

# LA CATENA DI COMUNICAZIONE DEL RISCHIO

NELLE INCHIESTE SUGLI EVENTI DI PROTEZIONE CIVILE SI INDAGANO ANCHE ASPETTI DI COMUNICAZIONE DEL RISCHIO, QUALI IL FLUSSO INFORMATIVO NEL SISTEMA DI ALLERTAMENTO E L'INFORMAZIONE ALLA POPOLAZIONE. È NECESSARIO PASSARE DALLA LOGICA DELL'AGENTE MODELLO ALL'ADOZIONE DI UN SISTEMA MODELLO.

Si ha notizia di almeno 53 inchieste aperte dalle Procure che riguardano eventi di protezione civile. Alcune di queste indagano (anche) gli aspetti della comunicazione del rischio. A ben vedere non si tratta di una novità: già nell'alluvione del Piemonte del 1994<sup>1</sup>, nella frana di Sarno del 1998<sup>2</sup> e di quelle in Valle d'Aosta del 2000<sup>3</sup>, a finire sotto accusa fu proprio la (mancata) comunicazione alla popolazione e giudicati furono coloro i quali avevano la relativa responsabilità.

Giova sottolineare come le inchieste prima e le sentenze poi, stigmatizzano per un verso l'interruzione della catena di comunicazione tra soggetti del Sistema di protezione civile (Piemonte 1994 e Valle d'Aosta 2000), per altro l'omessa informativa alla popolazione (Sarno 1998): nel primo caso si tratta della violazione di una procedura o, comunque di una regola organizzativa (al quale un certo soggetto è tenuto), mentre nel secondo si tratta del mancato rispetto di un dovere che la legge pone direttamente in capo a una predeterminata autorità (nel caso di Sarno il sindaco e, per la legge del tempo, anche il prefetto).

Questa considerazione ci porta dunque a dire – avendo a riguardo il controllo giurisdizionale, il sindacato *ex post*, esercitato sul Sistema di protezione civile – che la comunicazione va declinata nel duplice aspetto del (corretto ed efficiente) flusso informativo all'interno dell'organizzazione e della (corretta ed efficace) informazione alla popolazione. In questa prospettiva si muove la sentenza sui fatti del terremoto dell'Aquila del 2009, ma anche i procedimenti relativi alle alluvioni a Genova del 2011 e 2014 e a quelli dell'alluvione in Sardegna del 2013.

Gli assunti ricavabili sono i seguenti:

- è illecito privare di elementi informativi gli organi deputati alla valutazione del da farsi
- è illecito omettere (o realizzare scorrettamente) l'informazione alla popolazione del rischio o del pericolo in atto. La questione, tuttavia, è più complessa. Nel primo caso – e, in disparte, l'indolenza, la colpa grave o, peggio, il dolo – l'interruzione informativa è spesso l'effetto di una valutazione: nel caso delle frane di Pollein e Charvensdon (Valle d'Aosta 2000) il

blocco informativo fu il frutto di una valutazione, posto che l'operatore era tenuto – secondo il Piano appositamente predisposto – a riferire al soggetto titolare del potere di evacuazione a condizione che ritenesse “allarmanti” le informazioni in suo possesso; nel caso di Sarno (ma anche dell'Aquila<sup>4</sup>), al soggetto tenuto all'informativa viene assegnata una capacità previsionale giudicata a eventi avvenuti (cioè in una dimensione *ex post*) piuttosto che a eventi incerti e improbabili (cioè in una dimensione *ex ante*).

La pretesa di questo genere di controllo<sup>5</sup> – che enfatizza il meccanicismo e il precauzionismo – sembra dunque essere quella di configurare l'operatore come un mero *transfer* di informazioni e di annunciatore di disastri. L'operatore di protezione civile, esposto alla *overcriminalization*, è dunque stretto tra il procurato allarme e la mancata allerta e il Sistema, nel suo complesso, rischia – se incline a eccesso di prudenza – di innescare la sindrome dell'“al lupo al lupo”: si assiste dunque alla richiesta di meccanicismi e protocolli rigidi, all'adozione di sirene d'allarme e alla



FOTO: MARINA BORTOLAMI, FLICKR - CC

attivazione di messaggistica puntuale per le popolazioni esposte, il tutto nel tentativo, certamente encomiabile, di essere quanto più *compliance* alla figura dell'*agente modello* (figura conosciuta dalla giurisprudenza) e cioè di quel soggetto capace di sfuggire a qualsiasi rimprovero. Nella direzione giusta va certamente – per quanto riguarda il rischio idro-meteo – l'adozione di una messaggistica unificata per l'intero territorio nazionale quale il codice semaforico per le allerte, ma ciò appare solo il primo passo da compiere. Occorre accelerare verso l'adozione di un *sistema modello* (più che di un *agente modello*), sviluppando:

a) una comunicazione del rischio che non sia (solo) quella nel "tempo reale", ma sia soprattutto quella nel "tempo di pace", realizzata con metodi inclusivi dell'intero Sistema, cittadini compresi (esempi sono la campagna nazionale *Io Non Rischio*)<sup>6</sup>

b) la pianificazione d'emergenza con metodi partecipativi<sup>7</sup> che convenga con i cittadini il "rischio accettabile", nonché il contenuto delle informazioni e il sistema di comunicazione

c) tecniche di controllo dell'errore (*debriefing* anche per i cosiddetti *near-missed*, rapporti di evento e inchieste interne autorevoli tali da potersi confrontare con qualsivoglia controllo esterno)

d) regole di *trasparenza e accountability* della decisione e della valutazione. Si tratta solo, in fondo, di prendere atto che un nuovo rischio va gestito: quello della comunicazione.

**Marco Altamura<sup>1</sup>, Luca Ferraris<sup>2</sup>**

1. Avvocato, consigliere giuridico Fondazione Cima
2. Università di Genova, Vice presidente Fondazione Cima

**NOTE**

<sup>1</sup>Tribunale di Alba, sentenza 19 luglio 1997 (u.p. 13 giugno 1997) – Pres. ed est. Panzani, in *"Giurisprudenza e processo"*, a. 1998, fasc. VIII, pp. 1008-1013. (con commento nella stessa rivista). Cass., Sez. IV, 10.07.2001, n. 33577 in *"Rivista Penale"*, a. 2001, pag. 994.

<sup>2</sup>Tribunale di Nocera Inferiore, 03.06.2004,

n.975, inedita. Corte d'Appello di Salerno, 19.02.2009, (u.p. 06.10.08), n. 1206, inedita. Cass., sez. IV, 03.05.2010, (u.p. 12.03.2010), n. 16761, in <http://guidaaldiritto.ilsole24ore.com> e in <http://dejure.giuffre.it> (commento in *Diritto & Giustizia* 2010, 00, 0299).

<sup>3</sup>Tribunale di Aosta, sentenza 30 gennaio 2003, n. 8, inedita. Corte d'Appello di Torino, 26 febbraio 2008 n. 832, inedita. Cass., sez. IV, 28.10.08, n. 43118, in <http://dejure.giuffre.it>.

<sup>4</sup>Si vedano Tribunale di L'Aquila, sentenza 22 ottobre 2012 e Corte d'Appello di L'Aquila sentenza 10 novembre 2014.

<sup>5</sup>Per una panoramica degli argomenti: *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta chi decide chi giudica*, ETS Pisa, 2013; *La Protezione Civile nella società del rischio. Procedura, garanzie e responsabilità*, ETS Pisa, 2014.

<sup>6</sup> <http://www.iononrischio.it/>

<sup>7</sup> Un esempio sono le sperimentazioni fatte nel Comune di Quiliano (SV), in diversi comuni toscani tra cui quella nel Comune di Montelupo Fiorentino (MS) o l'iniziativa "Seinonda" della Regione Emilia-Romagna.

**CONSUMO DI SUOLO, L'OPINIONE DI LEGAMBIENTE**

**RIDISEGNARE LE CITTÀ**



**LEGAMBIENTE**

Dagli anni 50, stando agli inventari accreditati – ma non per questo dimensionalmente coerenti: denunciamo ancora un problema di consenso scientifico sul monitoraggio del consumo di suolo – sono triplicate le superfici con coperture urbane: una trasformazione territoriale accelerata che ha sedimentato, nelle aree a maggior densità demografica, un nuovo orizzonte litologico in grado di modificarne la risposta idrologica, rendendo obsoleti i concetti di gestione e drenaggio delle acque su cui è impostata l'infrastruttura scolante delle città. La stessa rete fognaria, concepita per il rapido allontanamento di ogni ristagno idrico dai centri urbani, ha retto fino a quando le città erano contenute entro un vasto bacino rurale, ma risulta inadatto alla conurbazione.

Con la consapevolezza del carattere deteriorante di questa inflazione edilizia, è oggi urgente arrestare la crescita dell'impermeabilizzazione di suolo attraverso efficaci regolazioni legislative. È dunque giustificata l'attesa del provvedimento sul consumo di suolo da tempo in discussione alla Camera dei deputati, ma anche in caso di esito positivo il quadro regolativo resta gravemente carente, soprattutto a livello di disciplina comunitaria, nonostante i molti dibattiti sul tema dei servizi ecosistemici del suolo. Un'azione regolativa, a qualunque livello assunta, deve poi riguardare anche le infrastrutture lineari, che costituiscono elementi di potente interferenza con il deflusso idrico, oltre che con la connettività ecologica.

Fermare la crescita non significa ingessare lo sviluppo urbanistico: al contrario, occorre incoraggiare i processi adattativi dell'organismo urbano, quali le rilocalizzazioni, il *de-sealing* delle superfici, la rigenerazione secondo criteri di efficienza idrica (oltre che energetica), la dotazione di infrastrutture verdi.

Il re-design delle città richiede il coraggio di perseguire progetti strategici di ricollocazione di morfologie e funzioni urbane con piena consapevolezza della fisiologia dei corpi idrici e delle loro pertinenze: certo una sfida epocale, ma sul cui avvio non sono accettabili esitazioni.

**Damiano Di Simine**  
Responsabile tema Suolo, Legambiente

