



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

UUP
URBINO
UNIVERSITY
PRESS

PLURALITÀ & DIRITTO

Alle radici del giuridico

a cura di

Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Anna Sammassimo

uup.uniurb.it



**INCONTRI
E PERCORSI**

N.07

INCONTRI E PERCORSI è un collana multidisciplinare che nasce nel 2022 e raccoglie le pubblicazioni di convegni e mostre promossi e organizzati dall'Università di Urbino.

Volumi pubblicati

01.

Le carte di Federico. Documenti pubblici e segreti per la vita del Duca d'Urbino (mostra documentaria, Urbino, Biblioteca di san Girolamo, 26 ottobre - 15 dicembre 2022), a cura di Tommaso di Carpegna Falconieri, Marcella Peruzzi, UUP 2022

02.

Paolo Conte. Transiti letterari nella poesia per musica, contributi di studio a cura di Manuela Furnari, Ilaria Tufano, Marcello Verdenelli, UUP 2023

03.

Il sacro e la città, a cura di Andrea Aguti, Damiano Bondi, UUP 2024

04.

Diritto penale tra teoria e prassi, a cura di Alessandro Bondi, Gabriele Marra, Rosa Palavera, UUP 2024

05.

Federico da Montefeltro nel Terzo Millennio, a cura di Tommaso di Carpegna Falconieri, Antonio Corsaro, Grazia Maria Fachechi, UUP 2024

06.

Penal systems of the sea, edited by Rosa Palavera, UUP 2024



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

UUP
URBINO
UNIVERSITY
PRESS

PLURALITÀ & DIRITTO

Alle radici del giuridico

a cura di

Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Anna Sammassimo

PLURALITÀ & DIRITTO. ALLE RADICI DEL GIURIDICO

a cura di Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Anna Sammassimo

Comitato scientifico

Alessandro Bondi, professore ordinario di diritto penale nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Maria Luisa Biccari, professoressa associata di Diritto romano e fondamenti del diritto europeo nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Federica De Iuliis, professoressa associata di Diritto romano e fondamenti del diritto europeo nell'Università degli Studi di Parma

Alberto Fabbri, professore associato di Diritto e religione nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Chiara Gabrielli, professoressa associata di Diritto processuale penale nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Il ciclo di incontri Pluralità & Diritto è stato finanziato dall'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, Dipartimento di Giurisprudenza, nell'ambito del progetto di ricerca Per un diritto penale inclusivo (responsabile scientifico Rosa Palavera).

Progetto grafico

Mattia Gabellini

Referente UUP

Giovanna Bruscolini

PRINT ISBN 9788831205603

PDF ISBN 9788831205580

EPUB ISBN 9788831205597

Le edizioni digitali dell'opera sono rilasciate con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY, il cui testo integrale è disponibile all'URL:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su:
<https://uup.uniurb.it>

© Gli autori per il testo, 2024

© 2024, Urbino University Press

Via Aurelio Saffi, 2 | 61029 Urbino

<https://uup.uniurb.it/> | e-mail: uup@uniurb.it

L'edizione cartacea del volume può essere ordinata in tutte le librerie fisiche e online ed è distribuita da StreetLib (<https://www.streetlib.com/it/>)

SOMMARIO

LA LEGGE DELLA TERRA: UN'INTRODUZIONE	11
Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Anna Sammassimo	

SEZIONE I PLURALITÀ E DISCIPLINA GIURIDICA DELLE ATTIVITÀ ECONOMICO-PRODUTTIVE

LA DIVERSITY NELLA DISCIPLINA DELLA GOVERNANCE SOCIETARIA: ONERE O OPPORTUNITÀ?	19
Elisabetta Righini	

IL PERSEGUIMENTO DEL LUCRO COME CARDINE DELLE SOCIETÀ CAPITALISTE	67
Carlo Emanuele Pupo	

PLURALITÀ E TIPICIÀ PENALE ALLA PROVA DELLA POSTMODERNITÀ	77
Cecilia Valbonesi	

SICUREZZA E LIBERTÀ NELLA PRATICA SPORTIVA IN MONTAGNA: PERCEZIONE DEL RISCHIO E RESPONSABILITÀ PENALE	91
Stefania Rossi	

PLURALITÀ CULTURALI E COMUNICAZIONE DEL RISCHIO NEGLI EVENTI CATASTROFICI: LA COMUNICAZIONE DEL RISCHIO E IL RISCHIO DELLA COMUNICAZIONE	97
Patrizia Di Fulvio	

SEZIONE II PLURALITÀ DI ESIGENZE PROTETTIVE E SISTEMA PENALE: LE VITTIME VULNERABILI

VERSO UN RUOLO SEMPRE PIÙ INCISIVO DELLA VITTIMA VULNERABILE NEL PROCESSO PENALE EUROPEO?	115
Lorenzo Bernardini	

DI VIOLENZA OSTETRICA E GINECOLOGICA, VULNERABILITÀ ED INTERSEZIONALITÀ: PROSPETTIVE EMERGENTI	
---	--

NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI E DELLA CORTE INTERAMERICANA DEI DIRITTI UMANI	139
Sara Dal Monico	

LE DICHIARAZIONI DELLA PERSONA OFFESA PARTICOLARMENTE VULNERABILE, TRA NUOVE TECNOLOGIE DI DOCUMENTAZIONE E PERDURANTI CRITICITÀ	163
Nicola Pascucci	

LA VITTIMA VULNERABILE NEI REATI DI CUI AL “CODICE ROSSO”. FORME DI TUTELA SOSTANZIALE E PROCESSUALE	189
Cecilia Ascani	

SEZIONE III PLURALITÀ CULTURALE E TUTELA DELLE LIBERTÀ

“TOLLERANZA” RELIGIOSA E TRADIZIONE ROMANA ALL'OMBRA DELL'ALTARE DELLA VITTORIA	207
Margherita Frare	

QUALI LIMITI ALLA LIBERTÀ RELIGIOSA?	233
Anna Sammassimo	

ENDOGAMIA NELL'ORDINAMENTO ISLAMICO, EBRAICO E CANONICO	249
Paolo Lobiati	

LEONARDO SCIASCIA E IL POLITEISMO GIURIDICO. MAFIA E PLURALITÀ DEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI	275
Ivan Cecchini	

PARTITI POLITICI E GIUSTIZIABILITÀ. DALL'IMMUNITÀ AI RECENTI CASI DEL PARTITO “MOVIMENTO 5 STELLE”	303
Veronica Montani	

PLURALITÀ DELLE PLURALITÀ. POSTILLA SUL DIRITTO PENALE GLOBALE	329
Rosa Palavera	

PLURALITÀ CULTURALI E COMUNICAZIONE DEL RISCHIO NEGLI EVENTI CATASTROFICI: LA COMUNICAZIONE DEL RISCHIO E IL RISCHIO DELLA COMUNICAZIONE

Patrizia Di Fulvio

Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia

1. IL SISTEMA NAZIONALE DI PROTEZIONE CIVILE E I CONCETTI DI RISCHIO, COMUNICAZIONE, EVENTI CALAMITOSI

Desidero, innanzitutto, esprimere un sentito ringraziamento per l'invito a intervenire al ciclo di incontri "Pluralità & Diritto" e a partecipare con il mio contributo a questo volume.

Lo specifico tema di indagine a me assegnato suggerisce di tratteggiarne, preliminarmente, il contesto di riferimento, che è quello del Sistema Nazionale di Protezione Civile.

Istituito con la nota legge n. 225 del 1992, oggi abrogata e sostituita dal decreto legislativo n. 1 del 2018 ("Codice della protezione civile"), il Servizio Nazionale della protezione civile è «il sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dai pericoli di danni derivanti da *eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo*» (art. 1, comma 1), distinti in:

«a) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;
b) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome

di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa;
c) emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'art. 24 del codice» (art. 7).

Gli *eventi emergenziali* che gli operatori di protezione civile sono chiamati a gestire sono, cioè, classificati sulla base della loro *natura o estensione e intensità*, in una scala di gravità che richiede, a seconda della consistenza in concreto di tali parametri, una reazione a livello comunale, regionale o nazionale.

Ciò comporta, da un lato, un modello di gestione del rischio *a geometria variabile*, il quale presuppone che l'evento calamitoso si sia verificato e, dall'altro, un "sistema policentrico", multilivello e multidisciplinare - come vedremo - nel quale le *attività di protezione civile* sono «volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento» (art. 2, comma 1).

La *previsione* «consiste nell'insieme delle attività, svolte anche con il concorso di soggetti dotati di competenza scientifica, tecnica e amministrativa, dirette alla identificazione e allo studio, anche dinamico, degli scenari di rischio possibili, per le esigenze di allertamento del Servizio nazionale, ove possibile, e di pianificazione di protezione civile» (art. 2, comma 2); la *prevenzione*, invece, «nell'insieme delle attività *di natura strutturale e non strutturale*, svolte anche in forma integrata, dirette a evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti a eventi calamitosi anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione» (art. 2, comma 3).

Tra le *attività di prevenzione non strutturale* rientrano, in particolare, quelle concernenti:

«la diffusione della conoscenza e della cultura di protezione civile anche con il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche, allo scopo di promuovere la resilienza delle comunità e l'adozione di comportamenti consapevoli e misure di autoprotezione da parte dei cittadini» (art. 2, comma 4, lett. e);

«la promozione e l'organizzazione di esercitazioni ed altre attività addestrative e formative, anche con il coinvolgimento delle comunità, sul territorio nazionale al fine di promuovere l'esercizio integrato e partecipato della funzione di protezione civile» (art. 2, comma 4, lett. g);

«l'informazione alla popolazione sugli scenari di rischio e le relative nor-

me di comportamento nonché sulla pianificazione di protezione civile» (art. 2, comma 4, lett. f).

Secondo il disposto dell'art. 18, comma 1, infine, «la pianificazione di protezione civile [...] è l'attività di prevenzione non strutturale basata sulle attività di previsione e, in particolare, di identificazione degli scenari di cui all'articolo 2, comma 2, finalizzata: [...] b) ad assicurare il necessario raccordo informativo con le strutture preposte all'allertamento del Servizio nazionale; c) alla definizione dei flussi di comunicazione tra le componenti e strutture operative del Servizio nazionale interessate; d) alla definizione dei meccanismi e delle procedure per la revisione e l'aggiornamento della pianificazione, per l'organizzazione di esercitazioni e per la relativa informazione alla popolazione, da assicurare anche in corso di evento».

2. PLURALITA' CULTURALI E RISCHIO. CARATTERIZZAZIONE DEI RISCHI DI COMPETENZA DELLA PROTEZIONE CIVILE

La stessa *formula* in cui si traduce il *rischio* ($R = P \times V \times E \times PeR$) è il risultato di una pluralità e, segnatamente, della combinazione tra loro di diversi elementi.

La Pericolosità (P): che è la probabilità del verificarsi di un evento avverso, ossia che un fenomeno di una determinata intensità si verifichi in un certo periodo di tempo in una data area.

La Vulnerabilità (V): che è la propensione di un bene giuridico (persone, edifici, infrastrutture, attività economiche, ecc.) a subire danneggiamenti o comunque ricadute pregiudizievoli in conseguenza del verificarsi di un evento avverso, ossia delle sollecitazioni indotte da un evento di una certa intensità.

L'Esposizione o valore esposto (E): che è il numero di unità (o "valore") di ognuno dei beni giuridici esposti al rischio, nell'ipotesi in cui l'evento lesivo si verifichi, presenti in una data area.

La Percezione del rischio (PeR): ossia la consapevolezza e la valutazione soggettiva che un individuo o una comunità ha riguardo alla probabilità e alle conseguenze di un evento pericoloso.

Quello della percezione del rischio, in particolare, è un elemento centrale nel contesto della nostra analisi e dello stesso assetto funzionale del Sistema di protezione civile; correlato al concetto di rischio reale e strettamente connesso all'ulteriore concetto – parimenti centrale nel Siste-

ma - di capacità e resilienza. Del binomio rischio reale/rischio percepito e degli aspetti di capacità e resilienza si tratterà diffusamente nel paragrafo dedicato a pluralità culturali e comunicazione del rischio.

Sempre nell'ottica della pluralità, l'articolo 16 del codice si occupa della *tipologia dei rischi di protezione civile*, suddividendoli in due categorie: *rischi naturali e rischi antropici*.

Appartengono alla prima i rischi: *sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni metereologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi* (art. 16, primo comma).

Rientrano, invece, nella seconda i rischi: *chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali* (art. 16, secondo comma).

Come efficacemente evidenziato da autorevole Dottrina:

«il rischio assegnato alla Protezione civile non è il rischio di verifica dell'evento calamitoso *in quanto tale*, che dal punto di vista eziologico può risultare sostanzialmente non dominabile da parte degli addetti alle funzioni di soccorso (come dimostrano emblematicamente i rischi naturali); il rischio affidato agli agenti della protezione civile è piuttosto quello che promana *dall'evento calamitoso* in danno – attuale o potenziale – dei beni tutelati individuati dalla legge (appunto, i generici beni della vita, ecc.).»¹

Si tratta, cioè, di un *rischio residuo*. Sotto altro profilo, osserva questa stessa Dottrina che:

«il rischio di competenza degli operatori di protezione civile è sempre un *rischio imposto*, cioè un rischio che essi prendono in carico per dovere istituzionale, senza avere la possibilità di *correrlo* o meno, a differenza di quanto accade per i rischi promananti dalle attività pericolose socialmente utili rimesse ai privati che si determinano discrezionalmente e volontariamente alla relativa *assunzione*.»²

Ed ancora che:

«quando è il rischio antropico a produrre l'evento calamitoso e quindi a generare il rischio di competenza della Protezione civile, occorre essere consapevoli del fatto che tale evento è di per sé il *prodotto* del

1 C. PERINI, *Una lettura penalistica della valutazione del rischio di competenza della Protezione civile*, p. 79 ss., in *Protezione civile e responsabilità*, (collana a cura di) Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA.

2 C. PERINI, *op. cit.*, p. 82.

fallimento di un sistema di gestione del rischio *precedente* rispetto a quello di competenza della Protezione civile; un sistema che l'ordinamento ha previsto in relazione a singole attività pericolose ma lecite in quanto socialmente utili. Il caso paradigmatico può essere individuato nel sistema di gestione del rischio legato al rischio di incidenti rilevanti in ambito industriale disciplinato dal d. lgs. n. 334/1999. E' chiaro che, in tale ipotesi, il rischio preso in carico dalla valutazione degli operatori della protezione civile è, per così dire, *di secondo grado* – o *derivato* – rispetto al rischio affidato, sempre a scopo preventivo, in via *primaria* all'esercente – di norma un soggetto privato – dell'attività pericolosa ma consentita.»³

Detto in altri termini: il rischio antropico si connota ulteriormente per essere un *rischio di secondo grado o derivato* (rispetto al quale gli operatori di protezione civile sono operatori “di seconda istanza”).

Infine, il rischio di competenza della protezione civile, sia esso di origine naturale o antropica, si connota come *rischio interferenziale* in presenza di una pluralità di posizioni di garanzia e della successione nelle posizioni di garanzia. Fenomeno, quest'ultimo, sul quale si tornerà nel paragrafo seguente.

3. PLURALITA' CULTURALI E COMUNICAZIONE DEI RISCHI DI COMPETENZA DELLA PROTEZIONE CIVILE

Veniamo ora alla relazione intercorrente tra pluralità, (*informazione*) e *comunicazione* del rischio.

La analizzeremo rispetto ai tempi della comunicazione; ai *destinatari* della comunicazione (anche in relazione ai profili del rischio reale/percepito, della capacità, della resilienza e della “cittadinanza attiva”); ai soggetti *obbligati ex lege* alla comunicazione e alla connessa tematica delle *posizioni di garanzia* e della *successione nelle posizioni di garanzia*); in fine ai soggetti *non legittimati*.

In tema di pluralità culturali e *tempi* della comunicazione, occorre prendere le mosse dal terremoto verificatosi nel 1908 a Messina, poiché fu questo l'evento da cui ebbe origine il processo che portò alla prima normativa organica in materia di protezione civile. L'art. 1 del Regio Decreto - Legge 2389/1919 recita: “*appena le segnalazioni di un disastro tellurico*

3 C. PERINI, *op. cit.*, p. 82.

o di altra calamità che abbia recato gravi danni in una zona del territorio nazionale giungono al Ministro per i lavori pubblici, questi ne dà notizia al Presidente del Consiglio dei ministri ed a tutti i ministri”.

E' stato, al riguardo, acutamente osservato:

«il punto è: ci si inizia a preoccupare non nel momento in cui si verifica l'evento, ma quando gli organi centrali vengono a sapere che l'evento si è verificato. Ovviamente siamo nel 1908, i sistemi di comunicazione sono quelli che sono e ciò spiega una filiera che può attivarsi anche diversi giorni dopo l'accadimento. E questo spiega anche la scelta dell'allocazione della responsabilità di governo che viene attribuita al Ministro dei lavori pubblici [...] il mio problema è ricostruire [...].

Anche l'alluvione di Firenze innesca una modifica normativa [...]. Pochissimi anni dopo l'alluvione di Firenze, nel 1970, viene adottata una nuova legislazione in materia di contrasto alla calamità, che anticipa il momento di attivazione della risposta alla calamità: non ci si mobilita più solo quando le informazioni degli eventi giungono al Governo, ma ci si attiva all'insorgere degli eventi stessi. Coerentemente, la responsabilità politica viene trasferita dal Ministero dei lavori pubblici al Ministero dell'interno, cioè il Ministero che gestiva (e tuttora gestisce) le risorse operative presenti sul territorio più immediatamente impiegabili nell'attività di soccorso: il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, le Prefetture e le Forze dell'Ordine.

Sempre proseguendo in questa carrellata nel tempo, arriviamo ad un'altra pietra miliare della storia nazionale: il terremoto del 1980 (n.d.r.: dell'Irpinia, del 23 novembre 1980) [...] Questo evento drammatico ebbe una caratteristica peculiare: se, infatti, le attività di soccorso e la mobilitazione furono sicuramente massicce, altrettanto sicuramente non furono tempestive. La mancanza di un collegamento tra le informazioni scientifiche, pur disponibili ma non integrate stabilmente nel sistema di protezione civile, e i centri decisionali responsabili della mobilitazione dei soccorsi fece sì che, giunta in termini molto generici la notizia del terremoto, le risorse e i mezzi di soccorso furono mobilitati e inviati verso la zona colpita, ma, avvicinandosi ad essa, iniziarono a trovare situazioni di crollo e di danneggiamento, persone bisognose di aiuto, e, ragionevolmente, si fermarono ad operare. Questo accadde perché non avevano la visione esatta di dove fosse l'epicentro e, quindi, le zone più colpite furono raggiunte con ritardo. Un ritardo che, sicuramente, influì sul numero delle vittime che, in caso di terremoto, è una variabile molto collegata con la tempestività dell'intervento [...].

Proseguiamo e arriviamo alle evoluzioni ulteriori che ci portano sino alla legge 225 [...] del 1992, che è la *pietra angolare* sulla quale il sistema di protezione civile italiano, per come lo conosciamo, si è costruito e sviluppato. Una norma che parla, appunto, di un ciclo di attività: la previsione, la prevenzione, l'intervento d'emergenza e il superamento dell'emergenza [...]. Da questa legge, che è del 1992, una serie di ulteriori eventi non solo hanno provocato una serie di modifiche che sono state, successivamente, integrate nella disposizione originaria, ma hanno anche segnato, in qualche modo, la strada che ci avrebbe portato fino al nuovo Codice del 2018 [...]»⁴

Il *tema della comunicazione* è, dunque, strettamente connesso a quello della individuazione dei soggetti gravati da un vero e proprio *obbligo giuridico* alla comunicazione; al tema cioè della *posizione di garanzia* e della *successione nella posizione di garanzia*; nonché al concetto di *rischio interferenziale*.

Impossibile non richiamare, al riguardo, il “*caso Sarno*”. Il riferimento è a quanto accaduto la sera del 5 maggio 1998, quando una serie di colate rapide di fango staccatesi dal Pizzo d'Alvano investirono i paesi situati alle pendici del monte, provocando la morte di oltre 160 persone e il crollo di numerosi edifici.

A seguito dei richiamati fatti, il sindaco di Sarno fu indagato per omicidio colposo plurimo per aver, secondo l'assunto accusatorio, sottovalutato la gravità della situazione; per aver omesso di: (i) avvisare tempestivamente la popolazione del pericolo imminente; (ii) disporre l'evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio; (iii) convocare e insediare il comitato locale per la protezione civile; (iv) dare idoneo allarme alla prefettura fornendo, invece, informazioni rassicuranti e impedendo, in tal modo, l'attivazione dei competenti organi. In relazione a tale vicenda giudiziaria, la Corte di Cassazione ha pronunciato sentenza di condanna (sentenza Cass. pen. sez. 4, n. 16761/2010), ribaltando l'esito assolutorio cui erano pervenuti i Giudici del merito ed affermando quanto segue in punto di posizione di garanzia e di successione nella posizione di garanzia: «*fino a che il prefetto non abbia assunto, anche di fatto, la direzione delle operazioni, il sindaco, nell'ambito del territorio comunale, mantiene tutti i poteri e gli obblighi derivanti dalla qualità di autorità locale di protezione civile. Non è certo sufficiente, per liberare il sindaco dei suoi obblighi, che*

4 R. GIAROLA, *Il sistema nazionale di protezione civile: il quadro normativo*, p. 16 ss., in *Protezione civile e responsabilità*, (collana a cura di) Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA.

il prefetto sia in possesso di tutte le informazioni “necessarie e sufficienti per far scattare tutti i predetti meccanismi di prevenzione” [...] se, di fatto, questi non siano scattati.»

Detto in altri termini, anche qualora un evento superi le capacità di risposta tipiche del livello comunale, non si verifica una successione di garanti, non vi è alcun trasferimento di posizioni di garanzia. Al contrario, la comunicazione dell'aggravamento della situazione comporta un semplice mutamento nei poteri del Sindaco, che si comprimono – dovendo collaborare ed eventualmente sottostare alle indicazioni del Prefetto - ma non vengono mai meno.

3.1 LA COMUNICAZIONE DEL RISCHIO E IL RISCHIO DELLA COMUNICAZIONE. MANCATE ALLERTE E FALSE ALLERTE

Gli ulteriori profili inerenti la perimetrazione e caratterizzazione dei doveri comunicativi (e, segnatamente, i profili inerenti: i soggetti non legittimati alla comunicazione dei rischi di protezione civile; la distinzione tra informazione e comunicazione; l'apporto del sapere scientifico nel processo di valutazione e comunicazione del rischio; il tema degli errori di comunicazione e segnatamente delle mancate allerte e delle false allerte) possono essere utilmente trattati attraverso il richiamo di taluni tra i principali passaggi della sentenza che la Corte di Cassazione ha pronunciato su un altro *leading case* in materia. Il riferimento è alla vicenda giudiziaria nota come “Processo alla Commissione Nazionale Grandi Rischi”, scaturita dal terremoto che colpì la città dell'Aquila la notte del 6 aprile 2009 provocando la morte di 309 persone ed il ferimento di oltre 1.600 persone.

Questi i fatti. A partire dal mese di giugno del 2008, il comprensorio abruzzese venne colpito da uno “sciame sismico” di intensità e frequenza crescente che, dal gennaio 2009, si concentrò nella zona dell'aquilano ove, anche a causa dell'incremento della frequenza e della magnitudo delle scosse, iniziò a generare un certo allarmare tra la popolazione.

In tale contesto, i media cominciarono a dare risalto a qualsiasi tipo di affermazione proveniente da sedicenti esperti, ponendole sullo stesso piano delle informazioni istituzionali e delle considerazioni di scienziati accreditati. Ciò indusse il Capo Dipartimento della Protezione Civile a programmare una riunione della Commissione Nazionale Grandi Rischi, che si tenne il 31 marzo a L'Aquila.

Immediatamente prima della riunione della Commissione Grandi Rischi, il Vice Capo Dipartimento della Protezione Civile, Bernardo De

Bernardinis, rilasciò un'intervista ad una TV locale, mentre al termine della stessa ne rilasciò un'altra il Presidente della Commissione Nazionale Grandi Rischi, Franco Barberi. Entrambe furono oggetto di continui rilanci giornalistici dai media, nei giorni a seguire, come di un'amplificazione dei relativi contenuti rassicuranti. Pochi giorni dopo, si verificò il tragico terremoto innanzi detto.

L'addebito mosso agli imputati (oltre a quello di una carente analisi di rischio) fu di aver indotto parte della popolazione aquilana, attraverso una scorretta attività di informazione, a dismettere i consueti comportamenti autoprotettivi di risposta al sisma, consistenti nell'uscire in strada e rimanere all'aperto per un certo lasso di tempo, rimanendo, per contro, in casa, dove trovarono la morte a causa dei crolli provocati dal violento sisma verificatosi alle ore 0.32 della notte tra il 5 e il 6 aprile 2009.

Senza entrare nel merito della problematica appena accennata in punto di nesso di causalità psichica (su cui pure vi sarebbe molto da dire), di seguito si riportano taluni fra i più significativi passaggi della sentenza della Cassazione "Grandi Rischi" inerenti al tema oggetto di indagine (Cass. pen. sez. IV, n. 12478/2016).

La sentenza (p. 51) muove dal«*l'esigenza di inquadrare il senso della comunicazione e dell'informazione pubblica, da parte degli organi del Dipartimento della Protezione Civile, in una prospettiva che ne accenti la particolare qualificazione funzionale, siccome attività dirette, non già (o non tanto) al banale rilancio di un contenuto informativo (più o meno elaborato sul piano professionale), bensì a concorrere alla realizzazione delle specifiche finalità operative di prevenzione e di protezione proprie del Dipartimento.*

Vuole alludersi qui - precisa la Corte - al ruolo funzionale, nell'ambito dell'attività di prevenzione e di protezione civile, rivestito dalla gestione e dal controllo, attraverso l'informazione pubblica, dei comportamenti collettivi, come "leva" essenziale per l'impostazione delle policies di tutela collettiva contro i rischi volta a volta affrontati».

Conseguentemente, evidenzia (p. 52) il «*rilevante spessore "tecnico" della gestione dell'informazione pubblica da parte dell'amministrazione della Protezione Civile, spettando agli organi di quest'ultima il compito di rendere compatibili, con l'obbligo della trasparenza, della correttezza (segnatamente sul piano scientifico) e della verità dei contenuti informativi diffusi [...], la necessità del controllo emotivo della pubblica opinione [...]*».

Qualifica (p. 53): *«la comunicazione sociale del rischio (come forma qualificata di informazione sull'incidenza di pericoli collettivi); obblighi da assolvere in forme coerenti con le finalità (oltre che di informazione “pura”, altresì) di “guida” del comportamento collettivo, rispettose del delicatissimo crinale che tiene insieme, con il controllo del panico e dell'ansia comuni, la conservazione dei tradizionali meccanismi dell'autoprotezione individuale obiettivamente funzionale: misure spontanee di fondamentale e (talora) decisivo rilievo nella realistica attuazione di qualunque programmazione di prevenzione e di protezione civile».*

Sottolinea che *«appartiene al novero delle conseguenze di tale rilievo l'impegno, imposto dalla natura della comunicazione, a una particolare cura nella scelta dei contenuti e delle forme del linguaggio comunicativo, tenuto conto del contesto sociale di destinazione, psicologicamente turbato e allarmato dalle circostanze del rischio incombente, oltre che sprovveduto (in termini generali) sul piano delle cognizioni scientifiche. E tenuto altresì conto della prevedibile e sempre possibile alterazione dei contenuti della comunicazione nell'inevitabile transito attraverso il filtro del sistema mediatico: evenienza tale da imporre il massimo possibile dell'inequivocità nella trasmissione del messaggio affidato al rilancio del sistema dell'informazione pubblica».*

E che *«correttezza scientifica, chiarezza, univocità, comprensibilità, avvedutezza e prudenza assumono in tal senso un ruolo determinante nella qualità del “gioco linguistico” della comunicazione del rischio, avuto riguardo alle qualificate finalità e all'indole complessa dei relativi piani funzionali, sì da renderne del tutto distinta la collocazione rispetto ad ogni altro tipo di “gioco linguistico”, in primo luogo di quello propriamente scientifico, per sua natura libero dalle immediate preoccupazioni prudenziali e dalle finalità tipiche dell'amministrazione operativa della Protezione civile.*

Evidenzia quindi che *«proprio in tale prospettiva si comprende il senso dell'impianto legislativo che impone la preventiva trasmissione diretta degli elaborati degli organi scientifici della Protezione civile (quale ad es. la Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi) ai relativi organi amministrativi (e non quindi con immediatezza alla fruizione della pubblica opinione) affinché questi ultimi abbiano – nell'esercizio delle proprie qualificate competenze operative – a filtrarne i contenuti e ad elaborarne le forme della comunicazione in coerenza al complesso dei profili funzionali e delle finalità in precedenza descritte».*

Inoltre che «[...] L'ambito di prevedibilità dei comportamenti collettivi indotti da un'errata comunicazione del rischio sismico (imprudentemente accentuato, in ipotesi, sul versante della sottovalutazione o della minimizzazione del rischio) deve necessariamente ritenersi comprensivo, secondo l'ambito prospettico dell'agente modello, della possibile contrazione della soglia di tensione dei meccanismi di autoprotezione individuale come correlato del bisogno di assicurazione in presenza di condizioni psicologiche particolarmente stressate: occorrenza cui certamente appare riconducibile il caso della scelta di permanere all'interno di luoghi chiusi pur in occasione di primi accenni di un fenomeno sismico in atto, che i responsabili della Protezione civile abbiano già imprudentemente sottovalutato o minimizzato (nella diffusione dell'informazione pubblica) sotto il profilo della relativa pericolosità o rischiosità».

Conseguentemente ribadisce che «[...] l'organo della Protezione civile, che provvede a fornire informazioni alla pubblica opinione circa la previsione, l'entità o la natura di paventati eventi rischiosi per la pubblica incolumità, esercita una concreta funzione operativa di prevenzione e di protezione, ed è a tal fine tenuto ad adeguare il contenuto della comunicazione pubblica a un livello ottimale di trasparenza e correttezza scientifica delle informazioni diffuse, e ad adattare il linguaggio comunicativo ai canoni della chiarezza, oggettiva comprensibilità e inequivocità espressiva».

Si arriva in tal modo al passaggio a mio parere cruciale della sentenza (p. 134): «Non può sfuggire che il Tribunale, e con esso i ricorrenti, hanno avanzato la pretesa di costruire una camicia di contenzione al processo di conoscenza, forse per il riflesso della distorcente assimilazione dell'attività cognitiva a quella informativa. Ben diversamente, l'esplorazione intellettuale deve vedersi riconosciuto uno statuto di piena libertà; la responsabilità sociale dello scienziato inizia laddove il prodotto del suo operare diviene pubblico; inizia con la comunicazione sociale della scienza».

(p. 137): «Non v'è alcun dubbio che l'identificazione di una dimensione comunicativa dell'operato degli esperti sia stato il postulato a partire dal quale si è dipanata, da parte dell'accusa pubblica, poi dal Tribunale, la narrazione giudiziaria di quanto accaduto a L'Aquila il 31.3.2009. E, conseguentemente, la rilettura della vicenda da parte della Corte di Appello trova un caposaldo essenziale nella destrutturazione di quel postulato [...]. E' segno inequivocabile dell'ipoteca imposta da quell'assunto [...]».

Coerentemente con siffatta impostazione, la Suprema Corte evidenzia come, al contrario, (p. 139): «il quadro normativo restituisca una

chiara ripartizione di compiti tra il Dipartimento della Protezione civile e la Commissione Grandi Rischi, con il primo unico titolare del potere-dovere di gestire la comunicazione funzionale alla necessità di prevenzione e protezione della popolazione affidate alla sua cura. Sul tema della valenza della comunicazione sociale quale modalità di esercizio della funzione operativa di prevenzione e protezione [...] il sistema di Protezione civile delineato dal legislatore prevede una complessa architettura, che contempla anche la presenza e le funzioni dell'organo consultivo denominato Commissione Grandi Rischi e di suoi singoli componenti; in tale sistema la comunicazione alla popolazione compete in via esclusiva – se non “avvocata” dalla Presidenza del Consiglio – all'organo tecnico operativo della Protezione civile. Ne deriva che l'interlocuzione tra organi del medesimo apparato non può avere carattere “pubblico”, nel senso che qui rileva di comunicazione alla popolazione. Si tratta, invece, di quella comunicazione interna che è necessario veicolo all'organo operativo delle acquisizioni dell'organo consultivo, frutto dell'attività di valutazione, di ricognizione, di verifica o di indagine da questo esperita [...]. Le rispettive sfere di competenza fanno sì che ciascuno sia tenuto ad adempiere diligentemente il compito assegnatogli dalla legge, ma anche che non possa essere chiamato a rispondere dell'esercizio di competenze ad altri attribuite.

Ovviamente – puntualizza - , poiché il diritto penale non può assumere se non una prospettiva effettuale, ove l'organo consultivo svolga di fatto competenze altrui, varranno anche nei suoi confronti quelle regole cautelari che ne disciplinano le modalità di esercizio [...].

Pertanto, nel sistema nazionale della Protezione civile, al tempo dei fatti per cui è processo, l'organo consultivo Commissione Grandi Rischi era tenuto a rendere all'organo operativo un contributo, fondato sulle competenze scientifiche dei suoi componenti, che doveva corrispondere allo standard correlato alle migliori conoscenze scientifiche del momento; non è rilevante – ai fini della valutazione di diligenza – il processo di formazione del parere, della proposta, della analisi, ma il prodotto di tale processo. Esulava dai compiti istituzionali dell'organo consultivo, secondo la legislazione al tempo vigente, la gestione della comunicazione esterna, affidata in esclusiva all'organo titolare dei compiti di prevenzione, che si attuano anche mediante attività non strutturali concernenti (tra le altre) l'informazione alla popolazione.

Il trasferimento delle determinazioni dell'organo valutativo a quello amministrativo presenta aspetti di particolare delicatezza, tanto da rendere

opportuna l'espressa previsione di una procedura di trasferimento delle informazioni dal primo al secondo, oltre all'esclusivo potere dell'organo amministrativo di filtrare i contenuti e individuare le forme della comunicazione "esterna" [...].

La procedimentalizzazione della comunicazione interna renderebbe possibile segnare con maggiore evidenza il perimetro entro il quale si situano le rispettive responsabilità (ed eventualmente quelle comuni), definendo con nettezza modalità di formazione e di comunicazione all'organo operativo del prodotto dell'attività consultiva.

[...] una simile procedura si intravede anche nella disciplina della Protezione civile, laddove viene previsto che l'operato della Commissione Grandi Rischi si traduce in una "deliberazione", adottata con il voto della maggioranza dei presenti, che non possono essere inferiori a dieci.

Dimostrazione dell'autonomia e della compiutezza che nel disegno del legislatore deve caratterizzare l'attività di consulenza; [...] interamente in capo all'organo operativo la responsabilità dell'utilizzo dell'attività di consulenza».

E così conclude: «L'assetto delle competenze sin qui delineato permette di condensare il seguente principio: "Nel sistema nazionale della Protezione civile, come disciplinato alla data del 31.3.2009, la competenza in materia di comunicazione alla popolazione, quale misura non strutturale della prevenzione dei rischi di cui all'art. 2 della legge n. 225/1992, spettava in via esclusiva all'organo tecnico-operativo, ferme restando le attribuzioni della Presidenza del Consiglio. Il trasferimento tra quello e l'organo consultivo tecnico-scientifico denominato Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi – connesso agli esiti delle analisi, delle ricognizioni, delle verifiche e delle indagini, come delle proposte e dei pareri provenienti da quest'ultimo – non assumeva carattere di comunicazione alla popolazione, anche quando destinatario delle informazioni fossero state articolazioni territoriali del servizio nazionale della Protezione civile.

A questo punto si può dare risposta al quesito [...] se gli esperti avrebbero dovuto osservare particolari regole di cautela nella discussione per la presenza di soggetti, sì componenti del sistema nazionale della Protezione civile, e tuttavia, appunto, profani.

Alla luce di quanto sin qui esposto risulta evidente che la risposta va rinvenuta ancora nel riparto delle competenze tra organo operativo ed organo consultivo, dovendosi considerare che non vi può essere trasgres-

sione cautelare penalmente rilevante in assenza di una competenza rispetto al rischio inверatosi nell'evento pregiudizievole».

Sottolinea e distingue (p. 151): *«Il parametro di valutazione dell'operato dell'organo consultivo – la perizia – [...]; il rapporto si pone tra il giudizio degli esperti e il patrimonio di conoscenza della comunità scientifica in materia di terremoti; l'accertamento processuale conduce a ritenere che questa correttezza è registrabile se il giudizio è di ineliminabile incertezza. Il parametro di valutazione dell'operato dell'organo operativo è essenzialmente quello della prudenza; in condizioni di incertezza, che quindi non permettano affermazioni di verifica dell'evento, ma non lo escludano, occorre adottare comportamenti coerenti alla possibilità – non congetturale – che l'evento si realizzi».*

Quale che sia il giudizio che si ha della richiamata vicenda giudiziaria, occorre - da un lato - rilevare come l'atteggiamento dei soggetti gravati da un obbligo giuridico di comunicazione dei rischi di eventi calamitosi sia mutato in modo radicale a seguito della stessa. Si è parlato di “protezione civile difensiva” con riguardo all'atteggiamento di accettazione del rischio di fornire *false allerte* pur di evitare di incorrere anche in una sola mancata allerta e nel conseguente rischio giudiziario; dall'altro – è il punto a mio avviso cruciale -, prendere atto della inadeguatezza o quanto meno della insufficienza della risposta penale alle problematiche sottese alla comunicazione del rischio negli eventi catastrofici (ed ai conseguenti risvolti di rischio che la comunicazione reca con sé). Partendo proprio dai punti fermi tracciati e dai preziosi spunti offerti dalla sentenza “Cassazione Grandi Rischi” (oggetto di critica demolitoria totale - a mio modesto avviso non condivisibile - da molti commentatori).

In sintesi: gli obblighi normativi di protezione, in tema di comunicazione sociale del rischio negli eventi catastrofici e di gestione dell'informazione pubblica gravano sull'Amministrazione della protezione Civile e sui suoi organi.

Si tratta di obblighi imposti dalla natura della comunicazione, tenuto conto: (i) del contesto sociale di destinazione, (psicologicamente turbato e allarmato dalle circostanze del rischio incombente, sprovvisto sul piano delle cognizioni scientifiche); (ii) della prevedibile e sempre possibile alterazione dei contenuti della comunicazione nell'inevitabile transito attraverso il filtro del sistema mediatico.

Ciò che si riflette sul contenuto della comunicazione e sul linguaggio comunicativo, del tutto distinti da quello propriamente scientifico, pur

sua natura libero dalle immediate preoccupazioni prudenziali e dalle finalità tipiche dell'amministrazione operativa della Protezione civile.

Il quadro normativo (oggi del Codice della Protezione Civile) restituisce, cioè, una chiara ripartizione di compiti, individuando nel Dipartimento della Protezione Civile l'unico titolare del potere – dovere di gestire la comunicazione funzionale alla necessità di prevenzione e protezione della popolazione affidata alla sua cura (se non “avvocata” dalla Presidenza del Consiglio).

La parola chiave è “procedimentalizzazione” della comunicazione (sia interna che esterna).

Ma non è l'unica. Ve ne sono, a mio avviso, altre due: la prima è “multidisciplinarietà”, “trans-disciplinarietà”. La seconda, la più importante a mio avviso, è “cittadinanza attiva”: nel solco tracciato dal Codice di Protezione Civile, che necessita assolutamente di essere effettivamente ed efficacemente implementato sul punto. Senza l'adempimento di questo essenziale profilo in cui si estrinseca nell'ordinamento positivo l'obbligo di protezione della popolazione sub specie di comunicazione del rischio di eventi catastrofici continueranno ad esserci innumerevoli vicende come quella oggetto di analisi.