

## PREFAZIONE

Nell'ottobre di due anni fa organizzammo a Roma una giornata di confronto e dibattito tra operatori di protezione civile, scienziati, magistrati e studiosi di diritto sul tema: "Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica".

Ci aveva mosso, nell'organizzare quel primo incontro, la constatazione della frequenza crescente di indagini disposte dalla magistratura, in occasione di disastri tanto gravi da provocare morti e feriti, aventi come oggetto non solo la dinamica dell'evento e le responsabilità per il danno creatosi, ma anche la fase di previsione dell'evento, ed in particolare la corrispondenza tra previsione ed accadimento, l'efficacia della comunicazione del rischio ed infine la coerenza tra la previsione disponibile e le decisioni di protezione civile conseguentemente assunte.

La constatazione si accompagnava, allora, alla percezione di una qualche significativa distonia nel rapporto tra il controllo giurisdizionale e le attività di protezione civile, che ritenemmo almeno in parte imputabile ad una mancanza reciproca di conoscenza e di preparazione, documentata, per parte giuridica, dal faticoso e contraddittorio incedere di sentenze, di giudizi, di dottrina sulla responsabilità degli operatori di protezione civile e, sul versante della Protezione civile, dal prevalere di criteri di condotta più orientati al risultato operativo che alle conseguenze giuridiche delle azioni intraprese.

Per questa ragione presentai la giornata di studio come il punto di avvio di un processo "virtuoso", che se condotto con la costanza e l'umiltà necessarie ad un confronto su temi difficili e controversi, avrebbe dovuto portarci da un lato a chiarire gli eventuali elementi di incomprensione reciproca, dall'altro ad offrire occasioni e strumenti utili a dare garanzie a chi opera nel campo della protezione civile senza limitare o ridurre l'assunzione piena delle responsabilità conoscitive e decisionali che rendono possibile l'offerta di "protezione" ai cittadini contro eventi legati ai rischi presenti nel nostro territorio e perciò nella quotidianità di ogni cittadino.

Come si conviene a chi promuove un processo di conoscenza e di approfondimento, abbiamo utilizzato i due anni che ci separano da quel punto di avvio per studiare, approfondire, analizzare ed infine costruire qualche ipotesi operativa per individuare, attorno ai problemi allora messi a fuoco, vie

praticabili per avviarli a soluzione, o almeno per giungere ad una situazione meglio definita e più chiara.

La giornata di oggi è, nelle nostre intenzioni, l'occasione per fare un punto di situazione sul lavoro compiuto e rendervene conto, per raccogliere su di esso le vostre osservazioni e valutazioni, in particolare su alcune misure che riteniamo urgenti.

Il compito di presentare una sintesi del lavoro sin qui condotto è affidata oggi a Luca Ferraris e Marco Altamura di Fondazione CIMA, che insieme al Dipartimento hanno diretto le nostre attività di studio assumendosi il compito di condurne direttamente una parte significativa, per la quale li ringrazio.

Prima di dar loro la parola, mi riservo alcuni minuti per darvi conto delle ragioni per le quali riteniamo urgente l'adozione di alcune prime misure.

L'urgenza nasce da una constatazione: se possibile, la situazione in cui opera la protezione civile è oggi ancora più complicata e delicata di quanto lo fosse due anni fa.

I fatti che hanno prodotto questa situazione sono numerosi. Vanno dalle recenti riforme legislative del nostro sistema di protezione civile, ai tagli lineari che a stento garantiscono una gestione ordinaria della nostra complessa macchina organizzativa e che non consentono di affrontare con la tranquillità necessaria le sempre più ricorrenti emergenze, alla condizione dei sistemi regionali, ai quali si è attribuito un ruolo molto più importante che in passato, che presentano forti disomogeneità, sia sul piano legislativo che su quello organizzativo e funzionale, tali da rendere praticamente impossibile la realizzazione di qualsiasi programma nazionale di una qualche capacità di incidenza.

Nonostante tutto quello che riusciamo a fare, e non è poco, abbiamo la sensazione di essere a bordo di una macchina, il Servizio Nazionale, che sembra frenata, rallentata, più faticosa da guidare e incapace di contributi in grado di rappresentare un punto di svolta verso un futuro più sicuro.

Sembra a molti operatori di protezione civile di essere costretti ad intervenire ed operare solo quando si tratta di minimizzare un danno già verificatosi, di aiutare chi è stato colpito, limitandosi però a dare una mano, anche importante ma pur sempre soltanto una mano, senza poter offrire alle vittime di un qualsiasi disastro, grande o piccolo, speranze per un futuro più sicuro e sereno. Un compito importante, certo, ma confinato dentro un oggi senza sbocchi positivi. In più, a molti di noi sembra di vivere un perenne *dejà vu*: casi sempre uguali, sempre più numerosi, che si affrontano con lo stesso metodo e la stessa determinazione ma, a differenza del passato, quasi con la

rassegnazione di sapere che ogni disastro non è che un appuntamento per quello successivo, perché nulla cambierà nel frattempo.

Stando infatti per vocazione istituzionale sul sottile e sovente impreciso confine che separa la protezione civile e il governo ordinario del territorio, dell'economia e del Paese, appare evidente il crescere della distanza che esiste tra ciò che bisogna fare per il governo del territorio, ivi compresa la mitigazione dei rischi esistenti, e ciò che si fa concretamente, da parte delle Amministrazioni centrali, regionali e comunali competenti. Qui registriamo una situazione di blocco e di paralisi, in parte dovuta anche in questo caso alle conseguenze delle manovre di riduzione della spesa pubblica, ma in parte imputabile alla confusione delle competenze, alla problematicità di ogni programma, progetto o piano che debba essere co-gestito da una pluralità di soggetti istituzionali diversi. Troppo spesso se un problema è complesso e impegnativo, si rinuncia ad affrontarlo come tale, e si procede per micro-interventi emergenziali, sparsi tra i tanti provvedimenti via via adottati, che riguardano qualche aspetto del problema il più delle volte non risolutivo.

Su questo problema se ne innesta un altro: l'effetto cumulato degli errori del passato, alcuni dei quali irrimediabili, che rendono praticamente inevitabile la crescita della vulnerabilità del territorio. La terra, come l'acqua, ha una sua feroce e incancellabile memoria. Sempre più spesso capita di ritrovarsi a soccorrere popolazioni già colpite in precedenza da altre crisi, da altri disastri, come è avvenuto nei giorni scorsi in Sardegna. Nel caso di città con interi quartieri abusivi, è difficile immaginare di distruggere le costruzioni abusive e di delocalizzare migliaia e migliaia di abitanti in via definitiva. Cosa fare in questi casi, se si vuole almeno ridurre l'effetto di qualsiasi evento meteorologico più forte di un breve temporale? Ma sono cose che può fare da solo il Sindaco, con le risorse del suo Comune, per di più sovente bloccate dal patto di stabilità?

Le criticità del Paese, i punti di debolezza, la quantità di beni esposti e la loro vulnerabilità non hanno fatto che crescere ovunque in Italia, grazie anche al meccanismo della costruzione di manufatti abusivi dove non dovevano sorgere e alla loro successiva sanatoria. La cultura di protezione civile, almeno per la parte di essa che rimanda a criteri di saggezza nell'abitare il nostro territorio fragile – non forzare la natura, non moltiplicare la quantità di beni esposti al rischio, a partire dalla vita delle persone, operare per ridurre quando possibile le soglie di rischio esistenti – non sembra essersi diffusa, anzi.

Cito due episodi, traendoli dalla serie ormai anche troppo lunga di fatti che potrei raccontare. Il primo riguarda il territorio di un Comune del nord Italia colpito da una alluvione seria due anni fa. Allora, tra le zone del Comune più

danneggiate vi era anche un'area, a cavallo tra l'alveo del fiume e la riva dello stesso corso d'acqua, dove era attivo un cantiere per l'edificazione di un centro commerciale. L'area fu completamente sommersa, segno evidente che la localizzazione del futuro centro commerciale non era stata azzeccata nel migliore dei modi. A due anni di distanza, quel centro commerciale che fine ha fatto? È stato completato ed aperto ed oggi è in funzione.

Secondo episodio, una città del sud. C'è una scuola che cade a pezzi, fatiscente, in grado di far registrare danni ed incidenti anche senza scosse sismiche, in un'area a rischio sismico. Il Sindaco si fa carico del problema e, pur nelle ristrettezze dei bilanci di tutti i Comuni italiani, riesce a reperire ed attrezzare un edificio più idoneo e sicuro in un'altra area della città. Quando annuncia di aver dato soluzione ad un problema "di protezione civile", intervenendo per una volta con una misura di prevenzione e non di soccorso, si trova a dover reggere la contestazione feroce delle madri dei ragazzi, che rifiutano il trasferimento della scuola non solo perché la nuova localizzazione è un po' più lontana e perciò più scomoda da raggiungere, ma anche perché siccome "non è mai successo niente" non capiscono per quale ragione dovrebbero spostare i loro figli in un edificio più sicuro.

Osserviamo, senza riuscire ad abituarci, la tenace ostinazione con cui il nostro Paese rifiuta di riconoscere i suoi limiti e le sue debolezze. Errori già commessi e già riconosciuti tante volte che vengono cocciutamente ripetuti, sia nell'uso del territorio, sia nelle attività che dovrebbero governarlo e renderlo più sicuro.

Termino la mia carrellata di problemi citando altri due nodi che rendono complicato il nostro lavoro. Il primo riguarda la copertura mediatica di qualsiasi evento calamitoso, sia sui *media* tradizionali che sui *social media*, nei quali tende a prevalere, con preoccupante sistematicità, non solo la registrazione ma direi la intenzionale ricerca di soggetti ed oggetti di polemica, di litigio, di esternazione di disagio e di stati emotivi sempre molto diversi dal buon controllo di se stessi e delle proprie reazioni.

Se è vero che società e *media* si rispecchiano reciprocamente, leggo questa enfasi sulla polemica, sulla reazione violenta e scomposta, sul parlare per eccessi al fine di fare notizia ed essere almeno notati, come un indicatore preoccupante del crescere di uno stato di diffusa scontentezza e frustrazione che ha colpito i nostri concittadini come una cattiva epidemia. Chi interviene in emergenza si trova davanti cittadini prevenuti, diffidenti, sempre più incattiviti e delusi di ciò che viene loro offerto dalla collettività e dallo Stato.

Ci troviamo nella condizione del medico di pronto soccorso che ha a che fare soprattutto con una popolazione di anziani. I ricoverati sono persone avanti negli anni, con i segni della storia addosso. Non hanno più la capacità di recupero e di guarigione dei più giovani. Sono spesso malati cronici che arrivano al pronto soccorso affetti da qualche sindrome acuta. Molti presentano sintomi di alterazione psicologica, passano facilmente dall'esaltazione alla depressione, vorrebbero essere loro a dettare la cura. Le possibilità di avere successo nella terapia, in questo scenario, sono molto ridotte, è più facile che l'esito finale non sia positivo.

Questo dato, però, non è accettato dai parenti del malato, spalleggiati, se la notizia arriva ai *media*, dal sostegno dell'opinione pubblica, sempre più spesso orientati a cercare le ragioni dell'esito infausto della terapia, e più ancora della mancata prevenzione della crisi, più negli errori e nelle colpe del medico che nella oggettiva gravità del quadro clinico.

È l'insieme di questi due fattori, l'alta probabilità di un esito finale non positivo dell'intervento del pronto soccorso e la propensione a cercare nei comportamenti degli operatori le cause di insuccesso, che ci conduce all'ultimo nodo da affrontare, quello che più da vicino riguarda il nostro incontro di oggi ed è rappresentato dalla consapevolezza che la magistratura sempre più spesso interviene, in presenza di eventi calamitosi che abbiano fatto vittime o causato danni significativi, ad indagare i comportamenti degli operatori di protezione civile, intendendo con questo termine tutti i soggetti con responsabilità presenti nel nostro mondo, da quelli di natura scientifica a quelli decisionali a quelli tecnici ed operativi.

È un problema serio. Recenti sentenze, come quella che ha condannato alcuni membri della Commissione Grandi Rischi e due dirigenti del Dipartimento, hanno aperto nuovi fronti e suscitato nuove preoccupazioni. Non è solo più in discussione la correttezza delle scelte e del rispetto dei compiti di status di ognuno, ma abbiamo assistito all'apertura di un nuovo fronte, quello della comunicazione del rischio, in un modo che ha lasciato più perplessità che indicazioni utili per il futuro.

Vorrei violare un tabù, o sfatare un luogo comune diventato diffuso e di comodo, quello che vieta di discutere una sentenza. Ritengo che sia obbligatorio per tutti rispettare la sentenza e applicarla, ma penso anche che sia un dovere e una necessità approfondire, esaminare, cercare di capire e discutere le motivazioni, gli strumenti utilizzati per arrivare alla sentenza, le dinamiche del processo. Ciò perché è indispensabile metabolizzare, imparare dalle sentenze, soprattutto quando si muovono su terreni dove sia la dottrina che la

giurisprudenza non sono univoche nella definizione del confine spesso sottile tra condotte lecite ed altre penalmente rilevanti.

Gli aspetti problematici che il processo aquilano ci lascia in eredità sono numerosi e tutti particolarmente difficili. Ne indico qualcuno: le responsabilità assegnate *ex post*, quasi a correggere l'errore fatto nella individuazione degli imputati. Chi doveva comunicare siamo sicuri che fosse sul banco degli imputati? Il secondo: l'uso di esperti, che hanno dato contributi rivelatisi determinanti nell'andamento del processo, apparsi a molti fantasiosi e riconosciuti nel loro sapere solo da una parte. Terzo: la stessa pena inflitta in ugual misura a tutti gli imputati, che porta a pensare ad una personalizzazione di una responsabilità collettiva. Quarto: la dissacrazione delle logiche della sussidiarietà, quasi un invito a posteriori a lasciar perdere perché pericolose le logiche di sistema, in base alle quali una situazione di difficoltà locale trova ai livelli superiori disponibilità e collaborazione, senza che venga modificata per questo la struttura delle responsabilità di ciascuno. Quinto: il dislivello spaventoso che c'è tra una responsabilità piena per omicidio plurimo e un comunicato stampa, che da solo avrebbe reso impossibile il processo a quegli imputati. Sesto: il peso azzerato del tempo trascorso tra la riunione e l'evento, dell'evolversi della situazione nei giorni seguenti alla riunione, delle dinamiche della vicenda, della complessità di un contesto plurimo, polifonico, a forte densità comunicativa: tutto scomparso e ininfluenza, fino a scoprire che solo all'Aquila la scienza ha una autorevolezza decisiva nei comportamenti delle persone. Altrove, nel resto d'Italia, è ridotta ormai da anni a "parere" come un altro da tutte le trasmissioni televisive, da tutti i dibattiti che assegnano identico spazio e rilevanza alla testimonianza di uno scienziato e a quella di un uomo o di una donna di spettacolo. Questa aquilana, e altre vicende giudiziarie, alcune concluse, molte altre nella fase delle indagini o in corso, hanno prodotto conseguenze significative, che rappresentano per noi le ragioni dell'urgenza nel trovare alcune iniziative immediatamente praticabili. Abbiamo dato al percorso di dialogo e confronto iniziato due anni fa la dimensione di un processo culturale, che abbia tra i suoi risultati la individuazione dei luoghi e dei modi più utili a "contaminare" i nostri mondi e le loro culture specifiche. Ma i fatti accaduti nel frattempo non ci lasciano più nella condizione di attendere con serenità i tempi lunghi dei processi culturali, mentre alcuni problemi attuali richiedono soluzioni, magari non ottimali ma sollecite, che siano in grado di modificare la situazione in tempi brevi.

Il primo problema da affrontare è la contraddizione evidente tra chi si trova a dover prevedere e decidere, su base probabilistica e quindi con una forte

ineliminabile dose di incertezza, a fronte di un possibile evento futuro e chi esamina lo stesso evento *ex post*, quando esso ha assunto un profilo definitivo. Se nel giudizio *ex post* scompare del tutto la valutazione del peso e dell'incidenza dell'incertezza vissuta *ex ante*, il giudizio sarà sempre squilibrato. *Ex post* infatti tutto è chiaro, evidente, congruente. *Ex ante*, invece, chiarezza ed evidenza non esistono, mentre la congruenza disponibile è solo quella che deriva dal confronto tra diversi scenari probabilistici d'evento.

Questa contraddizione, al moltiplicarsi delle indagini, in presenza di una delega di fatto alla magistratura ad essere l'unico arbitro sull'operato dei funzionari pubblici, che si estende impropriamente anche al piano dell'etica dei comportamenti, genera un crescente timore di trovarsi a rispondere del proprio operato unicamente in sede penale, di trovarsi cioè direttamente esposti ad un giudizio "terzo" gravido di possibili conseguenze negative (non foss'altro che per il peso economico della difesa). E senza fare cenno ai rischi di essere coinvolti in procedimenti per risarcimento del danno civile ed erariale.

Questo timore induce alcuni ad astenersi fin che possibile dall'assumere decisioni, oppure induce a scegliere sempre le vie più prudentiali disponibili, sovraccaricando le cautele, allungando a dismisura i tempi, aumentando in modo esponenziale le richieste di assistenza e di pareri giuridici prima di apporre una firma, e così via.

In protezione civile, poi, questo comportamento ispirato non tanto alla prudenza rispetto agli eventi, quanto alla prudenza rispetto agli effetti personali negativi di un esito infausto della decisione, genera, oltre ad una evidente riduzione dell'efficacia dell'azione, costi e rigidità di sistema che ancora non siamo in grado di stimare ma sembrano ormai essere diventati ingenti. Basti pensare anche solo ai costi economici di una evacuazione, o della chiusura di edifici pubblici e privati e di attività economiche, per non parlare poi dei costi di immagine e di credibilità di chi assume una decisione prudentiale a fronte della probabilità di un evento, che proprio perché probabile non è detto che accada, né che accada nelle modalità previste.

Chi deve prevedere e decidere in situazione di incertezza si trova a dover scegliere tra due possibili negatività: la prima, quella delle conseguenze di un evento previsto che poi non si realizza; la seconda, quello di un evento che si verifica in dimensioni che vanno oltre le soglie sia della previsione che delle misure cautelative adottate. Sembra smarrita la via di comportamenti possibili, non configurabili sotto il profilo penale e sanzionatorio, che riconoscano i margini di errore propri ad una attività che necessariamente ha luogo in

situazione di incertezza, a decisioni adottate considerando la possibilità e probabilità di accadimenti futuri.

Come conseguenza, è cresciuta e continua a crescere la domanda degli operatori di essere protetti da procedure e protocolli “rigidi”, in grado di essere da un lato una guida ai comportamenti dall’altro, e soprattutto, una griglia di valutazione *ex post*. A partire dalla constatazione che il giudice chiede sempre la verifica del rispetto di un criterio di diligenza nei comportamenti degli operatori, questi ultimi chiedono che la diligenza venga codificata in maniera rigorosa, in modo che chi segue strettamente le prescrizioni sia garantito in sede di giudizio. Questo orientamento non è sicuro affatto che porti alla definizione di un repertorio di buone pratiche, cui si possano ispirare sia gli operatori che quanti sono chiamati a giudicarli. Può invece portare, in modo paradossale, alla riproduzione degli effetti di sistemi di allertamento meccanici o automatici, che regolarmente i tecnologi di mezzo mondo propongono dopo il verificarsi di fenomeni catastrofici importanti. Il sogno tecnologico è il sistema che decide in automatico, senza intervento umano a correggere gli esiti del calcolo affidato alla macchina. La Protezione civile è esattamente l’opposto: è un sistema di interazione tra uomini, dove le procedure di previsione, di decisione, di allertamento sono progettate per tener conto della conoscenza degli operatori, ma anche della loro coscienza ed esperienza, della loro valutazione al momento, presa tenendo conto dell’intero bagaglio di casi affrontati in precedenza, assistita dallo scambio e dal confronto con altri che condividono la medesima responsabilità.

Se non si riconosce il margine di errore proprio di un sistema, e si pretende di essere sempre in grado di riportarlo alla distinzione delle singole responsabilità personali, si distrugge la possibilità stessa di una mobilitazione pluriforme di soggetti, Istituzioni e competenze diverse che partecipano ad un medesimo processo con finalità condivise. Diventa più conveniente non partecipare, o partecipare al minimo dell’apporto potenziale di ognuno. Infine, si distrugge il principio di sussidiarietà, che ha permesso finora di intendere il Servizio Nazionale come un tutt’uno, da considerare e, se del caso, difendere come una unità, cioè come un sistema. Il comportamento opposto a questo è lo scaricabarile, ben noto a chi osserva i comportamenti italiani.

Per queste ragioni pensiamo sia giunto il momento di riconsiderare il percorso sin qui seguito, chiarendo in modo univoco la struttura delle responsabilità almeno tra i livelli costitutivi del Servizio Nazionale, facendone una puntuale ricognizione.

In questo quadro, ad esempio, occorre una ricognizione delle responsabilità dei Sindaci. Non ci stanchiamo di ripetere che il Sindaco è la massima autorità di protezione civile distribuita sul territorio. Ma occorre verificare cosa significhi oggi questa affermazione, e cosa comporti per il Sindaco in termini di requisiti di cui deve disporre e di grado di responsabilità che può assumere. Altrimenti anche nel caso del Sindaco chiudiamo ogni via che non abbia conseguenze penali rilevanti, perché non teniamo conto dell'esposizione al rischio esistente sul territorio che gli viene affidato dagli elettori, che si è accumulato nel tempo, ha subito l'effetto di decisioni altrui (basti pensare ai condoni), mentre la sua azione spesso non trova il supporto di documentazioni esaustive, precise, aggiornate sullo stato del suo territorio, né quello delle risorse necessarie.

Dobbiamo poi lavorare sul versante delle procedure, affrontandole in un'ottica di sistema, perché la struttura a rete, a maglie, a livelli diversi del Servizio Nazionale riduce a poca cosa l'utilità di norme tecniche e procedure circoscritte alla attività dei singoli uffici o funzioni che danno vita al sistema.

Insieme a questo lavoro, dobbiamo porci subito il problema della validazione delle norme e delle procedure, e dei controlli e delle verifiche pregiudiziarie, della loro adeguatezza prima e del loro rispetto poi.

In Italia sappiamo bene che l'attività di rendicontazione, di valutazione dei risultati, di bilancio consuntivo non solo economico ma operativo e funzionale delle azioni concluse, di *debriefing* hanno sempre avuto pochissima fortuna. La storia insegna..., si diceva una volta. Sarà anche vero, ma certo non lo è per le amministrazioni pubbliche e per la politica. A questi livelli si è sempre preferito ricominciare da capo, anche a rischio di plurime invenzioni dell'acqua calda, piuttosto che analizzare ciò che si era fatto in precedenza tirando un bilancio degli aspetti positivi e negativi.

Anche la Protezione civile ha seguito questa antica italica tradizione. Sono pochi, e solo interni a vari livelli, gli esercizi di verifica collettiva e condivisa dei risultati raggiunti, per evidenziare positività e criticità. Ma se vogliamo uscire dalle secche della confusione delle responsabilità, che a livello di sistema spesso si configura come una indistinta sovrapposizione di responsabilità di tipo diverso in capo ai medesimi soggetti – penso a tutte le figure, dal Sindaco al Prefetto e poi a salire, che hanno “anche”, ma non solo, la casacca di protettori civili – dobbiamo progettare un innesto fortemente innovativo di strutture di validazione e di verifica dell'operato del sistema.

È una via rivoluzionaria, perché contraddice dopo decenni la tendenza a configurare come luogo e soggetto dell'attività di analisi e di verifica solo

strutture dedicate e investite di poteri specifici ma per solito sanzionatori, siano essi la magistratura ordinaria o la Corte dei Conti o i TAR e il Consiglio di Stato per altri aspetti. Nel nostro caso dobbiamo rivendicare, per il livello di complessità sia del sistema sia delle attività in esso esercitate, che nasca e funzioni e diventi determinante un livello alto di giudizio di merito, formulato da livelli incontestati di competenza, che si occupi:

- di verificare il rispetto delle norme e delle procedure, sia tecniche che operative, ed aggiungo comunicative, vista l'esigenza che si sta profilando;
- di fare sintesi delle positività e degli errori, per poi proporre modifiche ed aggiornamenti alle stesse norme e procedure per migliorarle ed ottimizzarle;
- di operare insieme al sistema per pilotarne i comportamenti e le prestazioni.

Se davvero vogliamo dare al Dipartimento sempre meno funzioni direttamente operative, per esaltarne la funzione di coordinamento, di guida, di regia del Servizio Nazionale, dobbiamo attribuire allo stesso Dipartimento anche le funzioni:

- di verifica, in sede tecnica, dei comportamenti degli operatori in tutte le fasi dell'attività;
- di analisi delle procedure applicate, per proporre se del caso le modifiche necessarie e per provvedere, per tutte le attività di protezione civile, la certificazione e validazione delle norme per un funzionamento ottimale del sistema.

Se non si arriva a questo, il lavoro che pure dovremo fare sul piano della normativa e della proceduralizzazione di molte attività a "rischio giudiziario" rischia di raggiungere risultati solo parziali ed insoddisfacenti, perché facilmente contestabili, mentre oggi è l'intero Servizio Nazionale della Protezione Civile, organizzato e funzionante a "macchia di leopardo" come tante altre istituzioni del nostro Paese, ad avere assoluta necessità di indicazioni e linee di base, in materia di responsabilità, valide per ogni operatore ad ogni livello territoriale e funzionale.

Tra le attività da sottoporre a validazione deve a nostro avviso esservi anche la selezione e la certificazione delle qualità e delle competenze delle persone chiamate dalle Procure e dai giudici a svolgere il ruolo di esperti sia in fase di indagine che nel corso dei procedimenti giudiziari. Le esperienze fin qui conosciute ci dicono che il problema dei CTU è sottovalutato e sottostimato nelle sue conseguenze negative. Riteniamo sia necessaria una qualche misura

che renda omogeneo, oltre che elevato, il livello degli “esperti” chiamati ad assistere il Pubblico Ministero e i giudici nella ricostruzione degli aspetti tecnici di eventi complessi. Quando c’è di mezzo la protezione civile e la sua complessità, sarebbe indispensabile che l’esperto fosse tale anche per quanto riguarda la sua conoscenza del sistema, del suo funzionamento, delle sue logiche e delle sue dinamiche specifiche. Per molte categorie professionali, come ad esempio gli psicologici, o i medici legali, esistono presso ogni Tribunale albi speciali di persone considerate adatte al ruolo di assistenza. Lo stesso dobbiamo fare noi per quanto riguarda la garanzia di trovarci di fronte esperti che conoscono la Protezione civile – aggiungerei italiana, visto il ricorso anche ad esperti stranieri che in Italia, nelle nostre condizioni, con il nostro regime normativo e giuridico, la nostra architettura istituzionale non hanno mai lavorato; forse dovrei allargare il campo anche agli esperti di comunicazione del rischio – in modo che il parere fornito al magistrato tenga conto non solo dei fatti fisici, ma anche del modo specifico in cui i fatti fisici si presentano a chi deve prevedere e decidere in emergenza.

Queste poche misure, se attuate, possono darci rapidamente risultati positivi, ed in particolare una risposta adeguata alla domanda di tutela giuridica degli operatori e il riparo logico, per chi bene opera nel suo compito, dalle censure dell’ordinamento penale. Altro esito positivo è dato dal recupero della capacità di autoregolazione del sistema, che consiste nella normalità di una prassi di diagnosi interna dei propri comportamenti e di modifica di quelli errati o inefficienti.

Mi fermo qui, lasciando a Luca Ferraris e Marco Altamura di presentare nello specifico e partendo dallo stimolo che può dare la disamina di alcuni fatti emblematici realmente accaduti, il percorso che abbiamo sin qui seguito, i suoi risultati e le proposte, alle quali ho accennato, che abbiamo ritenuto di considerare consolidate e meditate abbastanza per chiedere a tutti voi valutazioni e suggerimenti utili a proseguire il cammino nel modo più utile.

Sono certo, per l’amicizia che mi lega a molti di voi, a partire dal presidente Canzio che ringrazio non solo per averci incoraggiato e seguito nel nostro percorso, ma anche per averci accolto oggi come suoi ospiti, che nessuno fraintenderà il messaggio di urgenza e di preoccupazione che ho articolato nella mia relazione, prendendolo come un sintomo di scoraggiamento, di stanchezza, di smarrimento. Sono sicuro invece che verrà accettato da tutti come il contributo onesto ed esplicito di chi intende procedere nel confronto tra posizioni diverse per capire meglio e superare difficoltà reali.

Per arrivare a questo risultato, ho ritenuto fosse più utile lo stile della franchezza che quello del linguaggio “cortese” che, come dice il nome, è adatto a chi “sta a corte” e vi si trova bene, ma poco serve a chi si confronta sul campo, ogni giorno, con l’enorme problema di proteggere un’Italia malata e ferita e per farlo si accorge di dover proteggere, per primi, quanti, a vario titolo e livello, collaborano con lui ad assolvere questo compito.

*Franco Gabrielli*

Capo del Dipartimento della Protezione Civile