

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

*La responsabilità del Sistema e dei diversi attori
nelle prospettive di riforma legislativa*

Atti dell'incontro di studio
Siracusa, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali
29 maggio 2015



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

Si ringraziano per la collaborazione:

Paola Aiello, Davide Amato, Giovanni Bastianini, Roberto Giarola,
Mariacristina Giovannini, Francesca Maffini, Davide Miozzo, Caterina Paonessa,
Silvia Parisi, Titti Postiglione

© Copyright 2016

Edizioni ETS

Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

Distribuzione

Messaggerie Libri SPA

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

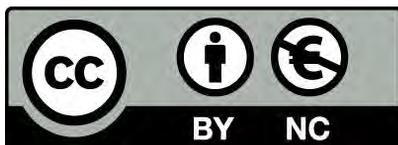
Promozione

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884674486-9

Il presente PDF con ISBN 978-884674842-3 è in licenza CC BY-NC



INDICE

Introduzione

FABRIZIO CURCIO 3

Interventi

FRANCO GABRIELLI 11

CHIARA BRAGA 13

PIETRO ANTONIO SIRENA 21

RENATO BRICCHETTI 31

ETTORE RANDAZZO 37

FAUSTO GIUNTA 41

FRANCESCO D'ALESSANDRO 49

MARCO ALTAMURA E LUCA FERRARIS 61

GIOVANNI CANZIO 73

Conclusioni

RAFFAELLA MARIANI 81

GIOVANNI LEGNINI 87

INTRODUZIONE

FABRIZIO CURCIO

Capo del Dipartimento della Protezione Civile

È con una certa emozione che apro i lavori di questo incontro, prendendo la parola al posto di Franco Gabrielli che è stato il mio Capo fino a pochi giorni fa e che parlerà dopo di me, perché la terza edizione di questi incontri che Gabrielli ha promosso e iniziato nel 2011 sarebbe molto più povera senza il suo contributo. Ne approfitto per ringraziarlo, così come ringrazio chi oggi ci ospita in questa meravigliosa sala dell'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali.

Partendo dalle intuizioni del prefetto Gabrielli abbiamo compiuto in questi quattro anni, in compagnia degli esperti della Fondazione Cima e con l'insostituibile sostegno del presidente Giovanni Canzio, un lungo percorso che ci ha portato sin qui, a compiere insieme un altro passo avanti di un cammino che può svilupparsi e proseguire tenendo conto delle molte cose che abbiamo imparato e messo a fuoco, studiando e lavorando attorno al tema del rapporto tra magistratura e protezione civile.

Per questo vorrei limitare la mia introduzione a una sommaria ricognizione dei problemi che incontriamo nella nostra vita quotidiana di operatori di protezione civile e dei fattori che, a mio avviso, contribuiscono a renderne urgenti e allo stesso tempo difficili le soluzioni.

Riservo la prima considerazione al Servizio Nazionale della Protezione Civile, del quale da pochissimo ho ereditato la responsabilità. Ho vissuto insieme a Franco Gabrielli la faticosa transizione da un modello di protezione civile inteso e utilizzato diffusamente, secondo molti sovente a sproposito, per fronteggiare qualsiasi emergenza di qualsiasi tipo, a un altro intensamente voluto ma definito con maggiore approssimazione.

Le critiche al primo modello sono state particolarmente pesanti riguardo all'accezione di emergenza che ne sottintendeva l'impiego, non tanto legata a fattori naturali o antropici di rischio, quanto alla indisponibilità di altri strumenti e vie per raggiungere risultati attesi, per trovare soluzioni a problemi di qualsiasi natura.

Per questa via, la protezione civile e il ricorso alla normativa specifica che ne caratterizza l'uso in situazioni di emergenza è diventata metodo di governo di situazioni complesse, rese difficili da gestire per via ordinaria soprattutto per scarsità di tempo disponibile e per complessità delle competenze e delle titolarità coinvolte.

In questo quadro anche il concetto di sussidiarietà, che prevede un virtuoso meccanismo di sostegno a ogni livello di responsabilità da parte dei livelli sovrastanti quando vi siano difficoltà, o insufficienze, o disfunzioni che limitano l'efficacia dell'azione del soggetto più vicino al problema, era via via andato configurandosi come una struttura di responsabilità che per prima investiva il centro del sistema. Il Dipartimento della Protezione Civile era chiamato a essere sempre direttamente presente sul campo, per assicurare comunque una qualità di intervento omogenea su tutto il territorio nazionale a prescindere dall'effettiva adeguatezza delle risorse locali, salvo addivenire a una più o meno rapida riduzione dell'impegno centrale in funzione della capacità decisionale e operativa dei vari soggetti localmente coinvolti.

La crisi di questo modello, che pure aveva evidenti ragioni di successo e gradimento sia tra i cittadini che tra i soggetti dell'ampia e articolata ramificazione territoriale del Servizio Nazionale, è stata fulminea, con tutte le conseguenze delle reazioni improvvise. Da soggetto immediatamente investito da ogni emergenza il Dipartimento è stato ridisegnato come soggetto di ultima istanza, da usare con mille cautele e prudenze, tante da renderne quasi compromessa la funzionalità e l'efficacia. Sono serviti anni di dialogo paziente, condotto a ogni livello, dal Governo al Parlamento alle forze politiche, per ridare alla nuova versione della protezione civile e del Dipartimento, ridotta a dimensioni di stretta osservanza, le caratteristiche e le dotazioni normative ed economiche indispensabili per avviarsi a una fase nuova e diversa della sua esistenza, caratterizzata comunque da un rigoroso rispetto della versione di base del concetto di sussidiarietà.

Se gradualmente siamo riusciti a superare le condizioni normative e finanziarie più penalizzanti per un'azione di protezione civile degna del nome, se siamo riusciti a evitare lo smembramento delle funzioni e delle aree di attività proprie al nostro Sistema di protezione civile, a cominciare da quelle strategiche del collegamento con le fasi di previsione e prevenzione, è sul piano dell'effettivo ripristino di una sussidiarietà rigorosa che si registrano tempi assai lunghi prima che la situazione possa essere considerata accettabile.

La presa in carico diretta e immediata di ogni situazione di crisi, prodotta da qualsiasi tipologia di rischio, è esercizio non facile in regioni e aree del Paese dove il livello generale dell'efficienza e capacità decisionale e operativa della Pubblica Amministrazione presenta scompensi e ritardi.

Il cambio di modello di intervento della protezione civile ha contribuito a evidenziare la realtà del nostro Paese, dove è difficile parlare di "standard", dove più che le medie o le mediane a spiegare i fenomeni sono i picchi e gli acuti delle curve, dove la storia ha lasciato eredità che l'impegno di singoli protagonisti riesce appena a scalfire. E questo vale anche per la protezione civile: grandi discontinuità, capacità accettabili di gestione di un rischio in una regione, accompagnate da insufficienze gravi nel gestire altre tipologie di rischio, inadeguatezze e disparità normative spesso contraddittorie, grande difficoltà di coordinamento, livelli di preparazione dei singoli comuni con salti vertiginosi anche in situazioni di prossimità territoriale, livelli decisionali del tutto dipendenti da logiche esterne al Sistema di protezione civile, dotazioni economiche, di personale e soprattutto di competenze scientifiche non comparabili, esperienze e capacità operative spesso assenti o non verificate, e così via.

Questa è la normalità del nostro Sistema, dove ogni pagina, ogni situazione, ogni rischio, ogni tipologia di emergenza diventa un caso da affrontare *ex novo*.

Logico che chi opera in questo Sistema sia consapevole dei limiti e delle difficoltà che ci vengono dall'eredità di scelte che abbiamo trovato già fatte e che è difficile superare su una base soltanto volontaristica e di impegno personale. Logico che, in un sistema molto differenziato, anche gli sforzi di razionalizzazione, di miglioramento, di riorganizzazione, di analisi delle problematiche esistenti alla ricerca di soluzioni efficaci, si traducano in un grande patrimonio di tentativi, di sperimentazioni, di decisioni e revisioni che danno vita a una quantità di *best practices* di grande rilevanza e importanza, che però restano esempi magari ottimi ma non dispongono di canali di diffusione, di distribuzione e di riproduzione che ne facciano miglioramenti di sistema.

Logiche, infine, altre due conseguenze: la prima, la avvertita necessità di una revisione complessiva del Servizio Nazionale e delle norme che ne fissano gli obiettivi e le logiche di funzionamento, che ci ha portato a impegnarci con convinzione nel sostenere l'opportunità e l'importanza della legge delega vista come la sede nella quale Governo e Parlamento abbiano il modo di tirare un bilancio realistico delle esperienze della nostra protezione

civile e, su questa base, tracciare le linee di una riforma coerente, che abbia ben chiari gli obiettivi, le condizioni, le risorse umane e finanziarie di ciò che si intende realizzare. Mi è gradito, a questo proposito, ringraziare le due rappresentanti del Parlamento che hanno accettato di confrontarsi con noi oggi, dando una ulteriore testimonianza della loro appassionata dedizione al lavoro di riorganizzazione e messa a punto della protezione civile sulla quale nei prossimi anni gli italiani potranno continuare a contare e il presidente Giovanni Legnini cui affideremo le conclusioni della giornata.

La seconda conseguenza della situazione che ho cercato di visualizzare ai vostri occhi è il diffondersi in tutto il Servizio Nazionale di uno stato di grande attesa per la riforma, ma anche di grande preoccupazione per ciò che oggi può accadere, in particolare proprio per le conseguenze che le decisioni e le azioni di protezione civile che vengono prese e attuate in ogni situazione di emergenza possono avere proprio sotto il profilo della valutazione penale dei comportamenti adottati.

Oggi sentirsi parte di un sistema non offre garanzie: ognuno tende a sentirsi solo di fronte alle sue responsabilità, non avendo chiaro come queste saranno definite e valutate da un eventuale interessamento della magistratura. Come alcune relazioni dimostrano – e credo ci sia modo di analizzarne alcune anche oggi – aumentano i comportamenti di tipo “protettivo” adottati da decisori e operatori di protezione civile.

Nel cambio di modello che c’è stato, sulla carta sono state ben chiarite le funzioni di indirizzo e coordinamento che devono rappresentare oggi la sigla operativa del Dipartimento, ma siamo ancora alle prese con l’analisi, la definizione, la proceduralizzazione, la sperimentazione e la valutazione dell’efficacia e dell’efficienza degli strumenti e dei modi che devono essere individuati per tradurre “indirizzo” e “coordinamento” dallo stato di concetti a quello di realtà quotidiane vissute dall’intero Sistema.

Di fatto, misuriamo ogni giorno lo scarto tra la nuova sussidiarietà e la consapevolezza scarsa e imprecisa che in giro per l’Italia se ne ha; come pure misuriamo il fatto che a mandare avanti il Sistema spesso contano quasi soltanto la solidità di rapporti stabiliti in anni di collaborazione e di esperienze condivise con quelle parti del Sistema che non sono state cambiate, travolte da altre logiche esterne alla protezione civile, come gli *spoils system* diversi da Regione a Regione.

Ma su questa base anche solo immaginare di costruire coordinamenti capaci di definire indirizzi che abbiano probabilità elevata di essere adottati e

assunti come propri è impresa ardua, con qualche vizio di volontarismo e di eccesso di fiducia.

Per questo, oggi, la presenza dei nostri interlocutori parlamentari è così importante: abbiamo bisogno che la riforma preveda strumenti efficaci a disposizione del Dipartimento e dell'intero Sistema per svolgere le sue nuove funzioni, più sul versante *software* che su quello *hardware*, con efficacia effettiva e non solo nominale.

Se, come ci auguriamo, la riforma prevederà esplicitamente, come abbiamo suggerito e richiesto, un capitolo sulla responsabilità degli operatori – sia per chi esercita funzioni di carattere scientifico nel campo della previsione, sia per chi è chiamato a gestire le fasi della prevenzione e della riduzione preventiva del rischio – potranno crearsi le condizioni per una stagione di messa a punto di procedure e protocolli di impostazione, gestione, verifica e controllo dell'agire degli operatori più esposti al rischio di valutazioni *ex post* in sede giudiziaria; se ciò avverrà, si potrà dotare l'intero Sistema di una metodologia condivisa che abbia come effetto non solo il miglioramento delle performance comportamentali del Sistema, ma anche un aumento delle garanzie offerte agli operatori, una migliore tutela del loro operato, una definizione più chiara e facilmente condivisibile delle regole del gioco “corrette” anche ai fini dell'azione penale.

Perché, credo di poterlo affermare, non è certo di aiuto agli operatori la molteplicità degli indirizzi giurisprudenziali, dei criteri e dei parametri di giudizio, delle valutazioni considerate essenziali di esperti e tecnici di non comprovata esperienza che oggi riscontriamo diffusi in giro per il Paese.

C'è speranza in una stagione di regole anche severe ma chiare a tutti e definite in modo univoco, nella quale le differenziazioni interpretative siano ridotte al fisiologico, vi sia differenza tra i comportamenti di ognuno e le eventuali insufficienze di Sistema, vi siano condizioni per ripetere con esiti uguali prassi considerate utili e positive in altri contesti. Di questa speranza mi sento portatore oggi, all'avvio dei nostri lavori.

Sono certo che, come nelle precedenti occasioni, abbiamo fatto passi in avanti tramite il confronto e il dialogo, ascoltando le posizioni degli altri prima di esplicitare le nostre ragioni, così avverrà anche oggi, e fin d'ora mi permetto di ringraziare quanti parteciperanno ai lavori per i loro contributi, a nome mio, del Dipartimento e dell'intero Servizio Nazionale della Protezione Civile.

Chiudo dicendovi una mia personale, profonda convinzione. Oggi su tanti fronti troviamo difficoltà, ritardi accumulati nei decenni passati, esigenze di

revisione, di riorganizzazione, di nuovi assetti e di nuove logiche, meno tributarie di interessi ed equilibri consolidati e più declinate con decisione sugli obiettivi che vogliamo raggiungere nel prossimo futuro.

Per ciò che ci riguarda, questo è il nostro modo di intendere e vedere la legge delega e la futura riforma; abbiamo adottato comportamenti e criteri di confronto pensandoli come contributi per rendere conto di ciò che il nostro Sistema di protezione civile ha saputo fare, in positivo e in negativo. Un contributo critico e aperto alle critiche. Un contributo, però, che sappiamo essere indispensabile ma insufficiente. Come nel costruire il nostro Sistema, al momento del varo della legge istitutiva, si seppero coniugare l'esperienza di chi aveva gestito situazioni difficili con la cultura e le conoscenze di chi quelle situazioni aveva studiato e analizzato, anche ora ci sentiamo di chiedere ai nostri interlocutori, a cominciare da coloro che hanno accettato il nostro invito di oggi a coloro che ci hanno accompagnato in questi anni, di prendere parte, con consapevole serenità, a un confronto con il Parlamento per partecipare con contributi essenziali alla ridefinizione delle norme che riguardano la protezione civile.

Ogni contributo rivolto a questo fine sarà prezioso, anche dopo di oggi: so di chiedere uno sforzo, perché si tratta di un impegno che va al di là del dovere di ciascuno e forse anche delle abitudini e degli usi di alcuni ambiti professionali; so di chiedere un gesto di umiltà, perché si tratta di accettare di far parte di un coro senza avere garanzia di parti da solista; ma so anche di esprimere, con questo invito, il senso di una necessità che accomuna la protezione civile, l'intero Paese, i suoi cittadini e ognuno di noi. È la necessità di minori incertezze, di chiarezza, di condizioni buone per lavorare bene insieme, di obiettivi ben definiti e metodi condivisi per avvicinarli e realizzarli. Condividere questo approccio, questo desiderio di positività e buoni risultati resta un dato costitutivo del lavoro in protezione civile, qualunque sia il modello che a questa vorremo dare, perché impegnarsi a proteggere è sempre scelta consapevole di uomini, sia quando si tratta di assumersi la responsabilità di una previsione o di stare sul campo in mezzo al fango, sia quando il fango contro il quale ci si batte è quello della confusione, dell'approssimazione, delle regole scritte male.

Lascio ora la parola ai relatori che sentitamente ringrazio per la loro disponibilità, così come ringrazio e saluto tutti gli ospiti intervenuti.

INTERVENTI

FRANCO GABRIELLI
Prefetto di Roma

Nel ringraziare gli organizzatori per l'invito, vorrei iniziare da ciò che nel suo intervento il Capo Dipartimento ha chiamato "intuizione", riferendosi all'avvio del percorso che ci ha portato a questa giornata. Io molto più prosaicamente la definirei necessità, perché allorquando immaginammo di intraprendere questo cammino, eravamo all'inizio di un percorso ancora più complicato che tutti voi poi avete conosciuto come il processo alla Commissione Grandi Rischi dell'Aquila. E non a caso noi scegliemmo, non solo come compagno di strada, ma come faro autorevole di questo percorso, l'allora presidente della Corte di Appello dell'Aquila, Giovanni Canzio, perché noi tutti non volevamo fare un processo al processo o difenderci fuori dal processo, ma volevamo semplicemente dare un contributo di conoscenza.

Quindi io chiesi, per l'amicizia che era nata in quei frangenti terribili del post terremoto del 2009, a questo straordinario personaggio della nostra magistratura se avesse voluto accompagnarci in questa "avventura". Lui raccolse alcuni accoliti, tra cui il presidente Bricchetti che ormai è diventato anche lui un nostro affezionato compagno di strada, e insieme agli amici di Fondazione Cima, al professor Giunta, abbiamo iniziato questo lavoro con un obiettivo molto chiaro fin dall'inizio: provare a far conoscere vicendevolmente e avvicinare mondi che apparivano tanto distanti.

Non a caso quel primo convegno si chiamò *chi valuta, chi decide, chi giudica*: quei mondi apparivano, allora, ed era il 2011, molto distanti, ognuno non aveva l'esatta percezione né delle responsabilità, né delle difficoltà dell'altro, e credo che i due convegni precedenti a quello di oggi abbiano cercato, grazie al contributo di tutte le persone che vi hanno partecipato, di fare avvicinare questi mondi.

Anche oggi, qui a Siracusa, l'obiettivo fondamentale rimane quello, al quale si aggiunge il tentativo di capire se il percorso fatto possa trovare uno sbocco normativo. Però, anche qui, vorrei non ci illudessimo, perché le norme, poi, vanno interpretate e chi le interpreta è fondamentalmente chi giudica.

E allora, parlando da appartenente al Servizio Nazionale della Protezione Civile – in veste, oggi, di prefetto – mi rivolgo al vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura, Giovanni Legnini, persona sensibile e particolarmente attenta ai temi di protezione civile, affinché, aldilà di quella che sarà la resa normativa (e sicuramente la resa normativa beneficerà di quanto

discusso in questi anni), si continui il percorso di contaminazione, perché la vera battaglia di maturità culturale la vinceremo non solo con la definizione puntuale di un codicillo, ma nel far comprendere, reciprocamente, la complessità di ogni parte di ciascun mondo.

È ovvio che c'è una complessità propria del Servizio Nazionale della Protezione Civile, che c'è una complessità propria della dottrina nel comprendere, nel fornire gli strumenti, che c'è ovviamente una complessità per chi è chiamato a giudicare, poiché al di là dei codici, le situazioni, le circostanze, le caratteristiche di ogni singolo episodio hanno bisogno di una valutazione particolare.

Mi sento fiero di aver coinvolto, in questi anni insieme a tutti i compagni di strada che ho ricordato, l'intero Paese: il primo convegno lo abbiamo organizzato a Roma, il secondo a Milano e questo terzo – anche se non posso dire di averlo definito fino all'ultimo dettaglio, ma certamente credo di averlo ispirato – non a caso a Siracusa. Secondo me sono segni importanti, non solo della complessità del Sistema di protezione civile, ma della circostanza che il Sistema necessariamente deve arricchirsi del contributo di tutti i saperi, di tutte le intelligenze, di tutte le esperienze, cosa che sono convinto avverrà anche oggi, beneficiando delle autorevoli presenze, tra le altre, del vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura, delle onorevoli Raffaella Mariani e Chiara Braga, che anch'io personalmente ringrazio per la pazienza e l'ascolto che hanno sempre rivolto al mondo di protezione civile e per la capacità che sono certo avranno, nel loro mandato legislativo, di tradurre le molteplici indicazioni che emergeranno anche da questa occasione in qualcosa di utile per il Paese.

Tutto ciò con l'augurio che quell'approdo non sia l'approdo definitivo di un percorso, ma sia un'altra significativa tappa di un cammino ancora molto lungo e che con i temi della conoscenza, della consapevolezza, dell'approfondimento dovrà sempre comunque fare i conti.

Ancora grazie e buon lavoro a tutti.

CHIARA BRAGA

Responsabile Ambiente Partito Democratico – Prima firmataria della proposta di Legge per il riordino della Protezione Civile in discussione alla Camera

Vi ringrazio per l'invito e per l'opportunità di partecipare a questo importante appuntamento di confronto tra operatori di protezione civile, magistrati, giuristi promosso dal Dipartimento della Protezione Civile e dalla Fondazione Cima. Vi ringrazio personalmente e, mi prendo una licenza forse eccessiva, anche a nome di quello che fino ad ora è stato probabilmente il "convitato di pietra" di questi incontri, vale a dire il Legislatore. La presenza mia e dell'onorevole Mariani oggi ci consente di testimoniare prima di tutto che i temi su cui si è ragionato in maniera intelligente nelle precedenti occasioni sono finalmente entrati anche nell'agenda di discussione parlamentare; e nel nostro ruolo la possibilità di prendere parte a un confronto così qualificato rappresenta, oltre che un onore, una preziosa e rara occasione di ascolto e approfondimento, della quale vi siamo particolarmente grate.

Ragionare di protezione civile significa riconoscere prima di tutto che l'Italia è un Paese fragile, esposto a un pluralità di rischi di origine naturale – idrogeologico, sismico, vulcanico – e di origine antropica, in un territorio fortemente urbanizzato e densamente abitato, che lo rende unico al mondo; ai rischi naturali e a quelli strettamente connessi all'ordinaria attività dell'uomo si sommano purtroppo incuria, abbandono, abusivismo, consumo di suolo.

Sempre più frequentemente si verificano calamità naturali e disastri aggravati dalla mancanza di prevenzione e di corretta gestione dell'emergenza.

Si tratta di una questione di rilevanza sociale, ma anche economica: il costo complessivo dei danni provocati in Italia dalle sole calamità naturali è stimato attorno a 3,5 miliardi di euro all'anno e le risorse necessarie per fronteggiare gli effetti causati da questi eventi tendono ad aumentare di anno in anno, superando di gran lunga i costi che sarebbero necessari a prevenire i danni.

La prevenzione quindi è l'obiettivo primario da perseguire; in un Paese che non vuole rincorrere solo le emergenze ma immaginare uno scenario di sviluppo sostenibile e capace di farsi carico della sicurezza dell'ambiente e dei suoi abitanti.

Per questo ciò che risulta indispensabile è prima di tutto creare una più

forte e diffusa cultura della previsione, della prevenzione e della mitigazione del rischio, una maggiore consapevolezza dei cittadini e di tutti gli attori che hanno un ruolo e una responsabilità nel complesso sistema della risposta all'emergenza, e nello stesso tempo affrontare con maggiore efficacia ed equità la gestione dell'emergenza e di tutte le misure necessarie a ripristinare condizioni di sicurezza nell'immediato e una progressiva ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite da calamità.

Questo compito nel nostro Paese è assegnato alla protezione civile, che è appunto *“l'insieme delle attività messe in campo per tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni che derivano dalle calamità”*: previsione e prevenzione dei rischi, soccorso delle popolazioni colpite, contrasto e superamento dell'emergenza e mitigazione del rischio.

La protezione civile non è un compito assegnato a una singola amministrazione, ma è una funzione attribuita a un sistema complesso, modulare e articolato sul territorio: il Servizio Nazionale della Protezione Civile, appunto, che opera a livello centrale, regionale e locale, nel rispetto del principio di sussidiarietà. I suoi principi istitutivi trovano fondamento nella legge n. 225 del 1992 – poi aggiornati da una serie di modifiche normative – e richiamano appieno l'originalità italiana di una configurazione modulare, improntata sul coinvolgimento, la responsabilizzazione, dei diversi livelli territoriali e la sinergia con i livelli centrali.

La protezione civile italiana rappresenta un'eccellenza a livello internazionale, riconosciuta e valorizzata anche nelle esperienze non solo di gestione di grandi emergenze sovranazionali, ma da sempre promotrice anche di un'evoluzione della normativa europea in materia di protezione civile.

La domanda, allora, è: va tutto bene?

La risposta, come credo possiate facilmente intuire, è no, altrimenti non saremmo qui oggi. Perché di fronte all'aumentare della frequenza e della complessità delle situazioni di rischio, alla disomogeneità delle condizioni di intervento il nostro Sistema di protezione civile oggi è sottoposto a sfide sempre più articolate, a uno “stress” crescente, che si misura con una serie di questioni e che sono alla base della riflessione che come gruppo politico, nelle istituzioni parlamentari, abbiamo avviato su questi temi.

Quali sono queste macro-questioni? Proviamo a rispondere ponendo alcune domande, secondo un metodo che mi pare caratterizzi positivamente il lavoro di questa assemblea.

La prima fa riferimento all'adeguatezza del quadro normativo attuale in

materia di protezione civile.

La legge quadro n. 225 del 1992 è stata oggetto di molte modifiche, integrazioni, aggiunte. Significativo è il confronto tra l'articolo 5 nella sua formulazione originaria e quello che è diventato oggi: le modifiche si sono rese necessarie di volta in volta per dare risposta a calamità che hanno colpito in modo differente aree diverse del Paese. Tutte queste modifiche hanno avuto lo scopo meritorio di cercare le migliori risposte possibili da dare a cittadini, imprese, istituzioni, ma hanno finito per istituire un quadro disorganico e disomogeneo, che ha talvolta finito per determinare una sperequazione nelle risposte, non voluta, ma inevitabile, tra cittadini appartenenti ad aree territoriali diverse.

Nella maggior parte dei casi poi si è intervenuti sotto l'effetto dell'onda emotiva generata da una calamità o dall'esigenza di correggere storture oggettive del sistema: ricorso improprio a procedure in deroga, allargamento dei poteri di commissariamento oppure, anche negli ultimi anni – ed è bene che lo riconosciamo – l'esigenza di effettuare economie di bilancio, intervenendo quindi in maniera frammentaria solo su alcuni aspetti, senza curarsi dell'effetto complessivo sul sistema di ogni singola modifica. Ad esempio le procedure più puntuali per arrivare a dichiarare lo stato di emergenza, anziché realizzare gli auspicati obiettivi di trasparenza, hanno finito per produrre un disallineamento tra i tempi di adozione dei provvedimenti emergenziali e le aspettative di cittadini e territori. Pur rappresentando ancora il punto di riferimento essenziale del Servizio Nazionale della Protezione Civile e confermando la sua validità di impostazione oggi è secondo più punti di vista necessario intervenire con l'azione di riordino e razionalizzazione con la quale ci stiamo misurando.

Il secondo tema riguarda la natura di “Sistema nazionale” della protezione civile.

Protezione civile è capacità di intervenire quando la calamità c'è stata, ma è anche tutto quello che sta a monte: previsione, prevenzione, effettiva conoscenza e consapevolezza del rischio, gestione della fase acuta dell'emergenza. Esiste un quadro molto diversificato a livello nazionale. Nella fase più critica dell'emergenza a volte è difficile far funzionare la filiera delle varie responsabilità e al di là dei ruoli formali riconosciuti e attribuiti si genera una sovrapposizione di competenze che fatica a far fruttare il contributo prezioso del volontariato spontaneo che si affianca a quello del volontariato organizzato e alle strutture di protezione civile. È evidente invece che proprio “una situazione di emergenza richiede in primo

luogo che sia chiaro chi decide, chi sceglie, chi assume la responsabilità degli interventi da mettere in atto”.

E poi, il terzo tema, che riguarda la questione dell’adeguatezza delle risorse necessarie a far funzionare questo sistema.

Il Fondo per l’emergenza nazionale, istituito nel 2013, quest’anno, nel 2015, ha visto uno stanziamento iniziale più significativo rispetto agli anni passati, di 220 milioni di euro, pur sapendo che queste risorse probabilmente non saranno comunque sufficienti. Il Fondo regionale istituito nel 2001 destinato a interventi in caso di calamità di livello locale o regionale non è più finanziato dal 2010. A fronte delle cifre dei danni riconosciuti, per il pubblico e il privato, queste risorse sono in maniera evidente insufficienti e che, per quanto possiamo avere un’adeguata cultura della prevenzione, certamente esisterà ancora per molti anni il problema di risarcire danni a territori colpiti dalle calamità.

Per queste ragioni ci è parso necessario concentrare la nostra attenzione di legislatori su alcuni temi prioritari.

1) Un Sistema di protezione civile non può che fondarsi su una maggiore responsabilizzazione dei cittadini, che significa migliore informazione e formazione, importanza di conoscere i rischi a cui è esposto il proprio territorio, valore della prevenzione e centralità di sentirsi responsabili in prima persona della sicurezza propria e della comunità in cui si vive. La consapevolezza è la prima forma di prevenzione perché consente di fare affidamento su una maggiore partecipazione dei cittadini nel momento di un’eventuale emergenza. È una sfida educativa, da affrontare nelle scuole, nei Comuni. E poi il pieno riconoscimento e la valorizzazione del ruolo attivo dei cittadini, del volontariato organizzato, da sempre parte integrante e fondamentale del Sistema di protezione civile.

2) Questo ragionamento si colloca in un momento storico nel quale la discussione a livello nazionale riguarda e tocca anche il tema della riforma costituzionale che è in discussione in Parlamento e in particolare della riforma del titolo V, che riporta al livello centrale in maniera molto chiara “l’azione di coordinamento e di indirizzo unitario” della protezione civile e della conseguente riorganizzazione di soggetti e competenze istituzionali – dalla riforma Delrio fino al processo di aggregazione dei Comuni che comunque sta andando avanti – crediamo che sia arrivato il momento per un riordino delle disposizioni legislative in materia di protezione civile, da

effettuare nei tempi e nelle condizioni giuste: non interventi *spot*, sotto l'onda emotiva di qualche calamità, ma un confronto con tutti i soggetti che fanno parte del Sistema di protezione civile che, nelle nostre intenzioni, porti in tempi brevi a un testo unico capace di rendere chiari strumenti, ruoli, responsabilità. L'obiettivo che, credo, sia condiviso anche in base a ciò di cui discuteremo oggi, è quello di ricostruire un quadro normativo certo e stabile, in grado di dare risposte adeguate a tutti i cittadini, in tutto l'arco in cui si esplica l'attività di protezione civile.

Per questo il Partito Democratico ha presentato alcuni mesi fa una proposta di legge delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di Sistema nazionale e coordinamento della protezione civile, che ha iniziato il suo *iter* alla Camera nella Commissione Ambiente e di cui è relatrice l'onorevole Mariani. A questo disegno di legge delega se ne sono affiancati altri, presentati da altri gruppi parlamentari; attualmente è in corso un lavoro di coordinamento che ci auguriamo possa portare a un rapido avanzamento dell'*iter* legislativo.

La scelta di adottare lo strumento della delega legislativa al Governo è stata dettata dall'opportunità di affrontare in un contesto appropriato un disegno di riforma ambizioso e certamente caratterizzato da un elevato grado di complessità: nel d.d.l. sono pertanto identificati al comma 1 gli ambiti di azione e al comma 2 i principi di delegazione e i criteri direttivi, oltre ai tempi e alle modalità di esercizio della delega (che dovrà portare all'adozione entro sei mesi, questa è la proposta iniziale, all'adozione di uno o più decreti legislativi e quindi a un testo unico, di ricognizione, coordinamento e integrazione delle disposizioni in materia di Sistema nazionale e coordinamento della protezione civile).

Voglio citare per sommi capi gli ambiti della delega: attività di protezione civile (secondo quella visione unitaria dell'intero ciclo di protezione civile che è un punto di forza irrinunciabile); attribuzione delle funzioni in materia di protezione civile alle diverse componenti e strutture operative del Servizio Nazionale, ribadendo la funzione affidata alla struttura nazionale di coordinamento, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; partecipazione dei cittadini e sostegno alle organizzazioni di volontariato; disciplina dello stato di emergenza e del regime derogatorio, secondo un modello che tenda sempre più verso un "diritto positivo" da applicare in situazioni di emergenza che garantisca immediatezza dell'azione e chiara identificazione delle responsabilità;

disciplina delle procedure finanziarie e contabili; disciplina delle misure da mettere in campo per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita; e non ultimo per rilevanza credo rispetto ai lavori di questa giornata di studio ruolo e responsabilità del Sistema e degli operatori di protezione civile.

Nel contesto di un riordino della normativa di settore, certamente il tema della responsabilità del Sistema e dei singoli attori assume una dimensione di estremo interesse.

In una società del rischio nella quale, per un concorso di cause, il verificarsi di eventi maggiori o catastrofi non può essere considerata un'evenienza del tutto imprevedibile, il tema della responsabilità dei singoli attori e del Sistema nel suo complesso è parte della riflessione che anche in sede legislativa si sta compiendo.

In questo quadro mi sembra utile riflettere sulla configurabilità di un vero e proprio diritto, giuridicamente tutelabile, alla protezione civile, come punto di intersezione di una pluralità di diritti costituzionalmente tutelati; citando un giurista che si è occupato del tema dell'emergenza, la protezione civile "concerne il diritto alla salute del singolo individuo e la tutela della salute come interesse della collettività (art. 32 Cost.); la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ambientale e artistico (art. 9 Cost.); il mantenimento delle condizioni minime per lo svolgimento della personalità dell'uomo in formazioni sociali (art. 2 Cost.). Ma se esiste un diritto alla protezione civile declinabile come diritto alla conoscenza dell'esistenza di condizioni di rischio, diritto alla predisposizione di una risposta organizzata e all'intervento di soccorso nel caso in cui si verifichino eventi maggiori e catastrofi, è altrettanto vero che il tema della "responsabilità" richiama a pieno titolo anche il concetto di "dovere", attribuito ai singoli cittadini, agli attori e al Sistema della protezione civile di adottare comportamenti conseguenti ai rischi con i quali ci si confronta.

Credo che in continuità con i precedenti appuntamenti oggi avremo modo di discutere questioni per noi particolarmente rilevanti: difficoltà della previsione e valutazione *ex ante* del rischio, in ragione della particolarità della materia, delle condizioni di incertezza scientifica e di complessità in cui si opera; timore di aumento del numero di procedimenti penali aventi ad oggetto attività di protezione civile e conseguente tendenza all'accrescimento di comportamenti difensivi da parte delle componenti del Sistema; ma anche l'eccesso di delega a un Sistema di protezione civile di cui i cittadini si sentono ancora e nonostante tutto più fruitori che attori, e

per di più al quale si fatica a riconoscere qualsiasi margine di fallibilità.

Tutte le occasioni di confronto tra giuristi, tecnici, esperti in materia di protezione civile, sono per noi occasioni preziose per raccogliere punti di vista e sollecitazioni utili a rendere il nostro lavoro di legislatori il più possibile proficuo e ancorato alla concretezza di temi che faticosamente ma progressivamente stanno assumendo, anche nella dimensione del dibattito politico, la rilevanza che meritano.

PIETRO ANTONIO SIRENA
Presidente di Sezione della Corte di cassazione

1. *Premessa*

Signori, desidero anzitutto ringraziare gli organizzatori per avermi invitato a prendere parte a questo convegno, di grande interesse per la materia trattata.

Il tema che avevo deciso di affrontare era quello dell'analisi della giurisprudenza della Corte di cassazione penale relativa ai casi in cui è stata messa in dubbio la correttezza dell'operato della protezione civile nelle ipotesi di danni connessi al verificarsi di eventi avversi; un tema cioè che riguarda il più vasto problema della colpa in generale, materia questa di competenza della Quarta sezione penale della Suprema Corte, che ho l'onore di dirigere.

Ma mi sono reso conto che nei venti minuti a mia disposizione non avrei avuto il modo di prendere in esame, neppure sommariamente, tutte le sentenze della Corte che si sono occupate della materia; perciò ho deciso di limitare il mio discorso ad alcuni *flash* su questioni che ritengo rilevanti.

Come è ben noto a tutti, negli ultimi anni abbiamo assistito a un numero crescente di procedimenti penali relativi all'attività della protezione civile; ma, per il vero, un fenomeno analogo si è verificato con riferimento ad altri importanti filoni della colpa penale, quali la colpa medica, le malattie professionali (amianto e simili), gli infortuni sul lavoro e gli incidenti aerei.

Tutti questi filoni hanno alcuni punti in comune, che illustrerò brevemente tra poco e, ovviamente, la soluzione di taluno di questi punti adottata dai giudici della legittimità per uno dei filoni giudiziari su menzionati, può trovare applicazione anche per gli altri; così che, chi si occupa della colpa nella materia della protezione civile, non può non prestare attenzione alla soluzione scelta dai giudici per le fattispecie consimili.

Il più delle volte, nelle materie che ho prima indicato, i reati connessi si presentano nella forma di reati omissivi impropri, nei quali si contesta all'imputato di non avere impedito un evento che aveva l'obbligo giuridico di impedire (art. 40, comma 2, c.p.); e ciò implica che l'Autorità giudiziaria deve accertare se il soggetto in questione fosse gravato da siffatto obbligo e quindi se ricopriva, rispetto alle vittime del reato a lui attribuito, la così detta posizione di garanzia.

2. L'individuazione del titolare della posizione di garanzia

Dunque, il primo dei problemi che si presenta all'interprete trattando uno dei filoni in questione è quello di individuare chi sono le persone che ricoprono la posizione di garanzia: attività questa non semplice, soprattutto in tutti quei casi di attività complesse di organizzazioni a rischio consentito, quali quella della protezione civile o dei settori sanitario e aeronautico.

Proprio con riferimento all'ultimo di questi settori, quello aeronautico, che ha sempre destato il mio interesse e al quale guardo con un occhio da giudice e con l'altro da pilota, in Europa – a causa delle preoccupazioni degli addetti alla sicurezza di cui vi dirò tra breve – si è determinato un movimento detto *Just culture*, che ha già prodotto effetti concreti, contribuendo all'approvazione di alcuni regolamenti, il cui ultimo (n. 376 del 2014), ancora poco conosciuto, ma tuttavia vincolante anche per l'Italia, dovrebbe avere conseguenze di un certo rilievo sulla nostra legislazione processuale penale.

Ma torniamo al problema dell'individuazione delle persone che ricoprono una posizione di garanzia nel settore della protezione civile.

Il tempo a mia disposizione non mi consente di prendere in esame in profondità tale tema, che del resto è stato puntualmente affrontato dalla consigliera Patrizia Piccialli, nel corso del precedente convegno, con una interessante relazione alla quale posso rinviare¹.

Voglio però mettere in rilievo quanto sia complesso accertare le posizioni di garanzia, facendo riferimento ai due procedimenti penali (e alle relative due sentenze della Corte di cassazione) relativi al disastro cagionato da un'alluvione e dalle conseguenti frane nei Comuni di Sarno e di Quindici.

Come è noto e come del resto è stato evidenziato nel corso del precedente convegno², nel procedimento per il disastro di Sarno del 5 maggio 1998, si è proceduto solo nei confronti del sindaco di quel Comune e di una persona a lui vicina, mentre per il disastro di Quindici, Comune sito sull'altro versante del monte Pizzo d'Alvano, interessato quello stesso giorno da un analogo fenomeno franoso, si è proceduto nei confronti anche dell'assessore regionale alla protezione civile, dell'assessore regionale ai lavori pubblici, del presidente dell'amministrazione provinciale di Avellino, nonché di

¹ P. PICCIALLI, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, Edizioni ETS, Pisa, 2014, pp. 57-68.

² A. PASTORE, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., pp. 39 e 40.

alcuni dirigenti della regione Campania preposti a settori di governo del territorio.

Non mi meraviglia il fatto che i due procedimenti siano giunti a conclusioni diverse (condanna del sindaco di Sarno nel primo processo e assoluzione di tutti gli imputati nel secondo), dal momento che diverse erano le vicende dei due Comuni: basti pensare che nel Comune di Quindici, il sindaco aveva allertato e invitato la popolazione più esposta al rischio di frana ad abbandonare le abitazioni, cosa che alcune persone non avevano voluto fare); quello che invece mi ha colpito è che per lo stesso evento, in due diversi tribunali, siano stati adottati dai magistrati inquirenti approcci totalmente differenti l'uno dall'altro; circostanza questa che dimostra quanto sia difficile individuare, in caso di un disastro, le categorie dei potenziali responsabili; e ciò anche se il problema dell'individuazione di coloro che detengono una posizione di garanzia sia preliminare e del tutto autonomo rispetto a tutti gli altri aspetti relativi all'attribuzione di responsabilità penale per una calamità naturale.

Ora, mi sembra evidente che le indicate difficoltà nella individuazione dei titolari di posizioni di garanzia derivano dalla struttura e dall'articolazione del Servizio Nazionale della Protezione Civile del nostro Paese, che è stato costruito applicando il principio di sussidiarietà e che – abbandonato il sistema in cui le sue funzioni erano accentrate presso gli organi centrali dello Stato – si presenta oggi come un modello che vede coinvolte nelle sue attività di previsione e prevenzione delle calamità naturali, sia amministrazioni centrali sia amministrazioni locali, con attribuzione di poteri concorrenti e in certa misura sovrapponibili tra loro³.

Ma altrettanto evidente mi sembra che le caratteristiche relative al principio di sussidiarietà – volte in astratto a garantire una rafforzata protezione dei cittadini – implicano al contempo pericoli di frammentazione e di grave incoerenza degli interventi, che finiscono, per ovvi motivi, con l'indebolire quella protezione.

E a ciò il legislatore dovrebbe porre rimedio, nell'interesse della collettività.

3. *La prevedibilità dell'evento*

Il secondo aspetto comune a tutti i filoni giudiziari di cui vi ho parlato è quello relativo al problema della prevedibilità dell'evento, in assenza del

³ F. GANDINI, A. MONTAGNI, *La protezione civile, profili costituzionali e amministrativi, riflessi penali*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 8 e ss.

quale non può sussistere responsabilità per colpa del titolare di una posizione di garanzia.

Certo, nei classici esempi di scuola, come quello della madre che decide di uccidere il figlio appena nato lasciandolo digiuno, la prevedibilità dell'evento letale è assai semplice; ma nelle ipotesi di attività complesse di organizzazioni a rischio consentito, quali quella della protezione civile o dei settori sanitario e aeronautico, il discorso sulla prevedibilità si fa più arduo perché entrano in gioco altri importanti fattori, tra i quali primeggia quello delle conoscenze scientifiche.

Ebbene, in punto di prevedibilità dell'evento, una sentenza della Corte di cassazione in materia di protezione civile che ha fatto molto discutere, è certamente quella relativa al disastro di Sarno (Cass. pen., sez. IV, 3 maggio 2010, n. 16761).

Tale sentenza ha enunciato alcuni principi di diritto che sono sicuramente condivisibili: ha infatti chiarito con dovizia di argomenti quali siano le posizioni di garanzia nel Sistema delineato dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, di istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile; ha evidenziato che l'accertamento della causalità tra l'omissione e l'evento va compiuto in termini di "elevata credibilità razionale", nel senso che l'ipotesi scientifica deve avere un elevato grado di conferma e le ipotesi alternative devono essere ragionevolmente escluse (secondo il paradigma formulato da Cass. 10 luglio 2002, Franzese); ha statuito che l'addebito soggettivo dell'evento richiede che lo stesso sia non solo prevedibile, ma anche evitabile dall'agente con l'adozione delle regole cautelari idonee a quel fine.

Ma sulla prevedibilità, come è stato messo in rilievo anche nel precedente convegno di Milano, il principio di diritto enunciato in quella sentenza ha dato luogo a critiche.

La Corte di cassazione, infatti, ha ribaltato la decisione dei giudici del merito, i quali avevano affermato che «*considerate la violenza straordinaria del fenomeno calamitoso e l'assenza di studi scientifici capaci di prevederne il decorso, non sarebbe stato possibile formulare previsioni in ordine alla portata distruttrice delle colate rapide di fango e, dunque, non sarebbe stata riconoscibile l'evacuazione come mezzo necessario ad evitare l'evento*» (Tribunale di Nocera Inferiore, 3 giugno 2004); ed ha affermato che la natura del giudizio di prevedibilità impone, specie in mancanza di parametri dotati di un ragionevole livello di certezza, all'agente modello di non escludere che, in futuro, l'evento possa avere conseguenze più gravi. Infatti, argomenta la Corte, «*le regole che disciplinano l'elemento soggettivo hanno natura non di verifica a posteriori della riconducibilità di un evento alla condotta di un uomo ma funzione precauzionale e la precauzione richiede che si adottino certe cautele anche se è dubbio che la mancata adozione provochi*

eventi dannosi»; e una diversa operazione ermeneutica, «avrebbe come ovvio risultato quello di porre nel nulla la natura preventiva delle regole cautelari dirette ad evitare il verificarsi di eventi dannosi anche se scientificamente non certi (purché non solo congetturali) ed anche se non preventivamente e specificamente individuati».

Il comportamento diligente, secondo la sentenza Sarno, dunque, è quello prospetticamente capace di fronteggiare «le conseguenze più gravi di un fenomeno ricorrente; non quello che si adagia su esperienze precedenti senza che esistano elementi di conoscenza che consentano di escludere che i fenomeni possano avere carattere di maggiore gravità». Anzi, conclude il giudice di legittimità, «è proprio la natura ricorrente del fenomeno che impone un obbligo di maggior diligenza nell'affrontare la situazione».

E sulla base di quest'assunto la Corte afferma che, «se di un fenomeno naturale (o anche cagionato dall'uomo) non si conoscono le caratteristiche fondamentali – in particolare le cause, le possibilità di evoluzione, gli effetti possibili – la cautela che occorre usare nell'affrontarlo per eliminarne o ridurne le conseguenze deve essere ancor maggiore, proprio perché non si possono escludere, con valutazione ex ante fondata su conoscenze scientifiche affidabili, gli effetti maggiormente distruttivi».

Orbene, tale decisione ha subito critiche da parte della dottrina, anche nel corso del precedente convegno, dove il professore Fausto Giunta ha affermato che «a voler seguire questo ragionamento se ne dovrebbe trarre la conclusione che in una città come Firenze, colpita nel 1966 da una storica alluvione, dovrebbero essere stabilmente evacuate zone come i Lungarni, Ponte Vecchio, Piazza della Signoria, e, in astratto, l'intera area urbana»⁴.

In breve, la dottrina – ma anche alcuni magistrati – si sono chiesti fino a quanto debbano spingersi le valutazioni prospettiche circa la maggiore gravità di un evento di cui non si possiedono conoscenze verificabili scientificamente. E ciò in quanto l'indicazione resa dalla Cassazione con la sentenza Sarno, che impone all'agente modello di compiere una valutazione del rischio capace di prevedere anche fatti di maggior gravità rispetto a quelli già empiricamente riscontrati, potrebbe apparire indeterminata, capace di ricomprendere qualsiasi evento non fisicamente impossibile; così che, raccogliendo l'insegnamento prospettato in quella decisione, la misura del comportamento diligente sarebbe data dalla mera possibilità del verificarsi di un evento dannoso, non dalla sua probabilità.

⁴ F. GIUNTA, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., p. 71.

In estrema sintesi, la dottrina ha osservato che seppure è vero che, in quella sentenza, i giudici della legittimità da un canto si sono correttamente mostrati consapevoli di dover scongiurare un addebito su basi sostanzialmente oggettive a carico del titolare della posizione di garanzia, dall'altro, hanno però fornito criteri sostanzialmente generici in relazione alla prevedibilità dell'evento e alla riconoscibilità della regola cautelare: la Corte, infatti, si sarebbe limitata a richiedere all'agente modello di effettuare una valutazione circa l'esistenza di «*elementi di conoscenza che consentano di escludere che i fenomeni possano aver carattere di maggior gravità*».

Ma alcuni autori si sono chiesti quali sarebbero tali elementi, in assenza di leggi scientifiche o di consolidate regole di esperienza.

4. Effetti collaterali della eccessiva criminalizzazione

A questo punto vorrei prendere in esame gli effetti collaterali dell'eccessiva criminalizzazione dei comportamenti di coloro che ricoprono posizioni di garanzia in attività complesse di organizzazioni a rischio consentito.

4.1. I comportamenti di tipo difensivo

Come è ben noto a tutti, il più dannoso di questi effetti è quello secondo cui le suddette persone assumono comportamenti di tipo difensivo. E questi sono ormai particolarmente evidenti nel campo medico, dove sovente i sanitari fanno ricorso a quella così detta "medicina difensiva", che produce effetti sicuramente negativi non solo per le scarse risorse finanziarie dello Stato, ma anche (e aggiungerei soprattutto) per la salute dei malati⁵; tanto che il Legislatore ha tentato di mitigare tali effetti, introducendo, con la legge così detta Balduzzi, una distinzione tra colpa lieve e colpa grave, che – malgrado l'opinione negativa di molti – ritengo assolutamente condivisibile ed estendibile ad altre categorie professionali.

Ma anche nelle attività della protezione civile si è assistito a "comportamenti difensivi", ben evidenziati nel puntuale contributo inviato ai relatori dagli organizzatori di questo convegno.

Tali comportamenti difensivi possono essere di tipo attivo e di tipo passivo.

⁵ Tesi analoga è sostenuta nell'articolo di G. CIVELLO, *Responsabilità medica e rispetto delle 'linee guida', tra colpa grave e colpa lieve. (La nuova disposizione del 'decreto sanità')*, in *Archivio Penale*, 2013, n. 1, p. 24.

I primi consistono in maggior numero di allerta; allerta di maggior grado; adozione di provvedimenti cautelativi restrittivi o incidenti sulle libertà (quali evacuazioni e limitazioni alla mobilità); chiusura preventiva di edifici pubblici, privati e produttivi. Mentre tra i secondi si annoverano: dimissioni da incarichi; frammentazione di deleghe; soppressione di servizi⁶.

Ebbene, sono d'accordo con coloro i quali sostengono che tale fenomeno finirà con il vanificare l'efficacia della protezione civile, almeno in quella fase che precede l'evento calamitoso: e ciò in quanto un numero eccessivo di false allerta sta già portando a una perdita di credibilità del sistema⁷, con il concreto rischio che la popolazione ignori del tutto i messaggi di pericolo, ritenendoli inattendibili. E tutto questo senza contare che un sistema di allertamento inefficace è estremamente costoso sia sotto il profilo del suo mantenimento, sia per le perdite economiche che produce con la sospensione delle attività produttive derivanti dalle più numerose segnalazioni di pericolo.

E anche a ciò andrebbe posto urgentemente rimedio efficace.

4.2. L'impossibilità di verificare gli errori senza conseguenze, e quindi di migliorare il sistema

Ma c'è un ulteriore effetto collaterale dannoso, conseguente all'eccesso di criminalizzazione, di cui ha fatto cenno – nel corso dell'ultimo convegno di Milano – il professore Francesco D'Alessandro.

Coloro che si occupano di sicurezza, sanno bene quanto sia importante conoscere quali sono gli errori compiuti dalle persone che svolgono attività complesse di rischio: infatti, solo conoscendo gli errori, si possono approntare i rimedi volti a evitare che nel futuro altri soggetti possano a loro volta commetterli.

Ma per far sì che chi ha sbagliato ammetta il suo errore, è indispensabile che le sue dichiarazioni non vengano utilizzate contro lui, soprattutto in un processo penale. Ove ciò non avvenga, infatti, le persone che hanno errato tendono ad assumere quei comportamenti di chiusura che li portano a tentare di occultare il loro sbaglio e a lasciare quindi inalterato il potenziale di rischio, che finirà con il riproporsi con altri operatori.

Ebbene, mi rendo conto che allo stato attuale della nostra legislazione è impossibile non procedere nei confronti di coloro che hanno commesso un grave errore, rilevante sul piano della colpa penale, cagionando seri danni ad altri soggetti.

⁶ M. ALTAMURA, L. FERRARIS, *Relazione al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., p. 28.

⁷ Si tratta del così detto effetto "al lupo al lupo".

Tuttavia, specie in alcuni settori – quali quello sanitario e aeronautico, ma anche in quello della protezione civile – nelle ipotesi in cui siano stati commessi errori che tuttavia non hanno avuto come conseguenza un evento avverso (e si tratta della maggior parte dei casi in cui viene commesso un errore che potrebbe invece avere tragiche conseguenze), è auspicabile che si riesca a innescare un meccanismo virtuoso di apprendimento degli stessi, idoneo a spezzare la spirale dei comportamenti difensivi e ad assicurare, quindi, per il futuro una più efficace protezione di beni giuridici fondamentali.

Ora, proprio con riferimento agli incidenti aerei, come vi avevo anticipato, in data 3 aprile 2014 è stato approvato il Regolamento (UE) n. 376/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio di eventi nel settore dell'aviazione civile.

Questo regolamento, per il vero assai complesso, già entrato in vigore il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, dovrebbe direttamente applicarsi nel nostro Paese a decorrere dal 15 novembre 2015.

Tra le tante cose che la normativa in esso contenuta prevede, è di assoluto rilievo l'articolo 16, che reca la rubrica "tutela delle fonti di informazioni" e che – sia pure facendo salvi i diritti penali nazionali applicabili – mira a escludere l'utilizzabilità nei procedimenti giudiziari e disciplinari, delle informazioni ottenute per migliorare la sicurezza della navigazione aerea; e ciò in conformità ai principi della *Just culture*, ovvero di una «*cultura in cui gli operatori in prima linea o altre persone non sono sanzionate per azioni, omissioni o decisioni da essi adottate sulla base della loro esperienza e formazione, ma nella quale non sono tuttavia tollerate la negligenza grave, le infrazioni intenzionali e le azioni lesive*».

Tali principi, prima o dopo, troveranno applicazione in Italia per quanto concerne il mondo dell'aviazione civile, trattandosi di un settore globalizzato *ante litteram*. Ma forse sarebbe opportuno che il nostro Legislatore trovasse il modo di applicare queste norme, volte a prevenire sciagure, anche alla protezione civile e agli altri settori, come quello della sanità, che ho prima menzionato, nei quali la posta in gioco è altissima: la vita delle persone.

5. Conclusioni

In questo mio breve intervento, non ho analizzato – come avrei voluto – le sentenze rese dalla Corte di cassazione in materia di disastri, ma ho

cercato di evidenziare quelle criticità che rendono fragile il Sistema della protezione civile e alle quali sarebbe necessario trovare un rimedio.

Ovviamente spetta anzitutto al Legislatore il compito di trovare le soluzioni più adatte a risolvere i complessi problemi gravanti sulla società del rischio; ma temo che i nostri politici – troppo sensibili agli umori della piazza – ben poco vorranno e potranno fare in materie così sensibili; e ciò anche perché la colpa, che è stata magistralmente definita come una figura umbratile, fatta più di vuoti che di pieni⁸, non si lascia facilmente irreggimentare entro schemi precisi.

Ma anche ai noi operatori del diritto è dato fare molto, nel tentativo di contribuire a risolvere le problematiche della protezione civile: non a caso è stato, infatti, posto in rilievo che il confronto non preconcepito tra giuristi è l'unico mezzo per superare certi rigorismi della giurisprudenza⁹.

Ebbene, consentitemi di chiudere il mio intervento, con una notazione davvero personale: quale presidente titolare della Quarta sezione penale non mi sono mai permesso – salvo che nelle camere di consiglio delle quali ho fatto parte come presidente del collegio – di esternare agli altri magistrati le mie opinioni su processi a loro affidati.

Ma al contempo ho indetto numerose riunioni per prendere in esame i problemi posti dalla nostra più recente legislazione, ad essere benigni poco accurata, e per evitare conflitti di giurisprudenza interni alla sezione; inoltre ho quotidianamente discusso con gli altri presidenti e con i consiglieri in ordine alle difficili questioni teoriche che la colpa pone all'interprete.

Ora, una delle tesi da me sostenuta è la seguente: noi magistrati abbiamo l'obbligo di applicare le leggi dello Stato, e quando queste sono chiare, anche se la loro applicazione può avere effetti collaterali dannosi, non possiamo esimerci dall'utilizzarle; se però le leggi sono ambigue e si prestano quindi a due interpretazioni diverse, allora abbiamo il dovere di evitare gli effetti collaterali dannosi per la società; e ciò tanto più se una delle due interpretazioni porta a escludere la colpa, applicando così il principio del *favor rei*, e contribuisce a mitigare quella panpenalizzazione che riguarda tanti settori della responsabilità colposa.

Se questa tesi ha fatto breccia presso qualcuno dei valorosi magistrati con cui lavoro non sta a me dirlo; posso però assicurare che nella Quarta sezione penale della Corte di cassazione il confronto di cui parlavo prima è quotidiano e credo fruttuoso.

⁸ R. BLAIOTTA, *La responsabilità medica: nuove prospettive per la colpa*, in http://www.penale-contemporaneo.it/materia/1-/5-/1826-la_responsabilit_medica_nuove_prospettive_per_la_colpa/.

⁹ F. GIUNTA, *op. cit.*, p. 72.

E chiudo questo mio intervento con l'augurio che da questo confronto possa derivare un giusto temperamento tra le istanze di giustizia e il sereno svolgimento delle attività non solo della protezione civile, ma anche degli altri settori a rischio.

Grazie per la pazienza e per l'attenzione.

RENATO BRICCHETTI
Presidente di Sezione della Corte di appello di Milano

Siamo dunque arrivati all'idea di una normativa omogenea in tema di prevenzione e di gestione dell'emergenza.

Regole cautelari specifiche, imperniate sul prevedere, prevenire, soccorrere.

Si vuole dunque intervenire sulla colpa specifica, con protocolli più o meno rigidi, prescrizioni, linee guida, buone pratiche; si codificano quelle che erano linee di colpa generica.

Molti diranno, forse non a torto, che non basta.

Io dico invece che si tratta di norme importanti, la cui *ratio* ispiratrice dovrà fare luce sulla protezione civile che si vuole, se una protezione civile ingabbiata e formalmente efficiente – alla quale non si possa, formalmente, addebitare alcunché – o una protezione civile più “libera”, più coraggiosa, quindi forse concretamente più utile.

Non posso dirmi profondo conoscitore di questo settore vitale dello Stato; né ho mai vissuto, grazie a Dio, esperienze di calamità naturali.

Il mio è l'intervento di chi, da tanti anni ormai, studia il sistema giuridico e giudiziario di questo Paese.

Non posso nascondere che si naviga nel mare della legalità attenuata.

Le regole di cui stiamo discutendo, lo dico ai parlamentari presenti, saranno scritte sulle sabbie mobili di un settore del diritto che presenta consistenti (inevitabili?) *deficit* di legalità sostanziale.

Due esempi. Il primo: le posizioni di garanzia, i garanti; noi abbiamo adottato la concezione che va definita sostanzialistico-funzionale e diciamo che l'obbligo di garanzia non deriva tanto da fonti formali, quanto dalla posizione fattuale di garanzia del bene che viene assunta in concreto da specifici soggetti. Parliamo di presa in carico, di assunzione unilaterale. I limiti di un ragionamento di questo tipo, se si ragiona di legalità sostanziale, sono chiari, non vi pare?

Qui c'è potenziale contrasto con il principio di legalità; questa teoria non consente di circoscrivere la responsabilità per non impedimento entro confini individuati previamente con chiarezza e precisione; non credo si debba perdere tempo per spiegarlo ulteriormente.

Secondo esempio: la colpa generica. È sul giudice che grava il peso, potremmo anche dire il potere, dell'individuazione della regola di diligenza che andava rispettata nel caso concreto.

Al giudice spetta un compito di individuazione della regola cautelare, della regola sociale non scritta pertinente al caso.

Qui presente abbiamo un maestro del diritto penale, il professor Giunta, che ha scritto: “la determinazione di questa regola non può essere rimessa alla discrezionalità giudiziale, ma deve risultare predefinita e riconoscibile *ex ante*, quale regola comportamentale astratta”. Si è parlato prima del caso di Sarno: ebbene ritrovate questi principi nella decisione di quel caso? Non ho l’esperienza del presidente Sirena, ma anch’io ho lavorato, due o tre anni, alla quarta sezione penale della Corte di cassazione. Ne sono uscito con l’impressione che i concetti di rischio, previsione, prevenzione spesso assumono significati diversi.

Non credo di essere smentito se dico che si va verso l’idea dell’indifferenziata adozione di rimedi di massima cautela o precauzionali. Verso l’idea che è colpa la violazione dei medesimi; verso l’idea della precauzione come regola cautelare, che vuol dire sostituire il modello della prevedibilità in concreto dell’evento con il modello della massima cautela, quello in cui si dice che si sospetta, si teme il possibile verificarsi di un evento dannoso. Che è un modello paralizzante, anche se può rendere anche più comoda la vita dell’operatore, che non deve troppo affannarsi per gestire il rischio. Sarà difficile contestare a chi adotti tale modello l’omessa predizione o l’omessa profezia se agisce secondo regole precauzionali. Provate ad immaginare questo modello applicato alla gestione del rischio sismico o di qualche altro rischio, di qualche altro evento calamitoso meno conosciuto dal sapere scientifico, che so... la caduta di un meteorite.

Come applichiamo la regola precauzionale alla caduta di un meteorite? Cosa dovremo dire per evitare che in futuro cada sulla testa di qualcuno? È un paradosso, naturalmente. Ma sono convinto che l’unica ancora sia, nel giudizio sulla colpa, rifarsi alla prevedibilità in concreto dell’evento da accertarsi in termini rigorosi. Nel terreno della precauzione manca questo accertamento rigoroso. E proprio per questo la precauzione deve stare fuori dalla colpa penale.

Torniamo alla crisi della legalità.

Nei settori in cui vi è crisi di legalità sostanziale prende il sopravvento il magistrato, prende il sopravvento il pubblico ministero, prende il sopravvento l’opinione pubblica, megafono delle vittime, megafono spesso di concezioni politiche o comunque la fa da padrone il senno di poi, che, nel nostro mondo, è una facile scorciatoia nella prova dei fatti o nella creazione di indizi.

Ci sono rimedi quando c'è crisi di legalità sostanziale o non ci sono rimedi?

Dobbiamo accontentarci di svegliarci la mattina e sperare che qualcuno ci racconti la regola giusta e ci dica guarda si sei stato fortunato questa volta l'hai osservata, non era scritta ma l'hai individuata nel sistema.

Un rimedio forse c'è ed è la legalità processuale, la legalità del processo. Solo nella legalità del processo possiamo trovare compensazione ai vuoti di legalità, ai deficit di legalità sostanziale, forse (in alcuni settori) connaturali al sistema.

Mi vengono in mente, ragionando di questi argomenti, due capisaldi della legalità del processo, che sono quelli che ruotano attorno al concetto di ragionevole dubbio. Ragionevole dubbio per condannare, art. 533, primo comma, del codice di procedura penale, ma anche ragionevole dubbio per assolvere, le prove insufficienti dell'art. 530, secondo comma. Bene, questo dobbiamo pretendere: che il dubbio ragionevole parta dalla polizia giudiziaria e dal pubblico ministero. Non può essere scaricato "a valle" il problema del dubbio ragionevole, per poi magari dire a insuccesso consacrato: "io ho fatto il mio dovere".

No, non hai fatto il tuo dovere, non vogliamo noi un Paese fondato sulle iniziative avventate di chicchessia.

Vogliamo un Paese che abbia magistrati consapevoli, che vivano nel dubbio, consapevoli di dover osservare le norme, consapevoli degli standard probatori che regolano tutte le fasi del procedimento.

Lo Stato di diritto, voglio dire, non deve accontentarsi dell'art. 533 del codice di procedura penale. Non deve accontentarsi del fatto che sia il giudice a dovere applicare questa regola.

La legalità parte più "a monte"; il dubbio ragionevole parte più a monte. E, attenzione, quando si parla di dubbio ragionevole non si fa retorica, non è un'antica regola, così buttata lì.

Il dubbio ragionevole nasce seguendo dei procedimenti corretti, che sono quelli della verifica dell'ipotesi dell'accusa, dalla quale si parte normalmente, della verifica dell'esistenza di eventuali ipotesi antagonistiche.

Ma attenzione, qui sta l'equivoco: non è la difesa che deve portare l'ipotesi antagonista, è il magistrato che deve verificarne l'esistenza; certo la difesa può dare una grande mano, ma è compito del magistrato.

Quando l'art. 358 del codice di procedura penale dice che il pubblico ministero deve fare accertamenti anche in favore, a questo sta pensando: pubblico ministero tu non puoi accontentarti di formulare una ipotesi tua di

lavoro e dire “difendetevi”. Siccome tu vivi nel dubbio perché tu sei un magistrato, devi sempre porti il problema di una spiegazione, ricostruzione, interpretazione alternativa dei fatti anche se la difesa non lo fa. E soprattutto nelle ipotesi più complesse, in cui la logica si incrocia con la scienza, devi porti il tema delle ipotesi alternative, valutando la scienza ed esperienza del momento storico, devi selezionare la migliore spiegazione dei fatti nell’ambito di una causalità multipla. Va fatto subito questo tipo di lavoro. E nei processi indiziari è il pubblico ministero che deve dimostrare realmente l’inesistenza, l’implausibilità di piste alternative ed escludere il ragionevole dubbio, ma realmente e realmente vuol dire che non si può dire che un’ipotesi è vera perché non è dimostrato che è falsa insomma, perché questo non è un argomento razionale. E un magistrato deve sempre sapere che l’inverosimile del linguaggio comune, l’insolito, è sempre lì, insidioso, pronto a tendere un’imboscata, anche se naturalmente è più probabile che avvenga il concretamente prevedibile; è per questo che voglio una colpa che si ancori sul concretamente prevedibile

Ripeto, questa formula del ragionevole dubbio non ha nulla di magico; è uno standard probatorio, è una regola di giudizio, è un canone probatorio strutturato sulla colpevolezza. Se è provata una plausibile ipotesi alternativa c’è un dubbio ragionevole. Questo lavoro va fatto, ripeto, fin dall’inizio. La regola del ragionevole dubbio è come un faro che deve illuminare il procedimento penale fin dall’inizio, non può illuminarlo da un certo momento in poi. Non possiamo accendere la luce dopo che è stata esercitata l’azione penale, ma che senso ha? Per poi portare processi e vederli magari finire, come stiamo vedendo, in appello perché ancora in primo grado il ferro è troppo caldo e non c’è qualcuno che è in grado di resistere alle pressioni mediatiche, se non il giudice d’appello che finalmente è un pochino più al fresco, forse è anche un pochino più esperto, rimette le cose a posto. Insomma, io ormai fra poco, fra un po’ me ne andrò anch’io perché qui so che al 31 dicembre 2015 cominceremo, cominceranno ad uscire un po’, io resto ancora lì, devo dire orfano di tante persone che vorrei rimanessero e continuerò a vivere il processo nel dubbio. Non qualsiasi dubbio, ma quel dubbio che fa ricordare l’enorme portata dei valori in gioco. Quel dubbio che deve sempre spingere ad accrescere la conoscenza fino a dire, bene, sulla base di queste prove la mia ipotesi ha un certo, alto, elevato grado di probabilità, se no mi fermo, se no è inutile andare avanti. Naturalmente lo devo cercare nel contraddittorio perché questo mi dice la Costituzione, perché il giusto processo è quello che passa attraverso il

contraddittorio, piaccia o non piaccia. E attenzione, il ragionevole dubbio non è solo un fatto di logica, può essere anche un fatto di completezza delle informazioni. Quindi può essere anche che il ragionevole dubbio io lo avvicino proprio indagando, continuando ad indagare, accrescendo le mie conoscenze dei fatti o le mie conoscenze scientifiche avvalendomi degli esperti.

Vi ho rubato troppo tempo. Tutto chiaro? No, c'è un solo problema: che serve un magistrato ragionevole, che abbia voglia di esserlo, che abbia voglia di affrontare la fatica di esserlo.

ETTORE RANDAZZO
Avvocato penalista

Sentire il presidente Bricchetti reclamare la legalità, il contraddittorio, il ragionevole dubbio, evidentemente equivale ad invitarmi a nozze, no? Anche perché io questa sera intendo fare una proposta non so se da guastafeste, lo valuterete voi... Io vorrei parlare della *protezione penale... dai reati di protezione civile*. Perché abbiamo un bel dire che va modificata tutta una disciplina sostanziale, qui se non si riconoscono, se non si attuano i diritti di difesa, credetemi non abbiamo fatto niente. E i diritti di difesa, proprio in questo tipo di reati, sono purtroppo negletti. Purtroppo non c'è contraddittorio, purtroppo non c'è difesa vera. E non è il diritto sostanziale che celebra la democrazia e la libertà di un popolo.

Vi ringrazio di esser venuti qui in Sicilia, nella mia Siracusa, presso l'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali a cui sono così legato, invitando anche me; sono molto grato agli organizzatori, all'avvocato Altamura, al professor Fausto Giunta, a tutti quelli che hanno ritenuto che io potessi dire qualcosa.

Qui in Sicilia c'era un professore, il presidente Sirena l'avrà conosciuto certamente, che si chiamava Girolamo Bellavista e che insegnava procedura penale. Nel suo testo di procedura penale, fino agli anni '70 molto diffuso nelle università italiane, raccontava la storiella di quella tribù africana che aveva raggiunto un grado di civiltà sorprendente nel diritto sostanziale, tanto che andavano gli studiosi europei a cercare di imparare da loro il diritto penale. Però, nel momento in cui si trattava di celebrare il processo, i giudici legavano a un palo il denunciante, a un altro palo il denunciato oppure il sospettato, e aspettavano che il cocodrillo... facesse giustizia, stabilisse chi fosse il colpevole.

Il processo penale, i diritti di difesa sono il cuore della legalità e qui approfitto delle autorevolissime presenze di tutti i relatori, ma in particolare del legislatore, quindi dei deputati presenti, che ci aiuteranno, spero, a tornare in direzione della legalità, per ricordare che ci sono due problemi quanto a questo tipo di reati.

Uno è in sé, stiamo parlando di prova scientifica, quindi stiamo parlando di scienza, stiamo parlando del grado di scientificità a cui siamo giunti oggi. Beh, io cito il professor Stella, che è uno degli studiosi più noti di diritto penale, purtroppo non più con noi, il quale diceva che la storia delle singole scienze, dalla fisica alla chimica, dalla biologia alla medicina, è la storia di

errori compiuti e poi superati dal tempo. Nel suo complesso e pur negli innegabili progressi, la scienza appare come un cimitero di errori e le leggi scientifiche non perdono mai la loro natura di ipotesi, di cui è sempre possibile dimostrare la falsità. Quello che oggi è scienza fra dieci anni sarà blasfemia scientifica e intanto io sarò condannato oggi sulla blasfemia di domani.

Ma fosse solo questo avrei poco da aggiungere alla lettura di quel che scrivono gli altri. Da avvocato penalista ho il dovere di informare i non addetti ai lavori, perché gli addetti ai lavori lo sanno bene, del secondo problema: la prova scientifica si acquisisce di regola nella fase delle indagini. Difficile che in un processo importante, ma anche di colpa medica, anche di infortunio sul lavoro, non dobbiamo pensare soltanto ai cataclismi, di solito il pubblico ministero diligentemente dispone una consulenza. Consulenza che, se si tratta di atti irripetibili, perché l'oggetto della consulenza è esposto a modificazioni, sarà una consulenza partecipata dalla difesa, di modo che, secondo il nostro codice, il risultato di questa consulenza entrerà nel fascicolo del dibattimento, alias farà piena prova. Quindi, facendo piena prova, io difensore ho diritto a un contraddittorio pieno, alla parità delle parti.

Non è così. Qualunque sia l'oggetto della consulenza, il consulente del pubblico ministero conosce o può conoscere tutti gli atti, laddove il consulente della difesa non conosce un bel niente. O meglio, conosce soltanto quello che generosamente, se lo ritiene, gli mostra il consulente del pubblico ministero, che di solito lo autorizza a mostrare, se si tratta di colpa medica (l'argomento di oggi non è il solo che riguarda questi temi), mostrargli tutta la certificazione sanitaria, la cartella clinica. A volte, se il pubblico ministero, cosa che capita devo dire frequentemente, è ragionevole, autorizza il rilascio pure di copia quando il consulente di parte lo chiede. Nient'altro. Sommarie informazioni testimoniali, comunicazioni di notizie di reato, dichiarazioni quindi fatte dai familiari della vittima: di questo io consulente della difesa non so nulla, eppure il frutto di quella consulenza andrà direttamente nel fascicolo del dibattimento, farà piena prova.

Può dirsi: già ma tu, quando si dispone una consulenza partecipata, puoi chiedere l'incidente probatorio, alias puoi chiedere che questo momento di assunzione probatoria sia gestito non più dal pubblico ministero ma dal giudice. Cosa cambia? Che il consulente diventa perito e viene scelto dal giudice, si chiama perito perché viene scelto dal giudice, il quale però non può far vedere o autorizzare il rilascio di copia degli atti al consulente della

difesa. La stessa identica situazione. L'unico caso in cui si può, in incidente probatorio, avere copia integrale degli atti è quello di abuso di minore. Un altro caso in cui si può avere qualcosa in più è quello in cui si devono interrogare testimoni che verosimilmente un domani non potranno interrogarsi più, perché sono stranieri e stanno per andar via. Qui dalle nostre parti sappiamo che ciò capita frequentemente, ma in questo caso io posso avere soltanto le sommarie informazioni testimoniali, se ce ne sono, e non posso avere altro; non posso avere le intercettazioni, non posso avere comunicazioni di notizie di reato.

Ma qui ci stiamo allontanando dalla prova scientifica. Nella prova scientifica io difensore posso avere soltanto quello che graziosamente mi fa vedere, o a volte mi lascia in copia, il consulente o il perito. E allora questi limiti normativi sono, vi rendete conto, di una gravità enorme, non solo per la parità che non c'è, ma anche per la pari dignità fra accusa e difesa. Difesa che "addirittura", autorizzata dalla legge 397 del 2000 sulle indagini difensive, può fare appunto indagini difensive. Già ma se la difesa avesse bisogno, se restiamo nel campo scientifico, di una cartella clinica o comunque di qualunque documento per le sue indagini, non deve chiedere che il magistrato autorizzi il rilascio di una copia di quel documento, ma deve chiedere il sequestro di quel documento. Sequestro che ovviamente, visto il danno che probabilmente farà al terzo proprietario di quel documento, il giudice concederà con moderazione, quando lo riterrà veramente necessario, in casi estremi.

È possibile quindi affidare le indagini difensive, così importanti per cercare di avvicinarci a una pari dignità tra le parti, ai casi estremi in cui il giudice riterrà di poter sequestrare addirittura il documento in possesso del terzo? Quanto meno vorrà che il difensore motivi, così esplicitando la sua strategia, cosa che ovviamente va contro la strategia e la logica dei diritti di difesa.

La prova scientifica è il progresso, è la civiltà, è il futuro ma intanto è il presente. Va maneggiata con cura, anche perché il progresso, dicevamo, dimostrerà domani i clamorosi errori di oggi. E allora la ricevibilità della prova scientifica nel giusto processo e comunque la sua valenza dipendono o dovrebbero dipendere da alcune considerazioni: la qualità, anche morale, e severamente accertata, del perito, specie in processi di una certa gravità. Sappiamo che purtroppo dalle nostre parti recentemente, alcune settimane, fa un consulente è stato arrestato per concussione. Ovviamente credo nella presunzione di non colpevolezza e siamo in pochi forse, però il problema

della moralità del perito, ove possibile, va accertata. Il rispetto assoluto e almeno una chiara e completa informazione dei canoni riconosciuti dalla comunità scientifica. Non puoi tu perito limitarti a dire come la pensi, senza spiegare però che la tua è un'opinione personale, laddove la comunità scientifica la pensa in una maniera totalmente diversa. Pretendendo il contraddittorio effettivo, quello che abbiamo visto non esserci, nella assunzione e valutazione probatoria; e il ruolo responsabile del giudice, vero *peritus peritorum* e non passivo ricettore di quello che il perito gli consegna, quasi fosse una sentenza già decisa.

Un nostro grande magistrato, Francesco Mauro Iacoviello, ebbe a dire in una occasione simile a questa, che abbiamo diritto alla prova migliore. Finché la difesa non sarà posta in condizione di parità la prova migliore non sarà di queste parti, non se ne potrà parlare e non si potrà parlare neanche di legalità costituzionale. Continueremo ad accontentarci di quel che passa il legislatore, presentando all'imputato il conto delle magagne giudiziarie oppure chiedendo al cocodrillo di fare giustizia. Bisogna invece tentare di avvicinarsi alla giustizia vera, a quella che è prevista nella nostra splendida carta costituzionale.

Per adesso, se mi permettete la banalità, confermo che – a mio parere – la protezione civile non ha adeguata protezione penale.

FAUSTO GIUNTA
Professore di diritto penale nell'Università di Firenze

1. Il mio intervento, seppure modellato sul rischio penale che incombe sugli operatori della protezione civile, intersecherà tre tematiche più generali: partirò da una breve premessa sulla trasformazione giurisprudenziale della colpa penale; in secondo luogo, mi soffermerò sulla natura del rischio che sono chiamate a fronteggiare le regole cautelari, nel contesto della rivisitazione, in chiave normativa, del disvalore di azione dell'illecito colposo; infine, avizzerò qualche considerazione sul trattamento differenziato dei delitti colposi.

2. Gli attori della protezione civile sono esposti negli ultimi tempi a processi penali, che hanno grande risonanza massmediatica, anche a livello internazionale. Va da sé che, come tutte le attività, anche quella meritoria della protezione civile è soggetta al rispetto della legge penale. Sennonché, questa ovvia considerazione egualitaria inquieta comprensibilmente gli attori della protezione civile, vista la facilità con cui oggi si può essere indagati e condannati a titolo di colpa. Gli uomini della protezione civile – mi pare chiaro – non pretendono di essere *legibus soluti*. Non possono fare a meno di constatare, però, che le attività socialmente utili hanno esiti sovente incerti, perché non sempre riescono a conseguire l'obiettivo salvifico perseguito.

Il diritto penale è uno strumento di conservazione sociale. Esso – si insegna – tutela beni giuridici, valori già esistenti. Per usare una metafora, il diritto penale non è il motore, ma l'impianto frenante della società; è ciò che ne impedisce il peggioramento, non già un fattore del suo miglioramento. Alcune correnti della giurisprudenza, che tendono a diventare torrentizie, revocano in dubbio questa premessa nella misura in cui vedono nel diritto penale uno strumento di progresso sia materiale che morale, sia individuale che collettivo. Ciò accade più di frequente con l'imputazione colposa. Infatti, mentre il reato doloso è espressione dell'antisocialità e finanche della malvagità dell'uomo, alla base della responsabilità colposa vi è il rimprovero di non aver fatto il massimo, per cui la colpa, più e meglio dell'imputazione a titolo di dolo, si presta a diventare lo strumento con cui perseguire l'eccellenza (ossia l'inventiva cautelare, fondata, all'occorrenza, su un livello profetico di prevedibilità) e a punire l'allontanamento da tali ambiziosi traguardi.

Senonché, questa visione delle cose snatura il profilo conservatore del diritto penale. L'imposizione dell'eccellenza sotto la minaccia di pena ricorda quei dittatori che non esitano a punire il proprio atleta perdente in una competizione internazionale. Una corretta ricostruzione della colpa penale deve evitare accuratamente questo approccio, privilegiando livelli realistici di evitabilità ("l'impresa eccezionale, dammi retta, è essere normale", cantava Lucio Dalla). L'imputazione colposa non deve fondarsi sullo scarto tra ciò che è risultato insufficiente e l'auspicabile eccellenza salvifica, ma deve sanzionare l'omissione delle cautele realisticamente pretendibili nelle concrete e spesso difficili situazioni in cui interviene la condotta pericolosa.

3. A differenza del dolo, che ha natura psicologica effettiva, la colpa è, per opinione condivisa, un criterio di imputazione normativo, in quanto fondato sulla violazione delle regole cautelari idonee a prevenire l'evento. Se questa è la struttura comune a tutte le fattispecie colpose, è pur vero che, ai fini della graduazione della responsabilità, assume importanza, tra l'altro, la natura del pericolo che l'agente ha il dovere di contrastare, ossia i fattori della sua insorgenza, rilevanti ai fini di un corretto apprezzamento del c.d. (dis)valore di azione.

Questo profilo dell'imputazione colposa non è solitamente approfondito. Nel recente passato, anzi, si è insistito a lungo – e non certo impropriamente – sul tema speculare del disvalore di evento (N. Mazzacuva, *Il disvalore di evento nel diritto penale*, Milano, 1983, p. 241 s.). Si intendeva scongiurare che l'evento assumesse di fatto il ruolo di condizione obiettiva di punibilità, con conseguenti infiltrazioni di responsabilità oggettiva occulta. Come noto, per evitare ciò, la dottrina ha elaborato una costellazione di criteri imputativi, oggi largamente condivisi, intesi ad attrarre l'evento nell'area della tipicità.

Senonché, una volta acquisita la centralità dell'evento nell'ambito del fatto colposo, bisogna guardarsi dall'inconveniente opposto di trascurare il momento del disvalore di azione, il quale assume un rilievo del tutto particolare anche in relazione all'attività che è chiamata a svolgere la protezione civile.

A questo proposito, infatti, è importante distinguere tra pericolo endogeno, originato dalla condotta dell'agente, e pericolo esogeno, ossia estraneo e preesistente all'azione dell'agente, perché creato da terzi o

indipendente dall'azione dell'uomo, come nel caso dei pericoli derivanti da fenomeni naturali.

4. Nel primo caso – quello del pericolo c.d. endogeno – si può ulteriormente distinguere a seconda che la condotta pericolosa sia espressione di un generico diritto di libertà (si pensi, a colui che si diletta a pilotare un aereo ultraleggero) oppure sia lecita perché socialmente utile (come, per esempio, nel caso della circolazione stradale e dell'attività lavorativa).

In effetti il disvalore di azione, a lungo trascurato nel delitto colposo, torna negli ultimi lustri ad assumere rilevanza, anche legislativa, sul piano della differenziazione del trattamento sanzionatorio. In particolare, la natura del pericolo e il retroterra relazionale della regola cautelare violata disegnano orditi valutativi molto articolati.

Combinando il valore sociale della condotta pericolosa con il disvalore della negligenza, ne discende che il vertice della massima gravità è rappresentato dalla condotta pericolosa lecita, ma priva di una particolare utilità sociale, sulla quale si innesta una negligenza che è espressione di temerarietà, ossia di disinteresse per l'incolumità di terzi esposti al rischio (si pensi, per esempio, a colui che scia a forte velocità in condizioni di inidoneità fisica). In questo contesto la vittima del reato colposo è esposta a un rischio interamente creato dall'agente e al quale l'ordinamento non riconosce un valore che vada oltre l'esercizio di una libertà.

Il grado minimo della responsabilità è segnato dalla condotta socialmente utile, connotata da una negligenza la cui ridotta evitabilità è strettamente connaturata alla condotta pericolosa (si pensi all'incidente causato dal conducente di un autobus cittadino che, alla fine del suo turno di lavoro, ha svoltato dimenticando per la stanchezza di mettere la freccia).

Nelle posizioni intermedie si colloca un'amplissima gamma di situazioni nelle quali rilevano anche le motivazioni individuali dell'agente. Si pensi all'attività lavorativa, sulla cui utilità sociale non ci sono dubbi: altro è il comportamento dell'imprenditore che viola le norme antinfortunistiche con l'obiettivo del contenimento dei costi di produzione, quindi in dispregio della sicurezza dei lavoratori; altro è l'infortunio che si verifica per la negligenza concorrente del lavoratore.

5. Nel secondo caso – quello del rischio c.d. esogeno – l'agente è chiamato a contrastare il pericolo per l'altrui incolumità in ragione di una

posizione di garanzia gravante su di lui. Mentre il garante è necessariamente estraneo al momento genetico del pericolo, lo stesso non vale per il soggetto garantito, che può avere contribuito alla sua insorgenza. Un'altra non secondaria peculiarità di questa casistica sta nel fatto che il garante è chiamato ad adottare regole cautelari di contrasto del pericolo senza avere la possibilità di astenersi dall'intervenire. Si tratta di una situazione del tutto particolare, che non lascia all'agente alcuna alternativa rispetto all'obbligo di agire adottando corrette regole cautelari. Il garante – a differenza dell'agente colposo che è chiamato ad adottare le cautele preventive sul presupposto che voglia l'azione (vi è chi parla di onere) – è stretto tra due doveri, trovandosi nella morsa di una doppia normatività: non ha la facoltà di non agire, come accade di regola per le attività che sono caratterizzate da rischio endogeno; ma deve intervenire con il massimo livello di perizia.

In breve: la concezione tradizionale, peraltro corretta da un punto di vista strutturale, secondo cui la colpa è violazione di regole cautelari, deve essere integrata da un'analisi del rapporto tra tipo di rischio e regola cautelare; un rapporto le cui variabili rilevano non solo *de iure condito*, sul piano della gravità del fatto, ma anche *de iure condendo*, sul versante del trattamento differenziato.

Tempo addietro ho valorizzato l'effetto “tenaglia” che discende dall'anzidetta della doppia normatività, al punto da indicarlo come nota strutturale dell'imperizia, che invece, secondo l'opinione prevalente e consolidata, è caratterizzata principalmente dalla natura professionale dell'attività pericolosa di base (la quale, peraltro, ricorre sovente in presenza di una posizione di garanzia). La conseguenza che ne traevo era l'applicazione a detti casi dell'art. 2236 c.c., che, per la sua portata di principio generale, opera anche in campo penale come precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza 166/1973. Da questa angolazione, la limitazione della responsabilità alla sola colpa grave, in presenza di questioni tecniche complesse, che il garante si trova a dover affrontare nello svolgimento di un'attività a esclusivo vantaggio di terzi, non è un privilegio per i professionisti, ma attua un ragionevole trattamento politico-criminale differenziato nei confronti di una precisa ipotesi di colpa, caratterizzata per l'appunto dalla convergenza della posizione di garanzia e l'obbligo di fronteggiare un rischio non creato dal garante (F. Giunta, *Illiceità e colpevolezza nella responsabilità colposa*, Padova, 1993, p. 216).

6. Queste distinzioni interessano l'attività della protezione civile, che non è mai mera espressione di un diritto di libertà, è certamente socialmente utile, ma soprattutto è doverosa e mirata per lo più a fronteggiare un pericolo esogeno. Sotto questo profilo, vi sono indubbe affinità strutturali tra i capi di imputazione per colpa medica e quelli che da qualche tempo vengono elevati nei confronti degli operatori della protezione civile. Ciò spiega perché i dibattiti, come questo, promossi dalla protezione civile, guardino con interesse (misto a preoccupazione e speranza) alla recente evoluzione legislativa in materia di colpa del sanitario. Il riferimento è al c.d. decreto Balduzzi, che, come noto, ha introdotto una limitazione di responsabilità penale nei casi di colpa lieve incorsa nell'esecuzione di protocolli terapeutici accreditati: una sorta di ritorno alla tesi che, molti anni addietro, ammetteva l'operatività anche nel campo penale dell'art. 2236 c.c. Ci si è chiesti: perché l'attività medica beneficia oggi di questa normativa speciale e l'operatore della protezione civile non deve poter confidare su una disciplina analoga, posto che in entrambi i casi si tratta di garanti obbligati a fronteggiare un pericolo esogeno?

La domanda è del tutto comprensibile. Nondimeno, non auspico un intervento legislativo *ad hoc*, simile al decreto Balduzzi, per gli operatori della protezione civile. La ragione non risiede nella raffica di critiche cui è andato incontro il decreto Balduzzi. Esso – come ha chiarito la Corte costituzionale con l'ordinanza 295/2013 – non introduce uno *jus singulare* censurabile sotto il profilo del principio di uguaglianza. Ritengo anzi che l'esigenza regolativa fatta valere dal decreto Balduzzi non avrebbe avuto bisogno della forza impositiva dell'intervento legislativo. Essa discende infatti da una corretta interpretazione del sistema – compito, questo, precipuo del giurista – alla luce del principio di realtà: da decenni la medicina – ma non solo la medicina – parla il linguaggio dei protocolli, quali sequenze comportamentali di natura tecnica, dotate di funzione cautelare. Da qui, ad un tempo, la doverosità e la funzione liberatoria della loro osservanza. Per contro, è significativo che per indirizzare correttamente una recalcitrante giurisprudenza ci sia voluto un intervento legislativo, foriero di molti disorientamenti a causa delle sue carenze tecniche.

7. C'è da augurarsi che l'attività della protezione civile sia ben presto il settore a partire dal quale la giurisprudenza in materia di colpa si riscatti, abbandonando quelle perverci e immotivate resistenze che sono affiorate proprio in relazione all'interpretazione del decreto Balduzzi. A fronte di

alcune pronunce di legittimità che riconoscono nel recente intervento legislativo l'innegabile *ratio* delimitatrice della responsabilità, ve ne sono altre che in qualche misura cercano di depotenziare il *novum* del decreto Balduzzi, facendo leva – nel silenzio del testo di legge – sulla distinzione tra negligenza, imprudenza e imperizia e pretendendo di circoscrivere inspiegabilmente la portata della nuova normativa ai soli casi di imperizia (Cass. pen., Sez. IV, 27.4.2015, n. 26996, *De Jure*; Id., 20.3.2015, n. 16944, *ivi*; Id., Sez. IV, 8.7.2014, n. 7346, *ivi*; Id., Sez. III, 4.12.2015, n. 5460, *ivi*; in senso parzialmente contrario, v. Cass. pen., Sez. IV, 9.10.2014, n. 47289, *De jure*; Id., Sez. IV, 8.7.2014, n. 2168, *ivi*). Questo approccio è discutibile già a partire dal suo fondamento: è del tutto dubbia, infatti, la possibilità di distinguere in termini normativi tra le tre forme di colpa generica, la cui presenza nell'art. 43 c.p., oltre a non essere di utilità alcuna, è un retaggio fuorviante delle concezioni psicologiche della colpa, che non erano ancora superate nell'epoca della gestazione e dell'entrata in vigore del codice Rocco. Conseguentemente, è del tutto velleitario pensare che la colpa – ma il discorso vale per i criteri soggettivi di imputazione in genere – possa applicarsi correttamente sulla base delle definizioni contenute nell'art. 43 c.p. La configurazione dei criteri soggettivi di imputazione non è l'espressione di una scelta legislativa, ma il frutto, piuttosto, della cultura giuridica, ossia dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

Se si condivide questa impostazione, ben venga un intervento legislativo inteso alla perimetrazione della posizione di garanzia della protezione civile, che chiarisca la dimensione tipizzante dell'obbligo di impedire l'evento, oggi oltremodo ampio e scarsamente determinato. Diversamente deve dirsi per l'imputazione colposa. Il compito di colmare la carenza di legalità della colpa spetta a un'applicazione giurisprudenziale che non sia guidata prioritariamente dall'obiettivo della massima prevenzione, costi quel che costi; è compito di una cultura giuridica che sappia coniugare l'istanza di tutela, sempre crescente nell'odierna società del rischio, con le irrinunciabili garanzie di una colpa autenticamente colpevole, ossia prevedibile e prevenibile. La storia dimostra come i tentativi di imbrigliare i criteri di imputazione in un reticolo di definizioni – il riferimento è al codice Rocco (in materia di concorso di cause, *suitas*, elemento soggettivo e imputabilità) e più di recente al decreto Balduzzi – siano destinati a mancare l'obiettivo regolativo perseguito. Nessun legislatore può indirizzare o sollecitare la cultura delle garanzie, se tale cultura non è condivisa dai suoi principali produttori e consumatori, ossia dagli studiosi e dagli operatori del diritto

penale. Parimenti il legislatore non può offuscare la legalità della colpa sorretta da una cultura giuridica radicata nelle coscienze. È quello che, purtroppo, manca.

FRANCESCO D'ALESSANDRO
Professore di diritto penale nell'Università Cattolica di Milano

Nel ringraziare gli organizzatori del convegno, non posso esimermi dal rilevare come il compito che mi è stato assegnato non sia certo tra i più agevoli. Infatti, dovendo prendere la parola dopo che gli altri relatori hanno così efficacemente descritto le criticità della situazione attuale – e non nutrendo l'ambizione, né tanto meno la speranza, di poter dar vita a una relazione capace di sintetizzare tutti gli interessantissimi spunti di riflessione emersi fin qui – cercherò di soffermarmi su alcuni degli aspetti non ancora affrontati nel corso dell'incontro, evitando il più possibile sovrapposizioni contenutistiche con quanto è stato già illustrato.

Cercherò allora, dando già per detto e discusso anche ciò che nel corso dei precedenti seminari io stesso avevo avuto occasione di segnalare¹, di concentrarmi principalmente sulla *pars construens*, rivolgendomi a quello che, nell'appuntamento odierno, è chiaramente il nostro interlocutore privilegiato, ossia il legislatore. Capita, talvolta, che esso si materializzi davanti ai nostri occhi, come nell'incontro di studi che oggi ci vede impegnati, consentendo un dialogo immediato e diretto che raramente si riesce a propiziare e che, pertanto, deve essere sfruttato per innescare una dinamica circolare virtuosa, in cui l'esperienza di chi applica le norme, la riflessione di chi le studia e l'attenzione di chi è chiamato a scriverle, possano fondersi in un prodotto legislativo capace di dare risposte adeguate a tutte le componenti coinvolte nell'attività di protezione civile.

Preliminarmente, mi preme innanzi tutto riconoscere le difficoltà insite nell'attività di elaborazione e stesura dei testi di legge. La dottrina, in effetti, ha da sempre il compito di valutare, all'indomani di qualsiasi riforma, i risultati dell'impegno messo in campo dal legislatore e non di rado essa si erge – con atteggiamento che talvolta assume i contorni del vezzo, precipitando in alcuni casi addirittura nella categoria del vizio – al ruolo di “maestrina della penna rossa”, di *deamicisiana* memoria, puntigliosamente dedita a sottolineare tutto ciò che non va, che non funziona adeguatamente, che si poteva fare meglio. Sia chiaro: molto spesso, purtroppo, le riserve degli addetti ai lavori sono più che giustificate dalla natura a dir poco

¹ Sia consentito, in questa sede, rinviare a F. D'ALESSANDRO, *Intervento al convegno “La Protezione civile nella società del rischio: chi valuta, chi decide, chi giudica”*, Edizioni ETS, Pisa, 2013, pp. 19 ss.; ID., *Intervento al convegno “La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità”*, Edizioni ETS, Pisa, 2014, pp. 75 ss.

approssimativa delle soluzioni offerte dagli organi titolari del potere legislativo, ma sarebbe frutto di inaccettabile miopia – nell'affrontare l'analisi delle scelte normative di un certo frangente storico – il dimenticare come il prodotto legislativo sia sempre un frutto portato faticosamente a maturazione, non soltanto quando esso venga calato nella concretezza della mediazione politica e parlamentare, ma anche quando venga preso in considerazione in astratto, come risultato dell'esercizio di chi, per le ragioni più diverse, decida di cimentarsi con la difficile arte della scrittura delle norme.

Io ci ho provato, qualche anno addietro, insieme ad alcuni colleghi dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, e proprio perché ho fatto questa esperienza mi sento di affermare convintamente che bisogna nutrire grande stima, nei confronti di chi si impegna a portare avanti l'elaborazione di un testo di legge: quando, nell'ambito della ricerca svolta dal Centro Studi «Federico Stella» sul tema della medicina difensiva², decidemmo di immedesimarci nel ruolo del legislatore, provando a mettere nero su bianco un articolato che dettagliasse le regole normative necessarie per ovviare a un fenomeno così dannoso per la collettività, fummo costretti a confrontarci da vicino con la difficoltà insita nella scrittura di un testo di legge, soppesando il significato di ogni singola parola utilizzata e valutando con estrema attenzione le ricadute sistematiche di ogni nuova disposizione di cui auspicavamo l'introduzione in sede legislativa. Ciononostante, molti dubbi non ci abbandonarono mai e trovammo particolare conforto – oltre che numerosi spunti di miglioramento del nostro lavoro – nell'interlocuzione con altri interpreti, cui sottoponemmo il precipitato delle nostre riflessioni per le loro osservazioni, critiche o favorevoli che fossero.

Perciò, credo che quando si presenta – come oggi – l'occasione di discutere, di confrontarsi, di offrire un contributo attivo all'attività di elaborazione legislativa, non ci si debba sottrarre, e anzi si debba partire chiedendosi, per l'appunto, quali siano gli “ingredienti” che non possono mancare, affinché la possibilità di miglioramento che il disegno di legge delega sul riordino del Sistema di protezione civile presenta al nostro Paese, non si trasformi in una nuova, ennesima, occasione persa.

² G. FORTI, M. CATINO, F. D'ALESSANDRO, C. MAZZUCATO, G. VARRASO (a cura di), *Il problema della medicina difensiva. Una proposta di riforma in materia di responsabilità penale nell'ambito dell'attività sanitaria e gestione del contenzioso legato al rischio clinico*, Edizioni ETS, Pisa, 2010.

Vorrei porre ulteriormente l'attenzione su questo punto, per segnalare come l'attività che il legislatore si accinge a compiere è resa, nella fattispecie, ancora più delicata dal fatto che nel settore della protezione civile le cose non vanno affatto male, specie se paragonate ad altri ambiti operativi della pubblica amministrazione. Il Sistema di protezione civile, infatti, è una "macchina" che ha dato fin qui – pur, ovviamente, con i rischi di fallibilità propri di qualunque attività umana – un'ottima prova di sé, raggiungendo standard di efficienza assai elevati e riscuotendo apprezzamenti, proprio in ragione di tali caratteristiche, anche a livello internazionale³.

In quest'ottica, dunque, il rischio di un'attività legislativa improvvida appare semmai quello di rovinare un meccanismo che, così com'è, pur con tutte le difficoltà che ciclicamente si manifestano, ha dimostrato di sapersi adattare alla realtà e fornire delle risposte efficaci e tempestive ai problemi della collettività. Certo, si può sempre fare meglio; anzi, bisogna sforzarsi di fare sempre meglio, non accontentandosi mai dei traguardi, pur cospicui, fin qui raggiunti, ed è proprio in una siffatta prospettiva che il futuro intervento riformatore dovrà collocarsi, se vorrà ottenere risultati positivamente valutabili.

Quali, dunque, gli elementi indispensabili per riempire di contenuto la legge delega? Per rispondere a questo interrogativo, occorre a mio avviso partire dall'art. 1, comma 1, lett. g) del d.d.l., disposizione che spalanca le porte su un vero e proprio universo, indicato con la formula "ruolo e responsabilità del sistema e degli operatori di protezione civile".

Si tratta, evidentemente, di individuare in quale direzione tale ruolo e tali responsabilità debbano essere declinati, facendo uno sforzo di concretizzazione indispensabile anche per evitare di dare una delega in bianco al Governo, che facilmente potrebbe infrangersi, per eccessiva indeterminatezza, sugli scogli del sindacato della Corte costituzionale, laddove l'organo esecutivo dovesse decidere di esercitare i propri poteri delegati anche sul terreno dei criteri di imputazione penale. Bisogna, quindi, prevenire innanzi tutto un problema formale di questo genere, evitando di delegare troppo estesamente al Governo e facendo in modo che almeno i

³ Limitando i riferimenti ai casi più noti, ancorché non recentissimi, si ricordano le favorevoli valutazioni contenute in UNISDR, *The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe*, 2009, p. 23 e in OECD, *Review of the Italian National Civil Protection System*, 2010, p. 76.

principi fondamentali ai quali dare attuazione, soprattutto sul versante della responsabilità, siano chiaramente individuati e definiti dal Parlamento.

Io credo, quindi, che il primo passo da fare, tenendo conto dell'esperienza di chi l'attività di protezione civile la vive e la pratica tutti i giorni, sia procedere a una descrizione chiara, non solo dei compiti, ma anche delle metodologie adoperate nell'ambito di tale operatività: in particolare, sarebbe opportuna, a mio avviso, una perimetrazione concettuale di quelle metodiche di valutazione (*assessment*), di analisi (*analysis*) e di gestione (*management*) del rischio, concretamente utilizzate per fronteggiare *quegli specifici rischi* che la protezione civile è chiamata a dominare.

Fausto Giunta ha meritoriamente ricordato un punto sul quale anch'io mi soffermerò tra un attimo, perché secondo me offre una chiave di lettura importante all'intera questione, ossia che la protezione civile ha strutturalmente a che fare con rischi esogeni, rischi a base naturale che essa non contribuisce a determinare e rispetto ai quali, talvolta, persino parlare di prevenibilità degli eventi lesivi può non essere del tutto appropriato (si pensi al rischio connesso alla possibilità di eruzioni vulcaniche in aree fortemente urbanizzate, come ad esempio quella del Vesuvio: è del tutto ovvio, qui, che il potenziale impatto catastrofico di tali calamità si trasforma in un'assai limitata governabilità da parte dell'uomo, che può solo concretizzarsi in forme di limitazione e minimizzazione del danno, che assai difficilmente può essere del tutto evitato). E allora, qual è l'effetto positivo che una precisazione dei compiti e delle attività della Protezione civile, soprattutto per quanto riguarda le metodologie di previsione, stima e gestione del rischio, può portare anche all'interno delle aule di giustizia? Innanzi tutto, essa avrebbe l'effetto di fornire delle coordinate precise all'accertamento processuale demandato ai consulenti tecnici, evitando il fenomeno pernicioso della cosiddetta "scienza da tribunale", che si sedimenta e si accredita facendo leva più sui bisogni di imputazione tipici della materia giuridica, che non sull'effettivo sapere tecnico condiviso tra gli esperti del settore. Se, finalmente, si riuscisse ad affidare all'esperienza maturata effettivamente dagli operatori la fissazione delle regole da seguire, laddove se ne presenti la necessità, nella valutazione giudiziale dei loro comportamenti, si otterrebbe il benefico effetto di portare nel processo la migliore scienza ed esperienza disponibile nel settore scientifico di riferimento, assicurando un significativo passo in avanti nella qualità della nostra giurisprudenza.

Quando elementi così determinanti, infatti, non vengono chiariti *ex ante* in via normativa, ma elaborati e costruiti *ex post*, nel contesto del singolo procedimento giudiziario, il rischio di allontanarsi dai sentieri tracciati dalla migliore elaborazione scientifica diventa esponenzialmente maggiore, specialmente laddove si consideri che, fatalmente, il singolo consulente tecnico o il singolo perito vengono spesso selezionati sulla base di rapporti diretti con il magistrato inquirente o con quello giudicante, magari sulla base di *pedigree* accademici che – lasciatelo dire a me che, facendo parte di questo mondo, non sono sospettabile di critiche preconcepite e qualunque – non sempre sono garanzia di effettivo aggiornamento e di reale affidabilità di chi è chiamato a svolgere questi ruoli così delicati. Tanto più che l'esperto, soprattutto in contesti di elevata complessità scientifica, non di rado finisce con l'assumere un'autentica funzione oracolare, con il giudice e il pubblico ministero che vi si rivolgono con lo stesso approccio fideistico con il quale, nell'antichità, ci si rivolgeva agli aruspici per ottenere il responso al quale affidare il proprio convincimento e la propria decisione.

Pertanto, io credo che una chiara perimetrazione legislativa dei compiti e delle metodologie da seguire (anche assicurandone un aggiornamento costante su base regolamentare, purché nell'ambito di una cornice tracciata con sufficiente determinatezza dal Parlamento), consentirebbe di tracciare in maniera precisa la strada da percorrere anche nell'accertamento giudiziale delle responsabilità, evitando che chiunque, in ogni singolo processo, possa tracciarsene una differente, a proprio uso e consumo, in una polverizzazione del sapere scientifico difficilmente dominabile da parte del singolo ufficio giudiziario.

Un altro profilo al quale occorre prestare particolare attenzione, in virtù della delicatezza del tema, è quello relativo alle posizioni di garanzia. Occorre qui ribadire, a mio avviso, il principio secondo cui è possibile attribuire poteri effettivi di impedimento e prevenzione degli eventi lesivi solo a patto che al soggetto individuato quale garante siano rese disponibili risorse adeguate per svolgere in maniera efficace i propri compiti. Da questo punto di vista, le clausole di invarianza del bilancio dello Stato, che sovente accompagnano i provvedimenti legislativi di riforma, sono uno scomodissimo compagno di viaggio, che se spesso appare indispensabile prevedere, in taluni casi – tra i quali certamente rientra quello che ci occupa – sembra invece impossibile accogliere, pena il radicale snaturamento delle dinamiche che caratterizzano il Sistema di protezione civile.

Un esempio, tratto da un altro settore dell'ordinamento, consentirà di spiegare meglio quale sia il rischio che intendo segnalare: nell'ambito delle recenti riforme in materia di lotta alla corruzione nelle pubbliche amministrazioni, al Responsabile della Prevenzione della Corruzione sono stati affidati dei compiti assai delicati, volti a impedire il verificarsi di fenomeni corruttivi, un po' come nell'ambito dell'attività di protezione civile agli operatori è affidato il compito di prevenire il verificarsi di certi rischi. Ebbene, l'aver progettato un'articolata struttura normativa che però non assicura al singolo agente, nella realtà empirica, quelle risorse che gli sarebbero davvero essenziali per presidiare efficacemente il rischio affidato al suo controllo, pone la delicata questione di trasformare i connotati più genuini di quello che vorrebbe essere – negli auspici teorici del legislatore – un sistema improntato a obiettivi di prevenzione, nei tratti inquietanti di un meccanismo volto esclusivamente ad aggiungere, nella concreta esperienza della prassi, un ulteriore livello di responsabilità, al quale “presentare il conto” nel momento in cui le cose dovessero, in effetti, andare male. Così, una volta che sia stata accertata l'avvenuta corruzione di un pubblico ufficiale con sentenza passata in giudicato, ecco che il Responsabile della Prevenzione potrà essere chiamato a rispondere del fatto che non ha saputo evitare, tanto in sede erariale quanto in sede disciplinare.

Detto in termini più espliciti: la mancata precisazione del sistema delle posizioni di garanzia e, soprattutto, dei poteri e delle risorse messe a disposizione degli operatori di protezione civile, porta inevitabilmente con sé il rischio che, nella prassi, il ricoprire un ruolo nella catena di comando equivalga, fatalmente, a fondare un'attribuzione di responsabilità per qualsiasi evento lesivo non scongiurato, secondo inaccettabili schemi di responsabilità presunta o “da posizione”. La legge, naturalmente, non vuole che sia così e infatti richiede che sia accertata una colpa dell'operatore nello svolgimento dell'attività di prevenzione, ma il terreno della colpa – come hanno detto benissimo tutti coloro che mi hanno preceduto, rendendo quindi inutile qualsiasi ulteriore considerazione sul punto – è un terreno assai accidentato e scivoloso, soprattutto quando si debba valutare la condotta dell'agente una volta che l'evento avverso si sia già realizzato. Per questo occorre prestare attenzione a non creare posizioni di garanzia di pura “facciata”, volte a favorire l'individuazione di facili capri espiatori, in luogo della promozione di meccanismi autenticamente preventivi.

Vi è poi un'altra questione che merita di essere approfondita e che, in parte, è già stata anticipata nell'intervento del presidente Sirena. Alludo alla

progressiva diffusione di comportamenti a carattere “difensivo”, a seguito del pervasivo controllo penale sull’attività degli operatori di protezione civile. A tale proposito – come non mancheranno di far notare Marco Altamura e Luca Ferraris nel loro contributo – si è osservato un vero e proprio paradosso nel rapporto esistente tra effettiva capacità previsionale e rischio di contenzioso giudiziario, nel settore della protezione civile. In estrema sintesi, gli studi sin qui condotti⁴ hanno rilevato come vi sia una vera e propria relazione di proporzionalità inversa fra “accuratezza previsionale” e “probabilità di essere sottoposti a un procedimento penale”, tale per cui – in modo a dir poco singolare – sono proprio gli operatori migliori quelli che rischiano maggiormente di essere sottoposti a processo. Come si spiega questo apparente controsenso? Per rispondere a tale interrogativo, bisogna prestare attenzione a quelle regioni nelle quali si osserva il maggior numero di indagini e di processi connessi al fallimento dell’attività preventiva svolta dagli operatori di protezione civile. Non è un caso che tali regioni siano proprio quelle in cui l’attività previsionale raggiunge i risultati migliori: la capacità di prevedere correttamente l’evolversi di un determinato rischio (ad esempio, il rischio di alluvione connesso al verificarsi di precipitazioni temporalesche), infatti, è tanto più elevata quanto più basso è il numero di “false allerta” lanciate dall’operatore. L’obiettivo di ridurre il più possibile i falsi allarmi, tuttavia, pur encomiabile nell’ottica di raggiungere la massima precisione possibile dell’attività predittiva, comporta *inevitabilmente* anche un maggior numero di “mancate allerta”, che si risolvono in eventi lesivi in relazione ai quali è in radice mancante l’attività preventiva utile ad evitarne il verificarsi.

Senonché, è del tutto evidente che se la strategia comportamentale dell’operatore, invece di rimanere ancorata all’obiettivo di fornire la migliore previsione possibile, assume connotazioni di tipo “difensivo” e si orienta a minimizzare il rischio di “mancate allerta” (e, dunque, il rischio di essere chiamati a rispondere di eventi lesivi non previamente annunciati), anche a costo di far crescere significativamente il numero di “falsi allarmi”, il risultato sarà quello di un radicale snaturamento delle finalità stesse dell’attività di protezione civile, in un evidente cortocircuito tra “prevenzione dei rischi naturali per la collettività” e “precauzione rispetto al proprio personale rischio giudiziario”.

⁴ Cfr. M. ALTAMURA, L. FERRARIS, *Relazione al convegno “La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità”*, cit., p. 30.

Si tratta, senza dubbio, di un orizzonte particolarmente preoccupante e con il quale, evidentemente, il legislatore è chiamato a fare i conti, nel tentativo di sciogliere, prima che diventi autenticamente inestricabile, questo nodo gordiano. Ma come raggiungere un simile obiettivo? Una possibile soluzione, a mio avviso, è quella delineata dal regolamento n. 376 del 2014 dell'Unione europea in materia di aviazione civile, il quale rappresenta un modello paradigmatico, che certamente può essere applicato con profitto anche nel settore di cui ci occupiamo. In buona sostanza, uno degli elementi cardine del Regolamento è il principio per cui è fondamentale apprendere dagli errori. Il presidente Sirena ha già ricordato l'articolo 16, mentre io vorrei focalizzare l'attenzione su alcuni dei "considerando" del Regolamento, in particolare quelli contenuti ai numeri 33, 34 e 35, che scolpiscono icasticamente le stesse esigenze che connotano il Sistema di protezione civile. Semplificando al massimo quanto è lì affermato, la lezione da trarre – mi sia consentito ripeterlo – è che si apprende esclusivamente dagli errori e che dunque tutte le attività di *reporting*, siano esse riferite ad eventi avversi oppure a situazioni nelle quali, fortunatamente, un errore procedurale non si è concretizzato in un evento lesivo (*near misses*), devono poter essere effettuate dall'operatore in condizioni di assoluta sicurezza e fuori da qualsiasi approccio colpevolizzante (si parla, in proposito, dei c.d. sistemi *no blame*). Insomma, non bisogna avere paura di aprire i propri armadi, anche se dentro vi si potrà trovare qualche scheletro: si tratta di un approccio ineludibile, infatti, per raggiungere l'obiettivo di migliorare gli standard di funzionamento di qualsiasi sistema organizzativo complesso.

Sul punto, il legislatore può facilmente intervenire per assicurare efficacemente l'operatività di tali "condizioni di assoluta sicurezza", stabilendo che le informazioni emerse nell'attività di *reporting* rimangano rigidamente confinate al contesto del miglioramento qualitativo delle attività di protezione civile ed escludendone espressamente qualsiasi utilizzabilità a scopo giudiziario-afflittivo, tanto sul fronte disciplinare, quanto su quello della responsabilità civile e penale.

A tal proposito, approfittando del fatto che ci è concessa l'occasione di scrivere una norma che possa essere realmente all'avanguardia, vorrei però spingermi ancora oltre, segnalando l'indispensabilità di un sistema volto ad assicurare idonei meccanismi di segnalazione protetta (si tratta del ben noto universo del c.d. *whistleblowing*), strumento indispensabile per individuare tempestivamente i potenziali punti di crisi delle strutture organizzative complesse. Sarà necessario, a mio avviso, che la legge si faccia carico anche

di questo problema, prevedendo pratiche per favorire e proteggere i segnalanti, quando consentano di correggere elementi di criticità nel *modus operandi* del Sistema di protezione civile.

Mi avvio rapidamente alle conclusioni, con qualche ulteriore, brevissima, riflessione.

La prima, mi pare opportuno riprenderla proprio dalla relazione di Fausto Giunta: io credo, sinceramente, che non si debba avere paura del principio di uguaglianza. Si tratta di un canone costituzionale fondamentale, che talvolta è però addirittura tramutato in una sorta di *Moloch*, di fronte al quale qualsiasi regola che possa configurarsi, anche astrattamente come eccezione, sembra destinata inevitabilmente a soccombere, incorrendo negli strali della Corte costituzionale. Tali considerazioni sono state frequentemente riproposte in dottrina, da ultimo in relazione all'art. 3 del c.d. "decreto Balduzzi", rispetto al quale ci si è chiesti, da più parti, per quale ragione ai medici dovrebbe essere assicurata una sindacabilità penale meno estesa di quella prevista per ogni altra categoria professionale, così come previsto dal legislatore attraverso la esclusione della responsabilità degli operatori sanitari "per colpa lieve". Si tratta di un'obiezione che ho sentito sollevare in tanti convegni, eppure, a mio parere, si tratta di un timore eccessivo, o comunque mal posto, perché l'uguaglianza va sempre vista attraverso il prisma della ragionevolezza e va declinata sulla base della oggettiva sovrapponibilità (o meno) delle situazioni che devono essere normativamente disciplinate. Come osservato correttamente da Giunta, quando si fronteggiano rischi che il soggetto non ha creato (come nel caso degli esercenti professioni sanitarie o degli operatori di protezione civile), la situazione è strutturalmente diversa rispetto a quella che si ha quando l'agente è titolare, in prima persona, di un potenziale di rischio che egli stesso ha contribuito a creare: pertanto, soluzioni legislative differenziate, in tema di imputazione degli eventi lesivi conseguenti a una gestione scorretta del rischio, non sono affatto precluse in radice, potendo trovare adeguata giustificazione, sotto il profilo della ragionevolezza e del canone di uguaglianza sostanziale, nella diversità delle realtà empiriche oggetto di disciplina.

Un'altra ragione a sostegno di un intervento legislativo in questa materia può essere poi ravvisata nella natura peculiare delle regole cautelari, che qui, come del resto anche in altri ambiti (di nuovo, il campo aeronautico e quello medico forniscono utili spunti di comparazione), sono per lo più basate su specifici protocolli, che ulteriormente possono contribuire a caratterizzare i

meccanismi di imputazione penale in senso differente rispetto ad altri settori, senza necessariamente determinare una violazione del principio costituzionale di uguaglianza.

Inoltre, mi pare altresì decisivo osservare, nell'ottica fin qui considerata, che laddove si ponga, come qui, un problema evidente di proliferazione dei comportamenti "difensivi", che hanno come effetto quello di peggiorare gli standard di tutela offerti alla collettività, è dovere del legislatore intervenire per spezzare questa spirale: infatti, così come un medico che pratica medicina difensiva cura peggio i suoi malati, allo stesso modo un operatore di protezione civile che pensa innanzi tutto a non essere coinvolto in contenziosi giudiziari è un operatore che tutela peggio i cittadini. Si tratta di un dato da tenere ben presente, se si vuole davvero far sì che la riforma non si trasformi in un'altra occasione mancata per porre rimedio a un problema così delicato.

In questa prospettiva, se il decreto Balduzzi è stato certamente un primo passo in direzione del contenimento della medicina difensiva, per altri aspetti ha invece rappresentato una soluzione tecnicamente non ineccepibile, tanto per le formule normative prescelte (su tutte, il riferimento all'inedito concetto di colpa lieve, quando invece sarebbe stato più opportuno parlare di colpa grave), quanto per il contesto di riferimento, costituito da un provvedimento volto a tracciare una disciplina dei soli profili assicurativi, nel quale è entrata, *in limine* e un po' frettolosamente, una norma del tutto eccentrica, sul delicato tema della responsabilità del sanitario.

Qui, invece, mi pare si offra l'occasione di dare vita a una riforma organica, nel contesto di una cornice normativa coerente: pertanto, una norma sulla responsabilità che individui in dettaglio i parametri di valutazione della responsabilità per colpa grave, a fronte della violazione di regole cautelari individuate specificamente, attraverso protocolli e linee guida, può benissimo essere prevista, senza creare situazioni di attrito con il resto dell'ordinamento.

Infine, e qui davvero mi limito a una sola battuta, c'è un ulteriore tema, di taglio più generale, che meriterebbe a mio avviso di essere affrontato. Mi riferisco al riparto di competenza che, nel processo penale, esiste tra il Tribunale in composizione monocratica e quello in composizione collegiale: nella legislazione attuale, accade spesso che tre magistrati riuniti in collegio siano chiamati a occuparsi di fatti il cui accertamento è spesso del tutto piano e agevole, tanto in fatto quanto in diritto, mentre invece, ogniqualvolta si discute di disastri o omicidi colposi (si pensi a casi anche estremamente

complicati, per fatti indubitabilmente gravissimi, quali il terremoto dell'Aquila o il disastro di Sarno), la competenza a giudicare è legislativamente attribuita a un unico magistrato, chiamato a decidere in perfetta solitudine. Da questo punto di vista, allora, come ricordava Renato Bricchetti, forse il giudice d'appello non è soltanto più esperto e più lontano dal calore dei fatti, ma è anche un giudice che ha la possibilità di approfondire e discutere meglio casi complessi, proprio in virtù della composizione collegiale della Corte di secondo grado. Certo, non sempre la pluralità di soggetti è garanzia di un risultato giudiziario migliore, ma è innegabile, a mio avviso, che lo scrupolo e l'attenzione che derivano dal confronto dialettico siano un elemento al quale guardare con estremo favore. D'altronde, mi pare che la solitudine dell'operatore di protezione civile – di cui parlava, proprio nella relazione introduttiva, l'ingegner Curcio, sottolineando come il fatto di operare all'interno di un Sistema non consenta comunque di superare l'insopprimibile solitudine dell'operatore – non debba trovare il suo ideale rovescio della medaglia nella solitudine del giudice penale. Sarebbe allora importante, seppur evidentemente non nel contesto di una normativa specifica come quella dedicata al riordino della protezione civile, ma nell'ambito di una generale rivisitazione dei criteri di competenza previsti dal codice di procedura penale, prevedere una diversa ripartizione tra giudice monocratico e collegio, per i processi aventi ad oggetto eventi calamitosi e offensivi della pubblica incolumità.

Ultimo *input*, che però forse è il più importante di tutti: qual è il senso della pena, quando ci troviamo di fronte a calamità naturali come quelle che la protezione civile è chiamata a prevenire e gestire? È importante chiederselo, non perché la pena qui non abbia alcun senso, ma perché abbiamo bisogno di sapere qual è l'obiettivo concreto che auspichiamo di raggiungere, visto che l'art. 27 della Costituzione è sempre lì, a ricordarci che il senso del punire è la rieducazione del condannato, non altro. Non un desiderio di vendetta, né di mera afflizione nei confronti di chi, anche colpevolmente, abbia sbagliato. Sul punto, mi pare che in tutti i casi in cui si verificano eventi luttuosi connessi alla mancata attivazione di presidi prevenzionistici di protezione civile, la domanda principale posta costantemente dalle vittime, da chi ha dovuto piangere i propri morti, riguarda la comprensione di come e perché un evento di tal fatta sia potuto accadere. Una volta chiariti tali aspetti, la soddisfazione che deriva dall'esecuzione di una pena è davvero poca, pochissima cosa. E allora, sotto questo profilo, io credo che proprio sul terreno degli illeciti colposi, a tutti i

livelli – ma soprattutto qui, in un contesto in cui c'è un rischio del quale il soggetto agente non è responsabile e l'unico rimprovero che, alla fin fine, gli si può muovere è quello di non essere riuscito a salvarci – i meccanismi di amministrazione della giustizia penale diversi dall'irrogazione di una pena detentiva o pecuniaria possono esprimere al meglio le proprie potenzialità. Gli standard offerti dalla giustizia riparativa, cioè da forme di giustizia volte alla mediazione del conflitto, alla ricucitura del tessuto sociale strappato, in un rapporto responsivo tra offensore e offeso, sono qui particolarmente promettenti e un legislatore attento a questi sviluppi dovrebbe, a mio avviso, cogliere questa preziosa opportunità per scrivere, finalmente, una pagina realmente innovativa nella legislazione del nostro Paese. Grazie per l'attenzione.

MARCO ALTAMURA

Avvocato e Consigliere giuridico di Fondazione CIMA

E

LUCA FERRARIS

Professore di costruzioni idrauliche nell'Università di Genova

Dal 2009 Fondazione Cima conduce uno studio sul controllo giurisdizionale operato nei confronti di soggetti appartenenti, a vario titolo, al Sistema di protezione civile. Abbiamo realizzato una banca dati che contiene non solo le più importanti sentenze in merito, ma anche le indagini in corso: sappiamo, ad esempio, che ci sono – a oggi – 50 procedimenti penali pendenti, con oltre 150 indagati e casi che riguardano, di fatto, 17 regioni. Monitoriamo gli sviluppi conoscibili di queste indagini attraverso nostri ricercatori e, alcune volte, anche in collaborazione con magistrati, avvocati e periti.

Sulla base di questo studio abbiamo quindi osservato delle criticità: nella legge, nella giurisdizione, nella società e nel sistema di protezione nazionale.

La criticità sul fronte normativo è riferibile alla quantità e qualità delle disposizioni: possiamo infatti parlare di “alluvione normativa” sia per il continuo susseguirsi di leggi, sia per il fatto che queste, di solito, sono legate a eventi calamitosi, con tutto il portato di emotività che ne consegue.

Abbiamo poi una criticità nella pianificazione, soprattutto nella misura in cui questa dovrebbe essere strumento sia di protezione civile sia di governo del territorio: come va realizzato il coordinamento previsto dalla normativa?

C'è il tema degli attori, delle figure chiave del sistema: dell'intreccio delle loro competenze e dell'effettiva possibilità di operare secondo quanto di spettanza. Si guardi solo al sindaco e mi si consenta una provocazione: “il sindaco massima autorità, minime risorse”.

Altra criticità normativa: la legge parla genericamente di obblighi di informazione. Quali obblighi? La norma non lo specifica, né tratta la questione della comunicazione che è lo strumento dell'informazione.

In questo quadro critico i diritti dei cittadini si sono espansi; con l'effetto di affidare agli operatori di Protezione civile tutta una serie di corrispondenti posizioni di garanzia nonostante si versi in un settore particolare, che è quello dell'incertezza scientifica e della discrezionalità della scelta.

Infine abbiamo osservato la criticità nella giurisdizione: i consulenti del pubblico ministero sono spesso scelti su base fiduciaria; il quesito all'esperto è molte volte del tutto generico. Abbiamo anche notato la scarsa conoscenza del Sistema di protezione civile: in un caso il perito è arrivato a dire "si poteva prevedere, perché il modello che ho fatto io, il modello sperimentale che ho fatto io, mi diceva che l'evento si sarebbe verificato". Un modello fatto da lui?! E ha anche detto: "la Protezione civile avrebbe potuto dare un allarme generico". Generico?! Si giunge così ad inventare il sistema.

Altro nodo problematico è quello della ricostruzione dell'evento il quale – come già ben detto da chi mi ha preceduto – è effettuato con il senno di poi; di un agente modello che assume forma compiuta sempre dopo l'accadimento dei fatti.

Le criticità nelle indagini preliminari sono le stesse del giudizio di responsabilità: in quest'ultimo abbiamo la sensazione che si sia passati da una colpa per l'evento ad una colpa per il rischio di evento; viene prospettato, secondo la sentenza Sarno, una figura di agente modello che non trova riscontro tanto nella legge quanto nella produzione giurisprudenziale, così da far dire a Fausto Giunta – in un precedente convegno – trattarsi di "pupazzo nelle mani del giudice ventriloquo". L'agente modello diventa allora un soggetto a cui di volta in volta si può chiedere qualsiasi cosa, gli si può far fare qualsiasi cosa e dunque è il soggetto perfetto per diventare il capro espiatorio.

Infine abbiamo osservato delle criticità nella società. Il cittadino, ad esempio, intende la protezione civile non come un dovere civico, ma come un diritto: un diritto alla propria incolumità e alla salvaguardia dei propri beni. Lo Stato è inteso come un soggetto fornitore di servizi che deve intervenire a seguito di calamità in favore dei singoli e delle comunità; e siccome poi in effetti interviene – poco o tanto ma interviene – si lascia spazio a concezioni sostanzialmente paternalistiche con effetti deleteri.

Critico è altresì il modo con cui i *media* affrontano le questioni di protezione civile: all'imperativo delle famose tre esse – sesso, sangue e soldi – si è aggiunta la quarta, quella del "sensazionalismo". Osserviamo, inoltre, come la comunità scientifica faticchi a spiegare la complessità, consentendo così, di fatto, ai *media* la banalizzazione delle cose.

Una forte criticità risiede poi nella politica: non è facile per un amministratore investire in prevenzione e ancor meno facile è chiedere ai cittadini di essere corresponsabili, perché questi cittadini un giorno saranno i loro elettori.

Abbiamo analizzato anche le criticità all'interno dello stesso Servizio Nazionale della Protezione Civile. La prima criticità è stata evidenziata benissimo dal precedente Capo del Dipartimento: i piani di emergenza comunali non ci sono in tutti i comuni. È stato condotto dal Dipartimento di Protezione Civile uno studio che ha evidenziato che in quasi il 30% dei comuni non c'è un piano di emergenza e laddove ci sono, spesso, sono atti puramente formali. Un'altra criticità che abbiamo osservato è che i Centri funzionali regionali – pilastro del sistema di allertamento – non si sono attivati tutti con la doverosa tempestività. Ci sono voluti dieci anni dalla direttiva del 2004 per farli attivare in ciascuna regione.

Un'altra criticità può essere riassunta con l'espressione "a ciascuno il suo": ogni regione, sulla base delle proprie prerogative, delle proprie competenze, si è data una propria forma di comunicazione dell'allertamento. Con un'iperbole qualcuno ha sostenuto che, partendo da Messina per giungere fino alla Valle d'Aosta, si poteva avere, per uno stesso evento meteorologico nazionale, le più svariate comunicazioni di allerta. La Corte costituzionale ha parlato di geometria variabile e questa geometria variabile sostanzialmente richiama la competenza di più livelli e più funzioni: in tempo di pace va benissimo, ma in emergenza i benefici di questo modello sono inferiori alle problematiche che presenta. E infine la comunicazione: questa non è affatto professionale, con gravi effetti sull'onere di informazione verso la popolazione.

Il *trend* crescente del numero di procedimenti penali aperti verso gli operatori di Protezione civile – figura 1 – non sembra essere correlato al numero di eventi anno che potenzialmente possono generare delle vittime. Il numero di procedimenti dal 2004 al 2014 è cresciuto di un ordine di grandezza, mentre il numero di eventi negli ultimi anni è oscillato intorno ai cento senza uno specifico *trend*.

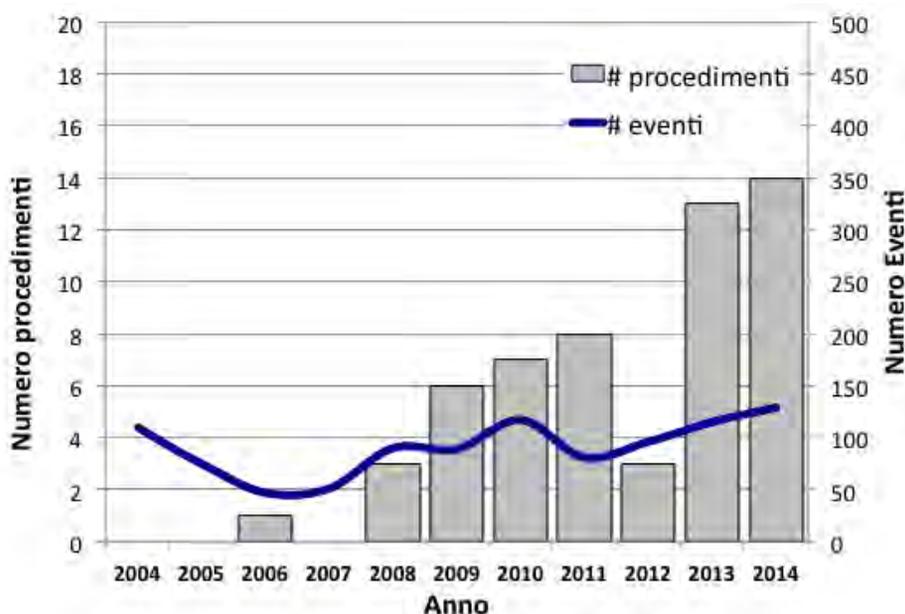


Figura 1: numero di procedimenti penali aperti verso gli operatori del Sistema di protezione civile verso il numero di eventi meteorologici per anno.

Mentre gli eventi estremi non crescono quanto i procedimenti, in figura 2 si osserva, su base nazionale, negli ultimi 7 anni, un deciso aumento del “precauzionismo” degli operatori di Protezione civile con un incremento significativo del numero di sovrastime che vengono percepite dai cittadini come false allerta (linea marrone).

Questo eccessivo “precauzionismo” nei fatti è a discapito del numero di previsioni corrette come si evince dalla linea azzurra, tanto è vero che nel 2014 il numero di allerta false ha superato il numero delle corrette, non introducendo nessun beneficio sulle mancate allerta (linea viola), che rimane basso, ma costante negli anni.

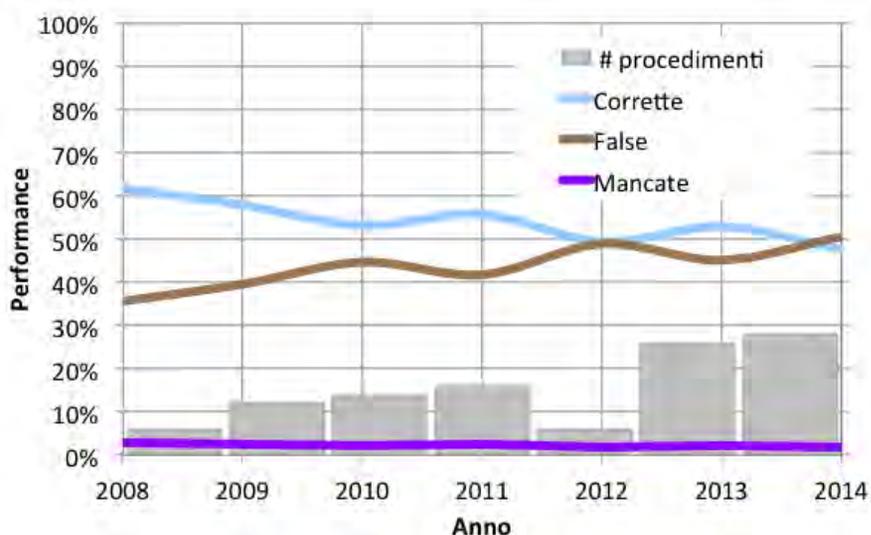


Figura 2: trend a scala nazionale allerte corrette, false e mancata. Il grafico ad istogramma rappresenta invece l'andamento del numero di procedimenti penali aperti. Si evince una correlazione positiva tra la crescita dei procedimenti penali ed il numero di false allerta.

Se la stessa analisi la conduciamo per ogni singola regione, figura 3, scopriamo che esistono due gruppi omogenei di regioni: il primo composto dalle regioni che chiameremo “virtuose”, a sinistra del grafico, dove il numero di previsioni corrette è decisamente maggiore delle false allerta, il secondo composto dalle regioni che chiameremo “precauzioniste” dove le false allerta superano di gran lunga le corrette.

Se invece ci soffermiamo sulle barre viola che rappresentano la percentuale delle mancate allerta viene in tutta evidenza il cosiddetto “paradosso del previsore”: le regioni più “virtuose” rischiano di incorrere in un procedimento penale sei volte maggiore rispetto alle regioni “precauzioniste”.

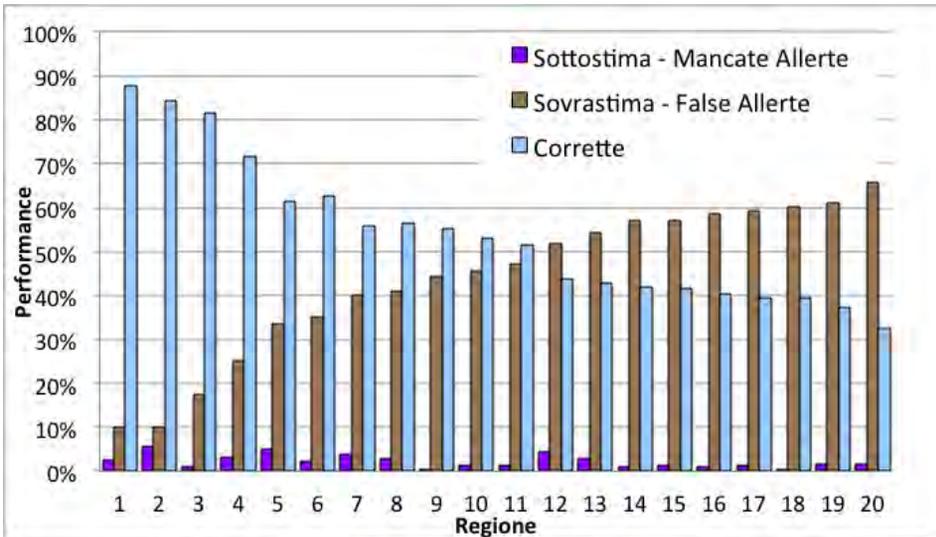


Figura 3: percentuale di allerte corrette, false e mancate per ogni singola regione, dal 2008 al 2014.

Ancora numeri. In figura 4 sono infine riportati, per regione, il numero di giorni per anno in cui gli operatori emettono un'allerta rossa (l'allerta più grave) che sono in media dell'ordine dei 3-5 giorni per anno in ciascuna regione.

Se noi adottassimo rigorosamente i principi della sentenza Sarno, ovvero ogni qual volta che abbiamo una previsione con probabilità non nulla che si possa realizzare un evento critico emettiamo l'allerta più grave, il numero di giorni di allerta rossa passerebbero da 3-5 giorni/anno a più di 100 giorni/anno (somma delle allerte rosse, arancioni e gialle); ciò significa che per più di tre mesi all'anno dovremmo convivere con scuole chiuse, case evacuate, limitazioni di traffico, eccetera.

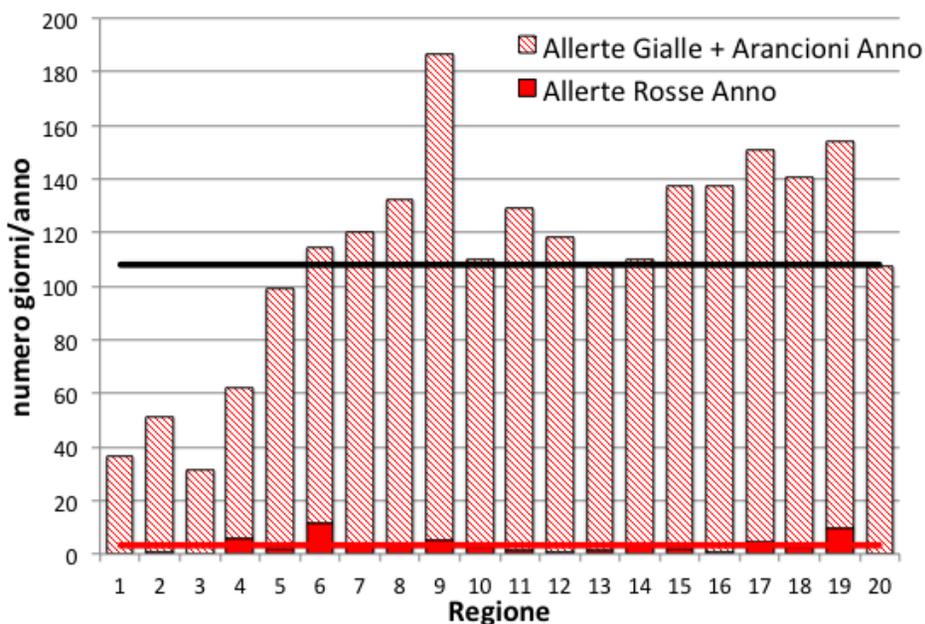


Figura 4: numero di giorni per anno, distinti per Regione, di allerta rosse e di allerta gialle più arancioni.

Dall'esame delle criticità emerse e considerando gli effetti del precauzionismo e della "protezione civile difensiva", ci siamo resi conto che occorre assolutamente prospettare soluzioni e questo è stato il lavoro che abbiamo svolto in questi ultimi tre anni.

Una prima soluzione può essere data in ambito legislativo:

- differenziando il regime della responsabilità tra casi dove il rischio è derivato da un'attività d'impresa o comunque generato dall'operatore rispetto a quello dove il rischio è naturale;
- valorizzando la legge Balduzzi anche per settori quali quello della Protezione civile;
- realizzando una specificazione rigorosa delle competenze e dei doveri in capo a precisi soggetti per rendere certe e chiare le posizioni di garanzia;
- favorendo l'adozione di procedure e protocolli;

- e) disponendo che la pianificazione d'emergenza comunale avvenga con metodi partecipativi ed inclusivi delle popolazioni esposte, per giungere a un rischio accettato e non soltanto calcolato (e magari prevedendo che questa pianificazione venga validata a livello regionale);
- f) introducendo nei percorsi formativi della magistratura e dell'avvocatura, la tematica dell'incertezza nell'ambito della responsabilità professionale.

In ambito di indagini preliminari abbiamo individuato le seguenti soluzioni:

- a) introdurre un contributo esperto a mezzo di soggetti quali lo stesso Dipartimento di Protezione Civile o centri di competenza del servizio nazionale, così come avviene per l'inchiesta marittima o aeronautica dove svolgono importanti funzioni le Capitanerie di Porto e l'Enac e il contributo non sia soltanto del consulente del pubblico ministero, ma di un soggetto collegiale;
- b) anticipare il contraddittorio tecnico e far sì che il quesito sia il più possibile condiviso tra le parti;
- c) utilizzare la tecnica della *forensic investigation of disaster* utilizzata dalle Nazioni Unite, in cui ci si domanda non solo che cosa è successo e chi è stato, ma perché è successo.

Abbiamo prospettato delle indicazioni anche per la fase del giudizio, quali:

- a) operare una rigorosa ricostruzione del fatto storico, calandolo nel contesto effettivo in cui si trova ad agire l'operatore;
- b) valutare il nesso di causa in stretta aderenza ai principi della sentenza Franzese e non limitarsi ad un mero richiamo formale degli stessi;
- c) il giudice deve farsi carico di specificare quale sia il comportamento alternativo lecito e ciò sia per assolvere l'onere di dare conto, che per contribuire a formare un codice di comportamento per l'operatore, credibile e razionale;
- d) i parametri di previsione di un evento dovrebbero essere riconosciuti dentro le soglie esistenti e non formarne di nuove utilizzando categorie catastrofiste;
- e) la precauzione dovrebbe essere considerata la regola dell'agire e, dunque, riconoscere la legittimità di una scelta che – magari poi sbagliata – si è fondata su un corretto agire.

A questo punto abbiamo chiesto al Sistema di protezione civile di provare ad adottare alcune soluzioni da noi individuate, cioè abbiamo cominciato a dire: perché non proviamo ad avere un sistema interno capace di verificare la rispondenza tra i comportamenti dell'operatore e le norme da seguire? Diamoci al nostro interno delle regole di *compliance*, facciamo verifiche e controlli, accertamenti sull'errore, proviamoci; accettiamo la fatica e la pazienza di una pianificazione d'emergenza con i cittadini; proviamo a fare validare le procedure affinché non siano autoreferenziali, ma siano verificate da terzi soggetti. Diamoci regole di *traceability*, non intendendo con questo soltanto trasparenza, ma intendendo tracciabilità, cioè il fatto di mettere in condizione un controllore di guardare *ex post* che cosa si è fatto prima: qualcosa di simile alla scatola nera, il diario clinico. Il tutto per consentire di comprendere le motivazioni della scelta nel contesto della situazione reale.

Abbiamo inoltre prospettato soluzioni anche nella società civile: pianificazione d'emergenza partecipata dai cittadini, esercitazioni, autoprotezione dei singoli e resilienza di comunità.

Vi chiederete: queste indicazioni emerse dal vostro studio, le vostre soluzioni, si sono trasformate in buone pratiche? Ecco quanto abbiamo osservato al proposito.

Una buona pratica in ambito normativo è quella che deriva dal legislatore comunitario: la Direttiva 2000/60 CE (direttiva "Alluvioni") prevede che i piani di gestione del rischio si facciano con sistemi partecipativi. Confidiamo non si faccia però una partecipazione "all'acqua di rose", cioè con un semplice accesso alle informazioni, ma in maniera più sostenuta consultando le comunità e facendole esprimere. Una partecipazione autentica e attiva porterà ad una maggior senso di responsabilità, ad una consapevole accettazione del rischio e ad una migliore resilienza di comunità. Se avremo soltanto consentito un mero accesso alle informazioni avremo bassa resilienza e bassa condivisione delle responsabilità; se consentiremo ai cittadini di consultare i documenti e ageveremo la comunicazione avremo una buona responsabilità e resilienza; ma soltanto con una partecipazione attiva avremo forte resilienza e corresponsabilità.

Buone pratiche nella giurisdizione sono rinvenibili in una indagine penale che Fondazione Cima ha seguito direttamente e, inoltre, in un principio di diritto affermato in una recente sentenza di Cassazione.

L'indagine riguardava una esondazione di un torrente ligure che aveva provocato forti danni; il pubblico ministero sosteneva l'ipotesi di una

responsabilità degli amministratori locali che avevano fatto scadere le autorizzazioni di alcuni manufatti in alveo, senza provvedere allo loro eliminazione o adeguamento sulla base di nuovi studi idraulici. Il pubblico ministero si è tuttavia orientato a rivolgersi a Fondazione Cima – nella veste di centro di competenza – e la consulenza ha provato ad operare con il criterio del giudizio contro fattuale, cioè la verifica di cosa sarebbe accaduto se gli amministratori avessero fatto fare gli studi idraulici e le opere: l'alluvione si sarebbe data lo stesso? Si sarebbe data in egual misura? Si è concluso che l'alluvione si sarebbe data lo stesso, perché l'evento era eccezionale.

L'altra buona pratica l'abbiamo individuata in una sentenza di Cassazione (Cass. pen., sez. IV, 24528/14) che sembra deporre per un diritto penale dal volto umano perché viene valutato appieno il contesto dell'agire – in quel caso di emergenza ed urgenza – e si è predicato il principio per cui “nell'emergenza anche le cose facili sono difficili”.

Continuando sulle buone pratiche esaminate, passiamo a quelle che riguardano la società civile. Sicuramente la campagna nazionale “io non rischio”, coordinata dal Dipartimento della Protezione Civile. I volontari locali, opportunamente formati, incontrano i cittadini e creano un legame tra la conoscenza del rischio e le norme di autoprotezione. Senza questo legame le norme di autoprotezione non riusciranno mai a radicarsi.

Ci sono poi una serie di comuni in Liguria, in Toscana, in Emilia Romagna dove iniziano a sperimentarsi i primi piani di emergenza “partecipati”. E che cosa sono questi piani di emergenza partecipati? Sono percorsi di buona amministrazione nei quali i partecipanti assumono degli impegni; dove parti fondamentali del piano – quali la mappatura del rischio e la comunicazione – sono stati revisionati con il contributo dei cittadini, che sono così diventati protagonisti di questo piano. Così facendo i piani di emergenza diventano ben più di un semplice atto amministrativo, sono un impegno della comunità a non rischiare. Pensiamo che a quei cittadini così coinvolti – quelli di Quiliano, di Montelupo e dell'Emilia-Romagna – non sarà più consentito dire “non lo sapevo, non ero stato avvertito” .

Anche nel Sistema di protezione civile abbiamo trovato buone pratiche. Una buona pratica è la sperimentazione di un'inchiesta interna, fatta a valle di un evento disastroso avvenuto a Genova, dove gli operatori del Centro funzionale hanno accettato, con grande coraggio, di sottoporsi all'esame critico descrivendo il loro comportamento effettivamente svolto ed accettando che fosse verificato da Fondazione Cima rispetto alla legge e alla

migliore scienza e ciò con l'obiettivo di non trovare tanto l'errore dell'operatore, ma piuttosto quello del sistema.

Altra buona pratica è sicuramente quella dell'omogeneizzazione a scala nazionale delle allerte attraverso i codici colore; inoltre la sperimentazione del Centro Funzionale della Regione autonoma della Valle d'Aosta di aver costruito una scatola nera – la piattaforma del previsore – dove vengono tracciate *ex ante* le valutazioni degli operatori, permettendo poi, ad eventuali controllori *ex post* di controllare la qualità dell'operato e di mettersi nuovamente nella situazione in cui ha agito l'operatore quando ha dovuto prendere quella decisione.

Infine, buona pratica è quella della redazione di protocolli per gli operatori: abbiamo potuto osservare quelli del Nucleo Tecnico Nazionale di valutazione di agibilità a valle di un sisma, che dettagliano i comportamenti che i tecnici devono tenere e li rendono, là dove possibile, molto stringenti.

Esaminate tutte queste esperienze ci siamo domandati se possiamo chiamarle pratiche o buone pratiche; la nostra proposta è che tutte queste pratiche, insieme alle tante altre sicuramente esistenti o che verranno, vengano messe in rete, sotto la regia del Dipartimento, in modo tale che si adottino le migliori e che si passi dal concetto dell'agente modello, alla volontà del sistema modello.

GIOVANNI CANZIO
Presidente della Corte di cassazione

Alla luce delle relazioni che mi hanno preceduto, mi sembra doveroso evidenziare come oggi siano state dette delle cose di straordinario rilievo. Per chi ha partecipato fin dagli esordi a questo ciclo di incontri, iniziato a Roma nel 2011¹, proseguito a Milano nel 2013² e giunto adesso a Siracusa al suo terzo appuntamento, risulta senz'altro evidente la progressiva evoluzione del dibattito. Le tematiche oggi affrontate sono in parte modificate e in parte approfondite rispetto al recente passato, ma quel che è più importante osservare è il rinnovamento “concettuale” che è scaturito da questo percorso. Mi pare, infatti, che si sia finalmente concretizzato quell'auspicio espresso qualche anno fa, ossia che vi fosse una contaminazione dei saperi e dei linguaggi fra “*chi valuta, chi decide e chi giudica*”³ e, con essa, una maggiore comprensione reciproca fra gli appartenenti al Servizio Nazionale della Protezione Civile e la magistratura.

Ciò premesso, e in considerazione di quanto è già stato magistralmente esposto dai relatori che mi hanno preceduto, mi limiterò in questa sede ad alcune brevi osservazioni volte a rievocare quanto di buono fatto fin qui e a esprimere alcuni auspici circa ciò che ancora si deve fare.

Come già ricordato dal prefetto Gabrielli, le origini di questo percorso condiviso risalgono essenzialmente al sisma aquilano del 2009 e alla gestione delle conseguenze di una simile tragedia, quando ci siamo trovati a vivere un'esperienza umana e giudiziaria connotata da forte drammaticità. È stato in quel frangente che, per la prima volta, abbiamo avvertito con forza la necessità di una riflessione approfondita su questi temi e ci siamo domandati se il modello di protezione civile vigente – e il controllo giudiziario che su di esso viene effettuato – fossero realmente adeguati a un

¹ Gli atti del convegno sono ora consultabili in AA.VV., *La Protezione civile nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica*, Edizioni ETS, Pisa, 2013.

² Gli atti sono pubblicati in AA.VV., *La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità*, Edizioni ETS, Pisa, 2014.

³ Con tale espressione – già utilizzata come oggetto del convegno del 2011 – si intende fare riferimento da un lato ai membri del Servizio Nazionale della Protezione Civile, chiamati a *valutare* il rischio e a *decidere* le azioni di risposta da intraprendere e, dall'altro, alla magistratura, incaricata di *giudicare* la correttezza dei comportamenti predetti.

contesto caratterizzato dalla necessità di fronteggiare le molteplici fragilità e le emergenze di questo Paese, di un territorio fragile ed esposto a innumerevoli rischi, sia naturali, sia – purtroppo – antropici.

Pur senza che sia necessario dilungarsi troppo sul punto, una delle numerose questioni emerse in quell'esperienza era relativa a come conciliare, da un lato, la consapevolezza della complessità dell'attività posta in essere dalla protezione civile, del trovarsi in un settore dominato dall'incertezza scientifica e dalla probabilità e, dall'altro, dalla comprensibile necessità di informazioni promananti dalle vittime – con cui vivevamo a stretto contatto in quei giorni – e che ci chiedevano, prima ancora che giustizia, risposte. Volevano sapere, volevano capire cos'era successo, com'era successo, che cosa si sarebbe potuto fare per evitare una simile tragedia.

Quello testé menzionato rappresenta, senza dubbio, un tema ancora attuale – al pari degli altri innumerevoli profili critici esposti nelle relazioni che mi hanno preceduto e che, visto il poco tempo a disposizione, non posso ora ricordare – e su di essi dobbiamo continuare a lavorare. Ciò non toglie, però, che i progressi avvenuti in questi anni sono stati straordinari. Intanto si è evoluto il concetto stesso di protezione civile, non solo – o non tanto – in virtù dei vari interventi legislativi che si sono susseguiti⁴, ma soprattutto in base alla concezione, alla mentalità, al modo di essere protezione civile oggi in Italia, che è un'eccellenza a livello mondiale. Non è certo un segreto, infatti, come siano frequenti le visite di esperti stranieri che vengono a formarsi proprio qui da noi, a prendere esempio dal nostro modo di fare. E guardate lo spostamento del relitto della Costa Concordia dall'Isola del Giglio è universalmente considerato un *unicum* di straordinaria importanza. Un'operazione che fa onore non solo alla protezione civile, ma all'intera nazione. Dobbiamo essere orgogliosi del nostro Sistema di protezione civile e grati per la preziosa attività che svolge.

⁴ Limitandosi agli interventi principali, si ricordano la Legge 24 marzo 2012, n. 27, *conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*; la Legge 12 luglio 2012, n. 100, *conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59 recante disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*; la Legge 15 ottobre 2013, n. 119, *conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*.

È quindi anche in virtù di questo, assieme ai “compagni di viaggio” con cui abbiamo intrapreso questa esperienza, ci è sembrato doveroso assumerci la responsabilità di professionisti, di uomini al servizio dello Stato, allo scopo di cercare di migliorare le condizioni di vita e di lavoro di tutti. Detto più esplicitamente, abbiamo ritenuto necessario intervenire per offrire qualche certezza in più ai soggetti coinvolti nel delicato compito della valutazione e gestione del rischio ai fini di protezione civile, ovvero un’attività che, ancora oggi, è profondamente dominata dall’incertezza, dalla complessità, dalla probabilità.

Ricollegandomi ancora una volta agli interventi odierni, ritengo che le parole pronunciate da Pietro Sirena – presidente della Quarta sezione penale della Corte di Cassazione, ossia proprio quella sezione che si occupa di colpa – siano ben evocative delle numerose difficoltà ancora presenti sul campo. Particolarmente emblematica, da questo punto di vista, la riflessione sulla sentenza di Sarno⁵ e sull’uso del termine “precauzione” che è stato adottato in quella pronuncia. Non posso che essere d’accordo con quanto detto. Se mi è consentito spendere qualche ulteriore considerazione sul punto, a me sembra che un’integrale applicazione dei principi espressi in quella pur importante decisione non ci porti a conclusioni appaganti sotto il profilo di quella ragionevolezza su cui si è in precedenza soffermato il presidente Bricchetti.

Seppure il quadro generale presenti ancora numerose criticità, ciò non di meno devo osservare come la situazione sia adesso mutata rispetto al recente passato. Difatti, fin dal primo incontro di Roma, nel 2011, ci eravamo interrogati sull’opportunità di coinvolgere il Legislatore in questa riflessione comune. Ebbene, oggi non solo abbiamo l’onore di avere qui con noi una rappresentanza del Parlamento, ma abbiamo finalmente una proposta di legge delega in materia di protezione civile sulla quale dibattere e confrontarci. Si tratta di una novità di straordinario rilievo che – inutile nasconderselo – è anche frutto del proficuo lavoro che abbiamo saputo portare avanti assieme in questi anni.

Il testo in parola, per quanto affetto da talune, inevitabili, imperfezioni, rappresenta già di per sé una prima risposta ad alcune delle domande che ci eravamo posti. Già da tempo, infatti, ci eravamo chiesti se il quadro normativo di riferimento fosse ancora adeguato o se, a seguito di quell’

⁵ Cass. pen., sez. IV, 3 maggio 2010, n. 16761, in *Cass. pen.*, 2011, pp. 82 ss.

“*alluvione normativa*” cui ha fatto prima cenno l’avvocato Altamura, avesse bisogno di una risistemazione. L’idea di procedere a una revisione complessiva della materia e alla collocazione di tutte le fonti in un unico *corpus* normativo va quindi senza dubbio salutata con favore, andando a risolvere in maniera definitiva – si spera – uno dei profili che hanno maggiormente contribuito al caos attualmente vigente in questo settore.

Per quanto concerne poi la decisione di procedere tramite legge delega, anziché con legge ordinaria, ritengo che si sia trattato di una valutazione del tutto condivisibile. La protezione civile, infatti, è materia di straordinaria delicatezza e complessità, che necessita di una disciplina profondamente meditata e che, per gli interessi collettivi che involge, deve essere sottratta allo scontro frontale fra maggioranza e opposizione.

Ciò premesso, ritengo pertanto preferibile che il Parlamento detti i principi generali, dia le direttive, arrivi perfino a definire dei criteri puntuali di intervento, ma che siano poi gli organi tecnici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell’Ambiente e, mi auguro, anche di quello della Giustizia – visti i numerosi profili di interesse coinvolti – a realizzare il tessuto normativo in adesione ai criteri e principi direttivi della delega. In questo modo si potrà pervenire finalmente a un quadro normativo organico che possa contribuire a risolvere talune delle criticità che ancora affliggono il settore.

Com’è già stato evidenziato in precedenza, un contributo efficace potrebbe giungere altresì dal ricollegarsi alle esperienze europee. D’altronde, questa è una materia nella quale sarebbe opportuna, se non una direttiva, quantomeno una raccomandazione, *soft law* che in tale contesto può dispiegare notevoli effetti positivi, come già avvenuto in materia di aviazione civile⁶.

Un altro punto emerso dalla discussione odierna, ma sul quale avevamo già avuto modo di soffermarci in passato, attiene alla struttura del sistema. È risaputo come la legge istitutiva del Servizio Nazionale della Protezione Civile⁷ sia stata fortemente improntata al principio di sussidiarietà, dando luogo a quella che è stata efficacemente definita come «*un’organizzazione*

⁶ Fra i provvedimenti di maggior rilievo è inevitabile fare riferimento al Regolamento UE n. 376/2014 concernente la segnalazione, l’analisi e il monitoraggio di eventi nel settore dell’aviazione civile.

⁷ Legge 24 febbraio 1992, n. 225, *Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile*.

policentrica a carattere diffuso»⁸. L'esperienza di questi anni, però, ci deve indurre a riflettere, perché questa estrema frammentazione di compiti fra vari soggetti non permette un'identificazione chiara e puntuale dei ruoli e delle responsabilità di ciascuno. Ciò ha ricadute negative innanzitutto dal punto di vista dell'efficienza del sistema, poiché questa parcellizzazione comporta talvolta un'estrema burocratizzazione delle attività, quando non dei veri e propri problemi di coordinamento fra i vari soggetti coinvolti. Inoltre, da un punto di vista più strettamente giuridico, l'attuale assetto normativo non consente un'attribuzione chiara e trasparente delle posizioni di garanzia in capo ai singoli individui incaricati delle attività di protezione civile. È auspicabile, quindi, che la riforma intervenga anche sotto questo delicato profilo.

Infine, occorre prestare attenzione ancora a un altro elemento fondamentale. Tutte le proposte sin qui avanzate e discusse sono importanti, ma non bisogna perdere di vista la necessità di un intervento legislativo che abbia a oggetto il processo penale. Com'è noto, è già stata presentata al Parlamento una proposta sul punto, un disegno di legge governativo che recepisce le indicazioni fornite dalla Commissione ministeriale che ho avuto l'onore di presiedere e a cui hanno partecipato alcuni illustri colleghi – fra i quali il presidente Bricchetti – nonché insigni rappresentanti dell'Accademia e dell'Avvocatura. Gli elementi portanti di questo disegno di legge sono in gran parte comuni a quelli oggi in discussione, ciò in quanto esso tende non solo a una semplificazione della normativa e della procedura, ma anche a dare maggiore trasparenza e chiarezza a questo settore, ridisegnando attentamente i poteri e i limiti delle parti e del giudice, senza però nulla togliere ai fondamentali diritti di difesa e del giusto processo. Al contrario, l'idea è di implementare ove possibile queste garanzie, ma senza che ciò avvenga a detrimento del principio della ragionevole durata del processo e assicurando altresì dei tempi certi di inizio e di conclusione dei procedimenti.

In ultimo, affinché tutto quanto detto e fatto finora non sia vano, occorre sempre essere consapevoli del fatto che, nei processi penali in questa materia, il giudizio di responsabilità postula valutazioni prognostiche

⁸ L'espressione, originariamente contenuta in Corte Cost., 30 ottobre 2003, n. 327, in www.giurcost.org, è stata successivamente ripresa in altre sentenze della Corte, nonché in numerosi altri scritti in materia di protezione civile.

postume ma *ex ante*. Qualora ci facessimo fuorviare dal senno del poi e ragionassimo effettuando apprezzamenti delle condotte *ex post*, infatti, non assicureremmo equità, giustizia, ragionevolezza delle conclusioni.

Quindi, concludendo, quali sono i canoni cui bisogna attenersi nel giudicare i comportamenti di chi si occupa di protezione civile? La mera precauzione? Non mi sembra. Prevedibilità ed evitabilità ragionevoli e in concreto? Questa è la risposta, il terreno moderno del concetto di colpa sul quale occorre muoversi.

Infine, vorrei concludere come ho concluso l'altro giorno in Cassazione, insieme al presidente Legnini, un dibattito sulla responsabilità civile dei magistrati. Medicina difensiva? No, grazie. Giustizia difensiva? No, grazie. Oggi dico, protezione civile difensiva? No, grazie. Il Paese non lo vuole, non ne ha bisogno, ne risentirebbe gravemente e inoltre sarebbe a rischio la legittimazione degli operatori del settore.

CONCLUSIONI

RAFFAELLA MARIANI

*Deputata Partito Democratico Commissione Ambiente – Relatrice
alla Camera della Proposta di Legge per il riordino della Protezione
Civile*

Ringrazio molto il Dipartimento per averci invitato qui, insieme alla Fondazione Cima.

Questo è l'approccio che noi auspicheremmo in ogni occasione, soprattutto quando si devono affrontare temi come quello che affrontiamo oggi, e che chiamano in causa la responsabilità del legislatore. Il giudizio comune, a volte anche troppo generalizzato, che viene dato dai rappresentanti del Parlamento, anche riguardo a responsabilità che, naturalmente, portiamo sulle nostre spalle, non tiene conto, infatti, della difficoltà che il legislatore è chiamato a gestire, maneggiando una stratificazione normativa che lo precede e che molto volentieri si vorrebbe rendere più chiara, più efficace, anche più al passo con i tempi. Nel caso della protezione civile questo approccio l'abbiamo condiviso fin dal momento in cui abbiamo iniziato a scrivere la legge delega.

Perché abbiamo scelto di fare una legge delega e non una legge ordinaria, confrontandoci anche con alcune opinioni contrarie? In queste ore stiamo elaborando, in Parlamento, un nuovo 'testo base', dopo aver fatto una serie di audizioni importanti, che hanno tutte sottolineato l'opportunità di questo riordino del sistema, ma affrontiamo anche contestazioni riguardo alla scelta iniziale di una legge delega anziché di una legge ordinaria. Alcune componenti politiche, penso al Movimento cinque stelle, hanno pregiudizialmente scelto di non avanzare una loro proposta, non condividendo la scelta della legge delega.

La nostra decisione scaturisce, invece, dalla considerazione di trovarci di fronte a una materia così delicata, avendo vissuto, anche in occasione di gravi emergenze, momenti non sereni, ma emotivamente molto coinvolgenti: penso al terremoto dell'Aquila, ma anche a quello dell'Emilia-Romagna. In queste occasioni abbiamo potuto toccare con mano quanto sia difficile essere obiettivamente lucidi nella stesura di una legge che, in Parlamento, risente dell'eco delle esigenze territoriali.

Queste circostanze rendono difficile mantenere l'auspicabile omogeneità di approccio e mantenere la giusta distanza rispetto alle tematiche da discutere. Tra queste tematiche figurano, senza dubbio, anche le questioni che sono al centro della riflessione di oggi.

Obiettivo primario della legge delega, quindi, è anzitutto ammodernare complessivamente il sistema rispetto a quella stratificazione che costituisce, oggi, anche un elemento di difficoltà di interpretazione, nonché allineare la discussione agli orientamenti prevalenti nell'azione complessiva di riorganizzazione delle istituzioni che, dopo l'abolizione delle province, necessita di una riflessione sul rapporto tra sindaci, Servizio Nazionale di Protezione Civile e ruolo dei prefetti, oggi di più difficile inquadramento.

Mi rivolgo, in questo, anche al prefetto Gabrielli, con il quale abbiamo riflettuto insieme anche dei ruoli del Ministero dell'interno e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che hanno vissuto, nell'arco degli anni, fasi alterne. Così come il ruolo dei vari ministeri, che hanno manifestato, nel corso del tempo, difficoltà nelle reciproche relazioni, sia nell'attuazione delle ordinanze, sia nell'attribuzione delle responsabilità.

Questi sono, quindi, i riferimenti principali, insieme alla necessità di stabilire prioritariamente chi fa cosa, soprattutto al momento dell'attribuzione del potere di ordinanza. Il potere di ordinanza, per un certo periodo, è stato prerogativa del Presidente del Consiglio, poi è stato attribuito al Capo del Dipartimento della Protezione Civile. In tempi recenti, inoltre, ne avevamo anche rilevato un uso eccessivo, quasi fosse divenuto un'alternativa alla legge primaria. Nelle esperienze meno recenti, e penso agli anni '90, le ordinanze di protezione civile avevano manifestato, invece, una più efficace capacità risolutiva. Penso al terremoto in Umbria e nelle Marche, penso all'alluvione della Toscana, penso a situazioni in cui, prima che si esagerasse con una eccessiva produzione di ordinanze e maturasse l'esigenza di una legge quadro, esse avevano risolto, in molti casi, situazioni che, per l'entità dei fenomeni, facevano emergere con forza l'esigenza di normative primarie più chiare, forse anche rispetto al tema della responsabilità.

Ritengo che quanto abbiamo discusso oggi, rispetto all'esigenza di precisare meglio il tema delle responsabilità, ci sarà di grande aiuto nel proseguimento del percorso parlamentare della legge delega. Ci consentirà anche di definire meglio il principio di delega, definendolo meglio, cesellandolo un po' di più e cercando di venire incontro a quello che tutti, oggi, mi sembra abbiano sottolineato come uno degli elementi-chiave: il

tema della prevedibilità, e quello del coinvolgimento delle componenti scientifiche.

Ci troviamo spesso, non solo nel caso della protezione civile, a pensare che norme scritte in maniera poco chiara, che possono produrre interpretazioni diverse, originino, negli operatori, un atteggiamento di cautela che può facilmente degenerare in immobilismo. Come dicevo questo non vale solo per la protezione civile. Nella Commissione di cui faccio parte ci occupiamo di ambiente e di lavori pubblici. Spesso ci siamo sentiti dire, anche recentemente, da chi deve interpretare le leggi – penso, ad esempio, al codice ambientale o alle questioni che riguardano il rispetto di alcune direttive comunitarie significative – dal dirigente magari ministeriale di turno: *“ma se io devo dare un’interpretazione che poi implica una responsabilità, sia contabile che penale o disciplinare, preferisco non agire, rimetto completamente l’interpretazione della norma all’intervento del giudice, non firmerò nessun provvedimento che possa andare incontro a un’impresa o a un cittadino.”* Questo chiama senz’altro in causa la nostra responsabilità, perché probabilmente abbiamo scritto delle leggi poco chiare. Ma spesso le norme che noi scriviamo – e per le quali ci assumiamo tutta la responsabilità – subiscono poi le verifiche di altri organismi, come, ad esempio, la Conferenza Stato-regioni, che portano, in alcuni casi, anche ulteriori complicazioni e lasciano all’interpretazione dei giudici, ma anche di chi le deve attuare – penso ai dirigenti regionali, provinciali e locali – molti dubbi che innescano complessi meccanismi di interpretazione e scoraggiano non solo chi, dovendo operare, sceglie di mettersi in posizione cautelativa e di non decidere, ma anche il legislatore, che si chiede: *“ma cosa ho fatto?”*.

Oggi il nostro *slogan* è: semplifichiamo, riduciamo il numero delle leggi, abroghiamo tutto quello che è possibile abrogare, per rendere il sistema più fluido. Ma nel caso della protezione civile, come possiamo seguirlo laddove ci sono regioni o altri enti che non hanno ancora provveduto a quello che potremmo definire il ‘minimo sindacale’, cioè la predisposizione di piani? Alle più essenziali e minimali misure precauzionali di riduzione del rischio?

In queste circostanze non può essere, invece, il caso magari di aggiungere qualche norma, ovvero di introdurre delle sanzioni nei confronti di quegli enti che non hanno prodotto il piano di protezione civile? Interrompere, nei loro confronti, l’erogazione di fondi e introdurre un potere sostitutivo? Naturalmente tutto questo ha a che fare con l’autonomia delle regioni, con la loro autonomia legislativa, ma è anche vero che poi i cittadini vengono a

trovarsi in condizioni molto differenti da una regione all'altra e questo è un altro assillo che abbiamo avvertito nella predisposizione della legge delega.

La peggiore critica che il legislatore si può sentir rivolgere è di aver favorito la disparità di trattamento tra i cittadini di una regione rispetto a quelli di un'altra, nella gestione dell'emergenza, ma soprattutto nella fase di ricostruzione: il superamento dell'emergenza che fa sempre capo alla Protezione civile nazionale o regionale, ma è fortemente condizionata dalle risorse che sono state stanziare. Questo nodo non l'abbiamo ancora risolto e anche chi è intervenuto ha sottolineato come l'invarianza della spesa non sia sicuramente un elemento che favorisce maggiore omogeneità nel nostro Paese. È certamente un elemento di cui dobbiamo tener conto, nel momento in cui cerchiamo di offrire un percorso che possa essere replicabile in tutte le regioni nello stesso modo per assicurare ai cittadini diritti omogenei ed equi.

Io mi auguro e spero che potremo avere la vostra collaborazione. Abbiamo sicuramente quella del Dipartimento e di tutti i collaboratori che ci sono stati sempre vicini nel lavoro fatto finora. Penso ad un percorso operativo che dovremo portare avanti nelle prossime settimane, con il completamento del testo base e la determinazione del tempo per la presentazione degli emendamenti. Penso a un crono-programma che ci porti a licenziare dalla Camera la legge delega prima dell'estate, in maniera che poi il passaggio al Senato si possa avviare nella fase subito dopo l'estate, prima della legge di stabilità. La legge di stabilità, infatti, non ha niente a che vedere con la predisposizione generale di norme quadro, ma determinando lo stanziamento di risorse per ogni situazione, risveglia anche il particolarismo delle singole regioni e, quindi, dei deputati di quel territorio. Circostanza che, in coincidenza con la discussione della legge-quadro, potrebbe richiamare particolarismi che, di nuovo, potrebbero togliere serenità alla nostra discussione.

È difficile contrastare le esigenze dei parlamentari di una regione colpita. Noi ci auguriamo che da qui alla definizione del testo-base non si verificino calamità naturali. In tutto questo, quindi, ogni accelerazione che può venire dall'esterno rispetto al nostro lavoro, è per noi molto utile. Noi dobbiamo sforzarci di operare lontano da eventi critici, per condurre una discussione più serena e più pacata.

Vogliamo creare uno strumento nuovo non solo nelle tematiche generali, che riteniamo fondamentali, ma soprattutto in quelle più particolari, come quelle che ci sono state oggi sottolineate e che possono dare anche una maggior serenità di lavoro agli operatori di protezione civile, che non

finiremo mai di ringraziare e rispetto ai quali noi faremo sempre la nostra parte.

Abbiamo vissuto, anche negli ultimi anni, una crescita di competenze e di rispetto in tutto il nostro Paese, che sarebbe deleterio mettere in discussione. Con gli operatori di protezione civile noi abbiamo un debito molto grande, dobbiamo restituire ai cittadini questa competenza e questa autorevolezza, potendola magari anche espandere nei riferimenti regionali e coi nostri sindaci, l'ultimo anello della catena che, per questo, dobbiamo aiutare e sostenere in modo particolare.

GIOVANNI LEGNINI
Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura

Buon pomeriggio. Desidero in primo luogo esprimere il mio apprezzamento per la qualità del confronto nel corso dell'incontro odierno, per i contenuti, le ragioni e le finalità che hanno motivato questo incontro, che, come in precedenza spiegato dall'ingegner Curcio e dal prefetto Gabrielli, avvicendatisi alla guida del Dipartimento della Protezione Civile, costituisce la terza tappa, dopo Roma e Milano, di un percorso culturale e formativo sul tema della responsabilità della Protezione civile.

D'altra parte, non poteva che essere così: sono stato testimone in prima persona della passione e della competenza che il prefetto Gabrielli e il presidente Canzio dedicarono alla tragedia aquilana nell'immediatezza del sisma e nella successiva fase processuale (peraltro tutt'altro che conclusa) della quale tornerò a parlare di seguito.

Diceva giustamente l'ingegner Curcio che il cammino è lungo ed il percorso ancora da completare.

Ascoltando il brillante intervento del prefetto Gabrielli, mi è tornato alla memoria un nostro colloquio successivo alla mia elezione in qualità di vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura. In quella circostanza lo sollecitavo, quale Capo del Dipartimento, a dedicare tempo e risorse al tema delle modalità di comunicazione dell'emergenza, dei riflessi dell'attuale normativa sull'accertamento giudiziario e sull'eventuale responsabilità degli attori del Sistema di protezione civile. Proprio in quell'occasione, ho ricevuto il gradito invito a partecipare a questo convegno.

Oggi ha avuto luogo un completo ed articolato dibattito multi-disciplinare alimentato dal confronto con membri delle assemblee legislative, della magistratura, giuristi ed operatori della Protezione civile, attraverso un insieme di riflessioni, cognizioni e valutazioni di ogni genere.

Pertanto, mi limiterò ad alcune valutazioni e a porvi gli stessi interrogativi che io stesso ho affrontato; infatti, la problematica non pare di così agevole soluzione e anzi, a mio avviso, rimarrà aperta fino a quando il tema non avrà trovato un assestamento soddisfacente a livello legislativo; un riflesso sistematico a livello organizzativo nelle istituzioni locali; infine, direttrici chiare di risoluzione a livello centrale nel Dipartimento della protezione civile e nell'ambito della giurisdizione.

La prima riflessione ha per oggetto un'indagine sulle cause e sui fattori del delicato e doloroso conflitto che può insorgere tra coloro i quali sono chiamati alla salvaguardia dell'incolumità delle persone, specialmente nella fasi di previsione e prevenzione, e la magistratura inquirente e requirente. A quest'ultima spetta, per espressa previsione costituzionale, il controllo di legalità, in nome di quello stesso popolo italiano che la protezione civile ha il dovere di proteggere.

È ben possibile che le divergenze si verifichino a causa di un difetto di cognizioni comuni, di conoscenze e soprattutto del dialogo che alimenta e garantisce la leale collaborazione.

I difetti nella comunicazione e le incomprensioni, pur frequenti in numerosi ambiti istituzionali del Paese, si rivelano particolarmente critici in un settore in cui si impone un costante bilanciamento tra valutazioni tecnico-scientifiche, regole giuridiche e prassi giudiziarie. Del resto è un settore in cui coabitano le necessità di compiere scelte di previsione e di prevenzione. Quest'ultimo aspetto ha animato i tre appuntamenti cui mi riferivo in apertura.

L'appello che il presidente Canzio ed altri autorevoli magistrati hanno rivolto al Paese per coltivare la propensione alla multidisciplinarietà, alla formazione, all'ascolto ed alla conoscenza dei meccanismi istituzionali, degli accadimenti quotidiani senza conoscere i quali è difficile prendere la decisione giusta, è mirato proprio ad accorciare la distanza tra le varie discipline di settore, il cui apporto, se congiunto, conduce ad enormi progressi nell'ambito della gestione delle emergenze e della fase successiva. Siamo in presenza di un sistema, quello della Protezione civile, policentrico. Peraltro, in virtù del principio di sussidiarietà, non vi è un'esatta definizione delle reciproche competenze.

Lo statuto scientificamente incerto che domina il settore della protezione civile determina effetti rilevanti sul piano operativo: il coordinamento virtuoso risulta poco praticato. Di fronte all'emergenza, di cui il sisma dell'Aquila nel 2009 costituisce il drammatico paradigma, è arduo stabilire una ripartizione di competenze certa ed esatta, soprattutto a causa della comprensibile concitazione che connota quelle fasi e quei momenti.

Quindi il policentrismo, la complessità e l'eccezionalità dei poteri, l'incertezza del quadro giuridico di riferimento, la limitatezza delle risorse, l'imprevedibilità degli eventi, il rapporto tra ordinanze e deroghe, i profili critici – anche di ordine costituzionale – che sovrintendono il rapporto tra l'esercizio di un potere di urgenza e la potestà legislativa ordinaria, sono

tutti elementi che contribuiscono a rendere sfumato, elastico ed insidioso il quadro giuridico ed istituzionale entro il quale si trova attualmente ad operare il Dipartimento della Protezione Civile.

Nel corso degli anni mi sono occupato, come sapete, in qualità di relatore di maggioranza e di minoranza e poi in ambito governativo, di manovre finanziarie all'interno delle quali, come potrà confermare l'onorevole Mariani, si stilava l'elenco delle catastrofi che avevano interessato il territorio italiano. Campeggiava quale incognita drammatica il ristretto *budget* a disposizione per prevenire e gestire le emergenze.

Da ex parlamentare, mi permetto di sottolineare due aspetti rilevanti; anzitutto il profilo relativo alla comunicazione dei fenomeni emergenziali. Caso di scuola è proprio la vicenda aquilana tutta incentrata sul tema della comunicazione: le sentenze – sia quella di primo grado di condanna, sia quella di appello assolutoria, eccezion fatta per una posizione – hanno avuto per oggetto il rapporto tra il Sistema di protezione civile e i cittadini, nei momenti della previsione, della prevenzione, dell'allerta, nel momento che precede il rischio, dell'avvistamento del rischio e della sua valutazione; una funzione, quest'ultima, attualmente regolata dal novellato art. 3, introdotto dalla legge n. 100 del 2012. Vi si disciplinano i compiti del Dipartimento illustrando altresì i concetti di previsione, prevenzione e soccorso. Rimangono coperti da un alone di incertezza i quesiti circa l'obbligo di comunicazione che incombe sul Dipartimento, sui compiti del sindaco, quelli del Presidente della Regione, del Prefetto e degli altri soggetti istituzionali, quando, come ha chiarito la Corte d'appello dell'Aquila, non spetta agli organi tecnici “comunicare l'emergenza”.

È onere del legislatore intervenire in merito poiché non legiferare sulla materia comporta conseguenze negative. Del pari l'entrata in vigore di un obbligo normativo stringente potrebbe rivelarsi controproducente, richiedendo adempimenti comunicativi eccessivi, ovvero un'allerta sproporzionata rispetto al pericolo effettivo.

Ciò è maggiormente avvertito nell'attuale contingenza attraversata da un oggettivo ampliamento del ruolo dei media. È questo un fattore che ha determinato un aumento della sensibilità dei cittadini; questi ultimi, infatti, hanno via via maturato la consapevolezza o il convincimento di detenere un vero e proprio diritto alla comunicazione o, per meglio dire, all'informazione. Nessuno, venti o trent'anni fa, a fronte di una pioggia abbondante o di una nevicata protrattasi per ore, avrebbe mai preteso dal

sindaco di essere informato nel modo più esatto possibile sull'effettiva portata dell'evento meteorologico.

Oggi, non è solo l'opinione pubblica a vantare il diritto all'informazione: anche la classe politica pretende di essere avvisata per limitare al massimo i rischi di una possibile responsabilità civile, contabile e persino penale.

È proprio in relazione alla fase che precede l'evento calamitoso che occorre apprestare un compiuto intervento legislativo, non certo rigido e stringente; tutto ciò anche al fine di evitare la manichea dicotomia alla base delle "sentenze grandi rischi", in cui si è passati da una piena condanna in primo grado ad una quasi totale assoluzione in appello. Ed infatti mi limito a rammentare come abbia avuto luogo un radicale capovolgimento dell'accertamento delle responsabilità processuali, dato che tra i due gradi di giudizio si è passati dall'affermazione, da parte del giudice di primo grado in applicazione della legge n. 150 del 2000, della penale responsabilità dei componenti di un organismo tecnico qual è la Commissione Grandi Rischi, all'affermazione, da parte della Corte di appello, della liceità della condotta tenuta dai componenti della ormai celebre riunione del 30 marzo, poiché costoro non erano portatori di un potere di esternazione.

Vi è infine da compiere un'indagine circa l'opportunità di introdurre una disciplina di garanzia dei diritti delle vittime e dei danneggiati dagli eventi dannosi e calamitosi. Si tratterebbe di condurre a compimento il dibattito, già in parte sviluppatosi in sede accademica e politica, circa la possibilità di introdurre uno statuto di diritti a prestazione in favore dei cittadini colpiti dalle conseguenze di tali eventi.

È infatti noto che l'ottica di reazione al singolo fatto emergenziale, che pure risponde alla consapevolezza della plurima natura, della varia eziologia e dei diversi effetti che connaturano ciascuna vicenda, non favorisce la certezza e la celerità delle risposte offerte dal sistema. Si finisce, in altre parole, per evocare soluzioni improprie o scaricare sul sistema penale reazioni le quali ondeggiano tra un'ottica riparatoria e ripristinatoria e il mero contenimento del danno. Non è invece fruttuosa la strada prospettata dai portatori di pur comprensibili istanze di responsabilizzazione punitiva. Si tratta di logiche immerse nella insidiosa ottica della presunzione di conoscibilità a posteriori. Mi riferisco alla dottrina anglosassone dell'*hindsight bias*, ossia alla prognosi postuma. Ribadisco una sollecitazione al legislatore affinché si metta mano ad un vero e proprio statuto delle vittime degli eventi naturali, così da conferire contenuto pregnante ai diritti di coloro che sono colpiti.

Del resto, in ogni situazione si assiste ad una totale diversità di trattamento e si ingenera nei cittadini un'insopportabile confusione; ciò incide anche sull'atteggiamento che il cittadino manifesta nella fase che precede l'evento naturale. Un conto è un individuo consapevole dell'esistenza o dell'inesistenza di un diritto, altro conto è un cittadino totalmente inconsapevole delle proprie prerogative.

Su questi due versanti – comunicazione dell'emergenza e garanzia dei diritti delle “vittime” – la clausola di invarianza finanziaria rappresenta il maggiore ostacolo concreto, talvolta una montagna impossibile da scalare.

Per parte sua, il Consiglio superiore della magistratura non può sottrarsi, nell'ambito delle prerogative affidategli dalla Costituzione e dalle legge istitutiva, dall'offrire un serio contributo su questo cruciale tema. Ne discende l'ampia disponibilità del Consiglio a individuare i termini di un reciproco ascolto al fine di porre la magistratura inquirente e giudicante in condizione di conoscere a fondo le dinamiche e i modelli organizzativi che presiedono all'attività di prevenzione e gestione degli effetti delle catastrofi naturali.

Auspico, con la partecipazione e il coinvolgimento ovviamente del Dipartimento e dei molti relatori che hanno arricchito gli odierni confronti, di organizzare presso il Consiglio superiore un incontro di studio sui profili giudiziari di questo tema.

Spero nella partecipazione di almeno un magistrato per ogni Procura italiana e per ciascuna Procura generale di Corte d'appello italiana, per le varie magistrature giudicanti, nonché nell'apporto della protezione civile. Avrebbe così luogo una attività seminariale a contenuto formativo, cui prenderebbe parte anche la Scuola superiore della magistratura che consenta di trasmettere conoscenze e acquisizioni all'intero corpo magistratuale. Inoltre è mia intenzione chiedere, alla Scuola superiore della magistratura, di inserire questo tema nell'offerta formativa permanente in favore dei magistrati italiani e dei magistrati ordinari in tirocinio.

Concludo sottolineando che la giornata di oggi dimostra che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura si rivelano una volta ancora principi irrinunciabili. E lo ribadisco da non magistrato a coloro che non appartengono all'ordine giudiziario: guai a considerare la tutela di questi principi costituzionali alla stregua di un appannaggio esclusivo dei magistrati. Non è così. L'autonomia e l'indipendenza dei giudici sono principi posti a garanzia delle libertà civili dei cittadini e del sistema

democratico, non già e non solo della magistratura. La loro salvaguardia, tuttavia, non può trasformarsi in separatezza. Spetta anche alla magistratura italiana aprirsi al confronto con la conoscenza tecnica e scientifica diversa dal sapere giuridico, con gli altri poteri, con le istituzioni repubblicane, con le professioni, con l'avvocatura.

I temi della discussione di oggi rappresentano un ottimo punto di partenza. Ho avuto la fortuna di attraversare tre livelli istituzionali: quello locale comunale, il Parlamento in entrambi i rami ed il governo; il mio è stato un viaggio attraverso i tre poteri: legislativo, esecutivo e oggi in uno snodo vitale per l'ordine giudiziario. Alla luce di queste esperienze, gran parte dei motivi di diffidenza reciproca si possono superare riflettendo insieme, come è vostro merito aver saputo fare qui, oggi.

Grazie.

Edizioni ETS
Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com
Finito di stampare nel mese di marzo 2016

