

PROTEZIONE CIVILE E RESPONSABILITÀ

collana a cura di

Dipartimento della Protezione Civile
della Presidenza del Consiglio dei Ministri

e

Fondazione CIMA

La Protezione civile nella società del rischio

*La responsabilità penale nell'ambito
dell'attività di protezione civile*

Atti dell'incontro di studio
organizzato in collaborazione con il
Consiglio Superiore della Magistratura
Roma, Sala Conferenze del Palazzo dei Marescialli
14 luglio 2016



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

Si ringraziano per la collaborazione:

Paola Aiello, Davide Amato, Giovanni Bastianini, Luca Ferraris, Roberto Giarola,
Francesca Maffini, Caterina Paonessa, Titti Postiglione

© Copyright 2017

Edizioni ETS

Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

Distribuzione

Messaggerie Libri SPA

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

Promozione

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884674964-2

Il presente PDF con ISBN 978-884674845-4 è in licenza CC BY-NC



INDICE

Introduzione e indirizzi di saluto

LUCA PALAMARA	5
GIOVANNI CANZIO	7
FRANCO GABRIELLI	11

Tavola rotonda

ERCOLE APRILE	17
FABRIZIO CURCIO	21
GIUSEPPE DE FALCO	27
MARCO ALTAMURA	37
SALVATORE DOVERE	49

Conclusioni

GIOVANNI LEGNINI	59
------------------	----

INTRODUZIONE
E
INDIRIZZI DI SALUTO

LUCA PALAMARA
*Presidente della Sesta Commissione
del Consiglio Superiore della Magistratura*

Quale presidente della Sesta Commissione, do il benvenuto a tutti voi: agli illustri relatori ed ai partecipanti a questa importante sessione di studio sulle tematiche della responsabilità penale nell'ambito dell'attività di protezione civile. L'odierna seduta è il *sequel* di un'altra importante giornata di studio che si è svolta lo scorso 29 maggio a Siracusa, relativa appunto alla protezione civile nella società del rischio.

Oggi, come Consiglio Superiore della Magistratura e, in particolar modo, come Sesta Commissione, teniamo particolarmente a questa iniziativa, sotto un duplice punto di vista: per dimostrare l'attenzione e la sensibilità di fronte ad una tematica importante, alla luce, purtroppo, dei drammatici eventi che il nostro Paese ha vissuto nel corso degli anni, a partire dai terremoti in Irpinia e in Lucania nel 1980, fino ad arrivare ai giorni nostri ma, soprattutto, per avere l'occasione di riflettere sulle evoluzioni giurisprudenziali che hanno interessato da ultimo gli istituti – di carattere sia sostanziale che processuale – della colpa e della prevedibilità dell'evento, sui quali la Sesta Commissione, in evidente relazione con la Scuola Superiore della Magistratura, proporrà un apposito approfondimento per la formazione dei magistrati.

Un secondo aspetto sul quale ritengo utile che debba essere soffermata l'attenzione è il tema, prettamente processuale, del coordinamento delle indagini: al fine di poter calibrare i progressi della scienza con le realtà problematiche del processo penale è indispensabile favorire l'interscambio di professionalità e di diversi saperi tra la magistratura. Penso che, da questo punto di vista, un ruolo molto importante sarà quello della organizzazione interna degli uffici, anche sotto l'aspetto tabellare, per assicurare la specializzazione nel lavoro del magistrato.

Evidentemente stiamo trattando una materia che oggi non può essere lasciata all'improvvisazione; non può essere lasciata ad interventi superficiali e soprattutto non preventivamente organizzati. È quanto mai importante che all'interno degli uffici di Procura e degli uffici giudicanti anche il Consiglio Superiore della Magistratura si occupi di questo problema.

Lascero' adesso la parola ai nostri illustri ospiti, non prima, pero', di avere sottolineato l'impegno della Sesta Commissione e, piu' in generale, della Scuola Superiore della Magistratura di destinare apposite sessioni di studio su questo specifico tema, anche al fine di favorire una proficua collaborazione tra i diversi soggetti che sono in campo.

Do ora la parola al Primo Presidente della Corte di cassazione, Giovanni Canzio.

GIOVANNI CANZIO
Primo Presidente della Corte di Cassazione

Siamo molto felici di questo incontro realizzato oggi: parlo al plurale perché questo è stato uno sforzo corale della magistratura, del Consiglio Superiore della Magistratura e del Dipartimento della Protezione Civile. È uno sforzo corale che ha un suo retroterra, che origina da esperienze innanzitutto personali, che contano molto nella vita e che hanno costituito lo stimolo per partire in questa direzione.

È qui presente, oggi, il Capo della Polizia, il prefetto Gabrielli, che immagino condividerà le mie stesse sensazioni. Faccio riferimento, infatti, alla tragica esperienza del terremoto dell'Aquila dell'aprile 2009, a seguito del quale la Protezione Civile, allora diretta dal dottor Bertolaso, ebbe un ruolo di primissimo piano. Ma in quei terribili giorni, a L'Aquila, eravamo presenti anche Franco Gabrielli, in veste di prefetto di tale città, ed io, che ero stato designato presidente della locale Corte d'Appello. Capimmo progressivamente, in quel momento, che senza mettere in cantiere dei modelli, dei percorsi, delle linee guida, dei protocolli organizzativi, il perdurare di un metodo operativo improntato a una gestione quotidiana e talvolta poco strutturata delle attività probabilmente non avrebbe dato risultati positivi. Cominciammo quindi a creare tutta una serie di percorsi, anche di tipo professionale, intessuti di buone pratiche, di *best practices*, anche con l'ausilio dell'allora Consiglio Superiore della Magistratura, che ci aiutò a capire che cosa fare. Di lì partì l'intuizione che sul terreno dell'attività di protezione civile il rapporto con la magistratura era un rapporto ineludibile.

Il Sistema della protezione civile, che noi conosciamo spesso solo sulla carta oppure perché lo vediamo in televisione, in realtà, in considerazione delle moltissime criticità che caratterizzano il nostro territorio, è quotidianamente impegnato in una serie di operazioni (di previsione, prevenzione e gestione del rischio) che sono tutte potenzialmente attenzionabili da parte della magistratura: prima quella inquirente, poi quella giudicante.

Qual è stata, allora, l'intuizione che ha condotto a ben tre convegni prima di quello di oggi? Siamo infatti partiti da Roma nel 2011, poi ci sono stati i convegni di Milano nel 2013, di Siracusa nel 2015 e oggi questo. L'intuizione è stata quella di mettere a fuoco le problematiche, relativamente all'attività di protezione civile, rispetto alle quali i giudici

intervengono più frequentemente e sulle quali si è formata negli anni una non trascurabile produzione giurisprudenziale. E che cosa si scopre lavorando su questo terreno? Ve lo diranno senza dubbio, nel prosieguo dell'incontro, magistrati come Dovere, della Quarta Sezione Penale della Cassazione, che fa nomofilachia proprio su queste materie. Vi diranno che in questi casi si intrecciano le tematiche fondamentali del diritto penale classico, quali il rapporto di causalità, materiale e psichico; la colpa, sotto il profilo della prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità dell'evento. E poi, come sfondo della ricerca, il rapporto più generale fra il giudice e la scienza, fra il diritto e la scienza.

E allora, la costruzione del diritto vivente, che parte dal basso, cioè dalla giurisprudenza di merito, per arrivare a quella di legittimità, ha bisogno di supporti culturali e scientifici molto forti e parimenti di un supporto organizzativo molto forte, che deve pervenire dalla Scuola e dal Consiglio Superiore della Magistratura, nonché dai saperi scientifici che sono a disposizione di questa complessa organizzazione che si chiama "Sistema Nazionale di Protezione Civile" e che ha al suo interno delle professionalità tecniche in grado, anche attraverso la *compliance*, di aiutarci a capire certi fenomeni e a meglio giudicarli.

In definitiva: perché oggi questo incontro? Perché il modello organizzativo e legislativo in questa materia è in forte movimento, il quadro è in evoluzione e richiede una nostra presenza culturalmente accentuata. Come certamente saprete, la Camera dei Deputati ha già approvato un disegno di legge-delega per il riordino di tutte le norme riguardanti la protezione civile, testo che è in questi giorni all'esame del Senato. E uno dei temi sui quali è più forte l'attenzione è proprio quello a cui è intitolato il convegno di oggi: la responsabilità penale degli operatori di protezione civile.

I giudizi sulla responsabilità penale toccano non solo le figure apicali di questo Sistema, ma anche figure non apicali, nonché semplici operatori e talora financo semplici cittadini interessati o che collaborano in qualità di volontari.

Le sentenze della Corte di cassazione e, in particolare, della Quarta Sezione Penale, stanno aumentando nel corso degli anni. Solo quest'anno ci sono due sentenze a mio avviso di straordinaria importanza della Quarta Sezione Penale da studiare: la prima, quella che ha definito il processo contro alcuni membri della Commissione Grandi Rischi (mi sia consentito, per semplicità di usare questa locuzione, per quanto non del tutto corretta

in questo contesto) per il terremoto dell'Aquila; la seconda, che apparentemente non riguarda il Sistema della protezione civile, ma è una vicenda che coinvolge gli edifici scolastici, nella quale abbiamo assistito ad una evoluzione anche della nozione di causalità, di causalità psichica, di colpa, di individuazione delle posizioni di garanzia, che fanno sì che oggi questo sia un terreno in trasformazione. Siamo ancora all'interno del diritto penale classico, ma molte delle sue categorie cardine vedono in questa giurisprudenza una significativa evoluzione. E allora c'è bisogno del nostro sapere, del nostro coinvolgimento, di sinergie ma anche, se posso usare questo termine, di grande umiltà nell'approccio a questi temi. Umiltà che tra l'altro è coerente con il nostro modo di lavorare, cioè capire per decidere; capire come funzionano questi meccanismi; capire quali sono gli assetti decisori, quali sono gli assetti valutativi, quali sono le tecniche di prevenzione, quali sono i momenti di intervento post-evento; quali sono cioè, in definitiva, i terreni specifici delle rispettive responsabilità e quali peculiarità e difficoltà caratterizzano questo tipo di attività.

C'è quindi bisogno di entrare all'interno di questo progetto di riforma cui ho prima fatto cenno, per dare il nostro contributo, che – come ho sempre sostenuto – parte prima dai giudici di merito e ancor prima dalle Procure della Repubblica. La scelta di una imputazione anziché di un'altra, dell'individuazione di un soggetto come titolare di una posizione di garanzia, di un accertamento tecnico immediato o di una consulenza, o di un incidente probatorio, o della scelta di quel consulente, attraverso il contributo o meno della parte scientifica migliore di questo Paese, che può sciogliere certi nodi investigativi, è un compito ineludibile innanzitutto del Pubblico Ministero.

Concludo, allora, facendo un appello molto forte prima di tutto alle Procure della Repubblica, che devono saper scegliere tempi, modi e soggetti dell'intervento. Mi affido molto alla loro saggezza, alla loro umiltà, alla loro capacità anche di dubitare.

FRANCO GABRIELLI

Capo della Polizia, già Capo del Dipartimento della Protezione Civile

Credo che questo sia un momento veramente importante, un approdo significativo e anche insperato, perché nella vita molto spesso non si ha la voglia, la capacità, il tempo di guardarsi indietro, ma questo percorso – vorrei ricordarlo a me stesso ed ai tanti amici – è stato possibile grazie a Giovanni Canzio, del quale non voglio fare l'agiografia perché non ne ha bisogno, perché più di Primo Presidente di Cassazione dubito possa fare qualcosa di meglio e di più; e lo dico con la sincera amicizia che mi lega a questo personaggio.

Noi abbiamo cominciato nel 2011, un anno estremamente complicato nella vita del Servizio Nazionale di Protezione Civile. Era in atto un processo a L'Aquila dove sul banco degli imputati c'erano esponenti del mondo della scienza, ma soprattutto del Dipartimento della Protezione Civile. Il 2011 è anche l'anno in cui la legge n. 10 di fatto smantella completamente il Sistema di protezione civile che avevamo conosciuto fino a quel momento. Il 2011 è l'anno successivo a tutte le polemiche delle inchieste sulla "scuola dei marescialli", su quello che impropriamente fu detto "il sistema della protezione civile".

Io credo che iniziare un percorso sulla responsabilità in campo di protezione civile in un terreno così minato, circondati da tante macerie, sia stato possibile perché l'allora presidente della Corte d'Appello dell'Aquila e poi di Milano ci ha messo del suo e ci ha creduto al pari di noi tutti. Ma, mentre il nostro crederci era molto collegato quasi ad una necessità di sopravvivenza, da parte invece del presidente Canzio, come dei magistrati e degli esponenti del mondo della dottrina che ci hanno seguito in quei primi passi, c'era anche qualcosa di più. E in questa sede veramente vi ringrazio.

Consentitemi di fare due annotazioni.

Gli episodi dai quali noi siamo partiti sono degli episodi e tali rimarranno. Quello che noi dobbiamo riaffermare sono due cose: la prima, è che il mondo della Protezione Civile è un mondo complesso. Già il fatto che io, nei miei quasi cinque anni di direzione del Dipartimento, alla fine non sono riuscito a segnare significativamente la percezione che la Protezione Civile non è un'amministrazione, la dice lunga sul fatto che ancora oggi, anche nel parlare comune e nel parlare di quelli che si sentono nei telegiornali, si continua a dire che sono intervenuti i Vigili del fuoco, le

forze dell'ordine e la Protezione Civile. Io sono stato audito qualche giorno fa in una Commissione parlamentare su temi che in questo momento mi riguardano come Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, ed una parlamentare che notoriamente è edotta su queste cose, ad un certo punto mi fa questo esempio: "Prefetto, è come se i Vigili del fuoco confluissero nella Protezione Civile". Ed io ho detto: "Onorevole, splendido! Lei non ha capito niente perché i Vigili del fuoco sono una struttura operativa del Servizio Nazionale Protezione Civile".

E allora, si deve partire proprio dalla conoscenza, dallo sforzo che noi abbiamo compiuto, che soprattutto ci ha consentito di compiere il presidente Canzio, che è uno sforzo di contaminazione, di conoscenza. Come di converso, molto spesso il mondo della protezione civile ha guardato con eccessiva diffidenza chi invece era chiamato a svolgere una funzione fondamentale, che è quella della giurisdizione. E allora, fino a che non si sono create le condizioni perché ci fosse un momento di contaminazione, io credo che tutto questo abbia consentito anche di ingenerare delle situazioni di incomprensione, delle situazioni che certamente non hanno contribuito a rendere un servizio al Paese.

L'esercizio della giurisdizione è una funzione irrinunciabile in una società democratica, ma anche un maturo Sistema di protezione civile è imprescindibile e va salvaguardato, soprattutto nei momenti di patologia. Momenti in cui il corretto esercizio della giurisdizione gioca un ruolo decisivo e dove la pregressa conoscenza tra i due mondi risulterà decisiva per rendere un reale servizio al Paese.

Vorrei fare un'ultima sottolineatura. Diceva il presidente Canzio che in un sistema nel quale esiste l'obbligatorietà dell'azione penale, è ovvio che gli eventi, che non sono quelle metereologici ma sono gli eventi morte o gli eventi lesione, danno luogo ad un percorso e chi ben comincia, è a metà dell'opera. Quello che noi molto spesso registriamo (dico "noi" perché io sono ancora un cittadino di questo Paese e quindi appartengo al Servizio Nazionale di Protezione Civile, perché i volontari cittadini fanno parte del Servizio Nazionale di Protezione Civile) è che all'inizio di questo percorso ci sono consulenze che denotano una non conoscenza del sistema. E la non conoscenza del sistema è il presupposto per indirizzare l'attività del magistrato, soprattutto requirente, verso approdi che non necessariamente sono quelli corretti.

Io credo che questo debba essere, tra le tante cose che so essere nelle intenzioni del Dipartimento, del Consiglio Superiore della Magistratura.

Come reduce, vi posso dire che il tema delle consulenze e dei consulenti sarà certamente uno degli snodi più importanti. Ovviamente, vi rivolgo un augurio di buon lavoro oggi, ma soprattutto per quello che riuscirete a costruire, perché alla fin fine tutto quello che riuscirete a costruire, lo costruirete nell'interesse del Paese. Ognuno di noi ne è parte, quindi ognuno di noi non può che dirsene poi soddisfatto.

TAVOLA ROTONDA

ERCOLE APRILE
*Componente della Sesta Commissione
del Consiglio Superiore della Magistratura*

Il senso ed il significato di questo incontro è stato spiegato in maniera efficace da chi mi ha preceduto.

In particolare, il Primo Presidente della Corte di cassazione Giovanni Canzio ha chiarito come la finalità di questo convegno, che è un incontro di completamento di un percorso che ha già avuto delle tappe precedenti in diverse città italiane, è essenzialmente quella di mettere a confronto le voci, le esperienze di due “mondi diversi” – è stato usato in maniera molto efficace questa formula – che hanno bisogno di dialogare tra loro: il “mondo” della giurisdizione e il mondo della “Protezione Civile”.

Abbiamo ritenuto, così, di mettere a confronto l’esperienza ed il portato conoscitivo di due rappresentanti del mondo della Protezione Civile. Si tratta del Capo Dipartimento, l’ingegner Fabrizio Curcio, che naturalmente è portatore di una significativa funzione dirigenziale all’interno di quella struttura, e dell’avvocato Marco Altamura, il quale, come responsabile della Fondazione Cima, che cura gli aspetti giuridici anche per conto del Dipartimento della Protezione Civile, si occupa abitualmente di queste tematiche. Abbiamo poi pensato di offrire il contributo di due magistrati a vario titolo impegnati in questo settore: un magistrato che esercita le funzioni requirenti, il dottor Giuseppe de Falco, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Frosinone, ed un magistrato che esercita le funzioni giudicanti in sede di legittimità, il dottor Salvatore Dovere, assegnato alla Quarta Sezione Penale della Corte di cassazione.

La ragione, fin troppo evidente, è quella di immaginare un percorso che speriamo sia quanto più fruttuoso possibile e possa beneficiare anche di vostri interventi e di possibili vostre sollecitazioni: percorso che parte dalla offerta di esperienze di vita, che è costituita da eventi naturali, ma soprattutto da scelte umane: scelte che condizionano in maniera profonda ed incisiva vicende giudiziarie. Il nostro sforzo sarà quello di cercare di comprendere come questi fatti e questi comportamenti si possono tradurre in questioni giuridiche; qual è la corretta impostazione di tali questioni, qual è la lettura penale e processuale che è possibile dare a tali vicende.

Per introdurre il dibattito formulerò alcune riflessioni brevissime e

naturalmente non toglierò spazio ai nostri invitati. Queste mie riflessioni vogliono solo fare da “apripista”, da stimolo per il confronto.

A mio modesto parere, nello studio delle tematiche riguardanti la possibile responsabilità degli operatori cui sono affidati i compiti della protezione civile, possono essere in parte riproposti i risultati di un’elaborazione che non è solo dottrinale e giurisprudenziale, ma, più in generale, di cultura giuridica, che riguarda la materia della responsabilità penale a titolo di colpa nella società del rischio.

È stato detto molto bene da chi mi ha preceduto che l’analisi di istituti e di singoli aspetti che hanno qualificato il dibattito in relazione ad altri settori dell’intervento statuale penale (penso soprattutto al settore della responsabilità in campo sanitario), ben possa essere riproposta nel settore di cui noi oggi ci stiamo occupando. Penso alla definizione degli ambiti di configurabilità dei reati omissivi impropri, nei quali, com’è noto, il collegamento causale tra la mancata attivazione e un evento è il frutto di un giudizio logico di natura meramente ipotetica; oppure alla problematica individuazione di leggi scientifiche di copertura che possano spiegare i nessi eziologici, soprattutto in quelle vicende nelle quali intervengono fattori che, riprendendo una categoria che è stata brillantemente offerta da alcuni autori, rispondono alle regole della caoticità. Penso ancora alle difficoltà nell’esatta determinazione degli ambiti operativi di categorie, quale quella della prevedibilità, che condizionano il riconoscimento o meno dell’elemento soggettivo della possibile fattispecie di reato.

Tuttavia, le questioni giuridiche che qualificano il settore della eventuale responsabilità penale degli operatori della protezione civile, sono caratterizzate, a mio avviso, da aspetti di una certa peculiarità. Mi limiterò ad accennare a tre soli aspetti, certo che questi argomenti saranno ripresi da chi mi seguirà.

Il primo aspetto riguarda la definizione del contenuto della cosiddetta “posizione di garanzia”, cioè di quella situazione tipica nella quale sia riconoscibile in capo ad un soggetto un obbligo giuridico di attivarsi. Ebbene, il problema non è solo quello di dare contenuto alla posizione di garanzia, ma spesso è quello di individuare i soggetti in capo ai quali riconoscere quella posizione di garanzia. Questo problema è tanto più avvertito in una realtà, quale quella della Protezione Civile, che è caratterizzata dalla complessità dell’articolazione e da una diffusione soggettiva di poteri esercitati; quindi, in concreto, esiste la difficoltà di individuare, caso per caso, la titolarità di questa posizione di garanzia, che

è tanto più accentuata per il fatto che la legge prevede in capo agli operatori della Protezione Civile non solo il tradizionale compito di soccorso in favore della popolazione civile colpita da eventi o calamità naturali. Nella comune opinione dei cittadini, la Protezione Civile è costituita da quei soggetti che intervengono quando il grave evento si è già verificato e svolgono una preziosa opera di salvataggio delle vite umane: ma la legge, è bene ricordarlo, attribuisce a questi operatori anche funzioni di previsione e di prevenzione dei rischi, con collegati obblighi di comunicazione e di informazione in favore della popolazione.

Dunque, il problema è quello di capire – e questa è una sollecitazione che offro ai partecipanti alla tavola rotonda – qual è l'esatto spettro di quella posizione di garanzia, cioè se esso debba essere modulato esclusivamente o prevalentemente sugli obblighi derivanti da specifiche fonti normative oppure, e in che misura, possa essere parametrato sulla base di generali regole di diligenza o di prudenza. È, cioè, il tema classico del diritto penale che riguarda la differenza tra la colpa generica e la colpa specifica.

Un secondo aspetto che merita di essere evidenziato è quello che attiene ai criteri della prevedibilità e della evitabilità dell'evento antigiuridico, che, com'è noto, costituiscono i criteri che permettono in maniera speculare l'individuazione delle misure da adottare nelle situazioni in cui potrebbe sorgere una situazione di pericolo. Ora, se la individuazione di questi criteri è obiettivamente più facile in tutte le situazioni di pericolo già sperimentato, cioè in quelle situazioni nelle quali è già riconosciuto o è riconoscibile il comportamento doveroso che bisogna attivare, tutto si complica in quei settori che sono caratterizzati da conoscenze scientifiche incerte, nei quali, cioè, mancano precedenti, quindi preesistenti regole di condotta, o quando l'evento naturale si presenta con caratteri di assoluta eccezionalità. In queste situazioni, la questione giuridica sul tappeto, sulla quale voglio l'attenzione, è se la regola della precauzione, cioè quella stessa regola che trova applicazione nella materia dei reati di pericolo, possa valere – così come qualcuno ha sostenuto – come criterio generale di anticipazione della soglia di punibilità oppure solamente come canone di valutazione delle tradizionali norme comportamentali cautelari.

Infine – e mi avvio verso la conclusione – vi è da chiedersi se, così com'è avvenuto in altri settori della responsabilità penale a titolo di colpa (penso soprattutto al settore medico), in ragione della particolare complessità e difficoltà delle attività tecniche e scientifiche cui sono

chiamati a fare fronte gli operatori della Protezione Civile, *de iure condito*, cioè sulla base delle norme attualmente esistenti. (se queste norme verranno poi modificate, dovremo aggiornarci) non vi possa essere spazio – anche richiamando disposizioni applicate in altri settori della responsabilità, quale quello civile – per valorizzare canoni strettamente interpretativi finalizzati a distinguere i casi di colpa: colpa grave e colpa lieve. Se non vi sia possibilità – lo domanderemo ai nostri interlocutori – di valorizzare, di sperimentare in questo settore l’elaborazione anche interpretativa che è stata offerta in altri ambiti della responsabilità penale a titolo di colpa.

Darei a questo punto la parola all’ingegner Fabrizio Curcio, Capo del Dipartimento della Protezione Civile, che torno a ringraziare per aver accettato il nostro invito.

FABRIZIO CURCIO
Capo del Dipartimento della Protezione Civile

Al di là degli aspetti contingenti specifici, credo sia importante usufruire di questo spazio per potere, ancora una volta, ripercorrere quel tratto di strada che abbiamo fatto, e stiamo facendo, insieme, pensando soprattutto ai passi futuri, a ciò che ci aspetta, per ragionare su possibili soluzioni e proposte per migliorare anche il rapporto e la conoscenza tra questi mondi.

Quindi, quattro considerazioni rapide.

Il percorso dal 2011 a oggi è già stato tratteggiato dal prefetto Franco Gabrielli e dal presidente Canzio; dalle loro parole è emerso come questa esperienza sia nata e maturata dal post terremoto in Abruzzo, dalla consapevolezza che i fatti che si stavano vivendo in quel periodo potevano costituire l'occasione per fare un salto di qualità sia nell'azione operativa del Servizio Nazionale di Protezione Civile in tutte le sue articolate componenti, sia anche nel mondo del diritto, nelle sue dimensioni normativa, accademica, di ricerca e giurisdizionale.

Da una parte potremmo dire di doverci confrontare con tre tipi di Protezione Civile: la Protezione Civile che ognuno di noi ha in mente, perché se noi facessimo un'analisi di che cosa si pensa sia la Protezione Civile, probabilmente avremmo una serie di risposte differenti; la Protezione Civile che uno vorrebbe; poi combattiamo con la Protezione Civile che è, cioè quella stabilita dalle norme cui dobbiamo fare riferimento, norme che cambiano e che aggiornano anche l'aspettativa creata intorno a ciò che il Sistema di protezione civile può e deve fare. Dall'altra dobbiamo considerare il fatto che gli operatori di protezione civile hanno una scarsissima conoscenza degli aspetti giuridici, dei riflessi, delle conseguenze delle loro potenziali azioni. E spesso questa non conoscenza crea nell'operatore una sorta di timore verso il mondo di coloro che sono chiamati a giudicare le azioni che egli stesso mette in campo.

E allora, ragionare di queste cose in tempo di pace è stata un'intuizione legata alla necessità da parte del Sistema di avvicinare questi due mondi. Ci fu, quindi, il primo convegno nel 2011, alla Biblioteca Nazionale di Roma, in cui abbiamo un po' preso le misure l'uno con l'altro. I due mondi si sono confrontati in maniera inizialmente anche un po' rigida, approfittando però per definire il campo di azione comune all'interno del

quale ci si impegnava a lavorare. Abbiamo avuto poi i successivi confronti a Milano e Siracusa che ci hanno permesso di approfondire la conoscenza reciproca e di focalizzare l'attenzione e la riflessione sui temi che poi sono andati in discussione. Abbiamo, quindi, avuto modo, come Sistema di protezione civile, di ascoltare tante autorevoli voci che hanno portato visioni spesso diverse e plurali sui vari temi trattati.

La Corte Costituzionale ha coniato con un'espressione molto felice per il Servizio Nazionale di Protezione Civile, definendolo come un sistema policentrico. Il sistema policentrico è un concetto oggi impresso nella consapevolezza degli operatori di protezione civile; quindi anche l'analisi di questo mondo non può avvenire in un livello di responsabilità monodimensionale, ma deve essere approfondito tenendo conto proprio del fatto che il mondo è policentrico, quindi sono diversi i livelli di azione.

Per riassumere il primo punto, quindi, direi che abbiamo a che fare con due mondi complessi, ognuno con articolazioni e regole specifiche che hanno necessità per interagire in modo fruttuoso, di approfondire e anche dirimere a monte possibili incomprensioni. Quindi, ancora una volta grazie al presidente Canzio per averci spinto nella direzione di una "contaminazione di saperi e di linguaggi" come lui stesso l'ha definita, perché il linguaggio è sostanza e anche possibilità di conoscenza.

Il secondo aspetto sul quale focalizzerei l'attenzione è il patrimonio che si sta costruendo. La pubblicazione degli atti dei tre incontri di Milano, Roma e Siracusa, grazie al lavoro che Fondazione Cima – nostro *partner* scientifico, strategico, centro di competenza in questo settore – offre agli operatori di Protezione Civile e anche a quelli del diritto un patrimonio crescente di materiale documentale sul quale costruire ragionamenti. Fino al 2011 erano abbastanza rari e disorganici i documenti e gli studi disponibili sul tema della responsabilità nel Sistema di protezione civile, soprattutto letti in prospettiva giuridica. Oggi possiamo dire che la qualità di questi contributi, raccolti in questi volumi, offre a tutti un corposo bagaglio di partenza dal quale poi continuare questo percorso.

Colgo volentieri l'opportunità che mi viene offerta dal Consiglio Superiore della Magistratura per esprimere, nuovamente, la gratitudine verso gli illustri rappresentanti dei due mondi di cui poc'anzi ho parlato, che nel nostro campo hanno voluto presentarsi, offrire il proprio contributo di pensiero, provocare ed essere provocati in un confronto di idee che si è sempre svolto in un clima di pieno e reciproco rispetto.

Possiamo dire, anche grazie all'autorevolezza dell'Istituzione che ci

ospita e che ha voluto promuovere questa tavola rotonda, che il tema della responsabilità in protezione civile oggi è un argomento con piena dignità nel panorama delle scienze giuridiche e dell'organizzazione dei sistemi complessi. Un argomento per scandagliare il quale la collana in cui si inserisce oggi il volume degli atti dell'incontro di Siracusa costituisce un terreno ricco di spunti e ben coltivato, fertile per far nascere e crescere ulteriori ragionamenti.

Il terzo aspetto sul quale vorrei portare la vostra attenzione è quello della contemporaneità. Cioè, la riflessione che abbiamo avviato si è sviluppata e ha assunto spessore mentre maturava, nelle Istituzioni e nel Paese, l'esigenza di un riordino complessivo e ragionato della normativa di protezione civile. È una norma particolare la 225, di grande spessore, omogeneità, di grande democrazia. Una norma visionaria, che parla del Sistema Paese. Una norma che ha ricevuto nel tempo un'attenzione particolare scaturita dal clamore e dalle emozioni che eventi calamitosi di grande entità provocano e alimentano. E questo è comprensibile. Meno comprensibile, invece, è il susseguirsi di modifiche ricevute: mai, credo, una legge è stata oggetto di tanti e unanimi apprezzamenti e, allo stesso tempo, di tanti e tanto divergenti interventi di modifica nei suoi poco più di 20 anni. Modifiche che hanno portato ad avere quasi delle contraddizioni: basti pensare a una dichiarazione di stato di emergenza che deve essere fatta nell'imminenza dell'evento, ma che poi, per essere attuata, necessita di una istruttoria amministrativa che può durare anche quattro mesi.

Le modifiche normative, soprattutto quelle introdotte nel 2012, hanno creato diverse frizioni nel Sistema di protezione civile: da stati di emergenza che duravano diciotto anni si è passati, dalla sera alla mattina, a stati di emergenza della durata massima di sessanta giorni, con inevitabili ripercussioni sulla risposta operativa. La sottrazione della competenza in materia di prevenzione strutturale al Sistema di protezione civile, inoltre, ha minato pesantemente una delle basi decennali del Sistema stesso. Tutto questo ovviamente accelerato dalla crescente pressione mediatica e dalla pubblica capacità di essere presente (il cittadino, i *media*, i *social media*), con il paradosso secondo il quale la comunicazione diventa più importante della realtà: non è importante quello che è, ma è importante quello che si comunica. E tutto questo ovviamente impatta fortemente.

Trovo, per questo, di particolare significato che il Parlamento abbia messo mano a un riordino della normativa di protezione civile proprio

quando le riflessioni sui tempi della responsabilità giungevano a produrre elementi solidi di ragionamento e riflessione.

Un riordino che va di pari passo con la modifica del Titolo V della Costituzione e con l'esito del *referendum*: se il *referendum* passerà e quindi la parte normativa di protezione civile tornerà a essere di esclusiva competenza legislativa statale, avremo un certo tipo di Protezione Civile; se manteniamo la situazione di oggi e quindi la materia di protezione civile come materia concorrente tra Stato e Regioni, avremo un Sistema di protezione civile completamente diverso. Quindi, anche questo percorso noi lo dobbiamo assolutamente accompagnare rispetto a quelle che sono le modifiche generali in corso: sono, cioè, modifiche che da qui a fine anno porteranno un sistema piuttosto che un altro.

L'ultimo aspetto sul quale vorrei focalizzare l'attenzione, che distingue questa nostra giornata di lavoro, è quello del valore dell'integrazione. In questi incontri noi abbiamo certamente trovato il modo di integrarci, di capire le reciproche regole di ingaggio e come questi due mondi possono trovare una forma di dialogo, soprattutto in tempo di pace. Ragionare di questi aspetti senza la pressione dell'evento che inevitabilmente irrompe nelle relazioni è l'altro elemento cruciale.

Solo la conoscenza reciproca, la comprensione delle rispettive "regole d'ingaggio", la serena visione delle – giustamente – diverse prospettive e finalità possono permettere di produrre un risultato che assuma significato per entrambi quei mondi. Possono portare alla codificazione di regole riconoscibili e riconosciute da tutti proprio perché provenienti dal contributo e dalla consapevolezza di ognuno.

Se, quindi, è stata l'integrazione l'elemento caratterizzante del lavoro svolto finora, all'inizio percepita come un azzardo, ma oggi vissuta come una irrinunciabile condizione di fattibilità, allora non v'è dubbio che la medesima integrazione deve costituire la strada maestra sulla quale continuare il nostro cammino comune. E credo che tale intenzione sia testimoniata anche dalla nostra presenza in questo luogo autorevole.

Tutti noi lavoriamo, a vario titolo e con diverse e distinte responsabilità, per tutelare l'integrità della vita, dell'ambiente, degli insediamenti che animano, obiettivi che caratterizzano la legislazione di protezione civile. E solo se infittiremo le occasioni di conoscenza e confronto come questa, potremo davvero avvicinarci un po' a quelle nobili finalità. Dirò di più: credo siamo ormai pronti, dopo questa serie di appuntamenti, per metterci a progettare forme stabili e continuative di attività comune. Forme di

confronto e integrazione permanenti che, davvero, imprimano agli sforzi di questi anni, un'accelerazione potente e duratura. In questo senso il Dipartimento di Protezione civile si pone a disposizione per fornire la propria visione e il proprio contributo, per avere finalmente la possibilità di scambiarsi e continuare a crescere in questo percorso congiunto.

* * *

ERCOLE APRILE – *La ringrazio, dottor Curcio, per il suo prezioso intervento. Mi sia consentito valorizzare e di recuperare due temi prima di passare la parola al successivo relatore.*

Mi è sembrato molto importante il riferimento che è stato fatto alla diffidenza, ai timori che hanno spesso caratterizzato l'incontro tra i due "mondi" di cui stiamo parlando: un confronto difficile, rispetto al quale abbiamo dovuto prendere atto come la conseguenza sia stata, per certi versi, quella di una sorta di "Protezione Civile difensiva".

È un fenomeno che noi giuristi conosciamo bene, che si è verificato anche in altri settori. Pensiamo, ad esempio, al fenomeno della c.d. "medicina difensiva", che si sostanzia nel rischio che un intervento non proporzionato da parte dell'Autorità giudiziaria possa operare nei destinatari, negli operatori di un determinato settore, una tendenza a "fare meno" di quanto sarebbe stato possibile, per non correre rischi, ad autolimitare i propri interventi per ridurre al massimo i pericoli di una successiva 'sovraesposizione' giudiziaria.

La seconda considerazione che è stata fatta e che mi piace riprendere, è quella che riguarda l'integrazione possibile tra tali due "mondi". Io direi che, per quel che riguarda i magistrati, si tratta di una esigenza di integrazione tra il nostro mondo e la realtà circostante; fa parte della cultura della formazione consiliare prima, ed oggi della Scuola Superiore della Magistratura, l'idea che la formazione dei magistrati non debba essere autoreferenziale ma debba essere basata sul confronto con gli altri, con i nostri diretti interlocutori nelle aule di giustizia e, ancor prima, nella realtà nella quale viviamo.

Passo ora la parola al collega Giuseppe de Falco, al quale chiederei di riprendere i temi che abbiamo portato alla vostra attenzione dal punto di vista del pubblico ministero, cioè di colui che è chiamato ad intervenire in prima battuta, al quale si pongono innanzitutto questioni di strategia di indagine, di corretta impostazione di investigazioni che dovranno poi portare a risultati eventualmente da presentare all'attenzione dell'autorità giudicante, dapprima nella fase preliminare delle indagini e poi in quella cognizione di merito.

GIUSEPPE DE FALCO

Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Frosinone

Sono stati già evocati dal presidente Canzio e dal prefetto Gabrielli i problemi relevantissimi che caratterizzano la fase delle indagini relative a questo tipo di eventi; indagini che, mai come in questo caso, condizionano non solo tutta l'impostazione dell'azione inquirente, ma anche la scena del dibattimento, se al dibattimento si deve giungere. È quindi quanto mai importante fissare, muovendo dalla prospettiva dell'organo investigativo, dei temi di riflessione che riguardano proprio la gestione delle indagini con riferimento ad eventi di natura calamitosa e riguardano anche il tema delle responsabilità della Protezione Civile, per cercare poi di addivenire, nei limiti del possibile, non tanto alla predisposizione di protocolli operativi – posto che il carattere estremamente variegato di questa tipologia di eventi rende quanto mai difficile fissare protocolli operativi che possano avere una apprezzabile validità generale – quanto comunque all'individuazione di soluzioni operative condivise.

Io ovviamente non ho la presunzione di dare indicazioni interpretative e operative. Mi sono confrontato a Frosinone con problemi di questo tipo, con riferimento alle precipitazioni nevose del febbraio 2012, che diedero luogo a numerosi crolli di edifici o parti di edifici, anche pubblici, e con riferimento a dei fenomeni alluvionali dello scorso autunno: frane e quant'altro. Quindi, senza avere la presunzione di insegnare niente a nessuno, cercherò in questo mio intervento di individuare dei punti di riflessione sui quali mi piacerebbe stimolare anche il confronto.

Una prima puntualizzazione è di carattere generale, e in qualche modo deriva già da quello che hanno detto il presidente Canzio ed il prefetto Gabrielli. Il Pubblico Ministero in questo tipo di indagini, proprio per la delicatezza del fenomeno che va ad investigare, ha un ruolo importantissimo. È dunque quanto mai necessario che rimanga impermeabile a qualsiasi tipo di suggestione emozionale e mediatica. Sarà scontato quello che dico, perché è chiaro che dobbiamo rimanere indifferenti a questo tipo di suggestioni anche quando ci confrontiamo con il furto nel supermercato, ma è evidente che fattispecie quali quelle di cui oggi discutiamo provocano rischi di suggestione maggiori di altre. Noi dobbiamo muoverci sulla base delle regole che disciplinano il nostro agire, cercando le responsabilità e cercando al tempo stesso di non creare allarmismi che in questo settore sono particolarmente nocivi. Si è già

parlato oggi del precauzionismo, delle strategie difensive della Protezione Civile ed io nel mio piccolo ne ho avuto sentore. Dopo le precipitazioni nevose rilevanti nella provincia di Frosinone del febbraio 2012, ormai quasi in occasione di ogni minima allerta meteo, c'è il provvedimento di chiusura delle scuole. Secondo me, non è bene per la collettività che ci sia questo eccessivo timore. Questa non è prudenza, non è precauzione: questo è un timore che, secondo me, non ha nulla a che fare con una corretta gestione del sistema Protezione Civile. Ma non dobbiamo essere neppure noi magistrati, con scelte investigative e poi di definizione delle indagini a volte esasperate oppure eccessive, a creare timori siffatti.

Vorrei prima soffermarmi su alcune criticità, per così dire, sostanziali, delle investigazioni, partendo da quello che può sembrare un dato scontato, ma che secondo me non lo è. La difficoltà di origine delle investigazioni in questo tipo di fattispecie riguarda il corretto inquadramento dell'evento, cioè la corretta definizione e individuazione dell'evento, quale punto di partenza delle investigazioni, quale oggetto delle investigazioni; eventualmente, all'esito delle indagini, quale ipotesi su cui calibrare l'accusa. Le difficoltà di individuazione dell'evento derivano dal fatto che molto spesso questi fenomeni naturali e calamitosi consentono un'adeguata lettura degli stessi solo *ex post*, ad evento definitivamente concluso. Questo è un dato di fatto che crea difficoltà non solo per l'indagine giudiziaria, ma prima ancora proprio a livello di intervento della Protezione Civile, di individuazione dei soggetti tenuti ad intervenire. Si dice, infatti, non a caso, che l'individuazione dei garanti nel sistema normativo della Protezione Civile dipende dalla natura dell'evento. È evidente che noi ci troviamo di fronte a tematiche e a problematiche investigative, e prima ancora di intervento da parte della Protezione Civile, diverse, a seconda che per esempio si sia di fronte ad eventi a produzione immediata, come un crollo, un naufragio, il disastro ferroviario terribile dell'altro ieri, o al contrario ad eventi a formazione progressiva, come un'alluvione, un'esondazione, un sisma. Abbiamo visto quanta materia di discussione e di investigazione è stata originata con riferimento al sisma dell'Aquila proprio dalle problematiche relative allo sciame sismico. Quindi è molto diverso l'oggetto delle investigazioni a seconda della tipologia di evento da investigare.

A proposito degli eventi a formazione progressiva, mi limito solo ad un accenno. Voglio fare riferimento ad una particolare tipologia di eventi che forse finora ha visto poco, se non mi sbaglio, l'intervento della Protezione

Civile, ma che secondo me potrebbe sicuramente stimolarlo: parlo degli eventi di inquinamento, inquinamento atmosferico, inquinamento da effluenti di scarico nei corsi d'acqua o nel suolo, inquinamento da abbandono di ingenti quantitativi di rifiuti. Sono degli eventi di inquinamento a formazione lenta e progressiva, non immediatamente percepibile, che la Cassazione (alludo alla sentenza redatta dalla collega Stefania Di Tomassi sul problema dell'eternit) ha pacificamente ricondotto alla figura del disastro (art. 434 del codice penale). Mai come in un caso di evento di inquinamento le problematiche in tema di individuazione dell'evento, quindi di individuazione dei garanti e delle responsabilità, sono palesi e delicate.

C'è un'altra distinzione che mi permetto di fare quando parlo delle difficoltà di individuazione dell'evento: la distinzione tra l'evento primario, o fonte, e gli eventi conseguenti. L'evento primario può essere il sisma; l'evento conseguente (e qui cominciamo a parlare di evento sotto il profilo giuridico) è la morte delle diverse persone. Allora, è evidente che il rischio di fare di tutta un'erba un fascio, di fare un'investigazione un po' generica e non mirata alla specificità dei singoli eventi, è un rischio da evitare. Tanto per fare un esempio: va bene che c'è stato il terremoto, va bene che alcune persone sono morte in conseguenza del terremoto, ma come sono morte? L'evento reato è quello di cui all'art. 589 del codice penale (omicidio colposo) che può essere diverso per la persona A ed implicare cause e responsabilità diverse rispetto alla persona B. Basti fare un esempio. La sentenza sul terremoto dell'Aquila se n'è occupata moltissimo sotto il profilo della causalità psichica. Un conto è che la persona muoia in quanto un non corretto sistema di allerta e informazione non le consente di prendere quelle precauzioni che altrimenti avrebbe preso (parlo in termini generici, senza entrare *funditus* nella questione); una cosa assolutamente diversa è che una persona muoia nel crollo della sua abitazione costruita male. Senza voler semplificare, l'individuazione dell'evento è comunque un primo problema fondamentale, che rileva poi innanzitutto per la qualificazione giuridica corretta del reato, ma rileva prima ancora sotto un profilo anche investigativo, nel senso che serve ad orientare le indagini. È invero indubbio che la ricostruzione della dinamica dell'evento e delle connesse responsabilità va compiuta specificamente con riferimento a ciascun evento, come in concreto manifestatosi. In questo senso, la distinzione che mi sono permesso di delineare in termini di evento primario ed eventi conseguenza o derivati (in questo senso mi riferisco ai

singoli decessi, per esempio) è una distinzione che reputo fondamentale. Per esemplificare ancora, parliamo di responsabilità pre-evento; pensiamo alla progettazione, alla realizzazione, alla manutenzione di strutture. Qui la Protezione Civile non c'entra niente, ma il Pubblico Ministero che investiga non può non porsi il problema di verificare la correttezza o meno di tali attività, qualora vi sia stato il crollo della struttura (evento).

Oggi il tema dell'incontro è la responsabilità della Protezione Civile, ma la complessità delle indagini in questa materia deriva dal fatto che la Protezione Civile è solo uno degli attori sulla scena. Crolla un edificio perché c'è stato un sisma e noi sappiamo – la sentenza scritta dal giudice Blaiotta sul crollo del Convitto dell'Aquila ce lo dice chiaramente – che dobbiamo individuare le responsabilità in relazione, in quel caso, anche alla gestione della Scuola e che viene in rilievo anche la tematica della sicurezza del lavoro (D. Lgs. 81/2008). Responsabilità diverse riferite direttamente all'evento; è il tragico caso del disastro ferroviario dell'altro ieri. Chi è che ha sbagliato ed ha fatto muovere due treni contemporaneamente, l'uno contro l'altro? Responsabilità collegate all'evento specifico, dunque.

Ma ecco che vengono in gioco anche i delicati poteri e doveri di intervento della Protezione Civile. L'art. 3 della legge, che il collega Dovare, estensore della sentenza sul terremoto dell'Aquila, ritiene giustamente contenga “norme di dovere” e non “regole cautelari”, individua, sia pure in maniera generale ma importante, attività di previsione e prevenzione della Protezione Civile: protezione non solo prima dell'evento, ma anche, in caso di evento a formazione progressiva, in corso di evento. E questo è il tema proprio dell'Aquila. La Protezione Civile non deve solo prevedere una serie di rischi, ma anche, dopo che l'evento comincia a verificarsi, prevederne l'evolversi. Con riferimento all'evento, vengono in gioco eventuali doveri e quindi responsabilità in materia di preallarme e di allarme alla popolazione. Qui viene in rilievo il tema, cui si accennava prima, delle “politiche” difensive. Do l'allarme sempre e comunque, così mi metto al riparo dal Pubblico Ministero. Questo non va bene: non va bene per il sistema Paese, non solo per la Protezione Civile o per la Procura. Non è un modo corretto di gestire i fondamentali oneri di prevenzione.

Ci sono inoltre i problemi di informazione, ma ancor più i problemi di pianificazione. Sotto questo profilo, il coacervo degli strumenti pianificatori, di competenza di soggetti diversi, che vengono delineati dal

sistema normativo della legge 225 del 1992, a mio modesto parere andrebbe forse un po' rivisto e semplificato. Ma comunque il problema dell'adeguatezza della pianificazione in tema di emergenza è un problema che il Pubblico Ministero che investiga può doversi porre, ma è indispensabile che abbia preventivamente ben chiaro qual è l'oggetto della sua investigazione e se dunque sono ravvisabili criticità anche negli strumenti pianificatori. Quindi, individuazione dell'evento, individuazione delle posizioni di garanzia, individuazione delle regole cautelari violate, individuazione dei possibili responsabili. È un tema delicato, sul quale mi piacerebbe il confronto con altri colleghi delle Procure.

Voglio ora esporre una mia personale opinione, che investe un profilo metodologico e procedimentale delle indagini: in tutte le indagini che non hanno riferimento a profili di criminalità per così dire delinquenziale – nei quali dobbiamo investigare a sorpresa e non dobbiamo scoprire le carte – nei settori di investigazione in cui viene in gioco un profilo di responsabilità colposa, professionale, connessa all'esercizio di attività lecita – tra l'altro, per quello che riguarda la Protezione Civile, doverosa da parte di un attore fondamentale nel sistema sicurezza dello Stato – la Procura non deve giocare a carte coperte, perché non ha alcun senso che lo faccia. Questo significa poter e dover operare nel contraddittorio, anticipandolo per quanto possibile, allo scopo di arrivare all'eventuale dibattimento con un quadro sufficientemente completo dell'accaduto, acquisito anche sulla base della valutazione esaustiva delle argomentazioni difensive. Mi rendo conto che questa mia opinione può essere suggestiva in astratto, ma in concreto può avere riflessi applicativi problematici. Infatti, se noi iscriviamo nel registro degli indagati un numero estesissimo di potenziali responsabili, li mettiamo sì in grado di intervenire nell'espletamento della consulenza tecnica, che è il momento centrale delle indagini, però dall'altro li esponiamo a rischi, magari anche mediatici, di allarmismo; quindi c'è un equilibrio delicatissimo da cogliere. Comunque la regola procedurale che il Pubblico Ministero deve seguire prescinde da valutazioni di opportunità. Se ha degli indizi a carico di specifici soggetti, li deve iscrivere nel registro degli indagati e poi ammettere, per quanto possibile, al contraddittorio investigativo; se li ha iscritti ed affida una consulenza ai sensi dell'art. 360 c.p.p., o richiede l'incidente probatorio, li deve informare; se non ha indizi di responsabilità, non può coinvolgere persone titolari di competenze in materia solo per sollecitarne il contraddittorio. Il problema delicato è che, per quanto sia auspicabile

l'acquisizione da parte del Pubblico Ministero del più elevato ed esteso bagaglio conoscitivo prima dell'affidamento della consulenza, nei fatti è pressoché inevitabile che il bagaglio conoscitivo, in termini di individuazione dei connotati precisi dell'evento, delle regole cautelari violate, delle posizioni di garanzia, venga fuori solo all'esito o durante l'espletamento della consulenza, la quale non può dunque essere esperita in contraddittorio in quanto delinea essa stessa per la prima volta gli elementi a carico di soggetti specifici. C'è quindi questo delicato punto di equilibrio da trovare.

Sotto il profilo sostanziale, un altro aspetto importante che deve guidare il Pubblico Ministero nello sviluppo delle indagini è che la contestazione deve essere fatta con riferimento a comportamenti doverosi omessi o a comportamenti commissivi errati, dei quali deve darsi, alla luce delle norme vigenti, una determinazione oggettiva e specifica. Noi dobbiamo essere in grado di individuare e conseguentemente contestare analiticamente singole omissioni o singoli comportamenti commissivi errati; non dobbiamo indulgere in contestazioni generiche. Secondo me, la contestazione cosiddetta alternativa in questo tipo di reati non dovrebbe avere ingresso. Evitiamo poi profili di responsabilità oggettiva; questo è un dato scontato che vale per ogni tipologia di reati, ma è possibile che la tipologia di reati e quindi di eventi di cui stiamo trattando amplifichi il rischio di elevare contestazioni che possano sottendere profili di responsabilità oggettiva.

Tracerò ora velocemente alcune notazioni di carattere organizzativo, come si compete a chi dirige un ufficio di Procura. La prima è che la complessità di questi eventi rende di solito necessaria la creazione di un *pool* di magistrati, in quanto difficilmente un singolo magistrato può gestire da solo indagini così complesse. Personalmente, ritengo che la responsabilità del dirigente dell'ufficio debba essere sempre impegnata in queste indagini. Ma, nel contempo, è bene sottolineare che questo tipo di procedimenti, per quanto siano complessi ed abbiano un'esposizione mediatica importante, non può creare pregiudizio all'attività dell'ufficio nel suo complesso, che va pertanto tutelata con idonee soluzioni di tipo organizzativo, che competono appunto al capo dell'ufficio. Altro tema fondamentale è quello del coordinamento tra Procure, nel caso in cui l'evento calamitoso superi la dimensione circondariale. Non può succedere, come invece è accaduto, che con riferimento allo stesso evento calamitoso che ha toccato il circondario di due Procure si vada a giudizio

davanti a due tribunali con imputazioni soggettive elevate ad autorità diverse per un analogo fatto: da una parte la contestazione concerne, ad esempio, il sindaco ed il prefetto, dall'altra, per fatti analoghi, la Protezione Civile. L'art. 371 c.p.p. (coordinamento tra indagini), secondo me deve essere, se ce ne sono i presupposti, cioè la dimensione ultracircondariale dell'evento, un faro che ci deve guidare nell'espletamento di attività di indagine, attuando insieme singoli atti d'investigazione ed anche, eventualmente, l'affidamento di consulenze tecniche.

Altra notazione: i sequestri sono necessari, devono essere tempestivi, limitati, non si devono sovrapporre alle attività di emergenza e soccorso, devono essere funzionali all'accertamento dei fatti ed all'acquisizione della prova. Non creiamo problematiche con l'esecuzione del sequestro.

Ed ancora: l'acquisizione di documentazione è importante. Avvaliamoci, se possibile, delle inchieste amministrative, operiamo in collaborazione con gli organi amministrativi, a meno che, ovviamente, non vi sia il sospetto che possano essere inchieste distorte. Non dobbiamo essere contrari allo scambio di dati, ovviamente con la dovuta cautela. Dobbiamo acquisire i provvedimenti adottati, per avere chiarezza di ciò che è stato fatto. Dobbiamo acquisire documentazione relativa, se c'è stata, alla gestione di precedenti casi simili, perché purtroppo in Italia gli eventi calamitosi spesso nello stesso territorio si susseguono. Non è certo ultronea l'acquisizione di testimonianze sulla dinamica dei fatti; ciascun evento va investigato autonomamente.

In particolare, quanto alla corretta individuazione dei provvedimenti e delle decisioni prese, mi permetto di dare un consiglio ai funzionari della Protezione Civile: verbalizzate il contenuto di riunioni, di incontri, documentate per quanto possibile ciò che è stato fatto. Ricordo un processo delicato, concluso con un'importante sentenza nella cui motivazione si dava atto della difficoltà di comprendere chi avesse adottato determinate decisioni o in che termini certe decisioni fossero state adottate all'esito di una riunione. Per quanto la concitazione possa creare problemi è bene sempre documentare ciò che si è deciso di fare.

Ulteriore osservazione: in questa tipologia di indagini la consulenza è lo strumento fondamentale. Ho già espresso il mio convincimento circa l'esigenza di anticipare per quanto possibile il contraddittorio, pur con le difficoltà di cui abbiamo detto. Un problema specifico riguarda però la scelta del consulente, perché la capacità, la competenza, l'imparzialità del consulente sono fondamentali. Non si dovrebbe, pertanto, scegliere il

consulente, come a volte accade, con il passaparola tra colleghi magistrati. Allora io mi chiedo: non è possibile formare a priori, perlomeno su base distrettuale, un elenco di possibili consulenti, per questa tipologia di eventi? Non basta l'elenco dei geologi iscritti tra i periti del tribunale, perché non sempre il Pubblico Ministero, che raramente necessita di consulenze che hanno ad oggetto fenomeni naturali così complessi, conosce la competenza di quei geologi, chi è bravo e chi non è bravo. È chiaro che un elenco di consulenti capaci ed affidabili per tale genere di incarichi sarebbe importante e sotto questo profilo la Protezione Civile, che non è un nostro potenziale indagato ma è un perno del sistema sicurezza Paese, ci potrebbe aiutare. Però è anche chiaro che si deve trattare di consulenti privi di qualsiasi condizionamento, anche se comunque la deontologia del consulente dovrebbe indurlo a non accettare l'incarico quando si senta esposto a rischi di condizionamento.

Ultimo punto: la consulenza tecnica va guidata da chi l'affida. Quesiti generici, del tipo “senti un po’, dimmi che è successo ed individuiami i responsabili” non hanno ragione di esistere, sia perché contrari alla regole del procedimento penale, sia perché il Pubblico Ministero deve essere ben consapevole di come il consulente deve “muoversi” per rispondere alle esigenze conoscitive dell'organo inquirente. Che cosa vuol dire dunque “guidare il consulente”? Secondo me vuol dire orientarne l'azione in base a quei parametri di ricostruzione della causalità e della colpa che le norme e la giurisprudenza di legittimità hanno delineato e precisato e con i quali ci dobbiamo confrontare. È inutile, ad esempio, che io prescinda, nella fase della individuazione delle responsabilità e quindi nella gestione e nella guida dell'attività del consulente, dalle indicazioni che mi vengono dalla giurisprudenza ad esempio in tema di prevedibilità ed evitabilità dell'evento. Gli accertamenti tecnici devono essere condotti anche nel solco di tali indicazioni. È inutile che io mi faccia dire dal consulente, che non ragiona in termini squisitamente giuridici, che quell'evento era prevedibile, se io non gli chiedo di chiarire, con un occhio, alle tematiche giuridiche, “che vuol dire prevedibile?”. Attenzione: è prevedibile, sotto il profilo della colpa, un evento che abbia una concreta possibilità di verificarsi sulla base di leggi scientifiche e regole empiriche, non quello che abbia un'elevata credibilità razionale di accadimento, che è invece il metro di ragionamento sotto il profilo della causalità; tutto questo il consulente non può saperlo, sono io che devo orientarlo in questo senso nella sua analisi. È inutile che io gli chieda se un evento è prevedibile e non gli

chieda anche se in qualche modo era evitabile, perché è noto che la prevedibilità non accompagnata dalla evitabilità e quindi, per esempio, dalla titolarità di poteri impeditivi in capo ad un certo soggetto non rileva quale fonte di responsabilità per il soggetto stesso. Ed ancora: parliamo di rapporto di causalità; è chiaro che la ricostruzione dell'evento è il primo punto della consulenza. Una volta individuata dal consulente la causa prossima dell'evento, io devo chiedergli, alla luce della ricostruzione giuridica della causalità delineata dalla giurisprudenza di legittimità: qual è il comportamento alternativo doveroso omesso? Ma non basta dirgli questo. Quali fonti normative o non normative – soprattutto di carattere tecnico – richiedono quel comportamento che è stato omesso? Quindi è doveroso guidare il consulente, se necessario escuterlo a sommarie informazioni per i necessari chiarimenti e per anticipare ciò che poi accadrà in dibattimento. Davanti al tribunale al perito vengono fatte domande, orientandole sulla base dei parametri di valutazione che noi conosciamo. Facciamolo nella fase delle indagini.

Per concludere, un accenno al principio di precauzione. Qui il punto di partenza consiste nel chiarire da subito che cosa si pensa del principio di precauzione. Se si ritiene sia un principio che non rileva ai fini della individuazione della prevedibilità dell'evento, non interessa che il consulente dica “sarebbe stato più prudente fare così”, perché non è in base a quel tipo di ragionamento che imposteremo la valutazione circa la configurazione di una responsabilità. Se al contrario riteniamo che anche l'inadeguata precauzione possa rilevare, se non altro sotto il profilo dell'imprudenza, ai fini della configurazione della colpa, allora è chiaro che dovremo affidare al consulente anche questo ulteriore tema di indagine.

* * *

ERCOLE APRILE – *Ringraziamo il dottor de Falco per una relazione che è stata un compendio molto efficace, una sorta di piccolo manuale di come vanno fatte le indagini in questo settore, anche se si tratta di indicazioni di carattere generale che ben potrebbero valere come protocolli di indagine in altri settori.*

Di questo contributo mi permetto soltanto di richiamare un passaggio che mi è parso significativo. Mi è piaciuto particolarmente quel momento nel quale è stata richiamata l'opportunità che, in relazione a questa tipologia di indagini, spesso riguardanti fenomeni molto complessi e molto articolati, la Procura non debba giocare “a carte coperte”, ma debba in qualche modo anticipare il

contraddittorio già nella fase della individuazione degli elementi sulla base dei quali decidere poi se esercitare o meno l'azione penale.

C'è un problema strettamente collegato, che è quello del mutamento della veste giuridica dei dichiaranti, perché – questo problema è segnalato in diversi scritti provenienti da esperti del settore – il rischio fin troppo intuibile che corriamo è quello di 'intimidire' i nostri interlocutori e, quindi, di non riuscire ad acquisire quei dati di conoscenza che sono fondamentali per poter indirizzare in maniera corretta le indagini. D'altra parte, ai nostri interlocutori dobbiamo fornire le più ampie garanzie difensive, così come l'ordinamento processuale ci impone di fare.

Il terzo intervento sarà quello dell'avvocato Marco Altamura, al quale abbiamo chiesto di riferirci di cosa si occupa la Fondazione Cima di cui è responsabile, ma anche di esporre la sua idea sulla tematica dei rapporti tra l'iniziativa dell'autorità giudiziaria e l'attività della Protezione Civile, sia con riferimento alle specifiche vicende delle quali quell'autorità, volta per volta, si stesse occupando, sia, più in generale, in relazione ai riflessi che le scelte dell'autorità giudiziaria possono avere sulle altre attività di competenza della Protezione Civile.

MARCO ALTAMURA

Avvocato e Consigliere giuridico di Fondazione CIMA

Rappresento Fondazione Cima che brevemente presento. È un ente di ricerca che si occupa – fra l'altro – di promuovere e sostenere la ricerca scientifica con particolare riferimento allo sviluppo tecnologico di protezione civile e alla riduzione del rischio. È stata fondata nel 2007 dal Dipartimento della Protezione Civile, dalla Regione Liguria e dall'Università di Genova. Sostanzialmente è un'evoluzione di quello che era il Centro interuniversitario di monitoraggio ambientale, esistente già molti anni prima.

Fondazione, alla luce della riconosciuta competenza scientifica sviluppata a partire dalla sua costituzione, nonché delle conoscenze di cui sono dotati i numerosi ricercatori che la compongono, è Centro di competenza del Sistema Nazionale di Protezione Civile per quanto riguarda il rischio idrometeorologico e idraulico. Inoltre, negli ultimi anni, è diventata punto di riferimento del Servizio Nazionale della Protezione Civile anche per quanto concerne la responsabilità giuridica degli operatori di protezione civile, avendo fra l'altro consolidato tale conoscenza attraverso un Osservatorio di tutti i procedimenti instaurati sul territorio nazionale, ed essendosi avvalsa della collaborazione di altri qualificati enti di ricerca, fra cui, in primo luogo, il Centro Studi "Federico Stella" dell'Università Cattolica di Milano e l'Università di Firenze.

Che cosa ha fatto la Fondazione Cima per cui credo possa partecipare e contribuire a questo incontro? Sostanzialmente, come anticipato, dal 2009 tiene un Osservatorio tramite il quale monitoriamo quali sono e come si sviluppano i procedimenti penali che riguardano l'attività di protezione civile. Abbiamo anche una piccola sezione di procedimenti di altri Paesi, con altre giurisdizioni; attività che ci complica un po' la vita, perché la comparazione non è facilissima, stante le note differenze fra i vari ordinamenti giuridici interessati.

Esaminando ora più nel dettaglio la casistica, osserviamo come dal 1992 al 2005 abbiamo rinvenuto in totale solo 7 procedimenti che noi riteniamo essere inerenti ad attività di protezione civile o comunque a questa riconducibili. Un numero, quindi, decisamente esiguo (specie se comparato al numero di eventi calamitosi verificatosi in quegli anni). Dal 2006 ad oggi, invece, ne abbiamo rinvenuti oltre 80, dei quali 66 sono

ancora pendenti. Quindi negli ultimi dieci anni i procedimenti penali relativi all'attività di protezione civile si sono più che decuplicati. Le imputazioni più ricorrenti le sappiamo: omicidio, lesioni, disastri, alluvioni, inondazioni, frane, crolli di edifici, tutti in forma colposa. Ogni Regione italiana ha uno o più casi; gli imputati sono amministratori pubblici, dirigenti di Protezione Civile, dirigenti comunali, professionisti dotati di un alto profilo e competenze professionali; abbiamo anche un caso di un volontario di Protezione Civile, archiviato.

Allo stato – i numeri sono ancora da verificare, ragion per cui vi offro il dato a titolo meramente indicativo – ci sono oltre 200 persone, tra imputati ed indagati, coinvolti in questi procedimenti.

Sperando che abbia un qualche interesse, intendo portare alla vostra attenzione, tra i casi ormai giunti a una sentenza definitiva, quelli che hanno ricevuto le pronunce più significative. Ovviamente non mi addentro in un commento di ciascuno di essi, sia perché non c'è il tempo per farlo, sia perché probabilmente non mi atterrei all'oggetto di questo incontro.

La prima pronuncia che noi abbiamo ritenuto significativa (nonché la più antica in materia strettamente di protezione civile) è quella della Cassazione del 2001 n. 33577, sull'alluvione del Piemonte del novembre 1994. La Procura di Alba contestò a diversi soggetti, in particolar modo al prefetto di Cuneo, l'accusa di aver, attraverso la propria inerzia, contribuito ad aggravare il disastro alluvione. Ricordo che soltanto su Alba le vittime furono nove. I giudizi di primo e secondo grado si conclusero con la condanna dell'imputato; la Cassazione invece cassò con rinvio la sentenza di condanna, ritenendo come l'accertamento del nesso causale fosse carente. Nel 2001, quindi, abbiamo questa prima sentenza, secondo noi rilevante, che annulla le sentenze precedenti, ritenendo non accertato congruamente il nesso eziologico tra l'omissione del prefetto ed i decessi. È interessante anche rilevare, in riferimento a quello che diceva il dottor de Falco, come poiché ci furono vittime anche in zona di Asti e di Alessandria, si aprirono molteplici procedimenti in relazione al medesimo disastro e che diverse furono le decisioni sia in sede di indagine che di giudizio.

Vi è poi una sentenza datata 10 giugno 2002 che riguardava il sindaco ed il prefetto di Crotone per l'alluvione che nel 1996 devastò tale città facendo molti morti; in una palazzina morirono addirittura sei persone a causa di quell'alluvione. La Suprema Corte qui intervenne su questioni afferenti l'archiviazione del procedimento.

Molto importante è invece la sentenza di Cassazione n. 43118 del 2008 sull'alluvione in Valle d'Aosta nel 2000. Ci furono sette morti per una frana nel comune di Pollein, e quella sentenza dichiarò la prescrizione del reato, confermando però il giudizio di responsabilità di un geologo della Regione Valle d'Aosta che, secondo la tesi accusatoria, aveva sottovalutato i dati tecnici a sua disposizione circa il possibile innesco di una frana, che era sottoposta a suo monitoraggio; per questa sua sottovalutazione, non aveva segnalato il pericolo in atto e così – sempre secondo la tesi accusatoria – avrebbe impedito l'attivazione del piano di emergenza e, dunque, la misura dell'evacuazione della popolazione. Segnalo questa sentenza perché anche in questa vicenda, mentre in primo grado c'era stata l'assoluzione per una non convincente prova sul nesso di causa, invece la Corte d'Appello di Torino affermò la responsabilità di quel geologo e pur pronunciando una sentenza di proscioglimento per l'avvenuta prescrizione, la Cassazione – nella parte motiva – ritenne sostanzialmente di confermare quel giudizio di responsabilità espresso in appello.

È stata poi già inevitabilmente menzionata la tragedia di Sarno. Vi ricorderete le colate di fango del 1998. La sentenza della Quarta Sezione della Cassazione (estensore Brusco) è la n. 16761 del 2010. Ci furono 137 morti. Qui vale la pena di dire due parole di più. All'esito di una lunga e complessa vicenda processuale, conclusasi solo dopo un primo giudizio di annullamento con rinvio da parte della Cassazione, fu affermata la responsabilità del sindaco di Sarno, nonostante che le prime due pronunce di merito si fossero concluse con l'assoluzione. Qualcuno ha parlato di ribaltamento, di fatto è senz'altro così. I due precedenti giudizi, come anticipato, furono infatti ampiamente assolutori, mentre la Corte di cassazione sovvertì completamente tali decisioni. Vale allora la pena di ricordare brevemente il principio che portò a questo risultato, poiché colpisce molto gli operatori di protezione civile. Dice quel principio: il giudizio di prevedibilità (con evidente riguardo a quello svolto dal sindaco) non va compiuto con riferimento a quanto è avvenuto in passato (l'imputato si difese dicendo "capitavano sempre queste colate, non le avevo mai viste esitare così"), ma a quanto può avvenire in futuro. Questo, nel senso che involge un giudizio di rappresentabilità di possibili ed ulteriori e più gravi eventi dannosi; quindi viene richiesto di prevedere non quello che si è già verificato o quei risultati immaginabili alla luce delle conoscenze scientifiche all'epoca disponibili, bensì quello che può capitare ancora di più grave rispetto a quello che sai. E a proposito del sapere,

come visto, quella sentenza aggiunse che la mancata conoscenza del fenomeno da parte della comunità scientifica (non si era mai visto un fenomeno del genere) non vale a mandare esente da colpa l'imputato.

Si noti, infine, come con riferimento allo stesso evento del maggio 1998 si era proceduto anche per i decessi avvenuti nel Comune del versante opposto a Sarno, cioè il Comune di Quindici. Ebbene, in quel procedimento furono compiute scelte investigative radicalmente differenti e che coinvolsero altre figure del Sistema di protezione civile e si concluse con la sentenza della Cassazione n. 1527 del 2011 di conferma dell'assoluzione di tutti gli imputati.

Passiamo ad altro caso. Il 27 luglio 1998 un forte temporale a Messina fece tre morti. A proposito si ha la sentenza di Cassazione n. 307 del 2012. Qui è stata confermata la responsabilità nei gradi precedenti di un funzionario del Genio Civile di Messina, responsabile, a dire dell'accusa, di non avere impedito che un vecchio rio si trasformasse in una strada, ormai utilizzata così da moltissimo tempo, ma che anticamente era appunto un corso d'acqua; è stato quindi ritenuto responsabile di non avere provveduto ad ottemperare al dovere di cautela e di prevenzione, perché quel rio non venisse utilizzato per il transito delle automobili ovvero che di fronte al nubifragio che si scatenò il 27 luglio 98 fosse impedita la circolazione.

Sul terremoto dell'Aquila – sentenza n. 12478 del 2016 – non dirò parola per lasciarla a chi mi seguirà. Su quel sisma c'è altresì una Cassazione che forse può essere ricordata (11 maggio 2016), quella sulla Casa dello studente. Noi non la riteniamo però strettamente di protezione civile.

Lo è, invece, una recente – l'ultima che stiamo osservando – la n. 47 del 2016: conferma un'assoluzione di Cagliari sull'alluvione di Villagrande e Strisaili del 2004, con due morti. Qui erano imputati diversi funzionari regionali e dei tecnici che, secondo tesi accusatoria, avevano omesso la prevenzione di alcuni versanti franosi e soprattutto la prevenzione delle strade. Arrivarono delle colate di fango che invasero le abitazioni dove vivevano due persone cagionandone la morte, ma l'evento è stato considerato eccezionale; considerazione confermata in tutti i gradi di giudizio.

Questi sono procedimenti conclusi, con sentenza passata in giudicato.

Per farvi vedere l'accuratezza (o, meglio, il tentativo di accuratezza del nostro Osservatorio), vi voglio anche indicare alcune pronunce su casi che

sono pendenti, nonché di casi non definiti, perché le riteniamo interessanti.

Il primo caso tra questi è quello affrontato dal Tribunale di Lecce: c'è una sentenza del 17 luglio 2014 che condanna il sindaco ed un dirigente comunale per la mancata chiusura di un sottopasso, e poiché non fu chiuso questo sottopasso, durante il nubifragio del 21 giugno 2009 a Lecce, trovò la morte un'automobilista che vi transitava. Questa sentenza ha scatenato le ire di ANCI e di moltissimi sindaci; alcuni hanno parlato di eccessiva estensione della posizione di garanzia del sindaco come autorità locale di protezione civile e di inammissibile configurazione di responsabilità oggettiva.

Tribunale di Massa: una sentenza del 10 dicembre 2015; di questa non sono ancora note le motivazioni, però c'è un'assoluzione di molti dirigenti della Provincia, responsabili dei lavori. Sono state imputate complessivamente sei persone per la morte di due persone sepolte in una frana che è caduta il 31 ottobre 2010. Questa è una sentenza assolutoria di tutti e sei gli imputati.

Vi sarà senz'altro nota la sentenza del Tribunale di Messina – recentissima (27 aprile 2016) – che ha visto la condanna dei sindaci di Messina e di Scaletta Zanclea per la terribile alluvione che coinvolse il messinese, con 37 vittime, il 1° settembre 2009. Sono stati condannati per omicidio colposo plurimo a sei anni di reclusione due ex sindaci, rispettivamente dei comuni di Messina e Scaletta. Qui è la prima volta che noi verifichiamo nella giurisdizione un richiamo all'omessa adozione del piano di emergenza e alla scorretta gestione dell'emergenza, consistente in particolare nell'aver omesso l'allertamento e l'evacuazione. Tengo a dire che gli indagati furono 18; 15 i rinviati a giudizio; 2 i condannati; tutti gli imputati sono stati assolti dall'accusa di disastro.

Ancor più recente, Corte d'Appello di Venezia del 10 luglio 2016: conferma dell'assoluzione del Tribunale di Belluno per la frana di Borca di Cadore del 2009. Anche qui era stato contestato che un operatore di protezione civile non avesse gestito bene il sistema di monitoraggio. È molto interessante questa sentenza – anche perché va in contrapposizione con quella di Aosta – perché dice due cose: che la scarsa efficienza tecnica del sistema di monitoraggio esime da colpa l'operatore e – cosa ancor più interessante – che l'eccesso di allarmi che venivano dati dal sistema inficiano la credibilità del sistema stesso. Quindi, una inaffidabilità tecnica dei mezzi da una parte, esime da colpa; dall'altra, l'eccessiva segnalazione

d'allarme del sistema porta a fare sì che il decisore non si fidi del sistema di previsione.

L'ultima pronuncia che vi segnalo è relativa a un decreto di archiviazione, ma ritengo valga la pena citarlo: riguarda l'alluvione del Veneto per quegli eventi alluvionali che colpirono soprattutto il veronese tra il novembre 2010 ed il marzo 2011. Non ci furono vittime, ma la contestazione della Procura nei confronti dei sindaci di vari comuni del veronese, anche funzionari della Protezione Civile, riguardava il reato di disastro. Il 4 aprile 2016 è arrivata la richiesta di archiviazione, che è stata accolta dal G.I.P. del Tribunale di Verona. Questa ordinanza è molto interessante e ve ne offro alcune parti. Archivia perché – dice il G.I.P. in sintesi – si è in presenza di competenze stratificate, lungaggini burocratiche e non ultimo, trattasi di fatti troppo risalenti nel tempo. Secondo punto: le alluvioni sarebbero state provocate da una serie di cause, tra cui la straordinarietà delle piogge, la conformazione idrografica dei corsi d'acqua, l'uso dissennato del territorio, la presenza di fauna stanziale, l'insufficiente stanziamento di fondi per la manutenzione e la realizzazione di nuove strutture. Risulta dunque impossibile attribuire responsabilità, anche perché secondo una consulenza, gli interventi di prevenzione (giudizio controfattuale) non avrebbero comunque consentito di evitare le alluvioni. Al momento dell'alluvione, è vero, non c'è stata una comunicazione della situazione, ma tale omissione non può ritenersi causale rispetto all'evento del quale si indaga.

L'Osservatorio della Fondazione sta anche monitorando cinque procedimenti in corso dove non c'è una sentenza, ma ve li richiamo per l'interesse di questi casi. Va detto che queste sono notizie che attingiamo dalla stampa o dal *web* e dunque con le riserve e cautele del caso; in ogni caso cerchiamo più fonti a conforto dell'attendibilità della notizia.

Il primo caso è relativo all'alluvione di Parma del 13 ottobre 2014; sono indagati il sindaco ed i funzionari del Comune di Parma, nonché un dirigente dell'ARPA Emilia: sono tutti accusati di disastro colposo (l'alluvione non ha fatto vittime). Qui viene contestata la mancata attivazione di procedure di grado più elevato rispetto a quelle effettivamente prese, perché si contesta una sottovalutazione dei dati. In particolare ci interessa l'analisi della posizione difensiva secondo la quale (come nel caso di Borca di Cadore, che vi ho già citato) quel sistema di allertamento è ritenuto un sistema che dà continui segnali e, come tale, inaffidabile (si parla addirittura di 144 attivazioni in 200 giorni). Quindi, il

decisore – secondo la prospettazione difensiva – ha ritenuto non affidabile quel sistema di previsione.

Alluvione di Genova del 2014. Abbiamo all'esame un'imputazione per disastro e omicidio con una vittima. Il processo è in corso davanti al G.U.P. (e proprio oggi sono previste le difese finali). Nei confronti di un assessore c'è il giudizio abbreviato; nei confronti invece di un dirigente della Regione Liguria c'è la richiesta di rinvio a giudizio. Il profilo di interesse qui è che l'accusa sostiene che c'era un avviso alla popolazione, ma che non era sufficiente. Occorreva dare un avviso di grado maggiore; occorreva dare un'allerta 2 perché soltanto l'allerta 2 avrebbe attivato appieno "la macchina" di Protezione Civile, quindi avrebbe mandato in "h24" il sistema, avrebbe consentito il presidio idrogeologico, il pattugliamento, il pagamento degli straordinari agli operatori. Invece il semplice avviso non ha consentito alla macchina di mettersi a pieno regime e quindi, per effetto della mancata maggiore allerta, sarebbe rinvenibile un profilo di responsabilità per il reato di omicidio e disastro. La difesa sostiene che invece quell'avviso meteo fu dato e che lo stesso conteneva proprio lo scenario che poi si diede. Il caso riveste particolare interesse da un altro punto di vista, avvertendosi uno scontro tra efficienza (la Regione Liguria è una delle più brillanti per capacità previsionale) e precauzione.

Sempre a Genova è in fase di conclusione il procedimento davanti al Tribunale per le sei vittime dell'alluvione del 4 novembre 2011. Anche in questo caso si contesta la grave impreparazione del Sistema di protezione civile della città.

Altro caso interessante è quello dell'alluvione in Sardegna del 18 novembre 2013. Qui abbiamo due procedimenti a Nuoro e cinque procedimenti ad Olbia. Abbiamo diciotto vittime, una serie di imputazioni. Tutti i procedimenti sono ancora in fase di indagine o, al più, alla fase del giudizio di primo grado. Stiamo osservando anche il procedimento per il disastro in Gallura: qui è contestata la mancata attivazione del Centro Operativo Comunale (COC) e sono stati adottati i provvedimenti troppo tardi.

L'ultimo caso che vi voglio segnalare è interessante per un aspetto che evidenzia le criticità che possono nascere in ragioni di appetiti di tipo economico: trattasi della frana di Courmayeur del 2 gennaio 2011 in cui ci fu un morto ed un ferito. Siamo in rito abbreviato davanti al G.U.P. di Aosta. Sono imputati un funzionario dell'Anas, un dirigente della Regione Valle d'Aosta e due sindaci, l'attuale ed il precedente. L'accusa è

sostanzialmente di non avere posto in essere le misure di prevenzione per mitigare il rischio. Si trattava di una frana che è caduta sulla strada. È interessante osservare la posizione della difesa che, tra le altre cose, contesta il fatto dell'esistenza di regole di priorità degli interventi di prevenzione a fronte della ristrettezza economica, cioè a fronte della scarsità delle risorse economiche per fare gli interventi. Uno degli assunti difensivi si può così riassumere: "a fronte della limitatezza delle risorse ci siamo dati delle priorità d'intervento; se poi cade una frana in un versante per il quale un intervento non era, *ex ante*, considerato prioritario, non può esservi per questo responsabilità". La vicenda solleva il tema importante della gestione della poche risorse economiche per la prevenzione, del metodo con il quale si stabilisce la priorità degli interventi, ma anche delle conseguenze per casi come quello in esame.

Conclusa questa rassegna della casistica, occorre a questo punto segnalarvi che abbiamo osservato anche gli impatti dei procedimenti penali sul Sistema di protezione civile. Alcuni sono di tipo "emotivo" o "psicologico" e costituiscono più una nostra sensazione che un effettivo dato scientifico: si pensi a quanto avvenuto nel gennaio 2013 allorquando si verificarono sciame sismici in Garfagnana e con un *tweet* il Comune evacuò un paese: era in pieno svolgimento il processo dell'Aquila ed il Sistema di protezione civile della Garfagnana rispose così. Assistiamo poi ad alcune Regioni in cui la struttura di protezione civile fatica ad essere organizzata: tutti lo considerano un settore pericoloso; i sindaci vogliono trovare il sistema per delegare a terzi le proprie funzioni. La sentenza dell'Aquila ha fatto sì che dal tema della comunicazione dei rischi oggi si parli sostanzialmente di rischi della comunicazione.

Oltre a queste percezioni, abbiamo due studi condotti dal professor Luca Ferraris, che ha diretto un piccolo gruppo di ricerca. Il primo è uno studio condotto in riferimento al periodo dal 2008 al 2014 su tutti i Centri Funzionali (che sostanzialmente sono quei centri regionali che fanno previsioni meteorologiche) e abbiamo visto che questi centri hanno aumentato notevolmente le sovrastime, con tante false allerte: rispetto al 2008, tutte le Regioni hanno aumentato le false allerte e alcune le hanno persino raddoppiate. Tra l'altro con il paradosso che le Regioni che hanno le migliori *performance*, cioè quelle che fanno previsioni in maggior numero corrette, sono quelle che rischiano sei volte di più un processo penale, perché le altre sono più precauzionali e sovrastimano il rischio. C'è un altro studio che evidenzia (questa è una simulazione) che se

estendessimo al massimo il principio enunciato nella c.d. “sentenza Sarno”, secondo cui quando abbiamo una probabilità non nulla di evento dobbiamo prefigurare l’ipotesi peggiore, noi passeremmo da cinque giorni/anno di allerta massime a cento giorni/anno di allerta massime. Immaginate cosa significa vivere oltre tre mesi con scuole, fabbriche e locali commerciali chiusi, limitazioni allo spostamento e al traffico.

Mi avvio alle conclusioni, perché so di essere la vostra diga rispetto al più interessante intervento del consigliere Dovere.

Ancora nel 2010 il Sistema Nazionale di Protezione Civile era considerato – non da qualcuno in Italia, ma dalle Nazioni Unite e dall’OCSE – come uno dei migliori al mondo, forse il migliore. Dal nostro Osservatorio sembra che dal giudizio del sistema penale non si possa dire lo stesso. È vero che il giudizio penale non riguarda i sistemi ma riguarda le persone, tuttavia riteniamo che vi siano obiettive difficoltà del sistema di controllo giurisdizionale sui casi protezione civile. Mi sembra che anche questo incontro lo abbia fatto emergere. La fatica nasce dalle incerte posizioni di garanzia degli operatori, dalla difficoltà di accertare il nesso di causa in un contesto di incertezza scientifica. Anche dal punto di vista soggettivo abbiamo visto qual è la questione, perché si tratta spesso di condotte in situazioni di emergenza, di urgenza e di gestione di un rischio non creato dall’agente; di attività legittima – anzi doverosa – e relativa a fronteggiare un rischio cui non si è in alcun modo contribuito. Non a caso esistono, come credo aver evidenziato, non pochi contrasti giurisprudenziali anche nello stesso procedimento oppure in procedimenti diversi, ma in relazione agli stessi eventi naturali. E devo dire che molti sono i rigetti delle tesi accusatorie e che ci sono anche molte assoluzioni; però voi sapete che la vera gogna è quella mediatica, la vera pena è quella del processo e delle spese legali, ragion per cui anche un processo conclusosi – magari dopo molti anni – con un esito assolutorio, può arrecare parecchi danni alle persone coinvolte e al Sistema di protezione civile nel suo complesso.

Ultima considerazione. Il Sistema di protezione civile – pur sotto la pressione di questi procedimenti (percepiti come una *over criminalization* della propria attività) e, comprensibilmente, tentato da pratiche difensive – produce comunque buone pratiche sul tema della responsabilità degli operatori, probabilmente anche per effetto di questo controllo giurisdizionale. Non è questa la sede per elencarle, ma nel libro – “*La protezione Civile nella società del rischio. La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa*” – c’è un intervento mio

e del professor Ferraris che elenca le buone pratiche del Sistema di protezione civile a tutti i livelli: Dipartimento, Regioni, Comuni. Sono tendenzialmente attività di *compliance*, però non una *compliance* soltanto di conformità normativa, ma sono pratiche virtuose di vero e proprio efficientamento del sistema. Riguardano la comunicazione del rischio, la pianificazione dell'emergenza, gli *audit* interni, la tracciabilità e la trasparenza delle decisioni che si vengono a prendere in emergenza e infine l'adozione di protocolli. Ma il lavoro di questi anni, di cui abbiamo parlato all'inizio del convegno, ci ha portato a dire che anche la giurisdizione può operare degli efficientamenti e in questa sede mi permetto di sottoporvi alcuni di quelli che sono emersi in questi anni di studio e sui quali, se vorrete, potremo confrontarci in altre occasioni. Una è stata detta ed è quella di affidare la consulenza tecnica o la perizia a soggetti esperti; forse si potrebbe pensare di coinvolgere, dove possibile e non c'è incompatibilità, il Dipartimento o i Centri di competenza del Servizio Nazionale di Protezione Civile.

La seconda proposta che faccio è quella di individuare con precisione, subito, le posizioni di garanzia: questo ha lo scopo fondamentale – come è stato anche detto da chi mi ha proceduto – di evitare il processo a persone che non sono titolari di posizioni di garanzia o non hanno effettivi poteri di impedimento dell'evento. È fondamentale, inoltre, procedere sempre nell'accertamento controfattuale, con metodo scientifico, nel contraddittorio tra le parti e che sarebbe preferibile anticipare nella fase delle indagini preliminari.

Un'altra richiesta che è emersa nei nostri convegni, sempre rivolta alla magistratura, è quella di cercare di determinare i parametri di previsione degli eventi naturali dentro le soglie che esistono (certe volte sono soglie che esistono per legge) oppure dentro le soglie che sono riconosciute all'epoca dei fatti, evitando di formarne di nuove, con categorie catastrofistiche o *ex post*.

Infine un'ultima richiesta che viene fatta, soprattutto ai giudici del dibattimento, è quella di evidenziare e specificare quale comportamento alternativo lecito era dovuto, così da contribuire a creare, nel settore, un paradigma dell'agire doveroso. Ci sono già alcune pronunce giurisprudenziali ed esperienze investigative che vanno in questa direzione. La nostra richiesta è, ad esempio, quella di tentare insieme un monitoraggio di queste esperienze.

Concludo con una battuta. Nei nostri precedenti incontri abbiamo sempre parlato, forse un po' enfaticamente, di voler passare dalla figura dell'agente modello a quella del sistema modello: spero di non essere impudente a pensare che si volesse intendere non solo il Sistema di protezione civile, ma anche quello del controllo giurisdizionale.

* * *

ERCOLE APRILE – *Grazie avvocato Altamura. Ho trovato il suo intervento molto interessante e molto stimolante. Mi permetto di richiamare solo un passaggio della sua relazione, che in qualche modo sollecita all'adempimento di un dovere al quale noi magistrati siamo tenuti.*

Noi sappiamo che il nostro è un potere diffuso; e tuttavia, noi abbiamo il dovere, una necessità fondamentale, per rispondere in maniera adeguata all'attività che svolgiamo nei confronti dei cittadini, di cercare quanto più possibile di uniformare gli orientamenti giurisprudenziali. Quello della prevedibilità delle soluzioni interpretative è un dovere al quale noi siamo tenuti: innanzitutto nei confronti di noi stessi, ma soprattutto nei confronti dei cittadini e dei nostri utenti. La certezza del diritto si garantisce anche attraverso la prevedibilità del diritto. Sotto questo punto di vista, la funzione della Corte di cassazione è una funzione esiziale nel sistema, perché quella della nomofilachia, della determinazione della uniformità della interpretazione delle norme, evidentemente è una funzione fondamentale nell'economia generale del sistema giurisdizionale.

Chiederei al collega Dovere, che è stato più volte evocato durante gli interventi precedenti, di fornire, per quanto possibile nel tempo limitato che ci è concesso, una indicazione di quelli che sono gli orientamenti più recenti della giurisprudenza di legittimità, in maniera tale da chiarire quali indirizzi possano dirsi consolidati, cioè che cosa è indiscutibile nella nostra giurisprudenza, e che cosa invece è in evoluzione, come qualcosa che sta cambiando nella percezione degli operatori giudiziari.

SALVATORE DOVERE
Consigliere della Corte di Cassazione

Il mondo dei reati colposi di evento e dei reati omissivi impropri, quello nel quale abita tutta la tematica che è stata evocata dai diversi interventi, è il mondo della complessità ed è impensabile quindi riuscire a semplificare. La semplificazione non è possibile, sfugge alla disponibilità di qualsiasi giudice e lo manifesta anche – se mi è consentito dire – la struttura stessa del servizio di Protezione Civile. È stato detto che il policentrismo è un elemento di difficoltà operativa; di certo è un elemento di difficoltà dell'accertamento processuale.

Voglio dire su che cosa soffermerò la mia attenzione. In primo luogo, darò un po' il senso del momento che vive la responsabilità per fatto colposo. Se non diamo uno sguardo a ciò che ci siamo lasciati alle spalle e a quello che costituisce il presente, non capiamo in quale direzione ci muoviamo e gli umori finiscono per avere la meglio sulla razionalità; poi vorrei trattare di alcuni aspetti che sono sollecitati dalla specificità che ci propone l'attività di protezione civile.

Da dove siamo giunti al momento attuale? Il controllo di legalità che ha avuto ad oggetto i reati colposi è stato per lungo tempo inesistente. Il mondo della sicurezza del lavoro ha conosciuto per tanti anni la suggestione della teoria della fatalità. Tutto accade per fatalità, non c'è responsabilità di chi organizza l'impresa. Se proprio va individuata una responsabilità, è nell'insipienza del lavoratore. La giurisprudenza in tema di attività medica è stata a lungo governata da un atteggiamento di benevolenza paternalistica maturata nel contesto di una concezione sacrale del medico, *dominus* del mio corpo, della mia salute, possessore di competenze inattingibili dal comune cittadino. Tutto ciò, insieme allo stato del progresso tecnologico, ha determinato la rarefazione dei procedimenti in materia di colpa. Ad un certo punto si è passati all'esatto opposto: il numero dei processi per colpa è esploso. Oggi il rischio di essere coinvolti in un processo per reato colposo, è ubiquitario, nel senso che investe tutti. Non c'è segmento, non c'è settore, non c'è anfratto, non c'è recesso della compagine sociale che non sia passibile di coinvolgimento in un processo per colpa. E indubbiamente tutto questo, che va considerato tenendo presente anche il relativo ritardo nella elaborazione dogmatica della fattispecie colposa e di quella omissiva impropria – che spesso si fondono in una specie di caleidoscopio della complessità – accresce il disorientamento:

da una parte, c'è l'estensione a macchia d'olio del rimprovero penale; dall'altra, la difficoltà di maneggiare strumenti di estrema complessità.

Questo il passato ed il presente. Qual è il futuro? A mio avviso non può che essere il tempo “della ricerca delle regole dell'equilibrio”. Credo di poter affermare che è in corso uno sforzo teso all'affinamento del giudizio – su questo è già stata richiamata la vostra attenzione – e delle categorie giuridiche che utilizziamo, per fare sì che venga davvero reso vivo, fatto di carne e di sangue, il vincolo costituzionale alla responsabilità per fatto proprio e colpevole.

Mi è molto piaciuto il riferimento che ha fatto il prefetto Gabrielli, ma lo aveva già fatto il presidente Canzio, a quel sentirsi parte di un tutto organico, alla necessità di operare insieme. Operare insieme è importante; è importante che lo sappia l'operatore, sia esso il medico o colui che appartiene al Servizio Nazionale di Protezione Civile, ed è importante che anche la giurisdizione si senta parte di un tutto. Non può non farlo perché la pronuncia giurisdizionale non dev'essere lontana dalla realtà: la deve tradurre, deve essere consapevole dei limiti di questa traduzione derivanti dalle caratteristiche proprie di quella mimesi che si produce nel processo. Ma nel processo deve entrare, per quanto possibile, tutta la realtà. Da questo punto di vista il sistema sconta sicure rigidità, alcune delle quali sono state già indicate. Ad esempio, la rigidità dell'obbligatorietà dell'azione penale; la rigidità di un sistema che, in concreto, non riconosce la rilevanza delle diverse graduazioni della colpa. Uno dei ‘danni collaterali’ di una risposta giudiziaria incapace di ‘stare’ nella realtà è il prodursi di fenomeni autoprotettivi quali la medicina difensiva o l'aviazione civile difensiva. A tal ultimo proposito merita di essere ricordato che un Regolamento eurounitario di recente adozione (Regolamento del Consiglio d'Europa e del Parlamento europeo n. 376/2014) esprime l'opzione politico-criminale di far prevalere, su una logica di rigore sanzionatorio, l'apertura di “ponti d'oro” per colui che è detentore di informazioni che consentano l'acquisizione di conoscenze circa i fattori che hanno causato l'incidente o il quasi incidente, in modo da privilegiare la prospettiva della prevenzione piuttosto che quella della repressione. Ma dobbiamo rammentare anche il c.d. decreto Balduzzi; con il quale è stata inserita nel sistema penale una dimensione di valutazione del grado della colpa rimasta sinora estranea. Se fino all'ancor recente provvedimento il grado della colpa aveva incidenza unicamente sulla misura del trattamento sanzionatorio, oggi l'ipotesi di colpa lieve può

condurre addirittura alla esclusione di responsabilità.

Tutto questo, a mio modo di vedere, dimostra la necessità dell'intervento del legislatore. E poi impegna ad essere aperti a questo cambiamento di sensibilità, a queste indicazioni che vengono dal legislatore nazionale e da quello sovranazionale.

Proverò a calare quanto detto nelle specificità della Protezione Civile.

È stato ricordato il problematico tema delle posizioni di garanzia. Ebbene, vorrei provare a sintetizzare alcuni concetti con delle parole d'ordine. La prima è "*ridondanza soggettiva*": la moltiplicazione pletorica delle attribuzioni – sia pure provvisorie – di responsabilità. Come hanno sottolineato Giuseppe de Falco e l'avvocato Altamura, si contano diciotto iscritti nel registro degli indagati, quindici portati in giudizio e due condannati. Pur al netto degli imprescrutabili eventi che condizionano le singole vicende processuali certamente il dato colpisce. È reale il pericolo che nei reati omissivi, e in quelli omissivi impropri in particolare, vi sia una moltiplicazione dei soggetti attinti quantomeno dall'indagine. Non è mio compito riflettere sul principio di sussidiarietà; mi pare però indubitabile che, sul versante penalistico, esso contribuisca alla ridondanza soggettiva. Posto che il soggetto gestore del rischio è identificabile solo in rapporto al tipo di evento che si è determinato, è decisiva la difficoltà di definire l'esatta portata dell'evento, che non è detto sia la medesima nel giudizio dell'operatore della Protezione Civile e del giudice.

Vi è poi – e questo è un dato non ancora emerso – un ulteriore effetto di complicazione che va nella direzione della ridondanza, ed è indubbiamente l'istituto della cooperazione colposa, che sta vivendo una fase nella quale rischia di farsi sempre più esile la relazione tra la condotta del soggetto cooperante e l'evento verificatosi. È un tema sul quale la giurisdizione deve portare molta attenzione, perché quanto più è labile questa relazione, tanto più i processi di moltiplicazione soggettiva tendono a diventare incontrollabili.

La seconda parola d'ordine che vorrei scandire in questa sede è quella di "*prigionia cognitiva*". È stato detto con varietà di termini già da chi mi ha preceduto; il problema è quello dell'incertezza scientifica, che però sinora è stato apertamente collegato soltanto al tema della consulenza tecnica. A me pare che almeno due siano i corni della questione: il primo è quello della definizione dei doveri dei gestori del rischio, i quali sono evidentemente condizionati nel loro concreto esplicitarsi dall'insufficiente

conoscenza del fenomeno, quindi dalla reale dimensione del rischio. Se non si ha conoscenza sufficiente del fenomeno, è difficile poter operare le scelte che, con il senno del poi, possono anche essere rimproverate perché omesse, in quanto appariranno – ma appunto secondo una logica ‘a posteriori’ – necessarie. È quindi in gioco l’ampiezza del dovere di diligenza e la necessità è quella di renderla chiaramente misurabile sin dal momento in cui viene richiesta l’attività dell’operatore della Protezione Civile. Il secondo piano della prigionia cognitiva è quello della ‘gestione della scienza’. Il problema – occorre dirlo a chiare lettere, senza infingimenti – è quello del rapporto fiduciario che si crea tra il Pubblico Ministero ed il consulente tecnico o tra il giudice ed il perito. Va ulteriormente sviluppata una emancipazione culturale rispetto ad una vetusta concezione. Alcune importanti pronunce della Corte di cassazione – penso alla sentenza Cozzini, alla sentenza Cantore e a quelle che si sono poste nel medesimo alveo – ed il retroterra epistemologico che esse evocano vanno in questa direzione.

La terza parola d’ordine è “*riverberazione ascrittiva*”; intendo riferirmi all’effetto di rimbombo che si crea quando il giudizio non è in grado di farsi carico delle reali condizioni di esercizio dell’attività nel contesto temporale, spaziale e funzionale nel quale si è verificato l’evento illecito; quando quelle condizioni di emergenza che segnalava l’avvocato Altamura, quelle condizioni di *stress* cognitivo (insufficienza di informazioni), operativo (condizioni di emergenza), individuale (inadeguatezza rispetto alla posizione oppure sovraccarico di lavoro) – non vengono considerate nell’ambito del giudizio. In tal caso l’ascrizione minaccia di andare oltre il limite che sarebbe definito da un vero rimprovero personale; essa si potenzia artificiosamente perdendo il contatto con le dimensioni che davvero gli competono.

Questi sono i fenomeni distorsivi. Proviamo a vedere quali potrebbero essere alcune delle soluzioni. È evidente che non tutte sono nella disponibilità della giurisdizione. La ridondanza soggettiva dev’essere risolta innanzitutto dal legislatore: il principio di sussidiarietà ed il modo in cui questo si incardina nel sistema; la precisa definizione delle sfere di competenza, anche dal punto di vista contenutistico: sono alcuni degli ambiti nei quali intervenire. Giuseppe de Falco ha evocato l’art. 3 della legge sulla Protezione Civile: una norma che pone dei doveri, ma li pone con un’ampiezza estrema. Quando si dice che va previsto tutto ciò che può produrre un danno, è difficile chiedere poi al controllo giudiziario di

limitare questi doveri non essendo circoscritti dalla norma. Un rimedio, a mio avviso, può essere rappresentato da una più analitica descrizione della posizione gestoria del rischio – che richiamo in questa sede tenendo presenti le indicazioni che ci vengono dalla sentenza delle Sezioni Unite nella vicenda Thyssenkrupp. Premesso che non è esaustivo – e può essere fuorviante – il concetto di posizione di garanzia – che attiene più propriamente ai reati omissivi impropri, mentre la colpa, è evidente, riguarda la gestione del rischio nella sua complessità e coinvolge, quindi, anche le condotte attive – può non essere sufficiente guardare alle sfere di competenza nella gestione del rischio. Una volta identificata la posizione di gestore del rischio, vanno ancora individuate le specifiche modalità comportamentali che si era tenuti a mettere in campo. Detto altrimenti, occorre essere in grado di muovere un rimprovero che descriva compiutamente cosa doveva esser fatto e non lo è stato; non è sufficiente la titolarità di una posizione gestoria per fondare il giudizio di responsabilità penale da fatto omissivo colposo.

Tanto chiama in causa la distinzione tra norma di dovere e regola cautelare: una delle aree sulle quali occorre riportare la riflessione.

L'incertezza scientifica, la prigionia cognitiva. È stato più volte evocato il problema del principio di precauzione. Al riguardo vorrei essere il più possibile chiaro, anche a costo di semplificazioni o di soluzioni semplicistiche. È stato ripetutamente scritto dalla Corte di cassazione che principio di precauzione e misure prevenzionistiche, o cautelari, sono cose diverse; e che il sistema incentrato sulla misura cautelare, e quindi la responsabilità per fatto colposo, allo stato ripudia il principio di precauzione. Bisogna però intendersi che cosa intendiamo indicare parlando di principio di precauzione. A mio modo di vedere, il principio di precauzione – e recupero questa convinzione dall'analisi della dottrina, che da qualche anno si sta occupando del tema con un atteggiamento di non pregiudiziale chiusura, portando così avanti l'approfondimento – riposa su un interrogativo irrisolto: A produce B? Non lo sappiamo. E allora, anche se non lo sappiamo, occorre mettere in campo delle cautele; meglio, delle precauzioni.

La misura cautelare, invece, riposa su un'affermazione di diverso tipo: se è C, allora A determina B. Dove C sono le condizioni di attivazione del fenomeno, A è il fenomeno e B l'evento pregiudizievole. Il fatto che A determini B non è dubitabile. Se il lavoratore inserisce la mano nell'area di

movimento della lama (C), allora l'azione della lama (A) produce l'amputazione dell'arto (B); se le condizioni dello strumento operatorio provoca infezioni al paziente (C), allora l'infezione (A) produce una malattia (B); se un innalzamento delle temperature provoca una valanga (C), allora la valanga (A) produce la morte e le lesioni degli sciatori presenti sul suo percorso (B). Possiamo avere una conoscenza più o meno approfondita e più o meno estesa del percorso che da A conduce a B, ma possiamo affermare ragionevolmente che B è prodotto da A. È possibile non conoscere tutto di C, perché C è il fattore sul quale persiste un insufficiente sapere scientifico; ma ciò non riconduce il caso a quello che ho indicato sopra come assurgente invece all'ambito del principio di precauzione. Sono due situazioni che vanno tenute distinte. Solo nella prima – nella quale, ripeto, non sappiamo dire se A produce B e non lo sapremo dire fino a quando l'incertezza scientifica non sarà superata – si lascia operare il principio di precauzione. La seconda è quella tipica sulla quale si fonda il concetto di prevenzione.

Ed ancora: il *pendant* processuale della prigionia cognitiva è esattamente quello che ho già indicato: la relazione tra il giudice e la prova scientifica. Da questo punto di vista, a me pare che vi siano già nella giurisprudenza di legittimità le indicazioni necessarie per procedere rimediando agli errori che sono stati segnalati da chi mi ha preceduto. Dalla sentenza Cozzini e dalla sentenza Cantore in avanti, la giurisprudenza di legittimità ha ridisegnato il rapporto che deve intercorrere tra il giudice e la prova scientifica, che è come dire tra il giudice e il portatore di competenze di carattere specialistico. Non è più consentito che il giudice si affidi ciecamente all'esperto, salvo poi coprirne le criticità o nascondere il mero fiduciario affidamento richiamandosi al principio per cui il giudice è il perito dei periti. È un atteggiamento antistorico. Nelle sentenze che ho richiamato c'è la precisa indicazione di quale sia il compito del giudice. Si dice nel mondo anglosassone che il giudice è il guardiano che presidia le porte del processo per evitare che vi entri la scienza spazzatura. A tanto è chiamato il giudice: bisogna che si faccia una verifica della qualità del lavoro di intermediazione che l'esperto fa tra il processo e il mondo scientifico. Il giudice è – se mi consentite l'espressione, che tra l'altro non è mia – un legittimo ignorante; non può conoscere ciò che avviene oltre il processo se non attraverso l'esperto. Deve essere però il controllore del metodo utilizzato dall'esperto. Capite bene che questo determina una rivoluzione anche nella formulazione dei

quesiti, perché l'esperto deve dare conto di quali sono le sue fonti, del grado di consenso che la teoria riportata ha acquisito nella comunità scientifica. Certo, rimane il problema della scienza incerta oppure dell'ignoto, ma lì non c'è soluzione diversa dall'*in dubio pro reo*.

Infine, la terza criticità, la riverberazione ascrittiva. Io credo che su questo terreno possa realizzarsi un concorso virtuoso fra il legislatore e la giurisprudenza. Certo, il legislatore potrebbe adottare la stessa tecnica che ha utilizzato con la Balduzzi estendendone la previsione anche ad altre attività contrassegnate dalla particolare complessità, che può essere di carattere tecnico, di carattere operativo; dovrà essere il legislatore a scegliere. Anche in questo caso, però, la giurisprudenza di legittimità offre delle indicazioni che sono affidate alla elaborazione dell'intero corpo sociale. Già da qualche anno, nella giurisprudenza della Quarta Sezione si è detto che l'art. 2236 c.c. non è in quanto tale operativo nel giudizio penale; e tuttavia, da esso si ricava una regola di esperienza che permette di dare rilevanza alle ipotesi di minima rimproverabilità. Nella sentenza sui noti fatti di L'Aquila il tema viene ripreso e viene offerta qualche indicazione perché, anche alla luce della novità costituita dall'art. 3 del decreto Balduzzi, si ripensi alla possibile apertura di vie di maggiore rilevanza per le ipotesi di colpa lieve. Certo, il giudice non può scrivere quello che non ha già scritto il legislatore; quindi per maggiori, più ampie applicazioni, occorrerà aspettare un intervento normativo.

Quello che mi preme segnalare è che non si può evitare di sporcarsi le mani portando nel processo la realtà vera nella quale è maturato il fatto oggetto di imputazione. Non possiamo dimenticare le condizioni nelle quali si è operato, il grado di difficoltà dell'attività posta in essere, l'incertezza dell'operatore nel momento in cui era stato chiamato a prendere delle decisioni. Non possiamo fare finta di operare *in vitro*. Da questo punto di vista, sarebbe come enunciare il principio costituzionale e tradirlo nella sostanza.

Quindi, l'augurio che formulo in chiusura è che essendo l'uomo un essere essenzialmente colposo – come affermava Karl Alfred Hall e ci ricorda un maestro della dogmatica della colpa – ognuno deve sorvegliare, per quanto in suo potere, che non vi sia uomo chiamato a sopportare il peso di colpe non sue.

CONCLUSIONI

GIOVANNI LEGNINI
VicePresidente del Consiglio Superiore della Magistratura

Mi concentro su alcune considerazioni e poi sulla prospettazione di un possibile percorso futuro che segua alla tappa odierna, a mio parere più che mai fruttuosa.

L'origine, le finalità e i contenuti di questo ciclo di incontri sono stati già illustrati dal presidente Canzio e dal prefetto Gabrielli, promotori di questo lavoro straordinario; ne ha richiamato il senso complessivo e l'intento di riflettere su un tema ormai ineludibile e decisivo, l'ingegner Curcio, attuale Capo del Dipartimento della Protezione civile che sentitamente ringrazio.

Ricordo che, lo scorso anno, durante il viaggio di ritorno dall'appuntamento di Siracusa, in occasione del terzo evento di questo ciclo di seminari, con l'ingegner Curcio prospettammo la possibilità di ospitare qui, nella sede del Consiglio Superiore della Magistratura, il quarto evento sul tema; l'obiettivo era quello di rafforzare il confronto tra il Servizio della Protezione Civile, nelle sue articolazioni e le più alte esperienze magistratuali che si sono misurate – e continuano a farlo ogni giorno – nelle aule di Tribunale sui temi dei grandi eventi straordinari, della responsabilità degli operatori, della gestione del rischio e delle emergenze, della divulgazione delle relative informazioni per farvi fronte.

Dopo aver ascoltato i precedenti interventi, posso affermare che l'obiettivo che ci eravamo posti è stato raggiunto.

Ringrazio, inoltre, i consiglieri Ercole Aprile e Luca Palamara per essersi fatti carico dell'organizzazione dei lavori della giornata di oggi; ringraziamenti che vanno estesi al Dipartimento della Protezione Civile, alla mia collaboratrice, la dottoressa Elettra Rinaldi, e a tutti coloro che hanno contribuito ad individuare il tema su cui oggi ci siamo soffermati: quello dei profili penalistici che circondano l'estesa responsabilità che ricade in capo ai soggetti attivi del Servizio della Protezione Civile. È stata una scelta di opportuno completamento del lavoro che era stato impostato in precedenza; sul piano del metodo esso era stato caratterizzato da un confronto interistituzionale tra la giurisdizione e le altre istituzioni; è, infatti, proprio la prospettiva della responsabilità penale l'ambito nel quale maggiormente si disvelano i problemi da affrontare nell'esercizio della funzione giurisdizionale ed in quello della complessa e ardua attività

riconducibile al sistema policentrico della Protezione Civile.

Sono rimasto particolarmente colpito da quanto rilevato dall'avvocato Altamura, cui pure va il mio ringraziamento – insieme alla Fondazione Cima – per i suoi preziosi contributi; mi riferisco all'accostamento tra la prospettiva dei valutatori internazionali del nostro Sistema di protezione civile, che indicano come il nostro sistema sia tra i migliori al mondo, e quanto emerge dai processi che tristemente conosciamo. Questi raccontano una storia diversa, certamente parziale perché la grande esperienza del nostro Sistema di protezione civile, per fortuna, non confluisce, se non raramente, nei processi penali.

In ogni caso, questa contraddizione stridente colpisce. Quale delle due prospettive prevale? È vera l'una cosa o l'altra attenua quel giudizio positivo? È un interrogativo dalla difficile risposta; del resto, come ha giustamente affermato il consigliere Dovere, se il mondo della colpa è il quadro della complessità, intesa anche come ambivalenza del Sistema, ancor più complicati sono gli aspetti della colpa connessi ai concetti di previsione e gestione delle emergenze e dei rischi, in particolare proprio nella fase di carattere predittivo e precauzionale. Se è vero, com'è vero, che la forza dell'impianto normativo è radicata nella componente previsiva e risiede nella sua capacità di anticipare le conseguenze di ciò che dovrà accadere, va da sé che la debolezza delle disposizioni legislative risulta enfatizzata rispetto a fatti, eventi che non possono per definizione essere esattamente previsti.

Le numerose e diversificate (per tipologia, intensità, danni e conseguenze) emergenze che si manifestano, in ogni parte del territorio italiano non consentono di affidare unicamente e completamente alle disposizioni legislative le scelte di azione in merito agli eventi straordinari ed emergenziali, benché vi sia ampio spazio per un miglioramento della disciplina di legge, ed il Parlamento sia intento a provvedervi, anche grazie al contributo che i tre eventi precedenti hanno fornito al legislatore.

È fondamentale, d'altra parte, quanto sta offrendo il Sistema della protezione civile, come importanti sono le risposte che la giurisdizione si è fatta carico di fornire nel corso degli anni. Sono proprio le relazioni tra questi due sistemi che enfatizzano il ruolo e la funzione della giurisdizione, e non per arretrare rispetto all'esigenza di disporre di un quadro normativo, istituzionale, organizzativo, anche finanziario, adeguato alle sfide che abbiamo di fronte, alle nuove emergenze, alle necessità di fare fronte alle fragilità del nostro Paese. È inesorabile che la giurisdizione,

nell'attuale contesto economico e politico (e tenuto conto della particolare conformazione idrogeologica dell'Italia), è destinata a dover fornire risposte più che in altri settori della giustizia penale.

Questa è la principale ragione per cui il rapporto tra il sistema giustizia e il sistema Protezione Civile, sviluppatosi negli anni, è oggi approdato nella sede del Consiglio Superiore della Magistratura: incrementare lo sviluppo di un confronto che costituisce il ponte tra il giudice e il Pubblico Ministero, che, spesso, loro malgrado si trovano a dover indagare e poi giudicare, coloro che si sono fatti carico di affrontare situazioni di emergenza, di incolumità.

La sentenza relativa alla Commissione Grandi Rischi della Quarta Sezione Penale della Suprema Corte di cassazione costituisce un paradigma della complessità di questo scenario. A mio modo di vedere si palesa come un elemento decisivo non solo per le complicate e nuove questioni giuridiche che dovevano essere affrontate in quel processo (i cui sviluppi sono stati vissuti intensamente dai cittadini della Regione Abruzzo, me compreso) ma perché consente di ampliare l'orizzonte di osservazione dal punto di vista della giurisdizione e dal punto di vista del Servizio di Protezione Civile.

Consentitemi di riportare poche righe, a mio avviso tra le più interessanti di quella sentenza del marzo 2016: *“L'organo della Protezione Civile che provvede a fornire informazioni alla pubblica opinione circa la previsione, l'entità o la natura di paventati eventi rischiosi per la pubblica incolumità, esercita una concreta funzione operativa di prevenzione e di protezione ed è a tal fine tenuto ad adeguare il contenuto della comunicazione pubblica ad un livello ottimale di trasparenza e correttezza scientifica delle informazioni diffuse e ad adattare il linguaggio comunicativo ai canoni della chiarezza oggettiva, comprensibilità ed inequivocità espressiva”*.

Queste parole sono sufficienti a comprendere quanto arduo sia il compito del magistrato – ne ha fornito uno spaccato molto efficace il Procuratore Giuseppe de Falco – di fronte al tema della previsione ed a quello, strettamente connesso, della comunicazione della previsione medesima, specie a fronte del quadro di incertezze scientifiche prima richiamato; tutto ciò a fronte di un orientamento – ormai consolidato – che tende ad anticipare l'obbligo di previsione e di gestione del rischio e, quindi, gli oneri incombenti sul Sistema della protezione civile, già alla fase della comunicazione ai cittadini, con la rischiosa conseguenza di determinare una

gestione dei procedimenti amministrativi e della responsabilità individuale di carattere “difensivo”.

Il giudice si trova, così, a dover valutare l'adeguatezza della comunicazione, la sua completezza, la sua comprensibilità ed inequivocità espressiva. E nessun giudice è stato chiamato mai a fare un'operazione di questo tipo. I cittadini infatti pretendono sempre più che le autorità pubbliche siano informate e, conseguentemente, estendano la comunicazione alla popolazione con esattezza e senza incertezze; talvolta ciò si pretende persino per una banale nevicata, che non è propriamente un evento catastrofico.

Aggiungo, infine, che mi sono chiesto – approfitto qui della presenza di autorevoli consiglieri che poi si occuperanno direttamente di questi temi – come utilizzare questo prezioso lavoro, tutti i profondi contributi raccolti in queste quattro occasioni di confronto.

Innanzitutto, la documentazione delle riflessioni e degli apporti scientifici e culturali di varia natura in questa attività di confronto tra saperi è di per sé un risultato a disposizione – come detto dall'ingegner Curcio – dell'intera società civile complessivamente intesa e non solo degli addetti ai lavori. In secondo luogo, credo sia arrivato il tempo – lo diceva il consigliere Palamara in apertura dei lavori – di promuovere, con la Scuola Superiore della Magistratura, moduli formativi costanti nel tempo, che consentano per ciascuno degli uffici giudiziari italiani di avere una competenza specifica ed approfondita sui temi trattati nel corso dei quattro appuntamenti la cui valenza si estende ben oltre i profili giuridici già regolamentati; pensiamo al tema del risarcimento non già delle vittime dei reati, che seguono percorsi noti e da tempo disciplinati, ma delle vittime delle catastrofi e delle emergenze: un tema relevantissimo, che non ha ancora trovato sistemazione né nella legislazione né tra le pieghe delle pronunce della giurisprudenza.

Oltre alla formazione – ne discutevamo prima con l'ingegner Curcio, il presidente Canzio e il prefetto Gabrielli – forse dovremmo cominciare ad ipotizzare, nel contesto del lavoro consiliare sulla implementazione delle buone pratiche organizzative degli uffici giudiziari italiani, protocolli che consentano di poter adempiere ai doveri che incombono su ciascuno degli attori di questo confronto per poter assolvere agli impegni nel miglior modo possibile. Dunque protocolli di azione e – proponeva il presidente Canzio – linee di coordinamento in caso di eventi imprevedibili, di emergenze.

Quando ci si trovò di fronte al devastante sisma che colpì L'Aquila la notte del 6 aprile 2009 – un evento che paralizzò le funzioni pubbliche di un'intera Regione – si manifestò l'inadeguatezza degli apparati normativi e organizzativi: non si sapeva bene cosa fare, perché i fascicoli del Tribunale dell'Aquila e della Corte d'Appello erano sepolti sotto le macerie. Ecco che, all'interno di quel percorso protocollare, anche in attesa di risposte legislative che iniziano a delinearsi, riveste un ruolo importante il tema del coordinamento degli attori della giurisdizione con il Sistema della protezione civile.

Si tratta di obiettivi prioritari per il Paese su cui lavorare con la stessa passione e con lo stesso interesse che ha caratterizzato questo incontro e tutti quelli che l'hanno preceduto.

Edizioni ETS
Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com
Finito di stampare nel mese di giugno 2017