

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, rassicurazioni, 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