostante la sua rilevazione, l'aver assunto la decisione sbagliata per

gestirlo. Dalla mancata percezione del rischio o dalla errata gestione del rischio può scaturire il pericolo che l'evento accada, pericolo che a sua volta può non realizzarsi ovvero tradursi nell'effettiva produzione dell'evento medesimo.

Per addebitare l'evento all'operatore è allora necessario muovere dalla condotta che è possibile attribuire all'operatore, per giungere all'ultimo anello della catena causale e cioè, per l'appunto, la produzione dell'evento. E nel ripercorrere tale catena deve risultare possibile formulare un giudizio positivo sull'esistenza di una relazione causale tra quella condotta e l'evento.

Solo a queste condizioni, per il diritto penale, sussiste la responsabilità dell'operatore di protezione civile, prima ancora che si ponga il problema della rimproverabilità sul piano della colpa dell'evento. Ma il riscontro della effettiva integrazione di tali condizioni costituisce il vero problema. Perché se ci poniamo semplicemente nella prospettiva del rischio, quasi tutto è prevedibile e di conseguenza qualsiasi comportamento errato tenuto dall'operatore finisce per esprimere un'efficienza causale per aver implementato, per l'appunto, il rischio di produzione dell'evento. Ma se ci mettiamo invece nella prospettiva che ci è imposta dall'effettivo tenore delle norme penali – e soprattutto dei principi costituzionali che le governano – l'imputazione dell'evento ci richiede una prova effettiva della sua causazione in senso condizionalistico: cioè la condotta che noi addebitiamo all'operatore deve essere stata condizione necessaria della causazione dell'evento, ancorché non esclusiva, secondo il modello della sussunzione sotto leggi di copertura, nella cornice tracciata dai principi costituzionali.

È quindi necessario reperire una legge di copertura che ci spieghi che quel tipo di evento è effettivamente conseguenza di quel tipo di condotta, perché il rimprovero consiste per l'appunto nell'aver cagionato l'evento, tanto attraverso un comportamento commissivo, che attraverso un comportamento meramente omissivo. Nell'ottica dei reati di evento di cui si tratta non è invece rimproverabile l'aver semplicemente aumentato il rischio che determinati eventi si producano.

Ed è su questo punto che emerge l'insidia maggiore. Perché sicuramente nel giudizio condotto a posteriori si annida di frequente quella sindrome del "senno del poi" di cui parlava il professor D'Alessandro per la quale si finisce per confondere l'aumento del rischio con la produzione dell'evento. È dunque doveroso richiamare il giudice alla puntuale applicazione della legge penale. Se si vuole effettivamente addebitare determinati tipi di evento all'azione o all'omissione dell'operatore di protezione civile, particolare rigore deve essere conservato nel garantire che l'attribuzione dell'evento avvenga sulla base di una

prova effettiva e completa del rapporto di causalità tra la condotta rimproverata e l'evento determinato dalla calamità naturale.

Ed a questo punto emergono inevitabilmente degli interrogativi che ben potranno costituire da spunto per la tavola rotonda che seguirà.

Nella materia che ci occupa e nella spiegazione dei disastri naturali in genere riteniamo esistano leggi di copertura sufficientemente affidabili da spiegare il fenomeno causale, leggi, cioè, con un coefficiente esplicativo effettivo e spendibile ai fini dell'affermazione dell'interferenza causale dei comportamenti errati dell'operatore di protezione civile?

Sostanzialmente, quanta e quale scienza possiamo portare nel processo penale per spiegare che una errata valutazione del rischio è stata concausa delle morti e delle lesioni provocate da un evento naturale?

Su questo è necessario che ci interroghiamo perché, come è stato detto da chi mi ha preceduto, si riscontra a posteriori una fiducia fideistica in una scienza che, *ex ante*, al soggetto che decide ed opera non appare altrettanto in grado di fornire risposte così certe da poter essere tradotte in scelte comportamentali non equivocabili.

Ricollegandomi a ciò che, molto meglio di quanto io sia in grado di fare, è stato illustrato dal professor D'Alessandro, è poi doveroso interrogarsi su quanto sia corretto concentrare la risposta punitiva sul singolo operatore, sul mero ingranaggio, cioè, di una macchina organizzativa molto più complessa, quale è quella chiamata alla prevenzione delle conseguenze dei disastri naturali.

Il rischio è per l'appunto quello di cercare semplicemente un capro espiatorio, addossando al singolo individuo una colossale mole di responsabilità. È evidente che punire il singolo per un errore, a volte marginale, che in realtà si inserisce in una dinamica operativa ben più ampia e della quale non ha il completo governo, significa, ad esempio, addossargli la responsabilità della morte delle centinaia di persone causate da un terremoto nella presunzione che effettivamente al suo comportamento e solo al suo comportamento l'evento sia addebitabile.

È questo un aspetto del problema che non può essere trascurato nella riflessione a cui ci accingiamo, perché la giustificazione della punizione non è profilo secondario.

Al contempo è doveroso farsi carico anche dell'obiezione per cui la richiesta di una prova troppo rigorosa del nesso di causalità e la mancata valutazione delle condotte che aumentano i rischi di produzione degli eventi finirebbe per paralizzare l'effettività della tutela penale di beni giuridici che sono fondamentali nel nostro sistema costituzionale di valori. Obiezione che

personalmente respingo, ma che quantomeno spinge a chiedersi se in prospettiva sia possibile elaborare risposte sanzionatorie che trascendano l'alternativa tra la punizione del singolo operatore e nessuna punizione.

Ed ancora, se effettivamente non dovesse esistere possibilità scientifica di ricostruire in termini di causalità necessaria i rapporti tra le condotte commissive ed omissive degli operatori di protezione civile (soprattutto con riguardo all'attività dei previsorii) e quegli eventi, è doveroso altresì interrogarsi se possa avere senso, proprio al fine di non deresponsabilizzare eccessivamente gli stessi operatori (rischio in qualche modo simmetrico a quello della diffusione di comportamenti difensivi), introdurre fattispecie incriminatrici ritagliate non già sulla causazione di un evento, bensì sulla mera violazione di protocolli operativi e sull'aumento del rischio che questa determina. Soluzione che ovviamente non impedirebbe il ricorso agli attuali strumenti sanzionatori nelle ipotesi in cui vi sia invece l'eventuale possibilità di provare l'effettiva responsabilità anche per la causazione dell'evento. Soluzione la cui praticabilità, peraltro, deve fare i conti con il principio di offensività che pervade il nostro sistema costituzionale.

## INTERVENTI



GIOVANNI CANZIO: *Al dottor Blaiotta, consigliere della quarta Sezione penale e delle Sezioni unite della Corte di cassazione, chiedo di illustrare, in base alla ricca esperienza di giudice di legittimità, quali sono gli approdi giurisprudenziali più recenti e intriganti in materia di nesso di causalità materiale e di concause, di soggettività e gravità della colpa, di rapporti fra la soglia del rischio consentito e le regole cautelari.*

ROCCO BLAIOTTA, *Magistrato della Suprema Corte di cassazione*

Devo dire che il titolo dell'incontro "Chi valuta, chi decide, chi giudica" mi è molto piaciuto e mi ha molto aiutato. Mi sono facilmente messo al mio posto: sono quello che giudica e, quindi, non posso fare altro che parlare di ciò che accade nel contesto dell'attività di giudizio. Ne parlo a quelli tra voi che non siete giudici o giuristi, facendo uso però dei nostri strumenti concettuali, delle nostre categorie. Spero di farlo semplicemente.

Tutto ciò che sta attorno agli aspetti più squisitamente giuridici del nostro problema mi pare sia stato detto impeccabilmente. Abbiamo già compreso che la parola chiave, la categoria concettuale che domina la materia, è quella del rischio. Il rischio è il contrassegno della seconda modernità, del nostro presente. Si tratta di un rischio pervasivo, che si insinua sottilmente sotto la nostra pelle, crea inquietudine in forma di paura. Ci sono molti rischi che riusciamo ad interpretare quasi sempre solo in un modo ambiguo: sono rischi la cui percezione è influenzata fortemente, sia dal punto di vista politico-criminale che dal punto di vista giudiziario, dai contesti culturali, e non di rado da suggestioni emotive. Questo rischio sottile eppur palpabile, di fatto, determina un fortissimo bisogno di protezione. Una protezione che si esplica, naturalmente, in diverse direzioni ed i cui aspetti politico-criminali sono stati da tempo ampiamente discussi. Al riguardo sembra raggiunto un approdo largamente condiviso: gli strumenti di protezione devono essere in primo luogo preventivi; tuttavia, essendo in questione beni di grande importanza quali la vita e l'incolumità, non può essere certo negata alla radice la possibilità di utilizzare lo strumento penale. Si tratterà di un uso conforme alle caratteristiche dell'ordinamento penale: la pena come *extrema ratio*, imputazioni che esprimano il principio di colpevolezza e che, quindi, contengano in sé un ben definito rimprovero personale.

Il diritto penale è uno strumento inevitabilmente brutale che però cerca di affinarsi, alla ricerca degli strumenti per pervenire a un rimprovero che sia meditato, modulato, e che sia costruito attorno ad affidabili strumenti

concettuali. Lo strumento concettuale che a noi giuristi serve particolarmente nel contesto di cui discutiamo è costituito dall'istituto della colpa.

La colpa è una categoria sfuggente, ambigua, nella quale campeggiano spazi vuoti, omissioni, distanze a volte enormi tra la condotta e un evento che si scatena magari a distanza di decine di anni.

Questi spazi vuoti all'interno dei quali si snodano complesse e sottili catene causali devono essere spesso letti nei nostri processi ed è un compito tra i più difficili per noi giudici, che non abbiamo le conoscenze scientifiche necessarie.

Il compito diventa ancora più difficile quando entrano in questione le conoscenze biomediche, che per definizione sono complesse e sono caratterizzate dall'interazione sottile di fattori spesso eterogenei, difficilmente misurabili. Altrettanto difficili sono i processi nei quali compaiono componenti caotiche che rendono impalpabili e difficili i giudizi probabilistici della giurisprudenza. Nonostante queste difficoltà, noi dobbiamo tentare di governare la materia complessa sempre partendo dalla parola chiave "rischio".

In fondo l'imputazione colposa riguarda una condotta che eccede la misura del rischio consentito; un rischio che si realizza infine nell'evento; ed è proprio il rischio illecitamente innescato che si deve produrre nell'evento perché il fatto assuma rilievo penale. Questa catena tra il rischio e l'evento deve essere letta, assai frequentemente, attraverso le conoscenze scientifiche che costituiscono strumento insostituibile per la comprensione dei nessi causali.

Rischio consentito: è questa una espressione di vitale importanza. Vi sono diversi rischi. Rischi totalmente illeciti, come per esempio accendere il fuoco accanto ad un deposito di esplosivi. Poi, rischi totalmente leciti, come per esempio viaggiare in aereo, fare una passeggiata nel bosco, gestire una società autostradale anche nel periodo estivo che vede traffico ed incidenti crescere. Si tratta di attività di cui l'ordinamento penale, per definizione, non si interessa in un dato momento storico, perché si reputa che i rischi connessi siano accettabili e non abbiano bisogno di governo.

Esiste poi invece un'ampia categoria più sfumata, più difficile: il rischio è consentito entro determinati limiti. Si tratta di attività che comportano una misura di pericolosità in tutto o in parte ineliminabile e che, tuttavia, si accetta che vengano esercitate perché, per esempio, afferenti ad importanti ambiti produttivi, scientifici, medici. Il rischio non può essere evitato ma deve essere governato, mantenuto entro determinati limiti.

L'idea di rischio consentito ci conduce al punto centrale della discussione odierna: è difficile stabilire quale sia il punto di equilibrio, la linea di confine che segna il passaggio dal lecito all'illecito. Qualche volta vi provvede direttamente

il legislatore; vi provvede ogni tanto l'autorità amministrativa, indicando le modalità dell'attività; ma, nella maggior parte dei casi, questi vincoli di carattere normativo non si riscontrano ed, anche quando si rinvengono, spesso non sono esaustivi. Infatti le normative prevenzionistiche sono spesso datate o per qualche ragione inadeguate e quindi l'operatore è costretto a dover pur sempre acquisire gli strumenti di conoscenza o operativi necessari per governare, cautelare al meglio il rischio di cui è gestore.

Questa multiforme incertezza che caratterizza gran parte della moderne attività cui si interessa il diritto penale, conduce ad un risultato che per noi giudici è inquietante e che deve essere oggetto di profonda riflessione: l'arbitro che stabilisce il punto di confine tra il lecito e l'illecito è proprio il giudice.

Questa funzione di arbitro, di regolatore, rende davvero impegnativo il nostro lavoro e ci deve indurre ad una grande e profonda riflessione, con spirito di umiltà. Il fatto è che, più che moralisti, noi giudici siamo tecnici e dobbiamo tentare di comprendere in che modo la funzione equilibratrice che ci è di fatto demandata possa tradursi nella dinamica delle nostre categorie concettuali, in modo da essere gestita in modo equilibrato, oggettivo, razionale. Lo strumento è sempre quello della colpa che, come dicevo, è una figura oscura e, in alcune situazioni, si avvicina grandemente ed in modo pericoloso alla responsabilità oggettiva: accertata la condotta contraria alla norma cautelare, verificato l'evento, si traggono le conclusioni e si giunge spesso superficialmente all'imputazione.

Diverse elaborazioni dottrinali, con grande acutezza hanno messo in evidenza il lato squisitamente soggettivo della colpa. Noi non abbiamo tanto e solo bisogno di verificare la violazione della norma cautelare, la scarsa attenzione alle informazioni di tipo scientifico e tecnico, ma dobbiamo anche comprendere quali sono le circostanze nelle quali le valutazioni vengono compiute e le condotte vengono poste in essere: è, appunto, il profilo soggettivo della colpa che, in verità, è frutto più di costruzione dottrinale che di elaborazione giurisprudenziale. Noi giudici – devo ammetterlo – siamo spesso portati a valutare le cose come se accadessero dentro uno spazio vuoto, sotto una campana di vetro. Siamo istintivamente propensi a dimenticare tutto ciò che sta attorno al singolo accadimento.

Ma forse il quadro della giurisprudenza non è tutto negativo, giacché gli annali, a scrutarli con memore attenzione, non sono privi di preziosi insegnamenti. In tema di colpa e di accertamento della sua gravità, noi ci troviamo di fronte a una lunga storia spesso dimenticata, fatta di spunti

giurisprudenziali ed elaborazioni dottrinali. Se avrò tempo sarò lieto di aggiungere qualcosa di più preciso su questo tema.

GIOVANNI CANZIO: *Alle interessanti riflessioni del consigliere Blaiotta vorrei solo aggiungere che il giudice deve partire dalla ricostruzione probatoria del fatto per poi spiegare nella motivazione della decisione le ragioni del suo – libero – convincimento. Sicché, anche nella perimetrazione del rischio consentito, che sembrerebbe lasciata all'arbitrario apprezzamento giudiziale, vi sono tuttavia binari normativi, segnati dall'esigenza di correlazione fra prove e fatti e dall'obbligo della spiegazione razionale della decisione, che il giudice ha l'obbligo di offrire alle parti e alla società.*

RENATO BRICCHETTI, *Presidente del Tribunale di Lecco*

Ha ragione Rocco Blaiotta. Noi dobbiamo governare questa materia, in particolare governare la colpa. E forse, a pensarci bene, è proprio questa la ragione (il “governo” della colpa) per cui me ne sono andato dalla quarta sezione penale. Mi sembrava di vivere un altro diritto penale, un diritto penale fondato su principi diversi, appoggiato sulle sabbie mobili. Il mondo del diritto penale è il mondo della somministrazione delle pene: la pena dei processi lunghi, la pena del disonore mediatico, la pena dei costi della difesa e, non a caso la lascio per ultima, la pena per il reato.

Ma il mondo del diritto penale esige certezze e il giudice sente questo bisogno di certezza nello stesso modo in cui lo sente il destinatario della norma penale e del provvedimento che ne costituisce applicazione.

Ognuno di noi ha il diritto di sapere, ha il diritto di conoscere le regole che è tenuto ad osservare. Ha diritto di sapere e conoscere “prima”; solo così potrà legittimamente sentirsi dire che non ha osservato le regole, e che perciò gli sarà mosso pertanto un rimprovero, che potrà anche essere l'irrogazione di una sanzione penale.

Ebbene, nei reati colposi, segnatamente nei reati colposi di evento, si annidano invece i virus della incertezza; “maneggiare con cura, attenzione, prudenza, leggere attentamente le istruzioni”: questo avrebbe dovuto scrivere il legislatore sotto tutti i reati colposi, con una piccola postilla, nel bugiardino del codice penale.

Virus nel congegno della causalità (condotta-evento), anche se in questo settore lo studio delle sostanze antagoniste è ben avviato (vedi sentenza “Franzese” delle Sezioni Unite, redatta proprio dal presidente Canzio).

Anche in questo settore ci sono profili – è bene ricordarlo – che non hanno ancora trovato adeguata applicazione: penso al concetto di alta probabilità logica, a come viene usato questo concetto, al correlato giudizio sul carattere salvifico delle condotte omesse.

Leggo spesso concetti paludati da esercizi retorici, privi di argomentazioni concrete, di motivazione.

Mi accorgo in particolare della incapacità (o non volontà o superficialità) nel governare la prova per esclusione; prova per esclusione che giustifica, nei principi affermati nella sentenza “Franzese”, leggi con un indice di copertura basato su coefficienti medio-bassi.

Altro virus è nella colpa, nel giudizio di prevedibilità. Qui ho l'impressione che la forza difensiva degli antagonisti sia nettamente inferiore alla forza espansiva del concetto di prevedibilità.

Questo è il settore che più mi faceva soffrire.

Il sapere scientifico incerto è il capo di una specie di banda di virus; contigui sono i giudici che credono di avere cultura scientifica (e non ce l'hanno) e che non si interessano di governare il metodo dell'acquisizione della prova scientifica.

Interni alla banda sono gli interessi occulti che potrebbero governare le opinioni dei tecnici a cui sono appaltate le valutazioni essenziali in questa materia.

La composizione di questa banda è ampia. Il sapere scientifico incerto è comunque il capo; con l'incertezza del sapere scientifico non si può prevedere, non si possono creare regole cautelari.

Quando dico che il virus ha una forza espansiva superiore agli antagonisti, penso proprio alle regole cautelari che crescono a dismisura; e se le regole cautelari crescono, l'esigenza di certezza di cui parlavo all'inizio si dissolve.

Io non lo so “prima”, lo so “dopo” che cosa devo fare per non meritarmi quel rimprovero e, se lo so dopo, saltano i baluardi della democrazia di cui è espressione principale e fondamentale il principio di legalità, che è strettamente legato al principio di colpevolezza (principi simbiotici come ha spiegato la Corte costituzionale alla fine degli anni '80).

Le regole cautelari sono fondate, devono essere fondate, sul sapere scientifico.

La prevedibilità è il cuore della colpa; è ciò che serve ad evitare slittamenti verso la responsabilità oggettiva. Lo diceva Blaiotta prima; il confine può essere molto labile, ma questo confine molto labile tra responsabilità colpevole e responsabilità oggettiva, divide due mondi molto diversi, perché il mondo della

responsabilità oggettiva è il mondo che consente di sanzionare penalmente un soggetto non rimproverabile.

Il mondo della responsabilità oggettiva è il mondo per cui la pena viene applicata soltanto per il verificarsi di un determinato evento, correlato ad una condotta, al di là di ogni valutazione soggettiva della condotta medesima.

Quando parlo di sapere scientifico incerto, mi riferisco anche alla distanza che c'è – ed è normale che ci sia – fra il sapere scientifico del tempo della condotta e il sapere scientifico del tempo dell'accertamento, del tempo del giudizio, che possono essere profondamente diversi; quante volte accade di vedere che a distanza di anni si conosce la causalità specifica di una certa condotta che non si conosceva al momento del fatto?

Al momento del fatto si conosceva magari teoricamente il rischio; si capiva, si intuiva, soprattutto se l'attività era potenzialmente rischiosa, ma non si sapeva, non si poneva in correlazione quel tipo di condotta con quel tipo di evento. Includo nel sapere scientifico incerto anche queste tematiche. Mi rendo conto delle ragioni che possono portare ad una eccessiva dilatazione di questo tipo di risposta penale; mi rendo conto che c'è una domanda di giustizia intorno a certi fatti, soprattutto ai fatti che ottengono l'attenzione mediatica (spesso ci sono fatti altrettanto gravi che non ottengono l'attenzione mediatica); e mi rendo conto quindi che è sentita dalla generalità questa esigenza di cercare un responsabile, non voglio dire di trovare un capro espiatorio, però di sapere di chi è la colpa dell'accaduto. E il mondo mediatico amplifica questa richiesta di giustizia.

Attenzione però: il progresso tecnologico al quale ci sembra di assistere quotidianamente non è detto che porti sapere, e bisogna che questo la gente lo capisca. Bisogna far capire che spesso la scienza non offre gli strumenti adeguati per risolvere i problemi, pur comprendendoli, per risolvere situazioni gravi magari a fronte delle quali ci si trova a lavorare.

*GIOVANNI CANZIO: Al Procuratore della Repubblica di Aosta, dottoressa Mineccia, spetta il compito di descrivere come nasce l'indagine e l'investigazione preliminare, come si formula l'ipotesi accusatoria rispetto a fenomeni, come quelli in esame, correlati a molteplici e talora caotici fattori eziologici. Il pubblico ministero interviene solo sull'anello finale della catena, sul soggetto che ha realizzato l'ultimo atto, oppure anche sul difettoso funzionamento dell'organizzazione complessa e dei meccanismi del sistema? Di fronte a fenomeni che postulano almeno un fattore concausale per così dire "naturale", come riesce il pubblico ministero a isolare la portata causale della componente "umana"?*

---

MARILINDA MINECCIA, *Procuratore della Repubblica di Aosta*

Come è stato detto molto bene – e questo mi sembra uno dei concetti più significativi tra quelli sino ad ora emersi – la paura è sicuramente una cattiva consigliera.

Soprattutto la paura che gli operatori talora provano e che induce a tenere dei comportamenti difensivi – e quindi inadeguati – oppure provoca un rifiuto di autentico impegno – con conseguente mancanza di crescita di responsabilità – nello svolgimento di lavori e professioni così importanti e delicati per la collettività.

Proprio perché l'opera della magistratura non viene sempre vissuta come stimolo positivo a meglio operare, ma come forza paralizzante, potrebbe essere utile conoscere meglio alcuni aspetti problematici del processo penale rispetto ai quali, in modo analogo a quanto avviene per gli operatori di protezione civile, devono essere affrontate e prese decisioni molto complesse.

Quando avviene un evento tragico come la morte di una o più persone, i parenti delle vittime chiedono insistentemente di individuare dei responsabili e con il loro profondo dolore toccano in qualche modo la collettività e lo stesso pubblico ministero, il quale viene a trovarsi, sin dal primo momento, davanti a due parti: le vittime e le persone da iscrivere nel registro degli indagati, la cui responsabilità, soprattutto in questo tipo di reati, spesso non è chiara, ma possibile.

Sullo sfondo – ma con l'effetto di un “primo piano” – la presenza dei mezzi di comunicazione, con l'altrettanto fondamentale diritto/dovere di informazione, che si fa più urgente e pressante proprio nell'immediatezza dell'evento.

Il pubblico ministero ha il dovere di individuare i possibili responsabili e di farli partecipare ad alcuni importanti atti del processo per garantirne il diritto di difesa, tuttavia è inutile nascondere che questo fondamentale atto di garanzia, attraverso l'opera dei *media*, spesso si traduce in un vero e proprio atto di accusa che dai più sarà percepito come condanna.

Dilemma quindi su come regolarsi, posto che in ambito di protezione civile non è sempre agevole individuare subito con certezza le persone titolari di “posizione di garanzia”, ossia di tutti coloro che hanno un obbligo di controllo su “fonti di pericolo”, e che spesso per comprendere la dinamica di eventi di disastro sono necessarie competenze tecniche con alto livello di specializzazione.

La legislazione in tema di protezione civile è molto complicata – essendo il risultato di un processo legislativo che si protrae da quasi un secolo, con incessante stratificazione normativa – e gli studi scientifici, nonché i supporti tecnici per prevedere e monitorare situazioni di pericolo, sono in continua e costante evoluzione.

In sintesi, l'attuale sistema di protezione civile, in armonia con le più recenti tendenze della Pubblica Amministrazione, è una organizzazione non centralizzata, ma diffusa, a carattere policentrico e reticolare, permanente e precostituita rispetto all'emergenza, con lo scopo non solo del soccorso, ma anche della previsione e prevenzione degli eventi avversi e, pertanto, volta alla individuazione e studio dei possibili rischi, nonché alla predisposizione degli interventi, sia prima che al verificarsi dell'evento calamitoso.

Da una gestione episodica e sporadica dell'emergenza e da una conduzione fortemente centralizzata (affidata sino al 1970 al Ministero dei Lavori Pubblici e, successivamente, al Ministero dell'Interno), si è passati, con la fondamentale legge n. 225/1992 (che ancora oggi, pur modificata, è in vigore), alla creazione di una struttura stabile e precostituita rispetto all'emergenza, organizzata come Servizio Nazionale, in cui sono presenti l'amministrazione centrale dello Stato, gli enti locali, gli istituti di ricerca scientifica ed ogni altra istituzione ed organizzazione, anche privata, interessata.

Posizione di preminenza, per la promozione ed il coordinamento di tutte le attività, spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri (o suo delegato), che si avvale del Dipartimento della Protezione civile; tuttavia le attività di *previsione* e *prevenzione* delle diverse ipotesi di rischio, da attuarsi attraverso la *programmazione* e la *pianificazione*, devono essere concretamente realizzate dai diversi soggetti componenti il Servizio nazionale, sia a livello centrale che periferico, ed il magistrato deve concretamente individuare tutti coloro che, a vario titolo, avevano un obbligo di comportamento in relazione all'evento, sia sotto il profilo dell'azione che dell'omissione.

A complicare il quadro – sia per il magistrato che per gli operatori – sta la necessità di una chiara individuazione dell'*evento* di protezione civile, posto che la legge 225/1992 ha introdotto un modello di intervento a *geometria variabile* secondo cui, in caso di emergenza, la competenza ad intervenire – e la conseguente responsabilità – è determinata dal tipo di *evento* che si è manifestato o che si sta per manifestare.

Vengono classificati tre tipi di eventi: evento ordinario (fronteggiabile con interventi di singoli enti o amministrazioni); evento intermedio (che per natura od estensione comporta l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni);

evento straordinario (calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari con la presenza dell'amministrazione centrale).

Come si diceva, l'individuazione della *gravità* dell'evento può risultare problematica, soprattutto durante la manifestazione di una calamità non ancora conclamata nella sua pericolosità e intensità (si pensi, ad esempio, ad una situazione di intense precipitazioni atmosferiche per le quali non sia ancora individuabile l'evento *alluvione*), e non è affatto sempre scontata (sono stati, ad esempio, ritenuti eventi straordinari il crollo di un solo edificio e le routinarie emergenze in materia di rifiuti di alcune città italiane).

Da sottolineare inoltre che nel 1998, con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (collegato ad una delle c.d. leggi Bassanini), attraverso il conferimento (anche in materia di protezione civile) di funzioni amministrative ai Comuni (ad eccezione di quelle che richiedono unitario esercizio a livello regionale e di quelle *tassative* mantenute dallo Stato), si introduce il principio di *sussidiarietà*, altro aspetto cardine di questa materia.

In base a tale principio le funzioni politiche ed amministrative vengono attribuite al livello superiore di governo solo nell'ipotesi in cui il livello inferiore non riesca a curare gli interessi affidati.

In altre parole il principio di sussidiarietà colloca le funzioni amministrative – e quindi anche le correlate responsabilità – al livello più basso, più vicino ai cittadini e l'organo sovraordinato potrà intervenire in *aiuto* solo in seconda istanza, ovvero quando ciò sia giustificato dalla obiettiva esigenza di assicurare un esercizio unitario delle funzioni.

Questo principio non è sempre correttamente inteso dai suoi destinatari: ho avuto modo di constatare che alcuni Sindaci di piccoli Comuni di fatto intendono il principio di sussidiarietà come costante *sussidio* loro dovuto da parte dell'ente sovraordinato, ossia in modo esattamente opposto alla reale e innovativa portata di questo modo di strutturare la società, consistente nel conferire autonomia e responsabilità a chi, proprio per la sua collocazione non sovraordinata, dovrebbe avere una più idonea capacità di valutazione della situazione locale e dei concreti interessi correlati.

Infine, nel 2001, con la modifica del titolo V della Costituzione e degli articoli 117 e 118 della Costituzione (che ha, tra l'altro, *costituzionalizzato* il richiamato principio di sussidiarietà), la protezione civile diventa materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni (art. 117 Cost.), con la conseguente realizzazione di una pluralità di sistemi regionali di protezione civile (che pure dovranno attuarsi nel rispetto della Costituzione, dei vincoli dell'ordinamento

comunitario, degli obblighi internazionali, nonché dei principi fondamentali in materia di protezione civile stabiliti dalla legislazione statale, più sopra richiamati).

Gli attori di protezione civile si distinguono in *componenti* – con responsabilità di gestione, previsione e prevenzione del rischio – e *strutture operative* con interventi di natura squisitamente operativa.

Da evidenziare che in questo ampio e variegato quadro il Sindaco – definito l'*atomo* del sistema – è il più immediato e principale strumento di protezione civile, l'organo ordinario previsto dall'ordinamento, posto che il Ministro, il Presidente della Giunta Regionale, il Prefetto, sono qualificati come organi eccezionali e sostitutivi: il Sindaco dirige, coordina, indirizza, è Ufficiale del Governo e sovrintende alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico e adotta con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità e igiene, edilizia e polizia locale, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini nella forma della *ordinanza di necessità e urgenza*.

Non vi è dubbio, quindi, che per il pubblico ministero non sia facile individuare nell'immediatezza dell'evento i possibili responsabili (anche sotto il profilo omissivo) delle conseguenze (morte, lesioni, ecc.) di un evento calamitoso.

Il paradosso è che la necessità di ottenere notizie chiare ed esaurienti nell'immediatezza dell'evento si oppone al fatto che la fase delle indagini preliminari è strutturalmente delineata per consentire ampi approfondimenti, solo all'esito dei quali – e dopo necessario confronto con l'indagato, che deve essere messo in grado di conoscere tutti gli atti, nominare un proprio difensore, nominare un proprio consulente tecnico e di poter interloquire – il pubblico ministero deciderà se esercitare o meno l'azione penale.

In altre parole, all'esito delle indagini preliminari, potrebbe essere richiesta l'archiviazione della posizione di uno o più indagati che nell'immediatezza dei fatti erano stati ipotizzati come responsabili.

Anche se dico cose scontate per i giuristi, devo altresì sottolineare – posto che nell'ottica di questo incontro tra differenti professionalità la conoscenza dei meccanismi processuali può consentire una prospettiva più ampia e più corretta – che per addivenire alla condanna di una persona sono necessari numerosi e complessi elementi.

Oltre alla *condotta*, che può essere *commissiva*, ma in questi casi è spesso *omissiva* – trattandosi di comportamento che non è stato tenuto da parte di chi, titolare di *posizione di garanzia*, era stato investito di determinati doveri di cura e

di protezione di determinati interessi e persone – è necessaria la sussistenza dell'evento o, meglio, di una cooperazione nell'evento, e quindi di un *nesso di causalità* tra condotta ed evento; non devono sussistere *cause di giustificazione* tali da far venir meno l'*antigiuridicità* della condotta (ad es.: legittima difesa, stato di necessità, ecc.) e deve esservi l'elemento della *colpa*, quale atteggiamento soggettivo antidoveroso rispetto a ciò che era prevedibile e prevenibile.

Ciascuno di questi elementi deve essere provato.

Per quanto riguarda la colpa, in parole semplici, la stessa sussiste quando l'operatore avrebbe dovuto prevedere quello che sarebbe accaduto, al fine di prevenire l'evento delittuoso (come lesioni, morte, disastro, ecc.).

Non vi è dubbio, tuttavia, che tale previsione (che si riflette sulla valutazione della eventuale responsabilità del soggetto di protezione civile sotto il profilo della colpa) presenti, a propria volta, una notevole complessità tecnica.

Come spesso avviene – ad esempio nel progressivo svolgersi di un evento che potrebbe *a posteriori* essere qualificato come *inondazione* – l'operatore ha inizialmente a disposizione un *modello* di previsione, ossia uno schema matematico, frutto di complessi calcoli statistici, con valori molto incerti, che devono essere completati da altri dati concreti, assolutamente variabili in relazione alla porzione di territorio cui si riferiscono.

Precipitazioni, anche abbondanti, possono avere, infatti, un impatto differente, secondo il terreno o il corso d'acqua su cui cadono.

In un torrente il cui *letto* si è progressivamente innalzato per il deposito di detriti, vi sarà maggiore pericolo di esondazione rispetto ad altro corso d'acqua in cui tali detriti non si sono accumulati o sono stati eliminati.

Nei *Centri funzionali* – organismi istituiti nel febbraio 2004 (uno a livello nazionale presso il Dipartimento ed altri a livello regionale) quali *centri di controllo* del territorio con l'importante compito di raccordo tra il mondo tecnico-scientifico (che analizza, studia e *monitorizza* l'ambiente) e le autorità preposte alla gestione delle attività di protezione civile – esistono, a livello locale, appositi strumenti che rilevano questi dati e che, peraltro, è necessario sottoporre a costante controllo, sotto il profilo della trasmissione dei dati nel lungo periodo e dell'efficienza degli strumenti che li trasmettono.

Altro esempio potrebbe essere quello della necessaria valutazione della quota a partire dalla quale sta nevicando, poiché questo dato influisce significativamente sull'aumento o meno delle precipitazioni.

La necessità di *integrare* la previsione più generale, effettuata a livello centrale, con i dati specifici rilevati sul territorio (talora con differenze importanti anche

per zone non troppo distanti tra loro) implica delicate valutazioni in ordine sia alle decisioni che alle responsabilità.

Non si possono infatti sottovalutare le conseguenze operative e l'impatto sociale di una previsione errata di allerta.

La mancata evacuazione di un intero abitato, in effettivo pericolo di vita, può causare la tragica morte di una larga fascia di popolazione, ma lo spostamento non necessario di persone e cose, con tutti i problemi della gestione dell'emergenza, può, a propria volta, essere causa di problemi e ottenere, per di più, un effetto disincentivante sulla percezione del pericolo da parte di enti e cittadini.

Si tratta di decisioni delicate e complesse, che devono essere prese secondo la *miglior scienza ed esperienza* del momento storico, nel valutare le quali non bisogna, tuttavia, dimenticare che le risposte *scientifiche* non sono sempre univoche e che gli strumenti tecnici a disposizione, in modo analogo al settore medico, prendono in considerazione, ciascuno, un solo aspetto del problema, da completarsi con dati rilevati da altri tipi di analisi e da ulteriori complessive riflessioni.

Da evidenziare, comunque (come si diceva più sopra), che, per la sussistenza di *responsabilità penale* del soggetto di protezione civile in relazione ad un evento calamitoso, non è sufficiente accertare una *condotta colposa*, occorre anche la prova che il predetto *evento* sia stato *causato* da quella condotta.

La sussistenza del *nesso di causalità* tra condotta ed evento implica un discorso molto complesso da un punto di vista scientifico e, di conseguenza, anche sotto il profilo giuridico.

Un costruttore edile potrebbe, ad esempio, avere costruito male una casa che poi in effetti è crollata, e dunque essere stato *colpevole*, ma potrebbe accadere che lo stesso non debba rispondere penalmente per mancanza di *nesso causale* qualora il terremoto che ha colpito il villaggio abbia avuto una potenza tale che avrebbe distrutto qualunque cosa, costruita bene o male.

Nel caso, infatti, di *mancaza di rapporto di causalità* tra la condotta, pur censurabile, dell'operatore ed il pregiudizio subito dalle persone (nel bene della vita o dell'incolumità personale), se l'effetto lesivo si sarebbe comunque verificato, anche indipendentemente dalla condotta colposa tenuta dal soggetto di protezione civile, quest'ultimo dovrà essere assolto.

Il *nesso di causalità* può essere visto come "strano ragionamento", soprattutto agli occhi dei genitori delle vittime del crollo, ma è, di fatto, per l'indagato, una ulteriore garanzia del nostro ordinamento giuridico, che trova la sua fonte normativa nell'art. 41 del codice penale (secondo cui "le cause preesistenti,

simultanee o sopravvenute non escludono il rapporto di causalità tra l'azione od omissione e l'evento" – teoria della *condicio sine qua non* o della equivalenza delle condizioni – ma "le cause sopravvenute escludono il rapporto di causalità quando sono state da sole sufficienti a determinare l'evento").

L'accertamento del nesso causale tra la condotta colposa e l'evento è più semplice se la condotta si è estrinsecata in una azione.

Quando l'azione colposa è invece consistita in una omissione, ossia nel rimprovero di aver omesso cautele doverose, di non aver effettuato un intervento tempestivo, come l'evacuazione di un territorio (non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo: art. 40, comma 2, c.p.), il nesso causale viene costruito in termini ipotetici: si tratta di supporre mentalmente l'azione doverosa, che è stata omessa, come se fosse stata realizzata, e quindi ci si chiede se in presenza di essa l'evento lesivo sarebbe venuto meno.

Il tema è stato ampiamente trattato con riferimento alla responsabilità medica, ma è chiaramente riferibile anche all'argomento che stiamo trattando.

Le soluzioni giurisprudenziali tradizionali e dominanti (a partire dall'83, sino a data piuttosto recente) hanno optato, in considerazione dell'importanza dei beni della vita e dell'incolumità fisica, per un criterio valutativo a struttura probabilistica in base al quale – per la prova dell'esistenza del predetto nesso causale – si è ritenuta sufficiente (ad impedire l'evento) *una seria ed apprezzabile probabilità di successo*, anche se percentualmente limitata ed anche se inferiore al 50%.

Talora si è persino ritenuta sufficiente, per la sussistenza del nesso causale, la mancanza, da parte del soggetto operante, di una azione doverosa che avrebbe comunque aumentato la probabilità di salvezza del bene giuridico minacciato – c.d. aumento del rischio – in tal modo sostituendo, alla verifica della causalità, la sussistenza della colpa e del pericolo del bene giuridico protetto.

Nel 1999 e nel 2000 in alcune pronunzie della Suprema Corte si è richiesto invece – per l'esistenza del nesso causale tra la condotta omissiva dell'imputato e l'evento – la prova che un diverso comportamento dell'agente avrebbe impedito l'evento con un grado di probabilità molto elevato, quasi vicino alla certezza, cioè in una percentuale di casi prossima a cento.

Le Sezioni Unite della Cassazione nel settembre del 2002 con la nota sentenza "Franzese" (n. 30328, dell'11 settembre 2002), che ha preso in esame in modo approfondito i due diversi orientamenti e le loro implicazioni sul piano scientifico, sono giunte a conclusioni che, con la soluzione del problema,

ribadiscono l'illuminante criterio metodologico a cui deve sempre attenersi il magistrato nell'operare le sue valutazioni, anche le più complesse.

Le Sezioni Unite, in sintesi, hanno innanzi tutto ribadito che per la sussistenza della responsabilità penale è sicuramente necessario ravvisare anche l'elemento del *nesso causale* tra la condotta e l'evento, con un giudizio *controfattuale* in base al quale si possa ritenere che, ipotizzandosi come realizzata la condotta doverosa impeditiva dell'evento, quest'ultimo – tenuto conto di regole generalizzate di esperienza, ovvero di una legge scientifica, universale o statistica – non si sarebbe verificato, ovvero si sarebbe verificato in epoca significativamente posteriore o con minore intensità lesiva.

Le Sezioni Unite hanno affermato che la conferma o meno dell'esistenza del nesso causale tra comportamento omissivo ed evento lesivo non si può desumere automaticamente dal *coefficiente di probabilità* espresso dalla legge statistica.

Il parametro su cui basarsi non può che essere, per il diritto, quel ragionamento probatorio che, esclusa l'interferenza di fattori alternativi, si basa sull'alto o elevato grado di *credibilità razionale* o *probabilità logica* (tanto che in caso di *insufficienza di prova* sulla sussistenza del nesso causale, ovvero di assoluta incertezza sulla sua ricostruzione, si dovrà prosciogliere con formula ampia).

Non si tratta, quindi, di individuare il nesso di causalità in termini di certezza oggettiva *storica e scientifica*, con l'ovvio risultato che non sarebbe mai possibile pervenire all'affermazione di responsabilità per condotta omissiva, ma di raggiungere sul punto una *certezza processuale*.

In altre parole, si riterrà che la condotta omissiva abbia o meno causato l'evento lesivo, con "alto o elevato grado di credibilità razionale o probabilità logica", all'esito di un ragionamento basato sui principi fondamentali del processo penale, che sono la *non legalità della prova* (ad esempio in diritto civile, se richiesto da una delle parti, il giuramento può definire la controversia; in diritto penale persino la confessione di aver commesso un reato deve essere supportata da altri elementi probatori per portare alla condanna di chi si è dichiarato responsabile); il *libero convincimento del giudice* correlato all'obbligo di *motivazione* logica ed adeguata (che potrà essere in sé stessa impugnata), e la possibilità di ritenere una persona colpevole anche all'esito di un processo indiziario: come afferma l'art. 192, comma 2, c.p.p., l'esistenza di un fatto non può essere desunta da *indizi*, a meno che questi siano *gravi, precisi e concordanti* (poiché in tal caso costituiscono una *prova*).

Le Sezioni Unite non danno e non potrebbero dare soluzioni precostituite ma – a ben vedere in modo del tutto analogo a quanto avviene nel momento in

cui un soggetto di protezione civile deve assumere in tale ambito una scelta difficile – indicano, per raggiungerla, un percorso complesso ed impegnativo, all’esito del quale, sulla base di una molteplicità di dati da organizzare secondo rigorosi criteri metodologici, il magistrato dovrà raggiungere una decisione ragionevole e valida nel caso concreto, unico e non ripetibile.

Si potrà pertanto riscontrare la sussistenza di responsabilità in una situazione in cui la probabilità statistica che a un certo comportamento sia collegato un evento lesivo sia scarsa e, all’opposto, non riscontrarla in un’altra in cui quel collegamento sia invece, di solito, percentualmente alto, in quanto saranno decisivi i singoli fattori del caso concreto.

Come si può vedere, occorrono comunque molti elementi per costruire un processo e per comprendere se sussistano o meno le condizioni per l’esercizio dell’azione penale.

Non solo.

Dopo la fase delle indagini preliminari – nel corso della quale il magistrato del pubblico ministero lavora intensamente con la polizia giudiziaria e con i consulenti tecnici per comprendere le cause e la dinamica dell’accaduto, nonché i comportamenti tenuti da tutti i possibili attori del processo (e sottolineo che, soprattutto in questa fase, è davvero fondamentale l’accuratezza nella conoscenza del fatto) – qualora il pubblico ministero ritenga di non chiedere al giudice l’archiviazione, ma di *esercitare l’azione penale*, seguirà la fase del *dibattimento*, pure assai articolata e complessa, all’esito della quale il giudice si pronuncerà con una sentenza di assoluzione o di condanna (in alcuni casi, prima del dibattimento, vi è l’ulteriore fase di udienza davanti al GUP – Giudice dell’Udienza Preliminare – per un vaglio sull’esistenza dei requisiti per l’instaurazione della fase dibattimentale).

Seguirà un secondo grado di giudizio, che è l’appello, e poi ancora un terzo giudizio davanti alla Corte di cassazione che, tuttavia, non valuterà più i fatti ma solo le questioni di diritto.

Come si vede le garanzie sono molteplici.

Non vi è dubbio, tuttavia, che nella concreta applicazione delle norme solo l’etica umana e professionale dei magistrati requirenti e giudicanti potrà rendere il diritto quella forza viva e costruttiva che sola merita di essere definita giustizia.

Poiché infatti anche fra i giudici ed i pubblici ministeri, proprio come tra gli operatori di protezione civile, possono esservi persone con atteggiamento “difensivo”, o comunque non adeguato alla complessità e delicatezza della situazione, può accadere che taluni si limitino ad una applicazione

“burocratica” delle norme, si accontentino senza spirito critico di quello che afferma un consulente, e decidano comunque e sempre di esercitare l’azione penale.

Se è vero che il dibattimento è, per legge, il luogo privilegiato in cui si forma la prova, non si può trascurare il fatto che, da un lato, il destino del processo penale dipenderà in massima parte dal modo più o meno accurato con cui verranno condotte le indagini del pubblico ministero per ricostruire lo svolgersi dei fatti e le situazioni di responsabilità, dall’altro, che la scelta di instaurare la fase del dibattimento non può che essere presa con alto senso di responsabilità per le inevitabili conseguenze che comporta sugli indagati.

Chi svolge le indagini e chi giudica dovrebbe ispirarsi a tre fondamentali criteri: ascolto, consapevolezza della complessità, imparzialità.

Ascoltare persone al fine di ricostruire i fatti di un procedimento penale appare una azione ovvia, in realtà ascoltare con completezza ed autenticità implica sforzo e notevole impegno, come si può verificare riflettendo sul non sempre corretto modo di comunicare nelle relazioni personali.

A volte si ascolta una persona nel senso di *sentire* quello che dice, ma senza *comprendere* veramente il significato delle sue parole e la situazione nella quale si è trovata, perché non si è in grado di calarsi nella soggettività di chi racconta.

Il giudice, il pubblico ministero che conduce le indagini, l’operatore di polizia giudiziaria, devono sviluppare questa capacità, che *non* consiste nell’*identificarsi* con l’altro – perché altrimenti non si riuscirebbe a valutare – ma nel sapere *entrare nella soggettività umana e psicologica dell’altro*, per poi rientrare nella propria e quindi ritornare a vedere la situazione in modo globale, *dal di fuori*, con la serenità e il distacco dell’imparzialità.

Imparzialità è anche assenza di pregiudizi, costante tentativo di superare i propri schemi precostituiti; è anche, sempre, consapevolezza della complessità in sé stessi, negli altri, nelle situazioni di vita.

Il magistrato dovrà sicuramente ricostruire quale sia stata la situazione in cui si è trovato l’operatore di protezione civile e dovrà valutare la decisione presa da quest’ultimo e gli elementi di cui poteva, o avrebbe dovuto tenere conto, con riferimento a quel preciso momento.

In altri termini tutte le valutazioni sul comportamento tenuto (o che si sarebbe dovuto tenere), e in particolare sulla prevedibilità ed evitabilità dell’evento, devono essere riferite (e di fatto lo sono sempre, secondo quello che i giuristi definiscono giudizio *ex ante*), al momento in cui l’operatore ha agito, momento che precede l’accadimento dannoso e nel quale non poteva

certo esservi quella chiara visione della gravità dell'evento che si acquisisce dopo il suo verificarsi.

La ricostruzione di questa delicata fase si baserà sul metodo, più sopra delineato, del *mettere insieme* indizi gravi, precisi e concordanti, per addivenire ad un giudizio in grado di escludere che possano esservi interpretazioni alternative.

Ciò che si richiede agli operatori di protezione civile è pertanto di agire in modo consapevole e responsabile secondo la miglior scienza ed esperienza del momento storico: nessun rimprovero si potrà muovere loro di fronte a scelte motivate e ragionevoli, anche se ad esse non dovessero conseguire effetti positivi.

Spesso la responsabilità penale si verifica in presenza di negligenza evidente, totale carenza o inadeguato controllo delle fonti di pericolo, assenza di consapevolezza di ciò che si doveva fare per colpevole "mancanza di sapere".

Vi sono poi le c.d. "trappole di errore", ossia l'essere indotti a sbagliare da strumenti che dovrebbero invece aiutare a lavorare meglio.

Se non si esercita adeguata vigilanza e non si rimane "padroni" del proprio pensiero, anche un computer (che pure aiuta a lavorare di più e meglio), a causa di un *copia-incolla* sbagliato, può portare ad effetti devastanti.

In modo analogo: il rispetto del *protocollo*, ovvero la rigorosa applicazione di *linee guida*, non possono di per sé garantire la mancanza di responsabilità dell'operatore.

Anche questi sono strumenti utili, che è doveroso conoscere, ma che restano strumenti, di cui sarà sempre indispensabile valutare l'applicazione al caso concreto, posto che la presenza di variabili diverse e molteplici può modificare in modo significativo il quadro di riferimento.

Rigide valutazioni precostituite rischiano inoltre di paralizzare qualsiasi attività operativa e sono incompatibili con una reale assunzione di responsabilità dell'essere umano.

Per sorridere, portando alle estreme conseguenze l'atteggiamento "difensivo", pensiamo al medico che di fronte ad un paziente grave, affetto da diverse patologie, anziché soccorrerlo con "intuito clinico", gli prescrive una interminabile serie di esami clinici, all'esito dei quali, lo sfortunato morirà, senza che gli sia stata prestata alcuna cura.

Mi sento di affermare che chi ha agito con coscienza e con motivazioni responsabili non deve temere alcun giudizio, anche se talora i limiti della condizione umana possono comportare difficoltà e ostacoli prima di ottenere il riconoscimento della verità.

Metodo utile per l'operatore potrebbe essere quello di lasciare traccia, anche per iscritto, dei ragionamenti e delle motivazioni che lo hanno indotto ad una determinata scelta.

Non vi è dubbio, comunque, che per operare in modo adeguato in tutti i settori, più volte richiamati, della pubblica amministrazione, della ricerca scientifica e della magistratura, è necessario sviluppare costantemente, in ciascuno di essi ed in modo reciproco, conoscenze ed approfondimenti anche in ambiti diversi dal proprio.

La "interdisciplinarietà" dovrebbe essere intesa sempre di più non come semplice "scambio" di nozioni o divisione di compiti, in cui ciascuno si limita a registrare le conclusioni dell'esperto, ma come "costruzione di un nuovo sapere" da sviluppare nel corso della propria attività lavorativa e ben prima della ipotetica instaurazione di un processo penale, oltre che, eventualmente, durante lo stesso.

In questa nuova visione del modo di rapportarsi, ciascun "tecnico", pur attenendosi alla sua specifica competenza e professionalità, dovrebbe considerare doveroso motivare e far conoscere il percorso del proprio ragionamento con un linguaggio chiaro e comprensibile ed inoltre accettare, per valutarle e prenderle in considerazione, le osservazioni provenienti da chi non appartiene al suo settore di appartenenza.

Questa preparazione a carattere interdisciplinare già da anni viene auspicata e promossa all'interno della magistratura attraverso la creazione, nei singoli Uffici giudiziari, di gruppi di magistrati (ovvero di singoli giudici o pubblici ministeri, secondo l'ampiezza dell'ufficio), che trattano in modo *specializzato* materie che presentano caratteristiche particolari, posto che la complessa attività del decidere richiede adeguata comprensione delle questioni tecniche, anche quando le stesse vengono affidate a periti e consulenti.

Il processo penale, essenzialmente volto a verificare la responsabilità del singolo nel caso concreto in base a norme previamente tipizzate nei loro contenuti e nella descrizione dei comportamenti, tra le sue funzioni ha anche quella di costituire per tutti un importante stimolo a operare con maggiore consapevolezza e senso di responsabilità.

Attraverso l'applicazione delle norme si trasmettono, infatti, importanti messaggi, che i *media*, a propria volta, diffondono e interpretano con un'opera quanto mai rilevante e delicata.

In relazione a numerosi temi di grande interesse, come quello che stiamo trattando, proprio l'attività della giurisprudenza, insieme a quella del Legislatore (che talora interviene per modificare le norme) ed alla valutazione che di

entrambi i fenomeni ne danno i consociati, sollecitati dai *media*, sono di fatto lo specchio del modo di sentire e di vivere diritti, doveri e valori in un determinato contesto sociale.

Non vi è dubbio che nella nostra società sia in atto una grande rivoluzione nel modo di considerare eventi che in passato erano ritenuti pura fatalità.

Oggi la scienza consente di intervenire sugli eventi naturali avversi, di prevederli per diminuirne o limitarne gli effetti e, in qualche caso, persino di dominarli, sebbene mai completamente.

Diversi anni fa questi stessi eventi erano vissuti sempre come fato inesorabile di fronte al quale l'uomo non poteva che subire e sperimentare la propria radicale debolezza, oggi l'opinione pubblica pare esigere sempre e in qualsiasi situazione un responsabile.

Da un lato si è fatta finalmente strada la consapevolezza che spesso ci troviamo a gestire situazioni negative create da altre generazioni prima di noi e che anche noi, a nostra volta, stiamo creando per le generazioni future condizioni di vita sfavorevoli e forse drammatiche; dall'altro si è portati a pensare in modo troppo semplicistico che per ogni situazione esista un rimedio e che ciascuno possa pretendere dallo Stato la salvaguardia completa della propria vita, della propria salute e dei propri beni.

Una risposta a questo problema potrebbe essere data riflettendo su due aspetti, strettamente correlati tra loro, di cui non abbiamo ancora parlato, ma che sono essenziali nel quadro del *sistema protezione civile* sin ora delineato.

Mi riferisco alla necessità di adeguata sensibilizzazione dei cittadini su questi temi con particolare riferimento ai problemi specifici del territorio ove dimorano ed alla fondamentale importanza di una loro partecipazione, attiva e responsabile, non solo nella fase – si spera eventuale e remota – del manifestarsi di un evento calamitoso, ma anche, e soprattutto, in quelle antecedenti di previsione, programmazione, prevenzione, con una effettiva presa di coscienza della complessità delle situazioni e della parte di responsabilità di ciascuno nelle scelte economiche, politiche e persino della quotidianità.

Il concetto di resilienza (da *resalio*, risalire sulle imbarcazioni rovesciate), fondamentale nella prospettiva dell'argomento che trattiamo, indica la capacità di un sistema di resistere e reagire ad urti improvvisi e destabilizzanti e presuppone una elevata autonomia personale, ossia il contrario dell'atteggiamento di chi aspetta che altri risolvano i problemi al suo posto.

Nei cittadini, che sono i primi destinatari ed anche i fondamentali attori di tutto il sistema di protezione civile, dovrebbe essere rafforzato il senso di responsabilità personale e, ove esiste, l'aumento della percezione del rischio.

Le tre basilari chiavi metodologiche di ogni attività di protezione sono, infatti, *conoscenza, coscienza, autodifesa*.

La conoscenza delle situazioni di pericolo (da cui possono svilupparsi coscienza e autodifesa) dovrebbe essere alimentata, diffusa e comunicata, in modo adeguato e comprensibile, dagli appartenenti al mondo scientifico, tecnico e politico-amministrativo, tra loro concordi nelle più rilevanti scelte operative; i cittadini dovrebbero, a propria volta, impegnarsi e divenire più responsabili nella gestione del proprio territorio ed anche nel corso delle emergenze.

Si pensi, per fare qualche esempio, alle decisioni di comunità o imprenditori di costruire abitati in luoghi pericolosi; all'importanza, nel corso di un evento calamitoso, del modo in cui avviene la *comunicazione* circa il pericolo e la criticità delle situazioni, soprattutto in considerazione del diverso significato che a tale parola attribuiscono i tecnici ed i non addetti ai lavori.

Credo sia indispensabile impegnarsi ad ogni livello, sociale e lavorativo, perché siano evitate superficialità e chiusura nel ristretto orizzonte dei propri interessi.

Soprattutto dovrebbe essere diffusa, sempre di più, la consapevolezza delle profonde *interconnessioni* tra le azioni di ciascuno e quelle della società in cui viviamo e che andiamo costruendo.

Quanto al senso di "giustizia" innato in ogni essere umano, che ogni cittadino pretende e che i magistrati hanno il difficile compito di attuare, ritengo che solo dall'impegno e dall'approfondimento privo di pregiudizi possano nascere azioni costruttive in grado di non mortificarlo.

Infine, poiché il tessuto vivo di una società è costituito, in ultima analisi, dalle singole persone e dai legami significativi che ciascuno forma con coloro con cui sceglie di condividere il cammino della vita, è dalla responsabilità dei singoli e dei gruppi in cui esiste autentica coesione, dal loro onesto operare e dalla loro capacità di mettersi in discussione, di ricercare la propria crescita interiore e di accogliere una visione del mondo più ampia e unitaria, che può nascere un reale cambiamento e una stabile capacità di opporre la più valida resistenza possibile agli "eventi" avversi.

GIOVANNI CANZIO: *Ho molto apprezzato l'umiltà con cui la dottoressa Mineccia, in veste d'investigatrice, si è posta di fronte a siffatti, complessi fenomeni. Occorre ora prestare ascolto ai saperi e ai mestieri che i giudici meno conoscono. Come opera nella realtà la Protezione civile? Quali sono gli strumenti tecnico-scientifici e le risorse di cui si avvale prima, durante e dopo il verificarsi di una situazione emergenziale che può avere esiti disastrosi in termini di perdita di vite umane e di gravissimi danni? Prende dunque ora la parola la dottoressa Paola Pagliara, Dirigente del Dipartimento della Protezione civile, alla quale chiedo: in un Paese come l'Italia che versa in serie difficoltà di bilancio e in cui il risparmio dei costi è diventato un imperativo categorico, come possono convivere, da un lato, le accresciute domande di sicurezza proprie di una società del rischio e, dall'altro, le ristrettezze dei flussi finanziari a disposizione del Servizio nazionale di Protezione civile? La capacità operativa e l'intelligente organizzazione del Servizio riescono a contenere ragionevolmente gli effetti perversi di questa forbice?*

PAOLA PAGLIARA: *Dirigente del Dipartimento della Protezione civile*

Tornando alle migliaia di mondi possibili nel lontano 1992, è necessario prima di tutto sottolineare come in quegli anni il sistema previsionale poteva contare su strumenti tecnologici e conoscenze scientifiche sicuramente molto inferiori a quelli attuali, ma anche di un contesto normativo non definito in cui non erano stati ancora individuati ruoli e responsabilità di chi doveva valutare e di chi doveva decidere.

La norma sul sistema di allertamento nazionale<sup>1</sup>, operativa da poco più di sei anni, dal 2004, ha individuato con precisione chi, nell'ambito del Servizio nazionale di Protezione civile, ha la responsabilità della valutazione e dell'emissione delle previsioni, e chi ha la responsabilità dell'allertamento a livello regionale. Tale norma ha altresì definito a chi è affidato il compito di approfondire la conoscenza scientifica e di fornire a chi opera gli strumenti per renderlo in grado di decidere nel migliore dei modi possibili.

Oggi, in Italia, sono quindi identificati per legge almeno una ventina di possibili capri espiatori, che sono i responsabili dei *Centri funzionali* regionali e centrale, che sono stati identificati dalla norma come le strutture deputate alle attività di previsione e monitoraggio dei fenomeni meteorologici, idrogeologici

<sup>1</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2004 e s.m.i. "Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale, statale e regionale, per il rischio idrogeologico e idraulico ai fini di protezione civile".

e idraulici. Ma se è vero che tali fenomeni sono considerati in linea generale prevedibili, è necessario approfondire il tema e chiedersi in che misura lo sono realmente e quali strumenti previsionali sono disponibili agli operatori del settore. Voglio richiamare di seguito alcune delle tematiche tuttora oggetto di riflessione.

### *I modelli matematici*

Da una parte la comunità scientifica ha negli anni studiato e realizzato nuovi modelli matematici sia nell'ambito della meteorologia che dell'idrologia e dell'idraulica; tali modelli forniscono risultati che, come ricordato oggi più volte, sono tuttora affetti da diversi gradi di incertezza. Nei modelli probabilistici tale incertezza è numericamente individuata ed associata ai risultati dei calcoli, mentre nei modelli "deterministici", le previsioni non sono associate ad una quantificazione del grado di incertezza, ma questo non deve erroneamente indurre a pensare che siano "certi".

### *La conoscenza degli eventi passati*

L'altro strumento fondamentale a disposizione degli operatori è la conoscenza dei fatti del passato, cioè la statistica degli eventi storici, sulla base della quale è possibile individuare procedure di valutazione basate su sistemi di valori di soglia, associati a dati tempi di ritorno e la cui previsione di superamento rende possibile la valutazione della criticità degli scenari di danno attesi.

Ambedue gli strumenti, sono utilizzati al fine di rendere il più possibile oggettiva, la valutazione previsionale, pur nella consapevolezza che la componente di valutazione soggettiva basata sulla esperienza degli operatori, condurrebbe spesso ad una migliore previsione, a fronte però dell'inserimento nel processo valutativo di elementi non facilmente rappresentabili in una procedura codificata.

### *La procedura o il protocollo operativo*

La procedura è oggi considerata la principale tutela di chi opera nell'ambito di contesti di incertezza e il lavorare per il perfezionamento di tali procedure è un obiettivo primario del sistema di protezione civile.

D'altra parte, è stato più volte evidenziato – ed io non posso che confermare – che nell'attività operativa ciascuno di noi introduce una componente emotiva che può influenzare il nostro atteggiamento in maniera quasi sistematica. Infatti, dopo un evento che si dà, pur non previsto e che vede magari anche il coinvolgimento giudiziario di qualche collega, la paura di sbagliare aumenta e conduce ad assumere atteggiamenti difensivi di autotutela che noccono alla serenità della valutazione quotidiana e a lungo andare annullano l'efficacia dell'intero sistema conducendo all'emissione di eccessivi falsi allarmi. In tali condizioni di stress emotivo non solo vengono tralasciati, tutti quegli elementi soggettivi basati sull'esperienza e la conoscenza personale che non possono essere tradotti in procedure operative documentabili, ma si assumono costantemente come possibili i più gravosi scenari previsionali, nell'intento di ricomprendere nella propria previsione l'intero ambito di incertezza che è intrinsecamente associato alla valutazione.

### *Il rischio accettabile*

Stante che la decisione in condizioni di certezza non è perseguibile, aiuterebbe molto gli operatori del campo della previsione conoscere a priori qual è il livello di rischio che può essere definito come accettabile. Il più delle volte il giudice si trova a dover definire *ex post*, quale confine fra il lecito e illecito, l'accettabilità di un rischio che l'operatore deve invece valutare *ex ante*, potendo disporre di una quadro di conoscenze necessariamente inferiore, perché privo della esperienza acquisita proprio dal verificarsi dell'evento in giudicato. Conoscere a priori i criteri di valutazione *ex post* dell'"accettabilità" del rischio costituirebbe un concreto passo avanti. È da valutare come accettabile un rischio quando la probabilità che un evento accada è inferiore al 50% o quando è semplicemente superiore allo 0%? E come si valuta *ex post*? È più ragionevole definire a priori una soglia numerica di incertezza accettabile o può essere utilizzato il criterio secondo il quale, è da considerarsi accettabile il rischio connesso alla migliore condotta valutativa possibile con gli elementi di conoscenza a disposizione? Avere delle risposte a tali quesiti, sarebbe fondamentale per consentire alla comunità dei valutatori di operare con maggiore serenità.

Per quanto riguarda le previsioni meteorologiche, la norma nazionale sul sistema di allertamento, dettata dalla Direttiva del 27 febbraio 2004, individua una procedura mirata a realizzare *ex ante* la migliore previsione possibile, tramite la concertazione quotidiana e la condivisione delle informazioni fra un

gruppo di esperti previsori che operano avendo come strumenti conoscitivi di riferimento specifici e predeterminati modelli previsionali. Tale concertazione è mirata quindi a individuare una condizione nella quale, con il quadro delle conoscenze disponibili a priori, qualsiasi altro previsore non potrebbe prendere decisioni ragionevolmente molto diverse da quelle effettivamente prese. Si ritiene che questo sia un aspetto della nostra norma molto innovativo, che potrebbe essere suggerito anche come criterio di valutazione *ex post* dell'accettabilità del rischio di errore.

C'è poi da evidenziare un vezzo molto comune nella comunità scientifica che è quello di intraprendere a posteriori delle competizioni sulla migliore previsione possibile, trascurando l'aspetto fondamentale che è necessario mettersi nelle condizioni di chi deve valutare *ex ante*, con tempi ed informazioni molto diverse da quelli che si possono avere a disposizione dopo il verificarsi di un evento. Il mancato riconoscimento di tale diversa condizione è una ulteriore causa di difficoltà per gli operatori del sistema allertamento.

*GIOVANNI CANZIO: La sessione mattutina del convegno prosegue con la relazione del dottor Stefano Tibaldi, Dirigente dell'ARPA della Regione Emilia Romagna, al quale rivolgo una specifica domanda: se e come funziona il sistema organizzativo della Protezione civile, caratterizzato da una frammentazione delle competenze, a fronte dell'indubbia esigenza di un efficace coordinamento, in una rete unitaria, delle risorse e delle attività, così da potere comunque assicurare la prontezza e l'uniformità degli interventi sul territorio nazionale?*

*STEFANO TIBALDI, Direttore dell'ARPA della Regione Emilia Romagna*

Mettetevi nei miei panni, come faccio a dire qualcosa di significativo qui io che non sono laureato in legge e non sono nemmeno laureato in ingegneria? Un disastro!

Un fisico meteorologo, ex modellista, che oggi fa il manager pubblico, però anche ex responsabile della sezione di predicibilità del Dipartimento di Ricerca del Centro Meteorologico Europeo, una parolaccia in questo contesto dove nulla sembra prevedibile. Uno che viene dal mondo di chi valuta, di quelli della prevedibilità e dell'imprevedibilità, dell'incertezza del sapere scientifico, non di quelli che se non c'è certezza del sapere scientifico non si può prevedere: ciò avviene sempre, non c'è mai certezza assoluta del sapere scientifico! Di quelli che sono costretti a vivere in mezzo alla banda dei virus, ma che devono

fornire materiale il più possibile mondato da virus e da batteri a chi poi decide. Allora, se non si può rimuovere l'incertezza, e non si può del tutto, occorre imparare a gestirla correttamente, a rimuoverne quegli effetti perniciosi che effettivamente ci sono.

Ed ecco la struttura dei *Centri funzionali*, che è stata costruita a responsabilità condivisa, ma anche chiara nella piramide della generazione del giudizio.

Magari tutto questo non soltanto per non essere condannati, ma – sarebbe meglio – perché non si verifichi il fatto potenzialmente disastroso (che è un'altra considerazione che dobbiamo avere sempre in mente).

Perché preoccuparsi di gestire l'incertezza? Perché non ci deve mai essere una previsione senza un'incertezza associata, una stima dell'errore! Perché è sempre meglio conoscere quantitativamente l'incertezza di una previsione che ritenerla perfetta, magari soltanto convenzionalmente, sapendo benissimo che non lo è. Perché il problema dell'incertezza è diventato ancora più importante nella progressiva transizione dalle cosiddette previsioni deterministiche alle previsioni in probabilità, delle quali dirò due parole in seguito. Perché poter stimare a priori se siamo più probabilmente nel mondo A o nel mondo B di Franco Siccardi, potrebbe risultare utile, se non fondamentale.

Però, attenzione a non surrogare la prevenzione con la previsione. Perché ci vuole consapevolezza dei limiti. Se c'è qualcosa al mondo che ha dei limiti, sono le previsioni, che hanno dei limiti enormi. Quindi sarebbe veramente tragico se si cercasse o si pensasse di poter surrogare la prevenzione, con soltanto la previsione, che invece è solo una fase del processo di prevenzione.

La previsione deterministica che cos'è? È una sola previsione prodotta da un unico modello che, a partire da una sola condizione iniziale, produce una sola previsione, per l'osservabile richiesto alla scadenza richiesta. Vi può essere associata una stima dell'errore, che in generale è una stima fissa, statistica, che non varia da oggi a domani, dalla previsione di oggi alla previsione di domani. Ma la cosa bella della previsione deterministica è che ogni osservabile previsto o supera o non supera una data soglia: il modello deterministico non ha mai dubbi. È sbagliato talvolta, magari spesso, ma non ha mai dubbi.

La previsione probabilistica, o in probabilità, invece, viene in genere da modellistiche multimodello, o come si dice di tipo Montecarlo (una volta si chiamavano così, con questa assonanza con i giochi da casinò). Tenendo in considerazione l'ottica del nostro sistema multimodello si generano più previsioni per il futuro: 10, 100, quelle che uno si può permettere, magari raggruppandole in scenari e associando a ciascuno di questi scenari una probabilità di realizzazione. O se volete vederla dall'altra parte, per ogni

osservabile previsto si fornisce una probabilità di superamento di una soglia data.

L'atmosfera è un sistema caotico in senso fisico, quindi piccoli errori nelle condizioni iniziali di una previsione possono (possono, non è detto che debbano farlo subito) crescere moltissimo, fino a diventare grandi errori. Siccome non c'è modo di sapere come e quanto rapidamente lo faranno, in una singola previsione, quella di oggi tanto per dire, la sola previsione deterministica può essere affetta da errori enormi e totalmente imprevedibili, perché noi abbiamo soltanto una stima statistica, vaga, dell'errore della previsione deterministica, uguale tutti i giorni, uguale sia nel giorno in cui la previsione sarà quasi perfetta, sia nel giorno in cui sarà totalmente sbagliata. È come sparare ad un passerotto con una carabina da tiro a segno; uno dice, ma come, la carabina da tiro a segno è la carabina più precisa che c'è: eh sì, però io preferisco un fucile a pallini, se devo tirare giù un passero (perché con una carabina da tiro a segno perfettamente accurata in genere chi va a sparare ai passeri non porta a casa nulla). Quindi si tratta di utilizzare lo strumento migliore per lo specifico problema da risolvere, non quello più accurato in assoluto, cioè in astratto. Allora è indispensabile poi assicurarsi che il bersaglio stia all'interno della rosa, ma anche che la rosa sia il più concentrata possibile, perché bisogna non perdere in efficacia (occorre che un certo numero di pallini vadano a segno, se no non funziona). Il nostro fucile da caccia previsionale però è diverso da un vero fucile da caccia perché può produrre più rose di pallini, e ci può anche dire qual è quella che ha più probabilità di contenere al suo interno il nostro bersaglio. E quindi si va dalla previsione deterministica a quella in probabilità, che è rappresentata poi dagli universi del professor Siccardi. L'idea è che le previsioni fanno esattamente come gli universi di quel ragionamento: generano tanti universi possibili e vanno a verificare come si realizza l'evento che vogliamo prevedere in tutti questi universi. Si realizza nella maggioranza o nella minoranza, o non si realizza mai, o si realizza in tutti o quasi gli universi. Allora che cos'è meglio?

Deve essere chiaro che un sistema previsionale che invece di una singola previsione deterministica, con un errore essenzialmente sconosciuto, fornisce un insieme di previsioni raggruppate in scenari, e ad ognuno associa una probabilità di accadimento, è teoricamente infinitamente migliore, ma è davvero il migliore anche nella pratica reale? È davvero migliore per la sala situazione della Protezione civile?

Qui le domande potrebbero anche essere diverse, con delle risposte diverse. Come si valuta la qualità di una previsione in probabilità? Si valuta con metodi statistici.

Supponiamo di avere 10 previsioni di un evento di un certo tipo (per esempio un temporale) per 10 accadimenti diversi nella storia, e che ogni volta l'evento venga previsto con l'80% di probabilità di accadimento. Se la previsione è perfetta l'evento non dovrà accadere tutte e 10 le volte, deve accadere 8 volte su 10, perché noi l'abbiamo predetto con una probabilità di accadimento dell'80%. E le 2 volte che abbiamo previsto un evento con l'80% di probabilità e non si è verificato, come verranno valutate? Il problema è che 80% è molto vicino a 100%, e allora se il decisore parte dal presupposto che 80% e 100% non sono due numeri tanto diversi, quelle due volte verranno valutate come falsi allarmi e, dice, "come, mi ha detto l'80% e non è successo niente! È stato un falso allarme!".

Invece siamo nell'ambito di 10 previsioni tutte insieme perfette.

Peggio ancora è il caso, simmetrico, di 10 previsioni perfette di un evento catastrofico che noi prevediamo al 20% di probabilità. Le 8 volte su 10 che non capita va tutto bene, ma le 2 volte che noi abbiamo previsto l'evento col 20% della probabilità (e magari non ci ha creduto nessuno) e quell'evento capita sul serio, allora ci dicono che di fatto quelli sono come dei mancati allarmi, perché il 20% è una probabilità bassa, e qualcuno invocherà la galera. Allora voi capite che ci possono essere dei problemi in queste previsioni probabilistiche, e che vanno interpretate e usate nella maniera giusta.

Un piccolo aneddoto: molti anni fa vengo invitato ad un evento commemorativo di una catastrofe idrogeologica nazionale, per fare una lezione su queste previsioni di insieme, statistiche, che allora stavano nascendo. Alla fine un carissimo collega, molto illustre, che si occupava da decenni con grande competenza di difesa del suolo, a conclusione dell'evento, riprendendo il contenuto della mia lezione, dice: "come avete sentito la scienza ci fornirà presto molte previsioni di ciò che accadrà domani, ma sono certo che presto andremo ancora più avanti e i previsori finalmente saranno capaci di fornirci una sola previsione: quella giusta!", previsione che noi non saremo in realtà mai capaci di realizzare, perché l'atmosfera è caotica, e la nostra conoscenza dei suoi stati sarà sempre imperfetta, sia di quello iniziale che di quello finale.

Ma ora torniamo a bomba alla domanda: un sistema di previsione quantitativo in probabilità di un evento estremo è davvero più utile di un sistema deterministico che ci dà una sola previsione, magari buona in media, ma con un errore ignoto?

La mia risposta è: una previsione in probabilità di un evento catastrofico estremo è più utile in pratica, oltre che migliore in teoria (ma questo ci aiuta poco) soltanto se a valle il sistema è veramente capace di prendere le decisioni, e riuscire a dividerle e ad accettarle, sulla base di previsioni in probabilità, cioè se esiste una cultura, diffusa, preparata ad usare correttamente previsioni formulate in questo modo, di questa natura; se ci sono istruzioni operative, se ci sono protocolli precisi e condivisi che permettono di decidere le azioni da intraprendere sulla base di informazioni che sono sì parziali e inaccurate, ma con una inaccuratezza quantificabile e possibilmente nota.

Ecco un aspetto di quel contesto culturale al quale faceva riferimento il Prefetto Gabrielli nella sua introduzione, che si cala anche nella pratica. Questo significa gestire l'incertezza a livello della previsione. Ma cosa significa sapere prendere delle decisioni sulla base di previsioni in probabilità? Per esempio significa avere studiato tutti gli scenari possibili, avere valutato i relativi interventi, con modelli economici quantitativi, costi-benefici, ed avere stabilito i conseguenti protocolli operativi. Questo è relativamente facile da fare per infrastrutture e proprietà, ma spesso c'è la vita umana di mezzo e la vita umana complica la quantificazione, diciamo economica, dei danni. Essere capaci di farlo significa saper gestire l'incertezza a livello di intervento. Ma c'è chiaramente un' enormità di strada da fare ancora in questa direzione; bisogna però anche trovare conforto nella coscienza che problemi non dissimili sono già stati affrontati e magari anche in parte risolti. Pensiamo ad altre discipline, alle scienze mediche e sociali, che sono già state più volte citate, pensiamo a comparti come quello delle assicurazioni. La quantificazione del danno è una scienza, una tecnica che ha fatto dei passi avanti, della quale noi dobbiamo essere in grado di fruire e di calarla nei protocolli operativi. Ma allora perché in generale i decisori, ma anche i previsori, tendono a preferire ancora le previsioni deterministiche e sono, come dire, restii a calarsi nella previsione statistica? Perché a mio parere le previsioni deterministiche danno una falsa, che il Prefetto Gabrielli ha definito effimera, sensazione di sicurezza. Perché non hanno dubbi. Una previsione sola supera o non supera le soglie, ma sarà poi giusta? Però non ha dubbi, e allora non ci sono incertezze: o sormonta le soglie o non sormonta, e così la responsabilità viene apparentemente sollevata dal decisore, che crede di decidere soltanto che cosa fare dopo che il modello ha detto che bisogna fare, e non di decidere se fare o non fare.

In realtà non è così, perché i falsi allarmi delle previsioni deterministiche, soprattutto quando i valori previsti sono soltanto di poco superiori alle soglie di pericolo, sono in genere troppi ed accadono un po' troppo spesso. E decisore e

---

previsore – il previsore è un po' lo psichiatra del modello, sa che in questi casi il modello spesso dà di matto, quindi non bisogna crederci – prendono insieme molto spesso la responsabilità di non credere ai modelli nei casi marginali per non generare troppi falsi allarmi, per non ingenerare l'effetto al lupo al lupo, ma sempre rischiando il mancato allarme. È una scelta esattamente opposta all'applicazione del principio di tutela dell'operatore, ma in realtà diffusissimo nella pratica di tutti i giorni, perché altrimenti non si vive, perché altrimenti tu devi dare l'allerta troppe volte. E allora non possiamo rinunciare a tecniche oggettivamente migliori perché riteniamo, probabilmente a torto, che farlo sia più garantista per il sistema previsore/decisore nel suo complesso. La garanzia per previsore e decisore deve venire dalla loro capacità di dimostrare di aver usato un sistema previsionale e decisionale secondo le migliori istruzioni operative ed i migliori protocolli disponibili, condivisi e privati il più possibile di ambiguità. Nei rari casi nei quali la situazione non sia catalogabile secondo le istruzioni operative ed i protocolli allora previsore e decisore opereranno secondo scienza e coscienza, ma nella certezza di essere di fronte ad un evento che è dimostrabilmente non catalogabile e quindi non prevedibile a causa della sua tipologia.



REPLICHE



FRANCO SICCARDI

Nel suo intervento il dottor Bricchetti ha fatto un'affermazione in modo di provocare una mia reazione o la reazione di qualcuno: ha affermato che non c'è scienza senza certezza. Anzi, così almeno ho pensato che abbia detto: non c'è scienza utile per il giudice se non è certa. Se lo ha detto c'è un paradosso. In realtà non c'è scienza che sia certa. Vedere una scienza certa equivale a credere nell'utopistica speranza di capire l'universo.

A meno che Renato Bricchetti non volesse scivolare molto abilmente sul versante della tecnica e degli esperti, in particolare di quegli esperti che svolgono la funzione di consulenti tecnici per il giudice. Allora credo che bisogna usare le parole per quello che le parole intendono dire: c'è scienza, c'è innovazione tecnologica e c'è tecnica.

La quantità di certezza che attiene alla prima, la scienza, è minima. Ed è proprio sulla parte che è incerta che gli scienziati si arrabattano e lavorano, fanno il loro mestiere. Invece la parte di scienza che ha un po' più di certezza o che ha più certezze, consente l'innovazione tecnologica, i modelli su cui si fanno le teorie, i modelli deterministici di molti anni fa (come ricordava Stefano Tibaldi) e quelli di adesso, che sono in probabilità e quindi la maggior parte di persone che li usano non sa usarli (perché non è stata allevata per usare quei modelli che si usano da meno tempo di quello in cui nelle università si insegna, anche questo è un problema).

E allora gli esperti, gli esperti che il giudice sceglie, a meno che non siano inesperti o ottusi, o insieme tutte e due le cose, sanno che debbono ritornare alle loro conoscenze e debbono fare anche delle scelte di parole e di capacità di interpretare.

Grazie.

FRANCESCO D'ALESSANDRO

Le relazioni che si sono susseguite hanno sollevato moltissimi argomenti interessanti, sui quali – per ragioni di tempo – non è adesso possibile soffermarsi. Vorrei tuttavia porre una questione, che lascio come spunto di riflessione agli altri relatori che prenderanno la parola.

La dottoressa Mineccia, così come il presidente Canzio, ha parlato efficacemente di “attese di giustizia”, che rappresentano in effetti il vero

problema al quale bisogna dare risposta, quando si verificano eventi lesivi gravi come quelli tipicamente connessi all'attività di protezione civile.

Un'indagine giudiziaria, diceva il presidente Canzio, si conduce evidentemente quando si verifica un evento naturalistico, avente carattere di calamità e accompagnato dal verificarsi di gravi conseguenze per i singoli e la collettività. D'altra parte, come giustamente avvertiva la dottoressa Mineccia, un conto è istruire un processo penale, elaborando un'ipotesi accusatoria, un altro – molto più difficile – è arrivare all'affermazione della responsabilità dell'imputato, cioè a un giudizio di condanna che ritenga pienamente provata tale ipotesi e del tutto soddisfatto l'onere probatorio posto a carico dell'accusa. Sulla base di tali premesse, le domande che pongo sono le seguenti: possiamo davvero considerare l'indagine e il processo penale come i luoghi più indicati per dare risposte soddisfacenti a queste attese di giustizia, laddove – come ci segnalava Renato Bricchetti – la pena per il reato è spesso solo l'ultima di una lista di sanzioni, che arrivano ben prima del verdetto giudiziario e che vengono scontate comunque dall'imputato, anche se l'esito del processo non è una condanna? E inoltre, vale davvero la pena di insistere sullo strumento penale, senza sperimentarne di nuovi, quando sappiamo che, in ambiti professionali come quello del quale ci occupiamo oggi, l'impiego sistematico di tale strumento innesca la spirale perversa degli atteggiamenti di tipo difensivo da parte degli operatori?

Mi sembra che si tratti di due quesiti ineludibili: da docenti di diritto penale insegniamo che il diritto penale è una *extrema ratio*, la risposta ultima per risolvere i problemi, laddove ogni altro strumento si sia rivelato insufficiente. Tuttavia, spesso il diritto penale corre il rischio di essere impiegato come l'unica *ratio*, il solo strumento attraverso cui si cerca di dare una risposta efficace a pressanti attese di giustizia, che tuttavia, proprio per le specifiche garanzie che il diritto penale deve assicurare a chi è sottoposto a giudizio, corrono il rischio di essere spesso frustrate e lasciate prive di adeguata risposta.

E allora ecco l'interrogativo finale che consegno non solo ai relatori della mattina, ma anche a quelli del pomeriggio: i paradigmi della *Alternative Dispute Resolution*, che consente di affrontare e dirimere le controversie sempre in un contesto giuridico, ma al di fuori di quelle logiche antagonistiche che sono tipiche del processo penale, possono essere utilmente sperimentati per dare risposte efficaci anche in questi ambiti?

Questa è la domanda con la quale mi fermo, grazie.

LUCA PISTORELLI

Io vorrei ricollegarmi a un passaggio secondo me fondamentale della prolusione del Prefetto Gabrielli e ripresa poi dal professor Tibaldi. Noi tutti ci siamo lamentati a diverso titolo di come tanto l'ambiente giuridico quanto quello della Protezione civile siano sottoposti alla inevitabile pressione dell'opinione pubblica, che nasconde paure ancestrali e grandi aspettative in merito al conseguimento di risposte al suo bisogno di sicurezza e alla sua sete di giustizia, quando il suo bisogno di sicurezza viene tradito. Questo abbiamo più o meno detto; e in tal modo abbiamo scaricato, ammettiamolo, tutte le responsabilità proprio sull'opinione pubblica. In proposito mi preme osservare innanzi tutto come non mi senta di condividere questa spersonificazione della collettività dei cittadini, liquidati sbrigativamente come massa imbecille. Perché mi sembra un'analisi troppo semplicistica della realtà. Le persone sono esseri pensanti, non sono questa grande massa. Detto questo, chiediamoci però se, ognuno nei rispettivi ruoli, non abbiamo avuto qualche responsabilità nell'ingigantire queste aspettative oltre il lecito, trasformandole in illusioni. Perché non possiamo semplicemente scaricare sull'intera comunità la nostra frustrazione di non sapere abbastanza, di non riuscire a fare giustizia, o anche quella di essere chiamati a rispondere, oltre le nostre effettive colpe, nella mancata previsione dell'evento. E forse questa è la domanda, l'interrogativo che pongo sia agli interventori della mattina sia agli interventori del pomeriggio: forse l'approccio, il rapportarsi mediaticamente a questi aspetti è stato spesso sbagliato (anche perché la capacità comunicativa è una tecnica che si sta raffinando negli anni, perché si è evoluto il mondo dei *media* e noi ci arranchiamo dietro, perché non facciamo questo di mestiere); forse in passato la Protezione civile ha creato un'illusione che si potessero salvare tutti, sempre e comunque, e che esiste una struttura che può prevedere qualunque cosa e che, se non la prevede, comunque può risolvere qualunque problema; e forse la magistratura spesso ha dato l'idea che comunque verrà fatta giustizia, salvo poi cimentarsi in processi che durano un numero eccessivo di anni ed in interpretazioni avventurose degli istituti giuridici al solo fine di non deludere tali aspettative.

Ecco interrogiamoci proprio su questa necessità culturale di una comunicazione più corretta e in grado di ridimensionare alcune di queste aspettative e di riportare alcuni di questi problemi nelle giuste dimensioni?".

STEFANO TIBALDI

Per essere sintetici, la struttura organizzativa del sistema dei *Centri funzionali* è una struttura a rete. Con una struttura centrale, che consulta e condivide le decisioni con le strutture periferiche della rete, che sono essenzialmente le strutture regionali inserite in varie amministrazioni, che possono essere le ARPA, le protezioni civili stesse o le difese del suolo regionali o altre strutture (questo è un dettaglio tutto sommato di secondaria importanza a patto che le funzioni siano essenzialmente le stesse). Questa è la cosiddetta rete dei *Centri funzionali*.

Questa rete serve per condividere le decisioni con chi è più vicino territorialmente al problema e, quindi, deve conoscere meglio la realtà locale, ma serve anche proprio per confrontare opinioni, proprio perché spesso volte ci si trova nella necessità di gestire l'incertezza, non soltanto in senso tecnico, scientifico e matematico, ma anche nel senso del confronto di opinioni che non sempre sono le stesse, ma che vanno in qualche maniera smussate e mediate per trovare la soluzione migliore. E bisogna dire che la struttura della nostra Protezione civile nazionale, da quando è organizzata in questo modo, ha avuto grandi riconoscimenti anche al di fuori della nostra nazione. È stata riconosciuta come una struttura organizzativa che tende a dare dei risultati migliori rispetto a strutture eccessivamente accentrate.

Detto questo, mi limito a 2 o 3 osservazioni puntuali, non inserite in un discorso organico, perché sono concetti o problemi che sono stati sollevati.

Il rischio. Il rischio è il prodotto della probabilità di accadimento dell'evento catastrofico per il valore del danno causato dall'evento. Quindi il rischio può essere grandissimo anche se la probabilità dell'avvenimento è piccolissima, a patto che il danno sia enorme.

Se il danno è colossale, il rischio è grande anche se la probabilità di accadimento dell'evento è piccolissima. Il rischio da catastrofe naturale, o anche antropica, nella nostra società sta aumentando nel tempo. Questa è qualcosa di cui dobbiamo essere consci: non soltanto il cambiamento climatico sta facendo sensibilmente aumentare la probabilità e la possibilità di eventi estremi, ma soprattutto la nostra organizzazione sociale, la nostra dipendenza tecnologica in continua crescita, fanno continuamente aumentare la nostra vulnerabilità e quindi il possibile danno, che è appunto il secondo fattore del prodotto di cui parlavo prima.

Allora la domanda è: gli strumenti e le capacità che noi continuamente cerchiamo di mettere in campo e di migliorare, riescono a compensare questo

continuo aumento storico del rischio e della vulnerabilità della nostra struttura sociale?

Questa non è una domanda, a mio parere, che ha una risposta ovvia.

Sulla comunicazione, sulla quale credo si concentrerà la seconda tavola rotonda, voglio soltanto ricordare quella bellissima frase di Einstein che diceva: “cercate sempre di rendere le cose il più semplici possibile, ma non di più”. Nel momento in cui uno esagera, può anche trasmettere degli errori gravi e, quindi, le cose devono sì essere il più semplici possibili, ma non di più di quello che si riesce.

Poi cerco di rispondere alla domanda se noi viviamo in *mediocristan* o in *extremistan*. Io sono sicuro che viviamo in *extremistan*, non c'è dubbio, per la brevità delle serie storiche a nostra disposizione, per il cambiamento climatico in atto, per la caoticità dei sistemi dinamici naturali che causano le catastrofi che noi cerchiamo di prevedere e prevenire.

Però io credo che il fatto che viviamo in *extremistan* non deve essere la giustificazione per arrenderci; e lo credo non per eccesso di autostima (perché credo di essere conscio della difficoltà del compito) ma perché un sistema di protezione che voglia garantire un grado di sicurezza molto alto solo ed esclusivamente sulla base della prevenzione, non dico che sia impossibile, ma va sicuramente ben oltre le nostre risorse economiche.

È di nuovo un problema di costi-benefici: la previsione va inserita e resa strutturale nel sistema per quanto può renderlo gestibile sulla base delle risorse date, ma non ne va mai fatto un uso esagerato, *overconfident*, perché la previsione a sua volta non potrà mai compensare la mancanza di prevenzione. Della previsione va fatto quell'uso che è indispensabile per rendere il nostro sistema di gestione delle emergenze economicamente sostenibile. Questa, credo, sia una ulteriore considerazione che può essere utile analizzare e approfondire.

PAOLA PAGLIARA

Tutta la mattinata abbiamo parlato dell'incertezza e delle possibilità delle previsioni in un'ottica che è quella dell'indomani di ogni evento: “disastro annunciato, si poteva prevedere?” In realtà il senso di fallimento più grave che si prova all'indomani di ogni disastro è che, al di là della previsione che può anche essere tecnicamente perfetta, non si riesce ad evitarli; non si riesce ad evitare il danno; non si riesce ad evitare la perdita di vite umane. È questo senso di frustrazione che sicuramente coinvolge il previsore, che si interroga

sulla sua capacità di prevedere, deve fare interrogare anche tutta la catena delle responsabilità. In molti casi, alla previsione dell'evento, alla previsione corretta, non corrisponde la possibilità di riuscire ad evitare i danni, perché la catena della comunicazione della previsione, in qualcuno dei passaggi perde efficacia. In altri casi – che secondo l'esperienza sono in Italia la maggior parte per quanto riguarda le frane più che le alluvioni – la situazione di rischio idrogeologico nel territorio italiano di fatto è talmente elevata che molte volte nonostante la correttezza dei messaggi di allertamento, non è possibile realizzare effettivamente ed efficacemente la salvaguardia dell'incolumità delle popolazioni, perché lo stato di rischio è tale che anche alla migliore previsione possibile dell'evento non può corrispondere l'annullamento dei suoi effetti. È la differenza fra previsione e prevenzione, concetti molto differenti che molte volte vengono fatti coincidere impropriamente.

RENATO BRICCHETTI

Io proverei a rispondere al professor Siccardi. Io parlavo un po' da giudice e un po' da uomo della strada e intendevo dire questo: il sapere scientifico è controverso e controvertibile. Il sapere scientifico incerto non può creare regole cautelari certe, ma può generare soltanto fughe in avanti verso la prevedibilità di eventi non conosciuti.

E allora, unendo questo ad una (come potrei dire) collettività che forse reclama diritti in eccesso, io, come uomo prima che come giudice, mi trovo in difficoltà.

Ma tutto questo però ha alla base un concetto che vorrei che fosse molto chiaro e che altro non è che una brevissima sintesi di quello che ho detto prima: e cioè la regola cautelare devo conoscerla prima, io destinatario della norma.

Alla regola cautelare che mi viene spiegata “dopo” dal giudice non posso che dire no. E dico no anche come giudice perché voglio questo potere creativo, non mi appartiene.

Questo, prima ho detto: il diritto penale dovrebbe avere una funzione selettiva, dovrebbe obbligarci ad interventi estremamente selezionati, lasciando ad altri rami del diritto interventi di portata simile, ma non identica.

Ecco quello che dicevo prima è per me questo: è un altro diritto penale.

Soltanto questo volevo dire e ritengo, invece, che nel nostro Paese di diritto penale ce ne debba essere uno solo: quello scritto nei principi della Costituzione.

ROCCO BLAIOTTA

Intanto astrarrei da ciò che è periferico: le problematiche della certezza e dell'incertezza, della probabilità. È perfettamente chiaro che ci troviamo in un ambito in cui regnano l'incertezza e l'indecidibilità. E la caoticità dei contesti è un punto fermo da tenere a mente, perché servirà negli ultimi momenti di questa mia breve riflessione.

Dunque, se astraiano da tutto questo, e diamo per scontato ciò che deve essere dato per scontato, mi pare che il punto nodale resti quello cui avevo accennato nel corso del primo intervento: e cioè quello dell'individuazione del rischio consentito, al quale la dottoressa Pagliara ha fatto cenno con sentita partecipazione. Evidentemente l'individuazione di questa ideale linea di confine potrebbe determinare molta incertezza ed altrettanta insicurezza nelle condotte dei soggetti interessati. In relazione al concetto di limite del rischio consentito si è parlato di standardizzazione, di linee guida, di protocolli. È evidente che le linee guida, i protocolli sono, in talune situazioni, in grado di offrire delle indicazioni e dei punti di riferimento. Tuttavia, anche in questa materia, vi sono dei rilevanti problemi, perché occorre comprendere qual è la logica nella quale si è formata una prassi di comportamento, perché spesso le linee guida sono frutto di scelte totalmente economicistiche, sono ciniche o pigre; e dunque non è detto che una linea guida sia un punto di approdo definitivo (sto astraendo dalla specifica materia, dal tema della protezione civile). Alcune volte le linee guida sono obsolete o inefficaci e, dunque, anche sulle linee guida occorre posare uno sguardo speciale, occorre attenzione e cautela; le linee guida non sono – da sole – la soluzione dei problemi. Cito il pensiero di un giurista particolarmente illuminato, il professor Mario Romano, il quale, a proposito delle prassi applicative, manifestava il timore che esse possano fornire indebiti cappelli protettivi a comportamenti sciatti, disattenti; ed aggiungeva un'espressione che ci aiuta a capire quali sono i termini del problema: “un comportamento non è lecito perché è consentito, ma è consentito perché diligente”. Dunque il nucleo del problema che siamo chiamati ad affrontare è quello della diligenza, della violazione delle regole di prudenza che l'ordinamento ci impone. Purtroppo, questo punto nodale si metabolizza

soltanto all'interno del giudizio, che è relativo al caso concreto e che deve tentare di dare una risposta alle inquietudini, che hanno indotto il collega Bricchetti (che ci ha intrattenuti con alcune coinvolgenti riflessioni) a lasciare lo scranno presso la quarta sezione della Cassazione ed un grande rimpianto tra i colleghi: e che invece spingono me a restare, evidentemente alla ricerca di un canone, di una regola, di una guida che possa consentire di giungere a un giudizio illuminato da diritto penale costituzionale e cioè orientato ad un concreto rimprovero personale.

Allora il punto nodale è proprio questo: come facciamo? Quali sono gli strumenti concettuali che possiamo usare per risolvere il nostro problema? Il diritto è fatto anche di storia. Conoscere la storia aiuta spesso a risolvere i problemi.

Sul problema della prevedibilità, naturalmente tanto caro a chi si occupa di protezione civile, vi è una lunga tradizione giuridica che è stata alimentata dal tema della responsabilità medica: una materia molto affine per alcuni versi al nostro ambito, perché anche in quell'ambito di responsabilità professionale vi è un problema di previsione, di prevedibilità, che è molto simile per alcuni versi al problema che muove il convegno odierno.

Allora, tenterò una sintesi davvero fulminea della storia che ci interessa. Per lungo la giurisprudenza della Corte di legittimità è stata governata dalla visione paternalistica della scienza medica, per la quale la medicina è per definizione incerta, non vi sono saperi scientifici affidabili e definitivi. Ogni caso è poi impalpabilmente diverso, irripetibile. Attese tali difficoltà della professione, il medico era chiamato a rispondere penalmente solo nel caso in cui versasse in colpa grave, si fosse cioè reso protagonista di una macroscopica violazione delle basilari regole dell'arte. Questa soluzione semplice ed estrema, che sembrava risolvere tutti i problemi (perché evidentemente colpiva con la condanna soltanto il medico che mostrasse crassa ignoranza, imperdonabile trascuratezza), si è rivelata fallace, avendo lasciato impuniti molti casi in cui vi era sicuramente stata una vistosa violazione di regole cautelari (nei nostri discorsi che sembrano così accademici, non dobbiamo dimenticare che evidentemente, in questa materia, è in gioco la vita, l'incolumità delle persone).

Dunque, come accennavo, vigeva il principio che la responsabilità penale si basava sulla figura della colpa grave, di cui la dottrina aveva pure tentato di definire con qualche precisione i contorni. Si è affermato in dottrina, e lo ha enunciato pure la giurisprudenza della Corte Costituzionale, che si può adottare il canone di giudizio della colpa grave solo quando si sia in presenza di problemi tecnico-scientifici molto complessi, solo quando sia in questione la

perizia e non la mera diligenza o prudenza; quindi, in sostanza, quando il problema tecnico scientifico fosse particolarmente delicato. Tale approccio trovava un supporto sul piano normativo in una norma del Codice Civile, l'art. 2236, che (in sintesi estrema e semplificando al massimo) prevede nell'ambito della responsabilità civile, per il professionista, la regola di giudizio della colpa grave.

Ma, come vi dicevo, il consolidato orientamento "benevolo" della giurisprudenza è stato infine abbandonato a partire dagli anni ottanta dello scorso secolo. Si è affermato il principio opposto che la colpa è, per così dire, uguale per tutti; e, dunque, anche i sanitari sono chiamati a rispondere delle loro colpe come gli altri cittadini. Naturalmente a partire da quel momento le cose sono profondamente mutate e, per dirlo in parole molto povere, sono fioccate le condanne.

La nostra storia ha però avuto un ulteriore sviluppo, perché in alcune recenti sentenze non molto studiate si è affermato che l'art. 2236 del codice civile, che enuncia la regola della colpa grave quando è in campo la risoluzione di problemi scientifici particolarmente delicati, se non è applicabile nell'ambito del diritto penale (perché è una regola di un altro ordinamento che non può essere meccanicamente trasposta nel diritto penale) è tuttavia espressione di un principio di razionalità, di prudenza, costituisce una massima di esperienza. Se il problema che il professionista è chiamato a risolvere è particolarmente complesso, una valutazione equa può condurre al rimprovero colposo solo nel caso in cui si riscontri la violazione macroscopica delle regole dell'arte.

Non solo. L'indicata giurisprudenza ha ampliato la portata del principio espresso dall'art. 2236 c.c. per ciò che riguarda la sua applicazione nel campo penale: si è infatti affermato che ciò che rileva è non solo la complessità tecnico-scientifica, ma anche l'urgenza. Questo riferimento all'urgenza, secondo me è di grande interesse perché ciò che rende difficili le cose non è solo l'incertezza o la complessità delle conoscenze o delle procedure, ma anche l'impossibilità di analizzare con lucidità e con pacatezza le situazioni che ci si trovano davanti.

Ho partecipato recentemente ad un convegno organizzato da medici di pronto soccorso intorno ai temi della loro peculiare professione. Abbiamo ascoltato diverse voci che ci hanno riferito della drammatica difficoltà che si incontrano in situazioni, in sé forse non particolarmente difficili, nelle quali tuttavia l'intossicazione dell'urgenza rende complicato, arduo, ciò che magari astrattamente complicato non è.

Dunque, possiamo affermare che la complessità tecnico-scientifica e le situazioni di urgenza devono indurre noi giudici ad esprimere valutazioni caute, prudenti.

Io credo che il convegno di oggi possa introdurre un terzo elemento nei giudizi della Corte di cassazione: quello della indecidibilità, della inestricabile complessità dei contesti caotici, che noi tentiamo di razionalizzare, di calcolare, ma che rimangono pur sempre caratterizzati, nella maggior parte dei casi, da vistosi margini di indecifrabile incertezza e complessità. Io penso che anche in questo campo il canone di valutazione del giudice penale debba essere attestato sulla ragionevole valutazione in termini di grave violazione.

Se questa giurisprudenza che io auspico (anche se è un parere strettamente personale) dovesse affermarsi, la dottoressa Pagliara, che con tanta passione ha posto il problema, potrebbe essere confortata nel suo difficile mestiere previsionale dalla prospettiva di andare incontro a responsabilità soltanto se la sua negligenza, la sua sciatteria nella valutazione dei dati fosse macroscopica. L'approccio giurisprudenziale da me auspicato potrebbe verosimilmente condurre l'esperto chiamato a compiere previsioni ad un atteggiamento non meramente "difensivo".

Un'ultima brevissima notazione per dare al mio intervento anche una prospettiva rivolta alla riforma della situazione normativa esistente. Mi rifaccio al progetto avanzato dal centro studi Federico Stella a proposito della disciplina della professione medica, nel quale si è pensato di definire una equilibrata figura di colpa grave come regola quale base per poter configurare penale responsabilità in ordine alle conseguenze di atti medici errati. Nel commentare quell'interessante proposta normativa, avevo già osservato che parlare solo di colpa medica è limitativo e potrebbe condurre a violazione del principio di uguaglianza rispetto a figure professionali che mostrano problematiche non dissimili. Ritengo che possa invece parlarsi, più in generale, di colpa professionale, in modo da ampliare la portata della riforma in modo che possa cogliere le situazioni, fra loro ontologicamente omogenee, nelle quali si riscontra una speciale complessità delle valutazioni da compiere, di intrinseca incertezza, di indecidibilità dei contesti. Il pensiero, naturalmente, corre anche all'ambito previsionale della protezione civile.

Spero che quello studio, sulla base del primo valido progetto, scriva una nuova ipotesi di normativa che regoli queste materie di confine, attestandole sul terreno della colpa grave da definire, naturalmente, con grande equilibrio: questa sarebbe una buona soluzione.

Insomma, sul piano giurisprudenziale, sul piano normativo, complessità, urgenza ed – oggi – indeterminatezza dei contesti caotici potrebbero giustificare una valutazione “benevola”, nel segno della considerazione, del rispetto per i limiti delle umane possibilità di governare certi rischi.

#### GIOVANNI CANZIO

In conclusione di questa tavola rotonda, che – va sottolineato – è stata seguita dai convegnisti con grande attenzione e pazienza, mi sembra di poter affermare che sia stato raggiunto l’obiettivo primario che con essa si proponevano gli organizzatori. All’esito delle numerose e utili informazioni acquisite, deve infatti convenirsi che non ci sono serie alternative alla strada intrapresa. Quella della progressiva contaminazione e interazione dialogica fra mestieri e saperi diversi: di “chi valuta”, di “chi decide” e di “chi giudica”. Ritengo, infine, che questo sia solo il primo di una serie d’incontri di studio nei quali dovranno essere ascoltate anche le voci del Parlamento e dell’Esecutivo.



## PARTE II



## INTRODUZIONE

MARCO ALTAMURA

*Avvocato, Consigliere giuridico della Fondazione CIMA*

La tavola rotonda della sessione pomeridiana ha sollecitato i *discutant* su diverse questioni afferenti il tema “Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica”.

Nelle pagine successive il lettore troverà il testo di ciascun intervento; poiché questi hanno avuto come spunto diverse considerazioni e domande, appare opportuno farne qui cenno.

### *La prima: il controllo sociale e giudiziario sulle decisioni di protezione civile*

Vi sono dozzine di inchieste penali pendenti in svariate Procure del Paese e diversi sono i processi in corso di celebrazione. Sotto esame c'è, a seconda dei casi (e, spesso, congiuntamente):

- 1) il comportamento di chi ha previsto e valutato *ex ante* la portata dell'evento;
- 2) il comportamento di chi lo ha gestito nella fase della sua manifestazione;
- 3) il contesto ambientale e cioè la situazione in cui si trova(va) il territorio, con riferimento alle responsabilità di chi ha posto in essere la pianificazione e l'edificazione.

Ad evento accaduto ad a fronte di danni e, spesso, di vittime, si mette in moto il controllo giurisdizionale e quello dell'opinione pubblica. È un controllo doveroso. Il punto non è quello di mettere in dubbio il diritto all'informazione o il valore dell'intervento della Magistratura in relazione a situazioni nelle quali si fronteggiano, da una parte, la scelta e l'uso dei saperi della scienza e della tecnologia (applicati alla previsione ed alla prevenzione dei disastri naturali) e, dall'altra parte, i diritti e le pretese del cittadino (alla protezione); quanto comprendere:

- a) se le Corti hanno effettivamente le risorse, le capacità e metodi efficaci ed efficienti per affrontare una tematica tanto complessa;
- b) se i *media* sanno svolgere una informazione corretta;
- c) se i cittadini (le comunità, le vittime e gli imputati) sono confidenti del sistema di controllo e ne sanno accettare le conclusioni;

- d) come e se la politica sa farsi carico delle necessità di tenuta e miglioramento del Sistema di Protezione civile e della coesione sociale;
- e) se un altro Sistema sia possibile ed auspicabile.

### *La seconda: ruolo e prospettiva del Sistema nazionale della Protezione civile*

La Protezione civile è percepita come un anticorpo sociale, un diga contro le catastrofi: deve prevederle, deve prevenirle, deve rimuoverne le cause. Una percezione che sembra caratterizzare anche l'approccio del giudice penale; tuttavia la previsione, come è noto, sconta i limiti dell'incertezza e la prevenzione deve fare i conti con modelli di sviluppo della società che, di fatto, accetta l'aumento dei rischi.

In questo contesto, quale può – o deve – essere la funzione ed il ruolo effettivo della Protezione civile?

Ed una forte e ben strutturata capacità di autoverifica dell'Organizzazione, non potrebbe diventare un elemento determinante: a) di miglioramento del Sistema di Protezione civile; b) di *moral suasion* rispetto al controllo esterno; c) di rimedio all'errore?

### *La terza: il ruolo dei media*

La scienza sembra faticare ad assolvere il compito di spiegare gli accadimenti. L'iperspecializzazione e la suddivisione del lavoro ha fatto il resto: gli scienziati affogano pure essi nell'oceano della complessità.

La politica non ha le capacità, né – attualmente – la credibilità per strutturare una risposta adeguata alla modernità ed alle sfide della società del rischio.

I cittadini si rivolgono allora alla Magistratura per cercare risposte alle domande di tutela dei loro diritti, ma in quella sede le spiegazioni risentono dell'esigenza primaria di individuare ed affermare una responsabilità personale, individuale.

I *media*, secondi alcuni osservatori, diventano allora il luogo dove meglio è possibile spiegare gli accadimenti; il mezzo per socializzare le tematiche del rischio; il soggetto capace di imporre le questioni della modernità nell'agenda politica.

È davvero così o sono affermazioni velleitarie? Un'utopia che si scontra con l'esigenza di sostenere, invece, altri interessi?

Ed in effetti una buona comunicazione potrebbe diffondere “saperi di contesto” (saperi, cioè, capaci di orientarsi tra le diverse discipline) e parlare ai cittadini anche nella loro accezione di vittime potenziali.

È una prospettiva credibile per l'attuale sistema dei *media*?

Ovvero dobbiamo rassegnarci ad una logica di mercato per la quale dobbiamo vederci somministrata informazione su sesso, sangue, soldi e sensazionalismo? Ad una informazione che propone processi sommari per spettacolarizzare i fatti, comminando – di fatto – la pena della gogna mediatica?

#### *La quarta: alla ricerca dell'errore o del capro espiatorio?*

La pressione sociale di tutela delle vittime delle catastrofi spinge il diritto penale a trasformare i disastri in ingiustizie e da questo scaturisce l'esigenza di individuare e qualificare condotte illegali. Ora, è vero che il rischio nasce da decisioni (che sono il corollario di un certo modello di sviluppo tecnologico e di sfruttamento dei beni, tra cui il territorio e le matrici ambientali), ma non è ingenuo pensare che possa davvero essere accertata – nel rispetto dei canoni istituzionali della personale responsabilità penale – la condotta individuale che ha cagionato effettivamente il disastro?

Inoltre la repressione penale sembra contenere il dogma dell'infalibilità della scienza e della tecnologia e della capacità – a mezzo degli esperti selezionati dalle Procure – di individuare la condotta errata, la norma tecnica violata, la norma cautelare specifica o generica che avrebbe evitato il disastro.

Se le responsabilità sono collettive e di sistema e se il colpevole è la società stessa ovvero l'accettazione – più o meno consapevole – del rischio, che funzione di prevenzione, di deterrenza e di rieducazione può avere la pena di tipo individuale?

In questo contesto, come viene promossa l'azione penale e che risultati produce?

Mantenendo lo stato attuale delle cose, non si rischia – come dice Ulrich Beck – di declinare la società del rischio come la società del capro espiatorio? e di rendere più precario l'equilibrio tra la protezione delle vittime e la tutela degli innocenti?

Potrebbe, piuttosto, il processo penale valorizzare gli elementi di responsabilità di sistema che emergono dalla ricchezza del contraddittorio, a

fini di una giustizia penale della colpa meno repressiva e maggiormente preventiva?

*La quinta: percorsi di condivisione del rischio accettabile*

Federico Stella – insigne giurista scomparso – sosteneva come occorra abbandonare i lodi della politica della potenza, della ragion di stato del fare senza morale, per costituire un ordinamento che sappia riscoprire il nucleo di valori comuni a tutti gli uomini a mezzo delle antiche tradizioni sapienziali e di nuovi saperi condivisi.

Questa formula può essere validamente perseguita a fini di prevenzione dei rischi della società moderna? Quale soggetto può avviare questo percorso? E le tecniche dei procedimenti partecipativi/inclusivi (già sperimentate nelle politiche di pianificazione territoriale e di programmazione economica) possono contribuirvi? Quale ruolo può avere la comunicazione e la partecipazione attiva? E di che natura deve essere?

Il Sistema di Protezione civile deve orientarsi a rendere la popolazione consapevole dell'esistenza di un rischio o può avere la pretesa di un ruolo politico, sociale e scientifico capace di sostenere il rischio zero?

*La sesta: il sindacato sul rischio accettabile*

La società e le democrazie parlamentari – sulla base di un bilanciamento di interessi – definiscono il rischio consentito e l'ordinamento giuridico confeziona figure a garanzia della tenuta di questo parametro; ma nei contesti di incertezza della misura di questo parametro, il rischio consentito è rimesso ad un soggetto che opera con criteri probabilistici e la cui valutazione è influenzata da mille fattori (l'agente reale).

Ad evento avvenuto, *ex post*, quella valutazione soggettiva, quella delega alla valutazione del rischio consentito, viene assoggettata a nuova valutazione, anch'essa soggettiva ed influenzata ed influenzabile.

Il giudice non rischia di essere – in perfetta solitudine ed autoreferenzialità – il *dominus, ex post*, del bilanciamento degli interessi posto a presidio normativo dell'accettazione del rischio consentito?

Può essere ammesso il sindacato della Magistratura su una scelta che appartiene ad un altro potere? Si ritiene sufficiente, per essere un buon arbitro,

una alta capacità tecnica, un forte bagaglio professionale, o occorrerebbe, piuttosto, una legittimazione democratica per svolgere funzione di mediazione di interessi sociali?

È vero che nel fatto concreto il giudice ricerca quella condotta umana che ha interferito, in qualche misura, nella causazione dell'evento e spesso trova (a posteriori) un comportamento che avrebbe potuto essere più diligente, più prudente, più perito; ma in questo contesto come riesce a ricavare una colpa, cioè una condotta *contra jure* che effettivamente leghi l'evento criminoso al comportamento singolo dell'agente?

Non vi è il rischio che sia il giudice – o il suo perito – a definire i termini dell'illecito, ovvero che ascriva ad un soggetto la responsabilità di un evento criminoso per il solo fatto che l'evento si sia verificato (responsabilità oggettiva)?

*La settima: determinazioni delle priorità d'intervento in condizioni di ristrettezze economiche*

Il Sistema di Protezione civile ha il compito normativo di prevedere e prevenire i rischi ed i cittadini sono sempre più portatori di pretese di tutela che viene richiesta sempre più efficiente ed efficace.

A fronte di questo aumento della domanda di protezione, le risorse scarseggiano; in aggiunta si assiste ad un assottigliamento dell'etica individuale mentre si chiede che si espanda quella collettiva, chiedendo che siano le Istituzioni a dare risposte ed assumersi responsabilità in ordine alla sicurezza individuale.

La scarsità delle risorse – per gli interventi di prevenzione e per l'implementazione dei sistemi di previsione – non rischia di aumentare fittiziamente la soglia di accettabilità del rischio?

Se la risposta possibile è quella della pianificazione e programmazione delle priorità, quali sono gli elementi per individuarla e per tradurla in consenso sociale?

E quanto incide, nelle scelte, il timore della responsabilità personale dei funzionari in caso di erronea valutazione delle priorità e della soglia di rischio accettabile?

Una prevenzione non strutturale – come ad esempio può essere una efficace comunicazione del rischio ed una condivisione del rischio accettabile da parte

della popolazione stessa – non potrebbe essere una risposta alla scarsità di risorse per gli interventi strutturali?

# RELAZIONE



LUCA FERRARIS  
*Vicepresidente della Fondazione CIMI*

La morfologia della costa del Mediterraneo è costituita, salvo per le foci dei pochi grandi fiumi, da un sottile lembo di territorio tra lo spartiacque e il mare; in esso si svilupparono storicamente gli insediamenti urbani soprattutto nei tratti terminali delle piane alluvionali dei torrenti.

Fino a tutto il medioevo, le dimensioni degli insediamenti furono contenute senza ridurre sensibilmente le aree di pertinenza fluviale. L'espansione dell'agricoltura iniziò l'occupazione permanente delle piane alluvionali. Le installazioni della rivoluzione industriale e, soprattutto, le connessioni ferroviarie lungo la linea di costa irrigidirono la morfologia degli alvei terminali in tratti artificiali. La necessità di nuovi insediamenti in aree facilmente accessibili e la migrazione di popolazione dalle campagne dell'ultimo secolo causò l'espansione degli antichi centri costieri, generando processi di urbanizzazione indiscriminata anche nelle aree di pertinenza fluviale, in modo inconsapevole delle condizioni di rischio di inondazione.

Nella Figura 6, a titolo d'esempio, è rappresentato il processo di antropizzazione della piana terminale del torrente Bisagno in Genova, che ha portato nel tempo ad un progressivo restringimento dell'alveo naturale e ad un conseguente aumento del rischio. Come si può vedere nella stampa A, sino alla metà del 1800 la città si sviluppò intorno al porto, mantenendosi ben lontana dalle zone malsane che periodicamente venivano inondate dalle acque del torrente: gli unici insediamenti presenti nella piana erano abitazioni sparse circondate da ampie distese di orti coltivati. La svolta si ebbe nella seconda metà dell'Ottocento – stampa B – quando furono annessi al Comune di Genova tutti i quartieri esterni alle mura, dando inizio ad un veloce processo di antropizzazione dell'intera piana alluvionale: alla fine del secolo la linea ferroviaria Ventimiglia – Roma sorpassa con un ponte a quattro ampie arcate il torrente e la stazione ferroviaria ha sede nella piana, a poco più di 1000 metri dal quartiere operaio della Foce, a lato del quale avevano sede i cantieri navali ed i magazzini del porto franco. Il processo culminò nel periodo 1928-1931 con la realizzazione della copertura del torrente – stampa C – oggi principale causa delle sei violente inondazioni che nel secolo scorso colpirono le zone limitrofe al torrente Bisagno. La situazione attuale espone più di 100.000 abitanti ad un elevato rischio idraulico.

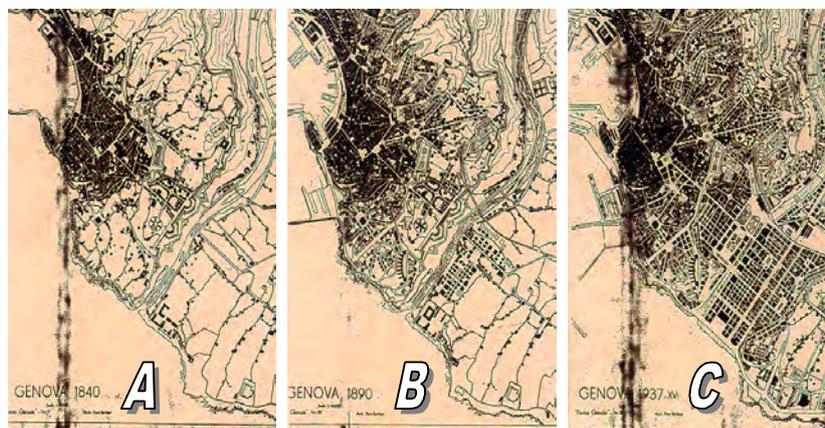


Figura 6: Sviluppo urbanistico nella piana alluvionale del torrente Bisagno in Genova.

L'incremento dell'ammontare dei danni dovuto al maggior valore degli insediamenti e delle attività nelle aree inondabili, la rapida circolazione dei dati e, soprattutto, delle immagini degli eventi alluvionali hanno progressivamente aumentato l'interesse sociale per il problema della gestione del rischio di inondazione.

Le norme in materia di difesa del suolo indicano, come principale politica di mitigazione del rischio di inondazione, la necessità di prevedere interventi di ridisegno degli alvei nei centri abitati con profonde ristrutturazioni dell'assetto urbano, attuabili attraverso la revisione degli strumenti urbanistici generali. Le soluzioni strutturali di questo tipo presentano, per la necessità di investire notevoli capitali, scale temporali di realizzazione dello stesso ordine di quelle del processo che ha portato all'urbanizzazione delle aree esposte. È nata quindi la necessità, insieme a quella della riprogettazione delle aree dei centri urbani esposti, di affiancare una strategia di previsione – pre-annuncio – basata su sistemi di allarme in tempo reale, allo scopo di mitigare gli effetti di piena.

Oggi si hanno due diversi strumenti per la mitigazione ed il contrasto del rischio: lo strumento nel tempo ordinario della mitigazione strutturale e normativa, che incide permanentemente nella riduzione del rischio, e le azioni temporanee di protezione civile nel tempo reale, che dovrebbero incidere sul cosiddetto rischio "residuo".

Si prenda ad esempio un gruppo di case costruite lungo un fiume, in area inondabile. Si interviene costruendo un argine, riducendo quindi la pericolosità di tutta quella fascia dove insistono le case, oppure "delocalizzando" le case al

di fuori dell'area inondabile, oppure ponendo dei vincoli attraverso norme urbanistiche. Dopo questi interventi "strutturali" la frequenza con cui gli abitanti delle case sono sottoposti al rischio di essere inondati passa, ad esempio, da una volta in media ogni 5 anni ad una volta in media ogni 50 anni. Il rischio "residuo" che questi edifici vengano inondati va gestito con azioni di protezione civile. Sarà ad esempio necessario prevedere un sistema di allertamento, che sia messo in funzione non frequentemente ma solo per eventi particolarmente gravi.

Fin qui la teoria. Nella realtà non vi è la volontà politica o sociale o non si hanno abbastanza risorse per fare interventi di mitigazione strutturale (compresi quelli normativi) e quindi chiediamo come società al Sistema di Protezione civile di accollarsi la gestione del rischio per "intero" e non solo quello "residuo". Siamo quindi costretti ad usare, in un ruolo di sussidiarietà rispetto alla pianificazione territoriale, il sistema di allertamento anche per eventi che si manifestano frequentemente, sono localizzati nello spazio e nel tempo ed in gergo tecnico definiamo "*flash-flood*"

E il sistema come risponde? Il sistema, come ha spiegato il professor Stefano Tibaldi, è in grado di prevedere con poca incertezza gli eventi di inondazione intensi, estesi nello spazio e poco frequenti, ma ha difficoltà, ovvero grande incertezza, nel preannuncio di eventi frequenti, molto localizzati, quelli che il professor Siccardi ha definito "cigni neri", che purtroppo producono molte vittime.

Nelle immagini seguenti sono rappresentanti, a titolo di esempio, alcuni di questi eventi estremi.

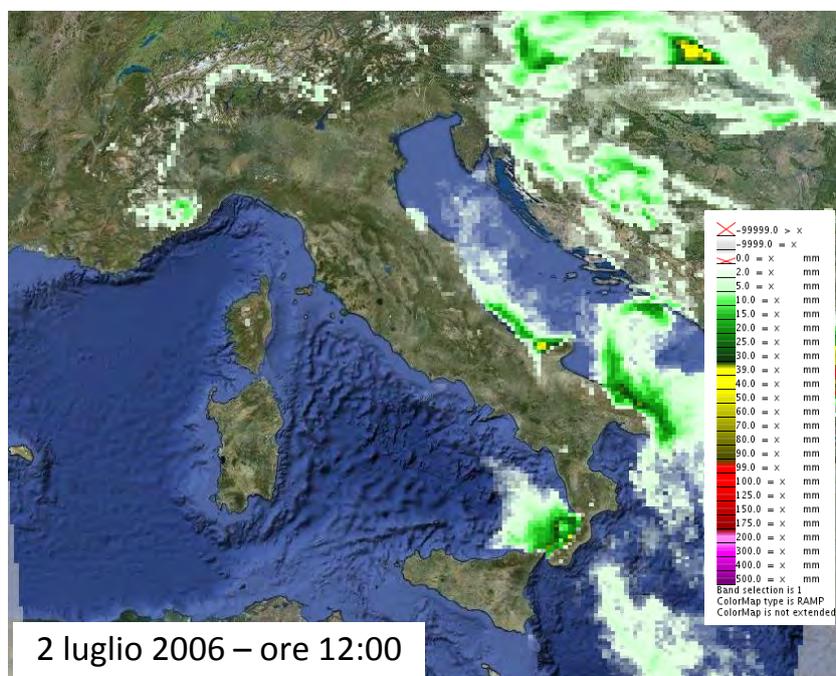


Figura 7: *Previsione delle precipitazioni fornite da modello meteorologico per il giorno 3 luglio 2006 e disponibili agli operatori di protezione civile alle 12:00 del 2 luglio 2006.*

Sono le ore 12:00 del 2 Luglio 2006. L'immagine mostra la pioggia prevista per il giorno successivo, 3 luglio: si percepisce immediatamente che le precipitazioni previste dal modello meteorologico sono di lieve entità (non sono previsti più di 30 mm per il giorno successivo, colore verde scuro della scala cromatica). Correttamente non viene emessa alcuna allerta per il giorno successivo.

Il Sistema di Protezione civile attiva quindi la fase di monitoraggio.

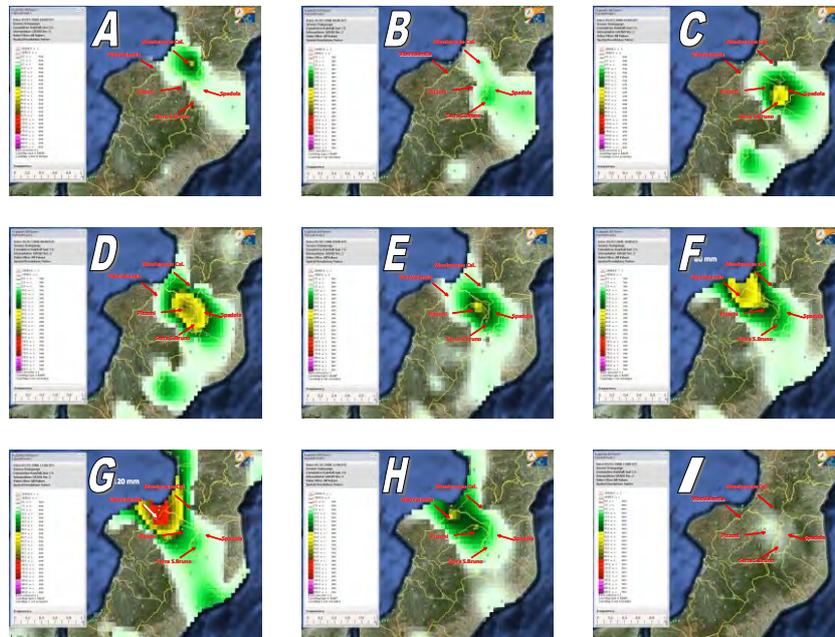


Figura 8: Sequenza di immagini rappresentanti le precipitazioni orarie registrate in Calabria dalle ore 7 alle ore 15 del 3 luglio 2006.

Sono le 7:30 del giorno 3 luglio e l'Operatore osserva che nell'ora precedente (tra le 6:00 e le 7:00) è piovuto lievemente nel Comune di Monterosso Calabro (Figura 8, A).

Alle 8:30 l'Operatore osserva che tra le 7:00 e le 8:00 continua a piovere nel Comune di Monterosso Cal., senza nessuna criticità ed anzi l'intensità di precipitazione è in attenuazione (Figura 8, B).

Nelle successive ore piove in maniera più intensa (Figura 8, C, D, E): alle ore 12:00 la Regione emette un messaggio d'allerta per evento in corso per i comuni di Pizzoni, Spadola e Serra San Bruno. Sembra infatti che l'evento sia concentrato proprio in quei comuni dove continua a piovere.

Sono le 12.30 e improvvisamente la perturbazione si sposta sulla costa colpendo Vibo Valentia (Figura 8, F). Gli operatori rilevano come nell'ultima ora (11:00-12:00) siano piovuti 80 mm e nell'ora successiva (12:00-13:00) 120mm (Figura 8, G), ossia 200 mm cumulati su 2 ore.

Lo scenario che si attende a questo punto l'operatore è quello di allagamenti e dissesti diffusi.

Passate le 15:30 l'evento si va ad esaurire (Figura 8, I).

Verso le 16:00 si hanno le prime notizie di vittime: una frana porta via una macchina con dentro 3 persone.

Passano 2 anni, novembre 2008: il PM del Tribunale di Vibo Valentia richiede di rinviare a giudizio per disastro colposo e omicidio colposo plurimo, il signor B. del Dipartimento della Protezione civile perché "in presenza di un fenomeno meteorologico la cui severità era prevedibile prevista" aveva omesso di dare l'allarme.

Passa un anno e il tribunale di Vibo emette una sentenza di non luogo a procedere: per quale motivo? Stabilisce che innanzitutto l'evento non era prevedibile e che la prevedibilità, o meglio l'imprevedibilità, in un tempo molto prossimo al realizzarsi dell'evento sono circostanze idonee a escludere qualsiasi profilo di responsabilità. Inoltre, se si volesse attribuire all'imputato la responsabilità per il mancato allertamento delle altre autorità coinvolte, occorrerebbe verificare quali iniziative queste avrebbero potuto efficacemente adottare. Sarebbe cioè necessario attraverso un giudizio controfattuale, verificare quali iniziative utili avrebbero potuto adottare operatori e decisori locali.

In realtà, è notizia di questi ultimi giorni, il processo penale sta continuando per accertare responsabilità per comportamenti omissivi in relazione alla pianificazione, controllo e vigilanza del territorio.

Facciamo un salto nel tempo siamo in Liguria, 8 Giugno 2011, sono le ore 12:00 previsione per il giorno successivo, previsione probabilistica degli effetti al suolo per il giorno successivo, dà una probabilità minore al 3% che si possa dare un'inondazione nel levante ligure (Figura 9).

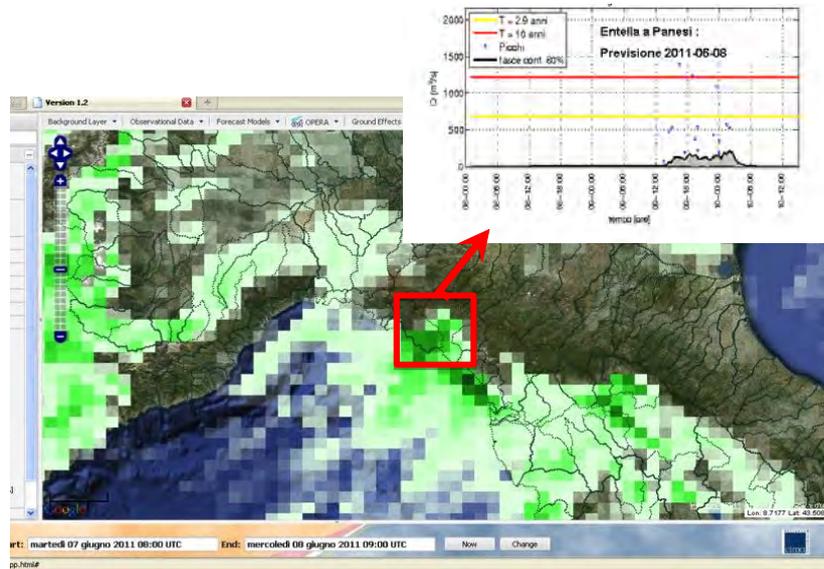


Figura 9: 8 giugno 2011, ore 12:00. Previsione dello scenario di rischio per il giorno 9 giugno 2011 sul levante ligure: probabilità che si dia un'inondazione minore del 3%. Infatti Solo 3 picchi di piena previsti su 100 superano il livello di allerta. Non è stato diramato nessun messaggio di allerta alle popolazioni.

Il 9 giugno 2011, invece dei 20mm previsti, piovono 200mm e si verifica l'evento di piena che aveva probabilità minore del 3%. Si registrano allagamenti ma per fortuna nessun decesso, né danni rilevanti alle cose (Figura 10).

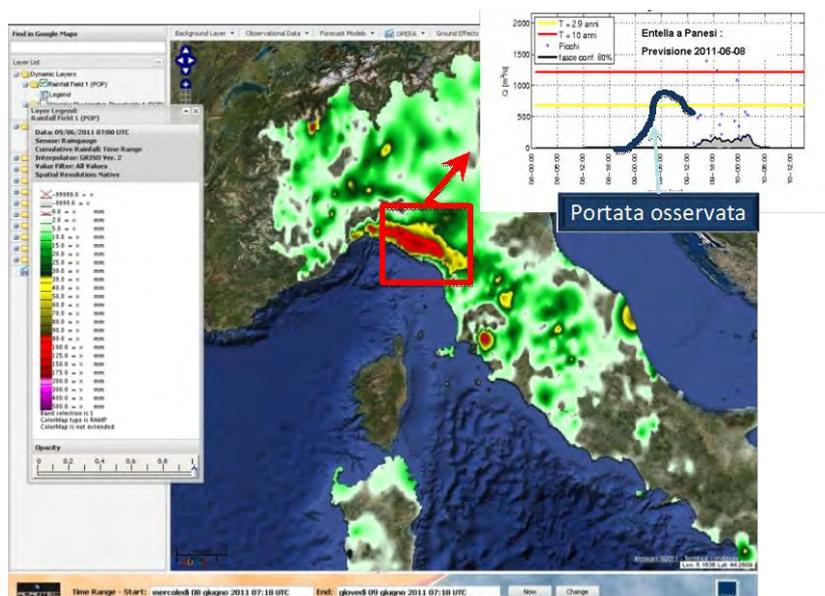


Figura 10: Pioggia misurata il 9 giugno 2011 sul levante ligure: piovono 200 mm anziché 20 mm. La portata osservata supera il primo livello di allerta: si verifica lo scenario che aveva una probabilità del 3%. Si registrano allagamenti, ma nessuna vittima.

Spostiamoci nuovamente nel tempo e andiamo al 3 settembre 2011, ore 12:00: la Figura 11 mostra la previsione di precipitazione per il giorno 5 settembre. Lo scenario previsto indica come in Valle d'Aosta ci sia una probabilità del 30% che si verifichi un evento di piena tale da superare il livello di attenzione, mentre in Liguria è previsto che non avvenga alcuna inondazione (0% di probabilità di superamento delle soglie di attenzione e allerta).

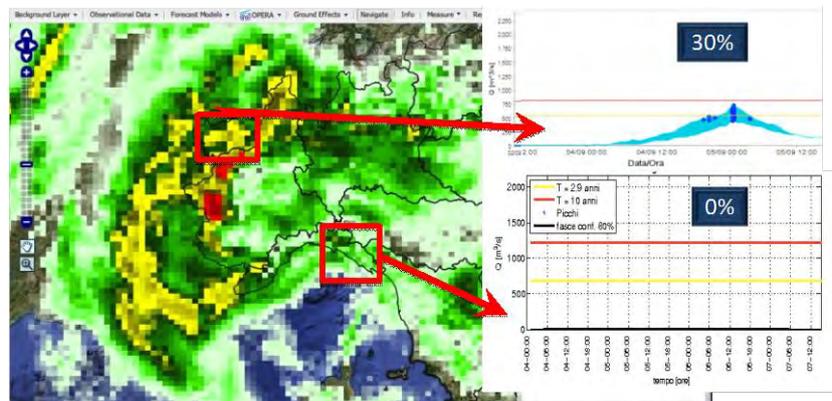


Figura 11: *Previsione dello scenario di rischio per il giorno 5 settembre 2011: sul levante ligure probabilità che si dia un'inondazione pari allo 0%, in Valle D'Aosta dell'ordine del 30%. Si allerta la Valle d'Aosta.*

Ma che cosa è poi realmente accaduto? L'esatto opposto. Nella Figura 12 osserviamo come il giorno dopo in Valle d'Aosta si sia registrata solo una portata di morbida, mentre in Liguria è stata sfiorata l'inondazione.

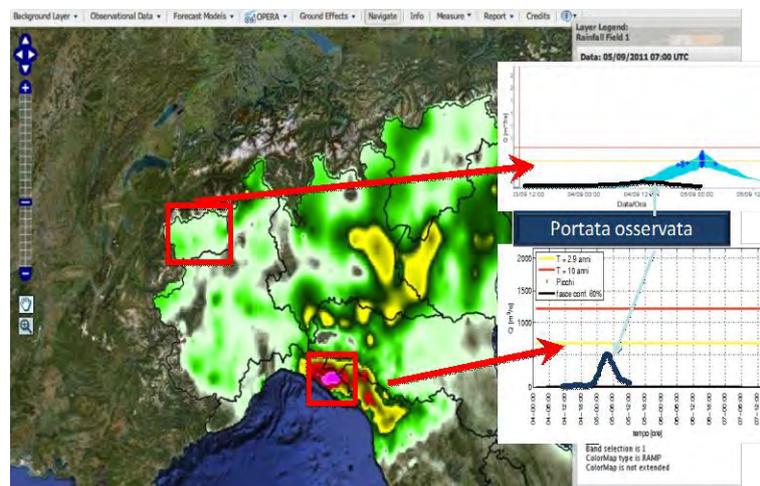


Figura 12. *Pioggia misura nella notte tra il 4 ed il 5 settembre 2011: Piove in Liguria anziché in Val d'Aosta. Per la Val d'Aosta falsa allerta, in Liguria si sfiora l'inondazione.*

Concludo il mio intervento ponendo alcune domande.

L'incertezza di cui abbiamo parlato molto questa mattina, colpisce trasversalmente sia chi valuta e chi decide *ex ante*, sia chi giudica *ex post*: come possiamo affrontare la problematica dell'incertezza?

Possiamo eliminare l'incertezza della previsione utilizzando procedure predefinite?

Se affrontassimo in questo modo il problema forse i “cigni neri”, di cui ha parlato in precedenza il professor Siccardi, sarebbero dalla parte di chi giudica piuttosto che dalla parte di chi valuta e di chi decide.

Non corriamo il rischio di cadere nel precauzionismo? Il precauzionismo implica di inseguire la chimera del rischio zero emettendo allerta sempre e comunque, pensando così di fare comunque bene e non incorrerete in mancate allerta.

Non sarebbe forse meglio provare ad accettare l'esistenza dell'incertezza proponendo un patto sociale? Può darsi che sia giunto il momento di parlare di rischio accettabile per la società.

Grazie.

## INTERVENTI



FAUSTO GIUNTA, *Professore di diritto penale nell'Università di Firenze*

Come tutte le attività chiamate a fronteggiare fattori di pericolo, anche l'operato della Protezione civile può dar vita a una responsabilità colposa, la quale – è questa una prima e non irrilevante particolarità – si innesta su una posizione di garanzia oltremodo ampia. La Protezione civile, infatti, ha il compito – per usare una metafora – di aprire sulle teste di tutti noi (anche di chi è incurante del maltempo) un grandissimo ombrello ogni qualvolta stia per piovere.

Stamattina sono stati scandagliati i due poli di questa forma di responsabilità penale: l'uno concernente la latitudine della posizione d'obbligo; l'altro relativo al contenuto del comportamento sanzionabile. Si tratta di due profili che si intrecciano e si fondono nella figura della *culpa in omittendo*, che si caratterizza per il massimo livello di rarefazione naturalistica sia sotto il profilo della tipicità, che sotto quello della colpevolezza. Essa, come noto, costituisce un condensato di normatività pura, fondandosi su un doppio dover essere: impedire qualunque evento dannoso o pericoloso o comunque ammortizzarne le conseguenze per la popolazione, agendo con il massimo standard di scienza ed esperienza.

La questione della latitudine di questa responsabilità sarebbe certamente sdrammatizzata ove la posizione d'obbligo della Protezione civile si esaurisse nel già impegnativo compito di soccorrere la popolazione dopo la verifica dell'evento naturale pregiudizievole. Ma così non è. L'imposizione alla Protezione civile di un compito anche preventivo – ossia di un dovere di cautelare che scatta di fronte al pericolo dell'evento – sposta il baricentro della verifica di responsabilità essenzialmente sull'impervio terreno della declinazione della colpa, quale responsabilità per il non voluto che – è questa un'altra rilevante peculiarità della materia che stiamo trattando – non riguarda la prevedibilità delle conseguenze non volute del proprio agire (come avviene di regola nei già complessi delitti commissivi colposi), ma la prevenzione di eventi della natura.

Considerata sia l'eccellente professionalità della nostra Protezione civile (meritoriamente rinomata a livello internazionale), sia l'aspettativa di efficienza predittiva e preventiva che tale eccellenza alimenta, bisogna guardarsi dal giungere, sul piano del diritto penale, a conclusioni estreme e demotivanti, che possono favorire, paradossalmente, atteggiamenti difensivi del soggetto garante. Sarebbe esiziale, infatti, se il controllo di legalità si sostanziasse non tanto in

una responsabilità penale dello scienziato, fondata sul non ottimale utilizzo della scienza, quanto in un processo alla scienza *tout court*.

Questa prospettiva, benché esiziale, non è inverosimile. Il malgoverno della categoria della colpa può consentire, infatti, epiloghi siffatti, perché tende a fondarsi su aspettative di prevenzione dell'evento pressoché senza limiti, le quali hanno di fatto cancellato categorie altrettanto fondamentali della nostra cultura, quali l'inevitabile e l'imponderabile. Con ciò non si intende proporre un atteggiamento di rassegnato fatalismo di fronte ai c.d. grandi rischi, ma semplicemente richiamare l'attenzione sul carattere personale della responsabilità penale, *sub specie* di concreta evitabilità dell'evento, che da sempre fatica a inverarsi sull'impervio terreno della colpa.

È sufficiente ricordare come la tradizionale figura civilistica del buon padre di famiglia, capostipite dell'*homo eiusdem conditionis et professionis* caro alla dottrina penalistica, non incarni affatto una misura di diligenza "terrestre", ossia sociologicamente determinabile, ma evochi piuttosto, com'è stato efficacemente osservato, le capacità preventive del buon dio. I criteri misuratori della pretesa di diligenza sono per loro natura esposti a una grande forza espansiva, dovuta a quella componente di "postcomprensione" caratteristica di ogni giudizio, ma la cui influenza è particolarmente avvertita nel campo dell'imputazione colposa. Quest'ultima, operando attraverso una prognosi postuma, ossia solo idealmente *ex ante*, finisce per risentire in realtà del senno di poi, ossia del giudizio storico costruito sull'acquisita efficacia causale della condotta: un approccio, questo, massimamente inadatto a fondare colpevolezze individuali, ma infallibile nel trovare un capro espiatorio che favorisca l'elaborazione del lutto.

Peraltro, la responsabilità della scienza – se così vogliamo continuare a chiamarla in modo improprio – non è mai una responsabilità individuale, ma comunitaria. E siccome la prevenzione dei c.d. grandi rischi coinvolge anche scelte politiche (molto anticipate rispetto all'evento dannoso) che non competono allo scienziato, prendono corpo responsabilità di sistema troppo grandi per quel segmento del sistema stesso che è la giustizia penale. La responsabilità di sistema è principalmente politica. Essa è il contrario della responsabilità personale affermata dalla Costituzione quale pietra angolare del diritto penale. Cosa può fare la scienza per prevenire che un possibile risveglio del Vesuvio non travolga la popolazione che dorme ogni sera sul dorso di un vulcano al momento tranquillo? Spetta alla scienza o alla politica questo compito di prevenzione?

Di fronte alla crisi della politica, si è sospinti a confidare nell'onnipotenza della scienza e nella forza salvifica del diritto. Il giurista in particolare, sollecitato a dare risposte sociali suppletive, viene gravato di una responsabilità improba: essere l'unico timoniere di una barca che da solo non può governare. Per questa via lo spazio naturale della responsabilità politica, oggi assente, è stato colmato dalla responsabilità penale. Si tratta di un'inversione dei ruoli niente affatto indolore: la responsabilità politica è oggettiva perché non incide sulle libertà, ma sui ruoli sociali; la responsabilità penale è e deve rimanere colpevole. Attraverso questo scambio di ruoli la responsabilità penale tende a oggettivizzarsi come unica forma di responsabilità, peraltro inefficace, in quanto distribuisce pene notoriamente virtuali, destinate a non essere scontate, ma utilizzate per il discredito sociale massmediatico. Ebbene, ha una funzione realmente preventiva un siffatto diritto penale della colpa?

L'interrogativo è, all'evidenza, retorico. Anche per gli operatori della Protezione civile deve valere quel principio affiorato nella nostra giurisprudenza, secondo cui il giudice non è facitore, ma fruitore (al pari del cittadino) delle regole cautelari. Queste ultime preesistono sia all'azione, che al giudizio, perché forgianno la tipicità colposa. Ciò significa che il giudizio penale non può incardinarsi semplicemente su quello che astrattamente avrebbe potuto farsi e non è stato fatto. Questa fondamentale cornice, connaturata alla normatività della colpa, delinea il limite esterno della responsabilità colposa, ma da sola non basta, perché richiede di essere specificata nei contenuti. I concreti comportamenti preventivi si desumono da articolate valutazioni di rischio di natura protocollare. L'osservanza del protocollo non equivale ad automazione dell'azione di prevenzione. Il protocollo che ha effetti liberatori, infatti, non comporta la burocratizzazione dell'agire, ma è il precipitato operativo di un razionale scientifico al massimo livello di credibilità internazionale. Nondimeno il protocollo non esaurisce l'orizzonte delle opzioni possibili. Se si escludono, per la loro efficacia paralizzante, le interpretazioni più intransigenti del principio di precauzione, che esaltano la logica della tolleranza zero nei confronti del rischio, deve riconoscersi che l'intervento preventivo va bilanciato con il costo sociale della prevenzione (che è fatto anche di disagi per la popolazione). Si tratta di un bilanciamento, però, che non può essere rimesso al giudice *ex post*, perché compete *ex ante* principalmente al corpo sociale.

Vero ciò, si chiarisce ad un tempo il ruolo della scienza, che non è solo preventivo, ma anche informativo. Essa deve sollecitare una presa di coscienza collettiva, perché tra i suoi compiti sociali vi è anche quello di fornire alla

comunità la conoscenza del male incombente, responsabilizzando ciascun cittadino, quale attore della propria sicurezza, consentendogli scelte consapevoli. In questo senso, e per dirla con un verso dantesco, “Sietta previsa vien più lenta”.

MARCO ALTAMURA: *Voglio coinvolgere il dottor Granero, Procuratore della Repubblica. Parto da una suggestione, non me ne vorrà. Ricordo qualche tempo fa di aver letto un'intervista di un magistrato che si era occupato di un disastro. Nell'intervista lui esordiva dicendo pressappoco “sento forte l'esigenza di dar giustizia alle vittime”. Con questa spinta morale si cerca una condotta contro legge, una violazione di legge, o, se non si trova, si rimanda alla violazione di una regola cautelare, magari generica. Ecco, da questa spinta può nascere la voglia di fare il processo e così si costruisce l'indagine. È un approccio corretto dottor Granero? È un approccio che tiene? E qual è l'equilibrio tra la protezione della vittima e la tutela dell'innocente, citando Federico Stella.*

FRANCANTONIO GRANERO, *Procuratore della Repubblica di Savona*

Non schivo la domanda, a questa rispondo subito. Io diffido sempre degli atteggiamenti messianici.

La risposta è sintetica, ma il senso di quello che sto per dire la esplicita. Vorrei riuscire a raccogliere, se ci fosse il tempo, tutto quello che si è respirato in questa giornata, molto intensa, in cui si sono dette molte cose, in cui si sono agitati molti dubbi e molti interrogativi, anche tra loro contrastanti, in cui si sono affacciate due diverse prospettive: la posizione, “sulla difensiva” della protezione civile, diciamo meglio l'operatore di protezione civile da una parte e, dall'altra, quella dell'operatore giudiziario, del giudice e della dottrina penalistica di riferimento, che hanno dubbi diversi, ma altrettanto significativi.

Mi è anche sembrato di cogliere in taluni interventi degli operatori di protezione civile come un senso di paura.

Ricordo, per tutti, l'intervento della dottoressa Pagliara, che teme la responsabilità delle decisioni che è costretta a prendere momento per momento, il più delle volte sotto l'imperativo dell'urgenza, e non mi dilungo su tutte le caratteristiche dell'urgenza e dello spettro delle alternative che l'operatore, pressato dall'urgenza, è chiamato a sciogliere.

Tutto questo è stato ampiamente dibattuto stamattina. Voglio anche rimarcare, perché degno di nota, l'appello del Capo del Dipartimento nazionale

della Protezione civile, il quale ha rivendicato la dignità dell'Istituzione anche rispetto a vicende che conosciamo e a procedimenti che sono in corso, indipendentemente da quello che possa essere l'esito del giudizio nei confronti delle persone. Però in questa forte rivendicazione – sostenuta altrettanto lucidamente dalla dottoressa Postiglione – aleggia, vorrei dire come su tutto il sistema di Protezione civile, il tema del timore e della paura per il giudizio sulle proprie decisioni.

Dall'altra parte, ho riscontrato anche una certa incertezza, per non dire paura, degli operatori giudiziari, di fronte alla obiettiva difficoltà e – qualche volta – opinabilità delle loro decisioni. Perché? Perché noi magistrati, per formazione culturale (uso l'espressione in senso antropologico) e soprattutto (in senso giuridico) perché ci è imposto dalla Costituzione, siamo sempre e comunque orientati culturalmente al rigoroso rispetto dell'operare secondo le regole del diritto.

In questo senso, avrete notato che tutte le discussioni fatte e tutti gli argomenti portati questa mattina dalla componente giuridica del nostro incontro ci conducono ad illustrare la difficoltà, molto grande, nel contenere le esigenze di ricostruzione di fatti molto complessi, diffusi sul territorio, non verificabili sperimentalmente e non riproducibili, dentro le regole il giusto processo. Questa è ormai un'espressione talmente abusata che preferirei adoperarne altre, ma si presta alla sintesi, per indicare l'esigenza del rispetto, in ogni caso, dei principi fondanti dell'ordinamento sostanziale e processuale. Tutti i problemi nascono quando si vanno a giudicare fenomeni così difficili, incerti ed imprevedibili, come sono quelli che formano l'oggetto del nostro incontro.

Peraltro, in mezzo ai due poli (Protezione civile e sistema giudiziario), come giustamente il presidente Canzio ha evocato stamattina, c'è il "convitato di pietra". Lui, da fine giurista, abituato ad utilizzare e richiamare i concetti con precisione giuridica, lo ha chiamato Legislatore, ed è certamente molto corretto. Io, che sono molto più diretto nel linguaggio, e per certi versi più polemico, lo chiamo potere politico, che è quello che fa le leggi. Questo è effettivamente il "convitato di pietra", ma non per una lacuna degli organizzatori del convegno, che si sono scordati di farlo venire qui, ma semplicemente perché non c'è.

E allora ecco la difficoltà, da una parte, di chi opera e si sente giudicato, dall'altra, di chi deve giudicare e vuole giudicare in maniera corretta, ma si trova in mano degli strumenti che non sempre sono quelli adatti, perché il processo, per come è delineato nel codice di procedura penale, per come ci viene dalla tradizione giudiziaria continentale e per come ha ricevuto applicazione nel

diritto vivente delle prassi applicative, di per sé non sarebbe strumento idoneo per ricostruire questi eventi così complessi in tutti gli elementi di fatto indispensabili per l'applicazione del diritto, già di per sé molto problematica in questa materia. Ma siccome il "convitato di pietra" lo stiamo aspettando e forse non arriverà, spero che anche il mondo della comunicazione, rivedendo le sue posizioni, penserà che in qualche caso non è solo necessario informare, ma anche contribuire a formare, e quindi contribuirà, informando correttamente e non scandalisticamente, ad un'opera di formazione che contribuisca a creare il clima culturale favorevole al progredire in avanti. In ogni caso, ciascuno di noi è chiamato ad andare avanti con tutto l'equilibrio e la volontà di cui è capace, sorretti dall'ottimismo della volontà.

Dunque, ecco una proposta che per certi versi può sembrare un po' eretica, ma che si muove un po' sulla scia di quello che la collega Mineccia stamattina ha detto. Lei lo ha detto in modo elegante: ha fatto vedere quali sono le difficoltà che il pubblico ministero incontra nel momento in cui imposta l'indagine. Perché è vero che il giudice e non il pubblico ministero deve decidere, ma il primo deve decidere su qualche cosa che gli viene già presentato dal secondo, che è il vero motore del processo, sia nel momento in cui svolge l'indagine, sia nell'impostazione dell'accusa, un binario dal quale il giudice non può discostarsi, salvo, eventualmente, il darle una diversa qualificazione giuridica.

E allora io propongo una sorta di indagine preliminare, non dico di processo – perché allora l'eresia sarebbe veramente troppo grande – di tipo sperimentale. Chi l'ha detto che quando si parla di giurisdizione e controllo di legalità non si debba sperimentare? In realtà non l'ha detto nessuno, ma spesso la si dà per scontato. Si arriva a queste conclusioni pensando ai diritti del cittadino, al principio di legalità, al diritto di difesa e, di primo acchito, questi concetti "sacri" appaiono difficili da conciliare con la sperimentazione nel procedimento. Una prima giustificazione di un modo di procedere "sperimentale" sarebbe l'inserirli nella categoria del rischio socialmente accettabile, anche a scapito di interessi particolari.

Io credo, invece, che esista un modo più convincente per dare una base giuridica ad un'indagine di tipo sperimentale: non accontentarsi di una ricostruzione storica di quanto è successo, ma procedere ad una ricostruzione con il metodo della scienza sperimentale. In questa materia così complessa, in cui l'evento naturale è sempre estremamente variegato e richiede tempi inevitabilmente lunghi, lo si può fare procedendo nei confronti di ignoti. Di fronte alla catastrofe naturale, non si sa ancora nei confronti di chi sarà fatto il

processo. Non c'è quindi nessun impedimento di tipo costituzionale e giuridico a fare un'indagine estremamente complessa che, con metodo sperimentale, ricostruisca nella sua interezza ed estrema varietà ciò che è avvenuto come fatto storico. Questo richiede l'impiego di mezzi, di risorse, prima di tutto la capacità di coloro che indagano, la possibilità di riunire pool di consulenti di discipline diverse che sappiano mettere insieme le loro competenze, la capacità di dialogare tra di loro per arrivare a costruire un sistema di questo genere che deve portarci, per prima cosa, alla descrizione accurata dell'evento.

Detto questo non abbiamo ancora fatto quasi niente: il fatto è un presupposto necessario, ma dopo bisogna proseguire, e cioè andare a cercare i nessi causali. Non mettiamoci a spiegare adesso quali sono, quali sono rilevanti, quali non sono rilevanti: il tema è già stato affrontato e comunque adesso non potrebbe essere sviluppato qui. Diamo per scontato che coloro che indagano sappiano farlo in maniera universalmente accettata dalla dottrina e, quindi, individuino i nessi causali, scartando da quel quadro sinottico che era stato fatto all'inizio, quegli eventi e quegli accadimenti che non abbiano rilevanza causale rispetto all'evento dannoso, che il più delle volte è la morte e la lesione delle persone. Questo mi sembra il secondo passo.

Adesso ne viene un terzo. E il terzo è quello dell'individuazione delle norme violate. Non solo dalla condotta dell'ultimo operatore, ma da tutte quelle condotte a monte che abbiano consentito la creazione della situazione o accadimento dal quale è derivato l'evento dannoso e valutare tra queste quali corrispondano a requisiti di legittimità e quali no.

Guardate che, arrivati a questo punto, già ci sono dei riflessi di carattere civilistico o che comunque lambiscono il civile, perché di fronte alla situazione di illegittimità nell'assetto del territorio e di quei beni che sono stati poi distrutti da una calamità naturale, si apre tutto il problema degli indennizzi e risarcimento dei danni. Si apre addirittura il problema dell'indennizzo di ciò che la stessa Protezione civile abbia legittimamente fatto per evitare danni maggiori.

Quindi voi vedete che l'illusione di escludere o limitare l'intervento della Giurisdizione in conseguenza di calamità "naturali", a causa delle difficoltà che ci sono, rimane un'illusione, perché la nostra società della Giurisdizione non può fare a meno. Una volta inseriti nell'alveo giurisdizionale, verificheremo situazioni di illegittimità che rappresentano una causa o una concausa dell'evento. Fino a dove dobbiamo risalire indietro nel ricercare queste cause? Ovviamente bisogna fermarsi da qualche parte. Io credo che, di regola, ci si possa fermare al limite della prescrizione dei reati ipotizzabili, fermo restando che – spesso – potrebbe essere utile ricostruire condotte precedenti non per

punirle in sé, risultato impedito dalla prescrizione, ma per poter comprendere i fatti successivi. Oramai la prescrizione, come istituto giuridico, è stata deturpata, direi quasi stuprata, per esigenze che nulla hanno a che vedere con la giustizia. Ma di per sé è un valido istituto di diritto sostanziale, non un mezzuccio processuale per evitare che ci siano delle condanne e, come tale, rappresenta un momento di grande civiltà, perché consente di individuare un punto fermo anche di fronte a problemi gravi e seri e ci consente, in ogni caso, di studiarli per evitare che si ripetano, senza il condizionamento derivante dal timore della prescrizione.

Ecco che di fronte ad un quadro come questo potremmo arrivare alla conclusione che, il più delle volte, non sia possibile ravvisare ipotesi di responsabilità a titolo di colpa oppure che non sia possibile indicarne gli autori. Il che significa che, se volessimo utilizzare il linguaggio giornalistico in maniera molto superficiale, si potrebbe dire “l’inchiesta si è conclusa con un nulla di fatto”. Perché? Perché ci si muove nella concezione culturale che un’inchiesta ha senso se finisce in un processo nel quale qualcuno sarà condannato.

E se per caso qualcuno non sarà condannato, o magari sarà assolto in secondo grado? Allora avremo quello che nella cultura corrente viene considerato un errore giudiziario. Con ciò si dimentica che il giudizio, per la sua stessa essenza (e fatta eccezione di casi ben specifici) difficilmente può essere inquadrato nella categoria dell’errore: un *giudizio* può essere sostituito da un altro *giudizio*, ma nessuno sa quale dei due sia giusto. C’è una convenzione sociale per cui il secondo giudizio – e poi, eventualmente, il giudizio di legittimità della Cassazione daranno – avranno efficacia di definitività nella ricostruzione giudiziaria del fatto e nell’attribuzione delle responsabilità. Un secondo giudizio, diverso dal primo, non significa che il secondo è giusto ed il primo è sbagliato, significa soltanto che il secondo è definitivo e il primo non lo era, perché questa è la regola sociale che ci siamo dati.

MARCO ALTAMURA: *A Francantonio Granero, una battuta: il diritto penale della colpa nei settori dell’incertezza, rende un buon servizio?*

FRANCANTONIO GRANERO, *Procuratore della Repubblica di Savona*

Rispondo anch’io con una battuta. Il tentativo, forse goffo, di proporre modelli sperimentali in attesa che il “convitato di pietra” si faccia vivo è uno sforzo che, in ogni caso, cerca di dare le risposte a quel tipo di interrogativo.

Una esigenza umana. Vedere una finalità di questo genere anche nel procedimento e nel processo non mi pare sia proprio inutile.

Andiamo nel terzo millennio, forse siamo pronti per ripensare collettivamente, e non solo ad opera di élite culturali specializzate, tutta l'impostazione del diritto positivo, tenendo ferme le sue conquiste fondamentali ma procedendo con coraggio verso una direzione nuova, sciogliendoci dai vincoli di una struttura logico-formalistica che offre strumenti tecnici inadeguati. Non si tratta di riconoscere che il diritto penale della colpa non serve più, ma di avere il coraggio di costruirne uno diverso e più adeguato.

MARCO ALTAMURA: *Una buona comunicazione potrebbe dare spiegazioni che oggi la scienza fatica a dare e che anche i giudici, la magistratura, faticano a dare perché altre sono le tematiche che entrano nel processo. Ma una buona comunicazione dovrebbe dare spiegazioni ai cittadini e parlargli anche nella loro accezione di vittime potenziali. Potrebbe, quello dei media, essere il luogo dove si socializzano le tematiche del rischio? Potrebbe anche essere il soggetto capace di imporre nella giusta agenda della politica i temi dei disastri naturali? Questa funzione della comunicazione è credibile secondo lei? è una velleità? O dobbiamo rassegnarci a vederci somministrate, per logiche di mercato, immagini e informazione generica, generalista, basata sui classici prodotti sesso, sangue, soldi e, se vogliamo aggiungere la quarta "s", sensazionalismo?*

ENRICO MENTANA, *Direttore del TG LA7*

Io sarei tentato di deluderla e dare una gran serie di "no" a tutte le domande. Il che viene dal fatto che mai come in occasioni come queste si denota la differenza tra risultati, esiti, rappresentanze di studi sistematici solidi e scientifici e quel gran guazzabuglio di talento, a volte mestieraccio, a volte routine, che è il giornalismo.

Nel giornalismo non esistono codici precisi che mi permettano di rispondere puntualmente, dati alla mano, alle sue domande. La verità è che noi sappiamo benissimo che il giornalismo, se uno dovesse definirlo dall'esterno, è soprattutto lo specchio delle ansie di una comunità. Non è in realtà lo specchio di quello che dovrebbe essere il ruolo formativo e orientativo di un sistema.

Ritengo, peraltro, che il ruolo del giornalismo non debba essere formativo, ma piuttosto informativo, che è ovviamente una cosa diversa. Non stiamo parlando di dispute terminologiche. Non spetta a noi aiutare nella prevenzione, preparare le popolazioni, né tanto meno educare. Perché chi educa a qualcosa

poi può anche educare a tutto il resto; allora si entra in un'altra logica, quella di sistemi informativi che fanno parte di altri sistemi che si chiamano regimi. Noi possiamo raccontare e sfuggire al sensazionalismo, questo sì. È ovvio che se noi stiamo al tema di fondo, che è quello della responsabilità che sta nella ragione sociale della Protezione civile, ma che sta anche nel tema di questo convegno. La responsabilità del giornalismo consiste proprio nell'evitare ogni tipo di sensazionalismo, mettendo a fuoco quello che è uno dei mali principali del nostro paese (e non soltanto del nostro paese): la definizione a posteriori di responsabilità, servite soltanto per creare una logica di colpevolezza quale risposta a fatti che la comportano nel senso di omissione di vigilanza, imprudenza, imperizia o quanto altro.

È da 25 anni, quando fu approvato un referendum (privo poi di efficacia normativa) sulle responsabilità dei magistrati, che si parla di responsabilità civile per errore giudiziario. La responsabilità civile dei magistrati che noi vediamo, chissà a cosa porterebbe per il caso che stamattina occupa tutte le prime pagine dei giornali (*Il caso dell'assoluzione di Amanda Knox e Raffaele Sollecito, ndr*). A quanto pare due innocenti, di cui uno straniero e appartenente ad una comunità non certo periferica all'ordinamento internazionale, sono stati tenuti in prigione per un delitto senza che nessuna prova o indizio evidenzi il fatto che lo abbiano commesso. Peraltro, come è stato detto dai giudici d'appello, prove ed indizi sono state messe assieme alla "bene e meglio". Questo ci porta molto lontano, ma si tratta anche in questo caso di un discorso di responsabilità. Lì c'è una responsabilità molto forte dei *mass media* perché quel processo fu fatto mediaticamente nei mesi successivi al delitto.

Perché parlo di questo che apparentemente non c'entra niente? Perché c'entra per due versi. Innanzitutto perché è impossibile imbastire a posteriori processi mediatici sulle responsabilità, anche per fatti di responsabilità che originano da calamità naturali: evidentemente i ritmi degli accertamenti della giustizia sono diversi da quelli che sono le richieste dell'opinione pubblica e che sono di conoscenza quanto più immediata dei fatti e delle eventuali responsabilità.

Aggiungiamo un secondo aspetto. Parlavamo dei magistrati, ma possiamo anche parlare di un altro tipo di responsabilità, quello dei medici che è l'altro grande esempio. Quanto si è modificata la professione medica in seguito alle grandi cause che vengono intentate ogni qualvolta c'è un'operazione controversa e dagli esiti differenti da quelli attesi dai pazienti o dalle loro famiglie? Quello che ha comportato dal punto di vista delle assicurazioni lasciamolo perdere, però noi sappiamo che questo ha modificato la capacità, la

possibilità, la sicurezza d'intervento di chi svolge con competenza e disinteresse quella professione.

Uno dei mali della nostra società è quel "pancorporativismo" che, da un lato, è quello di chi a posteriori si elegge vittima o di chi supporta per lavoro le vittime e, dall'altro, di chi deve determinare il danno o gestire e valutare il rischio che si affronta nel momento in cui si svolgono professioni non sedentarie (il professore compilatore di parole crociate non correrà nessun rischio di responsabilità civile o penale).

Il tema però di fondo che ci riguarda è questo: quanto la stampa, l'informazione, poi "soffia sul fuoco" in termini di mala-sanità, mala-giustizia, mala-protezione civile? Quanto insomma noi giornalisti siamo responsabili a nostra volta? Appartengo ad una minoranza, e me ne sono sempre vantato, che non specula mai sul post della mala-sanità, della mala-giustizia, o della cattiva capacità di prevedere le calamità naturali. È una forma di sciacallaggio che non mi ha mai appassionato, ma non per questo non la temo, o penso che non esista. Se potessi condizionare io la stampa staremmo in un paese sicuramente non migliore, non voglio nemmeno mettermi in questo periodo ipotetico. Però la sostanza c'è: è ovvio che noi sappiamo benissimo e trascuriamo con qualche difficoltà tutto il fango che è finito addosso, impropriamente, alla Protezione civile per le vicende recenti. Ma evidentemente in questo paese, così diviso e con una stampa così divisiva, c'è veramente l'attesa del fallo, dell'errore, dell'incertezza, delle ipotesi di responsabilità per poter (come diceva il presidente di uno stato straniero – era Mao in Cina – in una delle sue massime) "bastonare il cane che sta affogando". C'è evidentemente un gusto del gioco al massacro di questo tipo. Questa è una mala pianta del nostro paese che non si può però estirpare con le norme: come vedete, soprattutto nel momento in cui il paese è diviso, l'informazione non è condizionabile neanche da leggi che potrebbero essere di buon senso. Ad esempio, vengono osteggiate norme che introducono il divieto di pubblicare le intercettazioni che non riguardano direttamente l'oggetto dell'inchiesta, cosa che peraltro dovrebbe essere già minimale scrupolo degli operatori della giustizia. Invece si leggono e scoprono sui giornali vicende che non c'entrano nulla con l'indagine.

Immaginate come si possa chiedere all'informazione di essere responsabile, rispetto a che cosa poi? Rispetto al fatto di dire cose che in gran parte dell'opinione pubblica sono già chiare e cioè che alcune cose non si possono prevedere o che alcune cose, nel momento in cui succedono, non si possono prevenire con un allarme generico?

Insomma abbiamo presente l'esempio limite sulla prevedibilità del terremoto dell'Aquila. Ma quale professionista di informazione può ergersi a giudice o a interlocutore credibile in un dibattito su questo? Eppure l'informazione ci si è buttata, a seconda delle sue convenienze, per dire "piove governo ladro" o per dire "ci sono i profeti di catastrofe". Non è compito nostro.

Altrettanto pernicioso per l'informazione è quel sensazionalismo che accompagna le sventure, perché ha portato a due effetti collaterali. In verità, l'innalzamento agli altari, in una fase che è durata non poco, della Protezione civile come unico segmento sano in un paese che non sapeva fare niente.

Ora, è stato citato che l'inizio di tutto fu il terremoto dell'Irpinia. Il terremoto dell'Irpinia – e io che qua sono uno tra i più anziani, l'ho vissuto come giornalista – fu una catastrofe sotto ogni punto di vista. Il paese non era in alcun modo preparato, i giornalisti arrivarono prima dei soccorsi, che poi è la cosa peggiore che possa succedere visto che parleranno per tutta la vita di essere arrivati prima dei soccorsi. Ma non esisteva nessun tipo di piano di soccorso ed eravamo cinque anni dopo, se non ricordo male, al terremoto del Friuli, in un paese che quindi doveva aver imparato qualcosa. Se l'anno zero fu quel evento di trenta anni fa, noi dobbiamo dire che la Protezione civile, per effetto di quell'errore/orrore, ha fatto dei passi avanti eccezionali. Personalmente li ho accompagnati per molta parte della strada, per quello che era il ruolo più importante dell'informazione, tanto quanto è importante aiutare la Protezione civile dal punto di vista economico nei luoghi della ricostruzione. L'unica cosa che può fare l'informazione è aiutare, coinvolgere in positivo l'opinione pubblica, e quindi la comunità, rispetto a necessità che non possono essere soltanto dello Stato. Per quanto riguarda le colpe, per quanto riguarda il giornalismo, ce le terremo tutta la vita, nel senso che, sfuggendo ai codici, da questo punto di vista il giornalismo continuerà a criticare, screditare, denigrare o attuire a seconda delle proprie convenienze.

MARCO ALTAMURA: *Un commento dottor Mentana: lei enfatizza fortemente il tema "faccio informazione non faccio formazione". Però – e senza spirito polemico (poi potrà davvero ribattere) – siccome il professor Giunta, citando i classici del diritto penale, va spesso ripetendo "il fatto non esiste è come lo si racconta", potrei aggiungere per il giornalismo: "il fatto non esiste se non lo si racconta". Voi fate l'agenda di questo paese: sulla vicenda del satellite NASA avete presentato la notizia in prima pagina come "una catastrofe possibile", ma poi non avete detto più niente.*

ENRICO MENTANA, *Direttore del TG LA7*

Io non ne ho parlato nemmeno un minuto secondo; lei su questo casca veramente male. Io ho repulsione, non ho mai parlato della vicenda, so riconoscere le stupidaggini.

MARCO ALTAMURA: *Accetti, però, di essere chiamato come esperto in merito alla questione più in generale.*

ENRICO MENTANA, *Direttore del TG LA7*

No, se ne avessimo parlato avremmo solo procurato un allarme per un fatto che si esaurisce, come la storia della profezia del giorno in cui tutti i Romani andarono al mare perché ci doveva essere la fine del mondo. La stampa viene spesso innalzata a un ruolo che non è suo, anche dal punto di vista dei guasti che può causare. La stampa non può causare danni, al massimo può vendere qualche copia in più.

MARCO ALTAMURA: *Professor Morisi. In Italia, e non solo, assistiamo a nuove forme di politica. In particolare sul tema della pianificazione e programmazione territoriale, sulle scelte tragiche: dove mettere un inceneritore, una discarica, quali opere d'alto impatto ambientale o territoriale realizzare? Esistono oggi tecniche moderne, nuovi modelli di politica, che sono i procedimenti partecipativi inclusivi, sperimentati per condividere decisioni difficili. Queste tecniche, se colgo bene, mirano proprio a coinvolgere più soggetti nella gestione del bene comune e a rendere i cittadini consapevoli delle problematiche. Tanto è vero che lei è il garante della comunicazione della Regione Toscana, comunicazione intesa proprio come elemento che dà consapevolezza alle decisioni. Ecco, queste tecniche, già sperimentate in altri ambiti, possono secondo lei essere usate anche in campi di protezione civile e particolarmente alla prevenzione e previsione dei disastri e rischi?*

MASSIMO MORISI, *Garante della Comunicazione della Regione Toscana*

Sì, la risposta è sì. Però prima di vedere come, innanzitutto ringrazio chi mi ha invitato e in particolare lo stesso Marco Altamura che, insieme a Franco Siccardi e a Luca Ferraris, mi ha concesso una inusuale apertura di credito data

la mia eccentricità disciplinare rispetto al taglio di questo convegno. Gliene sono grato e Vi ringrazio per quanto ho potuto apprendere dai lavori sin qui svolti. Le “tecniche” alle quali Altamura faceva riferimento possono servire non solo per dare migliore qualità alle decisioni collettive e consentire ai processi decisionali più complicati di concludersi con un qualche esito, ma anche per evitare o rendere meno intollerabili le conseguenze di disastri quali quelli che abbiamo osservato con costante e crescente frequenza lungo i decenni dell’Italia unita fino ai giorni a noi più vicini: Genova e la Liguria di Levante nel novembre del 2011. Altamura allude a quelle forme di coinvolgimento e responsabilizzazione della cittadinanza e di chi la amministra che si avvalgono di tecniche e pratiche – così dette – di democrazia deliberativa. Che è come dire, ...non basta *rappresentare* con un bel mandato elettorale per ben governare: tra una elezione e l’altra – come ci ha insegnato il Calvino del *Cavaliere inesistente* – «*La pagina ha il suo bene solamente quando la volti e c’è la vita dietro che soffia e scompiglia tutti i fogli del libro*». E le tempeste che scompigliano i fogli non si governano, né si prevencono, né si mitigano solo a colpi di “decreto”. Il *command and control*, senza una stabile e dialogica inclusione nella costruzione delle scelte, della loro applicazione, della formazione necessaria a renderle efficaci, diventa una illusoria finzione giuridica. Stabile inclusione, va rimarcato: di chi dovrà applicare le scelte, di chi ne è il destinatario intermedio (apparati pubblici e associativi) e il destinatario finale (il cittadino con la sua consapevolezza civica e la produzione di comportamenti privati e collettivi coerenti con la conoscenza dei temi in campo e delle possibili alternative). Un simile approccio, che mi sembra essenziale per pratiche di “protezione civile” che non siano di sola emergenza e non meramente *ex post* ma strategie territoriali *locali, strutturali e ordinarie*, confligge con l’idea che bastino migliori leggi e giudici più attrezzati.

Norme e sanzioni servono se sono strumenti efficaci di *regolazione sociale* e lo sono se traggono la loro legittimazione non solo dal principio di legalità ma una solida *sfera pubblica* che quella legittimazione alimenti e rinnovi. Cioè, una riflessione e una discussione pubbliche che, a scala locale prima ancora che nazionale, fondi le regole su argomenti e strumenti cognitivi per informare in modo attrattivo e credibile, per discutere e valutare le alternative, per attivare comportamenti privati e pubblici corretti: adeguati alla rilevanza e alla complessità collettiva dei problemi.

Ma *cosa* vuol dire *regolazione sociale*? È una funzione che, da un lato, condivide con il principio di legalità la sua estrema flessibilità concettuale e applicativa e la valenza quasi metastorica che esso ne trae. Dall’altro, subisce ed esprime, a un

tempo, il progressivo erodersi della capacità dello Stato di diritto di trovare nella legalità una autonoma e compiuta fonte di *razionalità e di* legittimazione. La sua *lectio* giuspositivista è ancorata alla *voluntas* del potere sovrano, ma proprio per questo ha bisogno di ulteriori e integrative *razionalità*. Vedo di spiegarmi.

L'avvento dello Stato sociale di mercato, il diffondersi della democrazia di massa e dei suoi processi decisionali e negoziali, il progressivo dissolversi della sovranità statale nell'arcipelago della sovranità diffusa, cioè nello sviluppo e nell'articolarsi plurale degli assetti e degli ordinamenti infra e sovranazionali, hanno imposto al principio di legalità di misurarsi con fattori, con energie, contesti sociali ed economici di incommensurabile distanza dalla cornice e dai presupposti idealtipici dello Stato di diritto e della "sua" legalità. Nessun legame di parentela ci lega, ormai, ai semplici assetti delle società che hanno accompagnato la genesi e il consolidamento degli stati di diritto e della loro cultura liberale ottocentesca. E ancor meno ne abbiamo, di parentele, con i parlamenti oligarchici e notabiliari dell'800 risorgimentale, che quegli assetti, tra selezioni censitarie della classe politica e produzioni legislative uniformanti, sapevano esprimere. Nella complessità dei sistemi politico-amministrativi dell'età contemporanea e delle loro funzioni di governo e di controllo, risulta in completa e conclamata desuetudine qualunque pretesa giuspositivistica di racchiudere ed esaurire il fabbisogno di legittimazione dell'autorità statale e dell'obbligazione pubblica e privata su cui essa si fonda, nella sola razionalità formale e tecnologica del comando giuridico e nel suo eterno ancoraggio a una qualche *voluntas* sovrana di hobbesiana o parlamentaristica o partitocratica memoria.

Oggi (ma è un «oggi» vecchio di decenni solo che non ce ne siamo accorti abbastanza) viviamo nell'osmosi costante e capillare tra Stato e società, fra Stato e mercato, fra mercato e società. Una osmosi che ha sostituito la piramidale "centralità" della sovranità dello Stato e dei suoi poteri. E il principio di legalità, nonostante il suo colossale retaggio di *scientia* e di *prudencia juris*, rischia un vischioso ma inarrestabile degrado verso un ruolo residuale – o non più che integrativo – tra altre logiche e altre modalità dell'agire individuale e collettivo. La legalità – nel suo formato giuspositivo e delle sue fonti – non riesce a contenere e a trattare in sé il complesso intreccio di funzioni arbitrali, distributive e compensative nelle quali vanno disaggregandosi (quando non disgregandosi) l'autorità statale e la sua legittimazione. O meglio, può tentarsi solo se il principio di legalità sa esprimere la compiuta consapevolezza del suo mutevole formante "sociocentrico". Se, anziché rimuoverle, si confronta con le multiverse matrici etiche dei valori e dei principi

che – prima del diritto ed oltre le sue determinazioni normative – si agitano e si susseguono entro la cornice della legalità e ai margini di essa. Se, in altre parole, il principio di legalità accetta di percepirsi e di operare come un principio di *regolazione sociale* prima che del diritto. O meglio, come principio del diritto in quanto riesca ad essere anche un principio di regolazione sociale: senza di che è semplicemente inefficace. E *regolazione sociale* significa capacità di intermediare la molteplicità dei fini, dei valori, degli interessi, dei poteri e dei conflitti individuali e collettivi che danno vita a quella interazione, a quello “scambio” tra soggetti e organismi della società civile e soggetti e azioni del sistema politico-amministrativo su cui si fonda qualunque politica pubblica. Ma la legalità con quali modalità normative può proporsi come regolazione sociale? Che è quanto chiedersi: “quanto” e “quale” diritto è bene impiegare in una simile impresa? Quale e quanta uniformità, quale e quanta flessibilità nel regolare? Quale ventaglio di standard minimi in luogo di regole di dettaglio? Quanto e quale diritto sussumere in altre modalità regolatorie? E dunque, nel nostro caso, com’è possibile rispondere senza attivare solidi e stabili circuiti di interazione tra tutti i possibili attori di una protezione civile non emergenziale? Parlo di pratiche democratiche che rendano la necessaria regolazione giuridica efficace perché costruita mediante opportune modalità di partecipazione, di responsabilizzazione, di deliberazione tra governanti e governati, tra esperti e portatori di conoscenza contestuale, tutte ben ancorate alle strutture e alle dinamiche del territorio e dei beni comuni che lo compongono, così come alla prevedibilità dei modi in cui le risorse territoriali e ambientali reagiscono alle sollecitazioni cui le sottoponiamo.

Ora, se non riusciamo a imparare nulla dalle catastrofi significa che la funzione di apprendimento non è alimentata dalla deterrenza di un diritto e tantomeno di una giurisprudenza a caccia di responsabilità punibili se è vero com’è vero che né l’uno né l’altra sono in grado di esprimere una nuova regolazione sociale dei beni territoriali e ambientali. Significa che, a monte come a valle di quel diritto e di quella giurisprudenza, perdura il bisogno di una nuova interazione tra cittadinanza e amministrazioni nel costruire e applicare politiche di prevenzione e trattamento del rischio territoriale e ambientale, col supporto di adeguate interazioni tra le informazioni e le conoscenze di chi studia e analizza istituzionalmente il territorio e il suo divenire, e di coloro che quel territorio lo abitano, lo vivono, lo sfruttano.

La prova sta negli *obiter dicta* delle relazioni, secondo me ricche e suggestive, che hanno svolto all’inizio della nostra giornata sia il Prefetto Gabrielli, parlando sulla Protezione civile come istituzione, sia di Franco Siccardi sui

“mondi reali” e sui “mondi possibili” con cui fa i conti chi deve dare al prossimo le istruzioni per l’uso circa il come fronteggiare l’imminenza e l’incedere di un evento catastrofico. Ebbene, se le rileggiamo in trasparenza, quelle due relazioni ci dicono, che le ragioni più strutturali (...*alias* le scelte urbanistiche suicide di molte amministrazioni italiane nel corso di cicli politico-istituzionali pluridecennali) della difficilissima applicabilità a numerose realtà territoriali di quella trilogia di buone pratiche che vanno sotto il nome di previsione, prevenzione, precauzione, dipendono in ragguardevole misura dal modo *socialmente sregolato* in cui il territorio è stato governato, ad onta di una produzione normativa e giurisprudenziale che non ha, per mole e ricorrenza, eguali al mondo. Certo, noi abbiamo nel nostro dna la cultura del mattone. Certo, l’edilizia in Italia è formante strutturale dell’economia nazionale. Certo, l’urbanistica – quando è culturalmente onesta – è in Italia un sapere velleitario a fronte delle strategie della rendita urbana e periurbana. Ma tutto questo, e il mondo di interessi e pulsioni collusive che vi si sottende, non bastano a spiegare norme e pratiche di governo del territorio e dell’ambiente così permeate dalla regolazione giuridica e così aliene da una regolazione sociale larga e consapevole (...che non sia quella dell’ognun per sé e dio per tutti), e dunque così lontane dagli obiettivi di azioni di governo efficaci e prudenti tante volte conclamati. Scelte amministrative costruite mediante lo scambio politico o la pianificazione tecnocratica o l’aggregazione “referendaria” delle preferenze pro o contro una data opzione territoriale ovvero attraverso un qualche mix di queste tre modalità decisionali non producono apprendimento diffuso né condivisione sociale profonda e stabile, come non lo produce qualche cantiere sequestrato o qualche episodica demolizione di interventi abusivi.

Io credo che un governo socialmente regolato del territorio debba fondare i propri procedimenti e la legalità delle proprie opzioni sulla certezza di una partecipazione civica alla formazione e al monitoraggio delle scelte collettive e su una conseguente responsabilizzazione pubblica, prima che giuridica e penale, dei comportamenti soggettivi. Non è un afflato buonistico per una migliore qualità della democrazia né un inno alle virtù della democrazia deliberativa, ma una fondata convinzione empirica che vuole prendere atto dello stato di fatto. Ove assumono evidenza fenomeni ricorrenti e diffusi. Quali:

– lo scarto crescente tra qualità progettuale delle politiche e dei singoli interventi, da un lato, e il fabbisogno di informazione e valutazione di cui i relativi progetti necessitano, a cominciare dal perché un certo intervento, una certa opera sia opportuna o priva di alternative;

– lo scarto altrettanto evidente tra intenti, propositi, impegni, calendari ipotizzati e realizzazioni concrete, specie se le politiche pubbliche assumono, come sempre avviene, il duplice connotato a), del loro coinvolgere una pluralità di livelli di governo, b), del loro dipendere, nel grado di successo o insuccesso che possono registrare, da innovazioni importanti nelle azioni e nei comportamenti dei loro destinatari intermedi (le amministrazioni cui si riferiscono o che intendono mobilitare) e di quelli finali (gli attori singoli e collettivi che compongono la cittadinanza e i suoi gruppi di riferimento);

– l'esigenza, di fatto, oltre che di diritto (europeo, nazionale e regionale) di discutere in pubblico contraddittorio le alternative possibili insite in ogni scelta pubblica o quelle ad essa contrapponibili;

– il fatto che l'asimmetria informativa e valutatoria tra istituzioni e cittadinanza, grazie alle reti web e a tutto il loro indotto di reti sociali e di mobilitazione cognitiva, sia ormai superata: a favore della capacità contestativa e propositiva della cittadinanza e del pubblico argomentare che essa sa richiedere a chi amministra nel governo locale e regionale, a chi offre rappresentanza nelle assemblee elettive, a chi produce ricerca scientifica e conoscenza a supporto delle funzioni di governo.

Sono tutti fenomeni che premono perché le funzioni, i procedimenti, le norme del governo del territorio facciano leva su una legalità – cioè disposizioni normative, atti amministrativi, controlli – da costruire in modo, non solo trasparente, ma anche socialmente permeato e dunque socialmente capace di regolazione. La controprova di questa esigenza l'abbiamo quando constatiamo il contenzioso che si sviluppa attorno al territorio e alla sua sinistrosità. Esso rimarca come questioni di legittimità e di correttezza procedimentale vengano sollevate dai cittadini, con notevole insistenza, non per un formalistico gusto del contenzioso legale, ma perché il confronto sulla legittimità degli atti e dei relativi procedimenti è sovente l'unica strada percorribile per coloro che vorrebbero (o avrebbero voluto) analizzare e discutere gli argomenti che sorreggono un progetto, la sua qualità, le ragioni di una scelta localizzativa, il suo impatto ambientale e/o paesaggistico, le possibili alternative. È a seguito di queste carenze di “pubblico esame” che si alimentano complicate disfide di legittimità: al netto di eventuali scorrettezze o anche di semplici difformità interpretative che possano o meno configurarsi in procedimenti di particolare complessità, quali di certo quelli urbanistici. Si tratta di uno sviamento necessitato degli obiettivi di controllo sociale che i cittadini, organizzati e non, rendono evidente con lo stesso contenzioso che alimentano. Uno “sviamento” che individua nell'accertamento della legittimità degli atti il

*surrogato* di quella pubblica e sostanziale verifica dei progetti di maggior rilevanza o incidenza territoriale e paesaggistica, che la normazione vigente o non consente o permette con molta vischiosità, facendo leva, in buona sostanza, sulla sensibilità e l'impegno di singoli amministratori come di singoli gruppi o associazioni di cittadini. Ma manca uno spazio "politico" certo e prevedibile per una discussione pubblica organizzata e affidabile, che stia dentro un procedimento amministrativo o entro pratiche proceduralizzate e metodologicamente qualificate.

Orbene, se è vero, come ha ricordato Franco Gabrielli, che la Protezione civile è l'unica istituzione «...che viene messa sempre sul banco quando qualcosa non funziona», è anche vero che questo suo scomodo destino dipende molto dalla sua vocazione emergenziale. Ci lamentiamo del chirurgo che non ci salva la vita o dell'ambulanza che tarda un pugno fatale di minuti ma ci dimentichiamo degli stili di vita che ci hanno condotto sotto quei ferri o su quell'autolettiga. Sappiamo, come tutti gli italiani sinceri e riflessivi, che la Protezione civile – per quanto gravata di multiverse strumentalizzazioni normative e funzionali – opera bene. Ma questa forte vocazione al rischio della critica potrebbe risultare di molto mitigato se essa ponesse pienamente in valore la sua natura "statutaria": l'essere una grande organizzazione la cui natura *pubblica* si fonda sulla simbiosi interattiva tra società civile, strutture private, spirito civico e strutture e responsabilità istituzionali variamente articolate a più livelli di governo: forse un unicum nel panorama istituzionale italiano. È la quint'essenza di una "funzione pubblica" che assume il principio di sussidiarietà e la distinzione concettuale tra *pubblico* e *statale* ma ad un tempo la collaborazione organica tra le due sfere, come postulati organizzativi e operativi. È un presupposto genetico prezioso, su cui costruire una buona cultura della prevenzione e della precauzione: alla condizione di fare della Protezione civile un luogo e una leva di quella regolazione sociale di cui ho parlato, e non solo un *problem solver* di ultima, ultimissima istanza.

Al riguardo si possono fare molte cose. Noi a livello territoriale possiamo immaginare strumenti, forme e modalità a cui fare riferimento, abbastanza stabili, ricorrenti e periodiche, che coprano attività di monitoraggio e controllo, basato sul sapere contestuale di coloro che in quel luogo ci stanno. E quando in base alla legge nazionale, direttiva europea, legge regionale, si chiede di valutare un progetto di modificazione territoriale, un progetto infrastrutturale, la realizzazione di un impianto, possiamo avvalerci di quel circuito di saperi che nel frattempo la Protezione civile ha formato e che fanno da sentinella puntuale. Per altro, sarebbe strano ritenere che in un Paese – che ha per

trent'anni esaltato le magnifiche doti progressive della piccola e piccolissima impresa ed il livello locale dell'imprenditoria – non si possa concepire, legittimare e alimentare un sapere locale come fonte di presidio. A quel punto, il magistrato inquirente come il magistrato giudicante potrebbero disporre, in un tempo non lungo, di fonti informative che non siano basate soltanto sul consulente scientifico, che pone, se utilizzato come fonte esclusiva, tutti quei problemi di cui abbiamo parlato stamattina. E qui il tessuto connettivo della Protezione civile può essere davvero e formidabilmente importante perché non è un sindacato, non è una lobby. Può divenire un interlocutore che cerca di ragionare retrospettivamente, ma in funzione prospettica, sulle ragioni per cui un territorio, un ambito territoriale, una situazione critica, sono effettivamente tali e ci dice come li si possa mantenere, cosa va cambiato e ciò che certamente non deve accadere: insomma, sa indicarci quali regole per la tutela e la trasformazione e quali no, sa interconnettere regolazione sociale e legalità.

Perché almeno questo possiamo sperarlo: io non pretendo che un nuovo “piano regolatore” di Genova azzeri la città e la ricostruisca, ma che mi indichi una gerarchia di correzioni da attivare rispetto a tendenze visibili e meno visibili, già in atto o futuribili, questo sì, lo auspicherei. E allora, qualcuno che, tra un'emergenza e l'altra, alimenti un sistema informativo fatto di conoscenze minute e maturate in una discussione pubblica locale e puntuale con tutti gli attori pubblici e privati volta a volta in gioco, e che in questo modo promuova e organizzi il presidio sociale del territorio, sarebbe di grandissimo aiuto per una collettività che deve sentire finalmente come proprio il territorio quale bene comune. E se questo qualcuno fosse, non da sola, ma anche la Protezione civile, diverrebbe essa stessa parte di quel bene comune da tutelare e porre in valore. A livello locale questo si può cominciarlo a fare. Se si riescono a stabilire dei nuovi presupposti di missione e novi obiettivi operativi per la Protezione civile, essa potrebbe stipulare nuove e più solide alleanze col sistema universitario e scolastico, e alimentare anche un nuovo volontariato, che magari non è quello che va per macerie, ma che potrebbe sostenere questo lavoro interattivo che è in apparenza di “*back office*” cognitivo-territoriale ma che è in realtà di importanza decisiva. Vi ringrazio.

MARIA EUGENIA OGGERO, *Magistrato della Corte di Appello di Genova*

Franco Cordero, studioso che tutti conosciamo della procedura penale, del processo penale, uomo di profonda cultura, ha scritto una bellissima

dissertazione (pronunciata all'Auditorium di Roma), “*De Iustitia*”, dove esordisce, ricordandoci che *iustus* è aggettivo la cui radice si rinviene in *Iovis*, e, pertanto, giusto, nella sua accezione etimologica, significa *divino*.

Occorre quindi prendere le mosse da tale considerazione – che, ovviamente, contiene una provocazione – al fine di avvicinarsi al tema della decisione giudiziaria, della sua assunzione e della sua gestione, tenendo conto che, storicamente, essa ha assunto, nella vicenda umana che si è snodata nel tempo, un carattere profondamente rituale, ai confini della sacralità e perciò carico di simboli.

Ciò detto, è persino banale affermare che oggi, nell'epoca della tecnologia, della dimensione laica del sapere, siamo chiamati a coniugare queste due opposte esigenze, cercando di trovare un equilibrio tra le varie componenti della decisione, che sia frutto della consapevolezza del carattere (implicitamente ed inconsapevolmente), per così dire, sacro, rispetto al piano legale del procedimento al cui esito la decisione scaturisce.

Ancora una premessa va considerata: pure nel corso del dibattito che ha preceduto questo intervento è stato evocata l'immagine del capro espiatorio, tema che – idealmente connesso al *coté* rituale della decisione – viene affrontato nell'ambito dei più autorevoli studi circa il rituale giudiziario (cfr. ANTOINE GARAPON, *Del giudicare. Saggio sul rituale giudiziario*, Milano, 2007).

Accade che, a fronte di fatti funesti, dolorosi e carichi di implicazioni negative, la reazione emotiva, istintiva ed istintuale, da parte della comunità che ne patisce le conseguenze, sia di ricercare – a tutti i costi – il responsabile.

Ovviamente, se il fatto contiene una valenza ed un significato (penalmente) rilevante, saranno gli organi giudiziari ad attivarsi – tecnicamente – affinché l'effettivo responsabile sia chiamato a rispondere delle proprie condotte ma occorre considerare il ruolo che la (pure inconsapevole) ricerca di un responsabile *a prescindere* può giocare.

Ebbene, occorre essere consci, come cittadini innanzitutto, come magistrati, in particolare – allo scopo di rendere un buon servizio alla democrazia – che è in agguato la logica del capro espiatorio. GARAPON afferma che “Il rituale giudiziario è una forma di linciaggio, attraverso cui la società identifica un capro espiatorio”.

Bene, senza volere accedere, supinamente, a tale tesi, mi pare che la necessità di ricordare tale componente del procedimento giudiziario sia essenziale al fine di evitare di ricadervi, magari del tutto inconsapevolmente.

Dunque, ogni cittadino, la collettività nel suo complesso, è chiamata a fare uno sforzo, volto ad evitare di riporre aspettative taumaturgiche nella soluzione

giudiziaria delle vicende umane, aspettativa che spesso si carica di emotività, insidia pericolosa del nostro agire.

In proposito, la sensibilità (o meno) con cui vengono proposte le informazioni relative all'attività giudiziaria in corso, può essere d'ausilio, affinché la ricostruzione dei fatti avvenga nel clima di maggior serenità possibile: il tema è denso di nodi problematici – i contrapposti interessi in gioco sono di rango Costituzionale – ma è certo che, talvolta, la sommarietà di determinati meccanismi sia destinato a danneggiare il successivo accertamento giudiziario.

A proposito, quindi, in questa sede è stata prevista la partecipazione anche di un esponente del Quarto Potere, per citare *Orson Wells*.

È chiaro – e corro il rischio di fare affermazioni scontate – che nel momento in cui un Magistrato si accosta alla ricostruzione di un fatto, trovandosi di fronte alla ipotesi accusatoria proposta dal pubblico ministero, egli ha un disperato bisogno della collaborazione di tutta la comunità, perché deve essere sereno, deve potere godere della fiducia della collettività che lo circonda.

Nel suo intervento, il professor Franco Siccardi, riferendo un caso, oggetto del suo studio e della sua analisi, ad un certo punto, ha affermato, descrivendo l'accaduto che: "...Le cose sono andate così,... perché ve lo dico io che sono un esperto del sistema della previsione dei rischi".

Il significato profondo di tale affermazione, risiede nell'evidenziare che ciascuno di noi, a fronte della conoscenza specialistica, professionale, necessaria a comprendere e discernere i temi all'interno di determinati ambiti del sapere, è chiamato a fare un passo indietro, affidandosi agli operatori professionali di quel settore di cui le società complesse debbono potersi avvalere.

Da un lato, la collettività si affida, per le speciali competenze, agli operatori di Protezione civile, agli scienziati ed ai tecnici che operano in quel settore, dall'altro, è necessario si affidi al magistrato, quando viene (se risulta la violazione della legge penale, tradotta in accusa) chiamato alla ricostruzione dei fatti.

Bene, se tutto questo ingranaggio funziona, se le premesse che abbiamo fatto possiedono una loro utilità e significato: a tal fine, il processo penale dovrebbe esclusivamente rappresentare un metodo di selezione di conoscenze, cioè lo strumento che, laicamente e democraticamente, la nostra collettività si è data per ricostruire *a posteriori* un fatto che si è verificato e che presenta, nell'ipotesi dell'accusa, gli estremi dell'illiceità penale (sulla funzione epistemica

del processo, illuminanti le considerazioni di MICHELE TARUFFO, *La semplice verità. Il giudice e la ricostruzione dei fatti*, Bari, 2009, 135).

Lo snodo è irto di difficoltà ma lo sforzo di tenere conto di tutti gli interessi in gioco, compresi quelli delle persone offese, rappresentate nel processo, deve essere compiuto, nell'interesse della democrazia.

Il ruolo e la presenza della persona offesa (tradotta nella parte civile) nell'ambito processuale, richiama il tema della distanza emotiva rispetto ai fatti, posto che, talvolta, una certa dose di emotività, come è naturale, transita attraverso tale presenza.

Orbene, se l'estrema dilazione dei tempi, evidentemente produce danno all'accertamento giudiziario, credo che sia altrettanto salvifica ed essenziale, talvolta, una separatezza, anche cronologica, tra l'evento e la sua valutazione, soprattutto per il magistrato giudicante, ma qualche volta anche inquirente.

Va trovato l'equilibrio tra le due esigenze contrapposte, l'esigenza costituzionalmente garantita di un processo rapido e la opportuna distanza che, rispetto agli accadimenti, l'accertamento giudiziario richiede o, quanto meno, rende opportuno.

Il Legislatore Costituente (art. 111 Cost.), non a caso, ha utilizzato la nozione di *ragionevole durata*, con riferimento al processo, proprio per evitare di introdurre l'erroneo (e pericoloso) approdo verso una giustizia sommaria che mal si concilia con i principi di un sistema democratico.

Il collegamento rispetto alle considerazioni del dottor Mentana, circa le diverse esigenze che presiedono al governo della giustizia e quello dell'informazione, appare quindi pertinente.

È chiaro che se l'informazione, governata dall'esigenza di tempestività, interviene dopo un certo periodo dai fatti, rischia di non soddisfare la propria ragione di essere, analoga affermazione non vale con riferimento alla decisione giudiziaria.

Un'altra considerazione mi viene di formulare, in merito all'esigenza di decantazione e condivisione della decisione giudiziaria: nel nostro ordinamento, i processi celebrati con rito monocratico, sono numericamente prevalenti rispetto a quelli celebrati con rito collegiale e non può essere trascurato (anche in termini di psicologia della decisione giudiziaria) che spesso la solitudine del giudice diventa molto pesante.

In conclusione.

Assunta una decisione, il giudice dà conto, attraverso la motivazione, del percorso logico e giuridico che l'ha determinata, strumento che consente ad una serie di soggetti di sottoporre a controllo, a verifica, quanto statuito.

In proposito, ripensando al tema del convegno odierno ed alle ricadute insite nei processi decisorii degli operatori di protezione civile, è importante ricordare che, nel momento in cui si redige una motivazione, il primo interlocutore diviene l'imputato, colui che è stato chiamato a rispondere ad un fatto.

Si parlerà, ancora, ai cittadini, i quali hanno diritto di sapere che, sulla base di quanto accertato, la ricostruzione dei fatti confluirà nella sentenza.

Ci si rivolgerà, inoltre, al giudice di istanza superiore che potrà mettere in discussione certi assunti della sentenza emessa in altro grado.

È necessario – e mi scuso della banalità – ricordare tali snodi, perché mi sembra utile che i cittadini (e quindi anche gli operatori di protezione civile, da cui la giornata è stata concepita) abbiano chiare queste nozioni e tengano altresì a mente l'estrema difficoltà, davanti alla quale il magistrato può trovarsi, nel fare i conti con la complessità dei saperi scientifici.

Questa considerazione induce a sottolineare l'importanza, l'essenzialità, del ruolo giocato dai periti, dai collaboratori che la legge processuale prevede il magistrato possa utilizzare, quando il caso da ricostruire postuli conoscenze tecnico-scientifiche che non gli appartengono.

Concluderei, offrendovi un bellissimo passo di SALVATORE SATTA – *Il mistero del processo*, Milano – il quale, riferendosi al processo, afferma: “Paradosso? No, non è un paradosso, è un mistero. Il mistero del processo, il mistero della vita, se noi contentiamo il corso della nostra esistenza, il breve corso della nostra vita individuale, il lungo corso della vita dell'umanità, esso ci appare come un susseguirsi, un intrecciarsi, un accavallarsi di azioni, belle brutte, buone o cattive, sane o diaboliche. La vita stessa anzi non è altro che un immenso fiume dell'azione umana che sembra procedere e svolgersi senza una sosta. Ed ecco a un dato punto questo fiume si arresta, l'azione si ripiega su se stessa e docilmente, rassegnatamente, si sottopone a un giudizio perché questa battuta d'arresto è proprio il giudizio. Un atto dunque contrario all'economia della vita che è tutta un movimento, tutta volontà e tutta azione. Un atto antiumano, inumano, un atto veramente, se lo si considera per il peso della sua essenza, che non ha scopo. Di quest'atto senza scopo gli uomini hanno intuito la natura divina e vi hanno dato in balia tutta la loro esistenza. Di più, tutta la loro esistenza hanno costruito su quest'unico atto. Secondo il nostro credo quando la vita sarà finita, quando l'azione sarà conclusa, verrà uno, non per punire, non per premiare ma per giudicare”.

E ringrazio tutti della gentile e paziente attenzione.

TITTI POSTIGLIONE, *Dirigente del Dipartimento della Protezione civile*

Ricondurre la Protezione civile a quello che era alla sua origine, ovvero una struttura deputata essenzialmente al soccorso, non è certamente la strada da perseguire. Ricordiamoci quale è l'origine della nostra attuale organizzazione. Nasce a seguito di grandi calamità, terremoti distruttivi, in particolare quello dell'Irpinia nel 1980, che misero in luce la grandissima difficoltà del "sistema paese" ad intervenire, a portare soccorso e a dare assistenza. Questo è il motivo per cui, dopo il terremoto del 1980, si mette finalmente mano alla legge allora vigente, la n. 996 del 1970, che non aveva ancora trovato attuazione: una legge cui in un solo anno avrebbe dovuto far seguito un regolamento attuativo che vedrà, invece, la luce soltanto nel 1981, 11 anni dopo. La nuova norma prova a mettere in fila le responsabilità. Responsabilità è la parola chiave di questo incontro di studio. Quali sono le modalità con le quali la Protezione civile può svolgere responsabilmente i propri compiti di soccorso e di assistenza?

Torniamo al D.P.R. del 1981: parla di coordinamento di soccorsi, di procedure per far muovere la macchina dell'intervento. E parallelamente si accende nel nostro Paese un bellissimo dibattito culturale e politico sulla protezione civile, e si comincia pian piano a spostare l'attenzione dall'emergenza alle cause che provocano i disastri. Va bene essere pronti ad intervenire, ma cosa si può fare per ottimizzare la capacità di risposta? Innanzitutto prefigurarsi cosa può succedere, in secondo luogo fare in modo che ciò che accade non sia talmente impattante sul territorio da bloccare il sistema di emergenza.

È così che nascono i termini "previsione" e "prevenzione" nella legge n. 225 del 1992, termini che hanno dei significati molto precisi.

In questa giornata abbiamo sentito ripetere il termine "previsione" in tutti gli interventi, ma se andiamo a rileggere quello che la norma dice, scopriamo che "previsione" per la Protezione civile ha un significato specifico: conoscere i rischi, sapere quali sono gli effetti che producono, delimitarne le aree esposte.

Era un concetto di previsione che nasceva essenzialmente dalla necessità di favorire l'intervento dei soccorsi e di dettagliare le informazioni sugli eventi calamitosi. A seguito del terremoto del 1980 trascorsero ore prima di capire cosa fosse avvenuto e in alcuni luoghi i soccorsi arrivarono dopo giorni, perché effettivamente non si sapeva quali aree raggiungere, cosa fosse realmente accaduto e con quali conseguenze. Questa è la previsione di cui parla la legge del 1992.

Oggi la Protezione civile non può riconoscersi esclusivamente nel soccorso: abbiamo strutture eccellenti nel nostro Paese che si occupano di soccorso e lo fanno straordinariamente bene, prima fra tutti il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Ma la Protezione civile, nata dopo il 1980 e organizzata in Servizio nazionale nel 1992, fa altre cose ed è altra cosa. Il professor Giunta nel suo intervento introduceva i concetti di “responsabilità individuale” e di “responsabilità di sistema”.

La parola “sistema” per la Protezione civile è una parola perfetta, perché ne coglie l'essenza. Il nostro “sistema nazionale” non contempla una singola amministrazione responsabile e competente, ma si configura come un insieme coordinato di più amministrazioni responsabili e competenti che perseguono uno stesso obiettivo. Non è un caso che l'onorevole Zamberletti, Commissario straordinario per il terremoto del Friuli prima e per quello dell'Irpinia poi, non fu nominato “Ministro della protezione civile” ma “Ministro per il *coordinamento* della protezione civile”. Il coordinamento di un sistema in cui confluiscono competenze e responsabilità di molti.

Questa, credo, sia una delle domande principali che ci dobbiamo fare oggi: la Protezione civile è responsabile di quale parte di un processo così complesso che va dalla previsione alla prevenzione, dal soccorso al ripristino? Ma, soprattutto, quale parte del sistema di Protezione civile è realmente responsabile, se una legge illuminata inserisce in un *unicum* tutte le nostre strutture operative (dai vigili del fuoco alle forze armate) e tutte le istituzioni che lavorano ordinariamente sul territorio (dai comuni alle regioni)?

Concludendo, è evidente che la Protezione civile non può essere soltanto soccorso ma deve essere anche previsione e prevenzione; tuttavia occorre intendersi sul fatto che Protezione civile non è un ente a sé, bensì un sistema complesso di attività e di enti che ordinariamente hanno ruoli, responsabilità e compiti propri, e che quando si tratta di salvaguardare la vita umana li mettono a fattor comune sotto un unico coordinamento.

Individuare all'interno del sistema di Protezione civile le responsabilità che ha ciascuno è questione delicata e complicata, e lo è maggiormente su temi meno consolidati quali la “previsione”.

Questo sgabello della Protezione civile poggia su tre gambe, previsione, prevenzione e soccorso: il sistema regge se è capace di sviluppare le sue gambe in maniera omogenea, altrimenti zoppica.

Cosa abbiamo fatto in questi anni? Abbiamo senz'altro costruito una macchina del soccorso e dell'assistenza che credo, perché ce lo dicono gli altri, può considerarsi un sistema efficiente, in grado di garantire risposte in tempi

rapidi. Abbiamo realizzato un sistema distribuito di previsione, di sorveglianza e di monitoraggio, finalizzato a prevenire gli eventi, ancora una volta sotto la spinta emotiva di tragici eventi calamitosi (le frane di Sarno e degli altri comuni della Campania del 1998 prima, l'alluvione di Soverato nel 2000 poi). Progressivamente stiamo lavorando per conoscere dettagliatamente i rischi, per comprenderne le cause, per approfondire le complessità. Probabilmente, in questi anni, abbiamo lasciato traballante una delle gambe di questo sgabello, la prevenzione. In questo senso la Protezione civile oggi, come sistema, ha una responsabilità forte: sollecitare il "governo ordinario" del territorio affinché si faccia prevenzione in tempo di pace, prima che sia emergenza. La Protezione civile non può sostituirsi nell'azione quotidiana di gestione del territorio, che si fonda su regole dettate dalla conoscenza specifica dell'ambiente e della cittadinanza che lo abita, dalla disponibilità di risorse e dalla capacità di fare scelte prioritarie in funzione delle necessità.

RAFFAELE ROCCO, *Direttore del Dipartimento difesa del suolo e risorse idriche della Regione Autonoma Valle d'Aosta*

La decisione sulle priorità è sempre difficile e sicuramente coinvolge anche quello che è stato definito "il convitato di pietra" (il Legislatore, nazionale o regionale che sia).

Farei un passo indietro per introdurre brevemente il mio pensiero su questi argomenti.

Innanzitutto sono responsabile della struttura che si occupa di difesa di rischi idrogeologici in una piccola regione, la Valle d'Aosta, e coordino l'attività di circa sessanta persone, che hanno come compito quello di occuparsi della fase di previsione e prevenzione.

Le difficoltà che sono state illustrate oggi sono vere difficoltà. Non nego che è nata una certa paura rispetto a quelle che sono le responsabilità che possono derivare dalla nostra attività. E quindi quelli che sono i rischi che corriamo come operatori di Protezione civile nel fare il nostro lavoro. Devo dire un lavoro che facciamo con la massima responsabilità. Negli ultimi mesi, occasioni come queste ci hanno permesso, devo essere sincero, di raggiungere un certo livello di rilassatezza. Quantomeno il poterne parlare con giudici, magistrati, esperti giuristi, ci ha permesso di comprendere questo mondo, che fino ad adesso avevamo subito come persecutore in alcune occasioni che hanno toccato anche la Valle d'Aosta in passato. Abbiamo compreso che è un

mondo dove esiste un modo di ragionare, un linguaggio, esistono dei concetti e che non sempre le medesime parole hanno gli stessi significati. Questo vuol dire che dobbiamo parlarci.

Esiste però un secondo “convitato di pietra”, che stamattina il dottor Gabrielli ha indicato, ed è la cosiddetta gente, le persone, coloro che costituiscono i 300-10.000 mondi del professor Siccardi. La domanda che noi ci stiamo ponendo è: cosa vogliono queste persone? Cosa vuole la gente dal sistema di Protezione civile? Abbiamo capito che il sistema giudiziario fornisce certe risposte, la normativa di Protezione civile deve dare certe risposte. Ma la gente poi la vuole tutta questa previsione, questa prevenzione? Perché queste domande ce le stiamo facendo negli ultimi tempi. Se stamattina il sindaco di Courmayeur non è potuto intervenire a questa giornata è perché, banalmente, Regione e Comune di Courmayeur hanno attivato un’iniziativa per metter in sicurezza un villaggio di Courmayeur e la strada statale che era stata interessata da una serie di crolli di roccia che hanno anche causato una vittima. Domani, dovrebbero iniziare i lavori di messa in sicurezza di quella parete, lavori che comportano l’evacuazione di più di 100 persone, la chiusura della viabilità, disagi a non finire. Nel momento in cui si dice “guardate che per 15 giorni dovete uscire di casa” e si cerca di venire incontro a tutte le esigenze, comprese quelle delle attività imprenditoriali presenti sul territorio o che saranno comunque interessate dal fenomeno, nasce una sorta di rigetto da parte di quelle stesse persone che fino a una settimana fa chiedevano la messa in sicurezza della strada, perché “ci passiamo con le nostre mogli e figli”. “Ma come, voi ci bloccate per 15 giorni per una parete da cui le pietre sono sempre storicamente cadute? Siamo in montagna, le pietre cadono, ma cosa vi siete inventati? Questo è uno spreco di soldi, ecc.”.

La domanda che ci viene fatta da cittadino è la seguente: “Che cosa volete?”. Qualunque attività e iniziativa che prendiamo c’è sicuramente qualcuno che non è contento.

A questo punto ci stiamo chiedendo “Non abbiamo comunicato bene oppure dobbiamo rivedere quelli che sono gli obiettivi della nostra attività di previsione e prevenzione?”.

Domanda: forse non riusciamo a capire bene che cosa dobbiamo fare al di là di quello che ci impone la legge? È evidente che la garanzia della sicurezza è un compito istituzionale di un’amministrazione regionale, come nel nostro caso, e che quindi dobbiamo assolverlo. Ma forse dobbiamo anche capire cosa ha in testa il cittadino. Quindi la nostra grande preoccupazione, in questo momento, è di mettere insieme un sistema di Protezione civile, almeno per

quanto riguarda i rischi idrogeologici, che sia innanzitutto sostenibile da un punto di vista sociale.

Perché il sistema che è stato disegnato stamattina, cioè quello della previsione, prevenzione, dell'intervenire, non è sostenibile. Lo stiamo vedendo noi in Valle d'Aosta: cade un masso, facciamo un approfondimento, interveniamo, interrompiamo una strada, spendiamo magari 3 milioni di euro per un intervento che magari non era quello prioritario in ambito regionale, dove ce n'erano altri 45 che erano stati valutati prioritari. Nei momenti di preallarme e di allertamento, come risponde il sistema sul territorio, come risponde il sindaco di Courmayeur, come l'informazione che io do attraverso il bollettino di allertamento si trasforma o si traduce in attività concrete sul territorio?

Per non contare che non tutto può essere gestito con i sistemi di allertamento. Stamattina è stato fatto un accenno. In Valle d'Aosta l'80% del territorio è a rischio elevato di frana, crolli di roccia. Abbiamo a rischio la maggior parte del territorio. Spostiamo la gente? Come facciamo a sostenere i 100 o più interventi necessari per garantire la sicurezza?

E forse, e qui torno, una delle strade sulla quale stiamo ragionando è quella di parlare di rischio accettabile, per risolvere questo problema, che dal punto di vista normativo non ha ancora trovato una soluzione e che, al di là di previsione e prevenzione, non ha fissato una definizione di rischio. Ci dà una formula astratta per cui io valuto il rischio sul mio territorio in un certo modo, il Piemonte in un altro. Quando devo mettermi a fare i confronti su quale sia il posto più rischioso cosa faccio? Gli unici dati che continuano a girare per quanto riguarda Piemonte e Valle d'Aosta si rifanno al PAI realizzato nel 97-98 per il bacino padano.

Com'è possibile discutere su un programma di interventi se nemmeno noi tecnici del settore abbiamo lo stesso linguaggio? Se non attribuiamo allo stesso significato la parola rischio, in modo tale per cui il rischio del Piemonte sia confrontabile con il rischio del Lazio e quello della Campania?

Un'ipotesi che abbiamo individuato dunque è quella di parlare di rischio accettabile. Visto che operiamo per la società, definiamo con un patto sociale che cos'è il rischio accettabile su una comunità o su un territorio. E rispetto a quel livello andiamo a definire i programmi di intervento, facendo riassumere alla politica l'uso del territorio, e così il rischio accettabile diventa strumento di gestione del territorio, strumento fondamentale per fare la pianificazione del territorio.

Definito come metodo e non come numero che ci aiuta poco nel definire che cosa fare: caduta del satellite, 1 probabilità su 6.000, sulla strada dove ha perso la vita quel povero autista, abbiamo fatto un calcolo banale e la probabilità sugli ultimi 50 anni di essere colpiti era una su un milione.

Definiamo il rischio accettabile con una procedura attraverso il quale andiamo a definire gli interventi prioritari, facciamo la pianificazione del territorio, adottiamo le misure e vincoli necessari. In conclusione in realtà la responsabilità è vero che dal punto di vista penale è del singolo, ma di fronte ai rischi idrogeologici deve essere di sistema. Per il comune di Courmayeur non siamo riusciti, se non all'ultimo momento, a trovare un'assicurazione che coprisse gli eventuali danni provocati dalle opere di messa in sicurezza. Se sistema ha da essere, ha da essere sistema per l'intero paese. Non possiamo chiedere che sistema sia fatto soltanto da 4 cittadini coinvolti nel rischio, dal sistema giudiziario o dall'operatore di protezione civile che tutti i giorni corre rischi.

VINCENZO VITTORINI, *Presidente della Fondazione 6 Aprile per la vita*

Buonasera a tutti, grazie al Prefetto Gabrielli per l'invito e grazie a tutti voi per l'ascolto. Concedetemi prima dire una cosa.

Ero venuto per parlare della Fondazione 6 Aprile per la Vita, che rappresento, dei nostri obiettivi e delle nostre battaglie, ma ascoltando il dibattito del mattino, devo dire anche altre cose.

Innanzitutto, la Fondazione ([www.6aprileperlavita.it](http://www.6aprileperlavita.it)) ha i seguenti scopi:

1. Far istituire per il 6 aprile di ogni anno una "giornata per non dimenticare" con tutte le attività pubbliche e commerciali chiuse per ricordare i nostri angeli volati via quella maledetta notte, per riflettere sul percorso di vita intrapreso dalla nostra comunità in modo da porre in essere un progetto da realizzare annualmente riguardante il futuro della nostra città e per proporre ogni anno un messaggio che ponga al centro dell'attenzione l'essere umano e le campagne di prevenzione delle calamità naturali.

2. Bandire un concorso di idee internazionale per la costruzione di una grande fontana della memoria, che dovrà essere di una bellezza unica e simbolo di nuova vita, da posizionare simbolicamente in una zona di primaria importanza nel centro storico della città dell'Aquila. Una fontana come simbolo dell'acqua di cui avevano bisogno le persone rimaste sotto le macerie quella

notte, come simbolo di nuova vita per loro e per noi e come simbolo, nella città delle 99 fontane, perenne ed indelebile.

3. Organizzare dibattiti culturali, convegni e curare pubblicazioni inerenti le finalità della Fondazione, nonché attribuire borse di studio per favorire studi sperimentali e tesi sulla prevenzione contro i disastri naturali, sulla gestione delle emergenze e sulle *best practice* della pubblica amministrazione nazionale ed internazionale.

4. Ricostruire in maniera antisismica la città ed il suo territorio.

Poi, scusate la durezza di ciò che dirò, ma forse deriva dal fatto che io sono un chirurgo e come chirurghi abbiamo a che fare con la pratica ogni attimo della nostra giornata e dobbiamo valutare e prendere decisioni nel giro di pochi minuti. Ma io aggiungerei, un quarto rigo nel titolo del convegno di oggi: “chi valuta, chi decide, chi giudica e *chi aspetta*”. Perché è importante anche *chi aspetta*. Oggi si è analizzato tutto da due punti di vista: quello dell’operatore di protezione civile, che valuta e decide e quello del giudice, che giudica. Ma badate, c’è *chi aspetta*, e tutti noi cittadini siamo quelli che aspettiamo, perché prima o poi, tutti ci possiamo trovare dall’altro lato della barricata, intendendo per barricata un evento avverso.

Ed allora chi aspetta ha una duplice veste: prima aspetta di conoscere, di sapere cosa fare, come si deve comportare, e dopo aspetta di sapere se qualcosa di meglio poteva essere fatto. Quando sei di fronte ad un emergenza, quando la vivi in prima persona, aspetti che qualcuno ti dia delle indicazioni precise.

Prima di continuare, vi faccio una domanda secca: “chi in questa sala ha vissuto sulla propria pelle un sisma devastante?” Io lo so, li conto, lo so, siamo in 5 o 6. Ebbene per chi vive sulla propria pelle un sisma devastante, cambia tutto radicalmente, a prescindere se ognuno di noi ha poi l’evento peggiore, cioè quello della perdita dei propri cari. Ma un sisma devastante cambia la vita di tutti, pure di chi non perde assolutamente nulla, che ha la casa integra, tutta la famiglia, il lavoro. Ma vivere in una città come L’Aquila (perché oggi il nome dell’Aquila aleggiava; L’Aquila non è mai stata nominata, se non dal dottor Mentana; aleggiava il “fatto L’Aquila” e cioè il sisma del 6 Aprile 2009 e anche il “caso giudiziario L’Aquila” che è quello (il processo ai membri della Commissione Grandi Rischi) che è appena iniziato ed è sotto gli occhi di tutta Italia ma, soprattutto, sotto gli occhi del mondo. Il mondo sa forse più del “caso giudiziario L’Aquila” che non la gente che vive a Milano o a Palermo) ripeto, oggi, è surreale. Ma quando capita un terremoto devastante, la vita cambia radicalmente con tutto quello che ne consegue. Ecco perché, dico, c’è da aggiungere un quarto rigo: *chi aspetta*.

Quando c'è un'emergenza noi tutti siamo abituati a vedere, vivere e trattare l'emergenza solo dopo l'evento catastrofico. Siamo noi che abbiamo creato questa abitudine, ma c'è anche un prima e un durante, ma soprattutto c'è un prima. Un prima che va affrontato, studiato e comunicato alla popolazione. È vero quello che si chiede l'ingegner Raffaele Rocco: cosa vuole la gente?

Io penso che la gente voglia essere informata ai massimi livelli. Nel momento in cui io, come chirurgo, informo il paziente al 100% riguardo le sue condizioni di salute, il paziente si affida pienamente a chi si prende cura di lui; non si affida quando vede di fronte un operatore sanitario che dice quelle piccole bugie, quelle piccole verità. Perché? Perché forse basate su una non eccelsa capacità di affrontare la situazione.

Stamattina mi sentivo un po' accerchiato, perché stamattina, come ho già detto, aleggiava il nome della mia città, L'Aquila, e nessuno lo pronunciava. Mi sentivo un po' accerchiato in quanto in questo momento rappresento chi aspetta, ma non solo chi aspetta la protezione civile dopo l'evento, non solo chi aspetta, ora, i Giudici a dover giudicare quanto accaduto. Non voglio pensare che oggi stiamo processando chi, come me, si sta battendo per la verità e per la giustizia su quanto accaduto a L'Aquila prima di quella maledetta notte.

In Italia non c'è prevenzione e non lo si capisce fin quando non ci si passa sulla propria pelle. C'è un gap tra Protezione civile nazionale ed Enti locali e c'è una totale assenza della cultura della prevenzione. È bastato vedere cosa faceva il giapponese con una scossa del nono grado della scala Richter. Sapeva cosa fare, ma sapeva anche che poteva morire per quel terremoto. Noi in Italia non lo sappiamo questo, facciamo come lo struzzo che mette la testa sotto la sabbia. Qualcuno ci deve allora informare su tutto, perché si sapeva anche *ex ante* quello che poteva accadere in base alle caratteristiche ed alla pericolosità del nostro territorio. Stava nei cassetti delle istituzioni e non andava tirato fuori perché non doveva essere spiegato alla popolazione. L'idea nostra è quella di essere stati in una stanza buia dove c'era un nemico che era dentro la stanza con noi, dove se tu non lo conosci, non sai quello che devi fare, cosa puoi fare, cosa vorresti fare. Probabilmente avremmo fatto tutto quello che abbiamo fatto quella notte, ma uno deve avere la consapevolezza di sapere. Allora la vera prevenzione è conoscenza e cultura, cultura della prevenzione.

Io vorrei che in Italia, visto che siamo sismici dalle Alpi alla Sicilia, ci fosse la cultura della prevenzione. Altrimenti arriverà il prossimo sisma, i prossimi funerali di stato, le solite frasi, e poi si andrà avanti. Parlare di prevenzione significa anche che bisogna cominciare a farla e cominciare a comunicare le potenziali pericolosità di un territorio. Perché è chiaro che io una casa sul

Vesuvio non la farei mai e non perché ora sono stato colpito dal sisma dell'Aquila, ma perché è una cosa da pazzi fare una casa sul Vesuvio. E però viene permesso. Allora se faccio una casa lì, non posso nemmeno dopo accusare chicchessia, perché prima o poi quel vulcano erutterà. Però comunicare prima la pericolosità del territorio della nostra città forse si poteva fare e, forse, quella poteva anche essere una forma di prevenzione. Prevenire significa non aspettare l'emergenza per iniziare a comunicare un rischio e gestire significa che le persone devono sapere come affrontare un rischio. Era un dare un'allerta e non un allarme. Allora, battersi affinché la cultura della prevenzione possa finalmente vincere, penso sia una cosa importante.

L'altra cosa riguarda però la richiesta di giustizia: badate non c'è nessun astio, nessuna volontà persecutoria nei confronti di nessuno. Non c'è il dolore che ci ottenebra la mente, soltanto il bisogno di sapere cos'è accaduto e, nell'eventualità che ci fosse stata qualche colpa, che qualcuno se ne assuma la responsabilità.

Qualcuno stamattina ha detto: "forse non servirebbe il processo penale per colpa se qualcuno si dimettesse dalle proprie cariche". Beh, questo è un Paese nel quale nessuno si è mai dimesso e nessuno ha mai chiesto scusa. Il primo ministro del Giappone, il giorno dopo il sisma, ha chiesto scusa e, qualche giorno dopo, si è dimesso dal suo incarico. Un ministro tedesco, per aver copiato una tesi si è dimesso dal suo incarico. In Italia invece tutti sono "attaccati" alle proprie poltrone. Io penso di essere fermamente garantista, e non persecutore di nessuno, e credo nella giustizia e nella magistratura, perché penso che sia l'organo che debba dirimere le questioni tra più persone che hanno delle posizioni diverse.

Inoltre, dobbiamo affrontare un'altra problematica, e mi rivolgo al dottor Mentana: vorrei tanto che la comunicazione mediatica su quello che è il "caso giudiziario L'Aquila", in particolare, dopo che è iniziato il processo alla Commissione Grandi Rischi, avvenisse in maniera libera, come avviene negli altri paesi del mondo. Ebbene noi, io stesso, che sono uno dei firmatari dell'esposto, non ho nessun odio verso il professor Dolce che è qui davanti a me e verso nessun altro. Come per esempio non avrei nessun odio, facendo il chirurgo, se qualcuno facesse un esposto nei miei confronti per sapere se il proprio congiunto è stato sottoposto bene o male ad un intervento. È nella sua facoltà. Forse lo capisco molto di più ora che sono nella situazione di quel paziente o familiare e, chissà, forse però queste situazioni accadono anche per dimostrare agli altri che forse non bisogna passarci per capire, ma bisogna agire prima perché poi è tremendo passarci. Allora se uno chiede, chiede a

prescindere, però poi pretende, poi pretende che se le cose non sono andate bene ci sia qualcuno che giudichi: se c'è una colpa va sanata.

Per ultima cosa la comunicazione del rischio, intesa come informazione riguardo un eventuale pericolo. Se alla gente noi spieghiamo le problematiche ed il come comportarsi, la gente conosce i pericoli e sa cosa fare. La comunicazione del rischio è un diritto democratico, è un bisogno, è uno strumento di prevenzione. La comunicazione del rischio è lo scambio di informazioni e di valutazioni sul rischio tra gli esperti, le pubbliche amministrazioni, i *mass media*, i gruppi di interesse ed i cittadini, finalizzato ad aiutare a prendere decisioni circa l'accettare, ridurre od evitare il rischio (W. Leiss, 1996). Inoltre, riguardo la comunicazione mediatica del "caso giudiziario L'Aquila", vorrei che i *media* spiegassero bene quale è la vera motivazione del processo ai membri della Commissione Grandi Rischi, che non è un processo alla scienza, come viene titolato dai maggiori giornali italiani, che non è un processo perché volevamo sapere l'ora esatta del sisma, ma che chiedevamo ben altro. Chiedevamo perché, sapendo tutta quella mole di dati e di documenti sulla pericolosità del nostro territorio, riguardanti la storia, la geologia, l'amplificazione sismica, lo sciame sismico, le problematiche strutturali degli edifici della nostra città, che erano nei cassetti della politica o nei cassetti delle istituzioni, qualcuno non li abbia tirati fuori, non abbia informato in maniera esatta la popolazione, non abbia lasciato alla popolazione la libertà di scegliere, di scegliere che cosa fare e di scegliere il proprio destino. Ed allora io mi ostino a non capire perché la stampa italiana continua a fare titoloni sul processo alla scienza. Mentre *Nature*, che è la "bibbia" imparziale dal punto di vista scientifico, in un articolo a firma S. Hall non titola così, ma titola "probabilmente c'è stato un altissimo deficit di comunicazione a L'Aquila". Allora consideriamo la cosa da un altro punto di vista: non è un processo alla scienza, ma forse a chi la deve interpretare, a chi la deve comunicare. Tutte queste battaglie, quindi, la battaglia sulla cultura della prevenzione, la battaglia sulla libertà di scegliere il proprio destino, rientrano in quello che noi abbiamo deciso di fare da oggi in poi, ma non per noi, ma per chi potrebbe trovarsi nella stessa nostra condizione nel nostro Paese, perché penso che questa mentalità debba veramente cambiare, per fare sì che l'Italia possa diventare un paese veramente maturo e più civile. Grazie.

REPLICHE



FAUSTO GIUNTA

Mi ricollego alla pacata riflessione del dottor Vittorini; e convengo con lui che esista un diritto del cittadino a essere informato sui rischi che incombono nei luoghi dove vive. Come dicevo, per evitare nocivi allarmismi, l'unica fonte attendibile di queste informazioni è la scienza come entità impersonale; ma i suoi terminali non possono che essere le istituzioni preposte alla tutela della popolazione. Ebbene, al momento manca una cultura e una prassi dell'informazione sui c.d. grandi rischi. Eppure il coinvolgimento della popolazione sulle questioni fondamentali della sicurezza individuale e collettiva dovrebbe rientrare nell'oggetto precipuo del dovere di diligenza che grava sulle istituzioni. Altro problema è quello della rilevanza giuridica dell'omessa informazione.

La questione è estremamente delicata. Come noto, un problema simile si è posto nella giurisprudenza penale in materia di responsabilità del medico. Le Sezioni Unite della Suprema corte, con sentenza n. 2437 del 21 gennaio 2009 (Giulini e altro), pur riconoscendo l'esistenza in capo al medico del dovere di informare il paziente, hanno escluso che detto obbligo abbia natura cautelare, con la conseguenza di negare che la sua violazione possa costituire la base di una responsabilità colposa. In effetti, è affermazione corretta e oggi ricorrente che la regola cautelare abbia natura modale. Essa, cioè, indica il modo in cui, al fine di ridurre i fattori di rischio, va svolta l'attività pericolosa lecita. Ciò spiega ad un tempo il carattere tecnico della regola cautelare, il quale difetta nel dovere di informazione tanto del singolo paziente, quanto della popolazione. Il dovere di informare, infatti, nulla dice di per sé sulle migliori modalità esecutive dell'attività pericolosa. Esso nondimeno presenta un'evidente strumentalità rispetto all'esercizio di un fondamentale diritto della persona, qual è l'autodeterminazione di fronte ai fattori di rischio che la riguardano. Orbene, da questa angolazione, l'informazione costituisce una regola cautelare di secondo grado, perché pur non avendo natura modale, consente la valutazione dialettica dei protocolli preventivi attraverso la partecipazione di tutti i soggetti interessati, confermando che l'individuazione del rischio tollerabile non è, *ex ante*, compito esclusivo di una tecnocrazia paternalistica, come non è, *ex post*, affare del giudice penale.

I protocolli partecipati, che senza un dovere informativo sarebbero di impossibile realizzazione, possono rappresentare un ottimale punto di equilibrio tra scienza, democrazia e politica, e fungere da regole di condotta, la

cui violazione è suscettibile di costituire altrettante regole di giudizio, nel rispetto dei fondamentali principi di garanzia del diritto penale.

ENRICO MENTANA

Una ultima riflessione dopo queste parole, dopo tutto quello che si è detto e dopo tutto quello che ha detto il dottor Vittorini, vittima del terremoto dell'Aquila. Ho sempre pensato che tra i compiti dell'informazione non ci fosse e non ci debba mai essere quello di giudicare. Bisogna cercare di raccontare quello che si sa e cercare di raccontare quello che sta succedendo. Per questo io personalmente nel mio lavoro giornalistico rifuggo da ogni pregiudizio e cerco di formulare giudizi soltanto quando ho la certezza di quello che posso dire. E per questo decodifico anche un'accusa che è stata fatta da Vittorini; per questo l'informazione che è sanamente, provvidenzialmente in alcuni casi, altri no, settica per definizione, vede con difficoltà il senso di appuntamenti, quali sono anche i processi giudiziari dove si mette in discussione l'imprevedibilità.

So benissimo che lei dottor Vittorini invita, ma è un invito che non posso fare io che invece non ho seguito con quel tipo di prevenzione, la causa e l'oggetto del fatto; so benissimo che lei invita invece a fare più attenzione. E le dico, per risponderle, che non siamo così stupidi o oscurantisti a fare un processo alla scienza, però noi abbiamo un problema che sottostà a questo: l'Italia è il paese delle emergenze e soltanto durante un'emergenza si riesce ad enucleare una serie di concetti preziosi, la prevenzione e la responsabilità. Un giorno quando noi usciremo al di fuori delle emergenze e dalle situazioni estreme, a tirare fuori il concetto di responsabilità (che è poi estensione del senso civico) potremmo allora costruire molto più facilmente un sistema civico che durante le emergenze ci trova più concordi. Sul dopo è assolutamente impossibile discutere tra uno che al massimo fa il giornalista e una persona che ha visto scomparire cose e persone a cui era legato. Non c'è simmetria possibile nella discussione. I giornalisti spesso hanno presente questa asimmetria e quando non l'hanno presente spesso fanno grossi guai.

TITTI POSTIGLIONE

L'autocritica – come riferisce Altamura – è essenziale; in questo contesto, come in tanti altri, è l'esperienza evidentemente che conta. Anche per noi

Sistema di Protezione civile gli eventi sono una grande esperienza sul campo; occorre che l'errore non venga trascurato dall'analisi successiva dei fatti, cosicché non risulti vano.

Rapidissimamente vorrei aggiungere alcune considerazioni anche alla luce degli interventi che ho ascoltato fino ad ora. Oggi sono stati presentati alcuni parallelismi tra operatori di protezione civile e medici. Riprendo questo spunto per condividere con voi un'idea in cui credo molto.

Ricollegandomi a quanto diceva nel suo intervento Vincenzo Vittorini, oggi dovremmo assimilare il nostro atteggiamento verso la conoscenza dei rischi naturali a quanto è accaduto 20 anni fa rispetto al cancro. Improvvisamente si è iniziato a parlare di tumore con la gente utilizzando i banchetti di volontari nelle piazze e per le strade. Così miracolosamente il cancro ha smesso di essere un tabù e si cominciato a discuterne usando una lingua semplice, familiare per tutti. È in questo modo che la lotta al tumore ha iniziato ad essere efficace, quando i ricercatori si sono aperti ad insegnarci il loro linguaggio, evidenziandoci le potenzialità ma anche i limiti della scienza, distinguendo pro e contro degli interventi chirurgici rispetto ad altre metodologie. E noi abbiamo cominciato a capire, ad essere consapevoli, partecipi. La lotta al tumore è diventata efficace quando si è trasformata in un problema di tutti, quando sono partite le grandi campagne nazionali di prevenzione ma soprattutto – e quindi rispondo a Vincenzo – quando è entrato in gioco il singolo cittadino. Un cittadino che fa bene a chiedere alle Istituzioni, ad aspettare, ma l'importante è che non aspetti immobile, fermo. So che su questo punto io e Vittorini la pensiamo allo stesso modo, dal momento che la *Fondazione 6 Aprile per la vita* si sta muovendo proprio per sensibilizzare la gente ad attivarsi in prima persona. Occorre quindi che l'individuo singolo diventi attore principale, protagonista di questo processo cominciando a “fare prevenzione”, cioè, per esempio, pretendendo in tempo di pace che le istituzioni rendano pubbliche le informazioni, senza aspettare che ciò avvenga ad emergenze conclamate; sensibilizzando le istituzioni quando sono ferme, muovendosi in prima persona affinché si muovano. Fare cioè quello che hanno fatto migliaia di donne in questi anni, sottoponendosi ai controlli preventivi per la diagnosi del cancro e contribuendo così a sconfiggere un male che sembrava invincibile

VINCENZO VITTORINI

Non bisogna mischiare previsione e prevenzione. Sono due cose assolutamente diverse. Nessuno, ribadisco, ha mai chiesto la previsione del sisma, ma di essere messi nella condizione di sapere il rischio che correvamo. Nel momento in cui un giornale titola “A processo perché non hanno saputo prevedere” mette, agli occhi dell’opinione pubblica, loro, gli imputati, nella condizione di essere quello che non sono e cioè dei maghi e noi, vittime, nella condizione in cui siamo e cioè considerati dei pazzi che cercavano l’impossibile; ma non è stato chiesto di fare della previsione. Però quello che legge il lettore è ben altro. Ed allora non si fa una buona comunicazione; non si fa per loro imputati e non si fa per noi vittime e non si fa per l’opinione pubblica, per i cittadini italiani che hanno un’idea distorta della realtà. E così si crea un astio che non c’è ed inoltre disinformazione.

Per quanto riguarda la prevenzione, essa è conoscenza. Trovo bellissima l’affermazione di Kofi Annan a tal riguardo (WSSD 2002, Johannesburg). È l’elogio della prevenzione: “Strategie di prevenzione più efficaci farebbero non solo risparmiare decine di miliardi di dollari ma salverebbero decine di migliaia di vite. Costruire una cultura di prevenzione non è facile. Mentre i costi della prevenzione debbono essere pagati nel presente, i suoi benefici si avvertono in un futuro distante”.

*Noi* guardiamo soltanto al particolare, all’oggi; nessun politico, pensando solo al consenso elettorale per essere riconfermato su quelle poltrone, fa un’operazione di investimento per un futuro migliore per noi e per le generazioni che verranno. Ed inoltre Kofi Annan così conclude la sua affermazione: “Per di più, i benefici non sono tangibili: essi sono i disastri che non sono accaduti”.

Ebbene, questa è una frase bellissima detta da un’altissima personalità e veramente la nostra battaglia come Fondazione è quella di cercare di cambiare questa mentalità. Tutti si mettono in bocca la parola prevenzione, prevenzione, prevenzione, fino alla prossima tragedia. Ma nessuno, poi, fa nulla di concreto. In una cosa ero d’accordo con Bertolaso (ma su molte non ero d’accordo) e cioè quando disse: “meno sagre di paese e più soldi per la prevenzione”. La prevenzione è dare un futuro a chi oggi sta nascendo negli ospedali italiani.

Finiamola di pensare tanto a noi e al nostro oggi e cominciamo a pensare alle nuove generazioni lasciando loro un mondo migliore. Ed allora facciamo partire questo messaggio dall’Aquila, così noi riusciremo a far sì che L’Aquila diventi emblema di un qualcosa che cambia la mentalità di un’intera Nazione.

Lasciatemi quest'utopia perché senza utopie non si va avanti, però spero che possa essere così e che ci potremmo trovare tra qualche anno a dire che l'Italia sta cambiando.

Concludo dicendo: “Il terremoto, insieme alla mancata prevenzione ed all'assenza di cultura della vita, hanno distrutto le nostre vite e ci hanno strappato gli affetti più cari. Da quel giorno sono passati molti mesi, ma non passa giorno senza che tutti noi ci chiediamo ancora perché tutto ciò è accaduto. Nel nostro dolore ci sentiamo di dover fare uno sforzo per dare un segnale forte di nuova vita alla città ed alla sua comunità che ci sembra sfilacciata e non orientata unitariamente alla ricostruzione sociale, materiale e culturale. Vogliamo impegnarci per far sì che da una tragedia come la nostra possa nascere un nuova comunità viva e sana che coinvolga l'energia di tutti i cittadini della città ed orienti il comportamento dei futuri amministratori al rispetto del prossimo ed all'assunzione di responsabilità. Il nostro sarà probabilmente un granello di sabbia nel deserto ma vogliamo contribuire affinché altri granelli di sabbia nel tempo possano poggiarsi con fiducia sul nostro”.

RAFFAELE ROCCO

Concludo dicendo che il sistema di Protezione civile deve coinvolgere tutte le componenti, della società civile, magistratura compresa. Sicuramente uno dei pilastri del sistema deve essere costituito dalla prevenzione che comporta una forte co-responsabilizzazione del cittadino, dovendo essere coscienti che chiedere co-responsabilizzazione del cittadino vuol dire chiedere delle rinunce al cittadino, come rinunciare di costruire comunque e dovunque o di muoversi in alcuni momenti o periodi, ma anche di partecipare a quelle che possono sembrare scocciature, come le esercitazioni di protezione civile e quindi essere il cittadino maggiormente presente, consapevole e coinvolto.



## CONCLUSIONI

FRANCO GABRIELLI

*Capo del Dipartimento della Protezione civile*

Credo che parlare di *conclusioni* nella giornata odierna sia una sorta di ossimoro perché noi abbiamo iniziato questa avventura prefigurando un percorso e abbiamo immaginato che questo percorso avesse delle tappe. Se, quindi, oggi tirassi le conclusioni in qualche modo sarebbe una sorta di contraddizione.

All'inizio di questo incontro, in quella che è stata così aulicamente definita “la prolusione”, mi ero riservato di fare dei ringraziamenti, perché li devo fare, poi dirò alcune cose che, al di là di definirle o meno conclusioni, mi sembra siano emerse da questa giornata di studio.

Innanzitutto, consentitemi di ringraziare chi ha presieduto queste due tavole rotonde, il presidente Giovanni Canzio e l'avvocato Marco Altamura, la cui scelta non è stata solo il frutto di empatie e simpatie ma soprattutto di una ragionata selezione. Reggere due tavole rotonde, di quasi cinque ore, con un pubblico che abbiamo sicuramente sedato, credo dia – al di là delle battute – il senso del lavoro che è stato fatto; di questo ringrazio tutti i relatori, che poi in massima parte sono compagni di strada di quest'avventura. Come ringrazio, ovviamente, i colleghi dell'Ufficio che hanno organizzato l'evento, il dottor Giovanni Bastianini che ci è stato vicino anche per gli aspetti della comunicazione. Ringrazio, ovviamente, i colleghi e amici del Servizio nazionale della Protezione civile, dalle strutture operative ai direttori regionali di Protezione civile che sono intervenuti. Forse, ci sono state assenze, su tutte quelle degli Amministratori a ogni livello; risulterebbe qui fuori luogo se ci dilungassimo a ricercarne i motivi e le negative ricadute, ma sulle quali, poi, è ovvio e necessario che dovremo interrogarci.

Come dicevo prima, abbiamo immaginato questa giornata di studio come una tappa di un percorso. Ho chiamato non a caso il presidente Canzio “il fideiussore morale di questa esperienza” perché lui, come Presidente di Corte di Appello, ha voluto fortissimamente che i processi si celebrassero a L'Aquila e quindi il suo essere qui oggi fuga ogni malevola interpretazione circa la volontà di tutti noi di fare un processo al processo, o peggio ancora di rifuggire dal processo. Tutti noi, a partire da chi è stato coinvolto in prima persona, vogliamo stare nel processo, come credo ogni cittadino di questo Paese debba

fare, consapevoli, comunque, che qualunque sarà l'esito produrrà ulteriori lacerazioni e dolori.

E poi Vincenzo Vittorini, a cui mi lega ormai un'amicizia che è nata in terra aquilana e che oggi, con la pacatezza e con la determinazione che lo contraddistinguono, ha riaffermato le sue ragioni e i suoi sentimenti. Io e lui parliamo spesso, su molte cose non siamo d'accordo, ma credo che anche questo sia il segno di una profonda amicizia.

Dunque, un percorso, senza alcun secondo fine, in cui oggi segniamo una prima importante tappa dove, per dirla con le parole del professor Franco Siccardi, *i mondi possibili* hanno provato a incontrarsi, essendo non solo mondi possibili ma soprattutto *mondi diversi*.

Prima di questa vicenda, e anche in questa vicenda di confronto, si sono appalesati dei mondi diversi e questi mondi sono venuti fuori con i loro contorni e la loro difficoltà di relazionarsi. È venuto fuori il mondo della Protezione civile, come diceva il procuratore di Savona, con le sue paure, con le sue difficoltà, anche con il suo orgoglio, con la preoccupazione che altri non capiscano il proprio agire, i meccanismi e le metodologie del proprio agire. Ma anche il mondo giudiziario, il mondo del giudice con autorevoli esponenti: il Presidente della Corte di Appello, dottor Canzio, e la stella nascente della giustizia italiana, la dottoressa Oggero, che diceva della solitudine del giudice, la solitudine del giudice che si trova a giudicare.

Ma all'interno degli stessi mondi si sono appalesate divergenze e mancate sintonie. Ricorderete, certamente, gli interventi di due esimi esponenti della Magistratura, uno definito Celestino V perché ha lasciato la Cassazione per andare a dirigere un Tribunale di *periferia* e l'altro attualmente in servizio in quella stessa Cassazione: uno rivendicava la necessità di avere delle regole cautelari *ex ante*, mentre l'altro, notoriamente nemmeno tra i più oltranzisti, che parlava di un rischio consentito valutato *ex post*. Se, dunque, anche in un contesto così ristretto e selezionato si manifestano divergenze così antitetiche è facile immaginare quello che possa avvenire sul territorio, nei tanti Uffici Giudiziari, requirenti e giudicanti, nelle innumerevoli *teste* di ogni singolo giudice!

E poi il mondo dell'informazione; mi dispiace che il dottor Enrico Mentana sia andato via, ma nella sua foga di prendere le distanze da un modo di fare comunicazione mi ha fatto capire che, evidentemente, qualche cosa non va nel nostro modo di interagire con l'informazione. Perché vedete la vicenda del satellite della NASA, che noi avevamo invece vissuto come il tentativo di fare un modo diverso di comunicazione e per la quale io ho convocato una

conferenza stampa al Dipartimento della Protezione civile dicendo: “guardate signori, il nostro Centro di Competenza ci ha detto determinate cose e ce le ha dette non in maniera vaga ed approssimativa ma con percentuali estremamente impegnative, perché la prima informativa parlava dello 0,9% che questi 26 frammenti interessassero il territorio nazionale, e ce lo dava addirittura con due finestre possibili, dalle 21.25 alle 22.12 del 23, dalle 3.34 alle 4.03 del 24”. E allora abbiamo convocato tutta la stampa e abbiamo detto: “signori, oggi vogliamo praticare un modo diverso di fare comunicazione e vorremmo che l’informazione diventasse la struttura essenziale operativa del Servizio nazionale della Protezione civile. Noi emetteremo ogni 2 ore dei bollettini, daremo conto di quelle che sono le vicende di questo fenomeno e accompagneremo, noi speriamo, il passaggio di questo satellite in modo che i cittadini siano nella condizione di conoscere”.

Oggi uno dei più importanti esponenti del mondo dell’informazione, una delle persone più avvedute, quelle persone che certamente non rappresentano un modo becero né strumentale di fare informazione, ci ha detto, senza infingimenti, di non aver recepito questa indicazione perché in qualche modo era un non senso dare quella informazione.

Dunque questi mondi tendono in qualche modo ad auto-referenziarsi, ad auto-relazionarsi e difficilmente a entrare *in contatto* tra di loro.

Ma, al di là delle nostre difficoltà di *relazione*, noi abbiamo il dovere di informare la gente perché una collettività informata e consapevole è il primo vero pilastro di un maturo sistema di Protezione civile.

Allora, io credo che questa giornata di studio sia stata importante ma sia soprattutto utile in una prospettiva di crescita. Auspico, in buona sostanza, che questi mondi si contaminino, che questi mondi consentano l’uno all’altro di entrare in relazione. E, vedete, per rispondere all’ultima provocatoria questione posta dal professor Luca Ferraris, non credo molto alle norme come rimedio taumaturgico per tutti i mali e diffido e mi preoccupa il precauzionismo; quello che invece vorrei, anche attraverso questo modo di interagire, è che si stipulasse un nuovo patto sociale che ponga al centro di tutto il cittadino e che ponga al centro di tutto la capacità del cittadino di essere lui stesso strumento del sistema e non solo acritico e pretenzioso fruitore.

Non a caso, in questi ultimi mesi, ho sostenuto come la protezione civile debba essere percepita certamente come un diritto: sì, perché ogni cittadino ha il diritto di avere delle Istituzioni che pongano al vertice delle loro priorità i temi della protezione civile a partire dalla predisposizione di piani d’emergenza, all’individuazione dei rischi, alla messa in rete delle informazioni. Ma la

protezione civile è anche un dovere per il quale ogni cittadino ha l'obbligo di conoscere le insidie che insistono sul proprio territorio e di comportarsi in determinati modi a seconda dei vari rischi; elementi questi che fanno di un insieme indistinto di cittadini una comunità effettivamente resiliente.

Se tutto questo, come credo, può essere realizzato, se tutto questo in qualche modo noi con il nostro sforzo riusciremo ad avviare non può che scaturire la proposta che questa giornata non resti una giornata isolata ma si replichi sul territorio, perché solo conoscendoci e riconoscendoci, solo apprezzando lo sforzo e comprendendo i limiti gli uni degli altri costruiremo un maturo sistema di protezione civile.

E siccome io sono toscano non posso, dopo che la dottoressa Oggero ha fatto due citazioni, andarmene senza farne almeno una. Chiudo con una frase di Tommaso Moro che in questi mesi gira sempre nella mia testa. Una frase che va bene per questa situazione ma va bene anche per la condizione che vive il nostro Paese, non solo per le questioni di protezione civile: “che io abbia la forza di cambiare le cose che possono essere cambiate, che io abbia la pazienza di accettare le cose che non possono essere cambiate, ma soprattutto che io abbia l'intelligenza di saperle distinguere”.

Grazie.

Edizioni ETS  
Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa  
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com  
Finito di stampare nel mese di gennaio 2013

