

PROTEZIONE CIVILE E RESPONSABILITÀ

*collana a cura di*

Dipartimento della Protezione Civile  
della Presidenza del Consiglio dei Ministri

*e*

Fondazione CIMA



# La Protezione civile nella società del rischio

*Comunicazione del rischio,  
sicurezza dei cittadini e responsabilità penale  
Ambizioni, limiti e prospettive*

*a cura di*

Dipartimento della Protezione Civile  
Fondazione CIMA

*visualizza la scheda del libro sul sito [www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com)*



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

*È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale,  
con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia,  
anche ad uso interno o didattico*

*Si ringraziano per la collaborazione Davide Amato e Anna Barilà*

© Copyright 2022

Edizioni ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

*Distribuzione*

Messaggerie Libri SPA

Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

*Promozione*

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884676441-6

## INDICE

### **Prefazione**

FRANCESCO D'ALESSANDRO	9
------------------------	---

### **Indirizzi di saluto**

STEFANO SOLIMANO	15
FABRIZIO CURCIO	17
LUCA FERRARIS	29

### **Relazioni**

#### **I TAVOLA ROTONDA**

FRANCESCO D'ALESSANDRO	35
FRANCO GABRIELLI	39
FAUSTO GUZZETTI	47
LUCA FERRARIS	53
MAURIZIO CATINO	63
ANNA SCOLOBIG	75

#### **II TAVOLTA ROTONDA**

GABRIO FORTI	91
MARCO PELISSERO	97
MARCO ALTAMURA	115
SALVATORE DOVERE	127

### **Conclusioni**

GIOVANNI CANZIO	141
-----------------	-----



## PREFAZIONE





FRANCESCO D’ALESSANDRO

*Professore Ordinario di Diritto penale commerciale,*

*Università Cattolica del Sacro Cuore*

Il presente volume, nel quale sono contenuti gli atti del convegno del 22 giugno 2021, sul tema *Comunicazione del rischio, sicurezza dei cittadini e responsabilità penale. Ambizioni, limiti e prospettive*, costituisce il settimo capitolo di quel percorso di studio e ricerca intitolato *La Protezione civile nella società del rischio*, iniziato ormai oltre un decennio fa e i cui frutti sono integralmente consultabili nell’omonima collana edita da ETS.

L’argomento prescelto per questa nuova tappa, dedicata appunto alla comunicazione del rischio, per quanto incentrato sulla gestione dei rischi correlati alle calamità naturali – e sul nuovo sistema di allarme pubblico IT-Alert, di cui si iniziava la fase sperimentale di operatività –, si prestava inevitabilmente a un ambito di riflessione più ampio, complice il perdurante contesto pandemico in cui si teneva l’evento (non a caso, con la formula *webinar*). E, invero, proprio la babele comunicativa e il proliferare di *fake news* del periodo, icasticamente descritte dal neologismo “infodemia”, ribadivano la delicatezza, l’importanza e la centralità della corretta comunicazione con riferimento alla gestione di qualsivoglia tipo di rischio.

A distanza di un anno, l’interesse per il tema risulta tutt’altro che scemato: mai come oggi, infatti, appaiono profetiche le parole di Ulrich Beck sulla *Società del rischio*, laddove a quei fattori già storicamente presenti – calamità naturali, pericoli sanitari, disastri tecnologici, sicurezza dei trasporti, terrorismo, cyber-sicurezza, solo per citarne alcuni –, si sono recentemente aggiunti quelli cagionati dal conflitto russo-ucraino (e alla conseguente instabilità sul piano internazionale

e finanziario), dalla perdurante siccità e al correlato stato di crisi idrica in cui versa ampia parte del Paese.

Ecco, allora, la necessità di un momento di riflessione sul tema della comunicazione del rischio, riflessione tanto più preziosa in quanto animata da una platea di relatori di alto profilo e dotati di competenze eterogenee – fra cui esponenti apicali delle Istituzioni e della Protezione civile, esperti di sociologia, di comunicazione e autorevoli cultori del diritto penale – cui è stato affidato il compito di indagare quali siano gli obiettivi perseguiti nell'esercizio di questa delicata attività (*ambizioni*), quali le attuali criticità (*limiti*) e cosa si debba fare per migliorare in quello che è, a tutti gli effetti, un pilastro fondamentale della gestione del rischio (*prospettive*).

Non è ovviamente questa la sede ove tentare anche solo di sintetizzare i risultati cui si è prevenuti all'esito di un convegno ricchissimo di stimoli, suggestioni e spunti di ulteriore approfondimento. Tuttavia, al solo fine di fornire le coordinate essenziali di quel che il lettore troverà all'intero dell'opera, si proverà a dare conto di alcuni degli snodi fondamentali del dibattito.

In primo luogo, occorre prendere atto del fatto che le previsioni dei fenomeni naturali hanno dei limiti, tecnologici e conoscitivi, attualmente ineliminabili, al punto che tale circostanza è stata riconosciuta anche da parte dello stesso legislatore (si vedano, sul tema, il D. Lgs. n. 1/2018 – *Codice della protezione civile* e, ancor più esplicitamente la *Direttiva IT-Alert* del 23 ottobre 2020). Ciò comporta come, nella complessione gestione del rischio, un ruolo centrale debba essere rivestito dal principio di autoprotezione e, quindi, dalla prontezza della collettività nella risposta ai disastri.

Affinché ciò sia possibile, è fondamentale che la popolazione sia stata preventivamente informata e formata sui comportamenti da adottare, il che implica l'instaurazione di un dialogo fra istituzioni e comunità che va curato e nutrito nel tempo. Non si tratta certamente di un compito semplice, in particolare in un'epoca in cui i messaggi promananti dalla pubblica autorità e dalla scienza ufficiale godono di un minor credito rispetto al passato e si trovano

a competere con una massa di informazioni di incerta provenienza, veicolate senza alcun controllo sui social media e in taluni casi destinate unicamente a contrastare – per ragioni più o meno disinteressate – la narrazione ufficiale.

In aggiunta a ciò, occorre anche interrogarsi sul limite fino al quale ci si debba spingere nella diffusione delle informazioni in prossimità del verificarsi di un evento. Quali informazioni comunicare? Con quale grado di dettaglio e quali modalità (si pensi, ad esempio, allo stesso utilizzo del sistema *IT-Alert*)?

Non si tratta di interrogativi teorici o di poco conto, poiché ogni scelta, paradossalmente, può implicare degli ulteriori rischi. Più precisamente, è un dato di fatto che l'aumento dei presidi di sicurezza comporti pressoché inevitabilmente una maggiore esposizione al rischio, che viene visto come meno concreto o, comunque, più facilmente gestibile. Di converso, proprio questa maggiore fiducia è all'origine di quel senso di amara sorpresa avvertita quando l'evento avverso si dovesse effettivamente verificare. Ed ecco che il (ritenuto) tradimento della fiducia suscita nella vittima la spasmodica ricerca di un responsabile o, più esplicitamente, di un capro espiatorio cui attribuire la colpa di quanto avvenuto. È in questo frangente che risulta fondamentale un uso accorto e, se così si può dire, parsimonioso del diritto penale, che proprio nel settore dei reati colposi d'evento si presta a quelle distorsioni e scadimenti in forme occulte di responsabilità oggettiva cui inevitabilmente consegue la proliferazione di comportamenti di tipo spiccatamente difensivo da parte coloro cui compete la gestione del rischio.

Vi è poi un ulteriore profilo, meno immediato, ma più pernicioso: qualsiasi strumento prevenzionistico, laddove usato maldestramente – quando non addirittura dolosamente – introduce un novero di rischi prima inesistenti e a ciò non fa ovviamente eccezione il nuovo sistema di allarme pubblico *IT-Alert*. Come hanno sapientemente rilevato diversi relatori nel corso dell'incontro, anche questo strumento pone una serie di questioni non banali, afferenti ad esempio alle modalità di attivazione dello stesso e alla sicurezza dell'infrastruttura tecnologica. La stessa possibilità di informare contestualmente un numero

amplissimo di persone, in un ambito territoriale ristretto, può dare luogo a conseguenze negative non di poco momento, se non è ben chiaro quali misure preventive adottare. Il che si ricollega al tema, precedentemente accennato, dell'informazione e della previa formazione della collettività.

Non ultimo, occorre che sia ben definito chi ha il potere di attivare tale strumento, questione tutt'altro che pacifica, ove si pensi che la nostra Protezione civile è stata efficacemente descritta come un *sistema multicentrico a carattere diffuso*.

Si tratta di una serie di temi ancora irrisolti e non sorprende, quindi, che al momento in cui queste pagine vanno in stampa IT-Alert sia ancora operativo in fase meramente sperimentale, nell'attesa che vengano emanati gli atti normativi necessari a fronteggiare tali criticità.

Come si è anticipato, in ogni caso, la comunicazione del rischio e, in particolare, quella afferente alla gestione delle calamità naturali, è un'attività che va ben oltre il mero ricorso ai sistemi di allarme pubblico e che si presenta come complessa e articolata, oltre che suscettibile di essere influenzata da una serie di fattori eterogenei. Per saperne di più, non resta a questo punto che invitare il lettore alla lettura del libro.

Edizioni ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

[info@edizioniets.com](mailto:info@edizioniets.com) - [www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com)

Finito di stampare nel mese di settembre 2022