

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

Procedure, garanzie, responsabilità

Atti del convegno nazionale
Milano, Palazzo di Giustizia, 30 novembre 2013



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

Si ringraziano per la collaborazione:

Davide Amato, Giovanni Bastianini, Maria Cristina Giovannini,
Francesca Maffini, Davide Miozzo, Marina Morando, Caterina
Paonessa, Francesca Patti e Titti Postiglione

© Copyright 2014
EDIZIONI ETS

Piazza Carrara, 16–19, I–56126 Pisa
info@edizioniets.com
www.edizioniets.com

Distribuzione

PDE, Via Tevere 54, I–50019 Sesto Fiorentino [Firenze]

ISBN 978-884674017-5

Il presente PDF con ISBN 978-884674844-7 è in licenza **CC BY-NC**



INDICE

Prefazione	
FRANCO GABRIELLI	3
Introduzione	
GIOVANNI CANZIO	15
Relazione	
MARCO ALTAMURA E LUCA FERRARIS	23
Interventi	
ANTONIO PASTORE	35
PIETRO CACCIALANZA	47
CARLO BACCAREDDA BOY	51
PATRIZIA PICCIALLI	57
FAUSTO GIUNTA	69
FRANCESCO D'ALESSANDRO	75
FRANCO SICCARDI	83
Conclusioni	
FRANCO GABRIELLI	87

PREFAZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Franco Gabrielli

Capo del Dipartimento della Protezione Civile

INTRODUZIONE

GIOVANNI CANZIO

Presidente della Corte di Appello di Milano

1. L'incontro odierno costituisce la seconda tappa di un percorso iniziato ormai più di due anni fa. Già nell'ottobre del 2011¹, infatti, si era fatta pressante l'esigenza di favorire un incontro fra diversi mondi, all'epoca definiti come i mondi di *chi valuta, chi decide e chi giudica*. Con tali espressioni si intendeva alludere, da un lato, al Servizio Nazionale della Protezione Civile, chiamato a *valutare* uno scenario di rischio e a *decidere* quali iniziative adottare a tutela della collettività esposta a tale rischio e, dall'altro, alla Magistratura, chiamata a *giudicare* circa la correttezza dell'operato della Protezione civile nel caso di danni connessi al verificarsi di eventi avversi.

La necessità di questo incontro era dovuta alla presa di consapevolezza che, come già denunciato dal Prefetto Gabrielli e ribadito oggi nel suo discorso introduttivo, da alcuni anni a questa parte stiamo assistendo a un numero crescente di procedimenti penali inerenti all'attività di protezione civile. Tale fenomeno, inutile negarlo, ha comprensibilmente destato una certa preoccupazione in capo agli operatori coinvolti in questa attività che, già impegnati in un'operazione estremamente complessa e, ancora oggi, dagli esiti incerti, hanno così iniziato a preoccuparsi anche delle possibili ricadute di tipo "penalistico" del proprio lavoro.

Sulla base di queste premesse, si è ritenuto assolutamente necessario consentire ai soggetti tenuti a *valutare, decidere e giudicare* di confrontarsi e conoscersi meglio, in modo che la Magistratura potesse svolgere il proprio lavoro tenendo ben presenti le difficoltà che si trovano a dover affrontare i soggetti operanti in un settore ancora scientificamente incerto, qual è quello della previsione e prevenzione dei rischi. Allo stesso modo, si è voluto consentire alle varie componenti del Servizio Nazionale della Protezione Civile di capire meglio l'attività della Magistratura e il modo in cui questa giunge alla formulazione di un giudizio, cosicché il doveroso controllo giudiziario sia vissuto non più come una punizione per la commissione di un errore, bensì

¹ Gli atti del convegno, tenutosi il 4 ottobre 2011 presso la Biblioteca Nazionale Centrale di Roma, sono oggi consultabili in AA.VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica*, Edizioni ETS, Pisa, 2013.

quale un fondamentale momento di democrazia, a tutela sia delle vittime che degli stessi indagati.

2. A due anni di distanza si può senz'altro affermare come le ragioni che ci avevano indotto a intraprendere questo cammino assieme siano ancora valide e, anzi, ancora più pressanti di allora.

L'Italia era e continua a essere un paese estremamente fragile e per giunta esposto pressoché a ogni tipo di rischio, sia esso di origine naturale o antropica. Tralasciando quelli di quest'ultimo tipo – poco pertinenti in questa sede – basti pensare alle frane e alluvioni che ciclicamente, ogni primavera e autunno, provocano morti e feriti, nonché danni del valore di svariati miliardi di euro. Analogo tributo in termini di perdite di vite umane e beni materiali è poi imposto dai terremoti, fortunatamente molto meno frequenti, ma che incredibilmente nel nostro paese provocano conseguenze estremamente severe anche a magnitudo relativamente contenute. Per non parlare infine del rischio vulcanico, del quale spesso ci dimentichiamo, ma che dovrebbe tenerci costantemente in ansia, visto il gran numero di persone che dimorano abitualmente proprio su tali pendici.

A fronte di uno scenario siffatto, la cura che si dedica alla conservazione e messa in sicurezza del territorio è francamente irrisoria. Al contrario, riprendendo quanto già affermato dal Prefetto Gabrielli, l'abusivismo è una piaga che continua a flagellare il nostro Paese. Ciò significa, in buona sostanza, che poco o nulla viene fatto in termini di prevenzione strutturale e di mitigazione del rischio esistente. È così, quindi, che l'importanza della prevenzione non strutturale, consistente essenzialmente nelle attività di protezione civile e nell'autoresponsabilità dei cittadini, viene ad assumere un ruolo fondamentale. Anche in questo caso, però, la situazione non è particolarmente rosea. Il periodo di crisi economica e i tagli subiti dalla Pubblica Amministrazione, come ricordato dal Capo Dipartimento, hanno colpito anche l'apparato di protezione civile, rischiando di pregiudicarne l'efficienza. In aggiunta a ciò, si è già detto come il numero di procedimenti penali aventi a oggetto l'attività di protezione civile sia in costante aumento. Senza voler entrare in questa sede nel merito di taluni noti processi, che verranno comunque esaminati più nel dettaglio nel corso della giornata, è innegabile come questa "attenzione" da parte della Magistratura, pur del tutto legittima e anzi doverosa, rischi di incidere negativamente sul buon funzionamento del sistema della protezione civile. È evidente, infatti, come sia fortissimo il rischio che gli operatori reagiscano a tale fenomeno adottando

atteggiamenti di tipo “difensivistico”, al pari di quanto già da tempo avvenuto in ambito medico.

Infine, mi sia consentito dirlo, un'altra nota dolente è rappresentata dal ruolo assunto dai cittadini. Come avevamo già avuto modo di appurare nel corso del precedente incontro², si assiste spesso a un disinteresse diffuso da parte della popolazione circa i rischi che caratterizzano il territorio e le buone pratiche da adottarsi in caso di emergenza. Quello che avviene, in pratica, è una sorta di delega in bianco alle Istituzioni circa le attività necessarie a evitare o mitigare il rischio provocato dal possibile verificarsi di eventi avversi. In tal modo, però, non solo il rapporto con il sistema della Protezione civile viene del tutto distorto ma, quel che è peggio, viene di fatto azzerato il ruolo dell'autoresponsabilità di ciascun cittadino, che era e rimane il primo e fondamentale strumento di autodifesa in caso di eventi calamitosi.

3. Così inquadrare le questioni di ordine generale, è possibile ora accennare ad alcuni dei profili giuridici di maggior interesse che si sono posti in riferimento alla valutazione giudiziale dell'attività di protezione civile. Sarà poi compito dei singoli relatori analizzare nel dettaglio queste questioni cui, per ovvie ragioni, si può in questa sede fare solamente un breve riferimento.

In primo luogo occorre tenere presente che i reati commessi nello svolgimento di questo tipo di attività si presentano frequentemente nella forma di reati omissivi impropri. In buona sostanza, si contesta all'operatore di non aver impedito un evento che aveva l'obbligo giuridico di impedire (art. 40, comma 2, c.p.). Ciò implica però che il soggetto in questione fosse gravato di tale obbligo impeditivo o, detto in altri termini, che ricoprisse una posizione di garanzia. E proprio qui si annida uno dei profili problematici più rilevanti nella materia in esame. La legge n. 225/1992, ossia la legge istitutiva del Servizio Nazionale della Protezione Civile³, ha infatti organizzato tale apparato come un'organizzazione policentrica a carattere diffuso, ispirata al principio di sussidiarietà. Le varie competenze sono infatti ripartite fra una moltitudine di organi, sia centrali – *in primis*, il Dipartimento della Protezione Civile, ma non solo – sia periferici. In aggiunta a ciò, occorre altresì valutare il tipo di evento che ci si trova a dover affrontare, dal momento che all'aggravarsi o al

² Si veda, sul punto, F. GABRIELLI, *Prefazione. Il senso di una giornata*, in *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio*, cit., p. 7.

³ La legge è stata più volte modificata, da ultimo dal d.l. 15 maggio 2012, n. 59, conv. dalla legge 12 luglio 2012, n. 100 ma, almeno per i profili in esame, l'impianto originario è rimasto pressoché il medesimo.

diffondersi delle (possibili) conseguenze negative, la competenza a gestire la situazione passa a soggetti diversi. A complicare il tutto deve essere poi considerato il fatto che non è sempre possibile definire *ex ante* il tipo di evento che si dovrà affrontare, cosicché è solo nel concreto svolgersi del fenomeno che si saprà qual è il soggetto investito degli obblighi di garanzia. È allora evidente come un quadro normativo siffatto sia quanto più distante possibile da quei principi di certezza del diritto, di legalità e di tassatività che invece informano il diritto penale.

Un altro profilo problematico che mi preme sottolineare è quello relativo alla colpa. La colpa è, di per sé, uno dei settori maggiormente controversi dell'intero diritto penale, prova ne sia come lo stesso legislatore, seppur in riferimento alla sola attività sanitaria, si sia recentemente sentito in dovere di intervenire per restringere l'ambito di ciò che è penalmente rilevante⁴. Ebbene, se possibile, i problemi connessi a questa tematica si presentano in misura ancora maggiore nel settore in esame. Cercando di essere meno criptici, il problema che tipicamente si pone è quello di stabilire se un determinato evento avverso fosse prevedibile o meno da parte dell'operatore. Si ricordi, infatti, come in materia di protezione civile le attuali capacità previsionali sono ancora piuttosto limitate, non essendo scientificamente possibile prevedere con un sufficiente grado di certezza ogni tipo di evento. Vi è quindi il concreto rischio, per chi si trovi – a evento avvenuto – a dover valutare la correttezza dell'operato della protezione civile, di incorrere nell'errore determinato dalla c.d. “distorsione del senno di poi” o, per dirla con la dottrina di lingua inglese, nell'*hindsight bias*, ritenendo prevedibile ciò che – *ex ante* – prevedibile non era.

Un altro problema connesso alla prevedibilità è poi quello relativo alla definizione del rischio consentito. Fino a che punto, infatti, l'operatore può e deve spingersi nella valutazione delle possibili conseguenze lesive di un evento avverso? Fino a che punto possono essere adottate logiche precauzionali? È chiaro, infatti, come sia astrattamente possibile immaginare le conseguenze più lesive di un evento futuro, ma fino a quando ciò è legittimo e quando invece si rischia di scadere nel paradossale? Si tratta, con tutta evidenza, di una questione cruciale, che non può essere lasciata nelle mani del singolo operatore. La stessa giurisprudenza, però, non pare essere pervenuta a soluzioni univoche su questi temi, né la dottrina ha fino a oggi saputo offrire una risposta al problema. Anche questa, quindi, è una tematica che andrà accuratamente affrontata nel

⁴ Il riferimento è, ovviamente, all'art. 3 d.l. 13 settembre 2012, n. 158 conv. dalla legge 8 novembre 2012, n. 189 (c.d. “*decreto Balduzzi*”).

corso della discussione, valutando attentamente se sia lo stesso ordinamento a poter autonomamente gestire la questione o se invece sia auspicabile un intervento diretto del legislatore.

4. Concludendo nella disamina dei problemi in campo, sia consentito un breve cenno circa un altro elemento che contribuisce a minare il buon funzionamento del sistema di protezione civile. Il riferimento è, in questo caso, al tipo di approccio con il quale l'ordinamento reagisce agli errori cui vanno incontro gli operatori. In situazioni siffatte, la reazione tipica, se non l'unica, consiste nell'instaurarsi di un procedimento penale. Il processo penale è volto – per definizione – a ricercare le responsabilità di singoli individui, cui viene rimproverato una qualche sorta di errore o omissione da cui è scaturita una conseguenza lesiva. Si tratta, appunto, di un approccio di tipo “accusatorio” all'errore. A fronte però di situazioni complesse, quali la valutazione e gestione del rischio svolta dalla protezione civile, più che ai singoli errori, pur sempre possibili, sarebbe opportuno guardare al buon funzionamento del sistema nel suo complesso, poiché molte delle disfunzioni che si verificano più comunemente hanno origine proprio da una cattiva organizzazione o funzionamento dell'intera struttura. Si dovrebbe, quindi, adottare un differente approccio all'errore, favorendo l'adozione di un approccio di tipo “funzionale” (o “sistemico”). Solo in questo modo, infatti, sarebbe possibile favorire un apprendimento dagli errori commessi e un miglioramento dell'efficienza del sistema. Al contrario, la situazione attuale, focalizzandosi sui singoli individui e gravandoli delle stesse disfunzioni derivanti dalla struttura nel suo complesso, induce gli operatori a non rivelare e anzi a nascondere i propri errori, favorendo al contempo l'adozione da parte di questi ultimi di atteggiamenti di tipo difensivo. È però evidente come in questo modo il sistema non sia in grado di apprendere alcunché dagli errori, mentre aumenta il rischio che sia minata la stessa efficienza dell'apparato di protezione civile.

5. Così esposti i principali problemi sul tavolo, è ora necessario dedicarsi alla ricerca delle possibili soluzioni. A fronte di un fenomeno così complesso, per comprenderne ogni sfaccettatura si rende necessaria una pluralità di conoscenze. È quindi doveroso proseguire quel proficuo dialogo, iniziato ormai due anni fa, fra tutti i soggetti coinvolti, favorendo una contaminazione dei saperi. L'incontro di questa mattina è in linea con queste premesse e vede un tavolo nutrito e composto da differenti professionalità. Saranno prima i rappresentanti di Fondazione CIMA a prendere la parola, per una ulteriore e

più dettagliata ricognizione dei problemi e la formulazione di alcune proposte. Successivamente sentiremo l'opinione dei diversi soggetti chiamati a prendere parte al processo, dai rappresentanti della pubblica accusa, alla difesa, passando poi per i giudici di merito e di legittimità. Infine, interverranno due illustri esponenti del mondo della dottrina, che certamente sapranno fornirci delle utili indicazioni su come proseguire questo fondamentale lavoro.

RELAZIONE

MARCO ALTAMURA
Avvocato e Consigliere giuridico di Fondazione CIMA

E

LUCA FERRARIS
Professore di costruzioni idrauliche nell'Università di Genova

1. La nostra relazione di apertura servirà, come anticipato dal Prefetto Franco Gabrielli, per presentare nello specifico alcuni fatti realmente accaduti e per fornire ai relatori che seguiranno, valutazioni e spunti per loro ulteriori riflessioni e contributi.

Dalle nostre ricerche si osserva come il numero di procedimenti penali per anno che vengono aperti dalle Procure verso soggetti appartenenti al sistema di Protezione civile sia in rapida crescita. Sono più di 40 i procedimenti aperti e sono coinvolti – a svariato titolo – centinaia di amministratori e funzionari pubblici, tecnici e operatori di protezione civile, scienziati legati al sistema di protezione civile. Solo nel 2013 sono stati aperti più di dieci procedimenti.

Inoltre la nostra ricerca ha studiato, in questi anni, tutti i casi giudiziari già chiusi: di questi ne abbiamo scelti tre che riteniamo particolarmente interessanti.

2. Il primo riguarda un forte temporale (200 mm in meno di tre ore) avvenuto nel vibonese nel luglio 2006 che provocò la morte di quattro persone. A quell'epoca la Regione Calabria non si era ancora dotata di un autonomo Centro Funzionale Regionale: “suppliva” il Dipartimento della Protezione Civile che, sulla base degli strumenti modellistici di cui era dotato, non emanò nessun avviso di condizioni meteorologiche avverse.

Infatti la modellistica meteorologica a disposizione degli operatori di protezione civile nazionale prevedeva basse altezze di pioggia (figura a sinistra, colore verde, non più di 20 mm), mentre poi se ne osservarono in due ore più di 200 mm (figura a destra, colore rosso).

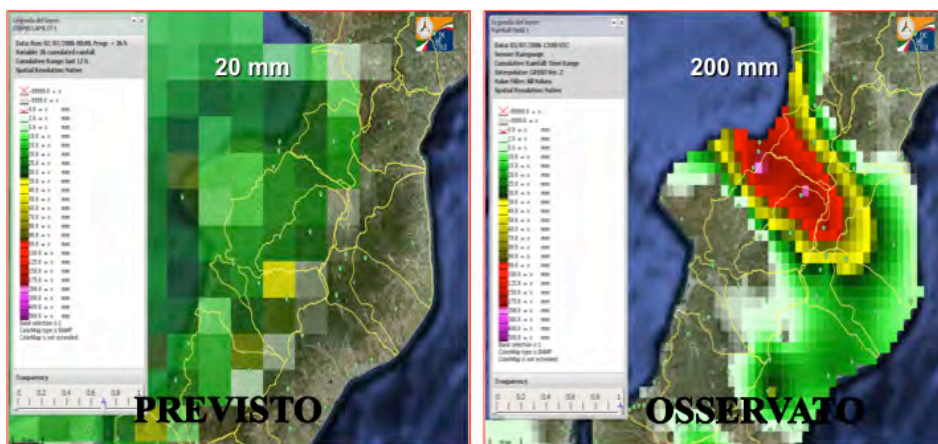


Figura 1: nell'immagine di sinistra la mappa della previsione delle precipitazioni fornite dal modello meteorologico, così come disponibile all'operatore di protezione civile il giorno prima, mentre nell'immagine di destra la mappa delle precipitazioni poi osservate, nel giorno dell'evento, con i pluviometri.

Rispetto a questo evento il Pubblico Ministero di Vibo aprì un'inchiesta ed incaricò un noto professore di redigere una consulenza tecnica. Da qui in poi sottolineeremo le espressioni che riteniamo problematiche.

I quesiti posti al consulente tecnico lo interrogavano: sulla prevedibilità del fenomeno nella sua intensità e sulla conseguente procedura di allertamento; sulle condotte colpose degli agenti; infine, su “ogni altro elemento utile ai fini di indagine”. Si osservi la estrema genericità e ampiezza dei quesiti.

Le risposte fornite, nel marzo del 2007, dal consulente tecnico del Pubblico Ministero, furono che “la simulazione (per stabilire la prevedibilità dell'evento – n.d.r.) è stata condotta con un modello (proprio modello di ricerca – n.d.r.) di ultima generazione. Si può concludere che il fenomeno non era prevedibile sulla località in esame, ma si sarebbe potuto eventualmente solo emettere un avviso generico di precipitazione intensa”, introducendo così, *ex post*, un nuovo protocollo operativo non codificato. Il consulente terminava poi ritenendo che “la severità del fenomeno avrebbe potuto indurre un esperto ad emettere un avviso di preallarme lo stesso, ma non avrebbe avuto elementi per prevederne la stazionarietà ed in persistenza dimostrate poi nei fatti”: nuovamente il consulente (oltre a non definire chi fosse “l'esperto”) proponeva, *ex post*, azioni non previste in alcun protocollo o normativa.

Nel novembre 2008, dopo poco meno di due anni dall'apertura dell'inchiesta, il Pubblico Ministero richiese il rinvio a giudizio per il responsabile dell'Ufficio previsione e prevenzione rischi naturali del

Dipartimento della Protezione Civile “*per aver cagionato frane ed inondazioni, [...] in quanto, pur in presenza di un fenomeno meteorologico la cui severità era prevedibile e prevista, ha omesso di emanare avviso di condizioni meteorologiche avverse e di allertamento per criticità. Male adempiendo così ai compiti assegnati dalla legge, in presenza di pericolo imminente di inondazioni, non è stato possibile per gli altri organi informare tempestivamente ed adeguatamente la popolazione.*”

Dopo tre anni arrivò la sentenza del giudice dell’udienza preliminare che escluse qualsiasi profilo di responsabilità in quanto ritenne l’evento imprevedibile e respinse la tesi accusatoria perché la condotta dell’imputato non era in nesso di causa con l’evento giuridico contestato (frane ed inondazioni).

3. Il secondo esempio riguarda la Val d’Aosta e l’evento alluvionale dell’ottobre 2000. A quell’epoca era monitorata una frana (frana della Becca di Nona) con strumenti ad alta quota; dopo tre giorni di piogge si staccarono alcune colate di fango – sia dalla frana che dai versanti limitrofi – che confluirono nel torrente Comboè, provocando a valle, in Pollein, sette vittime.

All’epoca era operativo il piano di emergenza della Becca di Nona, il quale prescriveva che, a seguito dei segnali di allarme inviati dai sensori installati sulla frana, venisse attivato il geologo reperibile, il cui compito era di valutare se la situazione fosse critica oppure no. Nel caso il geologo avesse ritenuto fosse una situazione critica, egli aveva il compito di comunicare l’allarme ai Sindaci ed al Prefetto, che a loro volta, avrebbero attivato il piano di evacuazione.

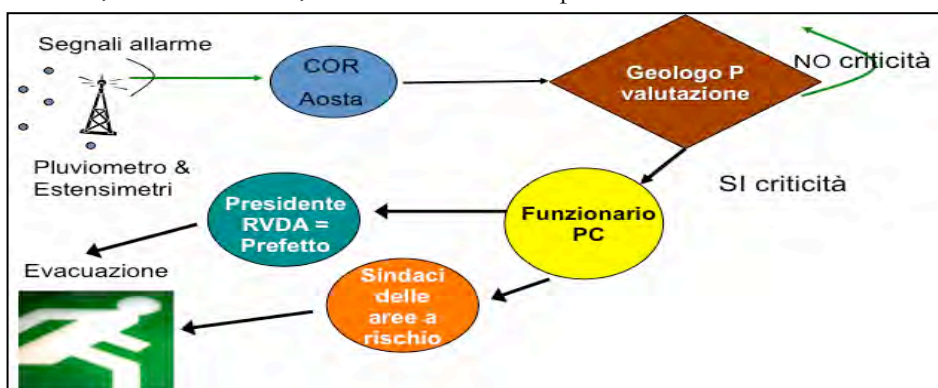


Figura 2: Piano di emergenza della Frana Becca di Nona vigente allora.

Per tre volte, nei primi due giorni, i sensori inviarono segnali di allarme: il geologo reperibile P. si attivò e valutò nessuna criticità. Il terzo giorno, dopo il blocco del sistema di trasmissione dei dati dei sensori (fatto non insolito poiché i sensori erano posizionati ad alta quota), si staccarono alcune colate di fango dalla frana e dai versanti vicini provocando, a valle, sette vittime.

All'esito delle indagini del Pubblico Ministero e della consulenza tecnica fu formulata l'accusa al geologo P. di aver sottovalutato le informazioni generali relative alla situazione in atto, nonché – in particolare – il segnale dall'allarme proveniente dal sistema di monitoraggio della frana; in più fu contestata una condotta di tipo omissivo per aver omesso di informare gli ulteriori livelli del sistema di tale situazione, così interrompendo il flusso informativo.

A fronte della contestazione del Pubblico Ministero, l'imputato venne assolto perché – pur ritenuta raggiunta la prova di una sua condotta colposa – si ritenne che:

- a) il sistema di monitoraggio della frana era inefficiente per cause non strettamente addebitabili al P.;
- b) dal giudizio contro fattuale non conseguiva “con elevata probabilità logica” che dalla condotta omissiva di P. fosse conseguito l'evento luttuoso.

L'Appello e la Cassazione “ribaltarono” completamente la pronuncia del Tribunale di Aosta: l'imputato è stato ritenuto colpevole, secondo la sentenza d'appello, perché i dati in suo possesso erano certamente allarmanti e, per un dovere di prudenza, dovevano essere portati a conoscenza degli organi competenti per metterli in grado di adottare le necessarie misure di cautela, onde evitare che la popolazione patisse luttuose conseguenze. La Cassazione infine, dopo otto anni dai fatti, ha censurato anch'essa il giudice di primo grado asserendo che “*chiedersi se tali misure (l'evacuazione: ndr) sarebbero poi effettivamente state adottate è irrilevante perché P. era tenuto ad assolvere il proprio dovere di informazione, che lo avrebbe affrancato da ogni addebito*”.

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

Nasce un procedimento penale nel quale il Sindaco viene rinviato a giudizio con l'accusa di omicidio colposo, avendo, secondo la Procura, sottovalutato la gravità della situazione e omesso di:

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

In primo e secondo grado l'imputato viene assolto. Secondo i giudici di merito il Sindaco:

- a) ha competenze solo per eventi fronteggiabili in ambito comunale;
- b) non aveva allora le competenze in materia di prevenzione e, inoltre, l'evacuazione prevede una pianificazione "strategica" esorbitante i suoi poteri;
- c) non gli possono essere richieste particolari competenze scientifiche e, dunque, non gli si può accollare un onere di previsione della gravità dell'evento.

Secondo i giudici era il prefetto che avrebbe dovuto allertare ed evacuare la popolazione; in ogni caso, al momento in cui il fenomeno si manifestò nella sua gravità, l'evacuazione non avrebbe comunque garantito l'incolumità delle persone.

Sempre secondo i giudici di primo e secondo grado, la comunicazione "rassicurante" era giustificata dalla situazione valutata al momento. Inoltre il nesso di causa viene ritenuto inesistente in quanto:

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

L'evento era imprevedibile ed inevitabile e quindi viene ritenuto fatto autonomo, tale da escludere il rapporto di causalità *ex art. 41, comma 2, c.p.*

Dopo dodici anni dai fatti la Cassazione (nel 2010) "ribalta" completamente le conclusioni del Tribunale e della Corte d'Appello. Secondo la Suprema Corte:

- a) le attribuzioni del Sindaco hanno natura concorrente, e non residuale, con quelle del Prefetto;

b) fino all'intervento del Prefetto, il Sindaco mantiene integri i suoi poteri e gli obblighi di gestione dell'emergenza tra cui allertamento ed evacuazione delle popolazioni.

Il giudizio di prevedibilità, secondo la Cassazione, va compiuto in due modi:

a) tenendo conto dei precedenti, ma anche valutando se questi eventi possano assumere dimensioni e caratteristiche più gravi o addirittura catastrofiche;

b) con l'utilizzazione del criterio dell'agente modello (agente ideale in grado di svolgere al meglio il compito affidatogli); in questo giudizio si deve tener conto di quanto l'agente concreto ha percepito, ma anche di quanto avrebbe dovuto percepire.

La prevedibilità ai fini della colpa, sempre secondo la Cassazione, va valutata, in mancanza di leggi scientifiche, verificando la concreta possibilità che un evento dannoso possa verificarsi, prescindendo da criteri di "elevata credibilità razionale", che riguardano esclusivamente l'accertamento della causalità.

Oltre la prevedibilità, continua la sentenza della Cassazione, occorre – con valutazione *ex ante* – che l'evento sia evitabile dall'agente con l'adozione delle regole cautelari idonee a tal fine (cd. comportamento alternativo lecito).

5. Dai nostri studi abbiamo osservato come il controllo giurisprudenziale produca forti impatti sugli operatori di protezione civile: trattasi sostanzialmente di "comportamenti difensivi" assai simili, secondo la nostra opinione, a quelli che sono stati già osservati e studiati per i medici. Questi "comportamenti difensivi" infatti possono avere la stessa classificazione di quelli che sono stati fatti in dottrina sul tema della responsabilità medica, cioè di tipo attivo e di tipo passivo. Tra i "comportamenti difensivi attivi" vi sono:

- maggior numero di allerta;
- allerta di maggior grado;
- l'adozione di provvedimenti cautelativi restrittivi o incidenti sulle libertà (quali evacuazioni e limitazioni alla mobilità);
- la chiusura preventiva di edifici pubblici, privati e produttivi.

Invece tra i "comportamenti difensivi passivi" troviamo:

- dimissioni da incarichi;
- frammentazione di deleghe;
- soppressione di servizi.

Inoltre abbiamo osservato l'impossibilità di "valorizzare" l'errore, il che rende assai difficile un'analisi profonda, un *de-briefing* degli eventi. Si scontano qui i timori dell'operatore e si produce infine una rigidità del sistema.

6. Abbiamo svolto, infine, una particolare ricerca sugli impatti propri del sistema di allertamento. Nell'asse delle ascisse, del grafico che segue, sono riportati i giorni da inizio 2008 a fine 2012 (cinque anni), mentre nell'asse delle ordinate le Regioni, per cui ogni riga rappresenta una differente Regione. I differenti colori rappresentano:

- a) in grigio i giorni in cui non ha piovuto, così come previsto;
- b) in verde i giorni in cui ha piovuto, così come previsto;
- c) in tonalità di rosso i giorni in cui è piovuto di meno del previsto, ovvero i giorni in cui si sono dati i così detti "falsi allarmi" (tipici anche di una condotta precauzionista);
- d) in tonalità di blu i giorni in cui è piovuto di più del previsto, ovvero i giorni in cui si sono dati i così detti "mancati allarmi" (a cui possono potenzialmente seguire le inchieste penali).

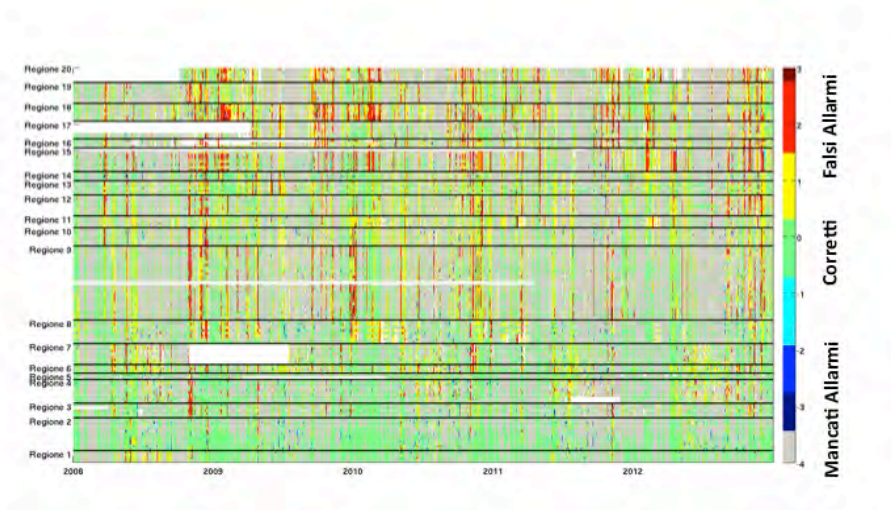


Figura 3: confronto, dall'inizio del 2008 alla fine del 2012, tra il previsto, ogni giorno ed in ciascuna Regione, e quanto poi è stato osservato.

Il grafico evidenzia molto bene come i verdi e grigi prevalgano sugli altri colori, segno che il sistema funziona bene, anche se in modo differente da Regione a Regione.

Inoltre se analizziamo, ad esempio, il comportamento della Regione 19, la possiamo definire “precauzionista”: i giorni in cui piove e prevedo che piova sono circa il 38%, mentre i giorni in cui prevedo che piova, ma poi piove di meno (perché si adotta un comportamento “precauzionista”) sono circa il 61%, mentre le mancate previsioni sono solo l’1%.

Invece se analizziamo il comportamento della Regione 2, la possiamo definire “virtuosa” perché correttamente cerca di aumentare il più possibile il numero dei giorni “corretti”, tanto è vero che l’87% delle volte “ci azzecca”, diminuendo così drasticamente il numero dei falsi allarmi a solo circa il 9%. Così facendo però, come conseguenza, aumenta, a causa delle intrinseche incertezze nella meteorologia, il numero dei mancati allarmi (4%) e, paradossalmente, la probabilità di incorrere in un procedimento penale. La probabilità della Regione “virtuosa” 2 rispetto alla Regione “precauzionista” 19, di imbattersi in un procedimento penale, è di quattro volte superiore.

7. Così dimostrati concretamente gli impatti, siamo arrivati alle conclusioni.

Dalla nostra ricerca emergono diversi nodi. Il nodo più importante è sicuramente quello dell’accertamento dei fatti nelle indagini preliminari: in particolare la scelta del consulente tecnico del Pubblico Ministero. Noi abbiamo iniziato a fare delle proposte: una di queste è quella di un albo nazionale di esperti. L’altro tema è quello delle competenze del consulente tecnico del Pubblico Ministero, per avvicinarlo a figure che ci sono già note quali quella del medico legale o dello psichiatra forense, che abbia anche capacità di lettura del sistema penale, oltre che della sua competenza scientifica.

Inoltre il problema del quesito: lo abbiamo già reso paradigmatico nei casi presentati, come delle volte sia del tutto generico ed addirittura assegni al consulente compiti tipici del magistrato inquirente. Infine abbiamo valutato il ruolo che potrebbe avere il Dipartimento della Protezione Civile, che è un soggetto dotato, insieme ai suoi Centri di competenza, di saperi esperti, e quale può essere la valenza delle loro indagini interne sui fatti. Ed infine valutare tutto il tema dell’anticipazione del contraddittorio tecnico in sede processuale e quindi le questioni dell’opzione dell’incidente probatorio con i suoi pro e contro.

8. Infine elenchiamo, in forma di titoli, le questioni già introdotte dal Prefetto Franco Gabrielli, per i successivi relatori:

- Verso un’assimilazione dell’operatore di protezione civile all’esercente professioni sanitarie: scenario possibile e auspicabile?

- La condotta doverosa dell'operatore: la validazione *ex ante* del metodo di previsione e valutazione dell'evento, come garanzia del comportamento diligente.
- L'incertezza, il rischio accettato e l'errore di sistema come limite alla responsabilità penale: tra tutela dell'operatore e diritti della persona.
- Verso garanzie di un sapere esperto nel procedimento.

INTERVENTI

ANTONIO PASTORE
Sostituto Procuratore della Repubblica di Milano

Nell'individuare i compiti più ardui e, talora, più urgenti a cui è chiamato il Pubblico Ministero investito di un'indagine sugli eventi di danno (alla vita o all'incolumità personale) conseguenti ad una calamità naturale, vorrei prendere le mosse da alcune riflessioni e proposte emerse nelle relazioni introduttive, e da alcuni dei casi giudiziari che sono stati citati.

1. *Posizioni di garanzia.* – Le indagini dovranno svilupparsi su due aree tematiche che rimangono concettualmente distinte, ma che sono destinate inevitabilmente a influenzarsi reciprocamente, per poi trovare una sintesi nel capo di imputazione che verrà formulato in esito alle indagini preliminari, qualora il Pubblico Ministero si risolva per l'esercizio dell'azione penale.

Da un lato, vi è la ricostruzione delle cause, della dinamica e dell'evoluzione della calamità naturale (ricostruzione che dovrà essere il più analitica e dettagliata possibile); dall'altro lato, è necessaria una precisa "mappatura" degli enti, delle amministrazioni, centrali e locali, che – a vario titolo ed ai diversi livelli del sistema di Protezione civile – sono state coinvolte nella gestione dell'emergenza, e nelle tipiche attività di previsione e prevenzione dei rischi. Nell'ambito di tali amministrazioni potranno essere poi individuate le persone fisiche titolari di posizioni di garanzia¹, coloro cioè che sono titolari di doveri (e poteri) impeditivi dell'evento lesivo.

In questo intervento, vorrei soffermarmi su questa seconda e decisiva area di indagine, la cui complessità e problematicità emerge da alcune importanti decisioni giudiziarie.

Si tratta di un'area di indagine che ha ad oggetto (i) l'individuazione delle posizioni di garanzia rilevanti in relazione ad un dato evento lesivo; (ii) l'esatta definizione della latitudine e dei contenuti delle varie posizioni di garanzia e (iii) le modalità, le dinamiche con cui hanno interagito i garanti che sono intervenuti

¹ L'obbligo di garanzia è stato definito come "*l'obbligo giuridico, che grava su specifiche e predeterminate categorie di soggetti, previamente forniti degli adeguati poteri, di impedire eventi offensivi di beni altrui, affidati alla loro tutela, per l'incapacità dei titolari di proteggerli adeguatamente*". Nella manualistica si distinguono generalmente gli obblighi di protezione in cui il garante ha l'obbligo di preservare il bene protetto da tutti i rischi che possono lederne l'integrità (si pensi ai genitori) e gli obblighi di controllo che impongono di neutralizzare le eventuali fonti di pericolo che possono minacciare il bene protetto. È il caso degli appartenenti alle amministrazioni pubbliche cui sono attribuiti compiti di previsione, prevenzione e soccorso in relazione ad eventi riguardanti la pubblica incolumità. Obblighi di prevedere, prevenire e mitigare i rischi naturali ed antropici.

(o sarebbero dovuti intervenire) nella gestione dell'emergenza ai diversi livelli del sistema di Protezione civile.

Si tratta di problema comune a tutta l'area dei reati omissivi impropri (si pensi soprattutto alla materia della sicurezza sul lavoro), ma che si presenta, nell'ambito della protezione civile, particolarmente complesso ed intricato, per la pluralità di attori di un sistema che è stato infatti definito multilivello, diffuso, reticolare.

Lo testimoniano alcuni casi giudiziari.

Faccio riferimento, soprattutto, alla lunga vicenda processuale concernente il disastro di Sarno che risale al 5 maggio 1998, e che si è recentemente conclusa con la sentenza depositata il 7 maggio 2013 con cui la Corte di Cassazione ha confermato la decisione di condanna per omicidio colposo plurimo pronunciata dalla Corte d'Appello di Napoli nei confronti del Sindaco del Comune campano.

Uno degli snodi essenziali della vicenda (come sottolineato dalla Corte di Cassazione) ha avuto ad oggetto la ripartizione delle competenze, in materia di protezione civile, tra Sindaco e Prefetto. Il Tribunale di Nocera Inferiore, in primo grado, e poi la Corte d'Appello di Salerno, nel motivare le pronunce di assoluzione del Sindaco di Sarno, avevano escluso la responsabilità penale dell'imputato anche affermando che, in ragione della gravità ed estensione della calamità (le colate di fango che, scendendo dal monte Pizzo d'Alvano ad una velocità particolarmente elevata, avevano investito alcune aree del Comune di Sarno nonché alcuni comuni limitrofi), il Sindaco non poteva considerarsi titolare di una posizione di garanzia, in quanto gli obblighi di intervento, diretti alla gestione dell'emergenza (compresi i doveri di allertare la popolazione interessata e di disporre l'eventuale evacuazione) incombevano, in via prioritaria, sul prefetto, dovendo considerarsi la competenza del Sindaco soltanto "residuale".

La Corte di Cassazione, con una sentenza di assoluto interesse per l'approfondimento che è dedicato al sistema di Protezione civile, ha annullato la decisione di secondo grado, ritenendo che la normativa in vigore all'epoca dei fatti attribuisse al Sindaco competenze che dovevano considerarsi concorrenti con quelle del Prefetto, sia pure in una situazione di sovraordinazione del prefetto rispetto al Sindaco.

Ma l'individuazione dei garanti – cioè delle persone fisiche obbligate ad attivarsi per impedire un evento lesivo – ha costituito uno dei principali snodi anche della vicenda giudiziaria che ha riguardato i decessi verificatisi, sull'altro versante del monte Pizzo d'Alvano, nel Comune di Quindici. Anche il Comune

di Quindici fu interessato il 5 maggio 1998 da analoghi fenomeni franosi. Sull'altro versante del monte, l'attenzione degli inquirenti si è invece concentrata sulla possibile responsabilità di esponenti delle amministrazioni provinciale e regionale (furono rinviati a giudizio, tra gli altri, l'assessore regionale alla Protezione civile, l'assessore regionale ai lavori pubblici, il presidente dell'amministrazione provinciale di Avellino, nonché alcuni dirigenti della Regione preposti a settori di governo del territorio). Il rimprovero che l'accusa muoveva agli imputati era di avere cagionato la morte di undici cittadini del Comune di Quindici, per non avere svolto una adeguata attività di monitoraggio e controllo del territorio, di studio ed analisi dei rischi che interessavano il territorio comunale, e per non avere predisposto adeguati programmi provinciali di prevenzione e previsione. Nell'ipotesi accusatoria, l'omessa attività di studio e monitoraggio dei rischi (da svolgersi a prescindere dal verificarsi o dall'imminenza di una specifica emergenza) avrebbe determinato ritardi nella comprensione della gravità del fenomeno e, quindi, ritardi nell'allerta della popolazione interessata (nel Comune di Quindici, a differenza che a Sarno, il Sindaco aveva comunque allertato ed invitato la popolazione più esposta al rischio di frana ad abbandonare le abitazioni). Il Tribunale di Avellino, accogliendo l'impostazione accusatoria, condannò tutti gli imputati per il delitto di omicidio colposo plurimo, assolvendoli invece dal delitto di disastro colposo, e pervenne all'affermazione di responsabilità essenzialmente valorizzando le posizioni di garanzia che gli stessi ricoprivano nel sistema di protezione civile. La Corte d'appello di Napoli, con sentenza poi confermata in cassazione nel 2011, ha invece assolto tutti gli imputati ritenendo che, sulla base della legislazione all'epoca vigente, in capo agli enti territoriali presso i quali gli imputati svolgevano la loro attività istituzionale non fosse ravvisabile un dovere (e un potere) di concreto intervento in materia di protezione civile.

Mi sembra che l'esemplificazione tratta da queste due vicende giudiziarie (che riguardano il medesimo evento calamitoso: le colate di fango che nel maggio 1998 scesero sugli opposti versanti del monte Pizzo d'Alvano) sia sufficiente a rappresentare con notevole concretezza quanto possa essere difficile il compito di "selezionare" le categorie di potenziali responsabili. Ed il problema dell'individuazione dei "garanti" è, evidentemente, autonomo e preliminare rispetto a tutti i problemi concernenti l'attribuzione di responsabilità per un dato evento. Peraltro, le vicende giudiziarie che ho appena menzionato indicano come per la medesima calamità naturale, sui due opposti versanti del monte Pizzo d'Alvano, siano stati adottati dai magistrati

inquirenti approcci profondamente diversi. È vero che i due casi (quello di Sarno e quello del Comune di Quindici) erano significativamente diversi. Tuttavia, occorre ricordare che i due Comuni, pur ricompresi in Province diverse, si trovavano entrambi in Campania. Dunque, a rigore, se si poneva un problema di responsabilità degli assessori regionali alla Protezione civile ed ai Lavori pubblici per quanto accaduto a Quindici, era difficile escludere lo stesso problema per la più grave calamità verificatasi a Sarno.

Le difficoltà che emergono con riguardo alla individuazione dei titolari delle posizioni di garanzia, derivano, in primo luogo, come già accennato, dalla struttura ed articolazione del nostro Servizio Nazionale della Protezione Civile, costruito intorno al principio di sussidiarietà, e che vede coinvolti nelle sue attività tipiche (tra cui quelle di previsione e prevenzione delle calamità naturali) enti diversi, amministrazioni centrali ed amministrazioni locali, con l'attribuzione di competenze che, molto spesso, sono concorrenti e che in parte tendono a sovrapporsi.

Queste caratteristiche dovrebbero garantire una rafforzata protezione dell'incolumità dei cittadini – poiché molteplici sono gli enti ed i soggetti chiamati a svolgere compiti di previsione, prevenzione e soccorso – ma implicano anche pericoli di frammentazione, di possibile disordine ed incoerenza negli interventi. Tanto più che la materia è stata oggetto di numerose novelle non sempre caratterizzate da particolare chiarezza.

2. *Semplificazione normativa e attenzione ai fattori organizzativi.* – Tali considerazioni, da un lato, potrebbero suggerire al Dipartimento della Protezione Civile di sollecitare un'iniziativa (parlamentare o del governo) di riordino sistematico e di semplificazione della normativa (potrebbe pensarsi ad un Testo Unico in materia di Protezione civile). Dall'altro lato, soprattutto con riguardo al coordinamento tra il Dipartimento della Protezione Civile, e comunque le amministrazioni centrali, e quelle periferiche, potrebbe essere assai utile, *in primis* per l'efficienza del sistema stesso in fase operativa e, successivamente, nell'eventuale fase di verifica giudiziale che dovesse instaurarsi, la disponibilità di linee-guida scritte, o meglio di protocolli operativi, che individuassero le più efficaci modalità di raccordo, coordinamento e comunicazione tra i diversi enti e soggetti del Servizio Nazionale della Protezione Civile.

Tali protocolli operativi, laddove codifichino prassi “virtuose” e rispondenti a criteri di ragionevolezza ed efficienza, possono senz'altro costituire un primo parametro per valutare la diligenza degli operatori di protezione civile.

Perché – io questo vorrei sottolinearlo in quanto si tratta di un’acquisizione consolidata in materia di infortuni sul lavoro – quando per il controllo di una situazione di rischio, a diverso titolo ed a vari livelli, sono individuabili più garanti (come nel caso dei cantieri mobili o di contesti produttivi in cui sono coinvolte una pluralità di imprese legate da rapporti di appalto e subappalto) frequentemente si pone il tema di valutare anche le modalità di coordinamento e di raccordo tra i garanti stessi. Anche nello svolgimento di tali attività di coordinamento e raccordo possono invero ravvisarsi violazioni di regole di diligenza che potrebbero avere un’incidenza causale sulla funzionalità del sistema.

In materia di posizioni di garanzia, all’interno del sistema di Protezione civile, il quadro è complicato dalla necessità di una chiara individuazione dell’evento di calamità, posto che la legge n. 225/1992 ha disegnato quello che è stato definito un sistema “a geometria variabile”, secondo cui, in caso di emergenza, la competenza ad intervenire è determinata dal tipo di evento che si è manifestato o che sta per manifestarsi (secondo parametri di intensità ed estensione territoriale). In altri termini la catena di comando e controllo che dovrà assumere la gestione dell’emergenza, sarà determinabile solo una volta che venga compiuta la qualificazione dell’evento, che però quasi sempre conosce una sua evoluzione. L’art. 2 della legge n. 225/1992 distingue tre tipologie di eventi: (a) eventi naturali o connessi con l’attività dell’uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; (b) eventi naturali o connessi con l’attività dell’uomo che per loro natura ed estensione comportano l’intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; (c) calamità naturali o connesse con l’attività dell’uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo (e sono gli eventi che coinvolgono, di regola, le amministrazioni centrali e, in particolare, il Dipartimento della Protezione Civile con la dichiarazione dello stato di emergenza).

Nel processo per il disastro di Sarno, la distinzione è venuta in rilievo nelle sentenze con cui i giudici di merito hanno assolto l’imputato, poiché si era ritenuto che dopo una certa ora del 5 maggio 1998 (a partire dalle ore 19.00 circa), il fenomeno delle colate di fango avesse assunto dimensioni e caratteristiche talmente gravi da far scattare la posizione di garanzia del Prefetto, con l’esclusione di obblighi di allerta ed evacuazione a carico del Sindaco.

Dunque, il magistrato inquirente dovrà individuare tutti coloro che, a vario titolo, avevano un obbligo di comportamento in relazione all'evento. Occorrerà individuare gli enti sui quali incombevano obblighi di previsione, prevenzione e gestione dell'emergenza, verificando se si trattava del Comune ovvero della Regione o della Prefettura. Perché, in realtà, sebbene oggetto del processo penale sia la responsabilità individuale di singole persone fisiche, i naturali destinatari delle competenze in materia di protezione civile sono gli enti del Servizio Nazionale ai quali è rivolto il comando.

Successivamente, in un orizzonte squisitamente penalistico, occorrerà identificare la persona fisica (o le persone fisiche) che, nell'ambito dell'ente interessato, avrebbero dovuto attivarsi per impedire l'evento lesivo concretamente realizzatosi.

La materia è, quindi, senz'altro complessa.

Tuttavia penso che possa essere messa a frutto, anche in questo campo, l'esperienza che, come magistrati inquirenti e giudicanti, abbiamo senz'altro maturato nel settore degli infortuni sul lavoro, soprattutto, come ho accennato prima, nelle indagini e nei processi concernenti infortuni che si verificano in cantieri e, più in generale, in contesti produttivi complessi in cui operano una pluralità di imprese legate da rapporti di appalto e subappalto. Anche in tali contesti il Pubblico Ministero è chiamato a ricostruire l'organizzazione del cantiere, i rapporti contrattuali e di fatto tra le diverse imprese, le interazioni tra i diversi garanti, da quelli più prossimi, più vicini, anche materialmente, al luogo del sinistro, sino ai garanti più distanti, *più remoti* che rivestono in genere funzioni apicali nelle organizzazioni di impresa.

Proprio il necessario approfondimento investigativo sulle posizioni di garanzia in un sistema complesso come quello della Protezione civile, consente di far sì che le indagini preliminari, e, successivamente, l'eventuale dibattimento – pur essendo diretti ad accertare soltanto le responsabilità individuali di singole persone fisiche – possano contribuire ad evidenziare criticità e fattori causali che riguardano l'organizzazione nel suo complesso (quelli che, nella letteratura in materia, vengono chiamati “errori di sistema”).

Nel corso dell'incontro di studio organizzato dal Dipartimento della Protezione Civile nel 2011, è stato sottolineato come l'impostazione metodologica del processo penale, concentrandosi sulle responsabilità del singolo individuo, “*trascuri inevitabilmente tutti quegli aspetti organizzativi che danno vita a rischi che potrebbero facilmente essere neutralizzati*”.

Ritengo – e lo dico essenzialmente sulla base della mia pur limitata esperienza in materia di infortuni sul lavoro – che la doverosa indagine sulla

rete dei garanti, se svolta con attenzione e con un adeguato livello di approfondimento, consentirà di individuare gli eventuali fattori organizzativi che hanno in ipotesi pregiudicato l'efficace funzionamento del sistema di protezione. Con questo non voglio dire che come magistrati inquirenti dobbiamo avere la pretesa di estendere le nostre indagini per fini ulteriori rispetto all'accertamento di singoli fatti di reato. Voglio dire che, frequentemente, quando le investigazioni riguardano comportamenti che si inseriscono in organizzazioni complesse, lo scrutinio della condotta del singolo operatore illumina anche eventuali carenze del sistema organizzativo. Salvo poi dover valutare se tali carenze siano addebitabili a soggetti che, rivestendo posizioni apicali, avevano poteri organizzativi di carattere generale.

Dunque, anche il processo penale, pur con i suoi limiti strutturali, è in grado di fornire un contributo all'analisi ed al miglioramento del sistema di Protezione civile.

3. *Report interni di inchiesta. Anticipazione del contraddittorio.* – Appare senz'altro utile l'idea prospettata da alcuni relatori di report di eventi redatti da appositi organismi di ispezione/indagine interni al sistema di Protezione civile. Senza soffermarmi sulla possibile composizione di questi organi (composizione che dovrebbe dare garanzie di affidabilità e di una certa *terzietà*), a me sembra prezioso il contributo che tali report potrebbero dare al magistrato inquirente.

Ferma ovviamente la completa indipendenza delle indagini penali rispetto ai risultati delle inchieste "interne", i report di incidente – soprattutto laddove previsti e disciplinati da atti amministrativi di carattere generale – potrebbero entrare nel materiale di indagine, per poi essere acquisiti agli atti del processo, introducendo sin dalle prime fasi del procedimento il "punto di vista" del sistema in cui hanno operato le persone sottoposte ad indagini. Ed è "un punto di vista" con cui d'altronde è ineludibile un confronto sia per il magistrato sia per i suoi consulenti tecnici. Questo anche in considerazione della peculiare specificità dei saperi scientifici ed organizzativi di cui è portatore il Servizio Nazionale della Protezione Civile.

Il tema del confronto con il "punto di vista" del sistema di Protezione civile, richiama anche una ulteriore questione su cui mi sembra importante soffermarmi.

Mi riferisco alla necessità – in indagini come queste in cui un ruolo importante rivestono accertamenti di natura tecnica – di favorire il più possibile (compatibilmente ovviamente con le esigenze investigative che possono, in taluni casi, porre questioni di riservatezza) un'anticipazione del contraddittorio

sulle questioni tecnico-scientifiche sin dalla fase delle indagini preliminari, nelle forme dell'incidente probatorio, degli accertamenti *ex art.* 360 c.p.p. ovvero, qualora si intraprenda la strada dell'art. 359 c.p.p. (consulenza disposta dal Pubblico Ministero), avvisando gli indagati dell'avvenuto conferimento dell'incarico ed autorizzando il C.T. del Pubblico Ministero ad interloquire e confrontarsi con i CC.TT. di parte eventualmente nominati. Questa possibile anticipazione del contraddittorio mi sembra (quando è possibile) particolarmente fruttuosa, non soltanto in una prospettiva di anticipate garanzie per gli indagati, ma anche in un'ottica di efficace gestione delle indagini.

Nei procedimenti penali relativi alla colpa professionale medico-chirurgica, si verifica invero, frequentemente, una situazione, che considero piuttosto frustrante e poco idonea a garantire il conseguimento di risultati processuali soddisfacenti. Dato un certo tema di indagine in materia medica, alla consulenza disposta dal C.T. del Pubblico Ministero, segue l'elaborato predisposto dai CC.TT. di parte, che perviene a risultati spesso antitetici (anche per una comprensibile valorizzazione di elementi utili ai fini difensivi) e, quindi, in sede di dibattimento si rimane in attesa delle conclusioni del perito nominato dal giudice che, per una ipotizzata maggiore "terzietà", sembra chiamato a stabilire la verità. L'anticipazione del contraddittorio alla fase delle indagini, attraverso un confronto tra i consulenti tecnici della parte pubblica e delle parti private, consente, invece, anche di valutare la competenza del C.T. nominato dal Pubblico Ministero, la completezza degli accertamenti svolti, e la tenuta scientifica degli stessi, con la possibilità di integrazione dei quesiti o di affiancamento di altri esperti al C.T. già nominato. Anche in questa prospettiva (di controllo sull'operato del C.T.) i report di inchiesta interni possono essere di notevole utilità.

Rimango invece piuttosto dubbioso sull'idea che è stata avanzata di istituire un albo speciale di consulenti tecnici con una precipua specializzazione in materia di catastrofi o calamità naturali. Mi rendo conto dell'esigenza di introdurre in sede giudiziaria dei saperi davvero "esperti", ma vi è il rischio di costruire un sistema "autoreferenziale" e tendenzialmente chiuso ai contributi tecnico-scientifici esterni al sistema.

4. *Linee guida e buone pratiche accreditate. La c.d. "colpa protocollare".* – Un'ultima notazione su un tema che ho brevemente accennato. Si tratta delle linee guida o protocolli o buone pratiche. Senza soffermarsi sulle distinzioni che vengono in genere operate tra le diverse categorie, in prima approssimazione, le linee guida contengono regole (di natura operativa e cautelare) che indicano i passi che

devono essere compiuti e i fattori da considerare nello svolgimento di un'attività rischiosa (ad es., per quanto concerne l'attività medico-chirurgica, nella diagnosi e terapia delle patologie). Le linee guida possono essere più o meno dettagliate (spesso quando si fa riferimento a regole particolarmente dettagliate o procedurali, si parla di protocolli).

Se ci poniamo il quesito su quale possa essere il ruolo delle linee guida o dei protocolli nell'attività di protezione civile, occorre ricordare che la funzione essenziale di tali strumenti non dovrebbe essere certo di natura difensiva. La finalità principale è quella di innalzare lo standard della perizia esigibile, rendendo comuni e facilmente accessibili ai soggetti che operano in un dato settore (attività medico-chirurgica, protezione civile) i risultati della migliore ricerca ed esperienza.

Al riguardo, anche prima dell'entrata in vigore dell'art. 3 legge n. 189/2012 (c.d. legge Balduzzi), la prassi giurisprudenziale ha sempre valorizzato le linee guida ed i protocolli per corroborare o confutare gli addebiti di imperizia mossi al medico. Ovviamente nella misura in cui tali linee guida e protocolli costituissero la "codificazione" di percorsi diagnostici e terapeutici condivisi ed accreditati dalla comunità scientifica. Proprio come oggi prevede l'art. 3 che assegna sì rilievo all'osservanza di linee guida, ma a condizione che queste siano accreditate dalla comunità scientifica.

Anche nel settore della protezione civile, l'eventuale redazione di linee guida va vista con favore, perché tra l'altro è coerente con una chiara indicazione di politica criminale, quella della tendenziale progressiva traduzione in norme scritte delle regole di diligenza, perizia e prudenza. Questa tendenza alla "codificazione" è riscontrabile in molte aree di attività, si pensi a quella medico-chirurgica, e soddisfa anche le esigenze di determinatezza e tipicità che sono particolarmente pressanti nel diritto penale.

Detto questo, nel campo della protezione civile, si pone un problema ulteriore rispetto al settore medico-chirurgico. Attesa l'unicità delle funzioni tipiche del Servizio Nazionale in materia di previsione, prevenzione e gestione di calamità naturali, si tratta di individuare una possibile, attendibile fonte delle linee guida.

Non so se a livello internazionale siano disponibili protocolli operativi o linee guida. Tuttavia, sarebbero estremamente utili anche documenti provenienti dallo stesso Dipartimento della Protezione Civile che potrebbero essere utilizzate anche in sede processuale come strumento per una prima (e sia pure non definitiva) valutazione circa l'osservanza da parte del singolo operatore delle regole cautelari. Ovviamente, la circostanza che le linee guida

promanino dallo stesso ente che è poi chiamato ad osservarle, rende necessario, in assenza di validazioni esterne, un più attento scrutinio in sede processuale circa l'effettiva rispondenza delle regole in esse contenute alla migliore scienza ed esperienza disponibili.

Sul punto, vorrei menzionare un'esperienza che, nel campo medico, mi sembra molto interessante e che potrebbe, con i necessari adattamenti, essere mutuata nel settore della protezione civile.

Si tratta dell'attività svolta dall'AGENAS, l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, che è un organo istituito presso il Ministero della Salute con funzioni di raccordo con le amministrazioni regionali e di supporto alle stesse in materia di sanità. Le funzioni sono assai varie, ma in questa sede mi interessa ricordare che l'AGENAS ha approvato circa 13 raccomandazioni che non appartengono tanto alla categoria delle linee guida, quanto piuttosto a quelle che vengono definite buone pratiche, e che vengono elaborate dall'AGENAS raccogliendo le esperienze ritenute più interessanti maturate nei vari sistemi sanitari regionali. A titolo esemplificativo, è stata redatta una raccomandazione diretta a individuare le misure più efficaci per limitare i c.d. rischi di derelizione degli strumenti chirurgici nel sito chirurgico (si fa riferimento al classico caso della garza o del ferro dimenticato nel corpo del paziente). Vengono dettate (suggerite) le procedure più efficaci ed anche economicamente sostenibili (in termini ad es. di membri dell'equipe coinvolti) per una conta affidabile dei ferri e degli altri strumenti chirurgici; si precisano, ad esempio, i momenti dell'intervento chirurgico in cui effettuare una nuova conta e i soggetti che devono provvedervi e con quali modalità. Simili pratiche, qualora vengano effettivamente adottate e siano riconosciute come rispondenti alle regole di diligenza, aiuteranno non solo i medici nello svolgimento dei loro compiti, ma, in una ipotetica sede processuale, saranno di grande ausilio al magistrato inquirente (e poi a quello giudicante). In presenza di buone pratiche mediche accreditate, proprio con riguardo ai casi di c.d. derelizione di strumenti chirurgici, risulteranno difficilmente motivabili decisioni simili a quelle adottate in passato che hanno ritenuto responsabili tutti i membri dell'equipe per inadempimento di generici obblighi di vigilanza e controllo, dovendosi invece ripartire gli obblighi cautelari coerentemente alle indicazioni provenienti dalle buone pratiche.

Ancora con riferimento alle linee guida e buone pratiche, nelle relazioni introduttive si è avanzata l'ipotesi di prevedere per gli operatori di protezione civile un regime di responsabilità penale costruito sul modello di quello previsto dalla legge n. 189/2012 per gli esercenti le professioni sanitarie. Questa

proposta, peraltro, è coerente con le indicazioni di una parte della dottrina italiana che, recentemente, ha prospettato, addirittura come soluzione di carattere generale, quella di estendere il più possibile, nel settore dei delitti colposi, le ipotesi in cui si è chiamati a rispondere solo per colpa grave. Tale soluzione è stata presentata come lo strumento legislativo più idoneo ad evitare *scivolamenti* verso la responsabilità oggettiva. Si tratta senz'altro di una opzione di politica del diritto aperta per il legislatore chiamato a bilanciare e mediare tra le esigenze di responsabilizzazione e le esigenze di protezione di chi sia impegnato in attività così esposte a rischio.

Al riguardo soltanto alcune considerazioni.

La soluzione adottata per gli esercenti una professione sanitaria mi sembra difficilmente adattabile agli operatori di protezione civile: non esistono nel settore – e non so se si possa, in futuro, arrivare a tale risultato – un consolidato e condiviso (a livello scientifico) *corpus* di regole cautelari in materia di previsione e gestione delle emergenze connesse a calamità naturali. E soprattutto un insieme di regole cautelari che non siano elaborate, in via pressoché esclusiva, dai soggetti che saranno poi chiamati ad osservarle.

Aggiungo che l'innalzamento della soglia minima dell'imputazione soggettiva, dalla colpa *tout court* alla colpa grave costituisce probabilmente una soluzione se non apparente soltanto parziale alle problematiche che sono state sollevate. Al riguardo, ricordo quanto la Corte di Cassazione, in una delle più interessanti pronunce che si sono occupate recentemente della riforma Balduzzi², ha evidenziato come, in assenza di una definizione legislativa di colpa grave, il compito affidato all'interprete “*si annunzia particolarmente arduo*”, anche perché il tema, sino ad oggi rilevante solo sul terreno della graduazione della pena *ex art. 133 c.p.*, è stato scarsamente indagato. La stessa decisione sottolinea che, nella graduazione della colpa, “*il peso dell'apprezzamento discrezionale del giudice è massimo*”, poiché “*la colpa è figura soggettiva di impronta marcatamente normativa e, dunque, tutto si risolve nella valutazione che il giudicante esprime*”. Il criterio della colpa grave, che, in parte, sembra nascere da una certa insofferenza, talora forse anche giustificata, nei confronti di atteggiamenti rigoristici della giurisprudenza, finisce per consegnare ad un'ampia discrezionalità del giudice il compito di stabilire il confine tra il reato e il penalmente irrilevante.

È vero che sono stati elaborati, soprattutto nella riflessione dottrinale, dei criteri per l'individuazione della colpa grave (occorre valutare quanto la

² Cass. pen., sez. IV, 9 aprile 2013, n. 16237, Cantore, est. R.M. Blaiotta, in *Ced tv.* 255105.

condotta dell'agente si è discostata dalla regola cautelare; quanto fosse prevedibile in concreto la realizzazione dell'evento; il *quantum* di esigibilità, rispetto all'agente concreto, dell'osservanza della regola cautelare; la motivazione della condotta inosservante; l'eventuale consapevolezza dell'agente di creare una situazione di pericolo; la previsione dell'evento)³. Tuttavia, si tratta di criteri aperti a valutazioni ampiamente discrezionali.

Sono senz'altro comprensibili e, in certa misura condivisibili, le esigenze sottese all'innalzamento della soglia di responsabilità alla colpa grave (necessità di tutelare chi svolge attività utili ma inevitabilmente rischiose e non alimentare comportamenti difensivi). Tuttavia, penso che lo statuto della responsabilità colposa, se opportunamente applicato ed affinato (e mi riferisco, in particolare, al problema della c.d. misura soggettiva della colpa) nonché adeguato ai nuovi casi che la realtà contemporanea ci presenta, possa fornire rassicurazioni. E questo processo di affinamento è riscontrabile anche in giurisprudenza. È il caso di alcune decisioni della Corte di Cassazione, in materia di colpa medica, in cui sono stati valorizzate, ai fini dell'esclusione dell'addebito per colpa, situazioni di emergenza in cui il sanitario era chiamato ad operare (situazioni "*intossicate dalla pressione dell'urgenza*", come è stato efficacemente detto in una di queste decisioni).

D'altro canto, in un momento in cui il settore della colpa costituisce il cuore del diritto penale contemporaneo, mi sembrerebbe contraddittorio un orientamento per così dire di "depenalizzazione", attuato anche attraverso lo strumento della "colpa grave". Recentemente, per l'esattezza all'inizio del mese di dicembre 2013, è stata pubblicata una raccolta degli scritti dell'illustre penalista GIORGIO MARINUCCI sulla colpa. Viene citata una monografia del 1930 del grande penalista tedesco KARL ENGISH in cui questi constatava la "*felice rarità dei delitti colposi*" nonostante le infinite possibilità di commetterli. La situazione, per ragioni a tutti note, è profondamente mutata dal 1930, e questa rivoluzione impone un impegno ancora maggiore per gli operatori del diritto nel dare rigorosa applicazione ai principi (anche garantistici) in materia di colpa e nell'adeguare il nostro patrimonio di concetti, tecniche di indagine ed argomentazione, ai nuovi complessi casi sui quali siamo chiamati a lavorare.

³ Nella citata sentenza viene proposta una definizione di colpa grave come "*ragguardevole deviazione rispetto all'agire appropriato come definito dalle standardizzate regole d'azione*".

PIETRO CACCIALANZA
Consigliere della Corte di Appello di Milano

Ci sono stati due stimoli che mi sono giunti dalla relazione e dagli interventi precedenti, opposti ma allo stesso tempo simili.

Il primo mi viene dall'avvocato Giuggioli¹, quando ha parlato di fatalismi che possono essere più forti del senso di responsabilità. Il fatalismo, il caso fortuito, la forza maggiore ci sono nel codice, è una norma del codice, esiste, poco applicata, se andate a vedere la giurisprudenza trovate poche sentenze, però c'è.

Il secondo mi è dato dal Prefetto Gabrielli, quando ha detto: "La terra, come l'acqua, ha una sua feroce ed incancellabile memoria". Mi ha fatto venire in mente i miei studi classici, mi pare Orazio, quando diceva: "Prova pure con il forcone, tu contadino, a mandare via la natura, cioè a cercare di falciare l'erba, a cercare di sistemare il prato, tanto poi ritorna, vince lei". Ci sono degli altri che sono più forti allora.

Mi chiedo: sono i fatalismi a prevalere sul senso di responsabilità o, invece, vogliamo andare a cercare un senso di responsabilità anche quando forse c'era un fatalismo? La difficoltà del giudice è questa. È una difficoltà che apprezzo, valuto e rilevo in ogni tipo di procedimento, tra il fatalismo ed il senso di responsabilità.

E quando nel processo si cerca un senso di responsabilità, si tratta di dire: "Ma di chi è questa responsabilità?". Il povero Pubblico Ministero si trova necessariamente, perché glielo impone la legge, a dover mandare una serie di comunicazioni di garanzia amplissime perché se non fa queste comunicazioni, il procedimento è nullo e quindi tutto non serve. Certo il rischio è quello di sbattere in prima pagina decine di mostri che poi provocano danni agli stessi mostri, provocano anche danni all'immagine stessa della magistratura, la quale sembra annaspere nella ricerca di queste responsabilità. Dico questo perché, purtroppo, la legge sulla Protezione civile non aiuta molto a capire dove andare a parare in queste posizioni di garanzia. Ho riletto negli ultimi giorni la legge n. 225/1992, modificatissima dalla legge n. 100/2012. Già se guardo gli organi previsti dall'art. 1, la legge mi parla di Presidenza del Consiglio, che promuove e

¹ L'avv. Paolo Giuggioli, Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano ha portato i propri saluti insieme a quelli dell'avv. Giuliano Pisapia, Sindaco di Milano, del dott. Ugo Taucer per il dott. Francesco Paolo Tronca, Prefetto di Milano, del dott. Luigi Orsi, Presidente della Giunta distrettuale di Milano dell'Associazione Nazionale Magistrati, dell'Assessore Simona Bordonali per il dott. Roberto Maroni, Presidente della Regione Lombardia.

coordina le attività delle Amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche; è il principio di decentramento, per cui dal centro si va alla periferia. Ma la legge parla anche dell'autonomia delle Regioni, Province, Comuni ed ancor di più di enti pubblici nazionali territoriali, per poi concludere con la magica formula di chiusura: "Ogni altra istituzione, organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale". Ci fermiamo qui? No! Perché se andiamo a prendere quella che è la situazione della Protezione civile per i sistemi di allerta per il rischio meteo-idrogeologico ed idraulico, il nuovo art. 3-*bis* dice ancora di più. Qui si richiamano i centri funzionali, di cui ad un D.P.C.M. del 2004, si richiama l'SMND, Servizio Meteorologico Nazionale Distribuito, si richiamano le reti di monitoraggio e sorveglianza, si richiamano presidi territoriali, centri di competenza e, ancora una volta, ogni altro soggetto chiamato a concorrere funzionalmente e operativamente a tali reti.

Mi sono già posto una prima conclusione: perché anziché fare oggi un art.1-*bis*, visto che l'1 è abrogato, anziché scrivere: "È istituito il Servizio Nazionale della Protezione Civile al fine di tutelare l'integrità della vita, eccetera eccetera", non lo sostituiamo con un bell'articolo penale? "Chiunque non tutela l'integrità della vita e i beni e gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti è punibile...". E lo siamo tutti. Il Prefetto ci ricordava i tristi, numerosissimi, casi per cui al fine di far cassa, perché lo Stato ha bisogno di somme, si condona, si autorizza prima o si ratifica dopo, si consente, si permette anche in situazioni drammatiche. Un piccolo episodio mi viene dai giornali: ho visto qualche tempo fa che persino un Tribunale di una città dell'alta Italia, quello di Vicenza, è costruito molto vicino al fiume Bacchiglione in una situazione assolutamente irregolare. Mi ha fatto veramente pensare.

In questa situazione quindi, che fare?

Innanzitutto il problema grave della Protezione civile è quello che comunque ha delle risorse limitatissime. È drammatico leggere nella legge, fin dai primissimi articoli, che alle attività e ai compiti di protezione civile sovrintendono le amministrazioni competenti nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Cioè un semaforo rosso. Abbiamo questa legislazione vigente, abbiamo queste risorse, punto.

Ma non solo, quando poi si va più avanti e si parla del rischio meteo idrologico e idraulico, e uno dice: facciamo un passo avanti, stiamo parlando di qualcosa di ancora più grave che non l'esondazione del Seveso di cui parlava prima il Sindaco. Ebbene, si dice: senza nuovi o maggiori oneri nella finanza pubblica, salvo aggiungere nell'articolo 3^{ter} uno spiraglio, che però non mi ha consolato più di tanto. Quello che dice che per la gestione delle reti strumentali

di monitoraggio, lo accennava la rappresentante della Regione, le Regioni alle quali sono stati trasferiti i servizi in precedenza svolti dal servizio idrografico e mareografico nazionale, sono esentate dal pagamento dei diritti amministrativi e dei contributi di concessione del diritto d'uso delle frequenze, ma non del tutto. E comunque non credo sia una voce di capitolo eccessiva, ma tant'è.

Cosa fare lo dirò di seguito, ma una domanda che mi è venuta ascoltando l'intervento del collega Pastore: *“Può la Protezione civile costituirsi parte civile?”*.

Rispondo allo stimolo del presidente Canzio sul problema della responsabilità di struttura e riprendo una frase già riferita e cui concordo totalmente. Si è detto: *“La Protezione civile si trova come struttura a far fronte ad un rischio che non ha causato lei?”*. Questo è vero senz'altro; però è chiamata anche a far fronte a questo rischio ed alle conseguenze di questo rischio e questo lo dice proprio l'art. 3 della legge n. 225/1992, quando pone a carico della Protezione civile anche la mitigazione del rischio. Nel convegno che era stato fatto nel 2011 il Prefetto Gabrielli concludeva amaramente quando diceva: *“Il consenso c'è nell'opinione pubblica nelle fasi acute della calamità: soccorso e contrasto all'emergenza. Ma c'è molta superficialità nel valutare le condotte precedenti, di prevenzione e di protezione. Quando poi si tratta di andare a vedere quale consenso ci sia nell'opinione pubblica nel superare definitivamente l'emergenza, quando della calamità resta solo un ricordo sempre più tramandato a chi non c'era, lì il consenso non c'è più.”* Subentrano poi problemi di spesa, preoccupazioni che qualcuno possa interferire in maniera illecita e allora mi domando: chi tutela il territorio devastato?

Ho pensato ad alcuni procedimenti che ho trattato e che sono scaturiti da eventi calamitosi connessi all'attività dell'uomo. Lo dico perché oggi la Protezione civile entra a pieno titolo anche negli eventi calamitosi connessi ad attività dell'uomo, quindi non solo dipendenti dalla natura. Per esempio, ho avuto un procedimento riguardante le condotte di chi pensava di trarre combustibile dai rifiuti. Alla fine degli anni '90 si era diffusa la notizia che da gomma, plastica e carta si potesse trarre del combustibile. Prospettiva: noi destiniamo il 95% dei rifiuti trattati a combustibile e solo il 5% allo smaltimento. La conseguenza è stata quella opposta e qua sono piovute le condanne. Quel 95% dei rifiuti che doveva essere smaltito veniva bruciato rilasciando nell'aria tossine. Forse vi ricorderete gli incendi nei capannoni a Pero, a Settimo Milanese, quando venivano stoccati quantitativi enormi di carta, che doveva servire a produrre combustibile, carta che poi veniva bruciata illecitamente.

Penso ad un altro procedimento, l'omessa bonifica di un terreno occupato da un'officina meccanica poi dismessa e gravemente inquinato da rifiuti altamente pericolosi in concentrazioni elevatissime.

Un altro ancora, un'industria galvanica di cromatura e nichelatura il cui titolare, in profondo stato di dissesto, aveva pensato bene di versare cromo esavalente, una delle sostanze cancerogene più pericolose, a secchiate nei tombini della fognatura. Conseguenza: era tale la densità della soluzione che quando è giunta al depuratore di San Rocco, uno dei tre depuratori di Milano, ha devastato il processo di depurazione e decantazione delle acque determinando l'inefficienza dell'impianto per oltre tre settimane.

Ma penso alle cave abbandonate e riempite fino alla falda di terre di fonderia gabbate per terra da scavo da parte di imprese senza scrupoli fortemente remunerate per la propria attività di smaltimento di rifiuti pericolosi.

E allora quanto, lo dico proprio quasi con piaggeria, devo ringraziare la Cassazione per quello che ci insegna su quelle che sono davvero terre da scavo, perché spesso ci vengono presentate come terre da scavo cose che sono tutt'altro. Penso a tutti i casi delle ecomafie, a livello nazionale, che attraversano il nostro paese bruciando a centinaia di chilometri di distanza rifiuti di ogni genere, la Terra dei Fuochi, mescolati in nome del Dio denaro. Lasciatemi concludere con una frase recentissima del Papa, contenuta nella *"Evangelii Gaudium"*: *"Qualunque cosa che sia fragile come l'ambiente rimane indifesa nei rispetti del mercato divinizzato trasformati in regola assoluta"*.

Quindi che fare? L'avvocato Altamura e il professor Ferraris ricordavano prassi di Regioni virtuose che centrano l'obiettivo degli allarmi corretti ma rischiano il quadruplo degli allarmi mancati, eppure lo fanno e sono giustamente virtuose. I piani d'emergenza comunale, come diceva prima il Prefetto Gabrielli, sono previsti dalla legge e sono un'attività di gestione del rischio. Giostrando qua e là su internet se ne trovano, grazie al cielo, di buoni. Questi cominciano con l'analisi territoriale, come struttura pongono l'analisi della pericolosità, il rischio idraulico, il rischio idrogeologico, il rischio da incendi boschivi, le industrie a rischio, dove necessario di terremoti, di viabilità e di trasporti sino a giungere agli scenari di rischio. Cioè postulano proprio scenari di rischio di fronte ai quali, a costo di spese anche notevoli, si cerca di dare una soluzione.

CARLO BACCAREDDA BOY
Avvocato, Camera Penale di Milano

Le due peculiarità che caratterizzano i procedimenti penali in materia di eventi calamitosi, devono essere tenute ben presenti anche dal difensore.

Da un lato, ci troviamo di fronte a vicende particolarmente drammatiche, in cui è presente un forte impatto emotivo.

Il processo penale viene caricato di una serie di aspettative e di pretese, diverse dall'accertamento dei fatti, indirizzate ad individuare a tutti i costi un colpevole che possa dare "giustizia" alle vittime e ai loro parenti.

Da un altro lato, si tratta di vicende complesse da un punto di vista tecnico per cui vi è necessità di un approfondimento sofisticato che coinvolge svariate discipline scientifiche.

Per questi motivi i processi di cui discutiamo sono assimilabili non tanto a quelli per colpa medica ma a quelli per malattie professionali (penso alla vicenda Eternit e del Petrolchimico di Porto Marghera), quelli per gravi incidenti aerei (penso a Linate) e quelli per gravi infortuni sul lavoro (penso a Thyssen).

Nelle vicende di cui ci occupiamo oggi, forse, siamo un gradino più in alto per complessità dell'accertamento tecnico e anche per l'impatto emotivo sulla popolazione e sul territorio.

Ma sempre, in tutte queste vicende processuali, il difensore è visto in contrapposizione con il Pubblico Ministero: l'avvocato difensore viene spesso visto come colui il quale persegue a tutti i costi l'assoluzione del proprio assistito, ricorrendo ad espedienti processuali e a tecnicismi giuridici.

Se il Pubblico Ministero è visto come il soggetto deputato, già nell'immediatezza dei fatti, a mettere in moto il processo per rendere giustizia alle vittime (durante la recentissima alluvione in Sardegna emblematicamente il sostituto procuratore di Tempio Pausania ha detto "*questo è il momento della misericordia, poi arriverà quello della giustizia*"), il difensore è molto spesso percepito come colui che si oppone o, in qualche modo, rallenta l'ottenimento di questa giustizia.

E allora in questi processi più che mai il difensore deve fare di tutto per riportare la vicenda a un fatto tecnico e riportare tutti i soggetti coinvolti ad una valutazione oggettiva, specialistica della vicenda che deve essere analizzata secondo i principi di diritto.

Il difensore, quindi, non deve aggiungere *pathos* ad una vicenda che già di per sé ne è carica. Ad esempio, dovrà mantenere un atteggiamento di basso

profilo con i mezzi di comunicazione, scegliere – se può – di non esporsi mediaticamente.

Il clima di diffidenza non solo aleggia nei confronti del difensore ma anche nei confronti dei suoi consulenti tecnici che vengono ritenuti a priori poco imparziali, di parte.

Per questo la scelta del consulente tecnico di parte è fondamentale per la difesa: la difesa non ha necessariamente bisogno di un luminaire nella materia ma potrà proficuamente lavorare con un consulente che, oltre ad essere scientificamente preparato e accreditato, possa riscuotere credibilità agli occhi degli avversari processuali e del giudice, ad es. perché ha ricoperto in passato la veste di perito o di consulente del Pubblico Ministero in casi simili. Un consulente che sicuramente dovrà padroneggiare le tutte le innumerevoli carte del processo e conoscere le dinamiche processuali, ma mai un consulente di parte che sostenga tesi estreme, ipotesi troppo sbilanciate verso la difesa, perché questo acuisce la non credibilità della linea difensiva.

Questo meccanismo di difesa, legale e tecnica, tuttavia, abbiamo visto dalle slides proiettate, spesso non funziona: abbiamo sentenze e interpretazioni contrastanti in materia di responsabilità colposa, mentre la procedura penale non è in grado di assicurare l'accertamento dei fatti.

Una delle principali caratteristiche di questo tipo di vicende è che si deve fare i conti con il limite delle conoscenze scientifiche, nel senso che ci si trova di fronte a fenomeni naturali talmente straordinari in ordine ai quali la comunità scientifica spesso non si è ancora pronunciata o lo ha fatto in modo contrastante.

Ciò ovviamente ha incidenza sulla valutazione della prevedibilità dell'evento per fondare un addebito di colpa e anche sulla valutazione del nesso causale.

Un illustre giurista, già nel 2001, sottolineava che i giudici devono misurarsi con l'incertezza scientifica e si chiedeva *“come rimediare alle sentenze penali di condanna, basate sulla c.d. “scienza spazzatura” o anche sulla “buona” scienza allorché i risultati di una certa ricerca risultino falsificati da ricerche successive”*¹.

In tema di prevedibilità dell'evento, il primo grado di Porto Marghera aveva richiesto conoscenze scientifiche validate *“l'adeguamento del datore di lavoro alle nuove conoscenze scientifiche dev'essere tempestivo, ma sarà esigibile solo nel momento in cui le stesse abbiano raggiunto un elevato grado di consistenza e di solidità, cioè allorquando sia stato conseguito un patrimonio scientifico sufficientemente consolidato, alle luci dell'acquisizione degli organismi internazionali operanti in materia”*.

¹ STELLA, *Giustizia e modernità*, Milano, 2001, p. 314.

La Cassazione aveva detto qualcosa di diverso, richiedendo un obbligo di informazione anche in *“relazione alle più recenti acquisizioni scientifiche, pur se non ancora patrimonio comune e anche se non ancora applicate nel circolo sociale di riferimento, salvo che si tratti di un unico studio”*.

Così anche nella vicenda di Sarno: il primo grado (confermato in appello) fa, tra l'altro, riferimento al fatto che la comunità scientifica non aveva ancora elaborato all'epoca dei fatti conoscenze specifiche sul tema delle colate rapide; la Cassazione ribalta il verdetto e dice che l'agente dovrebbe agire rappresentandosi *“possibili, ulteriori e più gravi eventi dannosi?”* di quelli che si sono, fino a qual momento, verificati in situazioni simili.

L'agente modello deve ipotizzare *“la più distruttiva ipotesi che possa verificarsi o che il fenomeno disastroso poteva comportare”*: il peggio.

L'impressione è che siano richiesti costantemente standard elevatissimi, pressoché inaccessibili, perché non viene tollerato alcun margine di incertezza nell'azione. Un sovraccarico di cautele, come ha detto il prefetto Gabrielli.

Le difficoltà di difesa sono acute al massimo grado di fronte a questa giurisprudenza.

Si pretende un agente-modello rafforzato e infallibile², una *“figura di agente modello non più legata ai ‘saperi’ preesistenti (a quelli scientificamente convalidati, penetrati nel suo circolo di appartenenza), ma ansiosamente protesa a reperire i segnali di allarme”*³.

Io ritengo che vada assunto il criterio di valutazione del primo grado di Porto Marghera: la prevedibilità va rapportata alle conoscenze scientifiche validate, tenendo ovviamente ben presente il caso concreto in cui ci si muove; è chiaro che colui che è più vicino al territorio ha la possibilità di avere una serie di dati di previsioni e di conoscere i punti deboli del territorio che altri non conoscono e di questo deve tenere conto; il Sindaco di un paesino sa, ad esempio, che ci sono stati ripetuti episodi di frane sa che c'è un ricovero per anziani antiquato e pericolante; si può pretendere da lui un allarme differenziato.

Non mi pare decisivo per l'accertamento della colpa, invece, il riferimento a parametri quali la *“colpa grave”* o la *“colpa lieve”*, il cui accertamento nel

² Cfr. PIERGALLINI, *“Civile” e “penale” a perenne confronto: l'appuntamento di inizio millennio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, 4, p. 1328; D'ALESSANDRO, *Rischio, evoluzione scientifico-tecnologica e modelli organizzativi complessi*, intervento al Convegno *Il diritto penale del rischio*, Roma 17-19 settembre 2012, p. 12.

³ Così ATTILI, *L'agente-modello ‘nell'era della complessità’: tramonto, eclissi o trasfigurazione?* in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 1287, ma anche PIERGALLINI, *Il paradigma della colpa nell'età del rischio: prove di resistenza del tipo*, *ivi*, 2005, pp. 1684 ss.

processo non può che passare dalla sensibilità del singolo magistrato, con un margine discrezionale che mi pare troppo ampio.

Comunque, di fronte a questi salti logici nelle sentenze, visto che ci sono giudicati contrastanti, possibili errori giudiziari, bisogna chiedersi perché non funziona bene il meccanismo di accertamento della verità.

Ecco, quindi, l'importanza della procedura: ci sono strumenti già previsti nel nostro ordinamento che possono essere valorizzati e ci sono ipotesi di modifica normativa.

Parliamo della fase delle indagini preliminari.

Potrebbe essere opportuna la creazione di un albo speciale per la scelta del consulente tecnico del Pubblico Ministero e del perito del giudice, con soggetti che abbiano specifiche competenze in questo tipo di materie e in tema di protezione civile. La selezione dovrebbe essere fatta dalle università e da enti di ricerca pubblici.

Il fatto però è che non si eliminerebbero due problemi di fondo: spesso gli albi contengono esperti di fazioni contrapposte (lo si vede nella giurisprudenza di merito in materia di amianto) ed inoltre anche il consulente tecnico del Pubblico Ministero e qualche volta anche il perito del giudice si carica del forte impatto emotivo della vicenda e si sente investito di un ruolo accusatorio, o di dover trovare un colpevole a tutti i costi.

E allora, quello che bisognerebbe incentivare è una interlocuzione tra esperti sin dalla fase delle indagini preliminari con lo strumento dell'accertamento tecnico irripetibile.

L'interlocuzione dei consulenti di parte potrebbe dare proficui risultati, sin dall'inizio, dalla stessa formulazione del quesito su cui dovranno operare i consulenti del Pubblico Ministero: con l'apporto dei vari specialisti, infatti, si potrebbe giungere ad una formulazione sempre più tecnica, sempre più sofisticata, evitando così determinati rischi.

Bisogna comunque segnalare la difficoltà del Pubblico Ministero di identificare sin da subito tutti i possibili indagati. Anche se potrebbe agire in maniera ampia, ricomprendendo anche soggetti che poi decida di archiviare.

Ritengo positiva anche la proposta di coinvolgere la stessa Protezione civile in una fase di indagine con un rapporto tecnico che possa dare elementi anche sulla normativa e sul fenomeno, anche se bisogna mettere in preventivo che ciò potrebbe essere visto con la solita diffidenza, addirittura si potrebbe sostenere che ci sia un conflitto di interessi. Comunque per me sarebbe utile, anche per segnalare la complessità della normativa che viene in gioco.

Ritengo, invece, che l'individuazione di "protocolli operativi" che possano fungere da parametro della condotta possa risolversi in un ulteriore ostacolo, anziché in un aiuto a fare chiarezza, soprattutto in una situazione di grande difficoltà tecnica, non ancora del tutto padroneggiata dalla scienza, come il campo degli interventi di protezione civile.

Da ultimo: spostandoci più avanti nella fase processuale e, quindi, alla fase dibattimentale e decisoria, l'aspettativa sociale, come abbiamo detto, è elevatissima e pesa anche sul giudice, che è investito di un fortissimo impatto emotivo, forse anche più dell'avvocato. Il giudice, nei processi di omicidio colposo plurimo è monocratico, solo (come è avvenuto per la vicenda sul terremoto a L'Aquila e sul disastro di Sarno), senza un suo consulente tecnico.

Davanti a lui testimoniano i parenti delle vittime defunte e i sopravvissuti alla tragedia. Il processo è carico di emozioni e il giudice spesso subisce la pressione sociale e nello stesso tempo sente i doveri di garantire un giusto processo all'imputato. E c'è da considerare poi anche l'impatto mediatico della vicenda.

La mia esperienza ha registrato in alcune occasioni una vera difficoltà di giudici monocratici a decidere questo tipo di vicende. A volte un rifiuto, come è capitato non ammettendo il ricorso al rito abbreviato pur in presenza dei requisiti di legge.

E allora, io credo che oggi possiamo mettere sul tavolo qualche proposta di modifica per favorire un giudizio più sereno anche da parte dei giudici.

La previsione di un tribunale collegiale potrebbe favorire una decisione condivisa e più serena.

Mi sembra più arduo decidere di impedire i processi nello stesso territorio colpito dalla sciagura, modificando la norma sui casi di rimessione e l'interpretazione giurisprudenziale vigente. Si rischierebbe di compromettere il principio del giudice naturale.

A mio avviso, il collegio di tre giudici togati può essere sufficiente a trattare con la dovuta serenità processi di questo tipo. Ma prima di una riforma legislativa mi sento di dire che qualcosa si potrebbe fare anche da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari, per non fare sentire soli questi giudici: ad es. munirli di un supporto di un buon uditore giudiziario, oppure cercando di liberarli dagli altri impegni, perché possano concentrarsi su vicende così delicate.

PATRIZIA PICCIALLI
Magistrato della Suprema Corte di Cassazione

Per inquadrare il tema occorre partire da alcune considerazioni che la sentenza sul disastro di Sarno (v. Sezione IV, 11 marzo 2010, n. 16761, P.G. in proc. Catalano ed altri) ha posto bene in evidenza.

La prima è che nella materia della protezione civile, esiste un ostacolo in più, rispetto ad altri settori della responsabilità, nell'individuazione del garante perché questa individuazione dipende frequentemente dalla natura dell'evento e l'evento non sempre, almeno nella fase iniziale, è chiaramente definibile ed è soggetto ad evoluzioni rilevanti (tra gli esempi, se si verifica un'alluvione in un tratto del percorso di un fiume fino a quando lo straripamento delle acque si limita al territorio comunale l'unico garante è il Sindaco; se lo straripamento inizia ad interessare anche altri Comuni o altre Province si allarga la sfera dei garanti).

Anche se l'evento ha estensione tale da non travalicare l'ambito del territorio comunale (art. 15, comma 4., l. n. 225/1992) può avvenire che non possa essere fronteggiato con i mezzi a disposizione del Comune e quindi deve essere chiesto l'intervento di altre forze e strutture al Prefetto che diviene dunque anch'egli garante per lo specifico evento disastroso verificatosi.

Nell'attività della Protezione civile la posizione di garanzia è riferibile ad entrambe le categorie in cui tradizionalmente si inquadrano gli obblighi in questione: la posizione di garanzia "di protezione" (che impone di preservare il bene protetto da tutti i rischi che possano lederne l'integrità) e "la posizione di controllo" (che impone di neutralizzare le eventuali fonti di pericolo che possono minacciare il bene protetto).

È stato affermato – a conferma della già segnalata difficoltà aggiuntiva che si presenta nell'individuazione delle posizioni di garanzia in questa materia – che il sistema di ripartizione delle competenze è un sistema "a geometria variabile" e che, in questo sistema, "la catena di comando e controllo che dovrà assumere la gestione dell'emergenza sarà determinabile solo una volta compiuta la qualificazione dell'evento che si è manifestato o che si sta per manifestare".

Della natura complessa ed elastica del sistema di Protezione civile va dunque tenuto conto nella ricostruzione delle posizioni di garanzia rilevanti ai fini che interessano.

Può, infatti, affermarsi che la ripartizione delle competenze, ciò che rileva ai fini della individuazione delle posizioni di garanzia, dipende dal tipo di evento in concreto verificatosi.

Non esiste, però, un'autorità che decida di quale evento si tratti anche perché, frequentemente, questa qualificazione è possibile solo *a posteriori*.

Ciò significa che all'autorità giudiziaria spetta di verificare ed accertare, prima ancora della eventuale violazione delle regole cautelari, e se queste violazioni abbiano contribuito a cagionare gli eventi, il sistema della ripartizione delle competenze e, quindi, occorre individuare con attenzione le posizioni di garanzia ed il conseguente adempimento degli obblighi incombenti ai rispettivi titolari.

Strettamente connesso alla questione della individuazione delle posizioni di garanzia è il problema di notevole rilievo pratico, che si verifica nella ipotesi in cui vi siano più soggetti tenuti a garantire le esigenze di sicurezza.

Può trovare applicazione nella materia della protezione civile il principio di affidamento?

Si tratta, com'è noto, del principio cardine della responsabilità colposa, in forza del quale, in coerente applicazione del principio di personalità della responsabilità penale, ciascuno risponde delle conseguenze della propria condotta, commissiva od omissiva, mentre non risponde, invece, dell'eventuale violazione delle regole cautelari da parte di terzi; e ciò in base al principio di "autoresponsabilità", non esistendo un obbligo di carattere generale di impedire che terzi, responsabili delle loro scelte, realizzino condotte pericolose. Peraltro, com'è altrettanto noto, il principio di affidamento non è di automatica applicazione allorché il garante precedente abbia posto in essere una condotta colposa che abbia avuto efficacia causale nella determinazione dell'evento, unitamente alla condotta colposa del garante successivo. In tale evenienza persiste la responsabilità anche del primo in base al principio dell'equivalenza delle cause, a meno che possa affermarsi l'efficacia esclusiva della causa sopravvenuta, che deve avere avuto caratteristiche di eccezionalità ed imprevedibilità (art. 41, comma 2, c.p.). Ciò che si verifica solo allorché la condotta sopravvenuta abbia fatto venire meno la situazione di pericolo originariamente provocata o l'abbia in tal modo modificata da escludere la riconducibilità al precedente garante della scelta operata. In altri termini, per escludere la "continuità" delle posizioni di garanzia, è necessario che il garante sopravvenuto abbia posto nel nulla le situazioni di pericolo create dal predecessore o eliminandole o modificandole in modo tale da non poter essere più attribuite al precedente garante.

È applicabile il principio di affidamento in questa materia oppure vi è una deviazione da tale principio in nome della gestione collettiva del rischio?

È un tema cruciale. In questi casi, come nel caso dell'*équipe* medica, la condotta dei diversi soggetti è astrattamente inquadrabile nell'istituto della cooperazione colposa, previsto nell'art. 113 c.p., che si verifica quando più persone pongono in essere una data condotta autonoma nella reciproca consapevolezza di contribuire all'azione od omissione altrui che sfocia nella produzione dell'evento non voluto.

È stato ritenuto che nell'ipotesi in cui il coinvolgimento integrato di più soggetti sia imposto dalla legge e da esigenze organizzative connesse alla gestione del rischio, ciascun agente dovrà agire tenendo conto del ruolo e della condotta altrui, essendo richiesto a ciascun soggetto di rapportarsi, preoccupandosene, pure alla condotta degli altri soggetti coinvolti nel contesto. È una deviazione del principio dell'affidamento, giustificata dalla gestione collettiva del rischio: si prospetta in questi casi un'ulteriore regola cautelare di condotta, individuata in un particolare dovere di "interazione prudente", aggiuntiva rispetto alle regole di diligenza.

Tale principio è stato affermato in una fattispecie in tema di disastro aviatorio colposo in cui la Suprema Corte (v. Sezione IV, 19 marzo 2013, n. 26239, Gharby ed altri) ha ritenuto corretta la motivazione della sentenza di appello, che aveva riconosciuto la responsabilità anche del secondo pilota, unitamente a quella del primo pilota, in relazione al rovinoso ammaraggio di un velivolo per improvviso spegnimento in volo dei motori propulsori, reputando non rilevante che detto co-pilota non rivestisse una posizione apicale nella gerarchia dell'equipaggio di bordo ed affermando che egli dovesse parimenti rispondere di non essersi prudentemente attivato, una volta constatato l'atteggiamento colpevolmente omissivo da parte del superiore gerarchico, nel seguire le fasi del rifornimento di carburante, nell'operare una diminuzione di quota, nel posizionare correttamente le eliche durante l'ammarraggio e nell'avvertire per tempo i passeggeri).

La seconda considerazione è quella in forza del quale in tema di protezione civile vi è un aspetto particolare sulla prevedibilità, che troveremo poi applicato anche alla materia degli infortuni sul lavoro.

La l. n. 225/1992 ha introdotto regole cautelari proprie della Protezione civile che, pur potendosi ascrivere a generiche cautele che gli organi istituzionali devono adottare in generale, costituiscono un'applicazione specifica di queste cautele al tema che ci interessa.

Ci si riferisce in particolare all'art. 3 che ha espressamente previsto, tra le attività e compiti della protezione civile, la previsione (individuazione delle cause dei fenomeni calamitosi) e la prevenzione (attività dirette ad evitare o

ridurre al minimo la possibilità che si verifichino danni conseguenti agli eventi calamitosi).

La conseguenza di questa disciplina è che le inosservanze di queste norme cautelari (omissione delle attività di previsione e prevenzione) costituiscono violazione di regole cautelari normativamente previste e quindi ipotesi di colpa specifica.

Può, pertanto, affermarsi che con l'ingresso delle attività di previsione delle varie ipotesi di rischio nelle attività di protezione civile l'obbligo di prevedere i rischi è entrato a pieno titolo tra i compiti delle pubbliche amministrazioni alle quali sono attribuiti compiti in materia di protezione civile. Ne sono espressione i compiti di previsione attribuiti agli organi centrali della protezione civile previsti dagli artt. 4, 8 e 9 della l. n. 225 / 1992 nonché, per quanto riguarda enti locali ed organi decentrati delle amministrazioni centrali, i compiti di previsione attribuiti alle Regioni (art. 12, comma 2) e al prefetto (art. 14, comma 1).

Ai Comuni questa attività di previsione è stata espressamente attribuita dalla legge dall'art. 108, lett. c), n. 1 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ma già la direttiva Bärberi aveva previsto, tra le attività preparatorie, compiti di previsione degli eventi disastrosi.

È lo stesso fenomeno, d'altra parte, che si verifica in temi di infortuni sul lavoro: dopo il recepimento della direttiva Ce n. 89/391, che impone all'imprenditore di effettuare una valutazione dei rischi – e quindi di prevederli – la colpa dell'imprenditore va ravvisata se un'adeguata valutazione dei rischi avrebbe rivelato la situazione di pericolo.

Come inquadrare dal punto di vista normativo queste regole? Si tratta di norme cautelari "aperte". Sul punto va ricordata la sentenza Stasi ed altro (Sezione IV, 20 aprile 2005, n. 11351) che ha affrontato per la prima volta il tema già trattato in dottrina, partendo dalla individuazione dell'area di rischio protetta dalla norma cautelare, distinguendo la regola di diligenza "a struttura rigida" (nelle quali, quindi, il comportamento che si deve tenere per evitare l'evento dannoso o pericoloso è fissato con assoluta nettezza dal legislatore) e norma "a contenuto elastico" (o "aperta"), che, per essere applicata abbisogna di un legame più o meno profondo e più o meno esteso con le circostanze del caso concreto.

Nel primo caso, secondo il giudice di legittimità, lo schema di comportamento è stato fissato con assoluta nettezza dal legislatore ed il giudizio di idoneità *ex ante* (relativo alla attitudine della situazione considerata a cagionare l'evento e della misura di sicurezza ad evitarne o ridurne la

probabilità di verifica) è già stato formulato dallo stesso legislatore: in sostanza, la prevedibilità o evitabilità dell'evento non ha bisogno di dimostrazione, in quanto la inosservanza della regola scritta concreta di per sé, quella imprudenza o negligenza che costituisce l'essenza della colpa. Da ciò consegue anche che il destinatario della norma non ha altra scelta che quella di farne puntuale applicazione onde evitare il verificarsi dell'evento dannoso o pericoloso.

Nel secondo caso, invece, l'applicabilità della norma presuppone una approfondita valutazione delle circostanze del caso concreto (nella specie, la Corte di legittimità ha ritenuto norma a struttura rigida quella contenuta nell'art. 42 del d.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, che impone al datore di lavoro di non fare affiorare le parti salienti dei bulloni, avendo questi la sola possibilità, per realizzare lo scopo prevenzionale, di scegliere tra i tre accorgimenti tecnici ivi descritti).

Trattasi all'evidenza di un criterio di interpretazione della *ratio* della norma cautelare in base al quale il principio della concretizzazione del rischio che la regola stessa mira a prevenire va inteso con criteri di ragionevolezza, interpretando la regola cautelare non in senso formale e statico ma secondo la sua *ratio* e secondo criteri che tengano conto dell'evoluzione della conoscenza e della possibilità di ricondurre comunque l'evento alle conseguenze della violazione della regola di condotta, anche se infrequenti e non previste anticipatamente, purché non siano completamente svincolate dallo scopo perseguito nella redazione della regola cautelare (v. sul punto anche la citata sentenza della Sezione IV n. 4675 del 2007, in cui la S.C. ha affermato che gli artt. 20 e 21 del d.P.R. n. 303 del 1956, oggetto di contestazione agli imputati, rientrano nella categoria delle norme cautelari "aperte", limitandosi a dettare le regole di condotta in termini generali in relazione alla astratta possibilità del verificarsi di eventi dannosi, anche di quelli ignoti al legislatore dell'epoca. Essendo già riconosciuti da tempo il *cvm* e il *pvc* come sostanze idonee a provocare gravi patologie, dovevano, pertanto, ritenersi *ex ante* prevedibili gravi danni alla salute dei lavoratori esposti a tali sostanze, sì da potersene fare discendere l'obbligo – anche se fossero mancate regole cautelari di origine normativa, nella fattispecie, invece, esistenti – per il datore di lavoro, di adottare le cautele necessarie per preservare i lavoratori dal rischio per la salute).

Di norma cautelare "aperta" parla anche la sentenza della Sezione IV, 16 febbraio 2012, Guarniere ed altri, con la quale è stato confermato il giudizio di responsabilità del Capo dell'ufficio del Genio civile di Messina per i reati di omissione di atti di ufficio ed omicidio colposo plurimo per le morti verificatesi

negli alvei di due fiumi attraversati da strade a seguito di un evento alluvionale in quel Comune. All'imputato, nella qualità sopra indicata, era stato contestato di avere omesso di esercitare i poteri di vigilanza e polizia sulle acque di cui all'art. 378 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F., al R.D. 25 luglio 1904 n. 523 ed al R.D. 19 novembre 1921, n. 1688, non emanando i provvedimenti finalizzati alla chiusura della viabilità precaria insistente negli alvei di quei fiumi.

La Corte Suprema con la citata sentenza ha evidenziato che ciò che rileva, ai fini del giudizio di responsabilità è l'individuazione dell'area di protezione della norma, così come era stato implicitamente ritenuto dai giudici di merito laddove, ponendosi il problema del significato attuale del concetto di "buon regime delle acque", quale bene giuridico oggetto di tutela, contenuto nel R.D. del 1904, avevano correttamente affermato che la definizione del bene giuridico è funzionale alla individuazione degli interessi tutelati dalla norma da parte dell'interprete che dovrebbe orientare il dettato formale della norma alla protezione di questo obiettivo finalistico, rendendo così attuale la previsione astratta.

In tal senso, attraverso un'analisi letterale delle norme di riferimento (v. in particolare gli artt. 2, 93, 96 e 97 R.D. 25 luglio 1904, n. 523) ed una interpretazione evolutiva e costituzionalmente orientata del concetto di "buon regime delle acque", il giudicante aveva ritenuto che le norme sulla tutela delle acque, oggetto di contestazione, rientrano nella categoria delle norme "elastiche" (o "aperte"), limitandosi a dettare le regole di condotta in termini generali in relazione alla astratta possibilità del verificarsi di eventi dannosi, anche di quelli ignoti al legislatore dell'epoca, e che l'interprete non può non tener conto dei principi costituzionali, tra i quali quello della tutela della persona e del bene primario della vita, arrivando a comprendere nel concetto in questione l'interesse fondamentale alla incolumità delle persone che si trovino all'interno dell'alveo, pur non avendo essa attinenza con la efficienza idraulica bensì con la viabilità e la circolazione che ivi si svolge.

È stata così disattesa la tesi difensiva secondo la quale il richiamato Testo Unico era indirizzato solo alla tutela del libero e regolare deflusso delle stesse, essendo stato dimostrato, attraverso una interpretazione evolutiva e costituzionalmente orientata, che le regole cautelari in questione erano state dettate anche per sicurezza della circolazione e la tutela della incolumità pubblica.

La responsabilità del Capo dell'Ufficio del Genio civile è stata, pertanto, fondata sulla colpevole tolleranza della presenza delle strade negli alvei dei due

fiumi, non contrastata dall'esercizio dei legittimi poteri impedivi allo stesso attribuiti quali strumento di tutela.

La terza considerazione, strettamente connessa alla seconda, sempre in tema di prevedibilità dell'evento dannoso: il giudizio sulla colpa presuppone la prevedibilità dell'evento dannoso (oltre che l'evitabilità dello stesso).

Quali criteri seguire? I criteri sono gli stessi elaborati dalla giurisprudenza di legittimità ma applicati nella materia della protezione civile possono essere fraintesi e creare disorientamento sino ad affermare che nel diritto penale ha trovato spazio il principio di precauzione.

Nell'esaminare la questione non si può prescindere dalla considerazione che quando si parla di disastro, nominato o innominato, si parla di eventi dotati di forza dirompente atta a produrre effetti dannosi gravi, complessi ed estesi con conseguente pericolo per la vita e l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone, quindi in grado di coinvolgere numerose persone, in un modo che non è precisamente definibile o calcolabile. Si tratta di eventi che si sviluppano in molti casi progressivamente, caratterizzati dalla indeterminatezza del danno (sono infatti inseriti nel titolo VI intitolato ai reati contro l'incolumità pubblica).

Il principio consolidato della giurisprudenza di legittimità secondo il quale (Sezione IV, sentenza 6 dicembre 1990 n. 4793, Bonetti, relativa al disastro di Stava) "ai fini del giudizio di prevedibilità, deve aversi riguardo alla potenziale idoneità della condotta a dar vita ad una situazione di danno e non anche alla specifica rappresentazione *ex ante* dell'evento dannoso, quale si è concretamente verificato in tutta la sua gravità ed estensione" deve, pertanto, essere calibrato nelle fattispecie in esame caratterizzate da norme cautelari aperte e dalla indeterminatezza del danno.

Per quanto concerne le norme cautelari aperte si è detto sopra (valutazione della *ratio* della norma cautelare tenendo conto delle circostanze del caso concreto). L'indeterminatezza del danno impone un obbligo di maggior diligenza nell'affrontare la situazione. 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.

Riepilogando: secondo la Cassazione il giudizio di prevedibilità dell'evento dannoso – necessario perché possa ritenersi integrato l'elemento soggettivo del reato, sia nel caso di colpa generica che in quello di colpa specifica – va

compiuto, con criterio *ex ante*, con l'utilizzazione del criterio dell'agente modello (*homo eiusdem professionis et condicionis*), quale agente ideale in grado di svolgere al meglio il compito affidatogli; in questo giudizio si deve tener conto non solo di quanto l'agente concreto ha percepito, ma altresì di quanto l'agente modello avrebbe dovuto percepire valutando anche le possibilità di aggravamento di un evento dannoso in atto che non possano essere ragionevolmente escluse.

A tal riguardo, ai fini del giudizio sulla prevedibilità, rilevano, oltre alle regole di esperienza convalidate dall'uso, anche le leggi scientifiche pertinenti, se esistenti, se ed in quanto queste, nel giudizio predittivo *ex ante*, valgono a rendere concreto il giudizio di prevedibilità dell'evento, che va ancorato non all'elevata credibilità razionale che l'evento, in presenza di una certa condotta, si verifichi (secondo lo schema dimostrativo proprio della "causalità"), ma alla possibilità (concreta e non ipotetica) che la condotta possa determinare l'evento. In questa prospettiva, il giudizio sulla colpa non va quindi ancorato all'elevata credibilità razionale (ad un elevato grado di probabilità) che quell'evento si produca, ma alla concreta possibilità che ciò avvenga.

Ne deriva, così, quanto agli eventi naturali o alle calamità che si sviluppino progressivamente, che il giudizio di prevedibilità deve tener conto della natura e delle dimensioni di eventi analoghi storicamente già verificatisi, ma valutando altresì se possa essere esclusa la possibilità che questi eventi possano avere dimensioni e caratteristiche più gravi o addirittura catastrofiche. Infatti, la valutazione della prevedibilità ha sempre caratteristiche predittive, quindi da adottare con un giudizio *a priori*, sul quale ciò che è avvenuto in passato costituisce un elemento di conoscenza relevantissimo ed ineliminabile, ma che non può prescindere dalla valutazione su che cosa può avvenire in futuro, a meno che le caratteristiche del fenomeno non siano da sole idonee a fondare un giudizio di esclusione di più gravi conseguenze.

L'agente modello, quindi, non è quello che si adagia sulle esperienze precedenti senza che esistano elementi di conoscenza che consentano di escludere che i fenomeni possano avere carattere di maggiore gravità: è tale, invece, quello che è in grado di ipotizzare le conseguenze più gravi di un fenomeno pur ricorrente.

Nel caso del disastro di Sarno, i giudici di merito avevano escluso la prevedibilità alla luce delle seguenti considerazioni: la particolarità del fenomeno delle colate rapide di fango, fenomeno rispetto al quale la comunità scientifica (e conseguentemente la protezione civile) era impreparata anche perché i precedenti avevano avuto natura diversa; difettava, pertanto, la

consapevolezza dell'elemento decisivo costituito dalla velocità della colata; e anche dopo le 20.30 non erano prevedibili gli eventi franosi; la scelta di far evacuare le persone era "assolutamente opinabile".

La Suprema Corte ha invece affermato che il giudizio di prevedibilità non va compiuto con riferimento a quanto è avvenuto in passato ma a quanto può avvenire in futuro nel senso che involge un giudizio di rappresentabilità di possibili, ulteriori e più gravi eventi dannosi. Se è noto che un territorio ha caratteristiche di elevato rischio sismico non è sufficiente, nella valutazione della prevedibilità di eventi dannosi, riferirsi ai terremoti verificatisi in passato ma occorre fare riferimento alla possibilità che se ne verificano di più devastanti. Le costruzioni dovranno quindi rispondere a questo più elevato grado di sicurezza. Un altro esempio può meglio spiegare il senso del ragionamento: se si conosce che un fiume è soggetto a esondazioni la regola cautelare da adottare non è quella di evitare insediamenti abitativi nelle zone storicamente colpite dalle alluvioni – perché è sempre possibile, e quindi prevedibile, che se ne verificano di più estese – ma quella di escludere questi insediamenti nelle zone che in astratto potrebbero essere colpite da una inondazione di dimensioni maggiori rispetto a quelle storicamente verificatisi (o di costruire argini che possano prevenire il verificarsi di eventi dannosi in relazione alle inondazioni ipotizzabili).

La Suprema Corte ha anche sottolineato che ai fini della prevedibilità dell'evento verificatosi i giudici di merito non avevano tenuto conto della circostanza che il piano comunale di protezione civile del 1995 qualificava come "alto" il rischio di frane e valanghe nel comune di Sarno (v. p. 102 della sentenza di primo grado) e che già alle ore 16 un'abitazione era stata sommersa da un'ondata di fango con la conseguenza che l'evoluzione peggiorativa non solo diveniva maggiormente prevedibile ma, addirittura, era in atto.

Non va infatti dimenticato che la valutazione sulla prevedibilità ha sempre caratteristiche predittive, quindi, da adottare con un giudizio a priori – sul quale ciò che è avvenuto in passato costituisce un elemento di conoscenza relevantissimo e ineliminabile – che non può prescindere dalla valutazione su che cosa può avvenire in futuro a meno che le caratteristiche del fenomeno non siano da sole idonee a fondare un giudizio di esclusione di più gravi conseguenze (per tornare all'esempio dello straripamento del fiume: se il corso del fiume è costeggiato da montagne è evidente che il rischio di una futura alluvione non può che riguardare le aree golenali ed eventuali aree adiacenti pianeggianti non certo le pendici della montagna).

E allora, su questo punto, il giudizio di prevedibilità andava compiuto tenendo certamente conto dell'esperienza del passato ma senza ignorare l'esistenza di una possibilità di evoluzione dei fenomeni e ipotizzando quindi la più distruttiva ipotesi che potesse verificarsi o che il fenomeno disastroso poteva comportare.

Non è conforme alla condotta esigibile dall'agente modello il comportamento di chi dà per scontata (in mancanza di alcun elemento di conferma) l'ipotesi che un fenomeno ripetitivo si verifichi nelle stesse dimensioni e con le stesse caratteristiche di gravità di quelli già verificatisi negli anni precedenti, tanto più che anche il livello di gravità di questi precedenti fenomeni non era stato identico.

L'agente modello in una situazione quale quella descritta è quello in grado di ipotizzare 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 maggior gravità.

Anzi è proprio la natura ricorrente del fenomeno che impone un obbligo di maggior diligenza nell'affrontare la situazione. Se quel fenomeno non si fosse mai verificato la possibilità di prevederlo era più limitata ma, essendosi già verificato, occorreva valutare se era ipotizzabile quella maggior gravità che lo ha nel nostro caso caratterizzato.

Le sentenze di merito hanno altresì sottolineato, nel caso del disastro di Sarno, al fine di escludere la colpa del Sindaco, che anche gli scienziati ignoravano la possibilità che si verificassero quelle colate rapide di fango che hanno costituito la causa delle morti verificatesi in quel caso.

La Suprema Corte ha ritenuto che tale situazione non costituisce una giustificazione.

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.

La quarta considerazione è che è apprezzabile nella giurisprudenza di legittimità, al di là delle nette affermazioni di principio, lo sforzo, nell'esaminare le complesse vicende collegate alla materia della protezione civile, di trovare il giusto punto di equilibrio tra esigenze di prevenzione, a tutela dei beni primari della vita e della salute dei cittadini, ed i principi costituzionali che impongono

una responsabilità penale sorretta dalla colpevolezza, intesa anche quale rimproverabilità soggettiva.

Ciò comporta che la violazione che viene imputata ai titolari della posizione di garanzia non è l'astratta violazione degli obblighi imposti dalla specifica normativa.

La colpa va accertata in concreto, nel senso sopra indicato, che va individuata la regola di condotta generica o specifica che si assume violata e, rispetto a tale norma, in ossequio ai principi generali vigenti in materia, va verificata la sussistenza dei presupposti della prevedibilità e della evitabilità del fatto dannoso verificatosi.

Venendo alle conclusioni sulla criticità del sistema prevenzionale: dai casi affrontati dalla giurisprudenza di legittimità sopra indicati emerge la tardiva attivazione dello strumentario di garanzia imposto dalla disciplina in materia di protezione civile da parte delle autorità competenti, che si sono attivate solo dopo i fatti ed in termini inidonei, pur essendo informate dello stato di emergenza e criticità e avvertite della rischiosità e pericolosità del territorio poi interessato dagli eventi franosi.

Si tratta di comportamenti cautelari "aperti" che possono e devono essere assolti anche semplicemente con il doveroso avvertimento della popolazione circa il rischio dei fenomeni atmosferici in territori "vulnerati" e spesso non si rileva alcuna iniziativa cautelare, che consentirebbe agli abitanti delle case di allontanarsi o agli utenti di evitare spostamenti sulle strade a rischio.

Le scelte attendiste sotto questo profilo nei casi sopra esaminati sono state infelici e sicuramente imprudenti, ricollegabili *ex art.* 40, comma 2, c.p. ai fatti dannosi e pericolosi verificatisi.

Se la mancata adozione della cautele preventive può indurre il dubbio concreto della verificazione dell'evento dannoso ciò significa che esiste un rischio concreto del verificarsi di un evento di danno in tema di ambiente e di tutela della vita e della salute dei consociati.

Proprio quanto esposto conforta sulla sussistenza anche della colpa.

Tuttavia si impongono sempre ulteriori approfondimenti al fine di verificare la sussistenza della responsabilità penale.

Innanzitutto è importante sottolineare il profilo della "concretizzazione del rischio", che è proprio di ogni addebito di colpa, che vuole – tra l'altro – un giudizio positivo sulla prevedibilità *ex ante* degli eventi dannosi o pericolosi verificatisi.

In questa prospettiva va evidenziato che nei reati colposi, la causalità dell'azione o dell'omissione che ha condizionato la verificazione dell'evento va

esclusa, non soltanto qualora risulti, con valutazione *ex post*, che sopravvenute concause siano state da sole sufficienti a determinare l'evento (come prevede l'art. 41, comma 2, c.p.), ma anche qualora l'evento non risultasse *ex ante* prevedibile. Sotto quest'ultimo profilo, l'individuazione della responsabilità penale impone di verificare non soltanto se la condotta colposa abbia concorso a determinare l'evento, ma anche se l'autore della stessa, ovvero l'uomo di media consapevolezza, potesse prevedere quello "specifico" sviluppo causale. Quindi, in quest'ottica, la violazione della regola cautelare non è sufficiente per fondare la responsabilità, giacché occorre anche chiedersi se l'evento derivatore rappresenti o no la "concretizzazione" del rischio che la regola stessa mirava a prevenire, ossia occorre chiedersi se tale evento fosse o no prevedibile *ex ante*: ciò in quanto l'inosservanza delle regole cautelari può dare luogo ad una responsabilità colposa soltanto per gli eventi che le regole stesse miravano ad evitare. In tal senso, la violazione di una regola cautelare può essere condizione della morte di una persona, ma se il verificarsi di essa era imprevedibile, l'omicidio colposo non si configura perché la prevedibilità *ex ante* dell'evento appartiene alla struttura di detto reato (v. per utili riferimenti, Sezione IV, 1° ottobre 2008, Zocco ed altro).

In questa prospettiva di rigore, vi è pure da porsi il problema della "esigibilità" della condotta, *ergo*, vi è da porsi il problema dell'esigibilità dell'obbligo che è essenziale ai fini della formalizzazione di un addebito nell'ottica di quanto prescrive l'art. 27 della Costituzione.

Il relativo apprezzamento non ammette generalizzazioni ma va fatto in concreto, tenendo altresì conto che gli obblighi posti dalla normativa in tema di protezione civile scontano nella realtà pratica le insufficienze strutturali di chi dovrebbe assolverli.

Insufficienze strutturali che certo, riconnettendosi a problematiche economico-finanziarie e organizzative, non possono addebitarsi *tout court* (nella maggior parte dei casi) ad un atteggiamento colpevole ed inerte del soggetto obbligato. Il problema degli assetti della normativa precauzionale in materia di protezione civile – quando radica nel Sindaco gli obblighi prevenzionali – sconta una indeterminatezza fisiologica perché non considera le singole situazioni dei destinatari dell'obbligo.

Ciò vale, in particolare, per i Comuni di modeste o modestissime dimensioni che, magari sono chiamati a "provvedere" su strutture complesse o infrastrutture non immediatamente riconducibili alla loro diretta gestione (come per esempio è il caso della strada provinciale), con la presenza di un solo appartenente alla polizia municipale.

FAUSTO GIUNTA
Professore di diritto penale nell'Università di Firenze

1. L'odierna "società del rischio" non può fare a meno della tutela penale a titolo di colpa. Questo modello di responsabilità, però, deve essere costruito in modo razionale e garantito. Esso, cioè, va ancorato ad un sapere scientifico condiviso e modulato su un parametro realistico del requisito dell'esigibilità della condotta e dell'evitabilità dell'evento, ossia ancorato alle effettive capacità di intervento dei soggetti chiamati a fronteggiare le situazioni di pericolo. Diversamente ragionando, la tutela penale a titolo di colpa rischia di favorire indesiderati atteggiamenti anticipatamente "difensivi" da parte dei cittadini più capaci, innescando una fuga dall'assunzione di responsabilità sociali e istituzionali. Le anzidette degenerazioni repressive sono connaturate, in certa misura, alla natura normativa della colpa. Il parametro del dover essere, sul quale si modella la responsabilità colposa, evolve e sconfinava nel dovere di dare il meglio di sé. Ciò, però, comporta una surrettizia trasformazione della sanzione penale, che da mezzo di conservazione delle condizioni necessarie ed essenziali della vita sociale diventa lo strumento per perseguire l'ambizioso e discutibile traguardo della palingenesi umana e del progresso sociale. Bisogna evitare, dunque, il maneggio disinvoltato o maldestro di alcuni meccanismi concettuali da cui dipende il raggio di azione della responsabilità per colpa; il loro impiego richiede, piuttosto, il massimo controllo.

Al riguardo, viene in rilievo anzitutto la declinazione della prevedibilità oggettiva secondo il criterio della migliore scienza ed esperienza, anche sperimentale. Questa impostazione porta notoriamente all'appiattimento del giudizio di colpa sulla falsariga dell'accertamento causale, con l'effetto di riscrivere la prospettiva *ex ante*, tipica del giudizio di prevedibilità, alla luce dei saperi disponibili al momento del processo. Senza contare l'ulteriore amplificazione di responsabilità che discende dalla condivisione del c.d. principio di precauzione, cui non manca di aderire la giurisprudenza, a volte implicitamente, altre dichiaratamente (v., per esempio, Cass. pen., sez. IV, 21 agosto 2013, n. 35309, in *Ced. rev.* 255956, in materia di tumori per inalazione di polveri di amianto). Nel settore della colpa penale, la logica precauzionale – dando rilevanza a negligenze meramente formali, in quanto disgiunte dalla prevedibilità della loro efficacia causale, sconosciuta all'epoca della condotta – forgia di fatto l'aspettativa comportamentale conforme a diligenza sulle acquisizioni scientifiche maturate *ex post*. La causalità finisce per assumere, così,

il ruolo di condizione obiettiva di punibilità rispetto a un fatto tipico colposo che si esaurisce nella semplice condotta negligente.

Ma il detonatore dell'incontrollata dilatazione della responsabilità colposa è la figura dell'agente modello, che funge da innesco di quella "miscela esplosiva" costituita dai criteri di prevedibilità ed evitabilità secondo la migliore scienza ed esperienza. Il parametro dell'agente modello è l'incarnazione della massima aspettativa comportamentale, il più efficace rivestimento metaforico della prevenzione generale in materia colposa, ossia del potere punitivo considerato nella sua irriducibile brutalità. Ecco perché la prevenzione generale deve essere contenuta dal diritto penale quale suo limite invalicabile; è il diritto penale, quale condensato delle garanzie irrinunciabili, che legittima la potestà punitiva. Ebbene, l'agente modello non può legittimare la responsabilità colposa, perché produce regole cautelari aperte, idonee a recepire le precomprensioni del giudicante, a sua volta esposto alla sempre più frequente e condizionante richiesta di punizione che si leva dal corpo sociale. Da questa angolazione l'agente modello è il pupazzo nelle mani del giudice ventriloquo. Esso è incapace di distillare autentiche regole cautelari, essendo piuttosto l'espressione, valutata *a posteriori*, della mera istanza di tutela penale.

2. Nella letteratura recente sempre più spesso si legge che la regole cautelare ha carattere *modale*. L'affermazione è da condividersi; bisogna essere consapevoli, però, che le implicazioni di questa acquisizione sono tutt'altro che trascurabili soprattutto nell'ambito della colpa generica. E precisamente: muovendo da questa angolazione, per la sussistenza della responsabilità colposa, non basta dimostrare che uno standard di prevenzione più elevato avrebbe evitato l'evento; occorre altresì che il giudice – sulla base dei saperi tecnici processualmente acquisiti oltre ogni ragionevole dubbio – indichi il comportamento alternativo doveroso, trascurato dall'agente reale. Ebbene, la giurisprudenza disconosce per lo più il carattere modale nella regola cautelare: le sentenze di condanna a titolo di colpa censurano sovente il comportamento giudicato negligente, senza indicare il comportamento alternativo ritenuto liberatorio. Quando questa spiegazione viene fornita, essa non di rado rende manifeste le forzature che stanno alla base dell'affermazione di responsabilità. Si pensi alla sentenza della Corte di Cassazione sulla tragica vicenda dell'alluvione di Sarno del 1998, caratterizzata da una colata di fango che assunse proporzioni mai verificatesi in passato (Cass. pen., sez. IV, 3 maggio 2010, n. 16761, in *Ced rv.* 247016). Questa volta, nell'impostare l'accertamento del giudizio di colpa, la Suprema Corte si spinge a esemplificare il

comportamento ritenuto doveroso conforme a diligenza. Vale la pena di riportare un passaggio saliente della pronuncia: “se si conosce che un fiume è soggetto ad esondazioni, la regola cautelare da adottare non è quella di evitare insediamenti abitativi nelle zone storicamente colpite da alluvioni – perché è sempre possibile, e quindi prevedibile, che se ne verificino di più estese – ma quella di escludere questi insediamenti nelle zone che *in astratto* potrebbero essere colpite da una inondazione di dimensioni maggiori rispetto a quelle storicamente verificatesi (o di costruire argini che possano prevenire il verificarsi di eventi dannosi in relazione alle inondazioni ipotizzabili)”. La motivazione – come potrà notarsi – mette tra parentesi proprio la regola modale, ossia il rinforzo degli argini quale intervento diretto sul fattore di pericolo, per valorizzare invece la regola precauzionale dell’esclusione degli insediamenti abitativi nelle zone circostanti al fiume, sulla base di una valutazione effettuata addirittura *in astratto*. 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.

Dovrebbe essere chiaro, invece, che i parametri della prevedibilità-prevenibilità non possono essere declinati nella loro massima e astratta potenzialità, senza giungere a conclusioni estreme e paradossali. Bisogna prendere atto della complessità della casistica che si presenta oggi agli occhi del giudice. Si tratta di quadri di vita dove gli interessi in bilanciamento sono molteplici e molto diversi da quelli sui quali si è a lungo esercitata la dottrina (per molto tempo si è riflettuto su esemplificazioni ottocentesche: l’incendio della casa da parte della domestica che inavvertitamente appicca il fuoco alle tende utilizzando in modo maldestro il lume a petrolio; il boscaiolo che taglia malamente il tronco di un albero, il quale colpisce una persona presente nei pressi; la nutrice che soffoca nel sonno la sua piccola creatura). I processi per colpa che si incentrano sull’atto maldestro sono oggi una minoranza. I casi più problematici e frequenti riguardano piuttosto l’erronea valutazione del rischio, la sua accettabilità e i mezzi di contenimento dei fattori di pericolo. Prevale dunque il momento cognitivo su quello esecutivo, con conseguente maggiore articolazione degli spazi del rischio consentito.

3. Vengo adesso a quattro questioni specifiche. La prima: sarebbe auspicabile una normativa *ad hoc* per la Protezione Civile che, sul modello del c.d. decreto Balduzzi (art. 3 d. l. n. 158/2012 conv. in l. n. 189/2012), vincoli

l'accertamento della colpa al rispetto di accreditati protocolli d'intervento, prevedendo altresì una limitazione di responsabilità alla sola colpa grave per i casi in cui l'evento discenda dall'erronea applicazione di detti protocolli? Ebbene, a fronte degli eccessi rigoristici della nostra giurisprudenza, comprendo che i professionisti dediti ad attività rischiose aspirino a recuperare le necessarie condizioni di serenità invocando argini legislativi, magari cedendo ad attività lobbistiche intese ad affermare uno *ius singulare*. Non mi pare, però, che questa prospettiva d'intervento sia consigliabile; essa, piuttosto, mi pare molto problematica. Si prescinda pure dai difetti tecnici della normativa citata, e dai sospetti di incostituzionalità, che si sono voluti intravedere, correttamente fugati dal chiaro intervento della Consulta (ord. 6 dicembre 2013, n. 295). La ragione di fondo per cui ritengo che la mano del legislatore non debba spingersi a regolamentare la colpa sta nel fatto che il terreno della legislazione, ossia delle scelte di politica criminale, è principalmente la parte speciale del diritto penale; mentre l'elaborazione dei criteri di imputazione è soprattutto compito della cultura giuridica, che può essere efficacemente stimolata da riflessioni interdisciplinari, come quella odierna. Ritengo utile rappresentare agli operatori del diritto, prima e al di fuori del processo, le problematiche che gli uomini della Protezione civile vivono tutti i giorni. Certo la cultura ha tempi lunghi, ma offre risultati più stabili. In breve: comprendo il disagio degli operatori della Protezione civile; resto convinto, però, che sia illusorio pensare a prove di forza nella materia dei criteri d'imputazione. Il codice penale Rocco era ricco di norme definitorie di parte generale, che poco dopo il loro varo hanno perso di validità: si pensi, alle prese di posizione in materia di imputabilità, alla definizione di dolo come intenzione, a quella della *scuitas* come effettiva appartenenza psicologica della condotta e alla concezione della colpa come contrarietà all'intenzione. Il confronto non preconcepito tra giuristi è l'unica realistica via d'uscita, la sola che porta a un linguaggio condiviso, di cui tutti abbiamo bisogno al di là dei ruoli professionali svolti da ciascuno.

4. La seconda questione riguarda il valore dei protocolli d'intervento nell'accertamento della responsabilità per colpa. Bisogna riconoscere che le regole cautelari sono sovente protocollari, ossia procedimentali. Partire da questa constatazione non significa soltanto dare concretezza al giudizio di responsabilità, ma al tempo stesso forgiarlo su uno standard di determinatezza della pretesa comportamentale superiore a quello – pari a zero – offerto dalla sua alternativa storica e concettuale, costituita dalla figura dell'*homo eiusdem conditionis et professionis*. Ciò non equivale a introdurre nel sistema presunzioni di

diligenza, ma semplicemente espungere le presunzioni di colpa che covano sotto la figura dell'*homo eiusdem*, quale metafora del senno di poi. Il giudizio sulla conformità o meno di una condotta rispetto a un valido protocollo rappresenta solo la prima tappa dell'accertamento: se l'accusa dimostra che l'intervento ha violato lo standard di prevenzione dei migliori protocolli, spetterà alla difesa contestare l'assunto o giustificare la deroga. Viceversa, se la difesa ha dimostrato l'adeguamento della condotta a uno dei migliori protocolli, spetterà all'accusa motivare le ragioni per cui il protocollo non era efficace o non andava applicato al caso concreto. Da questa angolazione la preoccupazione che i protocolli cautelari favoriscano automatismi di giudizio non ha ragion d'essere. E ben vero, piuttosto, che l'impiego del protocollo si iscrive nel solco del processo di crescente strutturazione della colpa, mentre la sua contestazione radicale è un altro punto di emersione della preoccupante fluidificazione della responsabilità colposa, oggi in corso, la quale quando non predilige l'ancoraggio della colpa alla violazione di regole cautelari generiche e sfuggenti, cade nel difetto opposto di rileggere in modo formalistico, ossia a prescindere dal profilo della loro reale efficacia preventiva *ex ante*, regole cautelari positivizzate e magari anche determinate, ma pensate per fattori di rischio del tutto diversi. Nel campo della colpa penale, vale il contrario di quanto affermato da Hobbes: "*veritas non auctoritas facit legem*". Ciò va tenuto presente anche per le regole cautelari protocollari: è la scienza che decide se una cautela è valida. L'involucro formale non basta, tanto più se esso è integrato da una validazione scientifica postuma, ossia effettuata sulla base di conoscenze non disponibili al momento della condotta.

5. La terza questione origina dal seguente interrogativo: è tutt'altro che irragionevole differenziare la disciplina della colpa a seconda che l'evento dannoso discenda dallo svolgimento di un'attività pericolosa elettiva, ossia costituente l'esercizio di un fondamentale e insopprimibile diritto di libertà, oppure si colleghi a un'attività doverosa, alla quale dunque non ci si può sottrarre? A me pare di no. La seconda situazione, infatti, meriterebbe a mio avviso un trattamento sanzionatorio meno severo, perché l'agente non viene chiamato a essere diligente sul presupposto che ha scelto di agire, ma è tenuto ad agire diligentemente quando lo richiede una situazione oggettiva che egli non ha contribuito a creare. Nel secondo caso l'agente non ha solo l'obbligo di essere diligente, ma anche quello di essere *prontamente* diligente, non potendo avvalersi della regola dell'astensione. Qui la limitazione di responsabilità prevista dall'art. 2236 c.c. – ossia la rilevanza della sola colpa grave – è tutt'altro

che una disciplina ingiustamente di favore. In breve: per l'attività della Protezione civile una disciplina opportunamente differenziata esiste già, e rientra nella nozione di imperizia come responsabilità da attività pericolosa doverosa (sia consentito il rinvio a F. GIUNTA, *Illiceità e colpevolezza nella responsabilità colposa*, Padova, 1993, p. 216).

6. Un'ultima precisazione: la Protezione civile non svolge solo un'attività di soccorso della popolazione, ma contribuisce anche alla politica di prevenzione degli eventi dannosi. Si tratta, all'evidenza, di due attività profondamente diverse.

Nel primo caso la Protezione civile è l'istituzione deputata in modo precipuo alla tutela. Essa è chiamata ad attuare le migliori procedure accreditate a livello internazionale. Nel secondo caso, invece, non si può ignorare che il contributo della Protezione civile si interseca con le scelte della politica in senso stretto, le quali, a loro volta, si spalmano sovente nei tempi lunghi della storia e dipendono da una pluralità di centri decisionali. Questo tipo di responsabilità è più sistemica che individuale; la colpevolezza penale, in quanto criterio di attribuzione personale, presuppone, infatti, che possa isolarsi un fatto – individuato nelle sue coordinate spazio-temporali, quindi come unico e irripetibile – quale oggetto dell'imputazione. Per questa ragione il processo penale appare uno strumento inadeguato ad accertare le (pure gravi) inadempienze della politica, ossia del sistema di governo del territorio.

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

La valutazione dei profili critici legati al tema delle “garanzie, procedure e responsabilità” nell’ambito dell’attività della Protezione civile, coinvolge numerosi aspetti degni di essere segnalati all’attenzione.

Molti di questi aspetti sono già stati analizzati dagli interventi dei relatori che mi hanno preceduto, ragion per cui cercherò di limitarmi a cogliere alcuni spunti maggiormente densi di significato, specialmente in una prospettiva *de lege ferenda*, che voglia, cioè, porre al centro della riflessione il tema delle più opportune modalità di regolamentazione normativa delle attività di protezione civile.

In quest’ottica, il primo punto che merita, a mio avviso, di essere segnalato riguarda la tipologia di rischio, del tutto particolare, che gli operatori di protezione civile si trovano a dover fronteggiare. Rispetto ad altri ambiti già ricordati in precedenti relazioni quali possibili parametri di paragone per il tema che ci occupa – *in primis* quello della responsabilità del datore di lavoro per gli eventi lesivi in danno della salute e della sicurezza dei lavoratori – a me sembra, infatti, che l’attività degli operatori di protezione civile ponga dei problemi in larga parte differenti, in virtù del peculiare rapporto che sussiste tra il rischio che costoro sono chiamati a gestire e i possibili profili di responsabilità, in caso di verifica di eventi avversi.

Infatti, mentre nel caso del datore di lavoro, così come – in generale – nell’ambito dell’incidentistica legata al fallimento di sistemi tecnologici complessi, il soggetto che normalmente viene chiamato a rispondere delle eventuali conseguenze lesive è comunque il titolare del potenziale di rischio, nell’ambito della protezione civile l’operatore si trova a dover fronteggiare un rischio che deriva da fattori esterni e che egli non ha contribuito a creare (si pensi, a titolo di esempio, al rischio di alluvioni, terremoti, frane, esondazioni e altre calamità naturali).

Questa particolare relazione tra il rischio e colui che è chiamato a gestirlo segnala dunque, a mio avviso, una maggiore vicinanza con le tematiche tipiche della casistica legata alla colpa professionale medica, nella quale il sanitario è chiamato a contrastare un rischio che deriva dall’esterno (il rischio della malattia), assumendo una posizione di garanzia che potrà condurre a una sua responsabilità, in sede sia civile sia penale, laddove non operi secondo le regole cautelari imposte dall’ordinamento e, così facendo, non impedisca (ovviamente

laddove ne abbia l'effettiva possibilità) che il rischio si concretizzi in un evento lesivo per la salute del paziente.

Il punto è di particolare importanza, perché – come l'esperienza del contenzioso legale connesso all'attività medico-chirurgica ha dimostrato ampiamente, specialmente negli ultimi decenni – gli schemi di attribuzione della responsabilità non sono affatto neutrali rispetto all'atteggiamento che, nello svolgimento delle proprie attività, gli operatori col tempo sviluppano. In particolare, come hanno ricordato già Ferraris e Altamura nella loro introduzione, la percezione – tra gli operatori – di una prassi giurisprudenziale eccessivamente rigorosa nella valutazione “a posteriori” dei loro comportamenti, finisce con l'innescare, tanto involontariamente quanto inevitabilmente, quel particolare “effetto di composizione” che viene comunemente indicato, negli studi di sociologia che si occupano di organizzazioni complesse, come “atteggiamento di tipo difensivo”.

Ciò accade tanto più frequentemente in quelle situazioni nelle quali – per parafrasare l'efficace espressione usata da Giunta – la “miscela esplosiva” dei rischi e delle responsabilità è chiamata altresì a fare i conti con quel temibilissimo “detonatore” rappresentato dal fatto che, nei delitti colposi d'evento, non esiste, purtroppo, alcuna proporzionalità tra la colpa e l'evento. Come la stessa casistica giudiziaria legata all'attività di protezione civile emblematicamente dimostra, colpe di per sé lievi possono essere all'origine di eventi lesivi gravissimi, mentre condotte gravemente carenti sotto il profilo della diligenza, della prudenza o della perizia, possono (fortunatamente) risolversi senza conseguenze o con un impatto lesivo assai limitato.

Ebbene, è evidente che le attese di giustizia che derivano da tali situazioni – e che fatalmente, nel nostro ordinamento, finiscono per cercare risposta nel contesto del processo penale – sono direttamente proporzionali alla gravità dell'evento verificatosi: quando ci sono tante vite umane che vengono poste in pericolo, o addirittura sono perdute, il carico emotivo è tale da rendere assai più complicato affrontare con la dovuta serenità di giudizio la valutazione dell'effettiva rimproverabilità della condotta tenuta dall'agente.

Non si tratta – e questo è il secondo punto che mi sembra meritevole di essere sottolineato – di un “vizio” legato all'attività del singolo magistrato che, di volta in volta, sia chiamato a giudicare in merito a tali vicende e che, magari, potrà trovare difficile, nella concretezza di accadimenti luttuosi, mantenere l'analisi su un piano di asettica ascrizione della responsabilità, secondo le regole fissate dall'ordinamento: è infatti il contesto stesso del processo penale che, proprio in virtù delle sue caratteristiche strutturali, dà vita a una particolare

“distorsione prospettica” che, a ben vedere, sconsiglia di farne il luogo di elezione dell’analisi di questo tipo di vicende.

Mi spiego meglio, onde evitare di ingenerare fraintendimenti: il processo penale, per la sua stessa natura, non è altro che un percorso attraverso il quale l’ordinamento punta a rispondere ad una ben precisa domanda, che ha ad oggetto la colpevolezza (o meno) dell’imputato.

L’approccio all’errore del singolo operatore – al quale, in caso di conseguenze lesive, sia contestata una responsabilità a titolo di colpa – è dunque (e non può non essere altro che) un approccio di tipo accusatorio, volto a concentrare l’attenzione in via esclusiva sull’imputato e sulle sue condotte, come in uno spettacolo teatrale in cui tutte le “luci della ribalta” siano puntate sul protagonista.

In questo modo, però, tutto il resto della scena rimane (assai improvvidamente) nell’ombra e ciò comporta il rischio di trascurare alcuni aspetti cruciali del problema, che sono, tra l’altro, proprio i più delicati in un’ottica di prevenzione degli errori, perché sono quelli che più da vicino attentano alle condizioni di “ripetibilità” del comportamento.

Conviene soffermarsi più da vicino sul punto, facendo tesoro delle acquisizioni raggiunte dalla più aggiornata letteratura sociologica che ha studiato le dinamiche operative delle organizzazioni complesse. In particolare, il tema che ci occupa può trovare spunti assai interessanti nella distinzione tra “approccio accusatorio all’errore”, tipico del processo penale e di tutti i contesti nei quali la domanda alla quale si cerca di rispondere attiene all’individuazione dell’eventuale responsabilità di una specifica persona fisica, e “approccio sistematico all’errore”, che invece caratterizza le analisi *ex post* degli eventi avversi che siano maggiormente concentrate a far emergere, al di là della possibile condotta inappropriata del singolo operatore, le lacune sistematiche che hanno favorito, come un ideale “terreno di coltura” del germe dell’errore, il verificarsi del *default* organizzativo.

Infatti, l’adozione di un approccio di tipo accusatorio determina un’analisi puramente “episodica” dell’accaduto, volta a ricostruire esclusivamente il caso specifico in cui la condotta inadeguata dell’agente ha dato origine a una conseguenza lesiva, rilevante – per quello che qui maggiormente interessa – quale possibile reato colposo d’evento. L’assioma su cui tale analisi implicitamente si basa è quello della valorizzazione del “fattore umano”, ossia la convinzione che, una volta stigmatizzato il singolo operatore la cui condotta si è rivelata censurabile, il problema dell’errore sia sostanzialmente risolto, a

patto di rispettare, in futuro, standard comportamentali maggiormente adeguati.

Sennonché, da questo tipo di opzioni derivano dei corollari di non poco momento: in primo luogo, l'approccio accusatorio non consente ai sistemi complessi di migliorarsi, perché lascia nell'ombra, per definizione, le componenti organizzative che hanno favorito il verificarsi dell'errore del singolo e che non attengono, pertanto, a un determinato *deficit* di attenzione da parte dell'operatore. Inoltre, ma non meno importante, la risposta sanzionatoria incentrata sul rimprovero individuale nei confronti del singolo finisce per ingenerare un clima di paura disfunzionale rispetto all'obiettivo di miglioramento degli standard organizzativi, poiché l'operatore è inevitabilmente indotto ad occultare i propri errori e ad adottare strategie comportamentali di tipo "auto-protettivo", anche in quei casi di "quasi-errore" (c.d. *near misses*) nei quali, non essendosi (fortunatamente) verificato un evento lesivo in conseguenza della condotta colposa, una trasparente analisi *ex post* dell'accaduto potrebbe rivelarsi assai proficua per prevenire, in futuro, il ripetersi di situazioni di rischio.

L'incapacità di apprendimento dagli errori e dai quasi-errori, l'innescarsi di dinamiche comportamentali di tipo "difensivo" e l'indisponibilità al *self-reporting* – ossia a segnalare spontaneamente ciò che non ha funzionato in una certa procedura, al fine di migliorare le prassi organizzative e prosciugare l'acqua di coltura in cui il germe dell'errore prolifera – sono alcuni degli "effetti collaterali" inevitabilmente connessi all'adozione di un approccio di tipo accusatorio all'errore, che dunque ne sconsigliano, a mio avviso, il mantenimento quale modello elettivo (per non dire esclusivo) per l'attribuzione di responsabilità in caso di eventi avversi.

Più fruttuoso, al contrario, può rivelarsi l'impiego di una prospettiva diversa di analisi degli errori, maggiormente improntata alla valorizzazione delle cause di tipo "sistematico".

Se l'obiettivo, infatti, vuole essere quello di una più efficace protezione dei beni giuridici, attraverso l'adozione di standard comportamentali più adeguati, allora la strada maestra non può essere altra che quella dell'apprendimento dagli errori. E da che cosa può realmente partire un approccio di apprendimento dall'errore? Necessariamente dall'analisi di quella miriade di casi che, non essendosi il rischio concretizzato in un evento avverso, rimangono per definizione al di fuori del fuoco dell'approccio accusatorio all'errore. In queste ipotesi, che costituiscono la parte sommersa (e infinitamente più voluminosa) dell'iceberg delle condotte colpose, le cose non sono andate come ci si

aspettava che dovessero andare, ma per le ragioni più diverse non si è verificato un evento avverso giuridicamente apprezzabile. Detto in altri termini, il procedimento di gestione del rischio è stato ugualmente sbagliato, ma fortunatamente non ne è seguita una conseguenza lesiva immediatamente percepibile.

È evidente, in un'ottica che si concentri maggiormente sulle conseguenze penali delle azioni umane, che occuparsi esclusivamente dei casi in cui un evento si verifichi, trascurando tutti quelli in cui – a parità di condotta colpevole – una conseguenza non si sia manifestata, finisce col trasformare surrettiziamente l'evento in una condizione oggettiva di punibilità, tradendo il significato più profondo del rimprovero che viene formulato, in sede penale, per questa tipologia di delitti.

Se si vuole innescare un meccanismo virtuoso di apprendimento dagli errori, in grado di spezzare la spirale dei comportamenti difensivi (che occultano l'errore privo di conseguenze e lasciano inalterato il potenziale di rischio, in attesa che esso “esplosa” nelle mani di un altro operatore) e assicurare, mediante il miglioramento degli standard comportamentali, una più efficace protezione dei beni giuridici – tanto nel settore della protezione civile, quanto nelle altre attività professionali che condividono le medesime caratteristiche – la strada maestra da seguire, a mio parere, è quella della introduzione di specifiche norme che, da un lato, impongano e disciplinino in maniera adeguata le attività di monitoraggio e di segnalazione dei *near misses*, laddove l'organizzazione non ha funzionato come avrebbe dovuto ma per fortuna l'evento non si è verificato e, dall'altro lato, assicurino la completa riservatezza (ivi compresa la assoluta inutilizzabilità processuale futura) dei risultati di tale attività di autoanalisi.

Come si vede, ci troviamo ancora una volta di fronte a questioni che solo il legislatore può contribuire a risolvere, così aumentando quella “fame di norme”, già citata da Fausto Giunta nel suo intervento, che si fa giorno dopo giorno più grande, a fronte di questioni portatrici di un così elevato livello di complessità.

Proprio questa considerazione mi consente di dedicare una rapida riflessione conclusiva al recente intervento di riforma con cui, sul diverso (ma per molti aspetti, come ho detto, contenutisticamente omogeneo) versante della responsabilità colposa del sanitario, il legislatore ha tentato di placare, almeno in parte, quest'attesa di “cibo normativo” da lungo tempo manifestata nella prassi.

Ebbene, la mia impressione – al di là delle numerose criticità sollevate dall'art. 3 d. l. n. 158/2012, conv. in l. n. 189/2012 (c.d. decreto Balduzzi), sulle

quali non è possibile soffermarsi in questa sede, in relazione tanto alla problematica categoria, precedentemente sconosciuta all'ordinamento, della colpa lieve, quanto all'operatività concreta della neo-introdotta causa di non punibilità – è che gli interpreti debbano prestare grande attenzione per non rendere questa riforma l'ennesimo boccone indigesto (se non, addirittura, avvelenato), sul percorso della più adeguata gestione giudiziaria del contenzioso legato alla colpa in ambito professionale.

In particolare, avendo il legislatore scelto di ancorare l'esclusione della responsabilità penale, in caso di colpa lieve, alle sole ipotesi in cui siano state osservate "linee-guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica", il rischio che immediatamente si staglia all'orizzonte è quello di pervertire – e non uso a caso questo verbo, volendo proprio sottolinearne il significato di "mutare in negativo" – il valore profondo dell'elaborazione di tali standard comportamentali. Le linee guida, i protocolli, le buone pratiche (e così via elencando, secondo le diverse categorie sviluppate in ormai qualche decennio di esperienza della prassi) nascono infatti per rispondere a un'esigenza di auto-miglioramento degli standard di condotta in contesti aventi elevata complessità tecnica e significativi margini di incertezza. Detto in altri termini: quando ancora non si sa bene quale sia il migliore comportamento da tenere, in determinate situazioni, la comunità scientifica di riferimento tenta di attrezzarsi per comportarsi sempre meglio, elaborando schemi il più possibile condivisi che assicurino standard di affidabilità sempre più alti.

Le linee guida, dunque, non nascono affatto per precostituire, a favore del giurista, una griglia di valutazione su cosa costituisca comportamento colposo e cosa no. Il rischio di pervertirne il significato, giuridicizzandone il valore al di là degli obiettivi per i quali esse sono state elaborate, si delinea allora nel momento in cui esse dovessero trasformarsi, pian piano, in una sorta di "alibi" al quale l'operatore può agevolmente ricorrere, facendone non più un mezzo per individuare la migliore strategia d'azione nel caso concreto, ma un fine in sé, quale scudo utile a difendere la propria "incolumità legale", a fronte di possibili conseguenze penali del proprio operato. Ecco, se le linee guida, nella percezione degli operatori, dovessero trasformarsi in uno strumento di difesa dal contenzioso giudiziario, avremmo finito col distruggere anche il fondamentale valore euristico di questo strumento, la cui utilità risiede tutta, invece, nel progressivo, faticoso (e sempre soggetto a mutamenti) miglioramento degli standard comportamentali.

Fortunatamente, le prime applicazioni giurisprudenziali, specie da parte del giudice di legittimità, sembrano aver correttamente percepito questo rischio,

contribuendo a sterilizzarlo fin da subito. Il che conferma, a mio parere, la bontà dell'appello già formulato da Fausto Giunta nel suo intervento, laddove ricordava che sarebbe meglio che il legislatore si astenesse dal dire parole che possono essere più utilmente pronunciate nel dialogo tra gli interpreti, essendo attinenti, più che ad aspetti bisognosi di un'effettiva regolazione dall'alto, a profili che richiedono lo sviluppo e la condivisione di una specifica cultura giuridica, che può (e deve) trarre nutrimento anche dal confronto con gli altri saperi, la cui attività è chiamata a disciplinare.

FRANCO SICCARDI
Presidente della Fondazione CIMA

La relazione di apertura di Marco Altamura e Luca Ferraris è di estremo interesse. La questione che pongono in apertura “*Verso un’assimilazione dell’operatore di protezione civile all’esercente professioni sanitarie: scenario possibile e auspicabile?*” merita alcune riflessioni. Utilizzo il diagramma che Luca Ferraris ha mostrato nella sua terza figura, un diagramma colorato che assomiglia a un “*maglione di Missoni*”. Mi auguro che tutti abbiano chiaramente percepito il significato del diagramma. Esso rappresenta in estrema sintesi gli ultimi cinque anni di attività del sistema di Protezione civile nell’area della previsione e della prevenzione in tempo reale del rischio d’inondazione nel nostro paese. Le righe orizzontali corrispondono alle centotrentasette aree di allertamento che coprono il territorio, aree omogenee dal punto di vista morfologico e della tipologia degli eventi estremi di precipitazione. Le colonne corrispondono, ciascuna, ai 1.865 dei cinque anni esaminati. I colori con cui è composto il “*maglione*” sono un indicatore dell’efficienza del sistema di allerta: i colori grigio e verde, che riempiono la maggior parte del diagramma, corrispondono a quegli eventi in cui il sistema nazionale ha emanato per tempo una allerta che poi si è verificata vera. E quindi corrispondono a quei giorni in cui il sistema di allerta ha ben operato, predicendo la verità.

Gli altri due colori, il blu e il rosso, raccontano invece storie diverse. Il blu rappresenta quei casi in cui il sistema non ha dato allerte, ma poi si è verificato un evento estremo. In quei giorni, in quelle aree dove c’è nel “*maglione*” un puntino blu, il sistema ha fallito. Per quei giorni i magistrati possono intervenire per cercare se c’è responsabilità penale del fallimento. Il rosso corrisponde ai giorni in cui il sistema ha esagerato nella previsione della gravità dell’evento che si stava per dare e poi in realtà non è successo niente di grave.

Ora torniamo a guardare il “*maglione*” nell’insieme. Ho il sospetto che i partecipanti alla riunione non riescano a percepire il *blu*, tanto pochi sono i puntini *blu*. Al contrario il *rosso* si percepisce bene, anche se occupa una frazione molto ridotta del campo di colori. Il *blu* corrisponde a errori che potrebbero avere conseguenze sulla vita, la salute e i beni delle persone, e quindi potrebbero avere, per colpa degli operatori, rilevanza penale. Il *rosso* corrisponde ad errori di sopravvalutazione, che al più hanno condotto la società a costi di preparazione ad un possibile disastro, non dovuti perché poi in realtà non è successo niente.

Questo sistema di Protezione civile – che ho contribuito, negli anni, a costruire insieme a persone cui mi lega un affetto profondo, persone che oggi non operano più e persone che oggi reggono il sistema – è strutturato in modo da dare il massimo di affidabilità. Sono infatti pochissimi i casi di mancate allerta, tanto che i punti “*blu*” nel “*maglione*” non si notano. Ma sono quelli intorno ai quali ruota la discussione di oggi.

Sono d'accordo con Altamura e Ferraris, bisogna provvedere a migliorare il sistema, facendo in modo che la crescente “*criminzializzazione*” degli operatori di protezione civile non li spinga verso una crescente tendenza a distribuire allerte poco fondate, con probabilità basse che l'evento trattato evolva verso un disastro. Ma non sono sicuro che introdurre regole e protocolli come fatto per l'attività medica sia un contributo al miglioramento.

Ritorno, per spiegare la mia perplessità, al diagramma colorato realizzato da Fondazione CIMA, che assomiglia a un “*maglione di Missoni*”. Per istituire un paragone con la professione medica facciamo corrispondere le colonne al numero di casi clinici esaminati nel passato e il numero delle righe al numero di malattie gravi che potrebbero condurre a morte o ad invalidità grave. Più o meno, il numero delle affezioni che richiedono l'intervento di un medico esperto è confrontabile con il numero delle aree di allertamento del nostro paese. Del tutto diverso è invece il numero delle occorrenze, cioè delle colonne che costituiscono il “*maglione*”. La classe medica raccoglie l'esperienza medica mondiale delle affezioni gravi e quindi le occorrenze esaminate –le colonne– sarebbero pressoché infinite rispetto alle occorrenze del nostro sistema di Protezione civile.

Non c'è, pertanto, una reale somiglianza che possa giustificare la trasposizione rigida dei protocolli dell'esperienza medica in quella della Protezione civile. Come operava, o come opera ancora, la classe medica quando l'esperienza non porgeva, o non porge, un numero molto grande di evidenze scientifiche su cui costruire un protocollo? Faceva “*del suo meglio*” in scienza e coscienza. E ogni tanto sbagliava, senza commettere una *colpa grave*.

E come opera il previsore di protezione civile, in mancanza di un'evidenza sufficiente di eventi dalla quale far discendere un protocollo operativo? Fa “*del suo meglio*” in scienza e coscienza. E ogni tanto sbaglia, com'è inerente alla caratteristica aleatorietà degli eventi di cui si occupa, senza commettere una *colpa grave*.

Qui si pone la questione degli esperti, come l'hanno posta Altamura e Ferraris nell'ultima questione “*Verso garanzie di un sapere Esperto nel procedimento*”.

Come facemmo a costruire il sistema di Protezione civile? Qualcuno ricorderà che Zamberletti riuni esperti prendendoli dalle università, dal CNR e dalle Amministrazioni pubbliche, ponendogli questioni difficili allora come oggi: come si organizza la protezione dal rischio degli eventi di cui voi vi occupate scientificamente?

Vedo in questa sala un ampio numero di donne e di uomini con cui ho collaborato per costruire il “*sapere Esperto*” del sistema. Ognuno di loro sa che, per fare il suo mestiere, il sapere che mette in gioco è sia il suo sapere individuale sia quello collettivo del Sistema. Tanto che il sistema è stato disegnato in modo tale che ogni decisione si possa confrontare tra il livello centrale del Dipartimento della Protezione Civile e il livello periferico dei Centri Funzionali delle Regioni.

Però i giudici, quando devono essere assistiti per indagare e per eventualmente giudicare, quali esperti usano? E questi ultimi, quali e quanti saperi mettono in gioco?

Ieri sera, a teatro, alla rappresentazione de “*Il Cane Blu*” di Paolo Rossi, mi sono annotato una battuta particolarmente adatta, per usarla, trasposta, oggi. Paolo Rossi sostiene che ci sono due tipi di esperti: gli esperti mediocri e gli esperti di talento. I giudici devono scegliere fra i primi ed i secondi. Come fanno a scegliere? *C’è una regola semplice*, dice Paolo Rossi, *gli esperti mediocri si svegliano ogni mattina almeno due ore prima degli esperti di talento e si mettono in moto.*

Frequentano con assiduità sacrestie e palazzzi, inseguono Sindaci e Consiglieri comunali e financo permeano Tribunali e Corti. Gli esperti di talento sono pigri e spesso si nascondono perché nessuna Autorità chieda loro pareri o consulenze.

Gli esperti mediocri sono sempre certi, mentre gli esperti di talento sanno di non sapere tutto.

La questione delle “*garanzie di un sapere Esperto nel procedimento*” merita di essere seriamente approfondita.

CONCLUSIONI

FRANCO GABRIELLI
Capo del Dipartimento della Protezione Civile

Presidente, dire che sono d'accordo è veramente poco. Era la stessa riflessione che stavo facendo apprezzando il livello e anche la specificità, l'accortezza e la *centratura* degli interventi. Perché oggi, qui, avevamo il *parterre* del mondo al quale noi ci rivoliamo come famoso universo “*altro*” di cui abbiamo parlato: la Dottrina, la Magistratura nei suoi aspetti degli Uffici requiranti, degli Uffici giudicanti, degli Uffici di legittimità, l'Avvocatura. Oggi veramente abbiamo fatto una carrellata delle questioni che maggiormente ci interrogano e io stesso ho potuto verificare, rispetto al convegno di due anni fa, la sintonia e la capacità di cogliere le nostre preoccupazioni sia da parte dei compagni di strada ormai affezionati sia di altri esperti del mondo del diritto diversi da quelli di due anni fa.

Quindi, come il presidente Canzio, anche io sono molto soddisfatto dell'esito di questo convegno; tuttavia, lo vivo ancora non come il punto di arrivo ma, proprio per la complessità delle cose che ci siamo detti e degli orizzonti che ci sono davanti, come un ulteriore passo compiuto. Il conforto è che non è un passo soltanto interlocutorio, quasi fosse una pausa di riflessione in attesa di un futuro migliore, ma una vera progressione, un arricchimento.

Ci sono alcune cose che, nell'ambito del Dipartimento e con i colleghi di CIMA, dovremmo necessariamente affinare per verificare e capire quali sono le strade ulteriori da percorrere.

In questa occasione non posso, però, esimermi da fare alcune considerazioni che per certi aspetti mi affollano la mente da tempo e, almeno per quanto mi riguarda, sono dei *refrain* che speriamo non scadano nell'ambito della patologia.

Innanzitutto, anche oggi, ascoltando i diversi interventi, ho avuto la conferma della difficoltà di comprendere la complessità della Protezione civile. Ormai la chiamo “un'emergenza lessicale”. Mi capita, spesso, di percepire come l'interlocutore tenda a identificare la funzione con un'ipotetica Amministrazione che non esiste. L'ha detto con la sua solita chiarezza il Professore D'Alessandro. È alleggiata ancora oggi – e c'è sempre nelle interlocuzioni ai vari livelli, soprattutto frequentando le aule parlamentari – una difficoltà a spiegare che la Protezione civile non è un'amministrazione ma una

funzione. Il giudice Caccialanza, alla fine del suo ultimo intervento, l'ha rappresentato plasticamente: perché la Protezione civile non si costituisce parte civile? E io domando: quale Protezione civile?

Il giudice Caccialanza ha messo in fila la babele delle norme e in questo posso dirvi che c'è una nota positiva: è intenzione dell'attuale governo (n.d.r. Governo Letta) di mettere mano a una legge delega per il riordino della normativa. Quello di cui si è dimenticato il giudice Caccialanza, forse più per carità di patria, è che dal 1992 in poi non solo si sono succeduti atti normativi diciamo più o meno ordinari (la l. 401/2001, la l. 100/2012, recentemente la l. n. 119 dell'agosto 2013), ma sono intervenute le "Bassanini", che hanno avuto la loro epica rappresentazione nel più riuscito d.lgs. n. 112/1998, e soprattutto la riforma del Titolo V della Costituzione.

"Mai gatta frettolosa fece gattini più ciechi": in quella riforma del Titolo V, voi lo sapete meglio di me, all'articolo 117 della Costituzione viene inserita la locuzione Protezione civile, il che significa che oggi la funzione di Protezione civile è una materia di legislazione concorrente.

Questa modifica ha introdotto una serie di elementi di confusione che oggi noi non possiamo non apprezzare nella valutazione dei comportamenti dei soggetti che sono chiamati a praticare la funzione di Protezione civile.

Prima la consigliere Piccialli ricordava una mia recente audizione alla Camera. Anche lì combatto frequentemente: faccio audizioni di ore e poi esce una nota "Gabrielli ce l'ha con i Sindaci". In quel caso specifico ho impiegato due ore per spiegare il sistema complesso dell'allertamento nel nostro Paese. Il ruolo del Dipartimento, condiviso con Aeronautica Militare e due Centri di Eccellenza delle Regioni, è quello di redigere quotidianamente il bollettino meteorologico, ossia una valutazione che attiene agli effetti meteorologici, ovviamente di protezione civile, che però nulla ha a che fare con gli effetti al suolo dei fenomeni previsti. Da quello, poi, discendono i bollettini ed, eventualmente, gli avvisi di criticità. Il sistema si è dato, infatti, quest'ambizione: fornire non solo una previsione meteorologica, ma soprattutto una valutazione degli effetti al suolo degli agenti atmosferici, che è l'attività che poi molto spesso crocifigge chi nel sistema di protezione civile ha questa responsabilità. L'emissione dei bollettini e degli avvisi di criticità, infatti, sta in capo a dei soggetti ben definiti: i Centri Funzionali delle Regioni, salvo le magnifiche 5 che, a distanza di nove anni dall'emanazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, non si sono ancora dotate di un Centro Funzionale (qui potremmo aprire il tema dell'articolo 120 della Costituzione del potere sostitutivo che, per altro, io non ho perché non è espressamente

previsto da una norma di legge). Quindi, gli avvisi di criticità, che sono la vera sostanza del sistema di allertamento, sono in capo alle Regioni che hanno poi l'obbligo di tradurli in comunicazioni e azioni, secondo piani prestabiliti.

Il fatto che ci facciamo carico noi come Dipartimento, pur non spettandoci, dell'emissione degli avvisi di criticità per le Regioni che ancora non sono autonome è un di più che può avere degli effetti perversi, ed è a questo che mi riferivo. Infatti, gli avvisi di criticità non esauriscono la catena corretta della diramazione sul territorio dell'allerta perché, sempre in forza di quella "benedetta" riforma del Titolo V della Costituzione, sono le Regioni che avrebbero dovuto legiferare per individuare poi i meccanismi di diffusione sul territorio degli avvisi. Con un'aggiunta: nel nostro ordinamento esiste una legge, la l. n. 265/1999, che mette in capo ai sindaci la comunicazione del rischio alla popolazione.

Sono pienamente d'accordo, poi, con il giudice Pastore sullo scetticismo nei confronti della formazione degli albi perché si creerebbe un'altra sovrastruttura. È però vero che l'esigenza avvertita è che troppo spesso questi consulenti, anche bravi e con una conoscenza della specifica materia, perdono di vista la complessità del sistema e, quindi, soprattutto laddove il Pubblico Ministero gli riferisce il gravoso compito di individuare un colpevole, sono spesso nella condizione di non aver compreso appieno il funzionamento complessivo della "macchina" e quindi di portare il Pubblico Ministero verso lidi fallaci.

Poi si dirà: sì, ma il procedimento avrà tutte le sue forme di garanzia. Sappiamo però bene quali intanto possono essere le conseguenze sul sistema nel suo complesso e sulla vita delle persone.

Se noi riuscissimo – è il suggerimento che nasce anche da questo consesso – ad anticipare il momento per verificare le responsabilità e i soggetti che possono essere messi sotto un giudizio di responsabilità, renderemo un servizio non solo alla Giustizia ma più in generale all'intero Sistema Paese.

Ho cominciato la mia avventura in Protezione civile nel novembre del 2010. Sfortunato come pochi mi sono trovato il 17 dicembre dello stesso anno con una nevicata che tagliò l'Italia a metà. Mi presi anche gli impropri di alcuni quotidiani che dicevano "che fa la Protezione civile?". Impiegai due mesi per spiegare quale fosse il sistema, perché anche lì si imputava alla Protezione civile una responsabilità che non aveva, dimenticandosi che nel 2005 era intervenuto un provvedimento dell'allora Ministro dell'Interno che aveva messo in capo al suo Ministero la responsabilità della previsione e della gestione operativa delle vicende che avevano a che fare con le forzanti meteorologiche in ambito stradale e autostradale. Cito spesso questo provvedimento perché fu una delle

sconfitte più brucianti del mio predecessore nello scontro con l'allora Ministro dell'Interno Pisanu. Ci vollero due mesi per spiegare come stavano le cose. Finii addirittura attaccato sul *Fatto Quotidiano* che pubblicò la mia foto accanto a quelle del presidente di ANAS e degli amministratori delegati di Autostrade e Ferrovie. In quella circostanza mi permisi di dire che il forte disagio sicuramente era ascrivibile al comportamento dei gestori, forse a una non adeguata preparazione, ma era altresì rimarchevole il comportamento di tutti quei soggetti, soprattutto i camionisti, che si erano messi alla guida senza le catene e si erano intraversati in autostrada provocando 25 km di coda. Ricevetti una serie di invettive perché avevo leso la maestà del cittadino, dell'utente o perché, come in questi giorni quando si parla di eventi calamitosi e di emergenze, si dice che "si offendono i morti".

Queste sono forme di ipocrisia, perché il tema dell'auto-protezione è fondamentale e non possiamo non prenderlo in considerazione. Lo spunto che ci ha dato questa mattina il Sindaco Pisapia, come diceva giustamente il Professor D'Alessandro più nella sua veste di giurista che di Sindaco, è quello di valutare la responsabilità tenendo conto, o anche non tenendo conto, degli effetti che essa produce.

Faccio una domanda retorica: se il cittadino si mette improvvidamente alla guida di un'autovettura sotto un temporale di un certo tipo cui poi consegue, ahì lui, l'evento morte, fino a che punto è responsabile chi ha previsto (o non ha previsto) lo smottamento che si è verificato sul sedime stradale perché magari non c'è stata una manutenzione?

Questo tema in protezione civile ha un effetto devastante perché si va sempre e comunque alla ricerca di una responsabilità altra e si tende sempre inevitabilmente a non mettere in evidenza una responsabilità che sta *in primis* nel comportamento del cittadino.

Sono arrivato dopo tre anni alla convinzione che non esiste un sistema di protezione civile efficace ed efficiente che non si basi su una collettività consapevole. Il tema della consapevolezza nel nostro Paese è una delle note forse più dolenti perché la gente non è e non vuole essere consapevole del rischio e, conseguentemente, assume comportamenti che la espongono a situazioni pericolose.

Nella valutazione complessiva non possiamo considerare l'operatore di protezione civile come una monade, ma lo dobbiamo necessariamente inserire in un contesto che è un complesso sistemico nel quale, inevitabilmente, si intrecciano i comportamenti di coloro che, in teoria e in pratica, dovrebbero

essere non gli utenti finali, ma i principali soggetti dell'attività di un maturo sistema di protezione civile.

Come vedete il tema è complesso, le questioni sono estremamente gravide di conseguenze a seconda delle scelte che si fanno.

Voglio ulteriormente ringraziare il presidente Canzio e gli autorevoli conferenzieri di oggi, i cui interventi sono stati per noi tutti estremamente utili.

Cercheremo di portare alcune proposte anche all'attenzione del Governo e poi del Legislatore. *In primis* per un testo unico, una legge delega che possa consentire una rivisitazione di alcune questioni e credo che anche in questo senso sarete graditissimi compagni di strada perché abbiamo bisogno di fare un lavoro, nella resa del decreto legislativo, che sia puntuale e utile al sistema.

La cosa che più mi fa ben sperare è però quel processo di contaminazione, a cui faceva sempre riferimento il presidente Canzio e per il quale abbiamo cominciato a conoscerci. Spero voi abbiate un po' compreso il nostro mondo, ma gli operatori di protezione civile, sono convinto, hanno cominciato a capire anche le difficoltà del vostro mondo; alla fine, infatti, nulla è tutto nero né tutto bianco e quindi le vostre stesse difficoltà, le vostre stesse angosce, le vostre stesse problematiche, io credo, ci arricchiranno molto e contribuiranno a far sì che il nostro lavoro sia sempre più efficace ed efficiente.

Grazie Presidente. Grazie gentili amici.

Edizioni ETS
Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com
Finito di stampare nel mese di luglio 2014