

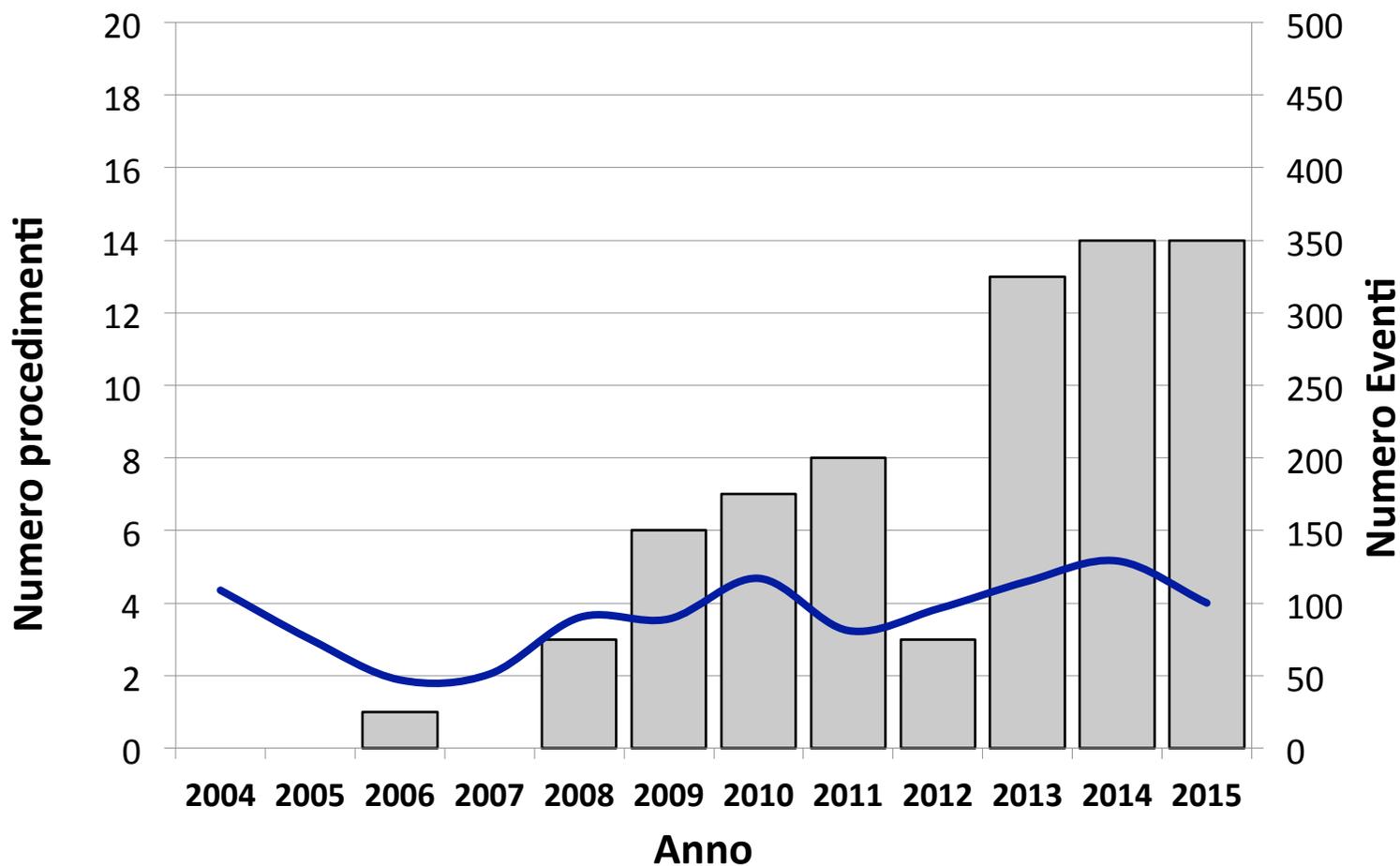
Protezione civile e Responsabilità nella società.

Luca Ferraris

Ancona, 29 Aprile 2016



L'osservatorio



**Oltre 200
vittime**

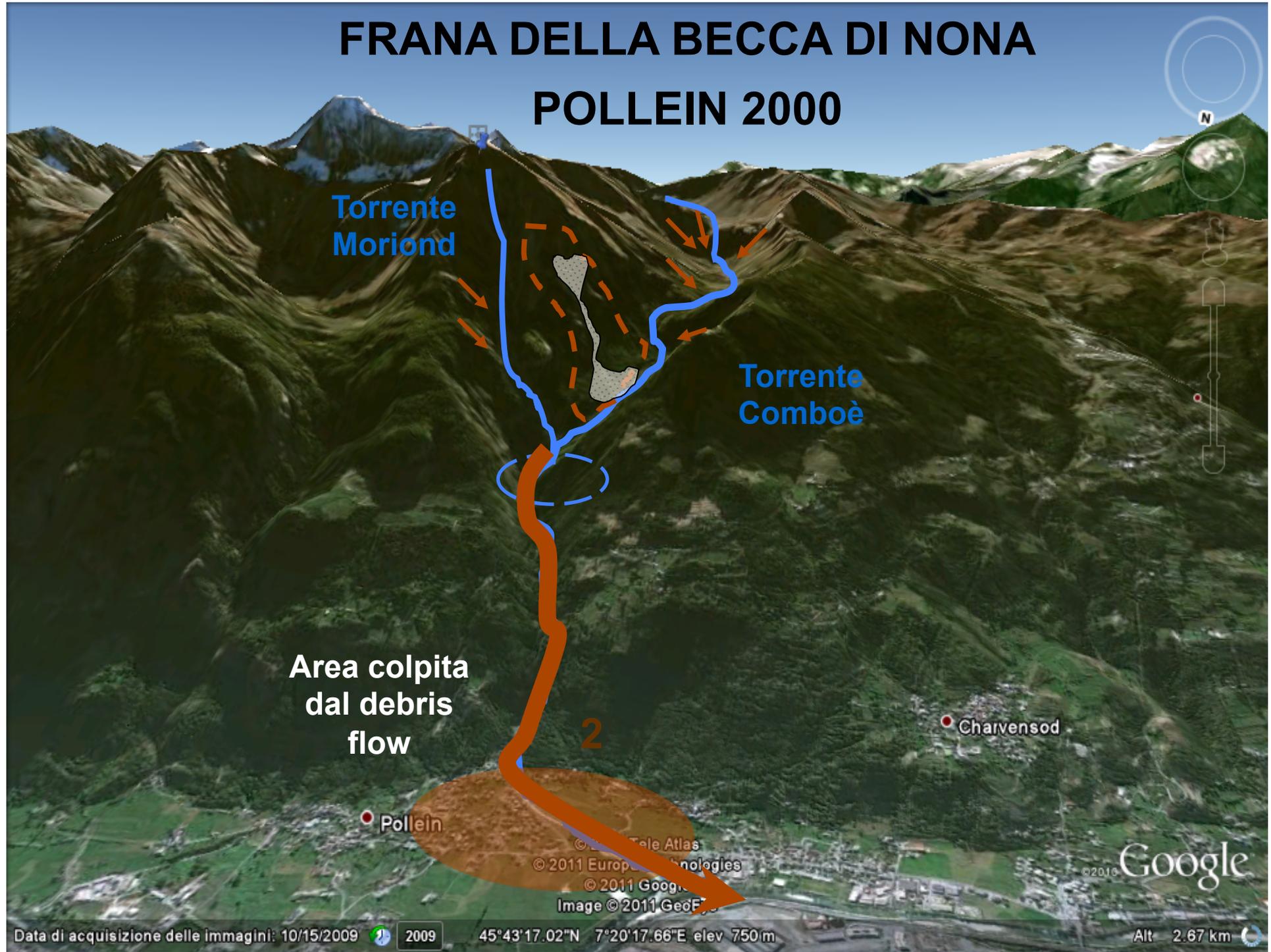
**Oltre 60 i procedimenti
pendenti**

**Oltre 150
indagati**

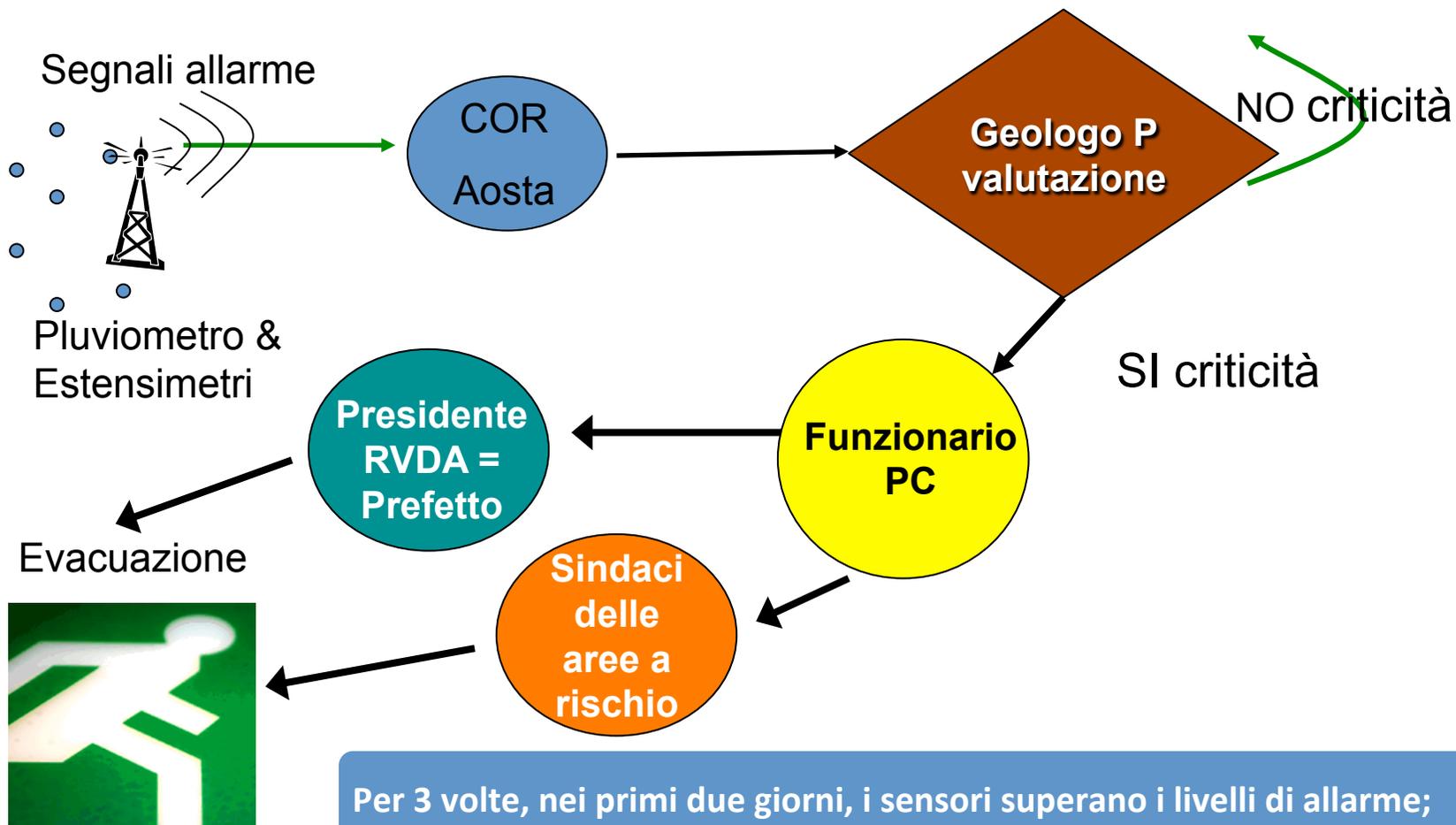
**17 Regioni
coinvolte**

FRANA DELLA BECCA DI NONA

POLLEIN 2000



IL PIANO DELLA BECCA DI NONA



Per 3 volte, nei primi due giorni, i sensori superano i livelli di allarme;

Per tutte le 3 volte il geologo P. valuta non criticità;

Il terzo giorno, dopo il blocco trasmissione dati dai sensori, si staccano colate di fango che provocano 7 vittime .



LA CONDOTTA CONTESTATA ALL' IMPUTATO P.

- **Aver sottovalutato** le informazioni generali relative alla situazione in atto, nonché – in particolare – il segnale dall' allarme proveniente dal sistema di monitoraggio della frana;
- **Aver omesso di informare** gli ulteriori livelli del sistema di tale situazione, così interrompendo il flusso informativo.



LA SENTENZA DI PRIMO GRADO

Pur ritenuta raggiunta la prova di una sua condotta colposa, P. viene **assolto** in quanto:

- Il sistema di monitoraggio della frana era inefficiente per cause non strettamente addebitabili al P.;
- Dal giudizio contro fattuale non conseguiva “con elevata probabilità” che dalla condotta omissiva di P. fosse conseguito l’evento luttuoso;



APPELLO E CASSAZIONE

P. viene invece ritenuto **colpevole**:

- I dati in possesso di P. **erano certamente allarmanti** e, per un **dovere di prudenza**, dovevano essere portati a conoscenza degli organi competenti per metterli in grado di adottare le necessarie misure di cautela onde evitare che la popolazione patisse luttuose conseguenze.
- **“Chiedersi se tali misure sarebbero poi effettivamente state adottate è irrilevante: P. era tenuto ad assolvere il proprio dovere di informazione, che lo avrebbe affrancato da ogni addebito”.**



SARNO: responsabilità del Sindaco?

IL FATTO - maggio 1998

- Fra le ore 16 e le 24 del 5 maggio 1998 il Comune di Sarno fu colpito da diverse colate rapide di fango staccatesi dal monte Pizzo d'Alvano;
- Si trattava di un fenomeno ricorrente, **ma in quella occasione il fenomeno si manifestò con una gravità mai prima avvenuta**: quelle colate – scatenate da un periodo di intense precipitazioni atmosferiche – provocarono la morte di **137 persone**.



SARNO: responsabilità del Sindaco?

LA VICENDA PROCESSUALE: L' ACCUSA

Veniva **rinvitato a giudizio** il Sindaco con l' accusa di omicidio colposo. **Ha sottovalutato** la gravità della situazione **e omesso** di:

- a) avvisare tempestivamente la popolazione del pericolo imminente;
- b) disporre l' evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio;
- c) convocare e insediare il comitato locale per la protezione civile;
- d) dare idoneo allarme alla prefettura, fornendo invece informazioni rassicuranti, impedendo in tal modo l' attivazione delle autorità e degli organi competenti.



SARNO: responsabilità del Sindaco?

In primo e secondo grado l'imputato è **assolto**.

Il Sindaco:

➤ ha competenze solo per eventi fronteggiabili in ambito comunale;
➤ non ha (aveva) competenze in materia di prevenzione ed anche l'evacuazione prevede una pianificazione "strategica" esorbitante i suoi poteri;

➤ **non gli possono essere richieste particolari competenze scientifiche e, dunque, un onere di previsione della gravità dell'evento.**

• Era il Prefetto che avrebbe dovuto allertare ed evacuare la popolazione;

• Al momento in cui il fenomeno si manifestò nella sua gravità, l'evacuazione non avrebbe comunque garantito l'incolumità delle persone.

SARNO: responsabilità del Sindaco?

La comunicazione “rassicurante” era giustificata dalla situazione valutata al momento.

Il nesso di causa viene ritenuto inesistente:

- a) non esiste la prova che le persone non abbiano lasciato le abitazioni a seguito dei messaggi tranquillizzanti;
- b) è verosimile che la più parte dei cittadini di Sarno non era in grado di ricevere le trasmissioni per l'interruzione di energia elettrica;
- c) una sollecitazione televisiva ad abbandonare le proprie abitazioni a fenomeno in atto, avrebbe aggravato il bilancio delle vittime.

L'evento - imprevedibile ed inevitabile - viene ritenuto fatto autonomo, tale da escludere il rapporto di causalità ex art. 41, comma 2, C.p.

SARNO: responsabilità del Sindaco?

- 1) Per calamità non fronteggiabili con i mezzi del Comune:
 - le attribuzioni del Sindaco hanno natura concorrente (e non residuale) con quelle del Prefetto
 - fino all'intervento del Prefetto, il Sindaco mantiene integri i suoi poteri e gli obblighi di gestione dell'emergenza tra cui allertamento ed evacuazione delle popolazioni .
- 2) **Il giudizio di prevedibilità** dell'evento dannoso va compiuto:
 - a. tenendo conto dei precedenti, **ma anche valutando se questi eventi possano assumere dimensioni e caratteristiche più gravi o addirittura catastrofiche**
 - b. con **l'utilizzazione del criterio dell'agente modello** (agente ideale in grado di svolgere al meglio il compito affidatogli); in questo giudizio **si deve tener conto di quanto l'agente concreto ha percepito, ma anche di quanto avrebbe dovuto percepire.**



SARNO ... e dintorni.

L' agente modello è colui che è in grado di ipotizzare le conseguenze più gravi di un fenomeno.

Massima estensione del “**PRINCIPIO DI PRECAUZIONE**”.



Le criticità osservate

Nella legge

Nella Giurisdizione

Nella Società

Nel servizio di Protezione Civile





Le criticità osservate

Nella Legge

Il quadro normativo: **alluvione di norme, materia concorrente**

Coordinamento tra **pianificazione territoriale e protezione civile**

Le figure chiave: **il Sindaco massima autorità, minime risorse.**

L'equilibrio tra i **diritti dei cittadini/doveri degli operatori.**

La comunicazione: gli **obblighi di informazione** alla popolazione **sono del tutto generici.**



Le criticità osservate

Nella Giurisdizione: Le indagini

Gli “esperti” del PM: non garanzia di competenza

La ricostruzione dell’evento con il “senno di poi” (*hindsight bias*)

L’Agente Modello: configurato astrattamente ed *ex post*

Il bisogno “sociale” di dare soddisfazione alle vittime





Le criticità osservate

Nella Giurisdizione: Le sentenze

Agente modello come *“non quello che si basa sulle esperienze precedenti, ma quello che è in grado di ipotizzare le conseguenze più gravi”*.

L'incertezza e l'avulsione dal contesto.

Il rischio non ingenerato dall'operatore.



Le criticità osservate

Nella società

Cittadino consumatore di sicurezza: irrilevanza suoi comportamenti e sue scelte.

Paternalismo di Stato: accrescimento delle aspettative, rifiuto dell'incertezza (ricerca di capri espiatori).

Il ruolo dei media: la notizia come merce.

Spiegare la complessità: le difficoltà della comunità scientifica, la banalizzazione dei media.

La politica del consenso: la difficoltà di far accettare ai cittadini i costi della prevenzione e della corresponsabilità.



Le criticità osservate

Nel servizio di Protezione Civile

I piani di emergenza: mancano in quasi il 30% dei Comuni o sono atti puramente formali.

L'assenza di un meccanismo di validazione.

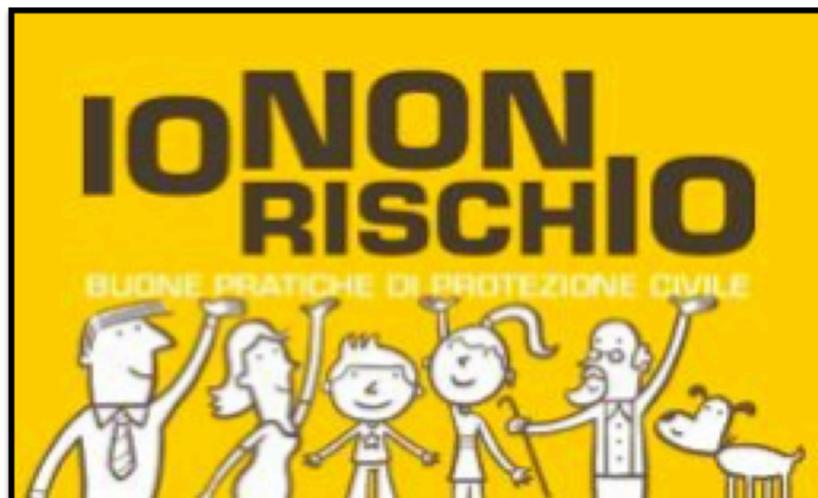
Sistema di allertamento a scala regionale.

La geometria variabile e la sussidiarietà: un sistema complesso o, forse, ingovernabile.



Le pratiche esistenti

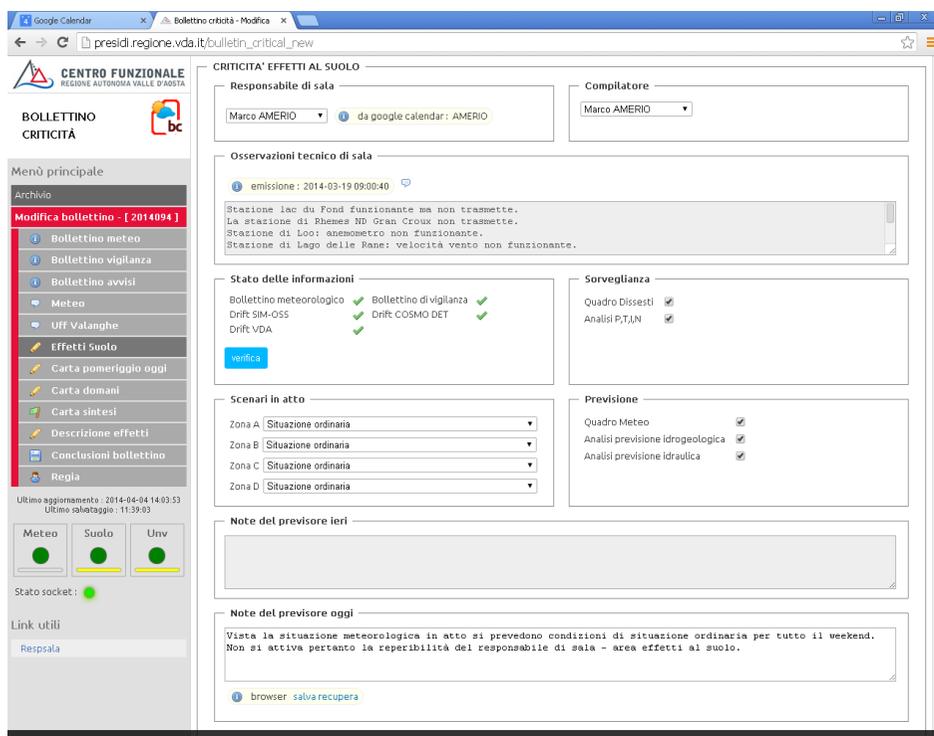
Nella Società



Le pratiche esistenti

Nel servizio di Protezione Civile

Check List- Scatola nera del CF - Val d'Aosta



PIATTAFORMA
DELL'OPERATORE

- ✓ Prendere visione di info sintetiche ed efficaci
- ✓ Omogenizzare il processo decisionale
- ✓ Non dimenticare nessun controllo
- ✓ Salvare tutto nel data base (per analisi ex ante)



Le pratiche esistenti

Nel servizio di Protezione Civile



SPERIMENTAZIONE DI ATTIVITÀ DI COMPLIANCE E DI AUDIT INTERNO AL SISTEMA DI PROTEZIONE CIVILE

**IL CENTRO FUZIONALE DELLA REGIONE LIGURIA
NELL'EVENTO ALLUVIONALE DEL 9 OTTOBRE 2014.**



Le pratiche esistenti

Nel servizio di Protezione Civile

Ci siamo dunque mossi, in parte, come un Perito del Tribunale e ci siamo sostanzialmente assegnati i seguenti quesiti:

- 1) Cosa prevede la Legge circa i compiti e le funzioni dei Centri Funzionali in generale e di quello della Regione Liguria in particolare ?**
- 2) Come ha operato il Centro Funzionale della Liguria – alla luce della **procedura esistente** nonché della **migliore tecnologia e conoscenza scientifica disponibile** – in relazione all'evento che si è dato a Genova il 9 Ottobre 2014 ?**
- 3) Si possono evidenziare **lacune/incertezze e/o errori individuali e/o di Sistema** ?**





Le risposte prospettate

Ruolo e responsabilità del sistema e degli operatori di protezione civile ...
che tenga conto:

- ✓ dell' **incertezza scientifica** e del **contesto d'urgenza**;
- ✓ dei principi della **'giusta cultura'**;
- ✓ del coinvolgimento per accertamento dei fatti e delle responsabilità, delle **componenti tecnico-scientifiche del Servizio Nazionale**;
- ✓ graduare la colpa in relazione al fatto che l'operatore abbia, o **non, contribuito a originare il rischio**;
- ✓ dell'esistenza e osservanza di **protocolli o linee guida di settore**.





Una proposta

DALL'AGENTE MODELLO...

... AL SISTEMA MODELLO.

