

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

*Il sistema di protezione civile:
profili organizzativi, poteri ed ipotesi
di responsabilità penale degli operatori*

Atti dell'incontro di studio
organizzato in collaborazione con la
Scuola Superiore della Magistratura
Roma, Scuola di perfezionamento delle Forze di polizia
28-30 maggio 2018



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

Si ringrazia Bianca Ballini per la collaborazione

© Copyright 2019
Edizioni ETS
Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 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 978-884675685-5

Il presente PDF con ISBN 978-884674847-8 è in licenza **CC BY-NC**



INDICE

Saluti

ANGELO BORRELLI	5
-----------------	---

Presentazione

GUGLIELMO LEO	9
---------------	---

Relazioni

<i>Il sistema nazionale di protezione civile: il quadro normativo</i> ROBERTO GIAROLA	15
--	----

<i>Il sistema nazionale di protezione civile: organizzazione e funzioni</i> LUIGI D'ANGELO	39
---	----

<i>Casi e questioni in tema di Protezione civile</i> MARCO ALTAMURA, DAVIDE AMATO, LUCA FERRARIS	49
---	----

<i>Il volto attuale dell'illecito colposo: dovere di diligenza, regole cautelari e principio di precauzione</i> FAUSTO GIUNTA	69
--	----

<i>Una lettura penalistica della valutazione del rischio di competenza della Protezione civile</i> CHIARA PERINI	79
---	----

<i>La comunicazione dei rischi e le responsabilità penali</i> FRANCESCO D'ALESSANDRO	93
---	----

<i>La responsabilità omissiva dei titolari di funzioni di protezione civile tra passato e futuro</i> ALBERTO GARGANI	111
---	-----

<i>L'attività del Sistema di protezione civile per il monitoraggio dei rischi e per la gestione delle emergenze</i> ITALO GIULIVO	123
--	-----

<i>Le massime di esperienza e il ragionamento probatorio</i> GIOVANNI CANZIO	135
---	-----

<i>Standard della condotta doverosa e accertamento della causalità: le insidie della scienza</i> ROCCO BLAIOTTA	143
--	-----

Prassi e cultura del reato colposo. La dialettica tra personalità della responsabilità penale e prevenzione generale 155
MASSIMO DONINI

Postfazione

SALVATORE DOVERE 189

SALUTI

ANGELO BORRELLI
Capo del Dipartimento della Protezione civile

Sono lieto di presentare, a nome del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile, un'occasione di incontro e di studio così importante.

Il Corso, della durata di tre giorni, sul tema «*Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poteri ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori*» è stato organizzato in collaborazione tra la Scuola Superiore della Magistratura ed il Dipartimento della Protezione Civile e si è tenuto a Roma, fra il 28 e il 30 maggio 2018, presso la Scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia, grazie, in particolare, al suo Direttore, il Generale Gennaro Vecchione.

Ritengo opportuno ricordare fin da subito che questo Corso si caratterizza anche per il fatto di essere una tappa di un cammino avviato nel 2011 quando – sempre a Roma, presso la Biblioteca Nazionale Centrale – venne organizzata una giornata di confronto e dibattito tra operatori di protezione civile, scienziati, magistrati e studiosi di diritto, sul tema: «*Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica*».

Tale fu l'interesse su quei temi e forse, ancor più, l'urgenza dei protagonisti di quell'incontro di costituire occasioni del genere, che altri due convegni nazionali ne seguirono: uno a Milano nel 2013 (a Palazzo di Giustizia) e l'altro a Siracusa nel 2015 (presso l'allora Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali).

E per quanto il tema della reciproca conoscenza – della «*contaminazione e interazione dialogica fra mestieri e saperi diversi*» come ebbe modo di dire il Presidente Canzio nella sua relazione al convegno di Siracusa – sia sempre stato evocato in quelle occasioni, solo nel 2016, in occasione di un incontro di studio (in tema di responsabilità penale nelle attività di protezione civile) organizzato dal Dipartimento della Protezione Civile, in collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura, il Vice Presidente Legnini e i Consiglieri Aprile e Palamara, auspicarono l'utilizzo dell'alta formazione e, particolarmente, dei corsi organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura.

E con il supporto e la direzione prima del cons. Guglielmo Leo e poi del cons. Salvatore Dovero – a cui vanno i miei più sentiti ringraziamenti per il lavoro svolto, insieme all'avv. Marco Altamura e all'ing. Luca Ferraris di Fondazione CIMA (nostro Centro di Competenza sul tema della responsabilità in protezione civile) – siamo così arrivati alla realizzazione di questo Corso;

corso che ha visto non solo la partecipazione di Magistrati, ma anche di esponenti qualificati del Servizio Nazionale di Protezione Civile.

Si è così realizzato l'auspicio del Prefetto Franco Gabrielli (primo ispiratore – insieme ai colleghi di Fondazione CIMA – di questo cammino), che nel convegno di Siracusa del 2015 si immaginava, appunto, la prosecuzione di un percorso di contaminazione tra giurisdizione e protezione civile per far comprendere, reciprocamente, la complessità di ogni parte di ciascuno dei due mondi; e ciò persino a prescindere dalla necessità di un intervento legislativo (effettivamente concretizzatosi con la legge delega e, infine, con il Codice della Protezione Civile di cui al decreto legislativo n. 1/2018) poiché, come ben veniva detto in quella occasione, la vera battaglia è di maturità culturale.

Questo Corso dunque – realizzando quello che era il nostro auspicio – si è posto l'obiettivo di aprire il mondo della protezione civile ai magistrati e, nel contempo, aprire quello della giurisdizione agli operatori di protezione civile, affinché i risultati che possono derivare da questa reciproca conoscenza servano, sopra di ogni altra cosa, a migliorare il servizio che ognuno di noi è impegnato a rendere, ai nostri concittadini ed al nostro Paese.

PRESENTAZIONE

GUGLIELMO LEO

*Consigliere della Corte Suprema di Cassazione
Scuola Superiore della Magistratura*

La Scuola Superiore della Magistratura elabora i propri programmi annuali di formazione permanente utilizzando molteplici criteri, e numerosi strumenti, per la selezione degli argomenti da trattare.

Una speciale attenzione è rivolta ai temi emergenti nella giurisdizione (quella penale, nella specie), che poi sono i temi proposti dallo sviluppo della vita sociale e delle attività che la caratterizzano. Il bisogno di formazione dei magistrati risulta particolarmente intenso, in questi casi, poiché spesso si tratta di questioni nuove o controverse, per le quali è irrinunciabile il confronto con altri magistrati, con operatori diversi della giurisdizione, con studiosi dell'accademia, con rappresentanti degli enti istituzionalmente chiamati alla gestione di determinati interessi collettivi. A maggior ragione il confronto si impone per materie, come quella della protezione civile, segnate dal costante ricorso a conoscenze scientifiche ed a tecnologie applicative, dapprima per la gestione del rischio e per l'adozione di regole cautelari, poi per la determinazione di causa e colpa nella produzione di eventi lesivi di invero del rischio medesimo.

In questa prospettiva molti corsi di formazione, nella pur breve storia della Scuola, sono stati organizzati, secondo vari moduli operativi, grazie alla collaborazione con istituzioni universitarie, accademie, scuole di formazione per forze di polizia, ecc.

La riflessione sul tema delle attività di protezione civile si è avviata alcuni anni or sono, certamente sulla spinta del clamore mediatico (e della sostanza problematica) di procedimenti nei quali erano state elevate imputazioni di responsabilità colposa riguardo alla gestione di compiti tipici del Servizio di protezione. Nello stesso senso era stato fruttuoso, per altro, anche l'incontro con funzionari del Dipartimento di protezione civile, o con studiosi della Fondazione CIMA, la cui missione è appunto, e tra l'altro, lo studio dei profili giuridici dell'attività del Dipartimento. La Fondazione si interrogava da tempo sul fondamento della responsabilità configurabile in rapporto ad attività doverose, concernenti rischi non creati dal relativo gestore istituzionale (e spesso indipendenti dall'azione umana), con elevatissimi margini di imprevedibilità e con protocolli di risposta talvolta molto complessi. Da tempo,

in questa prospettiva, veniva studiata una iniziativa di formazione che accomunasse i funzionari ed i tecnici della Protezione civile ad accademici e ad operatori della giurisdizione.

La Scuola riteneva che un bisogno analogo di formazione interdisciplinare fosse riferibile ai magistrati, chiamati non solo ad applicare delicati istituti tipici del diritto e del processo penale, ma spesso, ancor prima, a ricostruire condizioni di fatto e fattori di esigibilità a carattere straordinario, non percepibili attraverso la comune esperienza o mediante una attività probatoria spedita e lineare.

Era emersa insomma la comune necessità di una riflessione sul “rischio penale” connesso alla “gestione del rischio” ambientale o sanitario o comunque riferibile ad eventi calamitosi: una riflessione che appariva tanto più feconda se basata sul confronto tra scienziati del diritto, operatori della giurisdizione, attori della protezione civile.

Programmato nel 2017, il corso denominato “*Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poteri ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori*” è stato tenuto a Roma, presso la sede della Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia, dal 28 al 30 maggio 2018, alla presenza di circa 80 magistrati, e di una decina di funzionari del Dipartimento di protezione civile. L’organizzazione di dettaglio del programma scientifico, ed il coordinamento dei lavori, sono stati affidati dalla Scuola a Salvatore Dovere, consigliere della Corte suprema di cassazione, particolarmente esperto in materia di responsabilità colposa. Anche l’occasione presente è buona per un ringraziamento all’interessato, il quale ha profuso nell’iniziativa molta competenza ed una enorme mole di lavoro.

Un altro sentito ringraziamento deve andare al Capo del Dipartimento di protezione civile, Angelo Borrelli. Non solo il Dipartimento e la già citata Fondazione CIMA hanno partecipato alla programmazione ed alla realizzazione della parte più “tradizionale” del corso, con relazioni di alto livello. Nel pomeriggio della seconda giornata, infatti, l’intera platea dei partecipanti e dei docenti si è trasferita presso la sede centrale del Dipartimento, che ha impegnato tempo e personale al fine di consentire una visita alle sale operative ed alle strutture tecniche. I magistrati hanno dunque potuto constatare di persona la complessità delle risorse impegnate e delle attività richieste al servizio di protezione civile, assistendo al monitoraggio continuo delle attività vulcaniche e sismiche, della situazione atmosferica, della rete di controllo degli incendi, del traffico aereo, del traffico marittimo, ecc.

Al Dipartimento si deve anche l'esistenza stessa del presente volume, posto che – condivisa l'idea che i risultati dell'iniziativa di formazione meritassero una documentazione di dettaglio, utile anche per chi non avesse partecipato – è stato proprio il Dipartimento a reperire le risorse finanziarie necessarie, e soprattutto quelle umane (grazie dunque, in modo particolare, anche agli studiosi della Fondazione CIMA).

Infine, un ringraziamento al generale Gennaro Vecchione, già Direttore della Scuola interforze, ed alla dott. Alessandra Guidi, vice Direttore del Dipartimento della pubblica sicurezza, i quali hanno ospitato i lavori ed arricchito il dibattito con presentazioni non certo rituali.

La preziosa *Postfazione* di Salvatore Dovere rende conto dei contenuti essenziali proposti dai vari Relatori intervenuti durante lo svolgimento dei lavori. Il lettore di questo volume potrà averne un'idea dettagliata attraverso lo studio dei singoli contributi.

Basterà quindi dire, in questa rapida presentazione, che il corso si è aperto con una rassegna, sintetica ma densa, del quadro normativo ed organizzativo che raffigura la Protezione civile. A questo proposito vi sono stati contributi di Roberto Giarola, dell'omonimo Dipartimento (Direttore dell'Ufficio volontariato e risorse del servizio nazionale), e del suo collega Luigi D'Angelo (Direttore operativo per il coordinamento delle emergenze). Nel presente volume si è aggiunto uno studio di Italo Giulivo sui rischi gestiti dalla Protezione civile.

I giuristi della Fondazione CIMA (avv. Marco Altamura, avv. Davide Amato, Prof. Luca Ferraris) si sono assunti il compito di orientare i partecipanti, immediatamente dopo, sui problemi concretamente posti dal servizio, illustrando casi e questioni ove si è posto il tema delle responsabilità eventualmente connesse allo svolgimento dei compiti di protezione.

Con la seconda sessione, la parola è passata ad accademici esperti del diritto penale (ed in particolare del diritto penale della colpa), con una relazione di inquadramento teorico (Fausto Giunta), e di seguito tre contributi capaci di "seguire" il tema della responsabilità dalla fase della *valutazione* dei rischi (Chiara Perini) alla fase della *comunicazione* dei rischi medesimi (Francesco D'Alessandro), infine venendo all'azione di risposta verso gli eventi calamitosi (Alberto Gargani).

L'ultima sessione ha registrato il passaggio verso la dimensione propriamente giudiziale del sindacato penale sulla gestione del rischio, ospitando riflessioni di due esperti magistrati di legittimità sulle tecniche di

accertamento del fatto mediante il ragionamento probatorio fondato su massime di esperienza (Giovanni Canzio) e attraverso il ricorso alle leggi scientifiche per l'identificazione delle serie causali rilevanti per la produzione degli eventi lesivi (Rocco Blaiotta).

Alla relazione conclusiva (Massimo Donini) è rimasto affidato il compito di una riflessione su ciò che potrebbe definirsi il cuore del problema. La sicurezza collettiva esige l'assunzione di responsabilità per la prevenzione o la gestione di eventi calamitosi, che spesso si caratterizzano per la forza soverchiante delle serie causali, per la scarsa prevedibilità del loro innesco e dei loro sviluppi, per la loro indipendenza da un pregresso intervento dei responsabili, per la frequente insufficienza o addirittura l'assenza di tecnologie efficaci di contrasto. V'è da chiedersi se il carattere doveroso e spesso difficoltoso di questo servizio richieda, all'interno delle ordinarie categorie dogmatiche e delle regole vigenti di diritto positivo, una qualche elaborazione particolare dei criteri di attribuzione delle responsabilità individuali. Le implicazioni negative di uno squilibrio non stanno solo in una possibile deriva "difensivistica" della gestione del rischio (che è socialmente dannosa, poiché determina panico, sfiducia, blocco di attività produttive e sociali in genere, progressiva dispersione dell'efficacia degli avvisi). Il problema sta anche, se non soprattutto, in uno dei principi cardine di ogni ordinamento liberale e democratico, cioè quello di colpevolezza: ognuno deve adempiere ai propri "doveri di protezione", sempre più rilevanti in una concezione solidaristica della società, ma nessuno deve essere punito se la sua condotta non è "rimproverabile".

Ebbene, il corso non poteva e non voleva certo dare risposte sintetiche ed univoche ai problemi fin qui sommariamente evocati. Men che meno – come del resto è regola – il corso serviva a suggerire risposte per singole vicende processuali. Ma la Scuola, con i suoi partner in questa specifica iniziativa di formazione, confida d'aver fornito strumenti a chiunque voglia o debba trattare, con la doverosa competenza, temi tanto importanti della vita associata.

RELAZIONI

IL SISTEMA NAZIONALE DI PROTEZIONE CIVILE: IL QUADRO NORMATIVO

ROBERTO GIAROLA

*Direttore Ufficio Volontariato e risorse del servizio nazionale,
Dipartimento della Protezione civile*

Sono stato scelto per illustrare l'evoluzione della normativa in materia di protezione civile poiché, fino a settembre 2017, ho ricoperto per circa quattro anni l'incarico di responsabile dell'Ufficio legislativo del Dipartimento della Protezione Civile e, su incarico del Capo dipartimento, ho coordinato lo specifico gruppo di redazione che ha elaborato le prime bozze e poi curato, fino all'adozione, il nuovo Codice della protezione civile.

Ovviamente non abbiamo la presunzione di commentare e spiegare le norme a chi, legittimamente e professionalmente, le applica ed interpreta quotidianamente. Lo scopo di questa presentazione è, piuttosto, quello di fornire un quadro dell'evoluzione storica che ha portato, nel tempo, a fare alcune scelte che hanno caratterizzato la normativa di protezione civile, unitamente a qualche elemento di contesto che ha influenzato sia il percorso che è stato seguito fino all'adozione della normativa precedente, sia, soprattutto, l'elaborazione del Codice oggi vigente.

Parleremo, quindi, velocemente del modello italiano, perché si è arrivati a questa scelta che il Prefetto Guidi, nel suo precedente intervento, ha descritto: la scelta di un sistema complesso, che vede in campo diversi operatori. Parleremo anche di come questo modello ha retto o non ha retto alla prova del tempo, e, conseguentemente, parleremo anche della sua evoluzione, delle modifiche e delle esigenze di modifica che sono maturate negli anni che ci separano dall'approvazione della prima legislazione organica precedente, avvenuta nel '92, e parleremo, infine, di come nel Codice si è tentato di proporre una chiave di lettura a questa evoluzione.

Il modello italiano

Per affrontare il primo punto è necessario porsi la seguente domanda: ma questa protezione civile, in realtà, che cos'è? Se analizziamo le risposte che più ricorrentemente vengono date a questa domanda, questa è più o meno

costantemente l'articolazione statistica rappresentativa delle tipologie di risposte che vengono fornite:

- Un **organo/corpo/ente** pubblico: **50 %**
- Un'**organizzazione** (pubblica) articolata e complessa: **20 %**
- Un'**associazione di volontari**: **15 %**
- Qualcosa **definito dall'attività svolta**: **15 %**

E quello che salta agli occhi è che quella dimensione sistemica di cui il Prefetto Guidi ci ha parlato non è propriamente colta: se la gran parte delle persone ci risponde parlando della protezione civile come di un soggetto singolo (che poi sia un organo, un corpo e non di un sistema complesso), evidentemente quella dimensione non viene colta. Sottolineo un altro aspetto che ci viene restituito da questa statistica: il riferimento alle associazioni di volontariato identifica, anche in questo caso, la protezione civile come un insieme definito di soggetti che intervengono. Si tende, quindi, a non cogliere la dimensione sistemica, che invece è quella sulla quale è stata costruita la norma (sia quella del 1992, che l'attuale). Per questa ragione, l'articolo 1, comma 1, del Codice (D. Lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018), ha rinnovato la definizione contenuta nella L. n. 225/92, precisandone meglio alcuni aspetti. Anzitutto si è voluto precisare, fin dall'incipit del Codice, che il Servizio nazionale è il sistema che esercita la funzione di protezione civile. La disposizione prosegue descrivendo un sistema articolato, composto da un insieme di competenze, e di attività, preposto ad una serie di funzioni correlate con la tutela della vita, dei beni e quant'altro. È questa, quindi, la scelta che il nostro legislatore ha fatto. L'aveva fatta nel '92, l'ha ribadita nel 2018: la scelta di affidare la responsabilità di questa funzione non ad una singola amministrazione, o ad un soggetto identificato all'interno dell'amministrazione, ovvero ad un determinato livello di governo, bensì di affidarla a un sistema complesso.

Gli eventi che hanno portato alla scelta del modello italiano

Quali sono i motivi, qual è il percorso che ci hanno portato a questa scelta? Non tutti i Paesi, infatti, hanno fatto una scelta analoga. In alcuni Paesi sono state fatte scelte diverse, sono stati identificati dei soggetti che ricoprono questa responsabilità in maniera unitaria e complessiva. Seguiamo un po' la storia di

questa evoluzione e scopriremo che essa è strettamente intrecciata con una serie di eventi che hanno caratterizzato la nostra storia nazionale.

Partiamo proprio da uno di questi: il terremoto del 1908 a Messina. Fu, infatti, quell'evento che innescò il processo che portò alla prima legislazione sulle catastrofi (un termine che, agli esordi, viene utilizzato in maniera un po' imprecisa), che prese forma con la normativa del 1926. La norma già ci offre una fotografia specifica, stabilendo che: *“quando le segnalazioni di un evento giungono al Ministro dei Lavori Pubblici questi ne dà seguito...”*. Il punto è: ci si inizia a preoccupare non nel momento in cui *si verifica l'evento*, ma quando gli organi centrali *vengono a sapere che l'evento si è verificato*. Ovviamente siamo nel 1908, i sistemi di comunicazione sono quelli che sono e ciò spiega una filiera che può attivarsi anche diversi giorni dopo l'accadimento. E questo spiega anche la scelta dell'allocazione della responsabilità di governo che viene attribuita al Ministro dei lavori pubblici. D'altronde, se quello che accade prima non lo posso sapere, e, quindi, non è un mio problema e se anche nel momento del soccorso io posso fare ben poco, visti i tempi di comunicazione, mobilitazione e trasporto degli assetti operativi, allora il mio problema è ricostruire. Per questo è stato naturale – per il legislatore dell'epoca – identificare nel Ministro dei lavori pubblici l'autorità responsabile del contrasto alle catastrofi genericamente intese.

Il tema delle comunicazioni è importante: nelle fotografie dell'epoca sono spesso ritratti marinai della marina russa che, come è noto, furono tra i primi ad intervenire, perché provenivano da una nave che incrociava da quelle parti. I tempi di comunicazione erano tali da giustificare e rendere plausibile che l'attenzione del Governo del Regno si attivasse nel momento in cui esso apprendeva che qualcosa era successo. E mobilitarsi nel giro di diversi giorni o settimane, chiaramente consentiva solo di arrivare, diciamo così, a cose fatte.

Lo sguardo si amplia un po' con l'evoluzione del tempo e con alcuni altri eventi che si verificano in circostanze diverse. Saltiamo un po' di anni e arriviamo all'alluvione di Firenze del 1966. Il consigliere Dovere l'ha opportunamente ricordata nel suo intervento, sottolineandone alcune caratteristiche peculiari. Si tratta di un'alluvione che si verifica in un'epoca in cui i mezzi di comunicazione hanno subito una grande evoluzione dal 1908 e, infatti, di quell'evento si ha percezione esattamente *mentre* sta accadendo. Questa contemporaneità influisce a tal punto che, mentre ancora l'evento si sta consumando si mobilita una spontanea risposta di solidarietà – quella dei cosiddetti *“angeli del fango”*: persone che, non solo dall'Italia, ma da tutto il

mondo, anche per il valore unico che il patrimonio culturale della città di Firenze rivestiva e riveste nel panorama internazionale, si mobilitano e accorrono a Firenze per aiutare e dare una mano agli interventi di emergenza. Quindi dall'occuparsi solo della ricostruzione (perché, tanto, quello che è successo, è successo), l'alluvione di Firenze ci spinge ad ampliare il nostro ambito di attenzione. Questo evento e ciò che si verifica ci porta, necessariamente, anche ad affrontare il tema del soccorso, un momento nel quale si può e si deve intervenire.

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

Sempre proseguendo in questa carrellata nel tempo, arriviamo ad un'altra pietra miliare della storia nazionale: il terremoto del 1980. Bisogna ricordare che la legge del '70 non era tutta immediatamente operativa nelle sue innovazioni. Essa, infatti, richiedeva un regolamento di attuazione che avrebbe individuato, specificato e allocato competenze e responsabilità. Un regolamento che, tuttavia, passano gli anni e non viene adottato. Nel 1980 questo regolamento è ancora mancante. Questo evento drammatico ebbe una caratteristica peculiare: se, infatti, le attività di soccorso e la mobilitazione furono sicuramente massicce, altrettanto sicuramente non furono tempestive. La mancanza di un collegamento tra le informazioni scientifiche, pur disponibili ma non integrate stabilmente nel sistema di protezione civile, e i centri decisionali responsabili della mobilitazione dei soccorsi fece sì che, giunta in termini molto generici la notizia del terremoto, le risorse e i mezzi di soccorso furono mobilitati e inviati verso la zona colpita, ma, avvicinandosi ad essa, iniziarono a trovare situazioni di crollo e danneggiamento, persone bisognose di aiuto, e, ragionevolmente, si fermarono ad operare. Questo accadde poiché non avevano la visione esatta di dove fosse l'epicentro e, quindi, le zone più colpite furono raggiunte con

ritardo. Un ritardo che, sicuramente, influì sul numero delle vittime che, in caso di terremoto, è una variabile molto collegata con la tempestività dell'intervento.

Anche da questo evento, quindi, si apprende un insegnamento: mobilitarsi solo al momento in cui si verifica una calamità, intervenire in maniera tempestiva con i mezzi di soccorso, non è efficace se non c'è la capacità di avere una visione di quello che è accaduto, dello scenario che un determinato fenomeno naturale può provocare in un territorio specifico. Di lì a poco venne adottato il regolamento attuativo della norma dell'80, che mancava. Il provvedimento che risale – non casualmente, come abbiamo visto – al 1981, per la prima volta parla anche dei temi previsionali, dell'individuazione delle cause dei possibili eventi.

Proseguiamo e arriviamo alle evoluzioni ulteriori che ci portano sino alla legge 225: ricordiamo i tragici fatti di Vermicino. Le immagini televisive di quel dramma (che fu oggetto della prima 'diretta' non-stop della RAI) rendono bene l'impressione del caos in cui si sviluppò l'intervento di soccorso. Fu un intervento molto complesso, nel quale confluirono molteplici risorse, si cercarono affannosamente soluzioni spaziando in vari campi, dall'ingegneria all'acrobazia. Ciò che si coglie guardando quelle immagini è la percezione del fatto che oltre a un intervento di ricostruzione efficace, oltre a un intervento di soccorso efficace, oltre alla capacità di prevedere e avere, nei limiti che la scienza consente, una visione di quelli che possono essere gli eventi che potranno accadere, serve ancora qualcos'altro. Serve una capacità organizzativa precedentemente pianificata, che può influire sulla efficacia delle misure di soccorso. Siamo finalmente arrivati alla prevenzione. Non è detto la catastrofe si possa evitare, ma, sicuramente, si può prevenire e i suoi effetti si possono mitigare con un'organizzazione appropriata. Questo ci porta alla legge 225 del 1992, che è la *pietra angolare* sulla quale il sistema di protezione civile italiano, per come lo conosciamo, si è costruito e sviluppato. Una norma che parla, appunto, di un ciclo di attività: la previsione, la prevenzione, l'intervento d'emergenza e il superamento dell'emergenza.

Ma il nostro *excursus* storico non è terminato. Da questa legge, che è del '92, una serie di ulteriori eventi non solo hanno provocato una serie di modifiche che sono state, successivamente, integrate nella disposizione originaria, ma hanno anche segnato, in qualche modo, la strada che ci avrebbe portato fino al nuovo Codice del 2018. Ricordiamo, allora, l'alluvione del Piemonte del '94, quelle del Friuli e della Versilia del '96, il sisma in Umbria e Marche del '97, le

colate di fango di Sarno e di altri paesi della provincia di Salerno e di Caserta del '98 e, infine, l'alluvione di Soverato del 2000.

Perché li abbiamo messi insieme? Perché sono tutti eventi che, oltre a essersi verificati in un tempo molto concentrato, hanno prodotto nel sistema, il consolidamento di una stessa valutazione: la risposta alla domanda “come è possibile rendere più efficace l'intervento?” Se, infatti, il sistema era stato definito nel '92 e si era detto che si sarebbe dovuto occupare di tutta la filiera integrale (dalla previsione al superamento dell'emergenza), cosa mancava ancora? Nella legge 225 del 1992 erano, infatti, già identificate le funzioni dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, ma solo in una forma generica. Questi eventi che abbiamo ricordato insieme richiamarono l'attenzione sul fatto che l'efficacia della risposta dipende dalla capacità del territorio di essere consapevole della sua condizione e, quindi, di attivarsi per una prima immediata risposta in maniera qualificata e coerente con le procedure di coordinamento nazionale.

A valle di questa serie di eventi vennero pensate e introdotte alcune norme che si sono di lì a poi stratificate. Innanzitutto il decreto legislativo n. 112 del '98, attuativo della cosiddetta “riforma Bassanini”, altresì detta la riforma del federalismo amministrativo, che trasferisce competenze e funzioni statali alle regioni, alle province e ai comuni. Nell'articolo 108 del decreto legislativo 112/98, le funzioni genericamente attribuite dalla legge 225 ai diversi livelli di governo del territorio, vengono specificate con un livello di precisazione decisamente maggiore rispetto alla legislazione precedente.

Ci sono poi due altre norme importanti, sempre scaturite da quella serie di eventi: si tratta delle leggi n. 267 del 1998 e n. 365 del 2000, adottate dopo gli eventi di Sarno e dopo quelli di Soverato, e che, da allora, nel gergo degli operatori di protezione civile portano il nome di queste catastrofi. Quegli eventi, infatti, verificatisi a distanza di pochissimo tempo, innescarono una riflessione importante, e dagli esiti sicuramente dirompenti, su un settore specifico e cruciale delle tematiche previsionali: quello delle previsioni meteorologiche applicate agli eventi di protezione civile. In quei provvedimenti furono, infatti, inseriti alcuni dispositivi, in parte prefigurati anche nella normativa del '98, che hanno avviato e sviluppato l'integrazione e la crescita delle capacità meteo-previsionali applicate e che, di fatto, ci hanno condotto ai moderni sistemi nazionali di allertamento. Si tratta di passaggi legislativi chiave che ci hanno portato a un passo da ciò che troverà completa attuazione a brevissimo, dopo che, con la legge di bilancio dell'anno scorso, è stata,

finalmente, prevista anche in Italia la costituzione di un'agenzia, denominata Italia Meteo, che dovrà mettere a rete tutte le competenze e le attività che operano in questo settore, oggi disseminate in una miriade di enti, amministrazioni, strutture operative e di ricerca.

Da ultimo ricordiamo la Legge Costituzionale n. 3 del 2001, la riforma del Titolo Quinto della nostra Carta fondamentale. Seguendo la coerenza del ragionamento che ci porta a comprendere che un intervento centralizzato deve necessariamente evolvere verso un intervento che diventa essenziale ed efficace nella misura in cui parte e si radica nel territorio, la modifica del Titolo Quinto non solo introduce in Costituzione il termine *protezione civile*, precedentemente non presente, ma la colloca al terzo comma dell'articolo 117, cioè tra le materie a potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni. Questo passaggio segna chiaramente, e in modo stabile, una prospettiva coerente con l'evoluzione che abbiamo sommariamente descritto.

Se fino ai primi anni '90 al verificarsi di drammatici ed estremamente impattanti eventi ha quasi sempre corrisposto un "salto" normativo, a quest'ultima serie di eventi, invece, piuttosto che nuovi "salti" ha corrisposto un processo progressivo di approfondimento e consolidamento del medesimo concetto: quello dell'accrescimento della funzione dei territori in tutta la filiera di protezione civile.

Anche nella seconda metà degli anni 2000, tuttavia, assisteremo alla ricorrenza di modifiche normative: Si tratterà, però, di disposizioni non più facilmente inquadrabili in una prospettiva progressiva, come quelle esaminate finora, ma di norme puntuali, disseminate in contesti normativi diversi, non più necessariamente conseguenti a uno specifico evento calamitoso. Ciò rende il quadro più ricco ma sicuramente più complesso, perché suddiviso e sparpagliato.

La performance del modello italiano alla prova dei fatti

Questa veloce carrellata ci dice per quale motivo la scelta del Servizio nazionale è stata fatta e cioè la valutazione dell'impatto dei rischi sul territorio, l'esigenza di un intervento che è per sua natura complesso, e anche l'evoluzione nata in senso positivo dall'esperienza degli errori fatti o delle soluzioni migliorative che si potevano adottare. Tutto questo ci ha portato alla scelta del modello del Servizio nazionale.

Ma questo Servizio nazionale, identificato nel '92 e poi integrato e arricchito nel corso degli anni, come si è comportato alla prova dei fatti? Per affrontare questo interrogativo dobbiamo spostare la nostra attenzione dal mondo della protezione civile al mondo in generale. Come è cambiato il contesto nel quale l'azione di protezione civile si inquadra? Quali sono le caratteristiche fondamentali di questa evoluzione e come l'evoluzione della concezione e della legislazione di protezione civile hanno saputo stare al passo?

Consideriamo solo un brevissimo passaggio della legge del '26 per evidenziare come è cambiata anche la funzione dell'operatore di protezione civile:

Appena il Ministro per i lavori pubblici abbia assunto nella zona colpita la direzione dei servizi di soccorso... [...].

Dallo stesso momento svolgeranno la loro azione secondo gli ordini del Ministro.

(Art. 12 del Regio Decreto Legge n. 2389 del 9 dicembre 1926)

Quando sia ritenuto necessario od opportuno inviare per mare i soccorsi destinati alla zona colpita da disastri tellurici o di altra natura, il Ministro per i lavori pubblici può requisire qualsiasi nave, rimorchiatore o galleggiante.

La requisizione è fatta per mezzo dell'autorità portuale del luogo, ove si trova la nave. Il verbale della requisizione è dall'autorità suddetta trasmesso al Ministero delle comunicazioni (direzione generale della marina mercantile) per le pratiche relative alla liquidazione del compenso di requisizione che farà carico al bilancio del Ministero dei lavori pubblici.

(Art. 30 del Regio Decreto Legge n. 2389 del 9 dicembre 1926)

La norma del '26 era davvero drastica. Dal momento in cui il Ministro dei lavori pubblici si insedia nella zona colpita tutti operano secondo "gli ordini del Ministro": come dire, non c'è molto da discutere, su coordinamento, assetti, competenze, responsabilità. La disposizione è molto chiara. Questo era il mondo del 1926. Poi il mondo cambia, facciamo un passaggio intermedio e arriviamo all'84, quindi non proprio vicinissimi a noi. Di seguito riportiamo un estratto di un'ordinanza relativa al bradisismo di Pozzuoli:

VISTO l'estratto: verbale della riunione, tenutasi in data 15 novembre 1984, della predetta Commissione dal quale si rileva che, per la sua collocazione al centro della struttura vulcanica attiva dei Campi Flegrei, la città di Pozzuoli si trova esposta al pericolo di essere investita direttamente da eruzioni vulcaniche che possono verificarsi

nell'area. Si tratta d'un rischio potenziale permanente, indipendente dalla situazione d'emergenza connessa all'attuale crisi bradisismica.

*ACQUISITO, nelle vie brevi, il parere del sindaco di Pozzuoli;
RAVVISATA la necessità di adottare le misure in questione;
AVVALENDOSI dei poteri conferitigli ed in deroga ad ogni contraria norma;*

...tutte le concessioni edilizie sono annullate ed è fatto divieto di concederne nel futuro...

Tutti gli edifici considerati da demolire, in base allo studio effettuato dal Gruppo di consulenza dell'Università di Napoli [...] dovranno essere demoliti e non riedificati.

(Ordinanza del Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile 438/FPC/ZA del 10 dicembre 1984)

Vi invito a considerare alcune delle premesse, dove si dice che “*visto l'estratto verbale*” di una riunione del comitato che si è riunito su questo argomento, “*acquisito nelle vie brevi il parere del sindaco*” (il che significa, più o meno, con una telefonata, “*avvalendosi dei poteri conferiti e in deroga a ogni contraria norma*” (io, purtroppo, come responsabile dell'ufficio legislativo del Dipartimento della protezione civile non ho potuto mai più utilizzare questa frase: mi sarebbe piaciuto moltissimo, ma non è più nella nostra disponibilità), tutto ciò premesso l'ordinanza stabilisce che tutte le concessioni edilizie in essere sono annullate e che tutti gli edifici considerati da demolire in base allo studio di quel comitato sono da demolire. In disparte ogni considerazione sull'effettiva efficacia di un provvedimento del genere, l'attenzione va richiamata sul fatto che sia stato ragionevole pensare di poter scrivere una cosa del genere. Questa ordinanza fotografava un mondo dove questo genere di autorità e l'esercizio dell'autorità in questo modo era ancora comprensibile. Oggi, invece, noi siamo in un mondo più complesso, come descritto di seguito (siamo nel 2015):

5. Stato di emergenza e potere di ordinanza.

Al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), ovvero nella loro imminenza, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, su sua delega, di un Ministro con portafoglio o del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri segretario del Consiglio, formulata anche su richiesta del Presidente della regione interessata e comunque acquisita l'intesa, delibera lo stato d'emergenza, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con specifico riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e disponendo in ordine all'esercizio del potere di ordinanza. La delibera individua le risorse finanziarie destinate ai primi interventi di emergenza nelle more della ricognizione in ordine agli effettivi ed indispensabili fabbisogni da parte del Commissario delegato e autorizza la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali istituito ai sensi del comma 5-quinquies, individuando nell'ambito dello stanziamento complessivo quelle finalizzate alle attività previste dalla lettera a) del comma 2. Ore il Capo del Dipartimento della protezione civile verifica che le risorse finalizzate alle attività di cui alla lett. a) del comma 2, risultino o siano in procinto di risultare insufficienti rispetto agli interventi da porre in essere, presenta tempestivamente una relazione motivata al Consiglio dei Ministri, per la conseguente determinazione in ordine alla necessità di integrazione delle risorse medesime. La revoca dello stato d'emergenza per venir meno dei relativi presupposti è deliberata nel rispetto della procedura dettata per la delibera dello stato d'emergenza (17) (18) (19).

1-bis. La durata della dichiarazione dello stato di emergenza non può superare i 180 giorni prorogabile per non più di ulteriori 180 giorni (20).

2. Per l'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza dichiarato a seguito degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), si provvede anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e secondo i criteri indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Le ordinanze sono emanate, acquisita l'intesa delle regioni

territorialmente interessate, dal Capo del Dipartimento della protezione civile, salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione dello stato di emergenza di cui al comma 1. L'attuazione delle ordinanze è curata in ogni caso dal Capo del Dipartimento della protezione civile. Fermo restando quanto previsto al comma 1, con le ordinanze si dispone, nel limite delle risorse disponibili, in ordine:

- a) all'organizzazione ed all'effettuazione dei servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione interessata dall'evento;
 - b) al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di rete strategiche, entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili;
 - c) alla realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo strettamente connesso all'evento, entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili e comunque finalizzate prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità;
 - d) alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e dal patrimonio edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con la medesima o altra ordinanza;
 - e) all'avvio dell'attuazione delle prime misure per far fronte alle esigenze urgenti di cui alla lettera d), entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili e secondo le direttive dettate con delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Regione interessata (21).
- 2-bis. Le ordinanze di cui al comma 2 sono trasmesse per informazione al Ministro con portafoglio delegato ai sensi del comma 1 ovvero al Presidente del Consiglio dei Ministri. Le ordinanze emanate entro il trentesimo giorno dalla dichiarazione dello stato di emergenza sono immediatamente efficaci e sono altresì trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze perché comunicati gli esiti della loro verifica al Presidente del Consiglio dei Ministri. Successivamente al trentesimo giorno dalla dichiarazione dello stato di emergenza le ordinanze sono emanate previo concerto del Ministero dell'economia e delle finanze, limitatamente ai profili finanziari (22).

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, può emanare altresì ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose. Le predette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri, qualora non siano di diretta sua emanazione (23).

4. Il Capo del Dipartimento della protezione civile, per l'attuazione degli interventi previsti nelle ordinanze di cui al comma 2, si avvale delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, di cui agli articoli 6 e 11, coordinandone l'attività e impartendo specifiche disposizioni operative. Le ordinanze emanate ai sensi del comma 2 individuano i soggetti responsabili per l'attuazione degli interventi previsti ai quali affidare ambiti definiti di attività, identificati nel soggetto pubblico ordinariamente competente allo svolgimento delle predette attività in via prevalente, salvo motivate eccezioni. Qualora il Capo del Dipartimento si avvalga di commissari delegati, il relativo provvedimento di delega deve specificare il contenuto dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio. I commissari delegati sono scelti, tranne motivate eccezioni, tra i soggetti per cui la legge non prevede alcun compenso per lo svolgimento dell'incarico. Le funzioni del commissario delegato cessano con la scadenza dello stato di emergenza. I provvedimenti adottati in attuazione delle ordinanze sono soggetti ai controlli previsti dalla normativa vigente (24).

4-bis. Per l'esercizio delle funzioni loro attribuite ai sensi del comma 4, non è prevista la corresponsione di alcun compenso per il Capo del Dipartimento della protezione civile e per i commissari delegati, ove nominati tra i soggetti responsabili titolari di cariche elettive pubbliche. Ove si tratti di altri soggetti e ne ricorrano i requisiti, ai commissari delegati e ai soggetti che operano in attuazione delle ordinanze di cui al comma 2 si applica l'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; il compenso è commisurato proporzionalmente alla durata dell'incarico, nel limite del parametro massimo costituito dal 70 per cento del trattamento economico previsto per il primo presidente della Corte di cassazione (25).

4-ter. Almeno dieci giorni prima della scadenza del termine di cui al comma 1-bis, il Capo del Dipartimento della protezione civile emana, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, apposita ordinanza volta a favorire e regolare il subentro dell'amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi, conseguenti all'evento, che si rendono necessari successivamente alla scadenza del termine di durata dello stato di emergenza. Fermo in ogni caso l'inderogabilità dei vincoli di finanza pubblica, con tale ordinanza possono essere altresì emanate, per la durata massima di sei mesi non prorogabile e per i soli interventi connessi all'evento, disposizioni derogatorie a quelle in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi (26).

4-quater. Con l'ordinanza di cui al comma 4-ter può essere individuato, nell'ambito dell'amministrazione pubblica competente a coordinare gli interventi, il soggetto cui viene intestata la contabilità speciale appositamente aperta per l'emergenza in questione, per la prosecuzione della gestione operativa della stessa, per un periodo di tempo determinato ai fini del completamento degli interventi previsti dalle ordinanze adottate ai sensi dei commi 2 e 4-ter. Per gli ulteriori interventi da realizzare secondo le ordinarie procedure di spesa con le disponibilità che residuano alla chiusura della contabilità speciale, le risorse ivi giacenti sono trasferite alla regione o all'ente locale ordinariamente competente ovvero, ove si tratti di altra amministrazione, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione (27).

4-quinquies. Il Governo riferisce annualmente al Parlamento sulle attività di protezione civile riguardanti le attività di previsione, di prevenzione, di mitigazione del rischio e di pianificazione dell'emergenza, nonché sull'utilizzo del Fondo per la protezione civile e del Fondo per le emergenze nazionali (28).

5. Le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate.

5-bis. Ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, i Commissari delegati titolari di contabilità speciali, ai sensi degli articoli 60 e 61 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e dell'articolo 333 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, rendicontano, entro il quarantesimo giorno (29) dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o del loro incarico, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'intervento delegato, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa, secondo uno schema da stabilire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente comma. Il rendiconto contiene anche una sezione dimostrativa della situazione analitica dei crediti, distinguendo quelli certi ed esigibili da quelli di difficile riscossione, e dei debiti derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate assunte a qualsiasi titolo dai commissari delegati, con l'indicazione della relativa scadenza. Per l'anno 2008 va riportata anche la situazione dei crediti e dei debiti accertati al 31 dicembre 2007. Nei rendiconti vengono consolidati, con le stesse modalità di cui al presente comma, anche i dati relativi agli interventi delegati dal commissario ad uno o più soggetti attuatori. I rendiconti corredati della documentazione giustificativa, nonché degli eventuali rilievi sollevati dalla Corte dei conti, sono trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-Ragionerie territoriali competenti, all'Ufficio del bilancio per il riscontro di regolarità amministrativa e contabile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché, per conoscenza, al Dipartimento della protezione civile, alle competenti Commissioni parlamentari e al Ministero dell'Interno. I rendiconti sono altresì pubblicati nel sito internet del Dipartimento della protezione civile. Le ragionerie territoriali inoltrano i rendiconti, anche con modalità telematiche e senza la documentazione a corredo, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'ISTAT e alla competente sezione regionale della Corte dei conti. Per l'omissione o il ritardo nella rendicontazione si applica l'articolo 337 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827. Al fine di garantire la trasparenza dei flussi finanziari e della rendicontazione di cui al presente comma sono vietati girofondi tra le contabilità speciali. Il presente comma si applica anche nei casi di cui al comma 4-quater (30).

5-ter. In relazione ad una dichiarazione dello stato di emergenza, i soggetti interessati da eventi eccezionali e imprevedibili che subiscono danni riconducibili all'evento, compresi quelli relativi alle abitazioni e agli immobili sedi di attività produttive, possono fruire della sospensione o del differimento, per un periodo fino a sei mesi, dei termini per gli adempimenti e i versamenti dei tributi e dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali. La sospensione ovvero il differimento dei termini per gli adempimenti e per i versamenti tributari e contributivi sono disposti con legge, che deve assicurare piena corrispondenza, anche dal punto di vista

temporal, tra l'onere e la relativa copertura finanziaria, e disciplinati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri nonché, per quanto attiene ai versamenti contributivi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Il diritto è riconosciuto, esclusivamente in favore dei predetti soggetti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. La sospensione non si applica in ogni caso agli adempimenti e ai versamenti da porre in essere in qualità di sostituti d'imposta, salvi i casi nei quali i danni impediscono l'ordinaria effettuazione degli adempimenti. In ogni caso le ritenute effettuate sono versate. Gli adempimenti di cui al presente comma scaduti nel periodo di sospensione sono effettuati entro il mese successivo alla data di scadenza della sospensione; i versamenti sono effettuati a decorrere dallo stesso mese in un numero massimo di ventiquattro rate di pari importo (31).

5-quater. A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, la Regione può elevare la misura dell'imposta regionale di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita (32).

5-quinquies. Agli oneri connessi agli interventi conseguenti agli eventi di cui all'articolo 2, relativamente ai quali il Consiglio dei Ministri delibera la dichiarazione dello stato di emergenza, si provvede con l'utilizzo delle risorse del Fondo per le emergenze nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione civile. Per il finanziamento delle prime esigenze del suddetto Fondo è autorizzata la spesa di 5 milioni di euro per l'anno 2013. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 142, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 1991, n. 195, come determinate dalla tabella C della legge 24 dicembre 2012, n. 228. A decorrere dall'anno finanziario 2014, la dotazione del Fondo per le emergenze nazionali è determinata annualmente, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Sul conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al termine di ciascun anno, dovranno essere evidenziati, in apposito allegato, gli utilizzi delle risorse finanziarie del «Fondo per le emergenze nazionali». Qualora sia utilizzato il fondo di cui all'articolo 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il fondo è reintegrato in tutto o in parte, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, mediante riduzione delle voci di spesa rimodulabili indicate nell'elenco allegato alla presente legge. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuati l'ammontare complessivo delle riduzioni delle dotazioni finanziarie da operare e le voci di spesa interessate e le conseguenti modifiche degli obiettivi del patto di stabilità interno, tali da garantire la neutralità in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Anche in combinazione con la predetta riduzione delle voci di spesa, il fondo di cui all'articolo 28 della legge n. 196 del 2009 è corrispondentemente reintegrato, in tutto o in parte, con le maggiori entrate derivanti dall'aumento, deliberato dal Consiglio dei Ministri, dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante di cui all'allegato 1 del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. La misura dell'aumento, comunque non superiore a cinque centesimi al litro, è stabilita, sulla base della deliberazione del Consiglio dei Ministri, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane in misura tale da determinare maggiori entrate corrispondenti, tenuto conto dell'eventuale ricorso alla modalità di reintegro di cui al secondo periodo all'importo prelevato dal fondo di riserva. Per la copertura degli oneri derivanti dalle disposizioni di cui al successivo periodo, nonché dal differimento dei termini per i versamenti tributari e contributivi disposti ai sensi del comma 5-ter, si provvede mediante ulteriori riduzioni delle voci di spesa e aumenti dell'aliquota di accisa di cui al del terzo, quarto e quinto periodo. In presenza di gravi difficoltà per il tessuto economico e sociale derivanti dagli eventi calamitosi che hanno colpito i soggetti residenti nei comuni interessati, ai soggetti titolari di mutui relativi agli immobili distrutti o inagibili, anche parzialmente, ovvero alla gestione di attività di natura commerciale ed economica svolta nei medesimi edifici o comunque compromessa dagli eventi calamitosi può essere concessa, su richiesta, la sospensione delle rate, per un periodo di tempo circoscritto, senza oneri aggiuntivi per il mutuatario. Con ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, le risorse di cui al primo periodo sono destinate, per gli interventi di rispettiva competenza, alla Protezione civile ovvero direttamente alle amministrazioni interessate. Lo schema del decreto di cui al terzo periodo, corredato della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, è trasmesso alle Camere per l'espressione, entro venti giorni, del parere delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere, il decreto può essere comunque adottato (33) (34).

5-sexies. Il Fondo di cui all'articolo 28 del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1966, n. 1142, può intervenire anche nei territori per i quali è stato deliberato lo stato di emergenza ai sensi del comma 1 del presente articolo. A tal fine sono conferite al predetto Fondo le disponibilità rivenienti dal Fondo di cui all'articolo 5 della legge 31 luglio 1997, n. 261. Con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto della disciplina comunitaria, sono individuate le aree di intervento, stabilite le condizioni e le modalità per la concessione delle garanzie, nonché le misure per il contenimento dei termini per la determinazione della perdita finale e dei tassi di interesse da applicare ai procedimenti in corso (35) (36).

5-septies. A decorrere dal 1° gennaio 2015, il pagamento degli oneri di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari, attivati sulla base di specifiche disposizioni normative a seguito di calamità naturali, è effettuato direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, che provvede, con la medesima decorrenza, al pagamento del residuo debito mediante utilizzo delle risorse iscritte, a legislazione vigente, nei pertinenti capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze nonché di quelle versate all'entrata del bilancio dello Stato ai sensi del presente comma. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, si provvede all'individuazione dei mutui e dei prestiti obbligazionari di cui al primo periodo. Le risorse finanziarie iscritte nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri e destinate, nell'esercizio finanziario 2014, al pagamento di mutui e dei prestiti obbligazionari, al netto di quelle effettivamente necessarie per le predette finalità, affluiscono al Fondo per le emergenze nazionali di cui al comma 5-quinquies del presente articolo. Al Fondo per le emergenze nazionali affluiscono altresì le disponibilità per le medesime finalità non impegnate nell'esercizio finanziario 2013 e le risorse derivanti dal disimpegno di residui passivi, ancorché perenti, per la parte non più collegata a obbligazioni giuridiche vincolanti, relative a impegni di spesa assunti per il pagamento di mutui e di prestiti obbligazionari, iscritte nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, al netto della quota da versare all'entrata del bilancio dello Stato necessaria al pagamento delle rate di mutuo attivate con ritardo rispetto alla decorrenza della relativa autorizzazione legislativa di spesa, da indicare nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al secondo periodo del presente comma. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (37) (38).

6. Le ordinanze emanate ai sensi del presente articolo sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, nonché trasmesse ai sindaci interessati affinché vengano pubblicate ai sensi dell'articolo 47, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (39) (40).

6-bis. La tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo avverso le ordinanze adottate in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi del comma 1 e avverso i conseguenziali provvedimenti commissariali nonché avverso gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emananti ai sensi dei commi 2 e 4 è disciplinata dal codice del processo amministrativo (41).

(Art. 5 della legge n. 225/1992 – mancano le 24 note....)

O, meglio, prima dell'adozione del Codice eravamo in questo mondo: qui sopra è riprodotto l'articolo 5 della legge n. 225/92: ovviamente è un esercizio solo grafico, poiché il testo, che tiene conto di tutte le modifiche apportate tra il 1992 e il 2018, quando è stato adottato il Codice, per essere riprodotto in poche pagine diventa del tutto illeggibile. L'articolo 5, che disciplinava il potere di ordinanza e, quindi, il cuore dell'azione di protezione civile, è stato modificato 24 volte. E queste modifiche hanno risentito, a loro volta, di momenti storici diversi, in un percorso di ampliamento e compressione del ruolo della protezione civile su cui poi torneremo, e quindi non sempre offrono un quadro coerente. Ne cito solo una, relativa a questo provvedimento-chiave della capacità di risposta all'emergenza. Una delle modifiche apportate diceva che l'emergenza nazionale è quella circostanza che deve essere fronteggiata con "immediatezza d'intervento". Immediatezza è una parola con un preciso significato. Un'altra modifica apportata a breve distanza specificava che per dichiarare l'emergenza il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto avere una chiara rappresentazione della situazione, che gli consentisse di determinare la quantificazione finanziaria delle risorse da mettere a disposizione. È chiaro che le due cose, insieme, non si prendono.

Questa riflessione mi consente di aprire un tema su cui torneremo anche dopo: negli ultimi 25 anni non è solo il sistema di protezione civile ad essere cambiato, è cambiato anche l'ordinamento, in generale. Ecco tre esempi di come la normazione in settori chiave si è venuta ampliando, in questi anni:

- **Trattamento dei dati personali** - D.lgs. 196/03
 - 186 articoli (+ 313%)
 - 9 allegati e una tavola di corrispondenze
 - 29 modifiche normative in 15 anni (**1,9/anno**)

previgente: L. 675/1996

 - 45 articoli
 - 10 modifiche normative in 7 anni (**1,4/anno**)

- **Tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro** - D.lgs. 81/08
 - 306 articoli (+ 212%)
 - 52 allegati
 - 24 modifiche normative in 10 anni (**2,4/anno**)

previgente: D. Lgs. 626/1994

 - 98 articoli
 - 28 allegati

- 13 modifiche normative in 14 anni (**0,9/anno**)
- **Codice dei beni culturali e del paesaggio** - D.lgs. 42/04
 - 184 articoli (**+10%**)
 - 2 allegati
 - 18 modifiche in 14 anni (**1,3/anno**)

previgente: D. Lgs. 490/1999

 - 166 articoli
 - 1 allegato
 - Nessuna modifica (era un testo unico, peraltro durato solo 5 anni)

Ho richiamato tre normative: la tutela del trattamento dei dati personali, la tutela della salute e sicurezza e il Codice dei Beni Culturali. Sono tutti e tre temi che, in occasione di una gestione emergenziale, vengono potentemente in campo. Tutti temi sui quali, in emergenza, bisogna trovare soluzioni lineari ed efficaci e in tempi molto rapidi. Formulo questa riflessione come una richiesta di comprensione, rispetto alla difficoltà che comporta, per noi operatori di protezione civile, disciplinare in forma chiara e diretta temi che forse così chiari e così diretti nell'ordinario non sono. Considerate, in particolare, il numero e la frequenza delle modifiche alle quali queste normative sono state sottoposte e, da questo, proiettate la difficoltà di disciplinarne la gestione in caso di emergenza, posto che, più o meno ad ogni emergenza, il quadro di riferimento risulta modificato rispetto alla precedente.

Quando abbiamo presentato sul territorio il lavoro preparatorio al Codice, la richiesta unanime era: dovete dire con chiarezza chi fa che cosa. A questa richiesta noi abbiamo sempre risposto che se tutto l'ordinamento del nostro paese in tutti i settori chiave fosse così chiaro e lineare da essere evidente chi fa che cosa e questa lacuna ci fosse solo nel settore della protezione civile, sicuramente noi avremmo avuto un grave problema. Ma pretendere che il sistema di protezione civile diventi la soluzione di situazioni che, in ordinario, tale chiarezza e linearità non ce l'hanno, forse era una richiesta eccessiva.

L'esigenza di adattarsi a un ordinamento che cambiava di continuo e, di continuo, si ampliava, ha portato a una serie di cambiamenti. La legge n. 225/92, nella versione originaria, non prevedeva una durata massima dello stato di emergenza. Ciò ha portato, in alcuni casi, al protrarsi di emergenze per molti anni. Il caso della laguna di Orbetello, qui di seguito menzionato, è uno dei più significativi:

DA UN ESTREMO ALL'ALTRO

- **Prima del 2012**
Durata media dello stato di emergenza: ___ anni
L'emergenza più lunga:
interventi per fronteggiare l'inquinamento della laguna di Orbetello:
 - **Inizio:** aprile 1993
 - **Fine:** dicembre 2012
 - **Durata 19 anni**

- **Dopo il 2012**
Durata dello SdE:
 - **60 + 40 giorni** (DL 59/12)
 - **90 + 60 giorni** (L 100/12 di conv.)
 - **180 + 180 giorni** (DL 93/13, conv. L 119/13)
 - **12 + 12 mesi** (DLgs 1/18)

È, tuttavia, doveroso sottolineare che non è corretto affermare che l'emergenza sia scaduta a fine dicembre 2012, perché in quel tempo, in effetti, è definitivamente scaduta l'emergenza nazionale, che era stata dichiarata nel '93, ma, in realtà, la gestione emergenziale è proseguita anche dopo il 2012, con l'adozione di provvedimenti straordinari regionali. Il motivo di questa durata abnorme è, semplicemente, che ci siamo trovati di fronte a un problema strutturale e, forse, l'errore non era stato protrarre lo stato di emergenza per molti (troppi) anni, ma utilizzare lo strumento emergenziale per fronteggiare un problema strutturale. Ma da una durata indefinita dello stato di emergenza si passa, nel 2012, con un primo intervento normativo (il decreto-legge n. 59), a stabilire che l'emergenza deve durare 60 giorni, prorogabili di altri 40. Per chi ha pratica nella gestione amministrativa sicuramente 19 anni è un termine esagerato, ma 60 giorni è un termine del tutto inverosimile. E, infatti, ricordiamo che la disposizione viene modificata già con la legge di conversione, la n. 100, che la estende a 90 più 60 giorni, anche perché il decreto legge 59 è del 15 maggio, ma il 22 e 29 maggio due forti scosse di terremoto creano numerose vittime e attivano un importante intervento di emergenza nelle zone colpite dell'Emilia, della Lombardia e del Veneto.

Ho voluto poi ricordare l'episodio che vi vado a esporre anche per rappresentare la difficoltà nella quale il sistema di protezione civile si trova ad operare, relativamente a indicazioni che sono, in taluni casi, anche esterne e

caricate di pressioni contrapposte. La sensazione è che un ordinamento già molto complesso si rivolge alla protezione civile come alla ricerca di una soluzione che, tuttavia, va trovata percorrendo una faticosa strada di mediazione. Alludo all'ordinanza che era stata adottata a seguito di un'alluvione in Liguria che aveva portato allo spiaggiamento di quantitativi molto consistenti di materiale legnoso, il cui smaltimento avrebbe comportato degli ingentissimi oneri economici in capo agli enti locali.

In quell'occasione si dovette intervenire con una norma che prevedeva – sotto il controllo di ARPAL – la possibilità di derogare ai limiti volumetrici per l'accensione di falò previsti nel codice dell'ambiente. Questo è un esempio dei casi in cui normative che disciplinano ambiti fondamentali, li disciplinano solo in forma ordinaria, lasciando che, nella situazione di emergenza, si ingenerino momenti di tensione che viene richiesto, poi, a noi di sciogliere.

Riportiamo due ulteriori esempi, che servono per mettere a confronto due modelli sui quali anche mediaticamente, anche di recente si è molto discusso:

- **Sisma 2009 – L'Aquila**

- **Modello centralizzato**

- Il DPC individua le aree per la realizzazione degli insediamenti del progetto C.A.S.E.

- **Sisma 2016/17 – centro Italia – Ord. 394/2016**

- **Modello decentrato**

- I Comuni le propongono, la Regione ne verifica l'idoneità e d'intesa individuano le aree per la realizzazione degli insediamenti delle S.A.E.

Si tratta di due diversi modelli di scelta delle modalità dell'intervento di ricostruzione: da un lato abbiamo il modello utilizzato nel sisma dell'Aquila, e cioè quello delle cosiddette "new town". L'ubicazione delle *new town* viene definita, in coordinamento con gli enti locali, ma sicuramente in una forma molto accelerata, in soli 16 giorni. Ma quel modello, sicuramente molto veloce, portò alla forte contestazione di un intervento che è stato definito di "militarizzazione del territorio": una sorta di espropriazione del diritto di quel territorio di scegliere il modello della propria ricostruzione e, in qualche misura, ad autodeterminarsi. Nel sisma verificatosi nel centro Italia nel 2016/2017 abbiamo tentato di imparare da quel tipo di reazione, costruendo un modello di identificazione delle aree per gli insediamenti di emergenza completamente basato invece sulla autodeterminazione delle comunità locali, cioè rimettendo al

territorio la selezione e la scelta delle aree con un percorso che nasceva e si concludeva sul territorio. Questo però ha portato a tempi molto lunghi e per individuare alcune aree per gli insediamenti ci sono voluti diversi mesi. Esigenze diverse, soluzioni diverse, polemiche diverse, quindi (in verità non necessariamente sempre diverse, perché uno degli slogan di una manifestazione fatta a Grisciano dopo il terremoto – *uccide più la burocrazia del terremoto* – è la stessa che troviamo in Sicilia dopo il terremoto del Belice). In sintesi: noi cerchiamo di imparare dal passato, ma non sempre ci riusciamo.

Abbiamo, così, cercato di rappresentare le complessità del quadro nel quale noi ci troviamo ad operare, che non sono solo complessità relative al contesto normativo di protezione civile, ma anche a come tutto il resto della normativa si riflette in una emergenza, circostanza che, com'è noto, mette in discussione un po' tutto.

Le esigenze di modifica raccolte nella legge-delega

Quindi, quali erano i principali problemi che l'applicazione di queste norme aveva evidenziato in questi anni? Proporrò una carrellata molto rapida dei principi della delega, perché mi concentrerò, più che altro, sulle soluzioni che sono state individuate nel Codice. Il principio che ci ha guidato nella redazione del Codice, e che affonda le radici nella legge-delega, è la ricerca di un punto di equilibrio tra massimalismo e minimalismo. Questa è stata l'indicazione che il Presidente del Consiglio pro-tempore ci aveva dato e che poi ha ricordato quando abbiamo presentato il lavoro completo. Ora, nella fase di attuazione, capiremo se, effettivamente, il risultato è soddisfacente o meno.

Il punto di partenza è la legge delega, la n. 30 del 2017, ma è bene soffermarsi un attimo anche sul percorso parlamentare che ha portato all'approvazione della delega. Il progetto di legge principale (perché testo finale è il frutto dell'aggregazione di quattro disegni di legge sullo stesso tema) è stato presentato nell'agosto 2014, conclude la prima lettura alla Camera nel settembre 2015, e poi registra una lunga battuta d'arresto. Sarà il terremoto dell'agosto 2016 a riavviare il processo e ad imprimervi una forte accelerazione, portando all'approvazione definitiva della legge-delega nel marzo 2017. Anche in questo caso quindi la regola che la natura in qualche modo alla fine ci stimola a fare il salto normativo che serve è stata confermata.

La legge-delega contiene una serie di principi molto chiari: li scorriamo rapidamente per concentrarci sulla parte attuativa contenuta nel Codice.

Sicuramente ci viene chiesto di consolidare la dimensione sistemica: la delega non dice di superare il modello della 225, al contrario, dice di rafforzarlo e lo dice parlando di sistema policentrico, usando questa parola utilizzata dalla Corte costituzionale in una fondamentale sentenza. La delega invita all'integrazione con la disciplina dell'Unione europea e poi dice che le funzioni di protezione civile vanno attribuite a questo sistema complesso composto da tutti i livelli di governo, dalle amministrazioni dello Stato e anche da soggetti privati, vedremo come.

Ci viene anche chiesto di ridefinire il perimetro del Servizio nazionale: l'oscillazione del pendolo tra il minimalismo e il massimalismo ha sicuramente portato, in alcuni momenti, la Protezione civile a occuparsi di molte, moltissime cose, forse troppe e un'indicazione che il Legislatore dà è che venga definito un perimetro: non tutto è o può essere protezione civile. Questo viene ottenuto con una serie di disposizioni: innanzitutto riqualificando i temi della prevenzione strutturale e non strutturale, ma soprattutto parlando di esigenza di identificare ciò che non può rientrare nei nostri compiti. Su questo torneremo perché si lega anche al riferimento alla Circolare Gabrielli fatto prima dal Prefetto Guidi.

La delega chiede anche di riqualificare il potere di ordinanza, vale a dire di cercare di codificare meglio le ordinanze, che, inizialmente, erano un atto provvedimento privo di alcuna caratterizzazione specifica in norma. Si inizia dal 2012 a dire che cosa può o non può essere contenuto nelle ordinanze con elenchi forse inizialmente troppo limitati, che poi sono stati rivisti.

Ci viene richiesto non di *definire*, ovviamente – non sarebbe stato nostro compito – che cosa si intende parlando di indirizzo politico e di gestione amministrativa. Però ci viene chiesto di qualificarlo meglio rispetto alle responsabilità connesse all'esercizio delle attività di protezione civile. Alcune disposizioni contenute nella legge del '92, infatti, erano rimaste cristallizzate a quell'epoca, mentre tutti ricordiamo che la distinzione della funzione di indirizzo politico all'interno delle amministrazioni anche centrali è un processo che si avvia nel 1993 con il decreto legislativo n. 29.

Ci viene, infine, chiesto, come è giusto, di semplificare e riallineare il quadro normativo, indicando una serie di strumenti che abbiamo cercato di utilizzare al meglio.

Viene, infine, posto un tema fondamentale anche ai fini di questo corso e cioè quello dell'informazione e della comunicazione ai cittadini e viene posto con un'indicazione precisa: riconnettere quella tematica al coinvolgimento della

cittadinanza, alla partecipazione della cittadinanza al Sistema. Nella delega l'onere informativo in capo alla parte pubblica è direttamente finalizzato all'adozione di comportamenti consapevoli da parte dei cittadini. Vengono anche fornite delle indicazioni specifiche sull'esigenza di omogeneizzare i linguaggi in modo tale da rendere le comunicazioni di protezione civile comprensibili.

E poi il tema dei temi: la legge delega contiene un principio che rinvia alla definizione del ruolo e della responsabilità del sistema e dei suoi operatori e su questo principio mi soffermerò in maniera particolare nell'illustrazione del Codice, perché ha avuto un'evoluzione un po' particolare. In realtà lo stesso corso che inauguriamo oggi è un pezzo dell'attuazione di quel percorso.

Le risposte proposte dal Codice

Che cosa abbiamo cercato di scrivere nel Codice per essere coerenti con i principi di delega appena, sommariamente, richiamati?

Il tema della dimensione sistemica lo ritrovate nell'articolo 1, dove, al comma 1, abbiamo voluto focalizzare dal principio che il tema di protezione civile non è un tema di una singola amministrazione, ma di un sistema. Lo ritroviamo anche in altre due disposizioni: nell'articolo 29, che fa riferimento all'integrazione del nostro sistema nell'ambito della normativa europea e dei modelli e meccanismi di intervento a livello europeo, e nell'articolo 15, dove viene delineata la Direttiva presidenziale come strumento generale di regolazione successiva. Su questo vorrei fare una puntualizzazione: abbiamo cercato di evitare che il Codice contenesse il necessario rinvio ad atti attuativi per poter operare, perché chiaramente questo avrebbe ricreato la situazione della legge n. 996 del '70, che avevamo vissuto sulla nostra pelle, e nella quale non volevamo ritrovarci. Da questo punto di vista il Codice è immediatamente attuativo e ha fatto salva tutta la regolazione operativa pre-esistente, prevedendo la possibilità di aggiornarla. Per far questo ha scelto la direttiva presidenziale come strumento di regolazione. La Direttiva presidenziale, già prevista nel decreto-legge n. 343 del 2001, viene, però, oggi generalizzata, perché è uno strumento che ha le medesime caratteristiche del sistema, vale a dire è un provvedimento che può essere adottato solo con una previa intesa con la conferenza unificata, cioè con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali.

Sul tema della ridefinizione del perimetro, sicuramente sono molto importanti i riferimenti alla prevenzione strutturale, che sono trattati nell'articolo 2 e anche in altre parti, e dove viene precisato che cosa è prevenzione strutturale *di protezione civile* e cosa no. In particolare viene sancito che le autorità di Protezione civile devono prendere parte all'elaborazione di tutta una serie di altre pianificazioni territoriali, che esistono in quanto disciplinate da altre norme, ma che quelle stesse pianificazioni devono trovare un riscontro nel piano di protezione civile. Riteniamo che la soluzione trovata faccia premio, soprattutto, della complessità del nostro ordinamento: oggi esistono 'n' pianificazioni di livello territoriale, con percorsi e procedure specifiche e tutte preposte alla tutela di beni primari (l'ambiente, il paesaggio, la mobilità delle persone e delle merci, l'energia, lo sviluppo dei territori, etc.). Abbiamo voluto evitare di fare irrompere la protezione civile con la delicatezza di un elefante in una cristalleria in questi settori. Abbiamo, quindi, stabilito un obbligo di correlazione. È la strada che, più avanti, vedremo essere stata percorsa in un'altra parte altrettanto delicata: la pianificazione di protezione civile. L'articolo 18 ci dice che la pianificazione dev'essere partecipata, vale a dire che la cittadinanza deve essere coinvolta nella pianificazione di protezione civile che è il fulcro della nostra azione. Ma la norma senz'altro più significativa in tema di definizione del perimetro dell'azione di protezione civile è, senza dubbio, l'articolo 16 che attua quel principio di delega poc'anzi ricordato che ci chiedeva di dire di che cosa *non* ci dobbiamo occupare. Lo richiamiamo per una curiosità, per un segno dei tempi. La norma di delega chiedeva chiaramente di definire gli ambiti di cui la protezione civile non si sarebbe dovuta occupare perché correlati ad eventi programmati o programmabili. Il divieto era pensato con riferimento ai cosiddetti "*grandi eventi*", attratti nell'orbita della protezione civile da alcune modifiche normative del 2001. La prescrizione contenuta nella delega viene pensata e scritta nel 2014, ma l'attuazione che arriva alla fine del 2017, con il Codice, tiene conto dell'evoluzione dei fenomeni internazionali e del ragionamento che il Prefetto Guidi ci ha proposto sull'interconnessione dei temi di safety e security al giorno d'oggi, in epoca conseguente ad alcuni fatti di cronaca internazionale molto noti e precisi. La soluzione identificata, quindi, è una soluzione che salvaguarda il principio fissato dalla delega – e, cioè, che non è tema di protezione civile organizzare quel tipo di eventi – ma tiene conto dell'evoluzione delle necessità e autorizza i sistemi operativi di protezione civile a fornire il loro supporto, limitandolo, tuttavia, in modo molto chiaro alla loro funzione precipua: cioè i temi dell'assistenza e della sicurezza.

Sul potere di ordinanza non mi soffermo, se non per richiamare la Vostra attenzione su una disposizione contenuta nel codice appalti: l'articolo 163 del decreto legislativo n. 50 del 2016, che contiene disposizioni relative all'attuazione di interventi in somma urgenza in occasione di emergenze di protezione civile. Perché l'abbiamo evidenziato? Perché questa, sotto il profilo metodologico, è una delle soluzioni che vorremmo dare anche a molti di quegli altri temi della complessità che abbiamo ricordato oggi. Temi che, come in questo caso, vorremmo non fossero necessariamente da rimettere all'intervento della normativa straordinaria o costruita sul momento, affidando la soluzione di problemi di mondi molto complessi in caso di emergenza all'emergenza stessa, ma vorremmo che fossero quegli stessi mondi complessi ad avere la possibilità di pensare alla loro soluzione in emergenza nel momento in cui si disciplinano in via ordinaria. Al riguardo va sottolineato che il principio di delega che diceva che cosa andare a dire con le ordinanze in tema di appalti, si rispecchiava in un principio di delega sostanzialmente analogo, quasi letteralmente analogo, contenuto nella legge delega che ha innescato il processo di elaborazione del nuovo codice appalti. Infatti, una volta attuato in quel contesto, nell'ambito della nostra delega su quell'argomento non siamo ritornati, perché – opportunamente – le tematiche erano già state trattate all'interno della normativa degli appalti. Questo è un percorso sul quale noi vorremmo proseguire che aveva anche un altro precedente nel codice dell'ambiente, che prevede la possibilità di disciplinare con atti specifici la gestione di fenomeni ambientali straordinari, ma inquadrandoli nel loro contesto proprio, senza la necessità di ricorrere agli strumenti di protezione civile. Questo principio, se fosse generalmente praticato – come noi auspichiamo – lascerebbe all'ordinanza di protezione civile un'azione di *fine tuning*, di individuazione di criticità puntuali e non, come oggi purtroppo spesso accade, l'esigenza di rimuovere e sostituire pezzi interi dell'ordinamento in occasione di un'emergenza perché costruiti senza pensare che quelle stesse evenienze, in caso di emergenza, avrebbero richiesto soluzioni diverse, più rapide e specifiche.

Sul tema della distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa mi limito a pochi accenni rinviando all'articolo 6, nel quale abbiamo cercato di definire i connotati dello svolgimento della funzione di indirizzo politico in materia di protezione civile. Non ci era stato richiesto di trovare il modo di esentare dalla ricerca della responsabilità il livello politico (o, piuttosto, il livello tecnico), ma, al contrario, di qualificare le diverse funzioni rispetto alle

prerogative proprie dei due livelli. Questo è il tentativo che abbiamo fatto e richiamo l'attenzione sulla lettera e) che è esattamente la codificazione del principio di cui parlavo prima: “*disciplina di procedure e modalità di organizzazione dell'azione amministrativa peculiare e semplificate al fine di assicurare la prontezza operativa in occasione di emergenza*”. Traduzione: nel momento in cui organizzo la gestione del bilancio io devo pensare a come posso dover essere chiamato a gestire la mia capacità di spesa in un'occasione di emergenza, ovvero in quel periodo di sospensione dell'attività gestionale del bilancio che necessariamente, in ordinario, si verifica tra la metà di novembre e l'inizio di febbraio. Se non pongo mano alla soluzione di questo problema nell'ambito della normativa sul bilancio, obbligherò l'ordinanza di protezione civile a trovare una soluzione al momento dell'emergenza.

Sul tema della semplificazione abbiamo proceduto in vari modi, cercando di evitare quanto meno i principali errori del passato e, al di là di una individuazione abbastanza ampia delle norme riassunte nel codice, sotto la rubrica degli articoli abbiamo cercato di prevedere una sorta di corrispondenza specifica delle fonti oggetto di riordino. La normativa di protezione civile, inoltre, è citata in molte norme e in quelle abbiamo previsto una corrispondenza precisa, considerando che il codice ha modificato l'articolazione delle norme e abbiamo escluso, per quanto possibile, il ricorso allo sciagurato istituto dell'abrogazione innominata, che invece era presente in tutte le norme precedenti, cercando di elencare le disposizioni che sono state esplicitamente abrogate perché riprese e sostituite.

Sul tema dell'informazione e comunicazione, su cui poi torneranno in modo approfondito i colleghi della Fondazione CIMA, le norme contenute nel Codice focalizzano il principio come l'avevo anticipato prima e cioè precisando che il cittadino dev'essere partecipe. Un'efficace risposta non può che partire da comportamenti consapevoli, un cittadino inconsapevole si comporta in maniera disfunzionale rispetto alle esigenze della sicurezza. Anche della *sua* sicurezza. Se io mi metto in macchina infischandomene del fatto che un'allerta meteorologica mi ha invitato ad evitarlo, chiaramente sto creando un rischio per me stesso, ma sto anche creando una pressione sul sistema di protezione civile. Allora l'informazione che viene fornita dev'essere chiaramente correlata ad essere comprensibile e traducibile in comportamenti consapevoli e anche in misure di autoprotezione. Abbiamo voluto inserire nel Codice questa parola non solo perché la legge-delega l'aveva utilizzata, ma anche, perché in un contesto in cui, talvolta, il bene della sicurezza è visto un po' in forma passiva

dal cittadino, come se il cittadino dovesse in qualche modo ricevere questo bene della (sua) sicurezza da qualcun altro, abbiamo cercato di richiamare il fatto che comunque il comportamento personale su questo influisce. E abbiamo precisato anche che c'è il dovere di ottemperare alle disposizioni dell'autorità di Protezione civile, un dovere senza sanzione, quindi un dovere, come dire, individuato solo come disposizione di principio, però anche questo finalizzato a completare il quadro d'insieme. E il quadro si completa non solo con un'informazione utile per comportarsi in modo appropriato, ma anche con la partecipazione del cittadino anche alla nascita di quell'informazione, vale a dire nella pianificazione di protezione civile. Il piano di protezione civile può contenere – è *bene* che contenga – misure che impattano sulla vita quotidiana in maniera rilevante. Il fatto di inserire in un'isola a rischio tsunami dei cartelli che dicono che una zona non è sicura e, in caso di allarme, bisogna scappare, chiaramente ha un impatto sulla vita su quell'isola. Il fatto che la popolazione residente ne colga l'importanza e la condivida e ne capisca la portata è un passaggio al quale noi non possiamo sottrarci.

Concludiamo proprio con il tema intorno al quale è stato elaborato questo corso, e cioè quel principio di delega privo di articolazione che nella legge n. 30/2017 è indicato solo come “*ruolo e responsabilità degli operatori di protezione civile*”, senza ulteriori indicazioni o specificazioni. In realtà, gli anni della trasformazione della prima proposta di legge nella legge 30/2017, sono gli anni che ci hanno accompagnato nel percorso che ci vede qua, oggi, giungere a una tappa fondamentale. Sono gli anni in cui è iniziato questo confronto fruttuoso tra la componente giudicante, la magistratura, la parte accademica, la parte operativa di protezione civile e la parte scientifica. In questi anni sono stati prodotti dei risultati: i volumi che avete ricevuto in apertura del Corso non sono altro che gli atti di questi appuntamenti e in qualche modo contengono le tracce per alcune possibili soluzioni. Soluzioni che erano, in qualche modo, pronte per essere integrate nella legge, ma purtroppo, a causa dei tempi molto ristretti, la delega viene approvata a marzo del 2017, ed ha solo nove mesi per essere attuata. E, entro quei nove mesi, la delega viene effettivamente attuata, con il decreto legislativo n. 1 del 2018. Sappiamo che la legislatura, se fosse arrivata a scadenza naturale, sarebbe durata solo due mesi in più, quindi è evidente a tutti che i tempi dell'esercizio della delega erano ristrettissimi e da questo punto di vista la valutazione che in parlamento è stata fatta dei principi che quel lavoro di confronto di anni aveva portato è quella che trovate nel primo punto di un ordine del giorno che è stato accolto dal Governo. Ciò

significa che questo ordine del giorno non è stato posto in votazione perché è stato condiviso dall'esecutivo. Esso richiama l'esigenza di riportare questi temi nell'ambito di un tema più generale di riforma sui temi della giustizia. In questo, mi permetto di dire, in coerenza con il principio su cui siamo ritornati più volte prima, cioè che certe disposizioni che riguardano il tema di protezione civile è bene che siano allocate nel settore proprio.

Ricordiamo velocemente alcuni dei principi che erano emersi nel corso di questi anni di confronto, che sono i temi che il consigliere Dovere ci ha già anticipato e che saranno trattati domani. Si tratta del riconoscimento dei temi dell'incertezza, dell'incertezza scientifica, un argomento su cui anche nella presentazione di domani pomeriggio avrete qualche elemento informativo utile; il ricorso all'applicazione dei principi della giusta cultura, che trovano anche nell'ordinamento delle soluzioni pratiche già operative in alcuni settori, come il diritto aeronautico, per esempio; il coinvolgimento in sede di accertamento dei fatti delle componenti tecnico-scientifiche del servizio nazionale della protezione civile, cioè una partecipazione attiva del Servizio anche nella individuazione e valutazione delle procedure fatte e, infine, una formula ripresa dal codice dell'ambiente, cioè la valutazione di un modello di estinzione del reato con adempimenti di prescrizione obbligatoria in caso di contravvenzioni contestate.

Si tratta, in estrema sintesi, di alcune delle posizioni maggiormente condivise emerse in questi anni e sui quali confidiamo che si riprenda il cammino. La legge delega ha dato due anni dall'adozione del decreto legislativo n. 1 per l'adozione di provvedimenti correttivi e, chiaramente, anche questo è uno dei temi sui quali confidiamo che questi due anni siano utili, non solo per correggere gli errori che – sicuramente – avremo commesso e che potranno essere emendati, ma soprattutto per completare una strada che è stata solo imboccata.

Concludo con una riflessione brevissima: qual è la filosofia generale di questo intervento? Smettere di considerare il tema delle emergenze, i temi di protezione civile, come una sorta di *teletrasporto*, cioè qualcosa che ci toglie dal Paese in cui siamo, quello in cui la normativa è complicatissima, ci sono leggi per qualunque cosa, le famiglie fanno ricorso al Tar per le bocciature dei figli a scuola – cosa che ai miei tempi, se lo avessi proposto a mio padre, mi avrebbe sicuramente fatto finire nello studio di uno psichiatra – e ci trasporta, magicamente, in un altro mondo ideale, dove tutto funziona bene e velocemente. L'Autorità di protezione civile deve avere la capacità di leggere la

realtà per come è, indipendentemente dal fatto se la trovi di suo gradimento o meno: la protezione civile non ci porta da un'altra parte, al contrario ci fa vedere il Paese reale, le sue parti belle e le sue parti brutte e il sistema di protezione civile che adesso il mio collega vi illustrerà crediamo che sia una parte bella, dal momento che in quel contesto emerge anche la capacità di reazione del nostro Paese, la ricchezza straordinaria delle risorse di cui ci avvaliamo, la certezza che i temi della solidarietà sono davvero profondamente radicati nel nostro modo di operare. Però è anche un Paese che ha un ordinamento complicatissimo, scritto senza voler pensare al fatto che ogni norma deve trovare anche la sua applicazione in occasione dell'emergenza e con la conseguente pressante istanza, rivolta al Legislatore emergenziale, di trovare una sorta di via d'uscita rapida e straordinaria.

IL SISTEMA NAZIONALE DI PROTEZIONE CIVILE: ORGANIZZAZIONE E FUNZIONI

LUIGI D'ANGELO

*Direttore operativo per il coordinamento delle emergenze,
Dipartimento della Protezione civile*

Vorrei ringraziare anche io la Scuola superiore della magistratura per quest'occasione di confronto sui temi riguardanti il Servizio nazionale di protezione civile a noi tanto cari anche perché sono parte del nostro lavoro quotidiano. Il mio compito è quello di illustrare le attività e i compiti dei diversi soggetti che appartengono al sistema, al servizio nazionale di protezione civile, avendo ben presente la complessità che è stata poc'anzi mostrata.

Intanto partirei col dire che il sistema si confronta con un Paese fortemente a rischio dal punto di vista di rischi naturali, ma anche di rischi antropici che anche prima il dott. Dovero citava. Il rischio idrogeologico, per cominciare, interessa quasi la totalità dei circa 8000 comuni italiani, le maggiori criticità derivano dal fatto che il nostro Paese, come noto, è, sostanzialmente, lungo e stretto e tale aspetto impatta soprattutto le aree costiere, sulle quali insistono bacini idrografici, cioè luoghi di raccolta delle acque piovane, molto piccoli che hanno, quindi, dei tempi di risposta rapidissimi. Ciò implica che, a seguito di una pioggia intensa, ci ritroviamo, in particolar modo nelle zone costiere, molta acqua che cerca di defluire a mare, e su queste zone insiste, nella maggior parte dei casi, un territorio urbanizzato, che non facilita il necessario deflusso. Si tratta, quindi, anche di aspetti legati ad una cultura di interventi sul territorio che non sempre ha tenuto ben presente quelli che sono i rischi naturali che insistono su un determinato territorio. Del resto la materia della difesa del suolo, lo ricordava il collega poc'anzi, è una materia abbastanza recente, dobbiamo aspettare Saro, il 1998 per avere una legge decente sulla difesa del suolo che, pur registrando numerose criticità, portasse all'attenzione dei governatori, di chi gestiva il territorio, il tema del rischio. Oltre a quello idrogeologico abbiamo altri tipi di rischio, come il rischio sismico, sostanzialmente dovuto al fatto che il nostro Paese è molto instabile ed è un territorio giovane dal punto di vista geologico. Vi sarebbero considerazioni legate alla materia della tettonica a placche, su cui non mi addentro, ma che per semplificazione si può ricondurre alla pressione della placca africana su quella euroasiatica, su cui insiste il nostro Paese. Ciò determina il fatto che l'Italia si

muove verso nordest in maniera lenta, ma inesorabile, parliamo di centimetri l'anno. Ciò porterebbe, secondo le teorie più accreditate, in un arco temporale di centinaia di migliaia di anni, a ridurre l'Adriatico ad un fiume, e ad avvicinare l'Italia ai Balcani. Quindi si tratta di una dinamica lenta, ma inarrestabile determinata dai movimenti tettonici, che provoca uno stato di tensione, di pressioni sul nostro territorio che sfocia poi nei vari terremoti che frequentemente registriamo.

Si accennava prima alla previsione dei sismi, e su questo, chiaramente, nessuno, allo stato attuale, può prevedere un sisma, tuttavia dire che ci sarà un sisma in Italia è qualcosa di assolutamente legittimo. Il punto è: quando, come, dove ed in che misura questo terremoto si potrà verificare? Ciò per consentire, per esempio, alle Autorità di Protezione civile di fare delle cose "prima", in termini di salvaguardia della popolazione. Evidentemente questo non lo sappiamo, però la previsione in questo senso aiuta, perché è una previsione in termini di conoscenza delle aree a rischio e di delimitazione di queste aree e delle cause di tale rischio. Tali analisi di previsione, applicate al rischio sismico ci consentono di conoscere quali sono le aree a più forte vocazione sismica e ciò può dare un importante impulso alle attività di prevenzione. La previsione, in termini di preannuncio, la applichiamo, per esempio, ai rischi idraulico ed idrogeologico, per i quali è possibile poter dare un'allerta, pur nell'incertezza di quelle che sono le capacità previsionali, tant'è che la nuova norma introduce in questo un termine "*probabilistico*". Questo perché i modelli che utilizziamo per prevedere quelli che possono essere i quantitativi di piogge e soprattutto quelli che possono essere gli impatti al suolo per determinati quantitativi di pioggia presentano delle incertezze che sono appunto legate al fatto che usiamo dei sistemi non deterministici, non certi, ma probabilistici. E poi vi è il rischio vulcanico. In Italia abbiamo dei vulcani attivi come per esempio il Vesuvio che è rappresentato qui in foto nella slide. Vorrei fare, per inciso, una semplice considerazione: il Vesuvio oggi è sostanzialmente quiescente, ma è un vulcano pur sempre attivo che fino al 1944 era un vulcano a condotto aperto. Infatti c'è una foto bellissima, risalente al periodo della seconda guerra mondiale, in cui si vedeva uscire del fumo dal vulcano, sullo sfondo due aerei americani in volo, ed alle pendici poco o nulla di costruito. In poco meno di cinquant'anni su quello stesso territorio, non avendo più manifestazioni evidenti dell'attività vulcanica (fumarole, cenere, lava), come per esempio accade ancora per l'Etna, si è costruito fino ad arrivare alle pendici del vulcano. Oggi abbiamo oltre 600.000 persone, presenti in circa 25 comuni della zona rossa, che nel caso in

cui ci dovesse essere un'eruzione del vulcano, verrebbe immediatamente coinvolta e necessariamente evacuata per tempo. Chiaramente l'attività di monitoraggio è molto molto spinta, infatti si tratta di uno dei vulcani più monitorati al mondo.

Abbiamo, inoltre, il rischio di incendi boschivi e di interfaccia laddove siano interessati territori dove ci possono essere delle infrastrutture e popolazione a rischio, il che accade sempre più frequentemente, data anche la densità dell'urbanizzato.

E poi, infine, il maremoto. L'Italia gode di circa 7000 km di costa, e nonostante il Mediterraneo sia un bacino contenuto, storicamente si sono verificati degli tsunami generati da eventi sismici in mare.

E poi si potrebbe citare tutta la serie dei rischi antropici: tecnologico, chimico, trasporto, industriale che sono, chiaramente, legati al progresso avvenuto nel nostro Paese.

A fronte di tale complessità che attiene alla presenza di numerosi rischi naturali ed antropici la scelta del legislatore già a partire dalla Legge n. 225 del 1992, non fu quella di identificare la protezione civile in un singolo soggetto o in un singolo corpo o amministrazione, bensì come un Servizio reso alla popolazione da più soggetti e da più attori che chiaramente hanno compiti e ruoli diversi. Questa è stata la ricchezza del nostro sistema, un'idea che ancora perdura negli anni. Chiaramente dal confronto con il panorama internazionale emerge che pochissimi hanno questo tipo di sistema, molti, infatti, hanno identificato e identificano tuttora la protezione civile in un corpo come i vigili del fuoco, oppure le Forze Armate nell'ambito del Ministero della Difesa, perché strutture di pronta risposta operativa in caso di emergenza. Nel nostro Paese però è stato fatto un passaggio volto ad arricchire il sistema di diverse attività a cui necessariamente devono concorrere diversi soggetti: la previsione, la prevenzione ed, a seguire, la risposta all'emergenza. Per quanto riguarda i soggetti, gli attori del Servizio Nazionale di Protezione Civile, elencati all'interno della legge, partiamo dalle strutture operative: il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, indicato come componente fondamentale, le Forze armate, le Forze dell'Ordine, gli Enti e istituti di ricerca, i colleghi professionali. La logica che guida il servizio nazionale di protezione civile, e all'interno di questo il Dipartimento di protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri che rappresenta l'amministrazione di vertice di questo complesso sistema, quella di non sostituirsi ai singoli soggetti. I Vigili del Fuoco, le Forze di Polizia, le Forze Armate mantengono tutte la propria catena di comando e controllo, le

loro disposizioni o indicazioni gerarchiche. Infatti nel momento in cui si attiva il sistema di protezione civile, per eventi che per estensione o intensità richiedono il concorso di più soggetti, di più attori che necessariamente dovranno operare in maniera coordinata, lì si configura un'azione di protezione civile, all'interno della quale però ogni struttura operativa continua a svolgere i propri compiti istituzionali. Per esempio il vigile del fuoco continua ad operare il soccorso tecnico urgente, seppur in una situazione più complessa: quindi il sistema non pretende di sostituirsi ai soggetti che concorrono allo stesso, ma semplicemente di ottimizzarne l'impiego. Questa è un po' la filosofia che c'accompagna da sempre e che rappresenta la maggiore complessità del sistema, perché chiunque sia funzionale allo svolgimento di un'attività di protezione civile, che sia la previsione, la prevenzione, il soccorso o l'assistenza alla popolazione in una situazione di emergenza, può essere funzionale al sistema e prenderne parte. Ciò rende il sistema di protezione civile un sistema inclusivo caratterizzato da soggetti pubblici e privati che, seppure chiamati da operare in tempi brevissimi ed in configurazioni dinamiche e diversificate a seconda degli eventi, riescono ad operare con forte sinergia e compartecipazione.

Quando si parla di soggetti privati mi riferisco per esempio alle grandi Società che gestiscono reti di servizi: Anas, Società Autostrade, Telecom, Enel, Terna, tutti soggetti che, pur avendo una connotazione privata, in caso di eventi di protezione civile comunque concorrono funzionalmente alle attività assumendo di volta in volta sia un ruolo attivo nella soluzione dei problemi, quando il sistema chiede loro supporto, sia il ruolo di soggetti che, coinvolti nelle situazioni emergenziali, chiedono a loro volta aiuto al sistema. Si pensi ad esempio agli operatori di Terna in caso di forte nevicata: devono poter raggiungere luoghi di difficile accessibilità per la neve, ad esempio cabine fuori uso o non alimentate e allora, dai luoghi di coordinamento delle emergenze a cui prendono parte, ad esempio un Centro Coordinamento dei Soccorsi presso la Prefettura oppure un Centro Operativo Comunale, chiedono supporto agli altri attori del sistema per poter intervenire.

Altri attori del Servizio Nazionale della Protezione Civile sono quelli che la legge definisce le *Componenti* ossia i soggetti amministrativamente preposti, nell'ambito dell'indirizzo politico definito dalle Autorità di Protezione Civile, alle attività di protezione civile, ossia alla gestione del sistema. Ne fanno parte lo Stato e tutte le amministrazioni statali, le Regioni e le Province Autonome e gli Enti Locali. Per quanto riguarda le Regioni e Province Autonome è

confermato l'impianto apportato con la modifica al Titolo Quinto della Costituzione, che ha assunto la protezione civile a materia di legge concorrente, quindi noi oggi abbiamo 21 sistemi di protezione civile diversi a livello regionale, che sicuramente rispettano degli indirizzi generali, ma che come vedremo dopo presentano sensibilità diverse rispetto al tema della protezione civile e quindi organizzano la loro protezione civile destinando risorse e allocando persone, uomini e mezzi in maniera, ahimè, differenziata. Per quanto riguarda gli enti locali, ossia le province e in particolare i comuni, la legge dispone che i sindaci siano autorità di protezione civile, abbiamo quindi circa 8000 soggetti con una responsabilità ben precisa. Il Prefetto Guidi parlava del proprio ruolo quale soggetto di garanzia, persona e organo su cui si concentrano tante responsabilità, ma probabilmente il sindaco in questo lo supera: è autorità locale di protezione civile, autorità sanitaria, e può assumere il ruolo di autorità locale di pubblica sicurezza, quindi ha tutta una serie di incombenze che su di lui ricadono e che meritano un riflessione sul ruolo.

Per quanto riguarda tale ruolo, il Decreto Legislativo n. 1 del 2018 reca un forte rinnovamento che si riflette nelle azioni operative, facendo proprio quanto già riportato nel decreto legislativo n. 165 del 2001 in termini di gestione della cosa pubblica, ossia la differenziazione tra l'attività di indirizzo politico e quella tecnico-gestionale.

Questo, a livello comunale, ci porta ad auspicare il fatto che il sindaco, in quanto Autorità di Protezione Civile e quindi organo di indirizzo politico, debba, nell'arco della sua legislatura, adoperarsi per costruire un sistema di protezione civile, un ufficio, dei responsabili, dei soggetti tecnici che possano portare avanti la complessa macchina della protezione civile. C'è quindi il forte auspicio che il sistema a livello territoriale possa fare un passo avanti, un passo di qualità, allocando all'interno di ciascuna macchina amministrativa comunale, risorse precise per la gestione del sistema della protezione civile a livello comunale.

Il nuovo decreto pone anche una nuova figura di autorità di protezione civile, e sono i Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome. Anche a loro quindi spetta il dovere di organizzare la macchina amministrativa a livello regionale. Poi c'è il nodo provinciale, attualmente presidiato come diceva anche il Prefetto Guidi proprio dal ruolo del prefetto, in quanto responsabile dell'attivazione e del coordinamento delle forze statuali sul territorio, ma a cui si affianca il ruolo tecnico delle province che la legge Del Rio ha in qualche modo rimodulato, e in alcuni casi totalmente cancellato. È un nodo per noi

strategico, perché le Province gestiscono la viabilità, gestiscono i rifiuti, ed hanno forti competenze nel momento in cui si verifica un'emergenza. Oggi la legge Del Rio ha portato le competenze provinciali alle Regioni. Alcune Regioni hanno delegato la materia alle province o ad altre configurazioni presenti sul territorio a livello provinciale; altre invece hanno mantenuto al proprio interno le ex competenze provinciali. Questo ha fatto sì che una norma non di protezione civile recasse comunque forti elementi di ripercussione e complicazione sull'attività di protezione civile.

In merito alla tipologia degli eventi, la norma cita eventi di tipo a), di tipo b), di tipo c), ma la loro definizione non può essere oggettiva. Un evento che si verifica in un determinato territorio può avere una risposta totalmente diversa da quello stesso evento in un altro territorio. Infatti molto dipende dalla capacità locale, del Comune innanzitutto, di rispondere a quell'evento. Un territorio non preparato, può far sì che un evento, ancorché limitato, possa diventare di livello di tipo c) e quindi necessitare l'impiego e la mobilitazione di risorse, mezzi e poteri straordinari. Quindi elemento essenziale è la capacità dei territori di poter far fronte in maniera organizzata ad eventi calamitosi.

Altro aspetto di rilievo sono le attività e i compiti di protezione civile: la previsione abbiamo detto, mira sostanzialmente alla conoscenza e alla delimitazione delle aree a rischio e dei fenomeni che possono determinare tale rischio, sia che si parli di rischio sismico, sia che si parli di rischio di tipo idrogeologico o vulcanico, che sono quelli prevedibili. Questa attività è di fondamentale importanza in quanto dà impulso alle attività di prevenzione. Queste possono essere classificate in strutturali e non strutturali. La prevenzione strutturale è finalizzata a mitigare il verificarsi e l'impatto di fenomeni calamitosi, ad esempio alzare gli argini lungo i fiumi, piuttosto che effettuare l'adeguamento sismico di edifici è ascrivibile alla prevenzione strutturale. Anche la prevenzione non strutturale mira a mitigare l'impatto di fenomeni calamitosi, agendo però sugli addetti ai lavori e sul cittadino: attività esercitative, addestrative, formazione della popolazione e degli addetti ai lavori, così come la pianificazione di protezione civile sono volte a rendere consapevole il cittadino dei rischi che incombono sul territorio in cui vive, fornendo norme ed indicando autocomportamenti che in situazioni emergenziali possono essere di ausilio per sé stessi e per la propria comunità.

E poi c'è la gestione dell'emergenza, con il soccorso e la prima assistenza alla popolazione, che è l'attività più nota del sistema di protezione civile e quindi la fase del superamento dell'emergenza, volta alla rimozione di tutti gli

ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, atteso che in una comunità un evento calamitoso porta sempre un momento di rottura di dimensioni diverse ed è affrontato con dinamiche sempre differenti. Superamento dell'emergenza vuol dire realizzazione di soluzioni abitative di emergenza, ad esempio le cosiddette Soluzioni abitative di emergenza (SAE) del sisma dell'Italia centrale, oppure rimozione delle macerie, per far sì che si possa ritornare a vivere o comunque ad intervenire su luoghi oggetto di crolli dopo un sisma o colmi di fango dopo un'alluvione.

Passando all'organizzazione del servizio nazionale di protezione civile, il Decreto Legislativo n. 1 del 2018 ha definito le funzioni dei soggetti che lo compongono. Il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri è l'amministrazione di vertice di questo sistema, il braccio operativo della funzione di indirizzo politico svolta dal Presidente del Consiglio, che si traduce tra l'altro in definizione di indirizzi e linee guida, nella promozione del sistema e nel suo coordinamento in caso di emergenza. Più in particolare, la gestione delle emergenze di rilievo nazionale, può derivare da eventi che fanno prefigurare immediatamente l'esigenza di una mobilitazione del sistema (ad esempio un sisma forte comunicato dall'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia) oppure da richieste dal territorio, in particolare dalle Regioni, che chiedono l'intervento di colonne mobili appartenenti alle organizzazioni di volontariato o alle diverse strutture operative del sistema, perché non in grado di gestire uno specifico evento.

Altre attività richieste al Dipartimento sono: l'elaborazione di piani nazionali per specifici rischi di rilevanza nazionale, come ad esempio il rischio vulcanico per il Vesuvio ed i Campi Flegrei, o alcuni scenari importanti di rischio sismico come per esempio il terremoto della Sicilia orientale e della Calabria, come il terremoto di Messina del 1908; l'emanazione di Direttive nell'ambito dell'attività di previsione o prevenzione, quali ad esempio quelle volte a definire il sistema di allertamento nazionale, che nasce con la Direttiva del Presidente del consiglio del 27 febbraio 2004, e che raccorda le attività tra il Centro Funzionale Centrale istituito presso il Dipartimento con i Centri Funzioni Decentrati operanti presso le singole regioni, definendo un sistema di allerta con codici a colori (giallo, arancione e rosso), che definiscono il diverso impatto al suolo di determinati quantitativi di pioggia attesi; il raccordo con le politiche di protezione civile a livello europeo, attraverso la partecipazione al meccanismo europeo di protezione civile, istituito il 23 ottobre del 2001, con un centro europeo di coordinamento dei diversi Stati membri, al fine di

garantire e facilitare il mutuo soccorso fra gli Stati stessi e paesi terzi; il coordinamento della flotta aerea di Stato per il concorso alle attività di antincendio boschivo.

Il prefetto è sostanzialmente chiamato a coordinare l'azione delle forze dello Stato presenti sul territorio: le forze di polizia, i vigili del fuoco, le Forze Armate a livello territoriale. Al prefetto si rivolge il sindaco qualora non possa fronteggiare in via ordinaria problemi di ordine pubblico o che necessitano di intervento dei vigili del fuoco, mentre la richiesta di ulteriore intervento del volontariato rispetto a quello operante a livello locale, è rivolta alla sala operativa regionale, e comunque il prefetto, a livello provinciale, è il soggetto deputato al coordinamento delle attività in caso di emergenza. Nell'ambito delle strutture operative da lui coordinate a livello provinciale operano i vigili del fuoco a cui la norma riserva un articolo specifico in quanto struttura operativa fondamentale e portante di tutto il sistema, perché assicurando il soccorso tecnico insieme chiaramente a tutte le altre forze comunque presenti sul territorio, garantiscono gli interventi urgenti e indifferibili volti alla ricerca ed al salvataggio delle persone.

Le regioni sulla base della legislazione concorrente, svolgono il ruolo fondamentale di delineare il modello regionale di protezione civile, attraverso regolamenti regionali, definendo un piano di protezione civile regionale che indichi le modalità di funzionamento della sala operativa regionale, del centro funzionale decentrato, con il conseguente sistema regionale di allertamento, quindi un piano specifico sulle misure e modalità regionali di svolgere le attività di protezione civile. Le Regioni sono inoltre deputate a gestire il fondo di protezione civile regionale ed il presidente della regione, in quanto autorità di protezione civile, può dichiarare lo stato di emergenza o di mobilitazione a livello regionale. Le Regioni hanno inoltre una specifica responsabilità sulla lotta attiva agli incendi boschivi, sia a terra sia attraverso mezzi aerei regionali e attivano e coordinano le attività del volontariato regionale.

I comuni, come dicevo, sono sicuramente l'anello debole del sistema, perché sono chiamati a svolgere numerose attività ma molto spesso non hanno le risorse per farlo. Inoltre il Sindaco ha un ruolo diverso dal Prefetto: il sindaco deve organizzare la macchina comunale decidendo come allocare le proprie risorse ed a quali attività dare più risalto nella propria gestione, mentre il prefetto è una figura diversa e la cui responsabilità fondamentale in materia di protezione civile sta nel coordinare macchine organizzative già definite. E comunque spetta ai comuni la funzione di prevenzione, la pulizia delle reti

fognarie, il presidio dei sottopassi, il controllo dei dissesti, la redazione dei piani di Protezione civile comunali, l'organizzazione della macchina amministrativa a garanzia della prima attività di soccorso. Tutto questo anche attraverso la costituzione dei centri operativi comunali, gestiti dai sindaci, e potendo utilizzare lo strumento delle ordinanze contingibili e urgenti, che consentono loro di intervenire in casi di necessità e urgenza.

Sulla pianificazione lasciatemi soltanto dire questo: la pianificazione di Protezione civile è una sorta di manuale operativo del sistema. La criticità di questa attività deriva dal fatto che ogni piano, ad esempio quelli comunali, è differente dagli altri, seppur seguano delle linee guida dettate dalle regioni, anche queste chiaramente diverse perché sono diversi i territori. Però sostanzialmente i piani di protezione civile sono uno strumento validissimo di prevenzione, anche se, sulla base della nostra esperienza, ci possono essere situazioni ben gestite in assenza di un piano e situazioni mal gestite in presenza di un piano fatto bene. I piani devono essere fatti dall'amministrazione, metabolizzati da chi vive ordinariamente il Comune e, in caso di situazione emergenziale, devono essere in grado di mobilitare tutte le risorse presenti sul territorio comunale e del comune, non dovrebbero quindi essere piani demandati ad un soggetto terzo che li redige e poi magari rimangono in un cassetto non seguiti. L'oggetto del Piano ha una diversa stratificazione che segue i diversi livelli amministrativi: comunale, provinciale, regionale e nazionale. Quindi sostanzialmente attraverso la pianificazione si cerca di trovare delle soluzioni tempestive ed efficaci a situazioni molto complesse. Chiaramente l'obiettivo è quello della salvaguardia della popolazione coinvolta in una specifica situazione emergenziale. Il sistema di protezione civile si confronta su diversi ambiti e la complessità maggiore deriva dal fatto che ci sono tanti soggetti e tante informazioni da gestire, diventa quindi fondamentale il coordinamento, fatto essenzialmente dalla gestione delle informazioni, il cui presupposto fondamentale è la possibilità di conoscere con immediatezza lo scenario ossia ciò che accade, e questa è la sfida di tutto il sistema, a livello comunale, provinciale, regionale e nazionale. Domani vedrete la nostra Sala Situazione Italia e vedrete le modalità attraverso le quali abbiamo cercato di ottemperare a questa esigenza raccogliendo informazioni dai vigili del fuoco, dalla difesa, dai prefetti, dai sindaci o da chi opera sul territorio, informazioni di natura tecnico-scientifica, ad esempio i parametri di un terremoto forniti in tempo reale dall'INGV nel momento in cui sono registrati dalle reti, oppure le informazioni dai centri funzionali con modelli che elaborano dati sugli impatti

al suolo di una determinata pioggia o di un determinato evento. E chiaramente il raccordo immediato di tutti i soggetti funzionali all'emergenza che è parte fondante di questo sistema articolato e rappresenta al contempo una sfida e una criticità.

Tutto questo per dare semplicemente un'idea di quella che è la complessità del sistema nei suoi diversi ambiti di attività ed attori. Da un lato abbiamo in alto a sinistra, nella slide, le organizzazioni di volontariato e tutte le strutture operative, che intervengono chiaramente a diversi livelli territoriali. In basso abbiamo invece i soggetti gestori dei servizi essenziali, dei trasporti e delle reti, che sono importanti fornitori di informazioni. Poi la sala che vedete qui rappresentata nella slide, schematizza appunto il Centro funzionale e le informazioni tecniche che possono venire per i vari rischi. Citavo prima l'INGV, piuttosto che altri centri funzionali. Le prefetture, soggetto veramente importante, così come i centri di competenza, CIMA ne è uno, ma INGV piuttosto che il CNR, piuttosto che tanti altri e poi chiaramente le regioni, le singole regioni. Loro hanno sale operative regionali dalle quali raccolgono, gestiscono e validano e diffondono informazioni. E poi l'European Emergency Response and Coordination Center-ERCC in alto rappresenta il centro operativo di Bruxelles, fulcro del Meccanismo Unionale di protezione civile, attraverso il quale ogni Stato Membro richiede aiuto o supporta gli altri in caso di emergenze nazionali.

Per concludere, alla base di questo nostro sistema di protezione civile, chiaramente, c'è il cittadino, lo dicevamo prima, che deve conoscere necessariamente le aree in cui vive e i rischi che incombono su di esse, ma oltre al diritto di essere informato deve anche essere il soggetto che si fa promotore di richieste nei confronti del proprio amministratore locale, verificando la presenza del piano di protezione civile e delle relative misure di sicurezza, quindi un cittadino informato sicuramente è alla base del sistema di protezione civile e può contribuire attivamente alla sua crescita.

CASI E QUESTIONI IN TEMA DI PROTEZIONE CIVILE

MARCO ALTAMURA - DAVIDE AMATO - LUCA FERRARIS
Fondazione CIMA

1. *Attività di protezione civile e diritto penale: un'introduzione*

L'obiettivo che ci è stato affidato è di presentare alcuni casi particolarmente emblematici dal punto di vista della responsabilità penale degli operatori di Protezione civile. Siamo grati agli organizzatori del Corso per averci affidato un simile compito, che costituisce una sorta di riconoscimento del lavoro sin qui svolto da Fondazione CIMA. Fondazione, infatti, è il Centro di competenza del Servizio nazionale della protezione civile che si occupa – fra l'altro – proprio della responsabilità giuridica connessa allo svolgimento di questa delicata attività.

Prima di affrontare nello specifico le vicende che abbiamo selezionato, riteniamo opportuno condividere alcuni dati che consentiranno di comprendere meglio la portata del fenomeno in parola. Il nostro osservatorio è ormai arrivato a contare, a partire dal 2008, oltre cento procedimenti penali relativi all'attività di protezione civile e, più nello specifico, ne risultano tutt'ora pendenti 23 inerenti a frane, 64 ad alluvioni e 3 a terremoti. Occorre tener presente, inoltre, come il numero di procedimenti – che prima del 2008 era pressoché irrilevante – abbia visto un *trend* crescente negli anni, salvo un apparente rallentamento nel 2016 e 2017, in gran parte imputabile allo scarso numero di eventi avversi verificatisi, essendosi trattato di due anni particolarmente siccitosi.

Come prevedibile, il risvolto negativo di questa – pur doverosa – attenzione dell'ordinamento penale sull'attività di protezione civile non ha tardato a farsi sentire: a partire dal 2016, infatti, anche per fronteggiare questo accresciuto rischio professionale, si è deciso di modificare il sistema di allerta, portandolo da due a tre livelli: gialla/ordinaria, arancione/moderata e rossa/elevata. Ciò ha inevitabilmente comportato un considerevole aumento dei giorni di allerta, che sono quasi raddoppiati, con tutte le conseguenze negative – sia sul regolare andamento della vita della popolazione, sia in termini di efficienza del sistema – che ne derivano.

Vediamo ora più nel dettaglio alcune tappe di quel percorso che ha condotto ad annoverare l'attività di protezione civile fra quelle – *in primis* le professioni sanitarie – a maggiore rischio di responsabilità penale.

2. Il caso Vibo Valentia: un temporale prevedibile?

2.1. Il primo dei casi che abbiamo selezionato è relativo a quanto accaduto il 3 luglio 2006 a Vibo Valentia, quando la città veniva colpita da un forte temporale che provocava lo straripamento di diversi corsi d'acqua e la morte di tre persone.

Per comprendere al meglio questa vicenda è opportuno ritornare idealmente all'epoca dei fatti: in quel periodo – erano passati appena due anni dall'entrata in vigore della c.d. *Direttiva De Bernardinis* – la Regione non si era dotata di un proprio Centro Funzionale, ragion per cui le previsioni venivano svolte direttamente dal Dipartimento della Protezione Civile. Siamo quindi al 2 luglio e un previsore in servizio al DPC, una volta esaminati i dati disponibili, valuta la situazione per il giorno successivo, prevedendo per la regione Calabria una precipitazione di colore verde e quindi del tutto ordinaria, cui consegue l'emissione di un avviso di criticità ordinaria, che all'epoca non costituiva nessun livello di allerta.

Vediamo ora cosa è accaduto il giorno dell'evento, riportando quelle stesse informazioni cui aveva via via accesso l'operatore: nella prima parte della mattina, fra le 07:00 e le 08:00, avvengono sulla costa Jonica e nell'entroterra delle precipitazioni inferiori ai 10 mm/ora. Nella rete di monitoraggio c'è un fisiologico ritardo nell'acquisizione dei dati – cosa che, seppur in misura leggermente minore, avviene ancora oggi – e così alle 08:30 l'operatore rileva che sta piovendo con valori molto bassi nel centro della Calabria. Il fenomeno prosegue e nelle rilevazioni delle 9:30 e delle 10:30 si osserva che continua a piovere sempre a livelli molto contenuti, graficamente rappresentati da colori gialli (pari a circa 40-50 mm/ora), del tutto distanti da valori che siano significativi ai fini dell'attività di protezione civile (quali le soglie rosse e viola, che corrispondono a più di 100 mm/h).

Nel corso della mattina l'evento sembra attenuarsi, tanto che alle 11:30 i valori registrati sono in calo in tutte le zone interessate. Tuttavia, la rilevazione successiva (12:30) mostra il formarsi di una nuova struttura, questa volta a carattere temporalesco, che va a colpire Vibo Valentia, fino a quel momento del tutto estranea alle precipitazioni. Il fenomeno si accentua ulteriormente e nell'arco di un'ora (12:00-13:00) sulla città piovono più di 150 mm. Solamente a partire dalle 13:30 al Dipartimento cominciano ad arrivare informazioni di dissesti idrogeologici, seguiti nel tardo pomeriggio dalla notizia che vi sono state anche tre vittime.

È evidente, in questo caso, la difformità fra quanto previsto e quanto realmente accaduto: difatti, a fronte di un quantitativo di pioggia stimato – in base ai modelli dell'epoca – nell'ordine di 20 mm, soprattutto nell'entroterra, si è poi verificato nel Vibonese un evento temporalesco che, in un arco temporale estremamente contenuto, ha provocato delle precipitazioni di intensità pari a circa 10 volte quanto previsto.

2.2. Passiamo, ora, all'analisi giuridica: a seguito di tali fatti è stato avviato un procedimento penale, nei confronti del previsore, per omicidio colposo plurimo e inondazione colposa.

Fra le prime attività d'indagine, il Pubblico Ministero – dovendo affrontare questioni connesse a particolari conoscenze tecnico-scientifiche – ha correttamente disposto una consulenza tecnica. In estrema sintesi, i quesiti posti al consulente miravano ad accertare: la prevedibilità del fenomeno meteo; la tempestiva predisposizione delle procedure di allertamento; la sussistenza di eventuali condotte colpose che avessero contribuito al verificarsi dell'evento; qualsiasi altro elemento utile ai fini dell'indagine.

Pare utile riportare un estratto delle risposte fornite dall'esperto ai vari quesiti: *«La simulazione è stata condotta con un modello (di ricerca) di ultima generazione. Si può concludere che il fenomeno non era prevedibile sulla località in esame e si sarebbe potuto eventualmente solo emettere un avviso generico di precipitazioni intense sulla regione [...]». Tuttavia la severità del fenomeno avrebbe potuto indurre un esperto ad emettere un avviso di preallarme lo stesso, ma non avrebbe avuto elementi per prevederne la stazionarietà e la persistenza dimostrate poi nei fatti».*

È sufficiente leggere queste poche righe per poter esprimere alcune considerazioni: desta in primo luogo una forte sorpresa la circostanza che la simulazione sia stata effettuata tramite un *«modello di ricerca di ultima generazione»*. Dovendo infatti accertare (anche) se l'evento fosse prevedibile dall'agente, è indubbio che il consulente dovesse fare ricorso esclusivamente a quelle conoscenze scientifiche e a quegli strumenti operativi che erano disponibili all'epoca dei fatti; l'utilizzo di un modello di ricerca di ultima generazione ha comportato il serio rischio di fornire una rappresentazione errata di quelle che erano le possibilità dell'agente concreto.

Nonostante il ricorso a tale strumento, l'esperto ha comunque ritenuto che il fenomeno non fosse prevedibile e che, al limite, fosse possibile emettere un *«avviso generico di precipitazioni intense»*. Anche quest'ultima indicazione è alquanto

singolare, ove si consideri che gli avvisi di protezione civile sono regolati da norme specifiche, che non contemplano affatto l'emissione di un simile avviso.

A fronte di una simile consulenza, che – sia consentito ribadirlo – ha escluso la prevedibilità dell'evento, pare poi difficilmente comprensibile il successivo operato del Pubblico Ministero, il quale nel novembre 2008 ha avanzato una richiesta di rinvio a giudizio in cui veniva contestato agli imputati di aver cagionato le morti e l'inondazione dell'abitato perché, *«pur in presenza di un fenomeno meteorologico la cui severità era prevedibile e prevista»*, avrebbero omesso di emanare un avviso di condizioni meteo avverse e di indirizzare alla locale Prefettura un avviso di criticità, così di fatto impedendo la regolare attivazione del Sistema di protezione civile, che – ove correttamente allertato – avrebbe comportato la diffusione di una corretta informazione alla popolazione e la chiusura di alcune strade, circostanze che avrebbero evitato il verificarsi degli eventi oggetto di contestazione.

Si tratta, con tutta evidenza, di una contestazione che si è posta in aperto contrasto con gli esiti di quella stessa consulenza commissionata dal PM, senza peraltro che sia stato possibile rinvenire alcun elemento idoneo a suffragare un simile comportamento.

A fronte di ciò risulta del tutto comprensibile la decisione del Giudice per l'Udienza Preliminare di pronunciare una sentenza di non luogo a procedere, nella quale si è correttamente ritenuto che un giudizio di imprevedibilità o di prevedibilità molto prossimo al verificarsi del fenomeno atmosferico escluda qualsiasi profilo di responsabilità. Inoltre, il giudice ha rilevato che non risulterebbe adeguatamente dimostrata la sussistenza, in capo agli imputati, di idonei poteri impeditivi dell'evento, mentre ciò non potrebbe dirsi per altri soggetti rimasti però estranei al procedimento. Per tale ragione, il GUP ha restituito gli atti alla Procura affinché venissero svolte delle nuove indagini.

2.3. Ci pare che la vicenda appena esaminata sia particolarmente emblematica di alcune criticità ricorrenti nella pratica e che occorre avere ben chiare, in modo da evitare che possano riproporsi in futuro.

Abbiamo già accennato all'errore commesso dal consulente, il quale ha fatto ricorso a un software non disponibile all'epoca dei fatti e ha poi proposto un modello comportamentale, da parte dell'agente concreto, che non teneva conto dell'ambito normativo che disciplinava quella specifica attività. Senza che sia possibile dilungarsi sul punto, pare sufficiente, in questa sede, porre l'accento sull'importanza dell'interlocuzione fra il pubblico ministero e il consulente nella

fase del conferimento dell'incarico, in modo che quest'ultimo sia correttamente informato delle modalità con cui deve svolgere i propri accertamenti e di quali sono le regole vigenti ai fini dell'accertamento della responsabilità penale.

Vi è poi un ulteriore profilo afferente alla condotta del consulente che merita di essere affrontato: questi, infatti, pur riconoscendo l'imprevedibilità dell'evento, ha ritenuto comunque che l'operatore modello avrebbe potuto fare qualcosa di più, rispetto all'imputato, emettendo il predetto *avviso di precipitazioni intense*. Ora, considerata – per le ragioni anzidette – l'erroneità di una simile indicazione, le ipotesi sono due: o il consulente non conosceva la normativa di protezione civile e, quindi, non era sufficientemente competente nella materia su cui era stato interpellato in qualità di esperto o, pur essendo convinto della correttezza del comportamento del previsore, non ha voluto rendere una consulenza che disattendesse palesemente la prospettiva accusatoria del PM. Si tratterebbe, in questa ipotesi, di una situazione particolarmente grave e che, tuttavia, non costituirebbe certo un *unicum* nel suo genere.

Infine, ci sia consentito esprimere qualche perplessità anche sulle scelte effettuate dal Pubblico Ministero: visti i risultati della consulenza, perché ha formulato un capo d'imputazione che se ne è palesemente discostato? Non ci pare – almeno in base alle informazioni cui abbiamo avuto accesso – che vi fossero degli elementi tali da consentire di ritenere l'evento prevedibile e alla stessa conclusione è giunto il GUP. Ma vi è di più. Quest'ultimo, come anticipato, nel pronunciare la sentenza di non luogo a procedere, ha restituito gli atti al PM affinché venissero iniziate delle indagini nei confronti dei soggetti responsabili della gestione del territorio interessato dagli eventi alluvionali. Da ciò è scaturito un nuovo procedimento penale che, a distanza di oltre 12 anni dai fatti, non si è ancora concluso. Tutto ciò è emblematico della difficoltà nel rinvenire le cause – ed eventualmente i responsabili – di fenomeni estremamente complessi e spesso provocati da una pluralità di fattori eterogenei. L'auspicio, tuttavia, è che tali difficoltà non inducano a concentrarsi solamente sull'ultimo anello della catena, poiché un simile *modus operandi* è pericolosamente simile alle semplicistiche soluzioni offerte dalla logica del capro espiatorio.

3. *La frana di Pollein: le valutazioni dell'operatore*

3.1. La seconda vicenda che abbiamo ritenuto di analizzare è relativa alla frana che ha interessato il Comune di Pollein, in Valle d'Aosta, quando, dopo alcuni giorni caratterizzati da precipitazioni piuttosto intense, la mattina del 15 ottobre 2000 si staccavano diverse colate di fango dalla Becca di Nona che colpivano il paese sottostante, provocando la morte di sette persone.

Nell'affrontare questo caso, occorre premettere che l'instabilità di quel versante era nota, tanto che il locale apparato di protezione civile aveva predisposto un apposito piano di monitoraggio e di emergenza, il cui fulcro era rappresentato dalle rilevazioni automatiche effettuate da quattro estensimetri collocati in posizione strategica e da un pluviometro presente in quota. I dati raccolti da questi strumenti – invero non sempre affidabili e soggetti a ripetuti malfunzionamenti – venivano poi trasmessi al Centro operativo regionale ove, qualora fosse stata superata la soglia di sicurezza, competeva a un geologo valutare se tale segnale fosse trascurabile o se invece fosse sintomatico di uno scenario di criticità. In quest'ultimo caso, il piano prevedeva che l'operatore allertasse gli altri funzionari di protezione civile, i quali a loro volta avrebbero diramato il messaggio d'allarme al sindaco e al prefetto, cui spettava la decisione finale di evacuazione delle zone a rischio.

Anche in questo caso, prima di affrontare le questioni giuridiche è opportuno ripercorrere quanto accaduto nei giorni antecedenti al disastro.

È l'11 ottobre 2000 e alle ore 12.00 la protezione civile emana a livello nazionale un avviso di condizioni meteo avverse per le 48 ore successive.

La mattina seguente, come previsto, inizia a piovere e così anche il giorno successivo, tanto che viene emesso un secondo avviso di condizioni meteo avverse per altre 24 ore. La situazione è tale che il Presidente della Regione, visto anche il considerevole innalzamento dei livelli dei fiumi, dichiara lo stato di emergenza, temendo uno straripamento dei corsi d'acqua che poi puntualmente si verificherà. In questo contesto, il pomeriggio del 13 ottobre la rete di monitoraggio della Becca di Nona segnala un primo superamento di soglia proveniente dal solo pluviometro, che viene valutato dal geologo come non critico.

Le precipitazioni persistono e nelle prime ore del giorno 14 il pluviometro fa registrare un nuovo superamento dei livelli, mentre gli estensimetri non riportano alcun segnale d'allarme, a dimostrazione dell'assenza di movimenti della frana. Anche in questo caso l'operatore non valuta alcuna criticità.

A causa del persistere della perturbazione, a mezzogiorno viene emesso un terzo avviso di condizioni meteo avverse, per le 24 ore seguenti, seppur con una previsione di attenuazione del fenomeno. Contestualmente si registra un nuovo allarme dal pluviometro che, in assenza di riscontri da parte degli estensimetri, non induce il geologo a segnalare alcunché agli altri operatori.

Nel pomeriggio le condizioni meteo confermano le previsioni e smette di piovere, mentre in serata il sistema di monitoraggio della frana registra un problema nella trasmissione dei dati e cessa di funzionare. Purtroppo, nelle prime ore del 15 ottobre ricomincia nuovamente a piovere, questa volta in modo molto intenso, e attorno alle ore 8.00 si staccano numerose colate di fango e detriti, sia dalla frana, sia dai versanti limitrofi, che formano un'unica imponente colata che investe l'abitato di Pollein, provocando sette vittime, oltre a ingenti danni.

3.2. Inevitabilmente, all'indomani della tragedia viene avviato un procedimento penale, che vede il geologo indagato per frana colposa e omicidio colposo plurimo.

Tentando di sintetizzare gli addebiti sollevati all'agente, l'accusa ritiene che questi abbia sottovalutato le informazioni relative alla situazione in atto e, in particolare, i segnali d'allarme provenienti dal sistema di monitoraggio. Così facendo, egli avrebbe omesso di informare gli altri funzionari della protezione civile della situazione di pericolo che si stava verificando, così interrompendo il flusso informativo e, in definitiva, impedendo che il sindaco e il prefetto potessero prendere in carico la gestione della situazione, disponendo l'evacuazione delle zone a rischio.

Il giudizio di primo grado viene celebrato con rito abbreviato e si conclude con un'assoluzione. Il GUP, pur ritenendo censurabile la condotta tenuta dall'imputato, rileva tuttavia come non vi fosse la prova che anche qualora il geologo avesse adempiuto correttamente ai propri doveri ciò sarebbe valso a impedire il verificarsi dell'evento. Detto in altri termini, non sarebbe stata provata la sussistenza di un nesso causale fra la condotta e l'evento.

Le motivazioni della sentenza di primo grado riportano altre riflessioni interessanti nell'ambito di questo Corso poiché, anziché concentrarsi sul singolo agente, dimostrano come il Giudice abbia valutato anche il complesso sistema e il contesto in cui l'imputato si è trovato a operare. Si apprende, così, che il sistema di monitoraggio della Becca di Nona fosse inefficace per cause del tutto indipendenti dalla condotta dell'agente e che questi – nei giorni del

disastro – era chiamato da solo a valutare tutte le criticità che stavano investendo un territorio interessato da un forte fenomeno avverso e che provocò ingenti danni in diverse regioni. In buona sostanza, ad avviso del GUP, più che per un proprio errore, il geologo sarebbe stato tratto a giudizio per rispondere delle inefficienze dell'intero apparato di protezione civile.

La decisione del Tribunale di Aosta è stata sconfessata in sede di appello e – seppur nell'ambito di un proscioglimento per sopravvenuta prescrizione – anche nel giudizio di cassazione (Cass. pen. n. 43118/2008). In estrema sintesi, entrambe le Corti hanno ritenuto come i segnali percepiti dal geologo fossero certamente allarmanti e che questi, «*per un dovere di prudenza*», dovesse trasmettere agli altri soggetti coinvolti nella gestione della frana i messaggi provenienti dal sistema di monitoraggio. Chiedersi poi se una tale condotta sarebbe valsa a impedire l'evento è irrilevante: l'imputato avrebbe dovuto adempiere al proprio dovere di informazione e ciò l'avrebbe affrancato da ogni addebito.

3.3. Pur nei limitati spazi che ci sono consentiti in questa sede, anche questo procedimento si presta a fornire taluni spunti degni di considerazione. Già si è accennato al rilievo attribuito dal giudice di primo grado al contesto, alle condizioni in cui si è trovato a operare l'imputato. Si tratta di un'analisi che riveste importanza cruciale e che dovrebbe essere valorizzata in qualsiasi procedimento, ben più di quanto riscontriamo nella prassi. È d'altra parte ampiamente risaputo che, nel valutare la sussistenza di una condotta colposa in capo all'agente, sia necessario valutare anche le *condicionis* in cui questi si sia trovato ad agire.

Per quanto attiene invece alle sentenze d'appello e di cassazione, non possiamo esimerci dal rilevare come il principio di diritto ivi enunciato sembra essere apertamente improntato a un paradigma di massima precauzione che non pare tenere nel debito conto l'utilità di un sistema di *risk assessment* basato (anche) sulla valutazione soggettiva di un esperto. E infatti, se davvero dovesse valere il principio per cui, a fronte della mera superazione di una soglia del sistema di monitoraggio, per quanto parziale e non confortata dagli ulteriori strumenti, nel dubbio occorre dare l'allarme, perché così ci si affranca da qualsiasi responsabilità, il sistema verrebbe inevitabilmente sovraccaricato da un numero altissimo di segnalazioni, al punto da innescare quel pernicioso fenomeno dell'"al lupo! al lupo!" che è la nemesis di qualsiasi efficace sistema di allertamento. Ciò non implica, ovviamente, una pretesa generalizzata di

esenzione da responsabilità per gli operatori, ma nemmeno ci esonera dall'auspicare una valutazione della colpa che si affranchi da istanze chiaramente improntate al principio di precauzione e, come tali, poco compatibili con la regole che attualmente disciplinano l'imputazione degli illeciti colposi.

Un accenno merita infine anche la ricostruzione del nesso causale effettuata dai giudici d'appello e, almeno in parte, suffragata dalla Cassazione ove, in buona sostanza, si è affermato che qualora l'imputato avesse correttamente informato gli altri soggetti della situazione in atto, questi avrebbero disposto l'evacuazione e che tale misura si sarebbe rivelata salvifica. Si tratta, tuttavia, di un ragionamento del tutto apodittico e indimostrato, poiché non è stato fornito alcun elemento volto a comprovare che la notizia sarebbe stata tempestivamente trasmessa a tutta la catena di allertamento, né che vi fossero i mezzi e le possibilità di sgomberare efficacemente le zone poi interessate dalla frana. Pare quasi superfluo ricordare, invece, come per addivenire alla pronuncia di una sentenza di condanna la sussistenza del nesso causale vada dimostrata – anche nelle ipotesi di causalità omissiva – oltre ogni ragionevole dubbio.

4. *Il caso Sarno: colpa o precauzione?*

4.1. Veniamo ora al terzo procedimento, un caso che per il Sistema di protezione civile riveste importanza cruciale e che, anche in ambito giuridico, è diventato una sorta di *leading case*. Ci riferiamo all'evento di Sarno e, più precisamente, a quanto accaduto la sera del 5 maggio 1998, quando una serie di colate rapide di fango staccatesi dal Pizzo d'Alvano investivano i paesi situati alle pendici del monte, provocando la morte di oltre 160 persone (di cui 137 nella sola Sarno) e il crollo di numerosi edifici.

Prima di ripercorrere nel dettaglio quanto avvenuto all'epoca, sono necessarie alcune precisazioni: i giorni antecedenti all'evento erano stati caratterizzati da alcune precipitazioni, ma la protezione civile dell'epoca non era in grado di averne un quadro di dettaglio, poiché il sistema di monitoraggio che oggi conosciamo – e che è proprio il frutto di quella tragedia – all'epoca non esisteva. Inoltre, si deve considerare come Sarno, al pari degli altri comuni interessati dall'evento, fosse storicamente esposto a ricorrenti colate di

fanghiglia, ma senza che tali fenomeni fossero in alcun modo paragonabili a quelli che poi provocarono il disastro in esame.

Ciò posto, veniamo ora ad analizzare nel dettaglio quello che il Sindaco di Sarno ha vissuto e percepito quel 5 maggio 1998.

A partire dal giorno precedente, il territorio era interessato da precipitazioni pressoché costanti nell'ordine dei 10 mm/ora. La situazione è sotto controllo e, intorno alle ore 14.00, il Sindaco – avvedutosi dell'innalzamento dei livelli dei canali – ne dà comunicazione ai Vigili del Fuoco. Gli abitanti più vicini al torrente vengono avvisati, ma non vi è null'altro da segnalare. Nel vicino Comune di Bracigliano, invece, si comincia a formare una piccola colata di fango, che solo due ore più tardi raggiungerà l'abitato.

Le precipitazioni proseguono e alle 17.00 anche Sarno viene interessata dai primi detriti. Il Sindaco, che in quel momento sta effettuando alcuni sopralluoghi nel paese, prende contezza del fenomeno che, almeno in questa fase, è del tutto assimilabile a quanto già più volte accaduto in passato. Iniziano le prime interlocuzioni con la Prefettura.

La situazione rimane stabile fino alle 19.00, quando si inizia a percepire che le colate sono più estese ed intense del solito, essendo arrivate a interessare alcune abitazioni. Non vi sono, tuttavia, notizie di danni alle persone, né alle abitazioni, che – a differenza delle strade, ormai invase dal fango – sono ritenute un luogo sicuro, al punto che il primo cittadino, nel corso di un'intervista televisiva, invita la popolazione a rimanere all'interno di esse. Contestualmente proseguono i contatti con la Prefettura.

Attorno alle 20 il fenomeno registra un primo picco: due colate di forte intensità, soprattutto in termini di rapidità, di volumi di fango e di velocità, si abbattono sull'abitato, provocando il crollo di alcuni edifici e ripetute interruzioni nella fornitura della corrente elettrica. Pur non avendo ancora piena contezza di quanto accaduto, alle 20.47 il Sindaco – anche per sollecitare l'invio dei soccorsi – invia un fax alla Prefettura con cui riferisce che «...*la situazione è gravissima [...]. La pioggia continua sta aggravando sempre di più la situazione [...]. Si teme che ci siano anche vittime, sommerse dal fango e dai crolli delle case [...]. La situazione è drammatica e disperata*», mentre poco dopo, nel corso di un secondo appello televisivo, ribadisce l'invito alla cittadinanza a rimanere all'interno delle abitazioni.

Nel corso della serata l'evento prosegue. Alcuni operatori sanitari in servizio presso i locali ospedali, temendo di rimanere isolati a causa del crescente quantitativo di fango presente nelle sedi stradali, presentano richiesta di

evacuazione dei nosocomi. La richiesta viene tuttavia respinta dal Comune poiché, date le condizioni, si ritiene che riversare una moltitudine di persone per strada – peraltro senza un'organizzazione e mezzi adeguati a tale impresa – sia più pericoloso che rimanere negli edifici.

Purtroppo dal Pizzo d'Alvano continuano a verificarsi delle intense colate, fino a che, attorno alla mezzanotte, una di esse investe l'ospedale di Villa Marta, provocando il crollo di un padiglione e la morte di 80 persone. Il bilancio finale sarà di 137 vittime nel solo Comune di Sarno, oltre a ingentissimi danni materiali.

4.2. All'indomani della tragedia il Sindaco di Sarno è stato indagato per omicidio colposo plurimo. Secondo l'impostazione accusatoria, esso avrebbe sottovalutato la gravità della situazione e omesso di: a) avvisare tempestivamente la popolazione del pericolo imminente; b) disporre l'evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio; c) convocare e insediare il comitato locale per la protezione civile; d) dare idoneo allarme alla prefettura, fornendo invece informazioni rassicuranti, impedendo in tal modo l'attivazione delle autorità e degli organi competenti. Condotte che, qualora correttamente e tempestivamente adempiute, avrebbero impedito che 137 persone morissero a causa delle colate di fango e delle distruzioni da queste provocate.

A fronte di tali contestazioni, sia il giudizio di primo grado, sia quello d'appello si sono conclusi con un esito assolutorio. Non è possibile, in questa sede, soffermarsi su una disamina puntuale delle due pronunce e tuttavia gli snodi argomentativi delle sentenze di merito possono essere così riassunti: al sindaco sono attribuite competenze in materia di protezione civile solo con riferimento agli eventi fronteggiabili in ambito comunale, mentre per quelli più estesi subentra il Prefetto; il Sindaco non ha (*rectius* aveva) competenze in materia di prevenzione e anche l'evacuazione prevede una pianificazione strategica esorbitante dai suoi poteri; una volta comunicato l'aggravamento della situazione, la gestione dell'evento spettava unicamente al Prefetto e quindi sarebbe stato costui a dover allertare ed evacuare la popolazione; gli eventi accaduti in passato avevano avuto una portata molto minore e non si era mai verificato alcun crollo, le stesse colate rapide di fango erano un fenomeno all'epoca poco conosciuto all'interno della comunità scientifica internazionale e, quindi, non era ragionevole pretendere che lo fosse da parte del Sindaco. Per tale ragione l'evento non è stato ritenuto prevedibile.

Tali valutazioni sono state integralmente disattese da parte della Corte di Cassazione (nella sentenza n. 16761/2010), la quale ha affermato una serie di principi destinati a dispiegare un impatto estremamente rilevante sul sistema di protezione civile.

In primo luogo, i giudici di legittimità hanno provveduto a precisare le attribuzioni di Sindaco e Prefetto, chiarendo l'ambito delle rispettive posizioni di garanzia. Vista l'importanza della questione, vale la pena riportare le parole testuali della sentenza: *«fino a che il prefetto non abbia assunto, anche di fatto, la direzione delle operazioni, il sindaco, nell'ambito del territorio comunale, mantiene tutti i poteri e gli obblighi derivanti dalla qualità di autorità locale di protezione civile. Non è certo sufficiente, per liberare il sindaco dei suoi obblighi, che il prefetto sia in possesso di tutte le informazioni "necessarie e sufficienti per far scattare tutti i predetti meccanismi di prevenzione" [...] se, di fatto, questi meccanismi non siano "scattati"»*. Detto in altri termini, anche qualora un evento superi le capacità di risposta tipiche del livello comunale, non si verifica una successione di garanti, non vi è alcun trasferimento di posizioni di garanzia. Al contrario, la comunicazione dell'aggravamento della situazione comporta un semplice mutamento nei poteri del Sindaco, che si comprimono – dovendo collaborare ed eventualmente sottostare alle indicazioni del Prefetto – ma non vengono mai meno.

Anche per quanto riguarda la valutazione della colpa la sentenza è giunta a conclusioni differenti rispetto a quelle dei giudici di merito. Nella sentenza di legittimità, infatti, si legge che *«il giudizio di prevedibilità non va compiuto con riferimento a quanto avvenuto in passato, ma a quanto può avvenire in futuro, nel senso che involge un giudizio di rappresentabilità di possibili, ulteriori e più gravi eventi dannosi»*. E ancora: *«il giudizio di prevedibilità andava compiuto tenendo certamente conto dell'esperienza del passato, ma senza ignorare l'esistenza di una possibilità di evoluzione del fenomeno ed ipotizzando la più distruttiva ipotesi che potesse verificarsi o che il fenomeno disastroso poteva comportare»*.

Sulla base di questi criteri, secondo cui l'agente sarebbe tenuto a prefigurarsi il peggiore scenario possibile, anche a prescindere da quanto possa essere avvenuto in passato, le colate distruttive del 5 maggio – per quanto pressoché sconosciute perfino dalla comunità scientifica dell'epoca – sono state considerate prevedibili.

Alla luce della sussistenza di una posizione di garanzia in capo al Sindaco, nonché della ritenuta prevedibilità dell'evento calamitoso, la Cassazione ha annullato la decisione impugnata, dando avvio a un nuovo giudizio di appello che si è poi concluso con la condanna dell'imputato.

4.3. I principi stabiliti nella decisione in parola sono stati ribaditi in talune pronunce successive e, tuttavia, non sono integralmente condivisibili.

Nulla quaestio per quanto attiene alla definizione dei rapporti tra Sindaco e Prefetto, ove la ricostruzione operata dalla Corte pare inappuntabile. È evidente, d'altra parte, che qualora si dovesse dare credito alla diversa interpretazione proposta dai giudici di merito, si verrebbero a creare dei pericolosi vuoti di tutela proprio in quei contesti ove è maggiore la necessità che le autorità di protezione civile siano pienamente coinvolte nella gestione dell'evento calamitoso.

Le criticità risiedono invece nelle valutazioni in materia di colpa e, segnatamente, circa la prevedibilità dell'evento. Non è necessario soffermarsi in analisi approfondite per avvedersi di come siffatte indicazioni, che impongono all'agente di prefigurarsi sempre il peggiore scenario possibile, più che al tradizionale alveo della colpa sembrano apertamente ispirate al principio di precauzione e, più nello specifico, a quel criterio del c.d. *maximin* secondo cui ogni scelta da compiersi in condizioni di incertezza debba essere valutata in base alla peggiore delle sue conseguenze possibili. Tuttavia, come si è già anticipato analizzando il caso precedente, fare ricorso a criteri direttamente improntati al principio di precauzione, nell'accertamento della colpa, comporta una palese distorsione del fatto tipico colposo.

Infine, occorre tenere presente che, a una prima lettura, l'interpretazione fornita dalla Cassazione sembra volta a innalzare il livello di sicurezza per la collettività. In realtà, questi criteri sono disfunzionali e pericolosi poiché l'imposizione di uno standard siffatto, oltre a costituire uno stimolo fortissimo all'adozione di comportamenti di tipo difensivo, presenta dei costi sociali insostenibili che finirebbero con il vanificare il sistema d'allertamento. Infatti, come abbiamo già avuto modo di dimostrare, qualora nello svolgimento delle previsioni a fini di protezione civile venissero integralmente adottati i criteri dettati dalla sentenza *Sarno*, le allerte rosse passerebbero – per ciascuna Regione – da una media di 3/5 all'anno a 100 per anno...!

5. *Il terremoto dell'Aquila: oneri comunicativi e responsabilità penale*

5.1. Siamo giunti quasi al termine della nostra disamina. L'ultimo caso che affrontiamo riguarda il tema della comunicazione del rischio e della responsabilità che ne deriva; ciò alla luce dei fatti che culminarono con il

terremoto nell'aquilano del 6 aprile 2009 e del processo ai membri della Commissione Grandi Rischi.

In relazione alla vicenda, merita rappresentare alcuni antefatti, rilevanti per descrivere il contesto nel quale si è trovata ad intervenire la protezione civile.

Il primo. A partire dal mese di giugno 2008, il comprensorio abruzzese veniva investito da uno "sciame sismico" di intensità e frequenza crescente. In ragione della scarsa intensità del fenomeno, nonché della vastità del territorio coinvolto, per alcuni mesi lo sciame rimaneva di esclusivo interesse dei sismologi ed oggetto di una comunicazione meramente istituzionale tra l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia ed il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile. Va detto che tra questi soggetti era pacifica la consapevolezza del grande numero di terremoti registrati in quel periodo nella zona e della imprevedibilità di quei fenomeni.

Il secondo antefatto. A far data dal gennaio 2009 il sisma si concentrava nella zona dell'aquilano ove, anche a causa dell'incremento della frequenza e della magnitudo delle scosse, iniziava ad essere percepito con crescente preoccupazione da parte della popolazione. La situazione di stress degli abitanti della zona cominciava ad avere copertura giornalistica ed in questo contesto emergeva la figura di un tecnico di laboratorio che sosteneva la prevedibilità dei terremoti a mezzo di particolari tecniche oggetto di sue ricerche; i *media* davano particolare risalto a questo personaggio ed alle sue tesi.

Il terzo antefatto riguarda il preannuncio di un terremoto. Quel tecnico riferiva alla polizia locale di Sulmona che, secondo i propri studi, una forte scossa avrebbe colpito la città. La notizia si diffondeva e la cittadinanza entrava nel panico con conseguenti seri problemi di ordine pubblico; a seguito di ciò la situazione diventava talmente delicata che il Capo Dipartimento di allora denunciava per procurato allarme il soggetto che aveva determinato quella situazione.

In questo contesto – caratterizzato non solo dal "terremoto fantasma" di Sulmona, ma anche da una "babele comunicativa" in cui i *media* davano risalto a qualsiasi tipo di affermazione proveniente da sedicenti esperti, ponendole sullo stesso piano delle informazioni istituzionali e delle considerazioni di scienziati accreditati – il 30 marzo l'Aquila veniva investita da due scosse di forte magnitudo; così che il Capo Dipartimento si determinava a convocare la Commissione Nazionale Grandi Rischi per fornire ai cittadini abruzzesi tutte le informazioni disponibili alla comunità scientifica sulle attività sismiche delle ultime settimane.

Il 31 marzo si tenne all'Aquila una riunione della Commissione Grandi Rischi. Immediatamente prima della riunione il Vice Capo Dipartimento Bernardo De Bernardis rilasciò una intervista ad una TV locale, mentre al termine della stessa ne rilasciò un'altra il presidente della Commissione Franco Barberi. Quelle due interviste formarono immediatamente – e nei giorni successivi – oggetto di una massiccia comunicazione, con una attività di decodifica tipica del sistema dei *media*.

Cinque giorni dopo avvennero i fatti a tutti noti. La sera del 5 aprile, l'Aquila veniva colpita da due scosse di intensità maggiore rispetto a quelle proprie dello sciame: la prima alle 22.48, di magnitudo locale 3.9 e la seconda, alle 00.39, di 3.5. Poche ore dopo – alle 3.32 – la città veniva nuovamente colpita: il terremoto, questa volta di magnitudo locale 5.9, fece crollare numerosi edifici, soprattutto nel centro storico, provocando la morte di 309 persone e il ferimento di altre 1.600.

5.2. A seguito del sisma venivano instaurati moltissimi procedimenti penali, quasi tutti volti ad accertare le cause dei crolli degli edifici. Non è questo il momento, né il luogo adatto, per spiegare il complesso meccanismo dell'azione penale, ma – a beneficio dei partecipanti di questo Corso che afferiscono al Sistema di protezione civile – si può sommariamente riferire che, in questo caso, l'avvio del procedimento si è avuto con le notizie di reato provenienti dagli esposti dei parenti delle vittime; successivamente il Pubblico ministero, per mezzo della Polizia Giudiziaria, ha raccolto ulteriori elementi tramite numerose informazioni testimoniali. Anche avvalendosi di una consulenza tecnica di parte, il Pubblico Ministero ha ritenuto sussistente il nesso di causa tra la comunicazione espressa dai membri della Commissione Grandi Rischi e la morte di alcune persone e ciò sulla base della cosiddetta teoria delle rappresentazioni sociali, ossia quella tesi secondo la quale un messaggio è tanto più persuasivo quanto questo messaggio promana da soggetti particolarmente autorevoli; e siccome nella nostra società gli scienziati sono soggetti considerati particolarmente autorevoli, ne consegue che il messaggio che uscì dalla riunione della Commissione Grandi rischi – rassicurante al punto da far mutare i comportamenti di coloro che lo ascoltarono – è da considerarsi particolarmente persuasivo in quanto proveniente appunto da scienziati.

Il PM concludeva dunque le indagini con il rituale avviso agli indagati (cioè i membri della Commissione e il Vice Capo Dipartimento) e nel caso di specie – attesa la complessità e delicatezza della questione – redigeva aggiuntivamente

una memoria illustrativa delle imputazioni di reato: il ragionamento logico giuridico – prevalentemente abduttivo, tipico per un’ipotesi accusatoria del genere in questione – veniva dunque diffusamente esplicitato dal PM anche a beneficio del contraddittorio.

Agli imputati veniva dunque contestato che, attraverso una carente analisi del rischio, nonché una scorretta attività di informazione, avevano indotto parte della popolazione aquilana a dismettere i consueti comportamenti di risposta al sisma (consistenti questi nell’uscire in strada e nel rimanere alcune ore all’aperto), facendo così in modo che, anche a seguito delle due scosse “premonitrici” della sera del 5 aprile, questi soggetti rimanessero in casa, dove trovavano poi la morte a causa dei crolli provocati dal violento terremoto delle ore 3.32 del giorno successivo. Agli imputati veniva attribuita la responsabilità per la morte di 37 persone e il ferimento di altre 5 (ossia solo quelle per cui, in fase di indagini, si è ritenuto sussistente il nesso causale), configurandosi dunque i reati di cui agli articoli 113 (cooperazione colposa), 589 (omicidio colposo plurimo) e 590 (lesioni colpose plurime) del Codice penale.

A valle di questa fase entra in scena – va ancora detto a beneficio di coloro che non hanno competenze strettamente giuridiche, in questo tentativo di contaminazione dei saperi tra Servizio nazionale della protezione civile e Magistratura – quella che potremmo definire, con un linguaggio ibrido, l’“operatività” del giudice, evocando così, per entrambi i mondi, tanto le molte regole da rispettare quanto il patrimonio ed il bagaglio delle conoscenze e dell’esperienza dei mestieri delicati e complessi che vengono rispettivamente svolti.

Il giudice parte dunque da una caratterizzazione puntuale del fatto, dalla profonda conoscenza ed analisi del caso concreto (tanto che ci sono sentenze talmente raffinate dal punto di vista del fatto, che per gli studi che compiamo al CIMA rivestono il valore della *forensic investigation*, fornendoci informazioni che vanno ben oltre quelle rilevanti per l’affermazione della responsabilità personale). Poi entra in campo il sapere, che può essere un sapere esperto (fornito da scienziati o, comunque, da professionisti del settore) oppure un sapere collettivo. Questi elementi trovano ingresso e valutazione attraverso le regole processuali ed esitano in una decisione (la sentenza) che, frutto di un articolato ragionamento inferenziale, deve essere necessariamente permeata dai valori costituzionali e dalle norme del caso specifico.

Di tutto ciò il giudice rende debito conto esplicitando ogni cosa e, soprattutto, fornendo i motivi a sostegno della decisione assunta.

I sommari passaggi riferiti danno la dimostrazione che se il Servizio nazionale di protezione civile è complesso, l'“operatività” del giudice non è da meno.

E quindi, tornando al procedimento in esame, c'è stato il giudizio di primo grado dove si è verificata l'ipotesi accusatoria, si è formato il contraddittorio, si è raccolto il materiale probatorio e lo si è valutato; pervenendo infine ad un sentenza che, come abbiamo detto, è l'esito di un complesso ragionamento di tipo prevalentemente induttivo: cioè un ragionamento che consente di ricostruire e spiegare un fatto avvenuto nel passato, alla luce delle “tracce” lasciate e per come emergenti nella fase dibattimentale del processo penale. In quella specifica decisione si è ritenuta sussistente la colpa e, accertato il nesso di causa, si è pervenuti a condanna di tutti gli imputati.

L'appello ha esercitato, come di norma, il controllo della correttezza nel merito del verdetto; ha cioè verificato la tenuta del ragionamento induttivo e, soprattutto, controllato la corretta ricostruzione del fatto e l'imputabilità dello stesso ai soggetti individuati in sentenza di primo grado. Da questo controllo è scaturita la conferma della condanna soltanto per un imputato su sette; la Corte ha sconfessato la fondatezza della teoria delle rappresentazioni sociali sostenuta dal pubblico ministero, tuttavia – ritenuta la colpa, seppur lieve, del Vice Capo Dipartimento in ragione del tenore dell'intervista dallo stesso rilasciata – rinveniva nelle massime d'esperienza (cioè di quanto normalmente accade) gli elementi che potevano sostenere il nesso di causa.

Il giudizio di cassazione (Cass. pen. n. 12478/2016) – deputato ad esercitare il controllo di legalità sulla sentenza d'appello – ha definitivamente validato gli argomenti della sentenza d'appello tanto sulla colpa (per un solo imputato) quanto sulle massime d'esperienza emerse nel processo come corretto sostegno del nesso di causa.

5.3. Questa sentenza, al pari di quella di Sarno, ha assunto un rilievo peculiare sia all'interno del mondo giuridico, sia – e soprattutto – all'interno del Sistema di protezione civile.

Non è possibile, in questa sede, ripercorrere in modo puntuale tutti i profili critici che sono già stati ben evidenziati da parte della dottrina e che attengono, essenzialmente, alla possibilità di accertamento del nesso causale in ipotesi di causalità psichica e, quindi, in assenza di affidabili leggi scientifiche di copertura; alla prevedibilità dall'evento e alla necessità di ricomprendere in tale valutazione non solo l'evento finale ma anche il decorso causale che l'ha

determinato; alla precauzione come generica regola cautelare; e, infine, all'istituto del concorso di persone nel reato e della cooperazione colposa.

Perfino più importante è stato l'esito di questo procedimento sul Sistema di protezione civile. Basti pensare all'estrema difficoltà di gestire un sistema comunicativo estremamente complesso, dove talvolta si scontrano esigenze contrapposte – quali quella di fornire informazioni trasparenti e veritiere ma che, al contempo, non provochino ingiustificate situazioni di panico – e che, in ogni caso, viene filtrato e talvolta distorto dai media e da altri soggetti che, senza alcun ruolo istituzionale, si ingeriscono in queste attività. Occorre poi tenere conto della distinzione fra l'informazione, che attiene ad un mondo prevalentemente razionale, e la comunicazione, che invece afferisce alla sfera prevalentemente emozionale, ragion per cui sarà necessario utilizzare un diverso registro linguistico a seconda che ci si rivolga a soggetti competenti ed esperti, in un contesto sostanzialmente tecnico-scientifico, o che i destinatari siano soggetti non esperti, in un contesto più propriamente di gestione di una possibile emergenza.

Queste difficoltà fanno sì che per il Sistema di protezione civile la comunicazione del rischio sia diventata sostanzialmente “un rischio della comunicazione”, anche perché le dottrine antropologiche e sociologiche maggiormente accreditate dubitano del fatto che sia davvero possibile, attraverso condotte di tipo comunicativo, orientare i comportamenti dei destinatari del proprio messaggio.

6. *Considerazioni conclusive*

Proviamo a tirare succintamente le conclusioni di tutto il lavoro svolto in questi anni da parte di Fondazione CIMA.

In primo luogo, studiando questi casi ci siamo resi conto che è estremamente importante il ruolo del Consulente Tecnico: è fondamentale che si tratti di soggetti esperti, indipendenti e dotati di reali competenze in una materia che, ancora oggi, è poco conosciuta. A tal proposito, riteniamo – suffragati anche dall'ordine del giorno che era stato a suo tempo presentato alle Camere allorquando era in fase di approvazione quello che sarebbe poi diventato il c.d. *Codice della protezione civile* – che proprio in questo ambito potrebbe essere individuato un ruolo per taluni soggetti afferenti al Servizio nazionale della protezione civile, così come già avviene ad esempio per la

Guardia Costiera nelle inchieste marittime o per l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo per gli incidenti in ambito aeronautico.

Un altro tema molto importante attiene all'accertamento dei poteri dell'agente e, quindi, alla corretta definizione delle posizioni di garanzia. Un aiuto, in questo senso, è auspicabile che venga da un'attenta analisi del nuovo Codice della protezione civile, tramite il quale sarà possibile definire quali sono effettivamente ruoli e poteri di ciascun soggetto.

Occorre poi prestare ancor più attenzione alla caratterizzazione del fatto e, in particolare, all'analisi del contesto in cui si trova a operare l'agente. È un dato ormai acquisito da parte della dottrina e della giurisprudenza che, nella valutazione della colpa, si debba tenere conto delle situazioni di emergenza, di incertezza, di ampia discrezionalità che si possano verificare nel caso concreto, situazioni queste che sono quanto mai frequenti nell'attività qui presa in esame.

Sempre con riferimento al tema della colpa, è necessario evitare le trappole mentali: il giudice deve guardarsi dall'inganno del senno di poi, dell'*hindsight bias* e rifuggire da quella che alcuni studiosi sostengono sia la *Pop justice mental trap*. Duole ricordare quanto affermato da un Procuratore della Repubblica che fece un'intervista e disse «io sento l'esigenza di soddisfare le vittime». Non si intende certo negare alcuna forma di tutela delle vittime, ma ciò non può avvenire a detrimento dei diritti e delle garanzie dell'imputato.

Un invito dev'essere poi rivolto direttamente alla protezione civile: ci si deve rendere conto che è opportuno procedere periodicamente a una verifica della conformità del proprio *modus operandi* a quelle che sono le regole, prevedendo il regolare svolgimento di *audit* della propria attività e, in ogni caso, essendo in grado di rendere conto di quanto fatto, in modo che poi, chi dovesse essere chiamato a giudicare tale attività, sia messo nelle condizioni di poterlo fare al meglio.

Infine, la riforma normativa del 2018 ha previsto l'Osservatorio delle buone pratiche: è iniziato lo studio e la raccolta delle buone pratiche del sistema di protezione civile a cura del Dipartimento Nazionale, ma perché non pensare anche a creare delle *best practices* condivise fra il sistema giudiziario e la protezione civile? Potrebbe essere un modo per rendere complessivamente questo sistema più efficiente e più giusto.

IL VOLTO ATTUALE DELL'ILLECITO COLPOSO: DOVERE DI DILIGENZA, REGOLE CAUTELARI E PRINCIPIO DI PRECAUZIONE

FAUSTO GIUNTA

Professore ordinario di diritto penale nell'Università di Firenze

1. Mi è stato affidato il compito di tratteggiare lo stato dell'arte della teoria della colpa penale, tema amplissimo e molto complesso.

Parto allora da una constatazione: tanto in dottrina, quanto in giurisprudenza è oramai acquisita la natura normativa della colpa penale, ossia l'irrelevanza, sotto il profilo identitario, delle eventuali componenti psicologiche effettive del fatto colposo e, per converso, la funzione caratterizzante dell'inosservanza, da parte dell'agente, di regole cautelari volte a prevenire la verificazione dell'evento descritto dalla fattispecie incriminatrice. Sul piano sistematico è parimenti riconosciuto che l'antidoverosità della negligenza rilevi, prima ancora che a livello della colpevolezza, già sul piano della tipicità.

Capita talvolta ai dogmi del diritto penale quanto accade talaltra alle canzoni di successo, allorché, diventando familiari, subiscono vistose perdite di senso. Se mi si passa l'inusuale paragone, anche la normatività della colpa è diventata un gettonato ritornello, ossia una innovazione nominale. Eppure normatività della colpa avrebbe dovuto significare ben altro: le potenzialità di questa acquisizione erano autenticamente rivoluzionarie. La sua storia è invece quella di una rivoluzione mancata; la novità, costituita dalla concezione della colpa come tipo, si è esaurita in un rimpasto sistematico.

Mi riferisco alla nota costruzione quadripartita del reato che distingue tra delitto commissivo doloso, delitto commissivo colposo, delitto omissivo doloso e delitto omissivo colposo. Sono state opportunamente distanziate essenze tra loro eterogenee – dolo, colpa, azione od omissione – senza però adeguare i contenuti delle categorie del reato alle rispettive funzioni garantistiche, che sono invece identiche nel delitto doloso e in quello colposo, trattandosi pur sempre di illeciti penali, ossia di fatti tipici, antiggiuridici e colpevoli. Una sorta di gattopardismo dogmatico ha consentito di traslocare nel nuovo edificio del delitto colposo il vecchio arredo, meritevole di essere dismesso.

Ma cosa sarebbe dovuto cambiare che invece non è cambiato? Proverò a rispondere in estrema sintesi. Nell'elaborazione tuttora prevalente la colpa continua a incarnare la logica tipica della regola di giudizio che era coerente con

l'originaria concezione della colpa come forma di colpevolezza. Per converso, è rimasta nell'ombra proprio la dimensione descrittiva e prescrittiva del tipo colposo, ossia la rilevanza del dovere di diligenza come dovere di adottare regole cautelari, la cui violazione integra una specifica e peculiare tecnica di tipizzazione.

Nella sistematica del reato di matrice belinghiana, tuttora seguita e prevalente nella letteratura di lingua tedesca, italiana e spagnola, la categoria del fatto tipico condensa l'oggettivismo garantistico dei tre fondamentali principi di legalità, materialità e offensività. Nel perimetrare il raggio di azione della giurisdizione, l'accezione descrittiva del fatto offre inoltre il vantaggio non secondario di depoliticizzare la decisione del giudice, mettendo il suo operato al riparo da una diretta valutazione da parte del corpo sociale.

In coerenza con questa impostazione, la colpa del fatto tipico dovrebbe preesistere alla colpa del fatto storico, indirizzandone correttamente l'accertamento. La predeterminabilità della pretesa comportamentale conforme a diligenza dovrebbe essere sottratta al senno di poi, troppo facilmente sapienziale, e risultare riconoscibile *ex ante* dal cittadino che è chiamato a districarsi tra i rischi dell'agire. Il giudice non può indossare i panni di inventore a tavolino di regole cautelari buone per l'affermazione di responsabilità. Per il cittadino e per il giudice il fatto colposo è una strada a doppio senso di circolazione (il primo la percorre agendo, il secondo giudicando), ma con un identico tracciato.

Questa istanza, come dicevo, non è soddisfatta dall'odierna elaborazione della colpa, il cui metro di misurazione scende dall'alto di una deontica ispirata alla prevenzione generale e a intenti di palingenesi morale e sociale. Non sale dal basso dell'esperienza disponibile. Prevale il dover essere salvifico ad ogni costo, a danno di una visione realistica, vale a dire empirico-sociologica, dell'agire diligente. La colpa, come ogni parametro normativo, sta nella testa di chi giudica; ma ciò non significa assoluta libertà valutativa del giudicante.

La giurisprudenza cavalca l'onda lunga di una diffusa istanza di rigorismo, che non si limita più alla mera dichiarazione di colpevolezze colpose: le condanne cominciano a superare la franchigia della sospensione condizionale della pena; si pensi, per esempio, alla colpa stradale e alla colpa antinfortunistica. Non c'è dubbio che spetti al diritto vivente affrontare una casistica veramente complessa, ma la tavola da surf con cui la giurisprudenza taglia acque spesso agitate è di fabbrica dottrinale; e lì sta il punto. La teorizzazione della colpa è alquanto *flou*, ricalca la logica delle clausole generali

di matrice civilistica, inadeguate alla materia penale e antitetiche rispetto alle funzioni garantistiche della tipicità quale *sedes materiae*, tra l'altro, del principio di determinatezza.

Dominano incontrastate tre categorie osmotiche: a) la prevedibilità come criterio sincretistico di riconoscibilità del rischio di verificazione dell'evento e al contempo di formazione della regola cautelare; b) il rischio consentito come autonoma valutazione di sopportabilità dell'agire; c) l'agente modello come incarnazione dell'assoluto preventivo nell'adempimento del dovere di diligenza, secondo il principio per cui l'impresa normale è essere eccezionale.

In realtà si tratta di tre sipari di un unico palcoscenico, dietro al quale il decisore ha carta bianca: fatto e diritto si intrecciano, così anche tipicità e prova. Non c'è da meravigliarsi se non vi è quasi mai corrispondenza tra capi di imputazione e motivazioni; sorprenderebbe il contrario. La regola vuole che l'imputazione colposa sia continuamente cangiante. Con tutto quello che ne discende sotto il profilo processuale e del diritto di difesa.

2. Proverò a tratteggiare un'impostazione teorica intesa all'ottimale bilanciamento tra le irrinunciabili istanze di tutela, cui è chiamata sempre di più a contribuire la responsabilità per colpa nell'odierna società del rischio, e le altrettanto irrinunciabili istanze di garanzia che devono accompagnarla.

Il punto di partenza sta nel collegamento funzionale tra due momenti i quali – contrariamente all'opinione dominante, che li salda l'uno all'altro, attraverso il collante ectoplasmatico dell'agente modello – devono tenersi distinti, anche se sono destinati a coordinarsi tra loro. Mi riferisco, da un lato, al riconoscimento della situazione di rischio che impone l'adozione della regola cautelare, dall'altro, alla violazione della cautela doverosa. Si tratta rispettivamente dell'*an* e del *quomodo* del dovere di diligenza.

Con riguardo al primo dei due momenti anzidetti, la dottrina tedesca parla di *Anlaß*, per indicare le circostanze che, in un dato quadro di vita reale, concretizzano l'obbligo di adottare la cautela doverosa. Il riconoscimento della situazione di rischio, al di là della dimensione sensoriale strettamente connessa al nostro modo di percepire il mondo esterno, ha una ineliminabile componente congetturale, ossia valutativa, anche nei casi di *culpa in executivis*.

L'*Anlaß* segna l'inizio della tipicità colposa, la cui individuazione può risultare semplificata in presenza di regole cautelari positivizzate in modo esaustivo e determinato, ossia attraverso l'indicazione del comportamento doveroso e, prima ancora, dei suoi presupposti di obbligatorietà.

Si pensi all'articolo 145 del codice della strada, che impone all'automobilista di dare precedenza ai veicoli che provengono da destra o, in presenza di apposita segnalazione, ai veicoli che provengono da altra direzione. Oltre a indicare la regola cautelare in modo determinato – dare precedenza e fermarsi – la norma stabilisce, in modo presuntivo e implicito, la situazione di pericolo e l'evento da evitare (la collisione).

Quella esemplificata è un'eventualità purtroppo infrequente. Perlopiù i presupposti del dovere di diligenza non sono tipizzati e il loro riconoscimento in concreto viene rimesso al soggetto agente.

A questo proposito si impone una precisazione: l'*Anlaß* ha un retroterra oggettivo, costituito da segnali di allarme, la cui rilevazione è influenzata in modo determinante dal patrimonio conoscitivo dell'agente reale. La loro corretta decifrazione dipende in definitiva dalle capacità intellettive e dal bagaglio esperienziale di chi agisce. Viene così a delinarsi una prima e autentica dimensione individuale della colpa, cui si aggiunge la capacità soggettiva di adeguarsi alla regola cautelare.

Diversamente, la regola cautelare, appartenendo al piano della tipicità, non può che essere oggettiva.

L'*Anlaß* rappresenta, dunque, una componente soggettiva della tipicità oggettiva. Questo intreccio di oggettivo e soggettivo non è esclusivo della colpa. Anche nel delitto doloso di evento la tipicità oggettiva consiste in una finalizzazione della causalità, strettamente connessa all'interpretazione che l'agente dà del concreto quadro di vita in cui interviene la sua azione. La base ricognitiva è la medesima, con la particolarità che nella colpa la situazione di rischio non viene finalizzata alla causazione dell'evento, ma deve essere sfruttata nella direzione opposta, quella del suo impedimento. L'azione, in quanto lecita, può essere svolta, ma senza pregiudizio per alcuno.

In breve, l'accertamento dell'*Anlaß* non può prescindere dalle capacità individuali di lettura del mondo esterno: l'agente viene misurato con se stesso, operazione, questa, per nulla velleitaria, se affidata ad una anamnesi completa e accurata. Per esempio, l'automobilista che percorre abitualmente una strada, dove si trova una scuola elementare, sa che specie in certe fasce orarie sono presenti bambini che giocano in prossimità della carreggiata, indipendentemente dalla circostanza che la presenza della scuola sia segnalata oppure no (perché la segnalazione non è stata effettuata o è stata divelta da una azione vandalica). È di questa conoscenza che bisogna tenere conto. Ne consegue, come dicevo, la natura ricognitiva dell'*Anlaß*: l'agente non è tenuto a

un'esplorazione dei fattori di pericolo, non deve cercare, bensì deve solo registrare e interpretare correttamente i segnali di allarme nei quali si imbatte. Il segnale di allarme deve essere visto, non previsto. È materia di rilevazione, non di preveggenza.

A questa regola fanno eccezione i doveri cautelari che si innestano nel perimetro di posizioni di garanzia finalizzate all'approfondimento dei segnali di allarme per così dire muti o equivoci e polivalenti; ma si tratta di ipotesi particolari. Si pensi al medico specialista che viene interpellato dal paziente con riguardo a una sintomatologia di per sé incerta o equivoca. Il medico è chiamato, a pena di inutilità del suo intervento, proprio a scandagliare altri segnali di allarme per la salute del paziente collegati a quelli manifesti. Tutto parte, però, sempre da segnali di allarme, per così dire, di primo grado, magari equivoci, ma pur sempre presenti, in mancanza dei quali l'*Anlaß* si trasformerebbe da congettura empiricamente fondata su evidenze, in una ricerca di rischio parossistica e ansiogena. In questa prospettiva la prevedibilità è la proiezione congetturale dei segnali di allarme: muove dal concreto per ritagliare verosimili valutazioni di rischio circa l'accadibilità o meno di esiti avversi indesiderati, corrispondenti agli eventi tipizzati nelle fattispecie incriminatrici colpose.

Sul piano ricognitivo e considerato che, come si dice, "chi cammina inciampa", la prevedibilità dà rilievo a una pluralità di eventi, alcuni probabili, altri solo possibili o non impossibili, ordinandoli a seconda del loro grado di probabilità e della loro *magnitudo*.

Nella vasta e variegata casistica che giunge all'attenzione del giudice penale sono meno problematici, come dicevo, i casi di autentica *culpa in executivis*, spesso espressione dell'agire maldestro: si pensi al chirurgo che effettua un taglio più profondo del necessario causando un'emorragia. Lo stesso deve dirsi degli eventi non voluti causati da una erronea percezione sensoriale. Si tratta della casistica che un tempo costituiva la principale fenomenologia della colpa presa in esame dalla dottrina e dalla giurisprudenza: quella meno problematica in realtà, perché la condotta colposa origina da un errore percettivo.

Diverso discorso va fatto per la forma di colpa oggi al centro dell'attenzione, che è la colpa congetturale. L'individuazione dell'ambito del rischio consentito non può essere una prerogativa postuma del giudicante, ma deve dipendere da criteri operanti *ex ante* che, seppure non positivizzati, afferiscono al piano della tipicità. Si tratta di giudizi di valore socialmente rilevanti che devono tener conto di due fattori: il primo è il grado di accadibilità

dell'evento, che impone di distinguere il possibile dal probabile, con una graduazione intermedia rispetto ai poli estremi del quasi impossibile e del quasi certo; il secondo fattore è costituito dalla *magnitudo* del pregiudizio prevedibile alla cui stregua gli eventi vanno classificati a seconda che si avvicinino al minimo o al massimo pregiudizio.

Per le condotte caratterizzate dal rischio minimo, in relazione alle quali gli eventi prevedibili sono altamente improbabili e modesti per *magnitudo*, le consuetudini sociali esimono finanche dall'adozione di cautele: *minima non curat civis*. Si pensi all'uso di mascherine per impedire la trasmissione di virus influenzale.

Per converso, la prevedibilità dell'evento gravemente pregiudizievole e altamente probabile, non esclude il diritto a compiere la condotta con la dovuta diligenza, a meno che essa non sia espressamente vietata allo scopo precipuo di impedire l'evento. Finché la condotta è svolta nel rispetto del dovere cautelare non vi è spazio per responsabilità, né a titolo di colpa, né a titolo di dolo eventuale o diretto, ove l'agente accetti o persegua la verifica dell'evento.

Ne consegue che, in termini generali, il rischio è lecito finché è controllato. Il pericolo non è tale, come dimostra la fattispecie oggettiva del delitto tentato: non vi è ragione per limitare l'operatività della legittima difesa alle sole aggressioni dolose. La condotta assistita dal dovere di diligenza è rischiosa; quella svolta in violazione delle cautele doverose diventa pericolosa, costituendo un tentativo colposo, non penalmente rilevante, ma qualificabile come pericolo ingiusto ai fini della legittima difesa. Nonostante che l'aggressione colposa fuoriesca dall'ambito di ordinaria precomprensione della scriminante, non può escludersi dal novero dei presupposti dell'articolo 52 del codice penale.

Ciò porta a un'ulteriore implicazione: nell'agire lecito l'adozione delle cautele non è un onere, come usualmente si ritiene, ma costituisce un obbligo, ancorché sovente imperfetto perché la sua violazione non sempre è presidiata da sanzione.

3. Si può passare adesso all'analisi della regola cautelare, quale modalità di attuazione del dovere di diligenza.

Le regole cautelari hanno natura modale e sono irriducibilmente liberali, ossia indicano il modo in cui va svolta la condotta pericolosa. Conseguentemente, nonostante il diverso avviso della dottrina prevalente, non può annoverarsi tra le cautele doverose la regola dell'astensione, da ultimo

rilanciata dalle letture della colpa ispirate al principio (filosofico) di precauzione, che la vorrebbe operante nei casi, intuitivamente problematici, in cui l'agente non è in grado di assicurare l'assoluta innocuità del suo agire. Bisogna evitare di trasformare surrettiziamente la cautela da *norma agendi*, ossia da regola modale, qual è, nel suo opposto logico e funzionale, ossia in un divieto.

Del resto, questa conclusione è frutto di una lettura arbitraria del principio di precauzione, che nel mondo del diritto non opera come regola di condotta per il cittadino, ma come indirizzo di politica securitaria di competenza delle istituzioni. Il precauzionismo può legittimare invece l'introduzione di reati di pericolo astratto e, a mio avviso, in deroga al principio di offensività, può consentire anche la previsione di reati di pericolo presunto, purché destinati a una vigenza temporanea, coerente con la logica della moratoria. Sul piano processuale poi la regola dell'astensione nasconde una evidente funzione di semplificazione probatoria, perché consente di bypassare la verifica di eventuali negligenze modali, per punire direttamente l'assunzione di rischio, di per sé insufficiente all'affermazione della responsabilità, perché lecita, quando non è addirittura socialmente utile, oppure doverosa, se connessa a una posizione di garanzia.

Valgano gli esiti di una ricerca condotta, da un gruppo di studio fiorentino, sulle sentenze di legittimità in materia di responsabilità medica, ivi incluse quelle non massimate: da uno spoglio della giurisprudenza di Suprema Corte, nel periodo che va dal 2007 al 2011, non risultano condanne del medico fondate sulla regola dell'astensione. Ciò, in effetti, non meraviglia, perché, diversamente ragionando, il dovere di diligenza consisterebbe nel "lasciare campo libero alla malattia".

Che la regola dell'astensione si ponga in contrasto con l'utilità sociale di molte attività rischiose lo dimostra, dunque, anche un attento esame del c.d. diritto vivente.

Quanto all'efficacia preventiva delle regole cautelari, va riconosciuto che esse solo raramente azzerano il rischio insito nella condotta; nella maggioranza dei casi le cautele si limitano a incidere, riducendoli, sui parametri della probabilità e della *magnitudo*, rendendo accettabile lo svolgimento della condotta. Da qui l'emersione dell'ambito del rischio consentito, che non è una valutazione *a posteriori* del giudice; solo l'inazione garantisce sempre e comunque il rischio zero. Ancora una volta affiora la differenza fra la logica della cautela e quella del divieto, sebbene entrambe siano accomunate dalla finalità preventiva.

Altro discorso va fatto con riguardo al dovere di diligenza nell'agire illecito. Mi riferisco soprattutto alle fattispecie a struttura preterintenzionale, quindi non soltanto all'omicidio preterintenzionale, ma anche ai delitti qualificati dall'evento nei quali l'evento aggravatore deve essere necessariamente non voluto (si pensi ai maltrattamenti in famiglia seguiti dalla morte del soggetto passivo). Qui il dovere di diligenza viene assorbito dal divieto. Il legislatore vieta la condotta di base per prevenire l'evento aggravatore. In questi casi l'adozione delle regole cautelari diventa un onere per il soggetto agente. Oggetto dell'obbligo è l'astensione dall'attività pericolosa di base, che viene espressa attraverso un divieto presidiato da sanzione penale. Potremmo anche qui trovare delle situazioni ambigue, per esempio la fattispecie di sequestro di persona aggravato dalla morte (non voluta) dell'ostaggio, che, tuttavia, a mio avviso, non ha struttura preterintenzionale. Il sequestro di persona non viene punito dalla legge per evitare l'evento morte, ma per l'offesa che esso arreca alla libertà personale. Ne consegue che l'ipotesi aggravata dalla morte del soggetto passivo potrà trovare applicazione solo se collegata alla violazione di regole cautelari modalì, come quelle che attengono alla gestione dell'ostaggio.

4. Al fine del giudizio di colpa, le regole cautelari rilevanti devono preesistere alla condotta tipica. L'agente come si imbatte nel segnale di allarme, così trova la regola cautelare. Il cittadino e il giudice non sono facitori, bensì fruitori di regole cautelari, al pari di quanto accade per le leggi causali.

La sperimentazione cautelare, ossia la ricerca di nuove e più efficaci modalità di prevenzione degli eventi avversi, al pari di ogni attività sperimentale, rientra tra i diritti di libertà del cittadino, ma non può costituire un dovere. Il cittadino non è garante della regola cautelare, non deve migliorarla sotto la minaccia di pena, ma adottarla scegliendo la più efficace tra quelle disponibili nel caso, tutt'altro che raro, di concorso apparente di regole cautelari.

Ragionando diversamente si giungerebbe alla conclusione paradossale che il cittadino sia tenuto a correggere l'inerzia del sistema, aggiornando la cautela vetusta e colmando le lacune dell'ordinamento, il quale, essendo venuto meno al suo compito precipuo, proprio in ragione della sua negligenza, ritiene di avere titolo per punire il cittadino che non via abbia posto rimedio.

Né, a tal fine, può farsi appello alla figura tanto abusata dell'agente modello, che certamente avrebbe fatto meglio, in quanto condensato ideale di virtù, ma in realtà comodo parametro per l'affermazione di responsabilità penali

semplificate e semplificanti. L'agente modello è colpevolista per definizione. Le sue rarissime applicazioni innocentiste non ne smentiscono la vocazione liberticida, perché si tratta, a ben vedere, di pronunce nelle quali il parametro dell'agente modello ha una funzione *ad colorandum*, non è il criterio della decisione. Si tratta di casi in cui l'assoluzione discende da altre categorie dell'universo colposo, di talché la sua invocazione è addirittura arbitraria. Per quanto la si voglia camuffare, l'inclinazione dell'agente modello è accusatoria. La sentenza di condanna basata sull'agente modello – lo dico provocatoriamente – non dovrebbe essere motivata, essendo già chiaro che il giudice ha optato per l'opacità motivazionale già nel momento in cui sceglie un siffatto parametro di giudizio. Parafrasando il fraseggio di un famoso film di Sergio Leone: “quando un uomo imputato incontra l'agente modello, l'imputato è un uomo condannato”.

Un cenno merita il fenomeno tutt'altro che infrequente del concorso apparente di regole cautelari. Siccome l'efficacia è una condizione di accettabilità della cautela, la scelta non deve fondarsi solo sulla gerarchia delle fonti, ma deve tenere conto dell'efficacia preventiva. In questa materia vale il principio *veritas, non auctoritas facit cautelam*. La tesi secondo cui gli usi cautelari diminuiscono la tutela è priva di fondamento. Gli usi cautelari hanno una funzione di chiusura della fattispecie colposa, che svolgono assai di più e assai meglio di quanto non faccia la metafora dell'agente modello.

5. Un ultimo flash: secondo una parte della dottrina, la normativizzazione della colpa comporterebbe il rischio di una oggettivazione del giudizio di responsabilità.

A ben vedere, questa critica è infondata nel senso che la scarsa individualizzazione della colpa non dipende dalla corretta strutturazione della tipicità, ma dai limiti insiti nei parametri che dovrebbero assicurare la colpevolezza colposa.

Si pensi alla figura dell'*homo eiusdem conditionis et professionis* che, essendo figlio dell'agente modello, può relativizzare, ma non individualizzare del tutto il rimprovero a titolo di negligenza.

La vera misura soggettiva della colpa sta nella individualizzazione dell'*Anlaß*, nei termini di cui è già detto sopra, e per altro verso nella verifica delle effettive capacità dell'agente di adeguarsi alla regola cautelare.

UNA LETTURA PENALISTICA DELLA VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI COMPETENZA DELLA PROTEZIONE CIVILE

CHIARA PERINI

Professore associato di diritto penale nell'Università dell'Insubria

Mi preme anzitutto esprimere il mio ringraziamento per l'invito a intervenire in questo consesso; invito che mi onora e che mi ha consentito di confrontarmi – come anticipato dal Cons. Dovere – con una problematica non semplice.

Il tema assegnatomi è, infatti, relativo *soltanto* al momento della *valutazione del rischio*, ovviamente quale snodo del sistema complessivo di gestione dei rischi di competenza degli operatori della protezione civile. Ho dunque interpretato il mio compito nel senso di indagare se e a quali condizioni l'erroneo adempimento degli obblighi correlati all'attività di valutazione del rischio possa essere fonte di responsabilità penale per le figure operanti nel settore.

In tale cornice l'approccio analitico non deve dimenticare che il tassello della valutazione del rischio è intimamente connesso, già dal punto di vista logico, ai passaggi successivi del complessivo sistema di *amministrazione* del rischio nel contesto dell'attività di protezione civile, non diversamente da quanto accade negli altri ambiti normativi imperniati sul concetto di rischio.

Globalmente considerati, i passaggi nei quali il rischio, *previamente* valutato, è fatto oggetto di successiva *gestione* confluiscono nella nozione di *risk management* (o, appunto, *gestione del rischio*); all'interno di tale fase – grazie ai *leading case* registrati negli ultimi anni proprio nel campo della protezione civile – sta acquisendo sempre maggiore autonomia il passaggio della *comunicazione del rischio*, anche quale fonte di un'eventuale responsabilità penale.

Dei profili della *gestione* e della *comunicazione* del rischio non intendo tuttavia occuparmi in questa sede, essendo trattati dagli illustri Relatori che mi seguiranno. Mi concentro, quindi, sul primo momento del processo appena tratteggiato, ossia sulla *valutazione* del rischio.

Affronto il tema dalla mia prospettiva, che è giuridico-penalistica, senza tuttavia trascurare – ma qui a livello, per così dire, di pura consapevolezza – la dimensione tecnico-scientifica ad esso connaturata. Nell'approccio da me prescelto, la valutazione del rischio richiede dunque di essere tematizzata in correlazione con il giudizio di imputazione per colpa dell'evento, sollevando conseguentemente tre interrogativi.

Il primo attiene alla qualificazione della valutazione del rischio come vero e proprio obbligo giuridico formalizzato nel sistema di protezione civile; il secondo profilo riguarda invece il nesso intercorrente tra valutazione del rischio e *regola cautelare*, intesa come elemento su cui si radica il giudizio di imputazione per colpa dell'evento; il terzo aspetto concerne infine il rapporto tra la valutazione del rischio e la vera e propria *imputazione dell'evento colposo*, che nel fatto tipico colposo comprende la verifica, per un verso, della *tipicità dell'evento* e, per altro verso, della cosiddetta *causalità della colpa*.

La risposta è sicuramente affermativa quanto al primo interrogativo, cioè alla configurazione della valutazione del rischio come vero e proprio obbligo giuridico formalizzato nel sistema di protezione civile. Se consideriamo da ultimo il *Codice della protezione civile* (d.lgs. n. 1/2018), che ha abrogato la nota legge n. 225/1992, appare chiaro che sugli addetti alla protezione civile grava *in primis* un obbligo di valutazione dei differenti rischi tipizzati all'interno della normativa.

In questo settore, la valutazione del rischio presenta, come cercherò di evidenziare, alcune peculiarità ed è qualificata dal fatto che, alla stregua di una sorta di *équipe macroscopica*, la Protezione civile è giustamente stata accostata a un sistema "a rete", intrinsecamente multilivello e multidisciplinare, composto da soggetti non solo pubblici – e quindi legati da precisi vincoli istituzionali – ma anche privati.

Ebbene, per una definizione di maggior dettaglio dell'obbligo di valutazione in parola, si rende a mio avviso necessario anzitutto il riferimento all'art. 1, c. 1, del *Codice di protezione civile*, che individua i beni interessati dalla tutela e quindi esposti ai rischi che la Protezione civile è chiamata a prendere in considerazione. Tali beni, pur indicati con estrema genericità – e ciò, come vedremo, può rappresentare una difficoltà in sede di *gestione* del rischio –, comprendono la vita, l'integrità fisica, i beni stessi, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente.

In via generale, l'individuazione del bene *tutelato* – ed *esposto* al rischio oggetto di analisi – è un parametro necessario in ogni sistema di *risk assessment*, perché orienta l'analisi soltanto in direzione dei fattori in grado di esprimere una potenzialità offensiva nei confronti di *questi* beni, e non evidentemente di *altri*. Nondimeno, la circostanza che, nel settore della protezione civile, il catalogo dei beni tutelati risulti sostanzialmente *onnicomprensivo* produce, in realtà, un effetto di scarsa selezione (se non di vero e proprio *dis-orientamento*,

quanto meno *ex ante*) circa i confini da assegnare allo spettro di attenzione del processo di valutazione del rischio.

In secondo luogo, ai fini di una compiuta caratterizzazione del rischio di competenza della Protezione civile, occorre precisarne la *fonte*, nonché il *vettore*. La risposta a tali interrogativi è a mio parere contenuta in un'espressione estremamente sintetica, che ricorre sempre nell'art. 1 del *Codice di protezione civile*, ove si fa menzione degli *eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo*.

Simile formula non indica precisamente la fonte del rischio affidato alla Protezione civile, ma qualifica tale rischio in ragione del tipo di fattore in grado di innescarlo: si distingue così tra i rischi per i beni tutelati attivati da *fattori naturali* (i c.d. *rischi naturali*) e quelli viceversa originati da *attività umane* (i c.d. *rischi antropici*). Il successivo art. 16 del *Codice* stesso costruisce poi su tale bipartizione una tipologia specifica, che distingue per i rischi naturali, ad esempio, quello sismico, vulcanico, ecc. e per i rischi legati all'attività umana, ad esempio, il rischio chimico, industriale, ecc. Una tale classificazione denota la consapevolezza in capo al legislatore dell'esigenza di una settorializzazione della valutazione del rischio che, *in primis* dal punto di vista tecnico, è chiamata a differenziarsi a seconda del tipo di rischio di volta in volta rilevante.

Ma l'aspetto a mio avviso più significativo del rischio preso in carico dalla Protezione civile attiene al *vettore*: quest'ultimo va individuato, infatti, nel concetto di *evento calamitoso*, che figura nell'art. 1 del *Codice di protezione civile*. In sostanza, la corretta ricostruzione della valutazione del rischio rilevante nel settore si basa sul seguente riconoscimento: l'*ottica* dell'intera disciplina del processo di *risk management* è che il rischio (naturale o antropico), che costituisce la *fonte* del rischio di competenza della Protezione civile, possa *avverarsi* in un *accadimento*, che è l'*evento calamitoso*; quest'ultimo di per sé suscettibile di danneggiare i beni tutelati, attualmente (cioè nella forma del danno) o potenzialmente (cioè come messa in pericolo).

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

Una considerazione particolare merita al riguardo il rischio antropico. Infatti, quando è il rischio antropico a produrre l'evento calamitoso e quindi a generare il rischio di competenza della Protezione civile, occorre essere consapevoli del fatto che tale evento spesso è di per sé il *prodotto* del *fallimento* di un sistema di gestione del rischio *precedente* rispetto a quello di competenza della Protezione civile; un sistema che l'ordinamento ha previsto in relazione a singole attività pericolose ma lecite in quanto socialmente utili.

Il caso paradigmatico può essere individuato nel sistema di gestione del rischio legato al rischio di incidenti rilevanti in ambito industriale disciplinato dal d.lgs. n. 334/1999. È chiaro che, in tale ipotesi, il rischio preso in carico dalla valutazione degli operatori della protezione civile è, per così dire, *di secondo grado* – o *derivato* – rispetto al rischio affidato, sempre a scopo preventivo, in via *primaria* all'esercente – di norma un soggetto privato – dell'attività pericolosa ma consentita.

Ciò permette di notare che, anche quando si è al cospetto di un rischio promanante da un evento calamitoso causato dalla realizzazione di un rischio *antropico* – e quindi non solo nell'ipotesi del rischio *naturale*, come già si è detto –, il rischio di competenza degli operatori di protezione civile è sempre un *rischio imposto*, cioè un rischio che essi prendono in carico per dovere istituzionale, senza avere la possibilità di decidere di *correrlo* o meno, a differenza di quanto accade per i rischi promananti dalle attività pericolose socialmente utili rimesse ai privati che si determinano discrezionalmente e volontariamente alla relativa *assunzione*.

Simile 'imposizione' segnala la *distanza* che separa il soggetto obbligato alla valutazione del rischio nel campo della protezione civile rispetto all'insieme delle condizioni che costituiscono il sostrato materiale (se vogliamo, con termine tedesco, l'*Anlass*) in grado di innescare il potenziale d'offesa. La distanza crea inevitabilmente per gli operatori di protezione civile un *gap* conoscitivo, che viceversa nei settori delle attività pericolose ma consentite il legislatore ha colto come elemento problematico, individuando proprio il privato, che è il *decisore* del rischio (cioè colui che decide di correrlo) e si trova *più vicino* ad esso, come soggetto deputato *per tale ragione* in via primaria alla relativa valutazione. In altre parole, un fattore di complessità della valutazione del rischio nel campo qui in esame è dovuto anche al divario che inevitabilmente si determina, quando un rischio *si impone* al sistema di Protezione civile per dovere istituzionale.

Sempre con riferimento al vettore del rischio in questo contesto è interessante notare che il *Codice di protezione civile* classifica gli eventi calamitosi sulla base, come noto, della loro *natura* o *estensione* e *intensità* in una scala di gravità che richiede, a seconda della consistenza in concreto di tali parametri, una reazione a livello comunale, regionale o nazionale.

La classificazione degli eventi calamitosi è interessante, dal mio punto di vista, proprio per il *metodo* seguito, giacché simile operazione di caratterizzazione dell'evento – che risulta decisiva per la vera e propria gestione del rischio promanante dall'evento calamitoso – poggia sulla premessa che l'evento calamitoso si sia *verificato*.

Simile classificazione potrebbe apparire irragionevole, qualora si supponesse che alla Protezione civile sia richiesto di prevenire l'evento calamitoso in quanto tale; appare invece del tutto congrua, una volta chiarito che il rischio affidato alla Protezione civile è quello che promana *dall'evento calamitoso*. In tal senso depone anche, se vogliamo a livello più divulgativo, la definizione di rischio che è stata resa pubblica tramite il sito internet del Dipartimento della Protezione civile: qui, *rischio* e *pericolo* vengono distinti in termini funzionali all'operare del sistema di protezione civile e, più specificamente, il pericolo è indicato come evento calamitoso, mentre il rischio denota l'insieme delle possibili conseguenze dannose potenzialmente derivanti dall'evento calamitoso stesso.

Un'ulteriore chiave di lettura, a mio avviso essenziale per la comprensione del processo di *risk assessment* nel campo della protezione civile, riguarda la possibile differenziazione tra due diverse accezioni dell'espressione "valutazione del rischio", che può essere intesa *in senso stretto* e *in senso lato*.

Attraverso simile distinzione intendo evidenziare un elemento, che rappresenta un *fil rouge* dei sistemi di gestione del rischio previsti dal nostro ordinamento e che, a mio parere, qualifica anche il sistema di gestione del rischio affidato alla Protezione civile. Al tempo stesso, tale bipartizione consente di sottolineare la distanza che, come dirò, separa gli esiti della valutazione del rischio da ciò che può assurgere al ruolo di regola cautelare nel giudizio d'imputazione dell'evento.

In numerosi settori disciplinati dall'ordinamento, come noto, una certa attività – pur associata a potenziali d'offesa intrinseci per beni meritevoli di tutela penale – è considerata lecita a patto che sia rispettata la modalità di svolgimento della stessa prevista dalla legge. Richiamando la famosa dicotomia di Bricola, che distingue tra *tipo* e *modo* di produzione, si può affermare che in

tali settori la valutazione dei rischi rappresenta un *modo* di svolgimento dell'attività pericolosa socialmente utile, che è lecita dal punto di vista *tipologico*.

È significativo il paragone con il sistema di valutazione del rischio nel settore della sicurezza sul lavoro, che costituisce al riguardo un tradizionale punto di riferimento sul piano normativo. In tale ambito, il rischio è per l'incolumità delle persone presenti nell'ambiente di lavoro e, fin dal d.lgs. n. 626/1994, ha formato oggetto di un autonomo obbligo giuridico di valutazione, penalmente sanzionato in quanto tale. Oggi il riferimento è al d.lgs. n. 81/2008, che definisce l'attività di valutazione del rischio, nonché l'oggetto della stessa: quest'ultimo si desume dalla norma relativa al c.d. "documento di valutazione dei rischi", che è il precipitato esteriore del processo di valutazione; e proprio su di esso, tra l'altro, si innesta il presidio penalistico.

Ebbene, nella prospettiva qui coltivata, quella prevista dal d.lgs. n. 81/2008 è una valutazione dei rischi *in senso lato*, perché comprende una valutazione dei rischi *in senso stretto*, ossia una *mappatura dei rischi* presenti nell'ambiente di lavoro, ma anche l'individuazione delle adeguate misure di prevenzione e protezione, volte a neutralizzare o minimizzare, appunto, il rischio nel contesto considerato, nonché ad indicare – sia pure con la *genericità*, come dirò, propria di questa fase – le modalità di svolgimento dell'attività, necessarie affinché questa si mantenga nell'area del lecito.

Mi preme sottolineare, infatti, che l'espressione "valutazione dei rischi", intesa in senso lato, allude ad un processo che senz'altro rileva i fattori di rischio, ma al tempo stesso contiene anche *indicazioni di condotta* su come gestire tali rischi. Si tratta dunque di verificare se simili precetti possano essere assimilati a regole cautelari oppure se, in ragione della caratterizzazione del processo di valutazione dei rischi che porta alla loro individuazione, debbano invece, come ritengo e dirò, essere tenuti distinti.

Nel settore della sicurezza sul lavoro, il dato normativo delinea chiaramente l'oggetto della valutazione dei rischi come riferito non solo alla mappatura, ma anche all'individuazione delle condotte di gestione degli stessi. Nel campo della protezione civile, invece, il relativo *Codice* è a mio avviso meno esplicito, ma in via interpretativa è possibile giungere alla stessa conclusione: anche quella affidata agli operatori della Protezione civile consiste, cioè, in una valutazione dei rischi *in senso ampio*.

Lo si desume dall'art. 2 del *Codice di Protezione civile*, che definisce le attività di protezione civile, tutte significativamente orbitanti attorno all'evento calamitoso, o perché *precedenti* rispetto ad esso (è il caso dell'attività di

previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi), o perché *successive* (è il caso della gestione delle emergenze e del loro superamento). Al concetto di valutazione dei rischi può essere senz'altro ricondotta l'attività di previsione, la quale è testualmente funzionale alle esigenze di "allertamento del Servizio nazionale" della protezione civile e di "pianificazione [delle azioni] di protezione civile".

Con simile definizione, dunque, il legislatore traccia un ponte tra l'attività di *previsione*, che è *mappatura dei rischi* e quindi valutazione dei rischi *in senso stretto*, e alcune attività (quali, appunto, l'allertamento del Servizio nazionale e la pianificazione di protezione civile) qualificate come attività di *prevenzione*. Non si può fare a meno di notare, tuttavia, come queste ultime appaiano intimamente connesse all'attività di mappatura dei rischi e consistano nell'individuazione di condotte di *gestione* del rischio. Esse dunque non rappresentano che il secondo tassello di una valutazione dei rischi *in senso lato*.

In altre parole, anche nel sistema di gestione del rischio di competenza della Protezione civile, non è possibile disgiungere la valutazione del rischio *in senso stretto* dall'individuazione di una serie di condotte individuate – in tale sede – come idonee a gestire il rischio (*i.e.* a neutralizzarlo o minimizzarlo).

Peraltro, nella stessa sentenza della Corte di Cassazione che ha concluso il processo alla Commissione Grandi Rischi a seguito del terremoto de L'Aquila, simile *nesso di scopo* tra valutazione del rischio e individuazione delle misure di prevenzione è chiaramente individuato, così da sottolineare che la valutazione del rischio normativamente utile è sempre una valutazione del rischio *in senso lato*. A pagina 134 della motivazione si afferma, infatti, che "la valutazione dei rischi ha la funzione di individuare le misure di prevenzione richieste dal fattore di rischio governato".

In sintesi, il citato legame funzionale è *intrinseco* e la valutazione dei rischi è sempre *in senso lato*, pur comprendendo una mappatura del rischio e quindi una valutazione *in senso stretto*.

Anche alla luce dei *leading case* più recenti, una considerazione particolare merita l'apporto del sapere scientifico nel processo di valutazione del rischio affidato alla protezione civile. In via generale, il possibile coinvolgimento di soggetti dotati di competenza tecnico-scientifica è esplicitamente previsto proprio dall'art. 2 del *Codice di protezione civile*. Analogamente a quanto accade sul terreno dell'attività medico-chirurgica, anche nel settore della protezione civile il legislatore si pone un problema di *accreditamento* del sapere scientifico, che ha accesso al processo di valutazione del rischio. Nell'art. 19 del *Codice di protezione*

civile si limita, infatti, l'ammissibilità di conoscenze e prodotti derivanti dall'attività di ricerca a quelle soltanto che abbiano raggiunto un livello di maturazione e consenso riconosciuto dalla comunità scientifica secondo le prassi in uso.

Sul piano istituzionale, ovviamente, il principale esponente del sapere scientifico coinvolto nel processo di valutazione del rischio in questo settore è la Commissione Grandi Rischi, che l'art. 20 del *Codice* qualifica esplicitamente come organo di consulenza tecnico-scientifica del Dipartimento della Protezione civile. E da ultimo è il DPCM 7 ottobre 2011 a chiarire, riorganizzando i compiti della Commissione, come quest'ultima intervenga nel processo di *risk assessment*: rendendo pareri di carattere tecnico-scientifico su quesiti *posti* (e, dunque, ad oggetto circoscritto) o effettuando ricognizioni, verifiche e indagini.

Alla luce di una simile impostazione normativa la Commissione e, più in generale, gli esperti chiamati a partecipare al processo di valutazione dei rischi sono in grado di esercitare una propria influenza per quanto riguarda non solo la valutazione *in senso stretto* (cioè la mappatura) dei rischi, ma anche la definizione delle misure funzionali alla neutralizzazione e al contenimento degli stessi. Ed era questa la logica sottesa al capo di imputazione, sul quale si è basato il processo alla Commissione Grandi Rischi nel caso del terremoto de L'Aquila, cioè il fatto di aver proceduto, come esponente del sapere scientifico, ad una valutazione dei rischi approssimativa, generica ed inefficace che avrebbe di per sé viziato l'intero processo di *cognizione* del rischio e quindi di *reazione* ad esso.

Come noto, tale impostazione è stata accolta dal Tribunale de L'Aquila per profili legati anche alla comunicazione del rischio, sui quali – come detto – non mi soffermo. Ad ogni modo, nel pronunciare sentenza di condanna, i giudici di primo grado hanno confermato l'ipotesi dell'accusa, ossia che il contributo apportato dalla Commissione Grandi Rischi nella famosa riunione del marzo 2009 avrebbe per negligenza fuorviato l'intera valutazione dei rischi e quindi influenzato decettivamente il successivo *risk management*.

La Corte d'Appello, che è giunta a conclusioni opposte, non ha però sconfessato la premessa, riconoscendo semplicemente che era scientificamente corretto quanto sostenuto in quella riunione (al di là del fatto che quest'ultima fosse da considerarsi, sul piano formale, come vera e propria riunione della Commissione Grandi Rischi oppure no). Sotto traccia, dunque, anche in secondo grado è stato confermato che il titolare del sapere scientifico è in

grado di influenzare il processo di valutazione del rischio rilevante nel settore della protezione civile.

La sentenza della Corte di Cassazione nel medesimo processo sottolinea correttamente, a mio avviso, l'ulteriore argomento, che rafforza l'esito assolutorio, legato all'espressa qualifica di mero organo tecnico-consultivo attribuita dalla legge alla Commissione Grandi Rischi.

Il che, sempre operando un parallelo con altri sistemi di gestione del rischio, consente di avvicinare tale Commissione al "responsabile del servizio di prevenzione e protezione" (RSPP) operante in campo antinfortunistico (accostamento compiuto, peraltro, in motivazione dalla stessa sentenza della Suprema Corte). Nel caso del RSPP, infatti, siamo di fronte al depositario di un sapere tecnico-scientifico mentre il datore di lavoro, che è garante primario della sicurezza sul lavoro e dei beni penalmente tutelati, è privo di tali conoscenze. Il RSPP è dunque un collaboratore chiamato a fornire il *know-how* necessario per lo svolgimento della valutazione del rischio e per l'individuazione delle idonee misure di *risk management*, ma l'attuazione di queste e, prima ancora, il processo stesso di *risk assessment* pertiene direttamente al datore di lavoro.

Anche nel settore antinfortunistico la giurisprudenza si è posta, non a caso, il problema di valutare la rilevanza di un eventuale contributo carente o negligente del responsabile del servizio di prevenzione e protezione in sede di valutazione del rischio, che resta comunque di competenza del datore di lavoro, proprio in quanto garante dei beni esposti a rischio in tale ambito. Analogamente la competenza circa la prevenzione dei danni correlati al rischio che promana dall'evento calamitoso, nel settore della protezione civile, appartiene agli organi che la legge individua come componenti del Sistema nazionale di protezione civile o strutture operative nazionali (art. 13 *Codice di protezione civile*), non già alla Commissione Grandi Rischi in quanto organo di mera consulenza.

Se passiamo all'interrogativo successivo tra quelli elencati in apertura, e cioè ai possibili nessi tra la valutazione del rischio e la regola cautelare, gli aspetti da indagare sono, a mio avviso, due: da un lato, si tratta di verificare se esistono "regole cautelari", che è necessario osservare quando si procede alla valutazione dei rischi; dall'altro lato, occorre chiarire se e in che misura la valutazione dei rischi possa concorrere alla definizione della regola cautelare *in senso stretto*, cioè del precetto comportamentale teso a neutralizzare il potenziale di rischio insito nell'attività pericolosa svolta e, dunque, doveroso in concreto per l'esercente.

Prendo le mosse dal secondo versante, richiamando la distinzione – già ricordata – tra *norma di dovere*, o dovere di diligenza, e *regola cautelare*.

Ancora, con le parole della sentenza della Corte di Cassazione nel processo alla Commissione Grandi Rischi: “la prescrizione che attribuisce il compito di eseguire la valutazione dei rischi è da ritenersi norma attributiva di un compito doveroso”; quindi è sicuramente una norma di dovere.

Tuttavia, anche quando la valutazione dei rischi assume la forma di una valutazione del rischio *in senso lato* – comprensiva cioè non solo dell’attività di mappatura dei rischi, ma anche dell’individuazione delle condotte idonee a gestirli – la valutazione dei rischi non pare riconducibile, in quanto tale, alla nozione di regola cautelare.

La regola cautelare risponde infatti all’esigenza di indicare all’agente concreto come comportarsi per scongiurare l’insorgenza di un evento dannoso individuato almeno nel genere. Possiede quindi, com’è stato detto, un contenuto *modale specifico*, che traduce rispetto ad una situazione di rischio attualizzata in concreto un dovere di diligenza fissato in via generale e astratta. La valutazione del rischio e, ancor prima, la norma che prescrive il *risk assessment* paiono diverse.

Anzitutto, occorre distinguere la norma che impone di valutare il rischio e che è chiaramente presente anche nel sistema di protezione civile. Tale disposizione, impositiva dell’obbligo di valutazione dei rischi, è una norma *generica* e ‘*di sistema*’, poiché prescrive all’esercente l’attività pericolosa socialmente utile di implementare un reticolo di procedure e di mezzi, in sostanza una *organizzazione*, che sia funzionale alla gestione del rischio, nel segno del tendenziale disinnescamento dello stesso: il rischio, dunque, al limite non dovrebbe attualizzarsi mai in una effettiva esposizione a pericolo dei beni tutelati.

Non solo simile dovere di diligenza, impositivo della valutazione dei rischi, non è in sé riconducibile alla nozione di regola cautelare, ma a mio avviso non lo sono neppure le modalità di condotta che nell’ambito del processo valutativo inteso *in senso lato* siano state individuate come misure di gestione del rischio.

Il protocollo di condotta che scaturisce dalla valutazione del rischio in senso lato attiene alla gestione *generale e standardizzata* di un certo rischio in chiave preventiva del relativo avveramento. Contingentemente le regole di condotta così programmate possono assumere la valenza di regola cautelare, ma solo allorché il rischio si sia in concreto innescato e all’agente si ponga il problema

di definire come comportarsi per evitare l'evento, che da quel rischio potrebbe derivare.

Il passaggio è particolarmente evidente proprio nel caso dei rischi di competenza della Protezione civile. Come detto, siamo qui in presenza di potenziali d'offesa che rinvergono la propria fonte in fattori naturali o umani e sono attualizzati dall'evento calamitoso: il rischio rilevante è quello *a valle* dell'evento calamitoso e si rivolge verso i beni tutelati che orientano l'intero processo di *risk assessment*. Finché l'evento calamitoso non si presenta, l'insieme di stime, gli scenari di rischio e le attività di prevenzione poste in essere dalla Protezione civile nel corso del processo di valutazione del rischio in senso lato hanno una funzione, a mio parere, *conoscitiva, ricognitiva e organizzativa* delle persone e dei mezzi, il cui intervento tempestivo sarà richiesto a calamità avvenuta. Ma è solo con il verificarsi dell'evento calamitoso che il protocollo di gestione definito *ex ante* in sede di valutazione del rischio *si concretizza*, per così dire, con operazione logico-giuridica analoga, *mutatis mutandis*, alla c.d. *concretizzazione* delle leggi scientifiche nell'accertamento causale, focalizzata da un orientamento dottrinale.

Anche nello scenario qui indagato, infatti, il protocollo di condotta definito in sede di valutazione del rischio possiede quella genericità e astrattezza propria di una legge scientifica rispetto all'accertamento in concreto della causalità individuale penalmente rilevante. Occorre cioè che l'evento calamitoso si verifichi per concretizzare il protocollo di gestione del rischio in termini di *congruenza* tra di esso e la fisionomia effettivamente assunta dal rischio. Solo a questo punto, partendo dalle caratteristiche proprie della situazione di rischio attualizzata, potrà essere selezionata tra le condotte individuate in sede di valutazione del rischio quella in concreto *doverosa perché cautelare*, cioè perché in grado provatamente di evitare l'evento, se osservata.

Nel tracciare la distanza che separa il processo di valutazione dei rischi da quello di individuazione della regola cautelare nel giudizio d'imputazione dell'evento per colpa, occorre nondimeno osservare che compete anche alla logica del *risk assessment* il giudizio di prevedibilità ed evitabilità dell'evento. Ma le modalità attraverso le quali il giudizio di valutazione dei rischi si compie segnano un divario *strutturale* tra di esso e il procedimento ermeneutico di individuazione della regola cautelare in campo colposo.

Anzitutto, il giudizio di prevedibilità ed evitabilità dell'evento proprio della valutazione dei rischi è strutturalmente *generico*, mirando alla prevenzione dell'evento in assoluto; prendendo a prestito un'espressione non giuridica,

potremmo dire che esso appare sostanzialmente *totipotente*. Per le modalità e il momento in cui viene compiuto, tale giudizio non incarna infatti un programma di prevenzione specifico rispetto a un evento individuato nel genere, com'è invece la regola cautelare; ed è *totipotente*, poiché comprende (*rectius* contempla) una pluralità di tipi di eventi, che potrebbero verificarsi in dipendenza del rischio valutato.

Il carattere generico e 'di sistema' della prospettiva che orienta il giudizio di prevedibilità ed evitabilità proprio della valutazione dei rischi discende, a mio avviso, anche dal *momento* in cui esso è compiuto.

Occorre infatti osservare che rispetto all'eventuale insorgenza dell'evento dannoso che avrebbe potuto essere evitato, ma in concreto non lo è stato – ossia l'evento sul quale si concentra l'attenzione del penalista nel giudizio d'imputazione per colpa – il giudizio di prevedibilità ed evitabilità sotteso alla valutazione del rischio è *doppiamente ex ante*. Infatti, mentre nell'imputazione dell'evento per colpa la regola cautelare è individuata collocandosi *ex ante*, al momento in cui il soggetto concreto avrebbe dovuto tenere la condotta doverosa, il processo di valutazione dei rischi si colloca in posizione ancora più arretrata; è due volte *ex ante*, in quanto è compiuto in un momento ancora anteriore rispetto a quello in cui si chiede all'agente di tenere la condotta *in concreto* preventiva dell'evento effettivamente insorto.

Il processo di valutazione dei rischi diverge dal giudizio di prevedibilità ed evitabilità dell'evento proprio dell'individuazione della regola cautelare anche per altri due aspetti che riguardano la *base*, cioè l'insieme delle circostanze su cui tale giudizio è chiamato a fondarsi, e il *metro* di esso.

Quanto alla base, il giudizio di valutazione dei rischi non sconta, infatti, la necessità di enucleare una misura oggettiva di diligenza che sia poi compatibile con la possibilità di muovere un rimprovero per colpa al soggetto agente; per tale ragione la base del giudizio di *risk assessment* non è *parziale*, come invece in sede di individuazione della regola cautelare rilevante nel reato colposo, ove essa comprende solo le circostanze che sarebbero state conoscibili dal c.d. "agente modello", eventualmente arricchite dalle circostanze conosciute dall'agente concreto. Nel caso della valutazione dei rischi, invece, proprio perché non si presenta la necessità di strutturare su di essa un rimprovero per colpevolezza (viceversa *orientato*, sin dalla tipicità, dalla regola cautelare), la base ontologica è *totale* in un'ottica di efficiente gestione del rischio: sono dunque prese in considerazione tutte le circostanze esistenti al momento, *doppiamente ex ante*, in cui la valutazione del rischio viene condotta.

Trattandosi di rischi tecnico-scientifici, il metro di tale giudizio si basa sulle conoscenze scientifiche disponibili allorché il *risk assessment* è operato. E qui – aggiungo – un eventuale ingresso del principio di precauzione sarebbe, a mio avviso, sconsigliabile, se non altro perché oscurerebbe la funzione propria della valutazione dei rischi, che è quella di individuare il modo più efficiente di *svolgimento* dell'attività pericolosa socialmente utile, giacché la logica del principio di precauzione tenderebbe a caricare il *modo* di produzione di cautele *supplementari* e, al limite, imporrebbe la rinuncia all'attività.

Per ragioni di tempo, accenno solo rapidamente all'ultimo aspetto, e cioè al rapporto tra *risk assessment* e imputazione dell'evento, limitandomi a segnalare che in tale sede la valutazione dei rischi non possiede una propria autonomia strutturale.

Da un lato, per la distanza che separa – come detto – valutazione del rischio e regola cautelare, il processo di *risk assessment* non è in grado di focalizzare, nel catalogo di misure di gestione del rischio che pure abbia individuato, lo specifico cono preventivo che seleziona gli “eventi tipici” rispetto alla regola cautelare doverosa in concreto, cioè gli eventi che appartengono al “genere di eventi” che la regola cautelare mirava ad evitare. La valutazione del rischio, proprio perché mezzo *generale* di amministrazione *preventiva* del rischio, può essere associata ad una pluralità di “eventi” identificati nel *genere*, ma che non possono ancora dirsi *tipici* rispetto a una regola cautelare. Riguardo all'individuazione dell'evento colposo, dunque, l'apporto della valutazione del rischio è *ambiguo* in quanto, ancora, *totipotente*.

Dall'altro lato, la valutazione del rischio non regge il secondo passaggio richiesto per l'imputazione dell'evento colposo, e cioè la c.d. “causalità della colpa”, poiché essa non consente in quanto tale di individuare la condotta doverosa in concreto (c.d. “comportamento alternativo lecito”) e di provarne la relativa efficienza impeditiva dell'evento nello scenario controfattuale.

LA COMUNICAZIONE DEI RISCHI E LE RESPONSABILITÀ PENALI

FRANCESCO D'ALESSANDRO

*Professore ordinario di diritto penale commerciale nell'Università Cattolica del Sacro
Cuore di Milano*

Introduzione

Il tema del rapporto tra “*comunicazione del rischio*” e possibile “*insorgenza di responsabilità penali*” presenta profili problematici di estrema delicatezza, che ruotano essenzialmente attorno a due tipologie di casistiche patologiche: da un lato, quella delle c.d. “mancate allerte”, in relazione alla quale il *leading case* di riferimento è rappresentato senza dubbio dal processo nei confronti dei componenti della Commissione “Grandi Rischi”, riguardante il tragico terremoto aquilano del 6 aprile 2009; dall'altro, quella relativa alle c.d. “false allerte”, strettamente legate a casi di scorretta valutazione e/o comunicazione del rischio. Il tema merita di essere affrontato unitariamente, in quanto anche la seconda tipologia di erronea comunicazione del rischio, nonostante la più blanda attenzione da essa normalmente suscitata nell'opinione pubblica e nella prassi giudiziaria, può dare vita ad effetti particolarmente perniciosi, capaci di produrre degli autentici paradossi rispetto ai quali spetta agli operatori del diritto – e *in primis* a una giurisprudenza avveduta, competente e adeguatamente formata – il compito di mettere in campo le necessarie ed efficaci contromisure.

Pericolo, rischio e comunicazione: un inquadramento semantico

Il tema oggetto di analisi impone di muovere, anzi tutto, da una preliminare perimetrazione “semantica” del campo di indagine.

I concetti di “rischio” e “pericolo” – quest'ultimo più familiare alla letteratura giuridico-penale, in quanto strettamente connesso alle categorie dogmatiche dei reati di pericolo astratto e di pericolo concreto – necessitano infatti di essere preliminarmente definiti, allo scopo di poterne, poi, analizzare più da vicino i profili relazionali e funzionali, volgendo lo sguardo tanto a quei soggetti che il rischio sono professionalmente chiamati a valutare, gestire e comunicare, quanto agli organi statali che, invece, sono chiamati

successivamente a giudicare l'operato di coloro i quali abbiano valutato, gestito e comunicato – in ipotesi, scorrettamente – il rischio.

Attorno al termine “rischio” gravitano, invero, diverse concezioni.

In via di sintesi, può essere utile ricordare come già nel dibattito della letteratura giuridica relativa al più generale concetto di pericolo – prima ancora che in quello relativo alla sua cristallizzazione nel concetto più specifico di rischio – si sono storicamente alternate, a partire dalla dottrina tedesca del 1800, due diverse concezioni: l'una, di tipo soggettivistico, secondo cui il rischio è un giudizio di valore, ossia la misura di un pericolo secondo la percezione soggettiva dell'individuo che formula la valutazione; l'altra, oggettivistica, che guarda al rischio come ad un dato obiettivo, scientificamente individuabile e misurabile nella realtà esterna e, dunque, sovrapponibile, dal punto di vista dell'imputazione giuridica, al concetto di evento. Non è dunque un caso se, non di rado, anche in dottrina e giurisprudenza si parli sovente di “eventi di pericolo”, secondo una declinazione oggettivizzante che punta a svincolare il giudizio relativo alla possibile verifica di un evento avverso dalla percezione soggettiva del singolo osservatore/valutatore.

In realtà, tanto le teorie soggettive quanto quelle oggettive si espongono, per un verso o per l'altro, a critiche capaci di cogliere nel segno, al punto che, anticipando fin da ora talune conclusioni per comodità espositiva, la tesi maggiormente accreditata, ed oggi accolta in maniera abbastanza diffusa nella letteratura giuridica ed extragiuridica, fa riferimento al rischio come ad un “*rapporto relazionale*”, laddove l'attributo che connota il pericolo, trasformandolo – alla fine della valutazione – in autentico rischio, ossia entità numericamente stimabile, passa attraverso la relazione esistente fra una prima realtà ed una seconda, cronologicamente successiva ad essa e negativamente connotata.

Il pericolo, dunque, trova la sua nota concettuale peculiare nel fatto di esprimere una valutazione negativa da parte del soggetto, che si trasforma in rischio quando di tale evenienza infausta è possibile esprimere una stima in termini di effettiva probabilità di verifica. Volendo ricorrere ad una esemplificazione, si pensi al caso di Tizio che contraendo il morbillo e vivendo nello stesso appartamento di Caio ingenera il pericolo che anche quest'ultimo sia a sua volta contagiato dalla malattia. Il riferimento al concetto di pericolo è qui giustificato perché si tratta di un contagio, dunque di una situazione negativamente connotata quanto alle possibili conseguenze connesse al suo verificarsi. Ne deriva che il pericolo non consiste nel giudizio in sé, ma si identifica più precisamente nell'oggetto del giudizio, e segnatamente nella

relazione qualitativa fra *l'entità pericolosa* e *l'evento futuro* che potrebbe derivarne quale conseguenza di una relazione causale ancora soltanto possibile.

Tanto premesso, e così scolpita la nozione di pericolo, ecco che è possibile accostarsi ai risultati di questa attività di espressione di un giudizio, o meglio di questa *attività valutativa*.

In particolare, la valutazione del pericolo, che consente di precisarne i confini e individuare la nozione, dai contorni più definiti, di vero e proprio “rischio”, ruota notoriamente intorno a due tipologie: una esperienziale ed una analitica.

La valutazione di tipo esperienziale appare più legata ad aspetti emotivi e qualitativamente preponderanti, con tutti i problemi di possibile distorsione percettiva (in termini di sovrastima o di sottostima) che solitamente derivano da tali approcci soggettivizzanti. Per esempio, nella valutazione profana che possiamo fare del rischio, il massimo livello di preoccupazione riguarda solitamente situazioni che, anche se sono estremamente improbabili a verificarsi, si pongono al vertice della “rischiosità percepita” in ragione dell’elevata potenzialità distruttiva e del carattere catastrofico delle conseguenze connesse al loro verificarsi; viceversa, eventi avversi assai più frequenti e dunque assai più probabili, ma caratterizzati da riflessi dannosi più contenuti, lasciano spesso indifferenti i soggetti esposti al rischio, in particolar modo per ciò che attiene all’adeguamento dei propri comportamenti, in chiave preventiva, e alle strategie volte a rendere meno probabile che questi eventi si verificino. Insomma, deve sempre tenersi presente che, accanto ad una valutazione tecnicamente competente, fondata sull’analisi delle evidenze e che conduce a delle stime del rischio, la cd. valutazione analitica, esiste un livello di valutazione profana dello stesso, compiuta appunto in modo euristico-esperienziale.

Ad ogni modo, il pericolo – come concetto ancora non determinato quantitativamente, ma associato soltanto alla connotazione qualitativamente negativa della sua eventuale concretizzazione in eventi lesivi futuri – assume la veste di un rischio attraverso l’impiego di una formula, che consente di determinare l’impatto e l’incidenza di quel pericolo.

Tre, in particolare, sono gli elementi che devono prendersi in considerazione per questa valutazione: la *probabilità* del verificarsi dell’evento avverso, la *vulnerabilità*, intesa come propensione a subire ricadute pregiudizievoli in conseguenza del verificarsi dell’evento avverso, e *l’esposizione*,

ossia la quantità dei beni giuridici esposti a rischio, nell'ipotesi in cui la minaccia si concretizzi in un evento lesivo.

Se applichiamo correttamente tale formula, secondo la quale il rischio è identificabile come il prodotto dei tre fattori appena indicati (dunque, $R=P \times V \times E$), noteremo che la distanza fra rischi reali e rischi percepiti si acuisce molto. Tuttavia, una volta individuata correttamente la portata di un rischio, si pone immediatamente un ulteriore interrogativo, che ci avvicina maggiormente all'oggetto delle riflessioni svolte in questo contributo e riguarda il "come" possano essere efficacemente intraprese delle strategie operative di contrasto e mitigazione del rischio, in particolare laddove ci si confronti con l'esperienza e l'attività della Protezione civile.

A tal proposito, è possibile individuare una serie di interventi volti a ridurre il valore del rischio – i.e. del "prodotto" finale scaturito dal combinarsi degli elementi che lo costituiscono – incidendo su ciascuna delle tre direttrici che pertengono ai diversi fattori che, moltiplicati tra loro, ne definiscono l'entità: potranno perciò distinguersi interventi capaci di incidere sulla *probabilità*; interventi idonei a ridurre la *vulnerabilità* ed interventi finalizzati a contenere, in ottica di maggiore cautela, la portata della possibile *esposizione*.

In un'ottica di medio-lungo periodo, evidentemente, si potrà ragionare in termini di strategia, scegliendo quali obiettivi di intervento prediligere e attraverso quali strumenti attuarli: così, se si ha a disposizione un tempo sufficiente per attivarsi preventivamente nell'ottica di ridurre il rischio, si potrà utilmente agire sulla leva normativa, o su una serie di interventi operativi, finalizzati a incidere sul valore della vulnerabilità o dell'esposizione, favorendone la diminuzione. Nel breve periodo, invece, rileveranno soprattutto le azioni di Protezione civile, in relazione alle quali mi pare particolarmente calzante un esempio proposto da alcuni colleghi di Fondazione CIMA, che spiega con chiarezza la differente prospettiva strategica che connota le diverse azioni di mitigazione del rischio: così, si osserva che laddove si abbia a che fare con una casa soggetta al rischio di essere inondata durante la piena di un fiume, si potrà agire sulla pericolosità costruendo degli argini, e dunque evitando o riducendo la *probabilità* che il corso d'acqua esondi, ovvero si potrà agire sulla *esposizione*, ad esempio spostando gli insediamenti urbani dalle zone che possono essere allagate ad altre più sicure, oppure si potranno realizzare degli altri interventi volti a incidere sulla *vulnerabilità*, magari inibendo l'utilizzabilità a fini residenziali dei piani terra e degli scantinati. Il rischio residuo, ossia quello che non si riesce utilmente a ridurre agendo in anticipo su ciascuno dei fattori

appena indicati, diventa il rischio che dovrà essere gestito, appunto, dal sistema di allertamento della Protezione civile.

Volendo ricorrere ad un'altra esemplificazione, quando una casa è esposta ad un rischio di inondazione molto frequente, si possono mettere in campo delle azioni di difesa domestica, volte ad evitare tutte le inondazioni che presentano quella certa frequenza; mentre, solo a fronte di eventi che si verificano più di rado, che rappresentano il rischio residuale, quello che si ha quando, per esempio, una volta ogni duecento anni quel livello di acqua viene comunque superato e nonostante gli argini che siano stati posti l'inondazione si verificherà, ecco che un tale rischio deve essere gestito in altri modi.

Al riguardo, occorre tenere presente che il sistema di allertamento, dunque quello che intercetta la parte terminale della gestione del rischio, è in grado di prevedere in maniera assai affidabile eventi nel lungo periodo, ma ha un'incertezza assai maggiore quando si tratti di fornire previsioni localizzate, per le quali evidentemente è più alto il rischio di impatto sulla popolazione.

Ora, rispetto alla gestione di questi fenomeni del rischio, il Codice di protezione civile individua anche dei doveri di adeguata comunicazione.

In particolare, si tratta di attività di prevenzione non strutturale di Protezione civile, ai sensi dell'articolo 2 del d. lgs. 1/2018, che concerne l'informazione alla popolazione sugli scenari di rischio e sulle relative norme di comportamento. Un dovere di comunicazione, dunque, i cui confini devono essere delimitati partendo dalla consapevolezza che, come rilevano gli studiosi di psicologia, comunicare, in realtà, è qualcosa di cui non si può fare a meno: qualunque azione un soggetto intraprenda, essa comunica comunque qualcosa, anche laddove il soggetto non abbia affatto tale obiettivo: il modo con cui ci atteggiamento, il tono della voce, la prossemica, la postura, tutto "comunica" qualcosa. Comunicare, secondo la definizione accolta da taluni studiosi tra i più eminenti della materia degli impatti psicologici dell'agire umano – penso per esempio ai cinque assiomi della comunicazione elaborati da Paul Watzlawick e dagli altri esponenti della Scuola di Palo Alto – significa trasmettere qualsiasi evento, situazione o comportamento che modifica il valore di probabilità del comportamento di un organismo. Ritorna, quindi, il concetto di probabilità e di pericolo: la comunicazione, infatti, impatta sull'azione degli altri.

Può essere utile, a questo punto, analizzare il quadro che deriva dall'intersezione della comunicazione con il binomio rischio reale/rischio percepito, perché anche su questo terreno, com'è agevole comprendere, possono verificarsi distorsioni tutt'altro che banali. Sul punto, si deve innanzi

tutto tenere presente che esiste una correlazione diretta tra cultura di protezione civile e responsabilità degli operatori: più aumenta la cultura di protezione civile, più la problematica della responsabilità degli operatori si riduce e viceversa.

Tuttavia, gli errori nella comunicazione del rischio, come già anticipato, comportano possibili profili di responsabilità penale, che possono trovare declinazione in due differenti direzioni, tra loro opposte: da un lato, vi è il caso del soggetto che non ha allertato, non ha comunicato adeguatamente un rischio che poteva e doveva comunicare; dall'altro lato, più nascosto ma non meno insidioso sulle dinamiche di sistema, l'ipotesi in cui il soggetto ha comunicato in maniera inesatta un rischio che non doveva comunicare e che rappresenta, a sua volta, un esito scorretto della comunicazione di protezione civile, perché tanto la comunicazione scorretta di un rischio in realtà non esistente, quanto la comunicazione scorretta di un rischio esistente (sotto forma di omessa comunicazione o anche di comunicazione inadeguata) presentano evidentemente analoghi profili di criticità.

La mancata allerta

In tema di mancata allerta, come anticipato, il *leading case* con il quale ci si deve confrontare è il caso "Commissione Grandi Rischi", la ben nota e tragica vicenda del terremoto dell'Aquila del 6 aprile 2009. Un caso che, dal punto di vista giudiziario, è stato costruito proprio come ipotesi di errata comunicazione (*sub specie* mancata allerta), valutata sullo scivolosissimo crinale che separa allarmismo e rassicurazionismo. A ben vedere, la stessa esigenza della riunione della Commissione Nazionale "Grandi Rischi" nasce dalle previsioni del ricercatore Giuliani rispetto alle analisi relative alla diffusione del gas *radon*, che avevano portato alla previsione di un terremoto catastrofico (per vero in tutt'altro luogo, ossia a Sulmona) con la generazione di un panico che, nella complessiva vicenda che ha visto lo sciame sismico iniziato nel dicembre 2008 culminare nell'evento dell'aprile 2009, ha innescato prima quella spirale che condusse le autorità a programmare la riunione della Commissione Grandi Rischi e successivamente all'assunzione di determinate iniziative di comunicazione, poi ritenute colpevolmente fallaci e perciò riverberatesi sul versante delle responsabilità penali individuali.

È proprio in ragione di un set informativo altamente contraddittorio che, come emerso dai comunicati ufficiali dell'epoca, si giunse a organizzare la fatidica riunione del 31 marzo. L'addebito di colpa che interessa in questa sede, poi cristallizzatosi in un'imputazione accolta nelle sentenze di condanna pronunciate nei gradi di merito e infine confermata dalla Suprema Corte di Cassazione, fa riferimento a un'intervista rilasciata dall'allora vicecapo del Dipartimento di protezione civile, appena prima della riunione della Commissione Grandi Rischi, che venne decisamente enfatizzata – nei suoi contenuti rassicuranti – dal punto di vista della comunicazione giornalistica (e ciò sebbene la conferenza stampa ufficiale, tenuta a valle della riunione, avesse avuto toni assai più neutri e prudenti), ma venne purtroppo tragicamente smentita dal terremoto verificatosi la settimana successiva, che provocò 309 vittime e oltre 1.600 feriti. Sul punto, il capo di imputazione venne costruito non soltanto in riferimento a una *carente analisi del rischio* ma anche con riferimento ad una *scorretta attività di informazione*, individuata quale antecedente causale del mutamento di abitudini da parte della popolazione aquilana, che proprio in ragione di tale comunicazione inappropriata si dimostrò incline ad abbandonare i consueti comportamenti autoprotettivi di risposta al rischio sismico.

Da questo punto di vista, può essere interessante, in chiave penalistica, una breve digressione sul tema relativo alle modalità di costruzione ed emersione delle regole cautelari rilevanti in punto di colpa.

In particolare, si deve segnalare come anche in situazioni come quella appena descritta si debba in primo luogo verificare quale sia il *contesto* in cui il rischio viene valutato, secondo i tre fattori poc'anzi evocati: *probabilità* del pericolo, *vulnerabilità* ed *esposizione*. Per comprendere l'importanza cruciale di tale premessa basta appena considerare, a titolo di esempio, il valore connesso alla condotta di allontanarsi dalle proprie abitazioni, in caso di terremoto: se nel nostro Paese tale comportamento è normalmente accompagnato da una coloritura positiva, essendo ritenuto idoneo a garantire maggiore sicurezza alla vita delle persone, in contesti differenti esso assume una connotazione decisamente negativa, venendo ricompreso tra i comportamenti che è assolutamente sconsigliato tenere. In Giappone o in California, dove gli edifici sono costruiti seguendo rigorosi criteri antisismici, nessuno consiglierà mai di uscire per strada, laddove ci si trovi dentro un immobile durante un terremoto, in quanto all'aperto ci si espone a rischi assai maggiori – come l'improvvisa apertura di faglie o voragini nel terreno – rispetto a quelli connessi al possibile

crollo degli edifici: banalmente, dunque, in quei contesti è molto più sicuro rimanere all'interno di una casa che non uscire all'aperto.

Ben si comprende, dunque, come anche la costruzione della regola cautelare possa variare, in maniera talora anche assai significativa, rispetto al *contesto*, che dunque assume i caratteri di un dato di particolare pregnanza, nella ponderazione tipica della valutazione del rischio.

Chiusa la digressione e tornando dunque all'analisi della vicenda giudiziaria aquilana, è noto come il Tribunale, nel pronunciare la sentenza di condanna nei confronti di tutti i partecipanti a quella riunione (ritenuta una vera e propria riunione della Commissione Nazionale Grandi Rischi), abbia censurato sia il profilo *valutativo* del rischio, sia la violazione di un dovere di *corretta informazione* – a causa della diffusione di informazioni incomplete, imprecise e contraddittorie – ritenendo accertato, al di là di ogni ragionevole dubbio, la sussistenza di un rapporto causale tra queste informazioni scorrette – in particolare, le dichiarazioni contenute nell'intervista del vicecapo dipartimento – e un evento intermedio, consistito nella permanenza di un certo numero di cittadini nelle proprie abitazioni, il quale a sua volta avrebbe assunto il ruolo di *condizione contingentemente necessaria*, in presenza del terremoto distruttivo che ha fatto crollare decine di edifici vulnerabili, dell'evento finale costituito dalla morte e dalle lesioni patite dalle vittime del sisma.

Il nesso causale, in particolare, venne ritenuto sussistente sulla base della teoria antropologica delle rappresentazioni sociali, considerata come un'affidabile legge scientifica di copertura, in grado tanto di sorreggere l'imputazione causale, sul piano della tipicità oggettiva dei reati contestati, quanto di dimostrare l'efficacia impeditiva del c.d. *comportamento alternativo lecito*, sul piano della rimproverabilità soggettiva dei singoli imputati. Secondo la sentenza del Tribunale, infatti, non soltanto la condotta di erronea comunicazione aveva contribuito a cagionare l'evento, ma poteva senz'altro costituire la base di un rimprovero personale di responsabilità, in quanto il corretto approccio comunicativo avrebbe consentito di evitare il verificarsi dell'evento (pertinente, dunque, la considerazione della rivista *Scientific American*, che in un editoriale polemico rispetto a quanto pubblicato su altre riviste scientifiche ha osservato come il processo penale aquilano rappresentasse “un giudizio non contro la scienza, ma contro un fallimento della comunicazione scientifica”).

La sentenza d'appello presenta invece un'impostazione radicalmente diversa e assai più “cauta”, sia rispetto al fatto che quella svolta all'Aquila potesse

davvero ritenersi una riunione della Commissione Nazionale Grandi Rischi, sia con riferimento all'asserita violazione di specifici doveri da parte di coloro che a detta riunione parteciparono, con l'unica eccezione del vicecapo del Dipartimento di Protezione civile.

Un aspetto giuridicamente interessante, che emerge dall'esame delle motivazioni, merita di essere segnalato: ci si riferisce al fatto che il comportamento omissivo, inizialmente oggetto di contestazione, veniva in realtà diversamente valutato dalla Corte d'Appello, che riteneva di poterlo invece qualificare come uno specifico comportamento commissivo, consistente nell'aver fornito delle comunicazioni scorrette alla popolazione, a seguito di un approccio difforme da quello che sarebbe stato doveroso adottare e che il soggetto, in virtù delle proprie qualità personali, avrebbe senz'altro potuto osservare.

Seguendo l'impostazione appena descritta, i Giudici d'appello hanno perciò ritenuto sussistente un nesso di causalità penalmente rilevante in relazione a 13 dei decessi contestati: si tratta di un dato che a mio avviso è assai interessante e che rappresenta indubbiamente il punto più sottile della "lastra di ghiaccio" su cui si sono mosse tanto la Corte d'Appello dell'Aquila, quanto la Suprema Corte di Cassazione, perché la legge scientifica di copertura adottata dal Tribunale, al fine di spiegare la sussistenza di un nesso di causalità fra la condotta di scorretta comunicazione e l'evento morte, veniva semplicemente ritenuta non affidabile, in quanto non dotata di quei requisiti di scientificità indispensabili per poterne predicare l'utilizzabilità nel contesto del processo penale. Assai significative, al riguardo, le parole utilizzate dalla Corte d'appello dell'Aquila nello stigmatizzare il passaggio della motivazione del Tribunale in cui si enunciava, ritenendola affidabile, la legge scientifica di copertura ancorata alla teoria delle rappresentazioni sociali: secondo i Giudici di seconde cure, si tratta di "una legge scientifica costruita *ex post* dall'esperto, sulla base di un proprio dato esperienziale, violando tutte quelle indicazioni che, almeno a far data dalla storica sentenza della Corte di Cassazione, sezione IV, 6 dicembre 1900 *Bonetti*" – quella sul disastro di Stava che rappresenta l'antecedente logico-giuridico della successiva evoluzione della giurisprudenza di legittimità, fissata dalle sezioni unite della Corte di Cassazione nella storica sentenza *Franzese* del 2002 – "individuano nel giudice un consumatore di leggi scientifiche, del sapere più accreditato, e non già un produttore delle stesse".

Eppure, nonostante questa presa di posizione di forte contrasto rispetto alle argomentazioni utilizzate dal Tribunale, l'esistenza del nesso eziologico veniva

ugualmente affermata dalla Corte, seppure su basi significativamente differenti, quali il richiamo ad *affidabili massime di esperienza* e al *procedimento abduttivo*.

Il punto è meritevole di qualche approfondimento, specialmente con riguardo alla motivazione poi resa dalla Corte di Cassazione, nella sentenza che ha confermato le conclusioni raggiunte dalla Corte d'appello.

In particolare, la Suprema Corte, dapprima con argomentazioni che assumono centrale rilevanza in tema di false allerte, ha stabilito con chiarezza che il “*se*”, il “*come*” ed il “*quando*” comunicare determinate circostanze alla popolazione sono compiti precipui delle autorità di protezione civile, aggiungendo che è compito di quelle stesse autorità anche il “*valutare i risultati*” ai quali perviene la comunicazione. Pertanto, l'organo di protezione civile è tenuto ad “adeguare il contenuto della comunicazione pubblica a un livello ottimale di trasparenza e correttezza scientifica delle informazioni diffuse” e ad “adattare il linguaggio comunicativo ai canoni della chiarezza, oggettiva comprensibilità e inequivocità espressiva”. Si tratta di una regola molto rigida, ma anche molto chiara, secondo cui, volendo semplificare il concetto, i soggetti titolari delle funzioni di protezione civile, ritenuti per ciò stesso dalla Corte soggetti particolarmente qualificati, non possono accontentarsi di adottare forme di comunicazione approssimative, tanto nelle modalità quanto nei contenuti.

Se la perimetrazione dei doveri comunicativi non solleva particolari perplessità, è invece in punto di ricostruzione oggettiva del fatto – e in particolare di causalità psichica – che il Supremo Collegio si espone, nel trattare il tema delle massime di esperienza, ad alcuni profili critici che la letteratura successiva alla pronuncia non ha mancato di rilevare.

Evocavo poco fa l'immagine di una sottile “lastra di ghiaccio”, sulla cui superficie pare essersi mossa anche la Suprema Corte, in quanto l'impressione che si ricava dal percorso motivazionale seguito nella sentenza è che quel sedicente sapere scientifico che era stato fatto uscire dalla porta – in quanto già la Corte d'Appello aveva riconosciuto come la generalizzazione invocata dal Tribunale fosse in realtà priva di carattere scientifico – sia stato poi fatto rientrare dalla finestra, sotto l'etichetta più rassicurante e meno impegnativa della massima di esperienza del senso comune.

Sul punto, si può osservare come la Corte Suprema abbia utilizzato le cadenze tipiche che caratterizzano la ricostruzione processuale della causalità psichica, in riferimento alla quale un sapere scientifico oggettivo, adeguatamente utilizzabile, sembra – allo stato attuale delle conoscenze –

mancare. Tuttavia, da ciò non si possono trarre conclusioni che potrebbero dar vita a un equivoco davvero insidioso: infatti, potrà farsi ricorso alle massime di esperienza, ai fini della spiegazione causale, solo quando esse si presentino come l'abbreviazione in forma colloquiale di leggi propriamente scientifiche, pena la surrettizia flessibilizzazione dello *standard* richiesto per l'accertamento della causalità penalmente rilevante.

Viceversa, il percorso che sembra emergere dalla sentenza della Corte d'Appello dell'Aquila, così come confermata dalla Cassazione, appare speculare e sostanzialmente opposto: una legge scientifica non utilizzabile, perché non adeguatamente corroborata, può essere reimpiegata sotto forma di massima del senso comune, attraverso l'utilizzo del metodo abduttivo. Tale ultimo passaggio appare realmente decisivo – e merita dunque di essere per un momento approfondito – in quanto laddove non gli si attribuisse la giusta attenzione si correrebbe il rischio di dar vita a un ritorno, sotto forme solo linguisticamente più forbite e concettualmente anodine, al pieno e arbitrario convincimento del giudice, sganciato da qualunque appiglio di generalizzazione scientificamente affidabile.

Ebbene, il riferimento all'abduzione, ovverosia alla individuazione di un fatto ignoto muovendo da un fatto noto apparentemente straordinario e inspiegabile, ma che diventa normale se risulta vero il fatto ignoto che si vuole investigare, serve alle parti processuali – dunque al Pubblico Ministero e all'Avvocato difensore – per costruire *ipotesi* di spiegazione. Pertanto, se il Giudice penale si fermasse all'abduzione, affermando la responsabilità dell'imputato sulla semplice base di una intuizione abduttiva, darebbe senz'altro vita a una condanna pronunciata in presenza di dubbi ragionevoli – e dunque giuridicamente scorretta – in quanto l'abduzione altro non è che un'ipotesi, o meglio una modalità di ragionamento che serve a costruire mere ipotesi.

Ed infatti, prosegue la Corte di Cassazione, alla posizione in termini congetturali di questa ipotesi deve fare da contraltare “la *verifica rigorosa e puntuale delle evidenze probatorie e delle contingenze del caso concreto*, secondo il procedimento logico dell'induzione”. L'abduzione, dunque, da sola non basta per accertare le responsabilità penali, occorrendo sempre una verifica induttiva, che i Giudici di legittimità hanno ritenuto convincentemente condotta dalla sentenza della Corte d'appello dell'Aquila, sul *perché* l'evento non si sarebbe con certezza verificato in assenza della condotta antiggiuridica di scorretta comunicazione.

Siamo allora di fronte al punto nevralgico e di maggiore criticità dell'argomentazione addotta a sostegno della sentenza: infatti, mentre le leggi

scientifiche passano attraverso la discussione, i tentativi di falsificazione, la corroborazione ed il sostegno della comunità scientifica, le massime di esperienza, proprio per la loro natura empirico-fenomenologica, si sottraggono strutturalmente a questo controllo critico preliminare e pertanto, essendo tutte intranee al singolo processo, dovranno passare in quella sede attraverso questo ineludibile vaglio, che dovrà essere condotto con il massimo rigore, pena il radicale snaturarsi dell'accertamento della causalità da parte del giudice.

A chiusura della questione, possono porsi sul tavolo alcuni peculiari profili critici, sui quali l'esperienza giurisprudenziale sarà chiamata, nel tempo, ad affinare sempre di più le armi di ragionamento.

Se non si dispone di leggi scientifiche di copertura, come tipicamente accade nella causalità psichica – almeno in attesa di sviluppi realisticamente soddisfacenti degli studi neuroscientifici – quale grado di certezza possiamo realmente ambire a raggiungere nel processo penale, in relazione a questo tipo di tematiche? Come discriminare, in particolare, fra eventi prevedibili e non prevedibili, quando vi siano ulteriori passaggi intermedi, essendo noto che nell'imputazione per colpa il soggetto deve non soltanto potersi rappresentare l'evento finale, ma anche il nesso causale che poi si è effettivamente concretizzato? Evidente è la problematicità di tali interrogativi, se parametrati all'esempio concreto dell'intervista rilasciata, prima della riunione degli scienziati, da parte del vicecapo della Protezione civile, nella vicenda aquilana che è stata esaminata, con riferimento alla prevedibilità degli effetti – in quel momento, prima ancora che si riunisse la Commissione – che da tale comunicazione scorretta avrebbero potuto sortire (e sono in effetti sortiti, stando alle conclusioni dei Giudici di merito, confermate dalla Suprema Corte).

Le false allerte

Può ora passarsi alla trattazione dell'ultimo argomento che il tema delle comunicazioni e delle responsabilità penali involge a sé: quello delle false allerte.

Finora si è discusso in ordine ai profili di responsabilità gravanti in capo al comunicatore a seguito di una comunicazione omessa o erronea, alla quale abbia fatto seguito un evento lesivo in danno di terzi; tuttavia, anche l'opposta situazione di sopravvalutazione del rischio, connessa alla comunicazione di un falso allarme, comporta la produzione di effetti deleteri tutt'altro che banali.

Da questo punto di vista si registra, come anticipato in apertura, una scarsissima attenzione mediatica: se non c'è l'evento calamitoso, che provoca vittime e strascichi giudiziari, l'opinione pubblica tende fatalmente a dimenticare l'errore di valutazione e/o di comunicazione del rischio, sebbene anche situazioni di questo genere possano avere impatti assai significativi sulla complessiva tenuta del sistema.

Se quello dell'Aquila è un caso paradigmatico della dialettica fra allarmismo e rassicurazionismo, è altresì vero che questo genere di dinamiche si sono sovente registrate anche in altri contesti e realtà. L'ultima, in ordine di tempo, è quella connessa al rischio al quale sarebbe esposta la diga del Vajont, rispetto all'attivazione di una nuova faglia: quando, pochi anni fa, si sono registrati allarmi analoghi rispetto alla diga di Campotosto – in relazione alla quale si cercava di stabilire se potesse essere o meno impattata da nuovi fenomeni sismici – le conseguenze si sono immediatamente viste, sia in seno alla stessa Commissione Grandi Rischi, con le dimissioni dell'allora numero due della Commissione, sia più in generale in merito alla effettiva *affidabilità* di questa comunicazione “scientifica”, che ha dato vita ad atteggiamenti di panico nella popolazione da molti ritenuti assolutamente ingiustificati.

Nella scelta delle modalità comunicative, molto sembra essere cambiato proprio a seguito del processo sul terremoto dell'Aquila. Ad essere mutato, in particolare, è l'atteggiamento dei comunicatori, sempre più incline a valorizzare istanze auto-difensive, volte a minimizzare il proprio personale rischio di possibili conseguenze negative future, sul piano giudiziario: in particolare, si accoglie più facilmente il rischio di fornire false allerte, pur di evitare di incorrere anche in una sola allerta mancata.

Si pensi al caso della previsione degli eventi meteorologici che pure appartengono al novero delle attività demandate alla Protezione civile. Di recente, il Presidente del Veneto ha lamentato un calo significativo delle prenotazioni turistiche sul territorio della sua Regione, in quanto sarebbero stati comunicati messaggi di allerta meteo poi rivelatisi infondati, e anche in altre zone del Paese, come in Emilia o in Sicilia, è stata segnalata la sempre maggiore frequenza di allarmi poi non seguiti dall'effettivo verificarsi degli eventi meteorologici avversi che erano stati previsti. Qual è dunque l'impatto di questo maldestro tentativo, da parte del previsore del rischio, di non sbagliare nel senso della omessa comunicazione di un'allerta? L'innescarsi di una spirale, tanto pericolosa quanto difficile da spezzare, in base alla quale il soggetto, per difendere se stesso da un possibile rischio giudiziario, mette a repentaglio le

basi su cui poggia l'intera affidabilità del sistema delle allerte, essendo ovvio che – nel lungo periodo – tanto maggiore sarà la percentuale di false allerte, quanto maggiore sarà la propensione della popolazione a non adottare, anche in presenza di tali comunicazioni, alcuna condotta di adeguata gestione del rischio (secondo il noto adagio per cui, avendo adottato l'abitudine di invocare a sproposito l'allarme “*al lupo, al lupo*”, ci si fa trovare impreparati nell'unica occasione in cui esso si rivela fondato).

Sul punto, deve inoltre considerarsi che, a rendere più complesso il problema, concorre anche la circostanza che, oltre ai soggetti legittimati a fornire queste allerte, quali *in primis* le autorità di Protezione civile, anche taluni soggetti non legittimati – penso, in particolare, ai numerosi siti e canali che si occupano di informazione meteorologica – sono soliti annunciare, sempre più spesso, anche tramite apposite app capaci di raggiungerci in ogni momento, ogni sorta di sciagura proveniente dal cielo, dalle “allerte rosse” alle “bombe d'acqua”, utilizzando un linguaggio che si sovrappone, generando pericolosi effetti di confusione, con quello proprio degli enti istituzionali preposti alla trasmissione di tali messaggi.

Al riguardo, potrebbe a mio avviso profilarsi, se non la contravvenzione dell'articolo 658 cod. pen., in tema di procurato allarme presso l'autorità (perché, di fatto, l'autorità non tenderà certo ad allarmarsi con riferimento ai comunicati di questi canali informativi), quantomeno la fattispecie di cui all'articolo 656 cod. pen., che punisce la diffusione al pubblico di notizie idonee a indurre informazioni false e tendenziose, quindi presentate con caratteri gratuitamente sensazionalistici, tali da indurre ingiustificatamente il panico nella popolazione.

Non solo, ma tali condotte potrebbero in certe occasioni lambire anche la tipicità del reato di usurpazione di funzioni pubbliche, dal momento che la comunicazione su questi temi è riservata *ex lege* a determinati comunicatori, i quali non devono vedere inquinato il proprio messaggio da altri soggetti non deputati istituzionalmente a questi compiti.

Tirando le fila, appare dunque chiaro come il prezzo da pagare per questa situazione possa essere inquadrato sotto il nome evocativo, proposto dagli studi condotti dalla Fondazione CIMA, del cosiddetto “*paradosso dei migliori*”: la Fondazione ha confrontato le performance previsionali sugli eventi idro-meteorologici delle regioni italiane, rilevando come talune di queste, seguendo un approccio più precauzionista, hanno “indovinato” quasi sempre la corretta previsione avversa, a fronte però di un contestuale ed esponenziale aumento di

false allerte; altri Enti regionali, viceversa, sono incorsi solo di rado in allerte poi rivelatesi infondate, ma in compenso hanno scontato un rischio di mancata segnalazione di eventi avversi significativamente più alto. Ed ecco che allora la domanda da porsi diventa la seguente: quando un sistema prevenzionistico può dirsi realmente funzionante e adeguato ai bisogni di protezione della popolazione? Quando sia capace di centrare indefettibilmente la previsione di eventi avversi, correndo però un rischio elevato di incorrere in false allerte, o quando, al contrario, si dimostri complessivamente capace di non sovrastimare i rischi, riducendo dunque il numero di false allerte, anche ove ciò significhi poter incorrere in qualche allerta mancata? Perché se si opta per la prima ipotesi, bisogna allora accettare serenamente anche il connesso rischio che le scuole restino chiuse in giornate di sole, a fronte di una erronea allerta neve, come accaduto qualche tempo fa nella città di Roma, o che le partite di calcio vengano precauzionalmente sospese, perché potrebbe esondare il torrente Bisagno a Genova e invadere l'area limitrofa allo stadio di Marassi, rivelandosi poi la giornata limpida e priva di precipitazioni.

È evidente che ci troviamo, qui, di fronte ad una scelta di *politica di valutazione del rischio*, che come tale richiede adeguata ponderazione delle autorità e precise consapevolezze – frutto di condivisione di informazioni e di dibattito aperto – da parte della popolazione.

Quel che è certo è che non si può pensare di gestire questa politica con sostanziale disinteresse, omettendo di discutere apertamente il problema e rifugiandosi nel passaggio del cerino all'ultimo anello della catena, ossia il concreto previsore del rischio, che a quel punto diventa semplicemente il capro espiatorio, volto a soddisfare esigenze di una tutela penale più mediatica che effettiva, laddove le cose siano andate male e si sia verificato un evento avverso non previsto o sottostimato nelle sue potenziali conseguenze lesive.

Da questo punto di vista, per quanto più da vicino interessa al penalista, si deve osservare come la giurisprudenza pare ancora oggi incline ad abbracciare impostazioni eccessivamente rigoristiche, tese a disegnare una figura di agente modello connotato da peculiarità tali da avvicinarlo al paradigma del Supereroe infallibile.

Personalmente, non credo che la figura dell'agente modello debba essere accantonata, come pure autorevole dottrina ha sostenuto. A me pare, infatti, che ancora oggi tale parametro sia il migliore da poter utilizzare per l'imputazione colposa: tuttavia, le critiche mosse da parte di questa dottrina devono rappresentare un forte stimolo per costruire una figura corretta di

agente modello, che non sia individuata in “colui che per definizione avrebbe impedito l’evento” – schema che fatalmente trasforma la verifica processuale in una trappola d’imputazione, visto che nel contesto del processo penale ci si occupa solo dei casi in cui l’evento non è stato evitato! – ma sia realmente funzionale alla verifica di ciò che l’agente avrebbe potuto e dovuto fare, seguendo le regole di corretta operatività connesse allo svolgimento della propria attività.

Peraltro, non mancano in giurisprudenza gli esempi virtuosi di un’impostazione più sensibile su questi temi: emblematico, al riguardo, l’episodio dell’alluvione di Vibo Valentia.

Nel caso di specie, era stata prevista una moderata attività idro-meteorologica nell’area a cavallo tra la provincia di Catanzaro e la provincia di Vibo Valentia; la mattina tutto sembrava svolgersi secondo le previsioni, mentre la regione Calabria mandava le previsioni dell’evento pluviometrico in atto, quando poi, all’improvviso, si abbattè sulla zona marina di Vibo Valentia una enorme precipitazione, portatrice di una quantità d’acqua superiore ad ogni previsione.

In questo caso, un’applicazione delle corrette regole d’imputazione, anche a fronte di un fatto assai grave dal punto di vista delle conseguenze lesive, ha condotto il Tribunale a prendere in considerazione quella molteplicità di eventi e di fattori, dalla cui analisi siamo partiti in questa trattazione, idonei a incidere sulla determinazione del rischio.

In particolare, in relazione all’accusa di mancata informazione – attraverso apposita allerta per “un evento meteorologico la cui severità era prevedibile e prevista” – degli organi deputati ad attuare sul territorio interventi di protezione civile, il Tribunale di Vibo, con una sentenza *ex* articolo 425 cod. proc. pen., quindi in sede di udienza preliminare, ha effettuato una valutazione – a mio avviso assolutamente adeguata – che lo ha portato a ritenere la “*imprevedibilità in concreto dell’evento*”, sulla base degli elementi disponibili, in base ad argomentazioni tese ad individuare convincentemente le effettive cause della verifica di quei danni. La precarietà strutturale del territorio, le scelte scorrette di carattere urbanistico, gli interventi edilizi fuori dalle regole sono così stati valutati come elementi che, sommati tra loro, hanno compromesso irrimediabilmente quell’equilibrio precario, conducendo alla verifica dell’evento lesivo senza che fosse possibile avanzare addebiti a carico degli addetti alle previsioni meteorologiche.

Orbene, è proprio attraverso una giurisprudenza attenta al complesso interagire di questi fattori che, da un lato, risulta possibile scongiurare il rischio di trasformare il previsore di protezione civile in un capro espiatorio al quale addossare per definizione la responsabilità degli eventi avversi e, dall'altro, può al contempo essere spezzata quella spirale di comportamenti difensivi che, in fin dei conti, finisce col mettere a repentaglio proprio l'incolumità di quei medesimi cittadini che dovrebbero, al contrario, essere destinatari della massima protezione possibile, da parte degli organi istituzionalmente deputati a valutare e gestire il rischio di eventi naturali potenzialmente calamitosi.

LA RESPONSABILITÀ OMISSIVA DEI TITOLARI DI FUNZIONI DI PROTEZIONE CIVILE TRA PASSATO E FUTURO

ALBERTO GARGANI

Professore ordinario di diritto penale nell'Università di Pisa

1. È da una suggestione di natura sociologica che vorrei prendere le mosse: quella che segna il passaggio da una visione fatalistica, secondo cui le calamità naturali non potrebbero essere controllate, dominate, né essere ricondotte a fattori antropici, alla graduale e ormai inarrestabile considerazione di tali eventi nella loro diretta dipendenza da decisioni e condotte umane.

Una simile interpretazione implica, inevitabilmente, l'ascrizione di responsabilità penali a carico di soggetti – *in primis*, i titolari di funzioni di protezione civile – chiamati a rispondere di azioni od omissioni ritenute influenti sul *quantum* di dannosità degli eventi naturali. Il superamento della concezione fatalistica pone, dunque, i presupposti per l'espansione delle responsabilità penali a carico di soggetti pubblici e privati, nel contesto di procedimenti penali che vengono instaurati a seguito di fenomeni naturali di particolare gravità.

Le direttrici di queste offensive giudiziarie sono sostanzialmente due: nel diritto vivente, si registra, infatti, la tendenza a contestare l'omesso impedimento di eventi di pericolo comune, da un lato, ovvero l'omesso impedimento di eventi lesivi di beni personali di individui determinati, dall'altro.

La netta prevalenza, sul piano accusatorio, del paradigma omissivo improprio pone di fronte all'esigenza di ipotizzare decorsi causali, alternativi rispetto a quello reale, al fine di verificare l'idoneità impeditiva di presunte condotte virtuose, che avrebbero potuto evitare o ridurre la dannosità di determinati eventi.

Ciò che poteva essere e non è stato: alla base della ricostruzione dello scenario alternativo si pone, inespresa, l'idea della salvifica riscrittura degli eventi, della negazione-rifiuto di quanto effettivamente accaduto: una reazione ancestrale che si collega alla tendenza primitiva a considerare le calamità naturali quali segni di punizioni o castighi di origine divina. *Illo tempore*, ai cataclismi facevano seguito penitenze e sacrifici umani: nell'età della civilizzazione il rituale ha subito, naturalmente, penetranti modifiche, ma il rischio sotteso ai percorsi di giustizia penale attivati a seguito di terremoti,

inondazioni e altre calamità appare sorprendentemente il medesimo: la creazione di capri espiatori.

2. Come cercherò di dimostrare, se il Governo si fosse conformato *in toto* alle direttive della legge-delega, il nuovo codice di Protezione civile avrebbe contribuito al superamento o, comunque, alla minimizzazione di questo rischio, che, al contrario, rimane vivido e attuale.

Per comprendere meglio il senso di questa affermazione, si rende necessario, in primo luogo, sottolineare la pressante esigenza di semplificazione alla base della valorizzazione applicativa dell'art. 40, co. 2 c.p.: è, infatti, propria del diritto penale della post-modernità l'inclinazione a ridurre la complessità delle spiegazioni causali e della distribuzione di colpe e responsabilità, mediante il ricorso al paradigma omissivo improprio.

In effetti, il profilo delle responsabilità penali all'interno della Protezione civile può considerarsi emblematico della pervasività del c.d. diritto penale del rischio: la figura del garante, estensivamente intesa secondo le indicazioni della sentenza delle Sezioni Unite nel caso "Thyssen-Krupp" in termini di "gestore del rischio", permea e attraversa tutti gli stadi del ciclo di protezione civile: da quello della prevenzione, a quello della previsione, sino alla gestione e al superamento dello stato di emergenza.

La responsabilità penale incombente sul funzionario della protezione civile è, inoltre, qualificata dal primato assunto dalla dimensione iper-organizzata del sistema: un apparato reticolare, con forme di integrazione tra soggetti pubblici e privati, in cui le autorità locali e nazionali risultano coinvolte a tutti i livelli.

Un simile assetto rende irta di ostacoli la pretesa accusatoria di individuare i soggetti titolari di posizioni di garanzia che assumono rilievo nel caso di specie. Se, come sottolineato dal consigliere Dovere, nel caso della Protezione civile il tentativo di risalire ai centri di imputazione comporta innumerevoli difficoltà, nella prassi si era finora cercato di ovviare a tale criticità, ridimensionando l'intensità e lo spettro dell'obbligo di impedimento: da un lato, riducendo l'oggetto della contestazione all'inadempimento dell'obbligo di attivarsi, di agire, dall'altro, lasciando in ombra il profilo della neutralizzazione dell'evento, con la conseguente dissolvenza del disvalore.

Una simile impostazione in sede di individuazione dei responsabili poteva fare leva su una vera e propria "miniera" di presupposti e fondamenti extra-penalistici dell'obbligo di garanzia: l'interprete che, non di rado e affannosamente, muove alla ricerca di referenti giuridici extra-penalistici idonei a fondare la

posizione di garanzia, nel caso della Protezione civile, si trova, invece, di fronte a una ridondanza di obblighi di intervento, con una complessiva sovraesposizione soggettiva. Ciò dipende dalla peculiare articolazione delle funzioni delle responsabilità all'interno del c.d. servizio nazionale di protezione civile, che, come è noto, assume il carattere di sistema policentrico diffuso, in cui le competenze risultano difficilmente scindibili e separabili.

Di fronte all'ampia platea di potenziali garanti, il giudice dispone di uno strumento formidabile di collegamento tra le responsabilità individuali, ossia la disciplina in tema di cooperazione colposa, che, applicata in sinergia con l'art. 40, co. 2 c.p., consente di fondare un'imputazione omissiva pluripersonale e al contempo di evitare di porre la responsabilità a carico di un unico soggetto, essendo improbabile che il singolo debba farsi carico delle istanze di neutralizzazione di immani eventi catastrofici o calamitosi.

3. Nel corso della propria relazione, la professoressa C. Perini ha fatto riferimento allo spettro della tutela dovuta dai titolari di protezione civile, precisando che l'obbligo di protezione riguarda "soltanto gli eventi calamitosi di origine naturale o umana". Invero, il tentativo di delimitare e precisare il novero degli eventi rientranti nella sfera del dovere di intervento degli agenti della protezione civile è destinato a fare i conti con l'indefinitezza degli esiti che devono essere fronteggiati e l'estrema latitudine dei beni esposti al rischio: uno scenario assolutamente *sui generis*, che non trova riscontro nell'ordinamento interno.

La molteplicità e genericità degli interessi di cui si postula la tutela non sono, almeno in prima battuta, affidate alla protezione penale: *in primis*, si pone un'esigenza di prevenzione, volta ad assicurare adeguati livelli di efficienza dell'intervento. Il fatto che le attività di protezione civile siano svolte a diversi livelli dell'amministrazione, corrisponde, per l'appunto, ad un'istanza di efficienza prevenzionistica.

Un ruolo basilico viene, come è noto, svolto dal sindaco, rappresentato – a causa della sua posizione di titolare di funzioni originarie di protezione civile e in ossequio al principio di sussidiarietà amministrativa – in termini di organo atomistico della struttura di prevenzione: la regola è che egli sia chiamato a intervenire, a meno che l'evento non sia gestibile e fronteggiabile con i mezzi a disposizione dell'ente locale, giacché in tal caso si prevede la necessità di coinvolgere altre forze, a livello regionale o addirittura nazionale.

L'aspetto peculiare è dato dal fatto che la competenza e, di riflesso, il criterio di individuazione del potenziale responsabile, dipendono dalla autovalutazione che viene operata dal garante nucleare in ordine alla gravità dell'evento e alle capacità di fronteggiare il medesimo.

La sovra-ordinazione di un'autorità rispetto ad un'altra poggia, infatti, sul criterio di sussidiarietà eventuale: il modello di gestione delle emergenze viene, appunto, definito "a geometria variabile", perché la competenza dipende dall'intensità dell'accadimento contingente e dai mezzi e risorse disponibili: se, *ex post*, può risultare agevole determinare i livelli di gravità dell'evento e i correlativi strumenti e mezzi di intervento, in chiave prognostica la valutazione appare di notevole difficoltà.

4. Alla precarietà del giudizio predittivo posto a carico del garante coinvolto si aggiunge un ulteriore fattore, destinato a destabilizzare ulteriormente l'indagine sulle responsabilità penali.

Secondo un'elaborazione sviluppata dalla dottrina e da tempo recepita dalla giurisprudenza, la posizione di garanzia presuppone la titolarità non solo di un obbligo giuridico di impedimento ma anche di adeguati poteri di intervento, in chiave preventiva e impeditiva. Ebbene, nel caso della Protezione civile, almeno sulla carta, il garante può disporre di uno massiccio spiegamento di risorse umane, strumenti e mezzi. Basti pensare alle strutture operative, nazionali e regionali, di cui possono avvalersi le autorità di Protezione civile nello svolgimento delle loro funzioni: dai vigili del fuoco alle forze armate e di polizia, dagli enti di ricerca al servizio sanitario nazionale, dal volontariato organizzato ai servizi meteorologici. Il novero di forze suscettibili di essere impiegate è tale da assicurare, almeno in teoria, l'idoneità preventiva ed impeditiva dell'intervento del garante.

In questo senso, si ha l'impressione che il codice di Protezione civile disegni un mondo caleidoscopico, in cui i cristalli si ricompongono secondo una perfetta simmetria: uno scenario utopistico, che presuppone risorse finanziarie, conoscenze e capacità previsionali idonee allo scopo. Nella realtà si deve, però, fronteggiare una situazione, ben diversa, di profonda inadeguatezza rispetto al modello normativo: un quadro distopico, segnato da carenze strutturali e deficit cognitivi.

Nel valutare la reale sussistenza dei poteri impeditivi si dovrebbe, dunque, tenere maggiormente conto della distanza siderale che intercorre tra il mondo

disegnato dal legislatore nel codice di Protezione civile e la dimensione fenomenologica della prevenzione e della gestione delle emergenze.

Quella appena accennata è, peraltro, una criticità che il diritto vivente ha da tempo affrontato e risolto, nel segno della non necessità di poteri impeditivi in senso stretto.

Un ulteriore aspetto che caratterizza storicamente le modalità di ascrizione della responsabilità penale in capo ai titolari di funzioni della protezione civile, rendendone estremamente precaria la posizione, è, infatti, dato dalla circostanza che, nella maggior parte dei casi, non si richiede un intervento impeditivo diretto e personale. Molto spesso al potenziale responsabile viene addebitato il fatto di non aver sollecitato o richiesto l'attivazione di altri soggetti, in grado di adottare idonee contromisure: la tesi della sufficienza di poteri impeditivi mediati o indiretti finisce per dilatare *ad libitum* i confini delle responsabilità. Come il consigliere Dovere ha puntualmente evidenziato in un pregevole contributo in cui ha messo a confronto il settore della protezione civile con quello della sicurezza aerea, ad assumere rilievo sono obblighi di coordinamento, di collegamento e di informazione, anche reciproca: inevitabilmente i caratteri di flessibilità ed elasticità degli obblighi di attivarsi si riflettono sui livelli di intensità dell'intervento impeditivo. Non si pretende più o soltanto l'impedimento dell'evento naturale o umano, bensì ci si spinge a richiedere che quest'ultimo sia ricondotto entro limiti e condizioni di non dannosità ovvero ad esigere – e questo è il caso che si verifica più di frequente – la riduzione significativa del livello di dannosità dell'evento calamitoso.

Nell'esperienza pionieristica delle vicende giudiziarie legate all'esondazione del fiume Tanaro del 1994, troviamo la chiara formalizzazione giurisprudenziale del concetto esteso o lato di "impedimento": nei casi di specie, al sindaco e al prefetto era stato rimproverato non già di non aver impedito un determinato evento calamitoso, bensì di non avere evitato il verificarsi di una inondazione pericolosa per la pubblica incolumità, vale a dire, di non aver mitigato gli effetti dannosi del fenomeno avente origine naturale.

La tesi secondo cui l'accusa di omesso impedimento di una data inondazione può essere elevata anche a carico di chi non sia riuscito a ridurre la gravità e l'estensione degli effetti dannosi di tale evento naturale appare priva di fondamento. In primo luogo, perché nell'ambito della disciplina codicistica degli eventi di pericolo comune, sono previste fattispecie – come quella di cui all'art. 450 c.p. – che si preoccupano specificamente di fronteggiare le ipotesi in cui un soggetto ometta di evitare che l'evento assuma una maggiore pericolosità

o faccia sorgere e persistere il pericolo di un disastro: la previsione di tale norma incriminatrice dimostra, *a contrario*, che le fattispecie precedenti – ossia i disastri nominati e innominati – non possono essere ricostruite e applicate estensivamente come, invece, ritenuto dalle sentenze, soprattutto di merito, aventi ad oggetto le responsabilità inerenti ai fenomeni alluvionali del 1994.

Nel contesto di tali vicende giudiziarie, la Corte di Cassazione ha dimostrato un maggior equilibrio e razionalità, soprattutto sul piano del nesso di causalità: nel caso di specie al garante era stato contestato il fatto di non aver posto in essere determinate comunicazioni e di non aver attivato sistemi di allerta che avrebbero indotto i cittadini a non uscire di casa, gli alunni a non recarsi a scuola, ecc. Nell'affrontare tale assunto, la S.C. aveva sottolineato sia il rigore con il quale si deve accertare il nesso di causalità, sia il rischio di fondare il rapporto eziologico su mere presunzioni o congetture: un precedente significativo, rimasto in ombra, della nota questione che, più di recente, ha interessato i profili di responsabilità dei membri della Commissione grandi rischi.

Ora come allora, il rischio principale sotteso alle contestazioni elevate a carico dei funzionari della Protezione civile è dato dalla circostanza che, specie in ambito omissivo, non si richiede un vero e proprio nesso di causalità, bensì si focalizza il rimprovero sul fatto che, intervenendo, il garante avrebbe potuto influenzare il corso degli eventi.

Un concetto, quello di ‘influenza’, evanescente e irriducibile al disvalore presupposto dall’art. 40, co. 2 c.p.: una mistificazione applicativa, una manipolazione ermeneutica della nozione di “impedimento”, funzionale alla semplificazione degli adempimenti probatorio-processuali.

5. Quali sono i soggetti che sulla base del nuovo codice di protezione civile e dell’esperienza del diritto vivente potrebbero essere chiamati a rispondere di omesso impedimento di determinati esiti dannosi o, più esattamente, di omesso contenimento degli effetti lesivi di accadimenti naturali?

In primo luogo, assume rilievo l’art. 12, rubricato “responsabilità del sindaco”: su quest’ultimo grava il dovere di intervenire, al fine di ridurre o eliminare i pericoli per l’incolumità pubblica, se l’evento può essere qualificato in termini di *evento ordinario*. In caso di evento calamitoso di natura intermedia, il baricentro operativo e imputativo si trasferisce, invece, sulla figura del prefetto. A non risultare del tutto chiaro è il passaggio dall’uno all’altro livello dell’apparato protettivo: la coesistenza di due centri d’imputazione pone, da

questo punto di vista, delicati problemi di successione nel ruolo di garante, in considerazione dell'elevato rischio interferenziale. Se è indubbio che il sindaco non possa ritenere automaticamente cessata o esaurita la propria posizione di responsabilità nel momento in cui dichiara l'inadeguatezza delle risorse disponibili in rapporto all'evento da fronteggiare, ma debba, invece, farsi carico della successione nel ruolo di responsabile, nelle sue implicazioni traslative e transizionali, non è men vero che il passaggio di competenze presuppone un'inevitabile sovrapposizione di funzioni, che non trova alcuna regolamentazione sul piano disciplinare.

Nel prevedere la distribuzione delle responsabilità ai vari livelli, il codice della protezione civile delinea, infatti, uno scenario statico e irrealistico, nel quale non sono previste interferenze o zone grigie: il nitore e la determinatezza delle sfere di azione e delle correlative responsabilità sono, per così dire, oggetto di una presupposizione astratta, destinata a trovare puntuale smentita sul piano dinamico-fattuale.

Si è fatto riferimento alla successione nel ruolo di garante e alle difficoltà che la costruzione complessa e diffusa delle competenze pone in questo settore. Proprio nel caso "Sarno", la Corte di Cassazione si è conformata alla soluzione dalla medesima adottata per la prima volta nel 1990, nella sentenza che aveva definito le responsabilità correlate al disastro di Stava. In tale occasione era stato fissato il principio della *continuità delle posizioni di garanzia*, in base al quale nessuno si può liberare del proprio ruolo di garante anche se nella gestione della fonte di rischio è subentrato un nuovo titolare. Nel caso "Stava", in un ampio arco temporale molteplici gestori si erano avvicendati nel governo della fonte di rischio, senza alcuna possibilità per i cedenti di continuare ad accedere all'area produttiva: nell'affermare l'irrilevanza della successione e la persistenza della posizione di garanzia, non si è tenuto (e si continua a non tenere) conto del fatto che dall'obbligo di garanzia ci si può legittimamente liberare informando esaurientemente il successore in ordine ai fattori di rischio e alla situazione in cui versa la fonte di pericolo.

Traslata nell'ambito della Protezione civile, la rigida impostazione della Corte di Cassazione è mossa da un discutibile *horror vacui*, ossia il timore di creare vuoti di responsabilità nella gestione dell'emergenza. Un indirizzo cautelativo destinato ad innestare, di riflesso, effetti controproducenti, come quelli che il professor F. D'Alessandro ha chiamato di "protezione civile difensiva": al fine di liberarsi prima possibile da responsabilità (esclusive), il garante (ad es., il sindaco) invocherà l'intervento dell'autorità di rango

superiore, a prescindere dalla gravità dell'evento e dalle risorse e dai mezzi disponibili (con buona pace della sussidiarietà).

6. Sul piano dei centri di imputazione, il nuovo codice provvede a prendere in considerazione anche il c.d. volontariato organizzato: come emerge dai dati statistici forniti dalla Fondazione CIMA, non sono mancati casi di volontari iscritti nel registro degli indagati, per essersi concretamente ingeriti nella gestione dei fattori di rischio. La compiuta disciplina e formalizzazione a livello legislativo delle funzioni e della posizione del volontario finisce per candidare quest'ultimo al ruolo di potenziale corresponsabile sul piano penale.

Le criticità sono destinate ad aumentare se solo si pensa al fatto che possono essere attratti e coinvolti nell'iscrizione di responsabilità ulteriori soggetti qualificati talora come cooperanti marginali: ci si riferisce ai soggetti che non svolgono funzioni di immediata prevenzione, ma che possono assumere un ruolo pregnante sul piano informativo-comunicativo. Basti pensare all'annoso tema dell'attribuibilità del ruolo di garante ai membri di organi consultivi, quale, ad es., la Commissione grandi rischi: l'art. 20 del codice di protezione civile disciplina l'attività di questa commissione, senza fornire indicazioni decisive e risolutive in ordine alla configurabilità di una posizione di garanzia, penalmente rilevante.

Al fine di dare una risposta negativa a tale quesito, la professoressa C. Perini ha accostato la posizione del membro della Commissione grandi rischi a quella del responsabile del servizio di prevenzione e protezione nell'ambito del sistema di tutela della sicurezza del lavoro. Un accostamento che, sul piano teorico, può essere condiviso; occorre, peraltro, tenere conto dell'insidiosa tendenza applicativa che ha caratterizzato la figura del responsabile dei servizi prevenzione e protezione, incluso sovente nel novero dei garanti responsabili, sulla base della c.d. ingerenza nel governo del fattore di rischio.

Mutatis mutandis, alla luce della laconicità del dettato normativo, non è escluso che, come è già avvenuto in passato, anche il membro della Commissione grandi rischi sia ritenuto corresponsabile sul piano penale, sulla base dell'ingerenza esercitata in concreto sul governo dei fattori di rischio, secondo l'ormai celebrata formula definitoria – “*garante come gestore del rischio*” – adottata dalle Sezioni unite della S.C. nel caso “Thyssen-Krupp”.

Quest'ultima definizione è, come è noto, frutto del tentativo di trasfondere sul piano giurisprudenziale modelli normativistici elaborati dalla dottrina tedesca e poi sviluppati in ambito interno: se la teoria dottrinale pecca di

formalismo, nella misura in cui àncora eccessivamente la responsabilità alla competenza formale, le Sezioni unite hanno avuto l'avvertenza di precisare che la posizione di garanzia può essere assunta anche fattualmente. Pur proclamando la necessità di evitare violazioni del principio della responsabilità personale, le Sezioni unite affermano che la posizione di garanzia può nascere sia dal diritto, sia dal fatto, depauperando il concetto di garante di molte potenzialità selettivo-discretive.

Ma non è tutto: nel proclamare la sostanziale fungibilità di azione ed omissione, le Sezioni unite privano la stessa omissione della doverosa sussidiarietà. Se, da un lato, è vero che in alcuni contesti – ad es., nell'ambito dell'attività medica e, soprattutto, di Protezione civile – appare difficile separare nettamente le due sfere comportamentali, in considerazione del susseguirsi di condotte eterogenee, dall'altro, l'applicazione di questo modello finisce per svolgere una mera funzione recettivo-descrittiva, rimettendo al giudice il compito di identificare i gestori del rischio, attraverso una valutazione inevitabilmente correlata al singolo caso concreto.

A risultare imprevedibile, nel caso della Protezione civile, è la condotta che l'ordinamento attende dal garante in una data situazione.

7. Dopo aver segnalato le criticità che – tra diritto vivente e processo di riforma – caratterizzano la responsabilità omissiva dei titolari di funzioni di protezione civile, è giunto il momento di sottolineare il valore positivo di alcuni elementi innovativi presenti nel nuovo codice di protezione civile.

Tra gli aspetti di maggiore interesse che il nuovo codice presenta nella prospettiva dell'accertamento della responsabilità penale, merita di essere sottolineato il profilo previsionale: mentre, infatti, nella disciplina previgente si dava quasi per scontato che tutti gli eventi fossero prevedibili, l'art. 2, co. 2 del nuovo codice di protezione civile fa riferimento alla possibilità di previsione, sull'innovativo presupposto secondo cui possano avverarsi situazioni o accadimenti non prefigurabili. Un dato, quest'ultimo, destinato a riverberarsi sull'estensione della responsabilità colposa, in termini di correlativa contrazione della pretesa comportamentale.

Una diversa e più realistica modulazione dei precetti è quella che discende dalla correlazione – sottesa alla nuova disciplina – tra fattore di rischio e *quantum* di esigibilità dell'intervento o della condotta di contrasto. In altri termini, si prevedono rischi di diversa caratura e consistenza, con riflessi diretti sul piano della previsione e prevenzione. Troviamo, infatti, una potenziale

prevedibilità per quanto riguarda il rischio idrogeologico e una prevedibilità relativa per quanto riguarda il rischio di alluvioni ed esondazioni; le maggiori criticità riguardano, ovviamente, il rischio sismico.

Nell'elencare i rischi rispetto ai quali si devono attuare gli interventi necessari, l'art. 16 del nuovo codice pone il titolare di funzioni di protezione civile di fronte a compiti e difficoltà insormontabili: oltre ai rischi appena evocati, si fa, infatti, riferimento al rischio chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario. Il legislatore non si dimentica di porre a carico del sindaco anche il compito – a dir poco improbo – di prevenire il rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali. Una fenomenologia, quest'ultima, destinata, per la sua imponderabilità e imprevedibilità, a suscitare grave allarme della popolazione, e soprattutto ad acquisire una sempre maggiore rilevanza applicativa, tenuto conto della rapidità degli sviluppi scientifico-tecnologici in campo satellitare e spaziale.

8. Ad uno sguardo d'insieme, risulta difficile – per il penalista – tradurre e calare la disciplina delle funzioni di protezione civile nelle forme della tradizionale posizione giuridica di garanzia. Con non poche approssimazioni, si potrebbe pensare di essere di fronte ad una pervasiva posizione di controllo, avente ad oggetto una moltitudine indeterminata di fonti di rischio e di pericolo che, come si è detto, può assumere in concreto diversi livelli di intensità.

Come si è visto, la caratterizzazione policentrica e diffusa delle competenze finisce, peraltro, per rendere estremamente ardua la determinazione analitica e delimitativa delle singole posizioni di garanzia.

D'altra parte, il legislatore ha costruito e modellato in questo modo il sistema al fine di assicurare la massima efficacia dell'azione di prevenzione, al costo di rendere impervia l'attività di delimitazione delle responsabilità penali individuali.

Si tratta di un effetto connaturato alla preminenza attribuita al valore della funzionalità dell'azione di protezione civile, che si traduce nel reiterato riferimento – da parte del legislatore – al carattere integrato e coordinato degli interventi, alla dimensione sistemica e integrata delle attività di prevenzione e soccorso: non a caso, nel codice di protezione civile, non si rinvengono riferimenti all'impedimento di determinati eventi. Il legislatore utilizza, invece, l'assai pregnante espressione "*fronteggiabilità*" dell'evento calamitoso: la catena di comando è chiamata, dunque, non già a neutralizzare, bensì, per l'appunto, a fronteggiare e a contrastare accadimenti dannosi.

Si postula un intervento sistemico ora proattivo, ora reattivo, non riducibile alla dimensione dell'omesso impedimento: in termini di disvalore, l'inosservanza della pretesa di contrasto ottimale di eventi calamitosi non sembra eguagliare la violazione di obblighi di neutralizzazione in senso stretto del risultato lesivo.

9. A quest'ultimo proposito, deve essere sottolineato il fatto che il legislatore delegante all'art. 1, co. 1, lett. n), l. 30/2017, imponeva al Governo di definire il ruolo e le responsabilità del sistema di protezione civile e degli operatori del sistema medesimo, in tal modo introducendo l'innovativa e pregnante distinzione fra *responsabilità di sistema* e *responsabilità degli operatori*. Il riferimento alla *responsabilità di sistema* non è stato – di fatto – recepito dal legislatore delegato: la sua valorizzazione avrebbe determinato un'inversione di tendenza, il segno di un approccio diverso e consapevole al profilo della responsabilità individuale.

Se, come è stato detto, sul piano legislativo la posizione di garanzia degli agenti di Protezione civile assume una connotazione integrata e coordinata e, per converso, risulta difficile postulare una responsabilità strettamente individuale o monosoggettiva, una maggiore attenzione al carattere sistemico dell'errore, ma anche della responsabilità, avrebbe assunto un significato di grande rilievo sul piano politico-criminale.

A ben vedere, il riferimento normativo alla "*responsabilità di sistema*" si pone in continuità con l'idea – alimentata anche a livello internazionale – secondo cui a carico dello Stato sussisterebbe l'obbligo di prevenire e fronteggiare eventi disastrosi o calamitosi.

Una visione alternativa a quella tradizionale, destinata a stemperare le tensioni poste dal monopolio della responsabilità individuale e, al contempo, volta a superare la logica del capro espiatorio.

L'ATTIVITÀ DEL SISTEMA DI PROTEZIONE CIVILE PER IL MONITORAGGIO DEI RISCHI E PER LA GESTIONE DELLE EMERGENZE

ITALO GIULIVO

*Direttore Ufficio Attività tecnico scientifiche per la previsione e prevenzione dei rischi,
Dipartimento della Protezione civile*

Il collega Mauro Dolce, consulente scientifico del Capo Dipartimento, ed io abbiamo preparato questa relazione per illustrare i rischi di protezione civile. Parleremo dei rischi più importanti, di come vengono valutati, delle difficoltà intrinseche e delle incertezze che ci sono nella valutazione dei rischi, di come viene declinato il concetto di rischio, di come si gestisce, nonché di prevedibilità e non prevedibilità degli eventi e di come il fattore tempo influenza le decisioni. Nonché proveremo a illustrare le problematiche poste dalle decisioni nell'incertezza e nella complessità dell'emergenza.

I rischi di cui si occupa la protezione civile sono quelli declinati all'art. 16 del D.Lgs. n. 1/2018. Sono tutti i rischi naturali elencati: sismico, vulcanico, maremoti, idraulico, idrogeologico, fenomeni meteo avversi, da deficit idrico e incendi boschivi. Ci sono inoltre i rischi antropici, sui quali l'azione di protezione civile è suscettibile di esplicarsi a supporto degli enti preposti in via ordinaria a occuparsi di tali rischi.

Questi rischi determinano delle emergenze sul territorio, che in base alla loro estensione e intensità vengono fronteggiate, come vi è già stato detto, dagli enti locali preposti in via ordinaria, per gli eventi di tipo a), poi se c'è bisogno del concorso e di mezzi straordinari si scala, secondo il principio di sussidiarietà, alla Regione, per gli eventi di tipo b), e allo Stato, per gli eventi di tipo c).

Come si valuta un rischio? In termini generali, il rischio deriva dalla combinazione di tre fattori, pericolosità, vulnerabilità ed esposizione, che sinteticamente viene rappresentata come una equazione in cui $\text{Rischio} = \text{Pericolosità} \times \text{Esposizione} \times \text{Vulnerabilità}$.

La pericolosità descrive, in maniera per quanto possibile quantitativa e in termini probabilistici, l'accadimento di un fenomeno di una determinata intensità che si verifica in un certo intervallo di tempo e in una determinata area. Sotto vedete riprodotte le mappe di rischio che sono state predisposte a vasta scala, riferite ai terremoti, ai vulcani, alle alluvioni e al rischio frana.

Per valutare un rischio occorre valutare la possibilità, o meglio la probabilità, di accadimento di un determinato scenario che va ad interessare un territorio: si considera uno scenario dell'evento, se ne valuta la probabilità di accadimento sul territorio interessato e la si va ad inserire nelle mappe di pericolosità, che rappresentano pertanto le probabilità di accadimento in un determinato arco temporale. Ma come facciamo a definire tali probabilità? La maniera più semplice e diretta, quando è possibile, consiste nella valutazione dei tempi di ritorno, attraverso una modellazione statistica dei fenomeni: gli appositi cataloghi degli eventi avvenuti nel passato ci dicono quante volte un evento di una certa intensità ha interessato una determinata area geografica del territorio, in un certo intervallo temporale, così da definire quanto quegli eventi sono frequenti in quel determinato territorio. È ovvio che più spesso quell'evento si è verificato su quel territorio, maggiore è la sua frequenza, maggiore è anche l'affidabilità nella definizione del periodo di ritorno. Questa semplice modalità di valutazione evidenzia l'incertezza insita nella definizione del concetto di pericolosità. Se nella memoria di quel territorio un evento di una certa intensità si è verificato una sola volta o non ce ne è addirittura traccia, c'è una estrema incertezza, se non impossibilità, nel definire un tempo di ritorno. Ciò non vuol dire che quel pericolo, con quella intensità, non sia possibile su quel territorio. Pertanto, qualora non siano disponibili storie di eventi sufficientemente estese temporalmente da comprendere un numero adeguato di eventi dell'intensità di interesse, occorre ricorrere a modellazioni più sofisticate che sfruttino alcune proprietà intrinseche al pericolo (sismico, vulcanico, di alluvione, di frana, etc.) che si sta esaminando, per potere estrapolare dalle situazioni verificatesi nel passato le probabilità di quelle che potrebbero verificarsi in futuro. Ciò che è "possibile" per noi deve essere misurato in termini di probabilità e il modo più semplice, qualora le caratteristiche di pericolosità siano sufficientemente costanti nel tempo, è basato sui tempi di ritorno.

Per quanto riguarda il rischio sismico, per ogni punto di una griglia molto fitta del territorio nazionale sono state valutate le accelerazioni di picco attese su suolo rigido che hanno diverse probabilità di superamento in 50 anni. In particolare, la mappa più conosciuta è quella relativa a una probabilità del 10% in 50 anni, equivalente a un periodo di ritorno di 475 anni. Sulla base di tali accelerazioni, le norme tecniche per le costruzioni permettono di calcolare le azioni di progetto cui le nuove costruzioni devono essere in grado di resistere. Sulla base della stessa mappa, il territorio è suddiviso in quattro zone sismiche, per pericolosità crescente dalla zona 1 alla zona 4. La suddivisione in zone ha

oggi una valenza di tipo tecnico-amministrativo, ma non incide sull'entità delle azioni di progetto, come era invece fino al 2008, prima dell'entrata in vigore del Decreto Ministeriale 14 gennaio 2008.

Per gli scenari di pericolosità da alluvione i tempi di ritorno ci vengono dettati dalla direttiva alluvioni, che ci dice che sono a bassa probabilità le alluvioni che hanno tempi di ritorno di 500 anni. Tempo di ritorno di 500 anni significa che il corrispondente evento si verifica mediamente, in senso statistico, una volta ogni 500 anni e quindi con una probabilità di accadimento del 0,2% in ciascun anno; le alluvioni di media probabilità sono quelle con tempo di ritorno tra 100 (probabilità di accadimento del 1%) e 200 (probabilità di accadimento 0,5%) anni e le alluvioni frequenti sono quelle che hanno un tempo di ritorno fra 20 (5%) e 50 (2%) anni.

Nel caso invece del rischio vulcanico bisogna assumere uno scenario di riferimento sempre in termini di probabilità: e allora andando a verificare la storia dei vulcani – ad esempio lì vedete il Vesuvio, ma lo stesso vale per i Campi Flegrei – si vede che la storia di quei vulcani è fatta di attività di tipo stromboliano o di attività subpliniane o anche di attività pliniane. Solo che l'insieme delle attività subpliniane e stromboliane corrisponde al 95% degli eventi accaduti, e dunque delle probabilità di accadimento. Il sistema di protezione civile si tara, in via cautelativa, su uno scenario subpliniano. Quindi, nel caso del Vesuvio si prende a riferimento uno scenario eruttivo subpliniano come quello del 1631, o nel caso dei Campi Flegrei si prende a riferimento un'eruzione subpliniana come quella di Astroni, che è una delle più pericolose negli ultimi 5.000 anni di attività di quel vulcano.

Si passa poi all'esposizione: l'esposizione è determinata dagli elementi a rischio presenti nell'area esposta allo scenario di evento prefigurato, che sono espressi in termini di valore venale, ove possibile, o in termini di valore assoluto (numero di persone, edifici, etc.). Gli elementi esposti al rischio sono declinati all'art. 1 del Codice di protezione civile, che ovviamente guarda in modo particolare alla vita umana. Nella figura vedete per esempio riportate le persone che risiedono in Italia in zone classificate ad alto rischio, sia sismico, sia vulcanico, sia da frana, sia da alluvione. Ovviamente sono dati statistici derivati dai censimenti ISTAT e quindi anche qui c'è un'incertezza sul numero di persone effettivamente presenti in quelle aree, perché sono dati presi a livello di macroscala, e quindi seguono un'evoluzione connessa all'aggiornamento dei dati ISTAT, oltre a non tener conto delle fluttuazioni giornaliere e stagionali.

Comunque, abbiamo un numero considerevole di persone esposte a un rischio e che quindi devono convivere con quel rischio.

L'esposizione si correla fortemente al concetto di consumo del suolo. Il rapporto ISPRA del 2017 ci dice che l'Italia si colloca come percentuale di consumo del suolo ben al di sopra della media europea, e se andiamo a guardare il dato espresso per province, vediamo che in alcuni territori la percentuale è davvero elevata. Consumo di suolo significa governo del territorio, governo del territorio significa pianificazione territoriale ed urbanistica, ossia creare le premesse per insediare nuove persone che vanno a vivere in aree a rischio, se non viene posta attenzione al problema della pericolosità del territorio e della compatibilità delle scelte urbanistico insediative. Ma consumo di suolo significa anche impermeabilizzare nuove superfici di terreno, realizzando tetti e superfici asfaltate che, soprattutto nel caso del rischio idraulico e idrogeologico, hanno un ruolo rilevante, perché l'acqua di pioggia che prima veniva assorbita, trovandosi di fronte a una superficie impermeabilizzata tende a ruscellare e a confluire a valle in breve tempo verso un punto di recapito, apportando quindi un aumento della portata del corso d'acqua o della rete di scolo naturale.

Vediamo un esempio di come il consumo di suolo incrementa fortemente l'esposizione: se prendiamo a riferimento lo scenario di evento prodotto dall'alluvione di Olbia del 2013, vedete che quello stesso scenario nel 1954 avrebbe impattato su un esposto limitato, nel 2010 ha impattato su un esposto notevolmente ampliato. Ciò ha portato, come è noto, nel 2013 a un evento che ha determinato 6 morti. Lo stesso evento che si è verificato nel 2015, con la stessa forzante, cioè 100 mm di pioggia in poco tempo, non ha prodotto morti semplicemente perché nel frattempo, come vedremo dopo, era stato posto in funzione un sistema di allertamento, cioè una attività di prevenzione non strutturale.

Nell'equazione del rischio, l'ultimo parametro è quello della vulnerabilità fisica, cioè la propensione degli elementi esposti a essere danneggiati o distrutti da un evento. È una caratteristica intrinseca dell'elemento esposto e quindi se quell'elemento è in grado di resistere alla forza che gli deriva dall'evento naturale è poco vulnerabile, viceversa può essere danneggiato o addirittura collassare. Ma alla vulnerabilità fisica si associa anche una vulnerabilità sociale: di solito una calamità che si abbatte su un territorio, oltre a poter provocare vittime e feriti, distrugge le abitudini, la quotidianità delle persone, e di fronte al senso di smarrimento che provano le popolazioni colpite dalla calamità

naturale, si ha un senso di disagio, di incertezza rispetto alle forze della natura che hanno travolto quel territorio, e si ha quasi una naturale tendenza a volere che tutto torni come era e dove era nel più breve tempo possibile. Comprensibile, ma poco praticabile. Al danno materiale prodotto dall'evento spesso si associa un danno morale e si va, come già detto anche questa mattina, alla ricerca di un colpevole a cui addossare in ogni caso la responsabilità.

È tanto importante la capacità di un sistema di resistere, di reagire a una calamità, che l'ONU, in un suo dibattito sulla piattaforma della riduzione del rischio da disastri, ha proposto una evoluzione dell'equazione del rischio introducendo la Capacità, intesa come la combinazione di tutti i punti di forza, attributi e risorse disponibili all'interno di una organizzazione, comunità o società per ridurre o gestire i rischi e rafforzarne la resilienza. È ovvio che la Capacità introdotta idealmente al denominatore della formula ha una grossa capacità appunto di ridurre le conseguenze, e dunque il rischio a cui è esposta una determinata organizzazione.

In definitiva, la definizione più aggiornata di rischio, come suggerita dalle Nazioni Unite, è data dalle potenziali vittime, feriti o beni danneggiati o distrutti che potrebbe subire un sistema, società o comunità, in uno specifico periodo di tempo, determinati probabilisticamente in funzione della pericolosità, dell'esposizione, della vulnerabilità e della capacità. Ma c'è una difficoltà intrinseca nel fare la valutazione, perché sia i singoli parametri, come abbiamo detto, hanno livelli di incertezza più o meno alti, sia la loro combinazione aumenta talora questa incertezza, per cui, per alcuni tipi di rischio, non possiamo che fare una valutazione qualitativa a grande scala. Per essi, la valutazione quantitativa può essere fatta solo a livello di piccola scala, là dove vengono messi in campo dei modelli che interpretano il fenomeno, lo correlano a fenomeni che possono essere idrogeologici, di propagazione delle onde e quant'altro, e se c'è una capacità di calcolo sufficiente si possono sviluppare delle valutazioni quantitative del rischio. In tali casi, per le mappe a scala nazionale c'è una valutazione di tipo qualitativa, che viene fatta partendo dal concetto che un rischio è tanto più grande quanto più è probabile che accada l'evento e tanto maggiore è l'entità del danno. Può venire in aiuto la costruzione di una matrice del rischio, discretizzando a griglia la probabilità e la gravità dell'evento atteso. Modulando nella griglia questi parametri, si arriva a definire qualitativamente quella che è la classe di rischio a cui quel territorio, in quel momento, per quello scenario di rischio, appartiene. Questo concetto è stato sancito per il rischio idrogeologico e idraulico dal DPCM del 29.09.1998,

che ha stabilito appunto che la perimetrazione deve essere fatta per classi di rischio da moderato a medio a elevato a molto elevato, dove ovviamente lo scenario di rischio più disastroso è l'R4, ove si teme anche la perdita di vite umane.

Ma la valutazione del rischio comporta anche altre difficoltà intrinseche, che sono quelle delle valutazioni multirischio. Se i cataloghi delle calamità che hanno investito un territorio ci dicono che quel territorio può essere soggetto a inondazioni, a terremoti o a eruzioni vulcaniche, bisogna mettere insieme queste categorie di rischi e arrivare a una valutazione che può essere anche molto complicata. Ancor più complessa è la valutazione del rischio quando bisogna tener conto dei cosiddetti effetti a cascata: si può avere un terremoto, che porta al franamento di un versante, che ostruisce un torrente così da creare anche un rischio idraulico. Oppure come accade nel caso degli incidenti tecnologici dove è classico l'effetto domino: famoso quello del terremoto di Fukushima, in Giappone, che provoca il maremoto e, quest'ultimo, l'incidente nucleare. O anche posso avere una eruzione che mi porta al collasso della sciara del fuoco e, questo, a un maremoto oppure ancora una colata di lava che innesca incendi boschivi. Questi effetti domino, o a cascata, sono difficili da tenere in considerazione da parte del valutatore, se non dal punto di vista qualitativo.

Sulla valutazione del rischio si vanno anche a introdurre le difficoltà connesse ai cambiamenti climatici, alla variazione del regime delle precipitazioni. Le piogge impulsive sono sempre più frequenti e per loro stessa natura imprevedibili, per cui si ha una difficoltà grossa nel definire dove e quando si verificheranno situazioni tipo un tornando o situazioni di idrometeore che in taluni casi possono assumere anche la forma di una grandine di dimensioni più o meno grossolane.

Quindi c'è una valutazione del rischio, ma quale rischio?

C'è un rischio "non conosciuto", cioè quello che scopriamo solo il giorno dopo l'occorrenza di un evento, perché non era atteso e questo può dipendere da una insufficienza della conoscenza della pericolosità, soprattutto quando andiamo a scala locale. È frequente il caso in cui i piani di assetto idrogeologico delle autorità di bacino, che il più delle volte sono stati studiati e definiti a scala 1:25000, quando andiamo a scala di dettaglio del singolo Comune può sfuggire un livello di pericolosità o il caso che nella mappa di pericolosità sismica nazionale si dice che l'accelerazione attesa è, ad esempio, 0,25g, ma per effetti locali, che posso conoscere solo attraverso studi di microzonazione sismica o

analisi più dettagliate della risposta sismica locale, si possono avere amplificazioni molto importanti. Ma ci sono anche incertezze sui dati dell'esposizione e sulla vulnerabilità: quelli che noi abbiamo disponibili sono a scala nazionale. Pertanto, se vogliamo fare una valutazione di dettaglio dobbiamo attenerci a quello che può essere fatto a scala locale, anche ai fini della pianificazione comunale di protezione civile.

C'è un rischio "accettabile" o tollerabile, che dipende dalle condizioni politiche, economiche, sociali, culturali, tecniche e ambientali esistenti, come ci dicono le Nazioni unite

C'è un rischio "residuo", cioè che permane anche quando sono state messe in campo delle azioni di contrasto.

C'è, infine, un rischio percepito, cioè di valutazione soggettiva a scala locale o di singolo individuo, che è spesso direttamente proporzionale alla ricorrenza dell'evento: vediamo qui il caso del Vesuvio, la cui l'ultima eruzione è quella del 1944. Nelle generazioni future si perde memoria e nell'urbanizzare il territorio a valle non si tiene conto che quello è un vulcano perché se ne perde appunto la sensazione, la percezione.

Per avere un rischio nullo, nell'equazione del rischio uno dei parametri di pericolosità, di esposizione o di vulnerabilità dovrebbe essere uguale a zero, essendo una sorta di prodotto. Siccome questo non è possibile, in buona sostanza il rischio zero non esiste, c'è sempre un rischio con cui dobbiamo convivere.

Per gestire un rischio la filiera è costituita da una fase di previsione, una di prevenzione, una di gestione dell'emergenza e un'altra di superamento dell'emergenza, queste ultime due già descritte dai colleghi, e infine la fase della ricostruzione, che però non ricade nella sfera di competenza della Protezione Civile. La fase di previsione è declinata dall'art. 2 del Codice di protezione civile, dove si dice che la previsione è l'insieme delle attività dirette alla identificazione e allo studio, anche dinamico, degli scenari di rischio possibile. La prevenzione consiste nelle attività di natura strutturale e non strutturale dirette ad evitare la possibilità che si verificano danni conseguenti ad eventi calamitosi e lo stesso Codice ci dice che questa prevenzione può essere di tipo non strutturale, quindi azioni che vengono messe in capo dal sistema di protezione civile, prevalentemente, il quale però si occupa anche di prevenzione strutturale nel senso di partecipare all'elaborazione delle linee di indirizzo nazionale, alla programmazione degli interventi, all'esecuzione di interventi che si integrano con la prevenzione non strutturale.

La mitigazione del rischio si realizza mettendo in campo azioni di tipo strutturale, ossia gli interventi strutturali e la manutenzione ordinaria e straordinaria del territorio, attuati dalle amministrazioni competenti che dispongono delle risorse per finanziare programmi di intervento sul territorio. C'è poi una prevenzione non strutturale, che è fatta di misure passive, quali le norme di uso, norme tecniche, norme urbanistiche soprattutto che vanno a disciplinare la trasformazione del territorio, coperture assicurative, ma soprattutto misure attive, quali il sistema di allertamento, i piani di protezione civile, la formazione degli operatori e l'informazione alla popolazione. Se guardiamo ad esempio il sistema di allertamento che è stato citato anche questa mattina, sappiamo che il nostro sistema di allertamento nazionale per il rischio idraulico e idrogeologico approvato con la Direttiva PCM del 2014 è un esempio virtuoso di sistema a rete; non ce lo diciamo noi, ma ce lo dice l'Agenzia Europea per l'Ambiente nel suo Report del 2017, riconoscendo il nostro sistema di allertamento come una buona pratica a livello europeo. Il sistema a rete parte dalla rete dei Centri funzionali, quello centrale, presso questo Dipartimento, e quelli decentrati delle regioni, che emettono dei bollettini di criticità. Le sale operative regionali associano ai livelli di criticità dei livelli di allerta, livelli di allerta che vengono dati al territorio e ai comuni, che in base a quei livelli di allerta devono attuare le fasi operative previste nel proprio piano comunale di protezione civile. Quest'ultimo tra l'altro prevede la comunicazione ai cittadini, che hanno, a loro volta, il dovere di mettere in campo norme di autoprotezione.

Le nostre indicazioni operative hanno individuato quali sono le criticità nel rischio idraulico e idrogeologico attese su un territorio. Ad esempio alla criticità ordinaria si associa una allerta gialla e vengono dati i possibili scenari di evento e i possibili danni attesi in relazione a quella criticità. Così viene dato lo scenario per l'allerta arancione e per quella più gravosa che è l'allerta rossa. Nelle allerte gialla e arancione, oltre alle criticità idrogeologica e idraulica è stata presa in considerazione anche quella per temporali forti, fenomeni caratterizzati da elevata incertezza previsionale in termini di localizzazione, tempistica e intensità che possono verificarsi in presenza di una forzante meteo più o meno riconoscibile.

Come queste criticità si manifestano localmente sul territorio in modo diverso è importante, e possiamo verificarlo con un esempio: se guardiamo le cumulate di precipitazione ad esempio dell'ultimo evento che ha investito l'Italia il 22.05.2018 e prendiamo due località qualsiasi nelle quali era previsto

un codice giallo, nei quali cioè erano possibili dei temporali; ebbene in questi due territori, in un'ora e trenta, in una si sono verificati 50 mm di pioggia, nell'altra 60 mm, in un caso ci sono stati allagamenti diffusi, sottopassi allagati e tombini saltati, nell'altro non si è risentito granché di quella cumulata di pioggia. Questo dipende ovviamente dal fatto che uno ha impattato su un territorio poco urbanizzato e l'altro ha impattato su un territorio urbanizzato. Quindi la declinazione delle fasi operative non può che essere fatta a livello locale, proprio in relazione agli scenari di impatto attesi, che possono essere definiti solo luogo per luogo.

Anche quando il sistema di protezione civile si mette in fase operativa e dà le sue norme di uso del territorio in fase di allarme, come ad esempio accendere il semaforo rosso per impedire il passaggio di un sottopasso che si allaga, ci può essere sempre qualche cittadino che decide di assumere un comportamento non doveroso che pone a rischio se stesso e i soccorritori.

Gli eventi calamitosi sono prevedibili o non prevedibili? Ebbene, un evento naturale è di per sé imprevedibile; noi ci sforziamo di renderlo prevedibile interpretando i fattori causali e provando a declinarli in termini di probabilità, come ci dice anche il nostro codice. Ma, nonostante questo, i terremoti non sono prevedibili, non possiamo prevedere quando, come, dove e con quale intensità si manifesterà un evento, possiamo solo prevedere nel lungo termine che ci saranno dei terremoti in una certa area, perché quella è un'area caratterizzata da una pericolosità sismica elevata e quindi prima o poi ci sarà di nuovo un terremoto.

Le alluvioni sono prevedibili con minore incertezza nei grandi bacini, dove sono necessarie piogge persistenti e diffuse sull'intero bacino o su parte di esso, i tempi perché si formi una piena sono lunghi, da diverse ore a più giorni, l'evoluzione del fenomeno può essere seguita attraverso il monitoraggio e si possono utilizzare i modelli idrologici e idraulici del territorio, per capire come le piogge si convogliano a valle e quali aree vanno ad occupare in base ai modelli digitali di terreno. Nel caso di piccoli bacini i tempi di risposta sono invece dell'ordine di qualche ora e sono sufficienti fenomeni temporaleschi per un innalzamento rapido del livello idrometrico, pertanto tali piene possono essere imprevedibili, in quanto all'incertezza previsionale dei fenomeni temporaleschi si associa quella del comportamento dei piccoli bacini influenzato da fattori come erosione, trasporto solido, ostruzioni che non sono facilmente modellabili.

Le frane: sono prevedibili le frane cosiddette lente, soprattutto quelle in terreni che danno dei segnali precursori, consentendo di mettere in piedi delle azioni di protezione civile. Non sono invece assolutamente prevedibili le frane veloci, le colate di fango, quelle di Sarno del 1998 tanto per dirne una, o anche i crolli e le cadute di massi o le frane sismoindotte o le frane provocate indirettamente dall'azione dell'uomo: in questi casi non c'è possibilità di fare nessuna previsione ma solo prevenzione.

Le eruzioni vulcaniche: qui è difficile fare una previsione perché bisogna tenere conto che noi abbiamo, in Italia, dei vulcani come quelli siciliani Etna e Stromboli che sono a condotto aperto e danno luogo con frequenza a episodi, ma abbiamo dei vulcani a condotto chiuso, come quelli napoletani del Vesuvio e dei Campi Flegrei, che non danno segnali da tempo. Nell'epoca del monitoraggio strumentale, non c'è mai stata un'eruzione di questi ultimi vulcani – per fortuna – che ci consenta di tarare i segnali monitorati, mentre negli altri vulcani abbiamo spesso la possibilità di testare il monitoraggio, fermo restando che trattandosi di eventi vulcanici c'è sempre una forte esplosione vulcanica assolutamente non prevedibile che si può verificare in qualsiasi momento. Ad esempio un vulcano tipo Stromboli fa circa 10-15 esplosioni all'ora, proprio perché è un vulcano attivo.

Per gli incendi boschivi sono prevedibili soltanto gli elementi predisponenti all'innescò, quindi le condizioni del combustibile, se la vegetazione è secca, se c'è l'umidità al suolo, questo è prevedibile, ma non è assolutamente prevedibile la causa esterna di innescò che può essere una fulminazione, se naturale, o, diciamo così, l'effetto dell'uomo.

In queste condizioni di incertezza noi dobbiamo comunque decidere, perché la decisione è fatta nel dare risposte a queste domande: dove, come, quando, quanto e perché? E le uniche opzioni sono sì e no. Però, come abbiamo detto, bisogna decidere nell'incertezza, più o meno grande, e tutte quelle domande diventano dei punti interrogativi sui quali qualcuno si deve assumere la responsabilità di declinarli in un sì o in un no. Prendiamo, ad esempio, un diagramma di un'evoluzione ideale di un'attività vulcanica nel tempo, premesso che il semplice fatto di vivere in un'area vulcanica, ma anche potrebbe essere un'area di rischio idraulico, idrogeologico o sismico, presuppone che in tempo di pace venga messa in piedi un'attività di pianificazione di protezione civile proprio per fronteggiare quella situazione di rischio con la quale in ogni caso dobbiamo convivere. Ma in una curva ideale di evoluzione dell'attività vulcanica, fino ad arrivare all'esplosione, io devo

monitorare il fenomeno e prima dell'eruzione io devo avere una fase di valutazione scientifica, devo avere il tempo di assumere una decisione operativa e devo avere il tempo di mettere in campo una tempistica di evacuazione, se voglio evacuare prima dell'eruzione. Questo diciamo così in una curva ideale, però le curve che seguono i vulcani sono molto più irregolari e a gradini. Così, nei tratti verticali, il decisore può assumere delle decisioni che possono essere premature o successive, per cui c'è un'incertezza sul quando assumere questa decisione. Vediamo degli esempi dei casi reali, sempre di eruzioni vulcaniche. Sono casi internazionali, perché fortunatamente non sono relativi al territorio italiano, ma nel caso del Pinatubo in Filippine c'è stata una curva di evoluzione pressoché normale che ha dato il tempo di assumere delle decisioni; nel caso della caldera di Rabal, in Nuova Guinea, invece il tempo di incertezza sull'evoluzione del fenomeno è stato più o meno lungo; nel caso della caldera di Long Valley in USA il fenomeno è rientrato e quindi non c'è stata necessità di assumere una decisione; nel caso di Calbuco, in Cile, il fenomeno naturale ha avuto una evoluzione talmente repentina che non c'è stata la possibilità nemmeno di avvisare il sistema. Tornando in Italia, nel caso dei Campi Flegrei il fenomeno continua in una fase di disequilibrio, da lungo periodo, che l'allertamento è limitato a una fase di monitoraggio, oltre non è possibile fare in questo momento. L'ultimo, il Kilauea, in Hawaii, che come dire è un caso classico, è un vulcano attivo che ha dato i suoi segnali, dando la possibilità di assumere delle decisioni.

Lo stesso modello può essere assunto per le alluvioni che riguardano i grandi bacini, dove io ho il tempo di fare le valutazioni, assumere delle decisioni e attuare le misure di contrasto. Nel caso invece delle piene improvvise o delle frane veloci, la valutazione tecnica e la decisione operativa sono estremamente ridotte e le azioni di contrasto che possiamo mettere in piedi sono solo dopo che l'evento è avvenuto. Fino ad arrivare al caso dei terremoti, dove non c'è proprio la possibilità di fare una valutazione preventiva, ma solo di prendere atto che il terremoto è avvenuto e mettere in campo le operazioni per assicurare il soccorso più tempestivo possibile.

Decidere nella complessità è appunto complesso, il decisore, secondo una matrice delle decisioni possibili, ha il 50% di possibilità di successo: se è stato dato un giudizio di prevedibilità che l'evento si verificherà e abbiamo attuato le misure preventive, disco verde; se abbiamo giudicato che l'evento non ci sarà e non abbiamo messo in campo misure preventive, anche qui disco verde, ma negli altri due casi abbiamo il caso del falso allarme, con conseguenze erariali

più o meno grandi in relazione all'area e ai danni economici e sociali prodotti dal falso allarme; c'è una vanificazione del sistema a lungo andare per l'effetto "al lupo al lupo!", inficiando e vanificando quella capacità che invece abbiamo detto prima essere un elemento importante nella quale il sistema deve credere per poter, come dire, rendere performante l'azione di mitigazione dei rischi. Abbiamo poi il caso del mancato allarme, che comporta ovviamente conseguenze penali per la possibilità di perdita di vite umane.

Come facciamo ad aumentare il nostro giudizio di prevedibilità, a migliorarlo? Semplicemente mettendo in campo una qualità e quantità del monitoraggio e della sorveglianza ottimale. Per farlo in termini probabilistici, come ci dice appunto il nostro Codice di protezione civile. A tal fine la protezione civile, per poter esprimere un giudizio di prevedibilità esperto, espresso in conoscenza e secondo scienza e coscienza, ha messo in campo un forte collegamento con la comunità scientifica e si avvale dei Centri di competenza e della Commissione nazionale per i grandi rischi. Ovviamente lo scienziato ha necessità di fare tante microregolazioni prima di esprimere un suo parere, il decisore ha un solo bottone: sì, no.

Per rendere il giudizio in termini di conoscenza sono state sviluppate nel tempo delle reti per il monitoraggio in tempo reale: per il rischio sismico la Rete accelerometrica nazionale e la Rete sismica; per il rischio idraulico la Rete radar e la Rete meteo-idro-pluviometrica; per il rischio vulcanico la Rete di monitoraggio multiparametrica che cerca di registrare tutti i segnali connessi alla risalita di un magma che dal sottosuolo tende a salire in superficie e provoca delle perturbazioni che in qualche modo cerchiamo di registrare e interpretare. E queste sono le reti che voi vedrete nel vostro giro.

Questo rafforzamento del rapporto tra protezione civile e scienza è sancito anche dal Codice della protezione civile, che prevede che siano adottati ai fini di protezione civile prodotti e conoscenze che abbiano raggiunto un livello di maturazione e consenso riconosciuto dalla comunità scientifica secondo le prassi migliori. Diversamente ci sarebbero grosse difficoltà per il Dipartimento a introdurre conoscenze non consolidate e non condivise nelle sue decisioni operative.

LE MASSIME DI ESPERIENZA E IL RAGIONAMENTO PROBATORIO

GIOVANNI CANZIO

Primo Presidente emerito della Corte Suprema di Cassazione

1. Un saluto e un ringraziamento innanzitutto agli organizzatori di questo inedito e però significativo incontro di studi. Com'è noto, sono legato alla Protezione civile da passate e importanti esperienze di vita e di lavoro, avendo incontrato e imparato a conoscere questa straordinaria e preziosa Istituzione nelle drammatiche condizioni del sisma aquilano del 2009, quando ero presidente di quella Corte: un'Istituzione, quella della Protezione civile, che fa onore all'Italia e merita di essere apprezzata dagli operatori del diritto e dai magistrati in particolare.

2. Il ragionamento probatorio e le massime d'esperienza: questo il tema che mi è stato assegnato.

Occorre rispondere preliminarmente al quesito su come funziona la mente umana (in particolare quella del giudice) quando, partendo da elementi fattuali – indiziari o probatori –, deve elaborare inferenze, pervenire a convincimenti e trarre conclusioni.

Aristotele, 2500 anni fa, disegnava nella *Retorica* la figura dell'“*entimema*”, il sillogismo retorico, segnalando che costituiva una illusione immaginare il sillogismo esclusivamente di tipo deduttivo, perché la relativa operazione logica viceversa si fonda prevalentemente sulla nozione di verosimiglianza, costruita sulla base di “*semeia*” o “*tekmeria*”, cioè di “*segni*” o “*tracce*” che consentono di argomentare le conclusioni del ragionamento partendo da premesse non sempre necessarie e certe.

Diceva esattamente Aristotele che gli entimemi possono essere tratti da quattro *topoi* o luoghi, dei quali rilevano ai nostri fini “il verosimile” e “la prova”. Gli entimemi sono tratti dal verosimile quando sono basati su ciò che comunemente è o sembra essere; e una cosa è tanto più verosimile quanto più grande e più frequente è il numero di casi simili. L'entimema è tratto invece dalla prova quando è basato su ciò che è necessario, è sempre esistente, perciò assolutamente certo. Dal momento che il verosimile non è ciò che è sempre, ma solo ciò che è perlopiù, gli entimemi di questo genere possono essere sempre oggetto di confutazione, critica, obiezione, che però non dev'essere apparente, sull'assunto che l'argomento è solo verosimile ma non necessario:

questo sarebbe un paralogismo. Non basta confutare un argomento perché non è necessario, ovvero non corrisponde al sillogismo deduttivo, necessitato da una premessa rispetto alla quale la conclusione non può che essere una soltanto, ma si deve confutarlo perché non è verosimile.

Nel medesimo passo Aristotele esprime il suo pensiero anche sull'arte del giudicare (*"krinein"*), affermando che il giudice non deve giudicare soltanto in base agli argomenti necessari e certi (*"anankaion"*), ma anche in base a quelli verosimili (*"eikoton"*); anzi, a suo avviso, in questo modo il giudice si serve della migliore facoltà di giudizio e in ciò consiste il miglior modo di giudicare.

Un grande e illuminato giurista della rivoluzione napoletana, Francesco Mario Pagano, nel 1819 tratteggiava le linee del processo criminale, intitolando la sua opera *"Logica dei probabili"* e nell'epigrafe ricordava il passo di Aristotele per cui *"il giudice non deve sentenziare sempre dalle cose necessarie ma dalle verosimili ancora"*.

3. Orbene, quali sono le coordinate del processo penale moderno?

Il processo penale è diretto, attraverso procedure di tipo cognitivo, all'accertamento della verità. Il processo muove i suoi passi partendo da un'ipotesi prospettata dall'accusa (l'imputazione) in ordine a un determinato fatto della vita accaduto nel passato, che viene sottoposta all'esame del giudice. Questi, a sua volta, s'avvale nel contraddittorio fra le parti di informazioni probatorie potenzialmente idonee a ricostruire quel fatto storico, così da pervenire al convincimento della conferma o della falsificazione dell'ipotesi accusatoria, in termini di colpevolezza o innocenza dell'imputato.

Esistono ovviamente una serie di criteri e regole, procedurali, logiche e ancor prima costituzionali, che fissano i confini del ragionamento giudiziale, movendo dal nudo dato informativo – l'elemento di prova – verso il risultato di prova, fino al conseguimento di una certezza in ordine alla consistenza dell'originaria ipotesi accusatoria, che può essere confermata o corroborata (*"warrant"*) oppure falsificata.

Logica e diritto positivo segnano i "percorsi di verità" per il giudice.

L'art. 192, comma 1, cod. proc. pen. pretende che il giudice dia conto, rendiconti cioè nella motivazione circa i "criteri" in virtù dei quali dal nudo elemento di prova ha tratto i risultati di prova che lo hanno indotto a determinate conclusioni. Solo se il ragionamento probatorio è legato a criteri inferenziali solidi, la conferma è valida. Se i criteri inferenziali sono invece deboli o addirittura arbitrari, resta il dubbio ragionevole circa la conferma

dell'accusa. Sul vaglio di affidabilità dei criteri inferenziali si gioca la validità del ragionamento probatorio e quindi la tenuta logica della motivazione di una sentenza, la cui illogicità, per contro, ne comporta la cassazione ai sensi dell'articolo 606, comma 1 lett. e), cod. proc. pen.

4. I criteri inferenziali fanno dunque da "ponte" fra l'elemento di prova e il risultato probatorio.

In alcuni, invero rari, casi il sillogismo retorico dell'argomentazione possiede un grado di credibilità consequenziale, perché l'*explanans* è costituito da un criterio d'inferenza certo e indefettibile nelle conseguenze necessarie – le leggi scientifiche universali o generali (ad esempio, il principio di gravità) –, che talora non sono neppure esplicitate nel ragionamento giudiziale. Ma si tratta di contesti di spiegazione degli eventi davvero molto rari. E allora cosa fare se nella stragrande maggioranza dei casi non sono utilizzabili criteri inferenziali fondati su *nomoi* di portata generale e indefettibile? Occorre fare riferimento ad altri criteri inferenziali in grado comunque di giustificare la decisione. C'è bisogno, soprattutto nei più complessi contesti fattuali della medicina, dell'ambiente, del lavoro ecc., di *nomoi* di tipo diverso, che facciano da ponti: queste sono le leggi di tipo statistico-probabilistico, costruite sulla base di coefficienti di probabilità cosiddetta frequentista (dato *a*, s'indica il numero di casi per cui da esso consegue l'effetto *b*).

Il processo penale si rivela dunque "*trial by probabilities*", nel quale il giudice lavora sul terreno della probabilità nel ricostruire un fatto accaduto nel passato.

Ma, a questo punto, quali sono i coefficienti attendibili di probabilità che possono fondare la conferma e corroborare l'ipotesi accusatoria? È sufficiente riferirsi al nudo dato statistico-numericò? Considerato che l'*explanans* reca in sé soltanto probabilità basse, medio-basse o alte e medio-alte, mai prossime a uno – 100% –, il processo è destinato a concludersi sempre con il ragionevole dubbio?

C'è tuttavia un'ulteriore fatica cui il giudice è chiamato: il passaggio dal dato numerico del coefficiente frequentista, dalla mera probabilità di tipo statistico, alla verifica dell'alto grado di credibilità razionale o di elevata probabilità logica che le cose si siano svolte verosimilmente in passato in un certo modo, sì da pervenire alla conferma dell'ipotesi. E ciò mediante l'analisi aggiuntiva di tutte le informazioni probatorie conseguite nel contraddittorio fra le parti attraverso il metodo della confutazione. Un portato della logica, questo, ma anche del diritto positivo. L'art. 546, comma 1 lett. e), cod. proc. pen. pretende infatti che

il giudice, all'esito del contraddittorio, si confronti anche con le prove contrarie e con le ipotesi antagoniste di ricostruzione del fatto storico, dirette a falsificare l'ipotesi accusatoria, e spieghi le ragioni per le quali queste non sono attendibili.

Il processo moderno si rivela dunque per sua natura "indiziario" e mirato al fine di pervenire, attraverso il faticoso percorso sopra delineato, alla persuasiva razionalità e credibilità del giudizio conclusivo di conferma dell'ipotesi di base. L'ordinamento, d'altra parte, contempla l'esito obbligato in caso di falsificazione o dubbio circa l'ipotesi dell'accusa: l'assoluzione dell'imputato, che è presunto innocente, se la sua colpevolezza non "risulti" provata al di là di ogni ragionevole dubbio (art. 533, comma 1, cod. proc. pen.).

5. Come funzionano in questi faticosi "percorsi di verità" quelle che si definiscono le massime d'esperienza?

Ai primi del '900, Stein immaginava che gli esiti del processo dovessero essere sorretti dalle massime d'esperienza, intese come generalizzazioni del senso comune, *background* istituzionale dei saperi del giudice, su cui fondare giudizi conclusivi di tipo sillogistico, necessitati e deduttivi.

Nel corso degli anni le scienze forti hanno sistematicamente azzerato la portata di una serie di massime di esperienza, che pure si riteneva dovessero costituire il bagaglio di conoscenze, evidenziandone le fallacie e le incoerenze. E si è ormai lontani dal tempo in cui si affermava che si vertesse nel campo di inferenze di tipo deduttivo.

Come collegare l'informazione probatoria alla più verosimile ricostruzione del fatto storico? Solo facendo riferimento ai criteri dettati da leggi scientifiche generali o universali oppure statistico-probabilistiche o ancora di tipo epidemiologico? Possiamo davvero fare a meno delle massime d'esperienza, delle generalizzazioni del senso comune nel processo penale? A me sembra che restano tuttora ampie aree d'intervento del giudice nel processo penale, coperte da criteri inferenziali legati a massime d'esperienza, al sapere di base e a generalizzazioni del senso comune, che fanno parte del *background* conoscitivo di tutti i protagonisti del processo.

A volte si tratta di una volgarizzazione delle leggi scientifiche, altre volte si prescinde completamente dalla base scientifica del sapere.

Penso alla prova del dolo, della premeditazione, del tentativo, dell'accettazione o meno del rischio di un'azione o all'impervio scrutinio dell'imputabilità, per cui vanno ricostruite le operazioni selettive e deliberative della mente dell'uomo. In difetto di leggi scientifiche, neppure di tipo statistico

(quali non sono di certo, almeno finora, le neuroscienze), c'è bisogno di saperi consolidati nel tempo, i quali, applicati in casi simili o analoghi, trattati e valutati in altre esperienze processuali, possono contribuire all'analisi delle informazioni probatorie per trarne inferenze conclusive circa la conferma, o non, dell'ipotesi accusatoria. Saperi che si trasmettono e si consolidano col moltiplicarsi delle esperienze e che non risultano smentiti dagli sviluppi della scienza e della tecnologia.

6. Qual è dunque il problema che si pone quando si discute dell'utilizzo delle massime di esperienze nei processi? A me non sembra corretto né pratico negarne *tout court* l'affidabilità e la fondatezza e ritenere che esse debbono essere comunque espunte dal ragionamento probatorio, laddove viceversa, in molti settori il giudice non può farne a meno.

Il nodo cruciale del processo penale, a mio avviso, non è costituito dalla misura dello statuto epistemico, forte o debole, del *nomos* o *explanans*.

È ovvio che, se lo statuto è vago, il criterio appare inconsistente e inapplicabile.

Ricordo la sentenza di fine anni '90 della Corte di cassazione con la quale la condanna dell'imputato per violenza sessuale venne annullata senza rinvio, facendo applicazione di una massima di esperienza per la quale non era possibile lo stupro di una donna che indossi jeans attillati. Ma davvero le cose stavano e stanno così nelle generalizzazioni del senso comune in materia? Qual è il *background* conoscitivo che ha orientato il convincimento di quei giudici? In realtà quella massima d'esperienza era arbitraria siccome priva di qualunque statuto epistemico, di ogni affidabilità dal punto di vista pratico e fattuale.

Ma se lo statuto epistemico del criterio d'inferenza ha viceversa un suo grado di affidabilità, pure debole, indicando una certa regolarità e frequenza probabilistica, il giudice ha il dovere di darne conto e verificarne la portata nell'esperienza processuale.

Penso al caso della trasmissione dell'AIDS mediante contagio sessuale ad opera di un partner sieropositivo. La letteratura scientifica indica in proposito un coefficiente statistico di trasmissibilità basso, che può parzialmente e progressivamente elevarsi se i rapporti sessuali sono plurimi e ripetuti. Eppure i processi per siffatti casi si celebrano e si concludono spesso con la condanna dell'imputato. Il problema resta sempre quello di impiegare correttamente l'*explanans*, tenendo conto dei margini di errore, delle contraddizioni, delle confutazioni, delle plurime e talora antagoniste ipotesi giustificative dell'evento

(*exceptio ex pluribus causis*: una iniezione endovenosa con siringa infetta, un intervento chirurgico con trasfusione di sangue infetto, la contestualità temporale di rapporti sessuali con altri partners ecc.).

Anche il verosimile può essere posto dunque a fondamento della conferma dell'ipotesi accusatoria e dell'affermazione di responsabilità dell'imputato, a condizione che il giudizio sulla corrispondenza dell'enunciato fattuale di cui all'imputazione sia svolto con rigore e nel rispetto dei canoni logici, procedurali e costituzionali che ne fissano i confini.

7. E poiché stiamo discutendo di questi temi con la Protezione civile, non posso non ricordare, a conclusione del mio intervento, l'importante sentenza della Quarta sezione penale della Corte di cassazione, la n. 12478 del 2016, della quale sono stati relatori i consiglieri Dovero e Dell'Utri. È il caso, ben noto, delle informazioni date attraverso i media da uno dei responsabili della Protezione civile in occasione del sisma aquilano, circa la condotta più opportuna da tenere da parte dei cittadini, se rimanere a casa o allontanarsi per precauzione in presenza di scosse ripetute. La sentenza costituisce un esempio luminoso di come il giudice, in presenza di dinamiche della psiche, che governano le scelte deliberanti della persona, non può non affidare il giudizio solo a generalizzazioni dell'esperienza e del senso comune. La Corte di cassazione, preso atto dell'assenza di un *nomos* o *explanans* scientifico, di tipo universale o statistico, ha fatto leva sul *background* conoscitivo disponibile circa il più verosimile comportamento dell'uomo in simili esperienze di vita. Uno statuto epistemico certamente debole, questo, ma appartenente comunque al mondo del verosimile. E però la Corte d'appello di L'Aquila prima e la Corte di cassazione poi, con l'etica e l'umiltà proprie dei migliori giuristi, si sono collocate sul terreno della faticosa verifica in concreto della credibilità razionale dell'ipotesi accusatoria, allargando l'orizzonte conoscitivo agli ulteriori dati informativi, e cioè agli indizi e alle prove diretti, singolarmente, a implementare (talora a smentire o a revocare in dubbio) la forza dello statuto epistemico di per sé debole del criterio generalizzante.

Il verosimile diventa così altamente probabile, perciò certo ai fini della conferma razionale dell'ipotesi accusatoria, in virtù della valorizzazione del sapere esperienziale compiuta mediante la rigorosa analisi di tutte le informazioni probatorie e del controfattuale e nella consapevolezza del rischio di impiego dello stesso nel delicatissimo settore delle dinamiche psichiche e delle scelte deliberanti, frutto della libera autodeterminazione del soggetto.

Se l'ipotesi prospettata dall'accusa – anche sulla base dell'utilizzo della massima d'esperienza, lo schema più debole di *nomos* – non riceve conferma attraverso il dato aggiuntivo costituito da indizi e prove, il processo si conclude con l'assoluzione dell'imputato giusta la regola logica e giuridica (oltre che etica) del ragionevole dubbio.

8. In estrema sintesi a me sembra che:

- il modello di accertamento nel processo non è necessariamente di tipo deduttivo, anzi lo è raramente;
- la copertura nomica può essere data da leggi di tipo statistico e anche con frequenze probabilistiche basse o medio-basse, nonché da generalizzazioni del senso comune;
- lo statuto epistemico della massima d'esperienza è per definizione incerto, debole, collocato nell'area del verosimile, sicché tale debolezza di base va compensata da una ancora più rigorosa opera giudiziale di investigazione e verifica della sua affidabilità nel caso concreto.

STANDARD DELLA CONDOTTA DOVEROSA E ACCERTAMENTO
DELLA CAUSALITÀ: LE INSIDIE DELLA SCIENZA

ROCCO BLAIOTTA

Presidente di sezione della Corte Suprema di Cassazione

Essere presente in queste occasioni per me è davvero una cosa istruttiva. Non è la prima volta che mi capita di partecipare ad incontri che coinvolgono la Protezione civile, e non è la prima volta che mi capita di incontrarmi con professionisti che svolgono attività complesse, spesso difficilissime e che desiderano fortemente confrontarsi con noi giudici per capire problemi che riguardano la sfera della responsabilità.

Devo dire che questi incontri sono stati sempre estremamente proficui per tutti, e possano costituire una guida nei confronti dei colleghi più giovani ai quali oggi mi rivolgo.

Vi parlerò un po' dei reati colposi, ma vi anticipo che è importante entrare nella temperie di ciascun contesto, nelle peculiarità della attività di ciascuno dei professionisti di cui noi siamo talvolta chiamati a valutare la responsabilità.

Ho ricordi indimenticabili, del primo bellissimo incontro che si tenne presso la Biblioteca Nazionale nel corso del quale una dirigente della Protezione civile ci spiegò con ardore, con passione la complessità di talune previsioni che si è chiamati a compiere, spesso in tempi brevissimi; la paura che accompagna la valutazione di questi casi incerti; il dubbio tra il lanciare un allarme che ha ripercussioni enormi, oppure attenersi a un criterio di maggiore prudenza, correndo dei rischi di essere imputata di un atteggiamento malaccorto. Questo mi ha sempre impressionato tantissimo e penso che dovrebbe impressionare tutti noi, tutti voi anzi che siete ancora chiamati a pronunciare giudizi penali.

E ricordo, per farvi comprendere di cosa si parla, con pari emozione un incontro che ebbi con i professionisti dell'urgenza medica in un convegno. Giovani medici dei dipartimenti di emergenza ci fermavano per spiegarci quanto fosse drammatico, complicato, quasi ingovernabile il loro esercitare la professione con cinque malati che contemporaneamente chiedono aiuto e hanno talvolta una impellente necessità di essere valutati.

Questo per dirvi come è importante entrare in sintonia con i diversi contesti. Sarò lietissimo se dopo la nostra discussione frontale ci sarà spazio per tutti voi: sia i colleghi, sia i dirigenti della protezione civile che so essere presenti e che sono assai interessati a comprendere quali sono le fondamenta

del giudizio sulle responsabilità, quali sono i criteri che noi giudici utilizziamo per decidere per la colpevolezza o innocenza. C'è una valutazione ad intuizione oppure abbiamo delle nostre metodologie, delle nostre linee guida per usare un linguaggio oggi di moda?

Tutti questi interrogativi si intrecciano con un tema che ha natura squisitamente giuridica, ma che costituisce la porta d'accesso ai problemi della responsabilità di cui noi giudici ci occupiamo, cioè il problema della figura della colpa. Parliamo naturalmente in questi casi di reati colposi e la colta relazione del presidente Canzio mi autorizza a proseguire sulla sua strada, raccontandovi davvero in due battute la storia della figura soggettiva della colpa. Dopo averla studiata per oltre vent'anni, forse quasi trenta, mi trovo in una situazione di grande dubbio, di grande confusione. Ho detto da qualche parte che la colpa è una figura oscura, umbratile, fatta più di vuoti che di pieni, i vuoti hanno bisogno di essere riempiti: una figura che sta più nella testa del giudice, che non nella testa dell'imputato. Una figura difficile, tanto difficile che mai nessuno ha avuto l'ardire di disciplinarla in modo davvero concreto. Vi basti pensare che la definizione che noi abbiamo di colpa contenuta nel codice Rocco è la stessa definizione, con qualche insignificante variazione lessicale, della definizione che c'era nel codice napoleonico. E quell'espressione del codice napoleonico è passata nei codici preunitari, poi nel codice Zanardelli e nel codice Rocco. Noi utilizziamo cioè una definizione di colpa che stava nel codice napoleonico, il codice della legalità, il primo codice della legalità che non a caso travolse la classica definizione cinquecentesca della colpa come colpa generica, introducendo la figura della colpa specifica. C'era in quell'epoca, in cui la legalità era di moda, il bisogno di dare maggiore concretezza, maggiore determinatezza a questa oscura e multiforme figura e si cominciò quindi a parlare di leggi e regolamenti, ordini o discipline in grado di dare determinatezza alla colpa.

E allora voi capite che ciò di cui la colpa ha impellente bisogno, nella teoria, ma anche nella nostra prassi quotidiana è di certezza, di determinatezza che costituisca un orientamento per gli operatori, ma che costituisca anche una base solida e prevedibile per le nostre definizioni, per i nostri giudizi.

Ho anche detto, credo di avere il copyright, ma mai lo rivendicherò, che non esiste una colpa, esistono le colpe. Avendo lavorato per tantissimi anni nella quarta sezione penale che si occupava di reati colposi so che quando parliamo di colpa nella responsabilità medica facciamo alcuni tipi di ragionamento, poi quando passiamo a un caso di sicurezza del lavoro

resettiamo e ci mettiamo in un altro *mood*, in un altro approccio. Se passiamo alla responsabilità della circolazione stradale un altro itinerario, un'altra metodologia di pensieri. Oserei dire, altre sfumature nei valori che riguardano le basi della imputazione. È un'esperienza che porto con me e che credo che sia comune a molti degli amici con i quali mi sono lungamente accompagnato in Cassazione.

Il contesto della protezione civile spero, anzi sono sicuro che sia chiaro dopo tre giornate di incontri, è quello di un organismo sistemico, come avrete sicuramente inteso; che svolge molti importantissimi compiti, grandissimi compiti particolarmente in Italia, che purtroppo è un paese che ha difficoltà a fare la prevenzione, ma è molto bravo a correre in aiuto. Il Dipartimento ha molti compiti vi dicevo, ma ne ha uno in particolare sul quale si incentrano le preoccupazioni degli operatori, quello delle previsioni e degli allarmi. Sapete bene quanto importante, quanto delicato è questo tema. Sapete bene che in questo ambito accade qualcosa di simile rispetto a ciò che accade in quello della responsabilità medica, con la quale questo mestiere ha molte affinità: la paura di un eccesso di prudenza e quindi di adozione di un approccio estremamente difensivo, per usare un termine nato nell'ambito della responsabilità medica, ma che bene si attaglia al nostro contesto. La paura di poter essere chiamati a rispondere dei propri comportamenti, umanamente comprensibilmente, ci porta ad atteggiamenti difensivi.

Allora, la miglior cosa che noi possiamo fare è appunto raccogliere le loro preoccupazioni, i loro allarmi, farne tesoro perché come vedremo, le preoccupazioni dei medici di urgenza, dei medici di avanguardia, le preoccupazioni della protezione civile sono penetrati nei ragionamenti della giurisprudenza e nei ragionamenti della dottrina; e quando parleremo dei gradi della colpa vedrete che queste invocazioni di aiuto, queste richieste di comprensione sono attivamente penetrate nella giurisprudenza.

Sono stato l'autore di una sentenza, la prima, che nella valutazione del grado della colpa ha immesso la considerazione della situazione di urgenza: un medico di urgenza che opera in un pronto soccorso in situazioni drammatiche deve essere valutato con criteri diversi rispetto al medico che ha avuto una settimana di tempo per fare tutte le ricerche per governare un caso clinico non particolarmente complesso. E ragionamenti analoghi noi dobbiamo fare, io penso, per la Protezione civile. Ricordo di averlo detto in un paio di occasioni nei nostri incontri. Non so se questa affermazione è penetrata in qualcuna delle nostre sentenze, ma sicuramente dovrà entrarci, perché la Protezione civile si

occupa di contesti complessi, magmatici, nei quali fare le previsioni che pure vengono loro richieste è operazione estremamente complessa, estremamente difficile e mai connotata di certezze.

Dunque questo è ciò che i nostri amici della Protezione civile ci comunicano, ci chiedono: per piacere fateci capire qual è il modello concettuale che presidia, che governa il giudizio sulla nostra responsabilità. E qui inizia una complicata costruzione. Vi devo dire che una più giovane collega di sezione qualche giorno fa mi ha detto all'incirca: "ho voglia di parlare con te della colpa, forse tu ne sai più di me perché l'ha studiata più lungamente". E io in un messaggio le ho scritto: sai già tutto. Il problema è che questo tutto che sappiamo non è mai abbastanza perché è la materia che ha una sua enorme difficoltà, è una scatola vuota che noi dobbiamo riempire di concetti, di principi. Ma vi dico anticipando le mie conclusioni che tutto questo è in grande divenire ed ho il sospetto che l'attuale temperie, complessa e anche un po' confusa abbia bisogno di grandi giuristi come Massimo Donini che, forse chissà, riuscirà in uno dei suoi momenti geniali (lo dico per la cara amicizia che gli porto) a dare un nuovo risvolto alla teoria della colpa; perché la teoria della colpa come gestione di un rischio, che pure è alla base della maggior parte delle nostre analisi, sembra essere non più del tutto attuale, sembra avere bisogno di essere rigenerata ed aggiornata.

Insomma diciamo la materia non è proprio delle più semplici, credo che fare il giudice per i reati colposi sia un mestiere davvero, davvero difficile, per ciò che è lo standard della attuale esperienza giuridica. D'altra parte noi siamo chiamati al giudizio di responsabilità. La Protezione civile ci chiede di esprimere con chiarezza quali sono i principi e allora noi questi principi li dobbiamo elaborare, li dobbiamo comprendere e li dobbiamo applicare correttamente, operazione evidentemente per niente facile.

Allora entriamo dentro: il ruolo dell'evento. Noi parliamo dell'evento solitamente nell'ambito del nesso di causalità. L'evento: chi è stato l'autore. In realtà l'evento ci interessa tantissimo anche nell'ambito del giudizio sulla colpa. Ci sono diversi interrogativi che nell'ambito della colpa ci coinvolgono per ciò che riguarda l'evento. Vedete, e ritorno un poco alla storia, nella esperienza dottrinale e anche giurisprudenziale del XIX secolo troviamo tantissime pronunzie delle quali l'evento veniva visto come una condizione oggettiva di punibilità, si riscontra la violazione della cautela, si riscontra l'evento, ergo sei in colpa. Badate, un'elaborazione teorica che era sorretta da lavori scientifici di

notissimi giuristi e che tuttavia, evidentemente, disperdeva la connessione tra la condotta e l'evento.

Invece la dottrina novecentesca ci ha ampiamente spiegato che c'è colpa quando l'evento costituisce la concretizzazione di quello specifico rischio che la norma cautelare intendeva governare. Ed ancora, siamo sicuri che la condotta diligente, la condotta appropriata avrebbe con una significativa probabilità realizzato l'evento? Ecco, questi due grandi interrogativi vengono oggi sintetizzati con il concetto di causalità della colpa. Dobbiamo avere consapevolezza che noi ci interroghiamo su itinerari causali, su catene causali non solo per ciò che riguarda l'evento, ma anche per ciò che riguarda la connessione di senso, di coerenza tra la condotta e l'evento che ne è naturalisticamente derivato.

Questo approccio alla causalità della colpa ci richiede due operazioni: la prima è quella della cosiddetta descrizione dell'evento. Che cosa vuol dire la descrizione dell'evento? Può accadere che noi si debba discutere di lesioni, di omicidio. Con quanta maggiore ampiezza di dettaglio noi descriviamo il nostro evento, tanto minore è la probabilità che un accadimento di quel genere potesse essere prevedibile. Voi sapete che nella colpa è insito il fondamentale giudizio di prevedibilità. Se noi parliamo genericamente di atti lesivi capite come quasi tutto sia prevedibile, se noi parliamo di omicidio già abbiamo ristretto l'area e man a mano che caratterizziamo l'evento omicidio di dettagli sempre più difficile è ritenere che si sia di fronte ad un evento prevedibile.

E quindi vedete come questa operazione di descrizione dell'evento è di grande importanza per il nostro giudizio. Ne abbiamo un esempio in un caso drammaticissimo, non so se ne avete avuto occasione di parlarne, è il caso dell'alluvione di Sarno che è stato molto discusso in dottrina. Che cosa è accaduto? C'è stata una alluvione con una frana, con il dilavamento di un'intera montagna che ha prodotto ben centotrentadue morti. E si è discusso su quale dovesse essere l'evento prevedibile. La Corte di cassazione ha dato una risposta, ha descritto l'evento in modo estremamente ampio: attribuendo il carattere della prevedibilità a quell'evento alluvionale, ha affermato che il garante deve prevedere tutto ciò che, testualmente, è astrattamente prevedibile.

È stato obiettato, penso anche con qualche fondamento, che con una descrizione dell'evento tutto diventa prevedibile. In realtà in quel territorio c'era una lunga storia di piccoli cedimenti della montagna, ma nella lunga storia di quel territorio mai si era verificato un evento di quel genere, quindi gli imputati invocavano la considerazione del principio di induzione, della

ripetizione di casi numerosi del passato che aveva costituito la base per l'orientamento delle decisioni del sindaco.

Sulla sentenza di Sarno si potrebbero dire moltissime altre cose. Mi fermo qui soltanto per farvi capire come importante sia questa descrizione dell'evento: occorre intendere come noi inquadrando il fatto. Quanti più dettagli aggiungiamo dentro la cornice, nel quadro, tanto più difficile sarà fare un giudizio di concreta prevedibilità. E dunque di questo dobbiamo essere consapevoli. Qual è la regola? Certo, un margine di astrattezza è richiesto: è logicamente certo che un evento descritto in tutti i suoi più minuti dettagli è in quanto tale sostanzialmente imprevedibile. Di questo dobbiamo essere consapevoli. Quindi un certo grado di generalizzazione è inevitabile, ma non dobbiamo neppure cadere nell'eccesso opposto; e quindi già qui vedete come è complicata la colpa: è il giudice che deve individuare il livello di astrattezza col quale caratterizza la descrizione dell'evento da porre a base di tutti i suoi ragionamenti. Vedete quanto effettivamente la colpa è una figura vuota che ha bisogno di essere riempita; e purtroppo spesse volte siamo proprio noi giudici ad essere chiamati a questo difficile compito di integrazione della fattispecie.

Quanto all'altro discorso che facevamo, quello cioè della evitabilità dell'evento, entra in campo significativamente il sapere scientifico. Il giudizio sull'evitabilità dell'evento, evidentemente, ci richiede la ricostruzione, per quanto possibile, degli anelli causali e quindi occorre capire qual è stato lo sviluppo degli accadimenti e quale sarebbe stato lo sviluppo degli accadimenti se ci fosse stato il comportamento diligente.

Vorrei entrare in dettagli, in esempi, ma tutto questo sarebbe lungo. Sono sicuro che voi tutti capite quanto grande sia il bisogno di determinatezza nella teoria e nella pratica della colpa. E credo di averlo scritto anche in qualche sentenza: se qualcuno chiede a noi giudici che cosa può dare concretezza, determinatezza al giudizio sulla colpa, la risposta è: il sapere scientifico. Tutta la moderna teoria della colpa ruota attorno al sapere scientifico, oltre che al sapere esperienziale del quale non possiamo fare a meno, purché lo utilizziamo con le doverose cautele. Ma io qui mi occupo di sapere scientifico e vi dico che esso è la base dell'itinerario verso la determinatezza dell'imputazione colposa. Il tema è andato anche davanti alla Corte costituzionale, ci si chiedeva se la normativa sulla sicurezza acustica che imponeva al garante un generico finale riassuntivo dovere di portare al massimo dell'aggiornamento scientifico gli accorgimenti per la protezione dei lavoratori dal rumore fosse una norma costituzionale nella sua vaghezza e la Corte costituzionale diede una risposta

inattesa, ma sostanzialmente corretta ed istruttiva. La Corte ci ha detto che non possiamo richiedere al garante sempre e comunque un'ottimizzazione assoluta delle condotte cautelari, non solo e non tanto perché spesso tutto ciò è molto difficile, ma perché le frontiere dell'aggiornamento del sapere scientifico ci pongono sul terreno della indeterminatezza e dunque ci ha indicato come criterio per la individuazione del giudizio di responsabilità sulla perizia, sulla correttezza del comportamento cautelare, lo standard, uno standard comunemente accettato. Si può aggiungere che questo standard non è quello di prassi sciatte, ma quello delle *best practices*; e che, inoltre, io credo, in situazioni eccezionali e di frontiera, nelle quali il rischio è parossistico e quindi le istanze di tutela devono essere soddisfatte con un approccio di maggiore rigore. Pensiamo ad esempio a una centrale nucleare o a qualcosa di simile, situazioni nelle quali evidentemente la drammaticità dei rischi ci deve richiedere un'attenzione che travalichi gli standard di carattere generale. Dunque benvenuto il sapere scientifico del quale abbiamo detto non possiamo fare a meno e che tuttavia ci propone quei grandi interrogativi cui il collega Dovere ha fatto cenno. Il sapere scientifico è spesso incerto, è fatto di grandi vittorie e di grandi sconfitte, ciò che sembrava scientifico è stato travolto. Spesso il sapere scientifico entra in modo contaminato, corrotto all'interno dei nostri processi e dunque occorre grande cautela nell'approcciarvisi.

Avete sentito che ultimamente il tema del sapere scientifico si è collegato a quello dei protocolli, delle linee guida, delle checklist. C'è cioè la tendenza a codificare questi comportamenti virtuosi ispirati a principi scientifici. Di questo cambiamento di lessico, di questo cambiamento anche di principi, noi dobbiamo tener conto. Ricordo che in uno degli istruttivi incontri con la Protezione civile mi fu chiesto: cosa possiamo fare per darci una codificazione interna determinata? La mia risposta fu allora ed è oggi, studiate quali sono i protocolli in uso nelle esperienze straniere più accreditate, confrontatevi con esse e costruite un vostro modello, un vostro protocollo che non sia frutto di una mera, soggettiva astrazione, dell'invenzione, ma che si confronti anche dialetticamente, criticamente, con le esperienze, con i professionisti che anche in altri contesti si sono cimentati con questo delicato problema. Cioè noi abbiamo l'esigenza nel grande mare del sapere scientifico di individuare il sapere scientifico accreditato, corroborato cioè sostenuto dalla comunità degli studiosi indipendenti.

Queste codificazioni, questi protocolli hanno moltissime funzioni: da un lato metabolizzare, rendere semplice, facilmente ostensibile, utilizzabile il

sapere esperto; tirarlo fuori dai libri e metterlo invece, con enunciazioni semplificate, nelle mani dell'operatore che non ha molto tempo per studiare e ha bisogno, invece, di strumenti operativi. E dunque per un professionista sono uno strumento operativo, ma costituiscono anche, per il giudice, un parametro per la valutazione della condotta. Questa enfaticizzazione giustificata delle linee guida non è un'esperienza soltanto italiana, anzi direi che è giunta in Italia con il consueto ritardo. Già moltissimi anni fa in diverse esperienze nordamericane nell'ambito della responsabilità medica si è tutelata la figura del medico proprio proponendogli dei protocolli, delle linee guida codificate, cioè consacrate in un atto regolativo che costituivano in alcuni casi e costituiscono ancora la base, il criterio di giudizio su cui valutare la correttezza del comportamento.

Qui, con riferimento proprio alle linee guida e ai protocolli, entra un po' in crisi la nostra classica ricostruzione della dogmatica della colpa. Se voi leggete i lavori di Marinucci, e di altri illustri giuristi il modello della colpa che noi utilizziamo è fondato sul concetto di rischio consentito. Si parla di gestione del rischio, di rischio consentito. Si svolgono attività rischiose, che sono però necessarie e dunque il loro svolgimento è autorizzato purché entro determinati limiti che garantiscano una corretta equilibrata considerazione dei diversi beni giuridici in gioco. Il problema è che ci sono degli ambiti nei quali questo modello non funziona più tanto bene. Noi nella recente esperienza giuridica ci siamo trovati, ad esempio, con la recente legge Gelli sulla responsabilità medica che ha trasformato le linee guida. Esse erano definite in precedenza dalla legge Balduzzi come delle raccomandazioni corroborate dalla comunità scientifica. La legge ultima ha cambiato modello, ha detto il medico si attiene alle linee guida che lo Stato accetterà con una complessa procedura e che saranno pubblicate sul sito dell'Istituto Superiore di Sanità. Voi capite che qui cambia completamente il modello di valutazione della colpa. Queste linee guida, qualcuno ha detto, non sono misure cautelari. Credo: ci sono dei casi in cui le linee guida sono delle misure cautelari, perché i medici svolgono anche un'attività rischiosa. Se il medico utilizza un apparato di radioterapia svolge un'attività diagnostico-terapeutica che comporta determinati rischi che hanno bisogno di essere governati e quindi le linee guida che guidano il suo comportamento sono delle vere e proprie misure cautelari.

Dico questo per arrivare (non sto divagando) al problema collaterale della Protezione civile. Ci sono altre linee guida invece che non sono delle misure cautelari: quando si dice come trattare la polmonite non si esprime una misura cautelare, si esprime invece una raccomandazione, un'indicazione al medico per

operare bene, al giudice per modellare il giudizio sulla perizia dell'agente. Capite quale enorme mutamento concettuale avviene con queste importanti innovazioni che ci si pongono innanzi. E spero scorgiate che l'affermazione che facevo all'inizio della mia relazione diventa confortata, corroborata man mano che si lavora sui dettagli del modello di imputazione colposa. Penso che queste novità debbano essere comprese, metabolizzate, studiate.

Le linee guida che fino a ieri in quel contesto, (arrivo subito alla Protezione civile), erano semplicemente delle regole scientifiche semplificate di cui si raccomandava l'utilizzazione costituiscono oggi dei veri e propri obblighi giuridici nei confronti del professionista. E tutto questo ci pone dei delicati problemi: la medicina di Stato, la medicina burocratizzata? Per fortuna non dobbiamo occuparci qui, ora di questa esplosiva materia, ci dobbiamo però interrogare su una questione molto delicata: ci vengono proposti dei modelli, ci vengono proposte delle regole che possono essere cautelari, che possono essere regole di giudizio sulla perizia che vengono codificate, che vengono classificate, che vengono pubblicate, ma queste regole travolgono davvero sempre e comunque il sapere scientifico? La mia risposta è no e dobbiamo essere su questo molto chiari, perché se dessimo una primazia assoluta, incondizionata a un sapere codificato che magari non è più attuale e magari non è tanto, come dire, in linea con gli orientamenti più accreditati e più moderni del sapere espresso dalla comunità scientifica, commetteremmo un grave errore.

Penso che l'esperto professionista è chiamato ad applicare il sapere scientifico accreditato, anche travolgendo le linee guida codificate. Tutto questo per entrare nella materia della Protezione civile, perché la Protezione civile fa un lavoro del tutto particolare, non li crea i rischi, la Protezione civile non gestisce propriamente un proprio rischio, è chiamata invece a confrontarsi con rischi che vengono da madre natura o che sono stati prodotti dall'uomo, ma da altri uomini di sicuro non da loro, e tutto questo evidentemente pone degli interrogativi dogmatici ed umani al contempo. Possiamo parlare ancora, di fronte alle procedure previsionali che compie la Protezione civile, di misure cautelari? Sono ancora delle misure cautelari o non sono piuttosto dei criteri che a loro servono per regolarsi e a noi giudici per valutare la loro competenza in modo che ci intendiamo e ci confrontiamo sullo stesso terreno? È ancora appropriato parlare di misure cautelari in questo contesto? Capisco che in tutto questo c'è anche un risvolto di tipo speculativo che forse non ci interessa direttamente in questa sede e che ha bisogno di altri approfondimenti e su questo mi fermo.

Ma prima di finire, avendo ancora qualche minuto, voglio tornare al problema che ci sta a cuore, che è quello dei nostri interlocutori, cioè quello sulla responsabilità di questi professionisti. Sono fermamente convinto che per loro valga un discorso che va fatto per tutti i professionisti, l'ho detto in tante occasioni, nei convegni, l'ho scritto anche in qualche articolo: il tema della responsabilità professionale è un tema unitario, non si può fare una legge sulla responsabilità penale dei medici e poi disinteressarsi degli altri professionisti. Noi dopo la Balduzzi abbiamo avuto una situazione oserei dire quasi paradossale, ma lo dico con il massimo rispetto. Quasi tutte le altre categorie di professionisti hanno detto: ma perché non io? I controllori di volo ci hanno invitati nelle loro sale per vedere quanto è complicato veramente capire cosa succede dentro quello schermo che ci fa vedere dei puntini millimetrici cui corrispondono altrettanti aerei ma anche segnali di eventi stranissimi che avvengono nel cielo ad enorme distanza. E così hanno fatto pure i piloti di aerei, che hanno recentemente organizzato un convegno. Anche loro erano preoccupati e, capite, è un problema di carattere generale, chi è chiamato a gestire problemi complessi deve essere giudicato sulla base del parametro comune. Non è la singola professione che giustifica il trattamento; è la complessità, la difficoltà che in alcuni casi caratterizza l'attività del professionista e deve costituire quindi la base per la valutazione del suo comportamento.

E quindi penso che dobbiamo comprendere (ma questo ovviamente dovrebbe comprenderlo in primo luogo il legislatore che diciamo, non sempre è attento a questi problemi per ragioni su cui noi oggi non possiamo attardarci) che l'Italia avrebbe bisogno di una legge sulla responsabilità dei professionisti, una legge fatta bene, una legge fatta possibilmente da gente che abbia partecipato a questi incontri e che abbia avuto modo di capire di che cosa noi oggi stiamo parlando. Una legge che segua la strada che è seguita in quasi tutti gli altri Paesi: da un lato la graduazione della colpa e dall'altro l'utilizzazione di criteri diversi, differenziati per soddisfare le pretese della vittima in un contesto diverso da quello penale.

Il coerente utilizzo di questi due principi potrebbe secondo me risolvere la maggior parte dei problemi che oggi ci angustiano. Non voglio entrare nel tema dei relatori che verranno però due cose voglio dire: si è lungamente parlato dell'articolo 2236 del codice civile, che (voi colleghi sapete cos'è, lo dico per quelli della Protezione civile) è una norma del codice civile che dice che il professionista che si trova a risolvere problemi di particolare complessità dal

punto di vista tecnico o scientifico è giudicato sulla base di un parametro costituito non dalla colpa *tout court* ma dalla colpa grave, risponde solo in caso di colpa grave. Guardate, in Italia quasi tutto è paradossale: questa importantissima norma è stata completamente devitalizzata dai giudici civili, che hanno creato una giurisprudenza che l'ha praticamente svuotata. Di fatto l'articolo 2236 che viene così enfaticamente evocato non esiste nell'esperienza civile, non esiste come strumento operativo intendo dire, nell'esperienza giuridica dell'ordinamento italiano. Basta andare nel CED della cassazione e si vede subito. Costituisce invece un formidabile strumento della cui valorizzazione, insieme agli amici della quarta sezione, rivendico, molto sommessamente per carità, il privilegio di essere stato protagonista. Ne è stata colta la chiave logica: quell'articolo del codice civile, ancor prima che una regola giuridica, è una regola di logica, una regola di razionalità, è una regola di equità. Ne parlavo quando accennavo alle difficoltà della medicina di emergenza: più il problema è complesso e più difficile l'attività del professionista, più calibrata, più attenta dev'essere la valutazione da compiere da parte del giudicante. E dunque, miei cari colleghi, miei cari amici, è tutto nelle vostre mani. Dovete avere sicuramente grande padronanza di questi complessi e delicati strumenti di analisi che io vi ho sommariamente accennato, ma dovete avere anche una grande sensibilità. Nel processo dovrete con sobrietà e realismo individuare i garanti e comprendere qual era il comportamento appropriato, qual era il comportamento umanamente esigibile: è qui che la vostra sapienza giuridica e soprattutto la vostra saggezza dovranno compiersi.

PRASSI E CULTURA DEL REATO COLPOSO¹
LA DIALETTICA TRA PERSONALITÀ DELLA RESPONSABILITÀ PENALE E
PREVENZIONE GENERALE

MASSIMO DONINI

Professore ordinario di diritto penale nell'Università di Modena e Reggio Emilia

1. *Il problema culturale della colpa*

Il nucleo di quello che vorrei dire non è un discorso semplicemente tecnico, ma innanzitutto culturale, perché noi veniamo da decenni di una cultura oggettivizzante in materia di colpa dove fondamentalmente la colpa era vista come un elemento oggettivo-normativo: il contrasto della condotta con una regola. L'abbiamo imparato anche all'Università, sicuramente in qualche manuale, e soprattutto nella prassi l'imputazione della colpa è stata vissuta e gestita così per moltissimo tempo, anche perché processualmente questa espressione che adesso commento è vicina all'80-90% delle contestazioni, dove l'inosservanza di cautele sarebbe il sinonimo della colpa, quasi la sua traduzione concettuale e sintetica in due parole.

Se peraltro fosse veramente così, questo ci condurrebbe ad adottare una concezione oggettivistica della colpa, perché l'inosservanza di una regola è un dato quasi estrinseco di violazione e antiggiuridicità, antidoverosità e antinormatività: è la valutazione normativa di un comportamento.

Noi sappiamo invece che il sistema penale positivo, la stessa rubrica dell'articolo 43 c.p., ci parlano della colpa come **elemento soggettivo**, e

¹ Il testo riproduce la trascrizione, solo corretta per la veste scritta e con un paio di integrazioni concettuali, della lezione svolta a Roma, al Corso organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura, su *Il sistema della protezione civile: profili organizzativi, poteri ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori*, nei giorni 28-30 maggio 2018. È stato peraltro pubblicato, in versione quasi identica, in DPC, 13 maggio 2019, con un apparato di note esplicative che qui non è riprodotto. Il discorso qui condotto riprende, e in alcuni punti approfondisce, quanto già esposto in M. DONINI, *L'elemento soggettivo della colpa. Garanzie e sistematica*, in *Reato colposo e modelli di responsabilità. Le forme attuali di un paradigma classico*, a cura di M. Donini e R. Orlandi, Bononia University Press, Bologna, 2013, 231-270, anche in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 1/2013, 124 ss., a cui faccio rinvio anche per vari altri richiami bibliografici. Le basi teoriche di tutto il discorso erano tuttavia già presenti in M. DONINI, *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, Giuffrè, Milano, 1991, 74 ss., 230 ss., 408 ss. Da ultimo ID., *La personalità della responsabilità penale fra tipicità e colpevolezza. Una "resa dei conti" con la prevenzione generale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, 1612 ss., 1616 ss.

addirittura **psicologico** per quella rubrica. La definizione della colpa come elemento psicologico contrasta tuttavia totalmente con la cultura dominante, con la prassi, dove la colpa non è elemento psicologico o semmai elemento soggettivo – che sia soggettivo non implica in effetti che sia anche psicologico –, ma più spesso, come già detto, è elemento oggettivo-normativo: richiamo ovviamente le concezioni normative della colpa e quindi l'inosservanza di regole preventivo-cautelari come “essenza” del colposo.

2. La normativizzazione della colpa tra ragioni di garanzia e finalità politiche

Questa oggettivizzazione e normativizzazione della colpa ha varie ragioni al suo seguito, ragioni di garanzia, che vediamo brevissimamente, ma ha anche finalità politiche di diverso segno nel proprio codice genetico.

Le **ragioni di garanzia**, certo le più importanti, sono quelle che a un certo punto hanno fatto sviluppare le concezioni normative, perché la colpa non è un addebito psicologico al soggetto perché non è stato abbastanza intelligente, non è stato attento, o perché è stato superficiale, non aveva rispetto per gli altri, era persona che trascurava diciamo i propri doveri professionali: questo sarebbe un giudizio quasi morale che sicuramente sul piano sociale sottostà alla valutazione normativa, la quale nella sua laicità ci dice peraltro, e semplicemente, che si è violata una regola. Però l'aspetto garantistico di questa traduzione poco personale e quasi formale è che la violazione di una regola se spersonalizza da un certo punto di vista l'addebito, tuttavia lo rende obiettivamente più chiaro e laico; il pubblico ministero e poi il giudice dovranno avere di fronte la descrizione di un fatto, non una valutazione etica; dovranno contestare e giudicare per un addebito dove non si dice semplicemente a Tizio che è stato disattento, o che trascura i doveri professionali, che non ha previsto quello che doveva prevedere ed evitare, ma che non ha osservato un determinato comportamento; quindi tassatività della contestazione, contestazione anche di ciò che si sarebbe dovuto fare etc. E poi attraverso questo addebito si impone la necessità di valutare che cosa sarebbe potuto accadere se si fosse tenuto un comportamento conforme. Ciò implica, rispetto al passato delle concezioni psicologiche, una diversa valenza dell'evitabilità dell'evento attraverso il c.d. comportamento alternativo lecito e quindi tutta una serie di accertamenti che le vecchie concezioni della colpa ovviamente non garantivano o non garantivano a sufficienza.

3. *L'ingresso della prevenzione generale nella struttura della colpa*

Se questi sono gli aspetti garantistici, ci sono **altri aspetti più “politici”** che hanno portato a cristallizzare la categoria della colpa, la cultura della colpa in una espressione che veicola soprattutto messaggi di prevenzione generale. L'agente-modello – distinguo qui tra l'agente-modello e *l'homo eiusdem professionis et conditionis*, che anche se usati spesso come sinonimi presentano almeno in un certo tipo di utilizzo una diversa cultura, come vedremo –, l'agente modello è la quintessenza nell'ordinamento di una pretesa massima, è una sorta di superuomo al quale si può chiedere di tutto, perché prevede tutto, può evitare tutto, perché si può sempre fare meglio, perché a posteriori si può sempre costruire un modello comportamentale che avrebbe potuto evitare un evento, tanto più se questo evento è intollerabile, insopportabile, e non doveva assolutamente accadere. Quindi si carica l'agente-modello di esigenze di prevenzione generale, non di quella colpevolezza che va a guardare la responsabilità personale, individuale, a personalizzare il giudizio. Si mette un pieno di prevenzione generale dentro all'elemento ormai non più psicologico, ma normativo, perché è sempre il singolo soggetto concreto che è stato difettoso se non ha rispettato le massime pretese che si sono ricostruite nella figura dell'agente-modello, ovviamente a posteriori, anche se è *ex ante* che il soggetto doveva essere in grado di poter soddisfare quelle pretese.

Si configura quindi di fronte a noi il rischio di costruire soprattutto un messaggio politico e preventivo per tutti quanti i destinatari che si devono adeguare ai massimi *standard*, perché a posteriori saranno valutati secondo questi parametri massimalisti.

4. *Colpa e pericolo. Differenze. La colpa come elemento soggettivo*

Tutto ciò conduce quasi a **identificare la colpa con il pericolo**.

Facciamo in modo che non sembri troppo dogmatica questa idea. Prendiamo ad esempio una contravvenzione, una contravvenzione antinfortunistica: questo tipo di illecito penale non è un reato colposo, è un reato di pericolo, soprattutto le contravvenzioni che consistono in violazioni di regole preventivo-cautelari. Ne esistono tantissime, come noto. Chi non le osserva commette un reato di pericolo: che poi lo commetta dolosamente è un aspetto successivo, perché questo reato di pericolo può essere commesso dolosamente se *volontariamente* non si osservano le cautele e può essere

commesso colposamente non per il solo fatto che si sia violata la cautela, ma per disattenzione, deficit organizzativo, per un addebito *soggettivo* di negligenza, imprudenza o imperizia che deve *aggiungersi* al dato estrinseco della violazione. La definizione dell'art. 43 c.p., che sembra dimenticarsi del *soggettivo* quando descrive la c.d. colpa specifica, deve dunque essere integrata in via ermeneutica, non seguita pedissequamente. Si faccia attenzione: se la colpa fosse mera inosservanza sarebbe già colpa quel fatto, sarebbe automaticamente colposa ogni contravvenzione antinfortunistica, e non occorrerebbe accertare altro. Invece, se la colpa è un elemento che rimane *soggettivo*, la regola cautelare è stata violata colposamente solo a determinate condizioni *soggettive* ulteriori. La sua inosservanza è di per sé elemento *oggettivo* del reato contravvenzionale.

Domanda: ma se alla condotta inosservante segue l'evento, il delitto colposo di lesioni o di omicidio hanno anch'essi per "elemento *oggettivo*" quelle violazioni cautelari che di per sé sarebbero l'elemento *oggettivo* di un illecito anticipato?

La risposta è negativa, come vedremo: se all'inosservanza contravvenzionale consegue l'evento lesivo involontario, gli artt. 589 e 590 c.p. non contengono come "elemento *oggettivo*" l'inosservanza cautelare, che resta (magari circostanza aggravante, ma di per sé soltanto) ***indizio della colpa come elemento soggettivo*** di quei delitti.

Si potrà obiettare: teoricamente siamo d'accordo, la colpa rimane elemento *soggettivo*, non è elemento *oggettivo*, però alla fine che cosa occorre accertare nel processo? Cos'è che devo provare, oltre al fatto che è stata violata questa cautela che normalmente era esigibile? E che si è normalmente realizzata (per lo più contro gli interessi di chi ha commesso il fatto, e dunque contro l'intenzione) in un evento corrispondente a quelli da evitare, e che la sua osservanza l'avrebbe impedito? Vediamo di rispondere a tutte queste ulteriori domande.

Prima di concludere sul punto una anticipazione quasi scontata ma decisiva: il pericolo si accerta sempre, quando non è presunto, tenendo conto del *miglior esperto* quanto al metro del giudizio e alla base del giudizio di prevedibilità; la colpa *non è mai presunta* e si accerta differenziando sempre i possibili tipi di *homo eiusdem condicionis et professionis*, come vedremo meglio tra poco.

5. *Il fatto proprio della colpa tra punto di vista ex ante ed ex post*

Per veicolare nel processo le esigenze di un accertamento anche soggettivo, dobbiamo stare attenti naturalmente alla distinzione fra la responsabilità per fatto proprio, regolata dall'articolo 27 della Costituzione, e la responsabilità per fatto proprio colpevole, parimenti disciplinata da quella stessa norma costituzionale.

Un tempo alcuni pensavano che una volta realizzato nel sistema il *nullum crimen sine culpa* come principio costituzionale, sempre da ricondurre all'articolo 27 Cost. (in realtà esso è uno dei tre principi contenuti nell'art. 27, co. 1, Cost., insieme a fatto proprio e fatto proprio colpevole), non ci sarebbero stati più problemi di imputazione oggettiva, di accertamento del fatto proprio, di selezionare i rischi rilevanti da quelli sproporzionati, sopravvenuti, non di competenza, ubiquitari, non ascrivibili, dovuti a fortuito etc. perché attraverso il *nullum crimen sine culpa* tutto sarebbe stato risolto.

Invece, tutto quello di cui stiamo discutendo dimostra esattamente il contrario: vale a dire che non basta avere la categoria della colpa, non basta un'imputazione per colpa per risolvere i problemi di responsabilità per fatto proprio, di selezione dei rischi irrilevanti, o di responsabilità per fatto proprio colpevole, che come vedremo sono due momenti distinti.

La dottrina ha illustrato da decenni, e la giurisprudenza negli ultimi anni ormai l'ha cristallizzata in tante massime della Corte di Cassazione, della quarta Sezione, delle Sezioni unite, la distinzione tra punto di vista *ex ante* e punto di vista *ex post*.

Ricordo che quando ne scrivevo ai primi anni '90, era ancora un discorso molto lontano dal lessico giurisprudenziale. Nel frattempo il linguaggio e le categorie sono cambiati, e nonostante i ritardi siamo contenti che sia successo, e devo dire che ho qui a fianco a me due rappresentanti straordinari di questi cambiamenti perché con il dottor Canzio e con il dottor Blaiotta abbiamo avuto scambi culturali, anche se a distanza a volte, o più ravvicinati, a seconda, ma che comunque hanno implementato questa interazione fra dottrina e giurisprudenza che vedo sta trasformando anche la mentalità di tanti magistrati, sradicando quella che è stata la cultura dell'oggettivismo, del normativismo estremo nella gestione della colpa.

Dicevo: punto di vista *ex ante* e punto di vista *ex post*.

Il punto di vista *ex ante* è quello della colpevolezza e della colpa in senso soggettivo, è il punto di vista del cittadino che deve poter conoscere le regole a priori, prima di osservarle o infrangerle.

Invece il punto di vista *ex post* è tendenzialmente quello della causalità, della *condicio sine qua non*, ma anche il punto di vista della causalità della colpa. Quando è successo un fatto c'è sempre la tendenza sociale prima, normativa poi, ad osservare le cose dal punto di vista della vittima, o del pubblico ministero, di andare retrospettivamente alla ricerca di quella che è stata la causa, la colpa, l'*αἰτία*, la causa colpevole e comunque quel fattore che avrebbe potuto impedire l'evento.

Se si accerta anche magari dieci o vent'anni dopo che cosa sarebbe successo se si fosse agito in modo conforme a diligenza, prudenza o perizia, la colpa che c'era o non c'era *ex ante* al tempo della condotta non cambierà più di un grammo, perché la *medesima* colpa che si è cristallizzata *ex ante*, a posteriori la si accerterà come materializzazione della colpa nell'evento, come il realizzarsi della colpa nell'evento e di quel rischio illecito che la violazione integrava. Tuttavia si dovrà partire non dal comportamento alternativo lecito di un qualunque *homunculus*, ma di quella figura (*homo eiusdem*) corrispondente alle pretese esigibili dal soggetto che viene in considerazione. Certo, se anche per il miglior agente-modello l'evento era inevitabile, la questione probatoria è risolta, ma il controfattuale va calibrato sulle cautele concretamente esigibili, non su quelle astratte.

Occorre qui fare attenzione, perché cominciano a essere un po' più delicati i rapporti fra la violazione della cautela e il momento soggettivo e colpevole della colpa.

In questo poliedro – almeno *un ottaedro* – in cui c'è qualcosa di oggettivo e qualcosa di soggettivo, ci sono tipicità e colpevolezza, indizi normativizzati e fatti interni, e pluralità di tipologie di agenti, distinguere dall'oggettivo-normativo il soggettivo colpevole e il soggettivo incolpevole è centrale, ma la logica piramidale e delle categorie “sistematiche” inquadrate *per genus et differentiam specificam* non è per nulla illuminante, in quanto riflette un miope *esprit géométrique*: mi auguro di non alimentare incertezze e proprio perciò è necessario approfondire un attimo queste categorie.

Il punto di vista *ex ante* è il punto di vista del cittadino, del destinatario del precetto, che deve poter conoscere quando agisce quali sono i limiti dei doveri del suo agire: è questo il punto di vista proprio della personalità della responsabilità penale, quello della conoscibilità del precetto, dell'art. 5 del

codice penale, ma anche tutte le sentenze della corte EDU, che oggi ci dicono che dobbiamo addirittura poter conoscere non soltanto la legge, ma la stessa giurisprudenza, anche la giurisprudenza che cambia, ma non deve mutare improvvisamente *in peius*.

Orbene, il punto di vista *ex ante* illumina tutte queste figure e naturalmente anche le regole cautelari.

6. *L'homo eiusdem, più che l'agente-modello, come alternativa alla culpa in re ipsa*

Cerchiamo adesso di arrivare all'aspetto centrale. Il punto di vista *ex ante* ci interessa per pervenire a un giudizio più personalizzato, che sia diverso dall'inosservanza di una cautela scritta, generale, impersonale, una regola cautelare non certo personificata come quella della colpa specifica, che riguarda semplicemente la migliore diligenza possibile nel contesto. Ora, **se la colpa, oltre a essere violazione di una cautela – perché è sicuramente anche violazione di una cautela – ha una dimensione soggettiva e di colpevolezza, evidentemente non può identificarsi semplicemente con il livello di rischio giuridicamente rilevante** che si è superato attraverso la violazione della regola, perché altrimenti sarebbe solo un'inosservanza pericolosa, la violazione del rischio consentito, il superamento dei limiti che la regola prudenziale oggettiva definisce. Invece, **attraverso la stessa esistenza di diversi modelli di agente, gli *homines eiusdem condicionis et professionis*, che esercitano la stessa condizione e professione, si introduce una dimensione più soggettiva, differenziata.** Appare istruttivo distinguere tra l'agente-modello e *l'homo eiusdem professionis et condicionis* perché nell'*homo eiusdem*, effettivamente sin dall'origine, dal lessico latino, ma anche dalla tradizione culturale che vive dentro questa espressione, si coglie l'attenzione alla differenziazione delle pretese che l'ordinamento, già da un punto di vista del precetto, cioè del comportamento che si deve tenere, che si può richiedere, introduce con riferimento alla colpa. Quindi non si tratta del massimo, del migliore, del più bravo di tutti naturalmente, ma è già un agente *ab origine* adeguato a pretese soggettivizzabili e differenziabili per categorie di soggetti.

Naturalmente questa prima soggettivizzazione non è sempre possibile là dove vi siano cautele scritte (specifiche) riguardanti sistemi o parametri di sicurezza che disciplinano già le tipologie di condotte, quella colpa specifica

riguardante tutta una situazione di rischio normata, attraverso regole cautelari rigide, in particolare (per es. il limite di velocità o di conformità a regole fisse di un apparato di sicurezza). E tuttavia *anche qui* vedremo, sia attraverso il criterio della prevedibilità, sia attraverso il criterio dei diversi soggetti competenti a realizzare le pretese scritte per esempio in un ambito prevenzionistico normato, che abbiamo la possibilità di una differenziazione riguardante la *esigibilità concreta* di quelle regole.

Viceversa, la cultura dell'agente-modello indifferenziato esprime semplicemente le pretese della prevenzione generale, la quale dice: siete voi (destinatari) che dovete adeguarvi, perché noi (agenzie regolanti, magistrati dell'accusa etc.) dobbiamo realizzare a livello sociale il massimo della sicurezza e se noi magistrati chiediamo sempre di più attraverso una pretesa elevata di adattamento a regole molto severe, molto rigorose, ovviamente realizziamo anche il massimo della prevenzione generale, perché in questo modo diffondiamo un messaggio assolutamente forte alla collettività e ai destinatari. È come nel dolo eventuale, quando si diceva che consistesse in un rischio intollerabile, irragionevole etc. Chi ragiona così dice al destinatario della legge: non mi interessa che cosa pensavi, che cosa volevi, che cosa avevi in testa, che cosa hai deciso quando hai agito, perché alcuni tipi di rischi non si devono affrontare, se sono così elevati, così significativi perché la condotta che li attiva consapevolmente è socialmente sorretta da qualcosa che vale normativamente come dolo. È simile il concetto, è un concetto tanto simile che avvicina al *dolus in re ipsa* questa forma corrispondente di *culpa in re ipsa*. È incostituzionale come il *dolus in re ipsa*, perché è la negazione del principio di colpevolezza, della personalità della responsabilità come imputazione anche soggettiva e colpevole, perché identifica semplicemente una categoria soggettiva qual è il dolo e quale deve essere la colpa con un comportamento sociale.

La *colpa oggettiva*, come si diceva commentando il concetto di agente-modello indifferenziato, è come una *culpa in re ipsa*, nel senso che non tiene conto, evidentemente, della esigibilità soggettiva del parametro della pretesa. E guarda soltanto a un agente oggettivo.

Nel secondo paradigma, il paradigma dell'*homo eiusdem condicionis e professionis*, invece, questo rischio è attenuato dal fatto che l'agente è soggettivizzato dall'inizio.

Domanda: c'è una ragione anche pratica per soggettivizzare da subito questa pretesa? Vediamo di chiarirlo immediatamente.

7. *Illecito e colpevolezza tra processo accusatorio e inquisitorio*

Vado qui a illustrare i due momenti. Primo è il livello dell'illecito, della violazione della cautela, dove l'inosservanza c'è stata; che fosse un parametro oggettivo o soggettivizzabile, c'è stata violazione. Dopo questo momento dobbiamo vedere però se comunque, nonostante ci sia stata un'inosservanza, la situazione soggettiva e personale consenta un giudizio, mediante un parametro valutativo che non è più una regola di condotta ma una regola di giudizio – come spiegherò un po' meglio dopo –, al fine di valutare l'esigibilità di quella pretesa, che pure è stata violata da parte del soggetto nella situazione concreta.

Non si tratta, nella prospettiva che presento, di una vera doppia misura della colpa, perché **la soggettivizzazione della regola di condotta – per il medico specializzando, per il medico generico, per lo specialista, per lo sperimentatore – deve avvenire dall'inizio**. Così come la considerazione di conoscenze di fatto particolari (la 'base' del giudizio di prevedibilità) non può essere soggettivizzata in seguito *in malam partem* (caso di conoscenze superiori) – prima dico che non c'è un illecito o una violazione obiettiva, poi ti incolpo di nuovo (!) –, così altrettanto per le conoscenze o abilità inferiori: qualora le conoscenze "soggettive" della persona siano inferiori allo standard, perché questa soggettivizzazione dovrebbe avvenire solo in un secondo momento? A quale scopo? Se quegli elementi mancano e giocano a favore, è unitario il giudizio, non essendoci colpa a livello già di condotta (fatto illecito) e non solo di esigibilità soggettiva di una pretesa cautelare comunque esistente e disattesa. Non si fanno esercizi di retorica in sentenza, per es. dicendo: ci sarebbe colpa, ma nel tuo caso la regola non si adatta anche se l'hai violata! A cosa serve un tale meccanismo barocco di accertamento? Eppure la c.d. doppia misura della colpa induce a fare ciò, e lo fa perché *in realtà segue il percorso dell'accusa*: si configura come una teoria che prima serve all'accusa, e poi, eventualmente, alla difesa.

Senonché **questo *modus procedendi*** non può essere accolto in un processo di parti di tipo accusatorio, perché **si adatta al solo processo *inquisitorio*** e anche a una logica che risente di vecchie ipotesi di responsabilità oggettiva.

Potrà sembrare eccessivo questo accostamento che accusa una secolare letteratura tedesca che ha dato i natali alla teorica della doppia misura della colpa, di condiscendenza della teoria del reato alle logiche del pubblico ministero e oggettivizzanti la stessa responsabilità: eppure se a livello di teoria

della colpa si ipostatizza una misura oggettiva è perché in primo luogo si contesta un “illecito” (non un fatto soggettivo, un mero comportamento) a una persona, per poi eventualmente “scusarla” soltanto in seguito (se l’illecito risulterà non colpevole). Lo strumento processuale che meglio si adatta a tale meccanismo “bifasico” è quello inquisitorio del *corpus delicti*: perché si intende prima agevolare la sola accusa nell’obiettivo di una prova del fatto oggettivo (il “constare de delicto”) e si riconosce a tale momento il ruolo fondativo di un fatto tipico e non giustificato: la c.d. misura oggettiva fonda infatti un *objektives Unrecht*, un torto oggettivo. Non si dimentichi questa origine “culturale” in realtà di tipo civilistico.

Tutto il momento soggettivo e della stessa colpevolezza emerge poi, quando è già provato un torto, e si autorizza la difesa a provare – ma solo dopo! – che l’autore dell’illecito è scusabile.

Invece, in un contesto di sistema orientato al *nullum crimen sine culpa* non ci sono illeciti oggettivi (eredità civilistica o della responsabilità oggettiva trapiantata in un processo inquisitorio), e l’ingresso del soggettivo fin da subito significa più spazio per la difesa, significa pensare in chiave non inquisitoria.

Premesso dunque al nostro discorso un illecito già anche soggettivizzato, con componenti soggettive, non oggettivo-incostituzionale-*in re ipsa*, veniamo alla colpevolezza.

Nella base della valutazione della colpevolezza rientrano – a parte tutte le scusanti comuni (imputabilità, ignoranza inevitabile della legge penale, errore putativo su una scriminante, eccesso non colposo in una scriminante etc.) – le situazioni che escludono la normale esigibilità di una cautela violata, le scusanti proprie della colpa (v. infra). Ma nella colpevolezza si valorizzano anche tutte le misure di gravità (colpa non lieve o grave) che danno davvero un contenuto di colpevolezza alla colpa, la quale se invece è soltanto lieve si avvicina praticamente all’inosservanza oggettiva della cautela, è quasi solo inosservanza obiettiva, senza un sostrato criminale o criminalizzabile.

Ora si dovrebbe parlare del fatto che **le cautele non sono elementi normativi del fatto**. Tuttavia si tratta di un concetto un po’ dogmatico, anche se non secondario, e lo lascio a commenti a margine o svolti altrove.

Invece, molto più importante in questo momento è dire che cosa sono *in positivo* le cautele: non che cosa *non sono* (elementi normativi “del fatto” ex art. 47 c.p.), ma che cosa sono.

8. *La violazione delle cautele come indizio della colpa-elemento soggettivo*

La *violazione delle cautele*, almeno nella ricostruzione che vi propongo – dato che l'inosservanza di cautele non è automaticamente colpa, in quanto si richiede la possibilità di accertamenti ulteriori, di verifiche ulteriori, di prevedibilità e di esigibilità – altro non è che un ***indizio della colpa soggettiva, o meglio: della colpa come elemento soggettivo.***

Abbiamo già visto perché la colpa non è riducibile nella sua essenza a violazione di cautele, perché altrimenti sarebbe un reato di pericolo, un fatto semplicemente oggettivo, o un elemento pseudo-soggettivo *in re ipsa*. Tale violazione piuttosto è un indizio, un indizio importante per carità, in quanto normalmente ci si ferma qui, perché non ci sono altri contro-indizi a favore, ma questo spetta alla difesa sostenerlo, naturalmente nel processo. Tuttavia, culturalmente, concettualmente, operativamente bisogna essere aperti e non chiusi al secondo possibile momento di valutazione di una diversa esigibilità soggettiva e personale.

Che poi statisticamente nei processi portati a giudizio questi riscontri e queste verifiche esimenti siano minori, naturalmente, è un altro discorso, ma occorre dire che l'accusa ha esercitato bene la sua funzione se quegli elementi non c'erano...o male ha fatto la difesa se c'erano e non li ha portati ad emersione.

Accade infatti che solo in camera di consiglio in Cassazione ci si accorga di profili soggettivi mai sollevati dalla difesa, quando ormai è troppo tardi.

In ogni caso la frequenza statistico-processuale degli accertamenti soggettivi personali individualizzati è un aspetto distinto, perché da un punto di vista concettuale deve essere chiaro che la colpa non è solo oggettiva per il semplice fatto che normalmente non ci sono scusanti, o non ci sono profili soggettivi che emergono e che rendono imprevedibile l'evento e quant'altro; la colpa non è sinonimo di violazione di cautele e rimane elemento soggettivo anche in quei casi in cui non c'è niente in più da provare in concreto: perché l'inosservanza deve essere soggettivamente testata. Come nella maggior parte dei processi non devo verificare l'imputabilità, perché il soggetto rinviato a giudizio è quasi sempre imputabile, ma se non fosse imputabile ovviamente verrebbe meno quella capacità di intendere e di volere che rimane un presupposto fondamentale soggettivo-personalistico della responsabilità penale, anche se non la provo, e non la devo provare perché si provano solo i vizi di mente. E

così dicasi per altre scusanti o comunque per certi stati soggettivi che si danno per impliciti, ma non come presunti *iuris et de iure*.

Altrettanto dicasi per la colpa come elemento soggettivo: è fondamentale tenerlo presente, con la differenza che nella colpa i casi di non esigibilità possono essere nascosti, sono celati nei fatti, prima che nella persona, e vanno valorizzati di fronte a una prassi tradizionale che li svaluta: un problema di capacità soggettive, ma anche di deficit cognitivi, di motivazioni alterate, o dell'innesto di fattori che rendono imprevedibile un certo esito o risultano concorrenti ed escludenti quali nuovi profili di rischio.

Occorre pertanto una cultura aperta a questa prova, valorizzando la distinzione tra fatto proprio e fatto proprio colpevole.

9. La precedenza del fatto proprio

Il *fatto proprio viene prima*. Se sono competente per un certo rischio, se sono l'amministratore delegato, o il responsabile per la sicurezza, o il caporeparto, a seconda dei settori, o sono invece l'operaio comune, ho diverse competenze, ho evidentemente determinati doveri e compiti che sono da me esigibili per la tipologia professionale che rivesto. Ma non è che non sono colpevole per violazioni ad altri soggetti comunque ascrivibili, e dunque oggettivamente esistenti come illeciti commessi!

Questo mio non essere in colpa appartiene ancora al *fatto proprio*, alla *condotta tipica*; è vero che posso già differenziare le figure, perché anche se ci troviamo nell'ambito della pretesa generale esistono regole cautelari che si adattano a diverse figure di agenti o di soggetti competenti o garanti nell'impresa e quindi questa pretesa già la differenzio; e se esigo da un soggetto ciò che posso esigere solo da un altro gli imputo *il fatto altrui*, che non è più fatto proprio: potrei dire che non c'è colpa, ma in realtà di tutta la categoria della colpa non è in gioco qui un profilo squisitamente soggettivo-individualizzato-personalizzato, ma già la delimitazione della competenza e quindi del dovere, vale a dire della regola di condotta per certe "categorie di soggetti".

Non saranno "colpevoli" perché non sono "competenti" per quei rischi. Ma *in primis* quei rischi non li riguardano come ambito del "fatto proprio", della condotta tipica.

Le moderne teorie del rischio o della imputazione “oggettiva” si occupano esattamente di questo profilo che non è ancora (ma dovrà poi essere sorretto da) colpevolezza, né elemento strettamente soggettivo.

Il primo livello dell’articolo 27 Cost., la responsabilità penale personale, è occupato dal fatto proprio, distinto dal fatto proprio colpevole.

10. *Fatto proprio e colpe collettive. Il processo per il terremoto dell’Aquila e l’art. 113 c.p.*

Spendiamo ora due parole su un caso che a prima vista può sembrare distante dai normali *leading cases* colposi, e che invece è illuminante per la distinzione tra fatto proprio e fatto proprio colpevole.

Si tratta della sentenza Grandi Rischi, relativa al terremoto de L’Aquila (Tribunale dell’Aquila, 22 ottobre 2012, Barberi e altri, consultabile in DPC, 21 gennaio 2013).

La sentenza di primo grado nel processo Grandi Rischi è coltissima, piena di dottrina e riflessioni anche teoriche molto interessanti, devo dire. Una sentenza eccellente. Non ho peraltro condiviso fin dall’inizio un punto dell’accusa (e poi della decisione), che poi è stato riformato, che riguardava la responsabilità di tutta una serie di soggetti, i c.d. professori imputati per avere cooperato nella propalazione pubblica di un messaggio, veicolato dalla stampa e dai media aquilani, per la ritenuta incompleta o inesatta informazione “tranquillizzante” i cittadini, che li ha indotti a rimanere a casa dopo la grande scossa della settimana successiva alla riunione aquilana della Commissione Grandi Rischi.

Il *punctum dolens* dell’imputazione lo si capisce solo dopo la pagina 800, 820 della sentenza, perché prima è veramente stupenda nella motivazione, anche nella ricostruzione della causalità psichica con riferimento a tante ipotesi che poi hanno retto perché su una posizione, di una persona che poi è rimasta condannata definitivamente anche in Cassazione, sono accertamenti che hanno retto al giudizio successivo. Dove non ha trovato conferma la verifica è sul problema della determinazione dei soggetti, del fatto proprio delle persone che hanno sì partecipato a quella riunione, ma non alle attività di divulgazione.

Qui viene in gioco la cooperazione colposa.

Prego di fare attenzione perché la *cooperazione colposa* è un *meccanismo diabolico* che rischia di mangiarsi la responsabilità per fatto proprio, prima ancora della responsabilità per fatto proprio colpevole. C’è una sentenza che viene richiamata dalla decisione di primo grado nel processo alla Commissione

Grandi Rischi, ed è una sentenza di Cassazione di cui era presidente il dottor Brusco ed estensore il dottor Blaiotta (Cass., Sez. IV, 16 gennaio 2009, ud. 2.12.2008, n. 1786, Pres. Brusco, est. Blaiotta. La sentenza è anche pubblicata in *Dir. pen. proc.*, 2009, 571 ss.); vicenda interessante, che riguarda proprio la cooperazione colposa, però nel caso concreto le argomentazioni in diritto erano state utilizzate anche per escludere la responsabilità di un soggetto perché non c'era la responsabilità per fatto proprio rispetto a uno di questi cooperanti; erano sette poliziotti che avevano pestato un arrestato cagionandone la morte, diciamo preterintenzionalmente: uno però era rimasto in disparte e sicuramente non c'erano elementi per un suo coinvolgimento come "cooperatore"; si discuteva se tutti avessero egualmente picchiato o no, ma erano stati tuttavia per lo più quasi presenti e collaboranti; c'era per tutti il problema di individuare chi fece e chi non fece nulla o qualcosa; in realtà nel processo non era contestata la preterintenzione, ma l'articolo 55 c.p. (eccesso colposo) rispetto all'adempimento del dovere e alle percosse iniziali. Quindi omicidio colposo in eccesso e nell'ambito di una cooperazione colposa ad una attività anche di percosse-lesioni, ma nell'adempimento del dovere. Subentrano in Cassazione motivazioni in diritto che poi saranno riprese anche dalla sentenza grandi rischi e dalla giurisprudenza successiva la quale afferma, in sostanza: quando viene in gioco l'art. 113 c.p. sono applicabili anche tutti i parametri degli artt. 110 e seguenti del codice penale, anche la partecipazione di minima importanza *ex* art. 114 c.p.; ricordo al riguardo tutta la giurisprudenza sulla partecipazione di minima importanza, dolosa e colposa, che svaluta moltissimo, come noto, il criterio del contributo causale rendendolo semplicemente un contributo sostituibile poco influente, o che ha attivato una maggiore probabilità, agevolatoria e non condizionale. Di qui l'idea che anche nella cooperazione colposa non sia necessaria la prova del contributo causale di ogni cooperante, pur chiamato a rispondere del fatto cagionato collettivamente.

In altra occasione ho presentato una diversa interpretazione dell'art. 114 c.p., in uno scritto che mi piacerebbe pubblicizzare non per le mie idee, ma per l'esigenza che avverto da quando scrissi la mia tesi di laurea sull'agevolazione – quasi un impegno di vita, da allora – di risolvere un antico problema mai affrontato in termini persuasivi dall'entrata in vigore del codice Rocco (questa revisione critica dell'art. 114 c.p. la si può leggere in [HYPERLINK "http://www.penalecontemporaneo.it"](http://www.penalecontemporaneo.it) www.penalecontemporaneo.it 13 gennaio 2017, § 12).

Voglio dire che non condivido quell'interpretazione, abbastanza frequente, della minima importanza come contributo superfluo, non condizionale, che si riverbera, si riflette sull'art. 113 c.p., perché anche qui il 113 rischia di diventare il *passé-partout* attraverso il quale se c'è stata una qualche cooperazione, una qualche collaborazione a un fatto "collettivo", l'accertamento del contributo individuale all'evento finale non richiederebbe una *condicio sine qua non*, come invece la responsabilità personale dovrebbe esigere. E la leva dell'art. 114, collegato al 110 e seguenti e anche al 113 che lo richiama, è stata almeno nel caso della sentenza Grandi Rischi proprio il punto sensibile, nodale. Che cosa è successo? Dice la sentenza aquilana, in relazione a sette imputati, sette tra i dieci componenti presenti il 31 marzo 2009 alla riunione all'Aquila della Commissione grandi rischi, che se avessero eseguito con prudenza, diligenza e perizia i loro doveri, imposti da varie fonti normative che disciplinano l'attività della commissione, ne sarebbe sortita una comunicazione pubblica alla cittadinanza che avrebbe impedito, anziché rendere possibile, come accaduto, la morte di ventinove persone, il ferimento di altre quattro (l'imputazione era maggiore, erano trentasei, ma alcuni sono esclusi in sentenza per ragioni di accertamento concreto della causalità psichica etc.), perché non si sarebbero convinte a mutare secolari abitudini familiari e collettive che imponevano di uscire di casa dopo un forte scossa: tra il 5 e il 6 aprile ce ne furono tre, due prima di quella fatale. In questo accertamento il rapporto causale tra l'evento e la condotta non è connesso strettamente alle condotte individuali delle sette persone, ma al risultato collettivo, come se fosse stata **una condotta collettiva** di comunicazione pubblica, rispetto alla quale sicuramente si accerta che ha avuto un'incidenza su plurime famiglie aquilane, e tale accertamento ha trovato conferma fino in Cassazione, perché questa costruzione in punto di causalità psichica in larga sostanza tiene in termini causali (causalità psichica, non...gravitazionale, ovviamente).

Senonché, il primo termine del rapporto, e qui entra in gioco la responsabilità per fatto proprio, la *condicio sine qua non*, non è stata verificata sulla *condotta di ogni singolo componente* individuato rispetto a ciò che veramente ha fatto, ma partendo dall'esito finale massmediatico della riunione, rispetto alla quale tutti avrebbero teoricamente potuto fare qualcosa di meglio, evitare che si facesse, che qualcuno propalasse (due componenti, in particolare, parlarono ai media) etc., ma alla fine non c'è una attenzione dovuta alla responsabilità per fatto proprio, questo almeno nella decisione di primo grado, a mio avviso, e ciò a seguito di un certo impiego di alcuni orientamenti della Cassazione sulla

cooperazione colposa. Siccome questo è il motivo fondante per cui alla fine il giudicato si consolida sulla responsabilità solo per chi aveva pubblicamente fatto propria la comunicazione pubblica tranquillizzante in modo scorretto sul piano dell'informazione scientifica, occorre verificare chi abbia affermato che lo sciame sismico degli ultimi due mesi era un effetto positivo, uno "scarico di energie che escludeva una grande scossa futura". E tale verifica si concentra sull'unico imputato che aveva posto in essere una condotta personale di pubblicizzazione di quel preciso messaggio tranquillizzante e che ha avuto certi effetti secondo la ricostruzione giudiziale. La condanna di un unico responsabile (era l'imputato De Bernardinis, che neppure era un componente stabile della Commissione), può sembrare l'individuazione, alla fine, di un capro espiatorio, a fronte dell'immensità naturalistica di un evento sproporzionato rispetto a una possibile colpa nella comunicazione massmediatica. Tuttavia una verifica personalizzante, sul fatto proprio, c'è stata.

Invece, applicando l'art. 113 c.p., in primo grado si era potuto ritenere che la cooperazione di tutti esimesse da verifiche puntuali sul fatto proprio di ciascun cooperante.

Questo *meccanismo "concorsuale" di elusione probatoria* si verifica più volte nei processi colposi in cooperazione. In materia giuslavoristica per esempio.

Ecco, quindi, una illustrazione processuale del perché la responsabilità per fatto proprio deve precedere la responsabilità per fatto proprio colpevole: perché prima devo individuare il primo livello di competenza dei soggetti che hanno fatto, oppure omesso ciò che potevano e dovevano fare, e quanto hanno cagionato. E dopo posso vedere il livello ulteriore, o i diversi livelli della prevedibilità, dell'esigibilità soggettiva, e anche del comportamento alternativo lecito, della causalità della colpa ecc.

Lo stesso dicasi per i compiti del direttore generale, del capocantiere, del delegato alla sicurezza, etc., come già detto.

La colpa soggettiva intesa anche più profondamente come personale esigibilità in rapporto a situazioni motivazionali concrete, appartiene a uno *step* successivo, dovendosi prima individuare una competenza e la condotta dei singoli.

11. *Il ruolo della prevedibilità, tra colpa ordinaria e colpa in contesto illecito*

Si innesta quindi, ma **già al primo livello, il ruolo della prevedibilità**, che non è ancora, si noti, un profilo di esigibilità o di inesigibilità: perché l'evento può essere prevedibile, ma risultare inesigibile, per circostanze concomitanti anomale, l'osservanza della cautela ricostruita.

Oggi devo dire che larga giurisprudenza, anche le Sezioni Unite Espenhahn, nel caso ThyssenKrupp, e sia pur con minore analisi sul punto anche le ultime Sezioni Unite Mariotti sull'art. 590-*sexies* c.p., riconoscono sia con riferimento alla colpa generica e sia con riferimento alla colpa specifica un'autonoma esigenza di verificare la prevedibilità (Cass. Sez. Un., **24.4.2014, dep. 18.9.2014, n. 38343, ric. Espenhahn e a., caso ThyssenKrupp**, § 25; Sez. Un. 21.12.2017, dep. 22.2.2018, n. 8770, Mariotti, § 4.1, 9.2): non è vero che la violazione di una regola cautelare scritta consumi il giudizio di prevedibilità perché la prevedibilità sarebbe già presunta diciamo dalla *ratio* della regola cautelare che si assume violata; c'è invece spazio per un accertamento ulteriore di prevedibilità; si tratterà di vedere quanto e in che misura naturalmente, però quell'esigenza non è automaticamente consumata da una prima violazione cautelare.

Naturalmente il giudizio di prevedibilità tutti sappiamo che si è esteso moltissimo in certi ambiti, addirittura in contesto illecito, da quando le Sezioni Unite Ronci del 2009 lo hanno esaltato e concretizzato moltissimo. Con esito successivo non sempre conforme nella giurisprudenza che lo disconosce nell'omicidio preterintenzionale, dove ancora si seguono parametri oggettivistici, da responsabilità oggettiva occulta. Invece nel caso della morte del tossicodipendente a seguito di cessione di stupefacente le Sezioni Unite Ronci vanno a concretizzare il parametro della colpa, nell'art. 586 c.p. e quindi in contesto illecito, con un'operazione che non ho mai visto nella colpa generica, nella colpa ordinaria, specifica, giungendo a verificare addirittura la situazione concreta del cedente e del cessionario, quali erano le condizioni di salute di quest'ultimo, se si poteva vedere, prevedere una concretizzazione dell'evento, veramente straordinaria, in un caso di colpa in contesto illecito (Sez. Un., 22 gennaio 2009, n. 22676, Ronci, §§ 14, 15.1 e 15.2).

Perché accade questo? Perché qui non ci sono in realtà regole vere, regole cautelari; qui anche se la sentenza dice che ci sarebbero, in realtà tutto si gioca sulla prevedibilità in concreto, perché non essendoci lo spacciatore diligente, prudente, come modello evidentemente, si va a verificare un tipo di situazione

diverso da quello di un responsabile per la sicurezza. Perciò la prevedibilità gioca potenzialmente un ruolo straordinario, anche se non so poi davvero quanto veramente nella prassi attuale – non ho fatto un’indagine, forse non è stata fatta, su come – la giurisprudenza successiva alle Sezioni Unite Ronci in questi nove-dieci anni, abbia seguito e concretizzato questi parametri in tali settori.

In ogni caso questo è culturalmente il paradigma che ravviso.

E allora mi chiedo: com’è che nella colpa in contesto lecito ciò non avviene? In contesto illecito, dove prima avevamo addirittura la responsabilità oggettiva dichiarata, l’ordinamento diceva: non m’interessa accertare una qualche colpa, perché se sei *già* un delinquente tu hai solo la responsabilità oggettiva: *versanti in re illicita imputantur omnia quae sequuntur ex delicto*; non ti “riconosco” la categoria della colpa, perché la colpa la “merita” chi versa in contesto lecito di base e quindi l’imprenditore, l’automobilista, il medico, il normale utente di una qualche situazione di rischio consentito.

Senonché, se adesso personalizziamo, concretizziamo, così tanto e così bene la prevedibilità in contesto illecito, e in contesto lecito no, questo mi pare **un paradosso**...culturale di tipo nuovo.

E allora ricollegiamo a tale aspetto il problema dell’elemento soggettivo della colpa, e giungiamo finalmente al nucleo di questo discorso che ho introdotto, un po’ alla lontana, ma spero e credo che le premesse svolte siano state degli anelli, diciamo così, dei passaggi logici utili per arrivare al punto.

12. La colpa come elemento soggettivo, oltre i casi di colpa cosciente

L’elemento soggettivo della colpa è in realtà *riconosciuto* nella categoria della prevedibilità, anche in contesto lecito, ma il problema è *come viene gestito* a livello direi di elemento soggettivo tipico e a livello di colpevolezza. L’elemento soggettivo (presente anche in soggetti incolpevoli) non è la colpevolezza, ma un suo presupposto.

Io distinguo, come vari altri studiosi, le due categorie (tipicità-illecito *vs.* colpevolezza), che non sono la stessa cosa perché la colpevolezza riguarda un profilo di maggior esigibilità personale diciamo, che può dipendere o meno da situazioni anomale nelle quali il soggetto si trova, un’anomalia, un’alterazione della normale motivabilità del soggetto e quindi della normale esigibilità della pretesa normativa, mentre il profilo soggettivo, dell’elemento soggettivo della

colpa è normalmente presente anche in questi momenti. Possiamo infatti chiederci: quali sono *gli aspetti soggettivi (anche se non psicologici) che ci sono realmente e quali i comportamenti diversi esigibili?*

La colpa sul piano soggettivo è non volizione dell'evento e contiene un errore nella rappresentazione o nell'esecuzione; chi è in colpa normalmente commette un errore nella valutazione o nella realizzazione del fatto, un errore sulla causalità, e ciò produce una perdita di dominio finalistico sul corso degli eventi. Pensiamo a che rilevanza gioca questo errore nel caso del dolo eventuale e della colpa con previsione: sei in colpa con previsione in quanto mi dimostri che ti sei effettivamente sbagliato, che non hai agito a costo di, perché proprio pensavi di farcela, hai valutato male il verificarsi degli eventi; anche se hai previsto, ma poi magari pur nel dubbio hai rimosso eccetera.

Ricordo le Sezioni Unite Nocera e poi le Sezioni Unite nel caso ThyssenKrupp sulla compatibilità fra dubbio e colpa (Cass., Sez. Un., 26 novembre 2009-30 marzo 2010, n. 12433, Nocera, in *Cass. Pen.*, 2010, 2548 ss.; Cass. Sez. Un., **24.4.2014, dep. 18.9.2014, n. 38343, ric. Espenhahn e a., caso ThyssenKrupp**, § 43.1).

Ricordo il *caso Lucidi*: sembra che non c'entri niente con questo, però il caso Lucidi è un'ipotesi illuminante e direi topica di dolo eventuale contestato, ritenuto in primo grado, e poi trasformato in colpa con previsione in appello. Qui avevamo, sulla via Nomentana a Roma, un giovane che viaggiava ai 90 km/h, aveva superato due incroci con il rosso ai novanta all'ora, e ha investito poi un motorino con due persone che sono morte. Viene condannato in primo grado per dolo eventuale in abbreviato, in appello viene riformata la sentenza, e poi confermata in Cassazione la colpa con previsione. Quindi la ragazza che era con lui, che ha descritto tutto il fatto, il personaggio dell'imputato in particolare, cocainomane, violento, e il contesto, dove lei aveva l'obbligo di firma, tutta una situazione complessa, in cui i due, già in coppia, venivano da un litigio perché la ragazza aveva detto al Lucidi che aveva un altro uomo; lui era fuori di testa e quindi ha agito in pochi minuti, non ha meditato, chissà che cosa pensava mentre guidava come un matto con Valentina al fianco terrorizzata, e poi appena è successo il fatto esclama: "Vale (cioè Valentina), oddio Vale, li ho ammazzati" (cfr. GIP Tribunale di Roma, 26 novembre 2008, Lucidi). E questo fotografa in qualche modo il comportamento di chi ha pensato al rischio senza davvero vedere un evento, pur essendo un rischio evidentemente troppo elevato, irragionevole. Noi sappiamo che il legislatore per simili casi ha in seguito introdotto l'omicidio stradale (art. 589-*bis* c.p.) per

eliminare tutta una serie di accertamenti soggettivi di questo tipo e dare una risposta general-preventiva che prima era recepita da questa giurisprudenza, come quella di primo grado nel caso Lucidi, applicando il dolo eventuale perché comunque c'era un rischio che non si poteva prendere in considerazione, un rischio appunto che non doveva essere affrontato perché non era ragionevole agire così, perché – diceva quell'indirizzo giurisprudenziale – se fosse stato un rischio “ragionevole” ci sarebbe stata colpa, se invece non era ragionevole subentrava *normativamente* il dolo. Sdrammatizzato, ma anche aggravato, il versante punitivo della distinzione, i giudici di merito hanno recuperato la ragionevolezza tecnica della distinzione tra dolo e colpa su basi soggettive.

13. La causalità della colpa come parametro di imputazione oggettivo-normativa

Fatte queste premesse riguardanti *veri accertamenti soggettivi*, sappiamo invece che la **causalità della condotta** e la **causalità della colpa** non c'entrano con questi accertamenti, perché sono tutti *ex post*, sono due cose diverse, sono descritte negli articoli 40 e 43. Non stiamo adesso a commentarli, li ricordo qui semplicemente come parametri oggettivo-normativi di imputazione dell'evento a una condotta soggettivamente già acclarata come inosservante e anche soggettivamente qualificata come colpa.

Tema fondamentale di dialogo tra dottrina e giurisprudenza, terreno di coltura delle teorie dell'imputazione normativa dell'evento, del nesso di rischio, del comportamento alternativo lecito, dell'evitabilità come parametro oggettivo-normativo *ex post* e non *ex ante*, etc.

Torniamo invece alla cosiddetta **misura soggettiva della colpa** e alla cosiddetta colpevolezza o **colpevolezza colposa**, perché questi termini nella dottrina e nella giurisprudenza si mescolano e non è così semplice, non è sempre anche utile tracciare distinzioni così rigorose su queste figure confinanti, nel senso che tra tutte le distinzioni è importante, è molto più importante che ci sia la responsabilità per *fatto proprio* e per *fatto proprio colpevole*: che poi si dica che è un problema di tipicità soggettiva, di colpevolezza, di colpa in generale, interessa meno, interessa naturalmente il risultato, però indubbiamente, concettualmente qualche distinzione dovrete un attimo così accettare che ve la proponga.

14. Verso la colpevolezza colposa. Tipologie soggettive di confine

Nella ricostruzione prospettata abbiamo *regole di condotta* che sono le regole cautelari, seppur differenziate, e chi le viola realizza una sorta di illecito di condotta, almeno a livello comune diciamo che ha violato una regola; si tratta poi di vedere se, oltre alla prevedibilità, alla causazione, all'evitabilità etc. sussista anche un profilo più personale di scusabilità, o di non esigibilità. Il momento della valutazione dell'inesigibilità passa attraverso **diverse tipologie di assenza e presenza di colpa soggettiva e/o di esigibilità**, che stanno tra il fatto tipico (il fatto proprio) e solo alcuni chiaramente dentro al tema della colpevolezza colposa (la colpevolezza di un fatto illecito già proprio).

Qualche esempio:

1) **Misura soggettiva differenziata per classi di agenti**: non c'è colpa e quindi non c'è responsabilità perché il soggetto non corrisponde alla categoria di riferimento, non era il conducente provetto ma era un neopatentato, non era il medico specialista ma era un medico generico in una situazione di emergenza, aveva 80 anni e non poteva disporre di tempi di reazione come quelli ritenuti normalmente possibili in una perizia; insomma non si può pretendere da questa tipologia di agente il comportamento che da un altro si potrebbe pretendere: non c'è colpa, ma non c'è neanche in realtà violazione di una pretesa adatta all'*homo eiusdem*. Un altro *homo eiusdem* sì, sarebbe responsabilizzabile; e quindi non c'è colpa a livello di tipicità soggettiva, perché è anche già soggettivizzata, in qualche modo più diversificata la pretesa, che per *quell'homo eiusdem* non è stata violata. Dunque la soluzione non è: violazione "oggettiva", ma scusabilità "soggettiva". Piuttosto è: assenza di violazione ascrivibile, assenza di elemento soggettivo, ma nello stesso tempo di inosservanza di cautela "adatta all'*homo eiusdem*". Manca il fatto soggettivo colposo, prima che la sua colpevolezza. Il fatto non costituisce reato a livello già di illecito, con ogni conseguenza civilistica.

2) **Imprevedibilità soggettiva per le circostanze del caso concreto**: ricordo che qui tantissime sono le sentenze, ma una mi ha colpito di recente per una simile vicenda professionale in un processo penale. La sentenza edita è Cassazione, sezione quarta, 5 maggio 2014: è un caso in cui abbiamo una massima in tema di infortuni sul lavoro e di responsabilità colposa, dove il parametro della prevedibilità dell'evento deve essere accertato con criteri *ex ante*, si dice; è una motivazione essenziale ma molto efficace, (Cass., Sez. IV, 5 maggio 2014, n. 18515). Il parametro della prevedibilità dell'evento dev'essere

accertato *ex ante*, si afferma; la fattispecie narra di una manovra errata e imprevedibile del conducente di una piattaforma aerea a noleggio, un muletto, introdotto nel cantiere senza la debita informazione del coordinatore della sicurezza, che era imputato; il conducente aveva posizionato la macchina in violazione delle direttive contenute nel manuale di istruzione, su tavolette non idonee e con una limitata apertura, un inadeguato posizionamento degli stabilizzatori, che aveva determinato la perdita di stabilità e il conseguente ribaltamento del mezzo. Ora, nella motivazione si dice: lo stesso giudice di appello, ricostruendo la dinamica dei fatti, ha dato atto che la successione degli eventi dimostrava l'interruzione dei canali informativi a seguito della quale vi era la prova in atti che nessuna delle ditte presenti nel cantiere aveva comunicato al soggetto, al responsabile della sicurezza, l'ingresso presso il cantiere di una nuova società, risultata essere l'unica nella disponibilità della piattaforma aerea cingolata. Qui il giudizio si innesta *a latere* di un accertamento di responsabilità per quell'evento in capo ad altro soggetto giudicato separatamente, e su altre ritenute violazioni, come l'assunzione di una posizione di garanzia di fatto che la Suprema Corte ritiene non legittimamente contestata; in ogni caso una concreta imprevedibilità del realizzarsi di un rischio accentra in sé la valutazione della situazione pregressa, e viene dato spazio a una imprevedibilità, da parte del soggetto che pure potrebbe avere commesso anche altre, distinte inosservanze più generiche con riguardo (ipotizzo) a obblighi concorrenti di controllo di differenti fonti di rischio nel cantiere, ma tuttavia su queste possibili distinte contestazioni il rischio diciamo imprevedibile di un ingresso anomalo e quindi il risultato concretamente imprevedibile, fondano la conclusione che non poteva essere richiesto al soggetto un comportamento diverso.

3) Esiste poi **il tema delle difficoltà tecniche e dell'esclusione della colpa non grave**; è il tema diciamo dell'art. 2236 c.c., ma anche del nuovo art. 586-*sexies* c.p. Del 2236 e naturalmente...di tutta la discussione in corso anche con riferimento a vari settori non è possibile ora fare una disamina. In dottrina da un po' di tempo alcuni autori sostengono l'esigenza di introdurre a livello generale nel sistema il requisito della colpa grave come limite normale della responsabilità penale per colpa, lasciando alla responsabilità civile tutti gli altri livelli. Qui ricordo la *recklessness* in *common law*; ricordo la *imprudencia grave* prevista per la maggior parte delle ipotesi colpose nel codice penale spagnolo, che adesso è un po' cambiato prevedendosi anche la *imprudencia menos grave*: però la negligenza lieve è comunque esclusa dall'ordinamento spagnolo anche

dopo l'ultimissima riforma; ricordo la *Leichtfertigkeit* del codice penale tedesco, che in tantissimi casi prevede solo la colpa grave per la responsabilità penale, ovviamente tipizzata a seconda delle fattispecie, chiaramente non tutte, ma è molto diffuso questo modello, che noi recepiamo solo in modo eccezionale. Perché in Italia c'è l'art. 217 della legge fallimentare, dove sono tipizzate le spese eccessive, le operazioni di pura sorte o quelle manifestamente imprudenti, o l'aver compiuto operazioni di grave imprudenza o altra grave colpa. È comunque un'eccezione. Un'altra eccezione è l'art. 2236 c.c. per le speciali difficoltà tecniche richieste da determinate prestazioni professionali e che delimitano la responsabilità alla sola colpa grave; un'altra eccezione era nel decreto Balduzzi, naturalmente. Poi abbiamo avuto, come tutti sappiamo, l'apparente abbandono della distinzione tra colpa grave e lieve nel nuovo art. 590-*sexies* c.p. introdotto dalla legge Gelli-Bianco. Come noto, le Sezioni Unite Mariotti (Sez. Un. pen., 21 dicembre 2017/22 febbraio 2018, n. 8870, ric. Mariotti) hanno reintrodotto in via ermeneutica quella distinzione secondo una lettura ritenuta costituzionalmente conforme, così correggendo alcune irragionevolezza della normativa. Possiamo dire che in vari settori c'è una cultura sempre più attenta a profili di colpa non lieve o grave come i soli rilevanti penalmente, perché *quando basta la colpa lieve, l'addebito diventa facilmente un caso di responsabilità oggettiva*: la mera inosservanza estrinseca di un parametro normativo. A noi adesso interessa un discorso *de lege lata* e qui, naturalmente, il problema è quello di valorizzare là dove abbiamo comunque un discorso di colpa, l'assenza o la presenza di una colpevolezza colposa a seconda che le circostanze concrete siano lette da una cultura giudiziaria che valorizza i profili di esigibilità e non semplicemente la prevenzione generale, perché se partiamo dal condizionamento ermeneutico di una premessa di prevenzione generale saremo sordi ai profili di esigibilità. Se invece partiamo da una premessa attenta alle questioni della colpevolezza personale, quindi della responsabilità personale, necessariamente saremo più aperti, anche se questo ovviamente ci costringerà ad ascoltare di più le difese, a perdere un po' più di tempo, ad autorizzare qualche accertamento in più che potrà essere introdotto nel tema del processo.

4) Una ***quarta ipotesi di soggettivizzazione/inesigibilità della colpa riguarda l'omessa verifica del fatto proprio, con violazione dell'articolo 27, per contestazioni collettivistiche di condotte***. Ecco, a mio parere – come già detto – questo era il caso della prima sentenza Grandi Rischi, con riferimento almeno a sei posizioni su sette, dove il problema della colpa

soggettiva, dell'inesigibilità, doveva essere risolto in realtà sul versante – a monte – della responsabilità per fatto proprio, proprio perché non c'era stata un'adeguata definizione di ciò che avevano fatto i singoli soggetti che erano presenti alla riunione e quindi era stata accomunata la condotta di uno o più soggetti della Commissione a quella di altri che invece non avevano contribuito in modo chiaro ed evidente a questo tipo di rischio che è poi quello che si è materializzato. Questo, come già chiarito, è un problema di fatto proprio precedente, anche se ha sempre a che vedere con un profilo in qualche modo soggettivo. È un livello di soggettivizzazione che riguarda già la competenza, i diversi *homines eiusdem*, l'incidenza delle loro singole condotte, il fatto proprio, e dunque sicuramente la condotta tipica, prima dell'esigibilità soggettiva di un comportamento diverso, ma in presenza di una violazione incontestabile.

5) Viene infine in considerazione il quinto punto qui indicato e cioè **la misura soggettiva-individualizzata della colpa, oppure la presenza di scusanti o situazioni di inesigibilità**. Vediamo di distinguere i due profili, che **sembrano attenersi entrambi alla c.d. colpevolezza colposa, ma sono differenti**.

Prima di chiarire definitivamente la distinzione, una premessa definitoria si rende opportuna.

15. *Per una definizione della colpa come illecito (condotta tipica ed evento non giustificati) e come colpevolezza*

Sul piano della condotta la colpa è una *violazione di cautele dovuta al comportamento di attivazione cosciente o involontaria di un rischio illecito addebitabile al soggetto*; e **sul piano dell'evento** è la *realizzazione del rischio illecito in un evento non voluto, ma cagionato per errore*. Alcuni criteri normativi di imputazione dell'evento *ex post* (scopo della regola cautelare, causalità della colpa) si aggiungono alla ricostruzione *ex ante* dell'inosservanza secondo diverse figure di *homo eiusdem professionis et conditionis* e al parametro della prevedibilità dell'evento. L'illecito colposo di mera condotta (per es. contravvenzionale) può essere molto tipizzato per legge, ma la colpa non coincide con la mera inosservanza cautelare (fatto pericoloso, compatibile anche con una inosservanza dolosa); invece, la causazione colposa dell'evento ha sempre modalità tipiche implicite, è un modo di agire (o di omettere), i cui tratti sono *derivati dalle cautele*, non descritti nel reato di evento, nell'incriminazione.

Il profilo della colpevolezza, invece, riguarda anche il reato doloso, ma aggiunto al fatto colposo esso restituisce una connotazione non di colpevolezza indifferenziata, ma di colpevolezza *colposa*, che riguarda “*l’atteggiamento antidoveroso della volontà, valutato nelle sue qualità e differenze psicologiche, alla luce della normalità delle **condizioni** personali e sociali **che hanno determinato o influenzato la motivazione** del soggetto nella realizzazione del fatto tipico*”.

Il piano della colpevolezza colposa, del tutto confinante con la colpa come elemento soggettivo del fatto, tocca profili di individualizzazione del giudizio e di esigibilità personale alla luce di regole di giudizio, ed è quello ancora meno consolidato nella riflessione teorica, nonostante alcune opere importanti vi abbiano dedicato analisi molto acute negli ultimi anni.

Vediamo di tentare qualche schematizzazione utile anche sul piano della prassi, ma sempre prima di tutto della cultura del reato colposo, che sola può condurre a diverse aperture e politiche giudiziarie.

16. *Il rapporto tra la c.d. misura soggettiva della colpa e le scusanti*

Cominciamo dalla misura soggettiva-individuale della colpa. Facendo propria una larga corrente dottrinale, **la c.d. teoria della doppia misura della colpa**, la Cassazione segue da alcuni anni una logica probatoria **a doppio step**, come da presso riportata. Sulla **colpa soggettiva**, anche una volta sussistente quella oggettiva, si rammenta, per es., in materia di amianto **Cass., Sez. 4, n. 16715/2018**, Pres. Blaiotta, Rel. Dovere Ud. 14/11/2017, al § 7.2: «Gli ulteriori rilievi attengono alla colpa in senso soggettivo: in relazione ai singoli imputati si assume che essi potevano fare legittimo affidamento sulla innocuità delle polluzioni rispettose dei valori limite previsti dalla normativa vigente; che non può essere rimproverato loro di non aver ridotto le esposizioni nocive perché non è dimostrato il superamento dei valori limite; che gli imputati non potevano conoscere a quali condizioni poteva insorgere il mesotelioma. Come è agevole rilevare, si pone con ciò il tema della prevedibilità da parte dell’agente concreto. Quindi è dell’agente concreto che vanno valutate le reali condizioni di operatività, per comprendere se la violazione cautelare, ormai presupposto acquisito, anche nella sua efficienza causale, sia del tutto scusabile (perché non esigibile in concreto un comportamento pur dovuto); e ove non lo sia, per ponderare la misura del rimprovero, a seconda che emerga una colpa lieve, una colpa ‘media’, una colpa grave o gravissima (sul punto, le chiare indicazioni

contenute in Sez. 4, n. 16237 del 29/01/2013, dep. 09/04/2013, Cantore, Rv. 255105). Il quesito non è più, quindi, se le norme prescrivevano di evitare l'aerodispersione dell'amianto; ma è se di tale regola e degli effetti della sua violazione, la cui esistenza è stata acquisita, l'imputato avesse una ignoranza scusabile e se (passando al piano della prevenibilità) egli avesse la concreta possibilità di fare quanto sarebbe stato di sicuro effetto preventivo».

La giurisprudenza che segue la teoria della misura soggettiva della colpa va in ogni caso valutata positivamente per l'attenzione a profili di colpevolezza e per l'abbandono di logiche generalpreventive-oggettivizzanti che sacrificano l'art. 27 Cost. Ci si chiede peraltro **se davvero esista una "seconda misura individuale"**, oppure se la sua verifica passi attraverso **logiche probatorie ben distinte rispetto a quelle narrate dalla *communis opinio***.

Infatti:

a) ***o non si è violata una regola di condotta dappprincipio più soggettivizzabile***, e allora si ritorna al punto n. 1 del par. 14 qui *supra*, perché la "vera cautela" adatta ***all'homo eiusdem*** non è stata violata, e non è stata violata non perché il soggetto sia "scusato" per un fatto comunque per lui "illecito": il fatto non è illecito, non è neppure tipico, avendo egli solo magari causato senza avere cause di giustificazione, ma la causazione non scriminata può essere illecito civile, non invece ***illecito penale in assenza di condotta soggettivamente colposa: un illecito penale senza colpa non esiste e una colpa oggettiva non è una colpa penale***, ma solo violazione di un regola che indizia la colpa soggettiva, la quale deve tuttavia esserci; **oppure**

b) ***tale regola è stata violata*** perché applicabile al soggetto – per es. è una regola scritta, una colpa specifica del tutto rispondente alla situazione concreta –, e allora non resta che verificare se esista un illecito (penale, che non può essere oggettivo) senza colpevolezza, una vera **situazione scusante** riconducibile a una ***regola di giudizio***. Vediamo dunque quando il problema della colpevolezza passa attraverso una vera regola di giudizio, una vera e propria scusante. Che cosa significa una *vera regola di giudizio*? Vuol dire questo: io considero che in generale, dopo la violazione di un precetto con l'integrazione di un fatto non giustificato e soggettivamente già coperto da una componente soggettivamente tipica della condotta volontaria o involontaria – anche nel dolo è così naturalmente, ma altrettanto e ancor più chiaramente nella colpa –, noi possiamo avere spazio appunto per l'individuazione di ipotesi dove una violazione c'è stata, ma la situazione nella quale è stata commessa rendeva inesigibile l'osservanza, sì che non resta che valutare come non

colpevole quella violazione: c'è un illecito (fatto soggettivamente tipico e non scriminato), ma non la relativa colpevolezza. Il problema delle scusanti come regole di giudizio vuol dire che noi possiamo avere già la violazione di una regola di condotta, di un precetto, e tuttavia esiste un momento successivo di valutazione della responsabilità, riconosciuto dall'ordinamento, e con spazi ulteriori alle ipotesi tipiche costituite dalle scusanti, che la giurisprudenza può valorizzare. In tali casi l'inosservanza c'è stata in qualche modo, perché riguardava anche quella tipologia di soggetto – non è che riguardasse un altro e non lui – ma non può essere ascritta alla persona per la presenza di condizioni impedienti, concrete, e anomale. Già in tema di *homo eiusdem* si può contestare: se il soggetto non era *l'homo eiusdem condicionis et professionis*, per lui non risultava esigibile l'osservanza; o non era esigibile posto che non abbia assunto indebitamente un compito che non gli competeva. Lì però è una situazione originaria di assenza del fatto tipico. Ma se era *l'homo eiusdem*, può accadere che il parametro normativo risulti violato per situazioni contingenti anormali, di urgenza, emergenza, difficoltà operativa. Quali sono i parametri della inesigibilità?

17. *Due casi di scusanti nel reato colposo: il caso del cercine e quello del conflitto di doveri degli agenti della Polstrada*

Cito **due casi** già editi e commentati in letteratura (in particolare nei lavori di Donato Castronuovo, che peraltro segue la versione più tradizionale della doppia misura della colpa): **il caso dell'estrazione manuale del feto ostacolata dal cercine e il caso di conflitto di doveri degli agenti della Polstrada**. Sono entrambe sentenze della Cassazione che hanno in qualche modo, anche se con motivazioni non del tutto rispondenti a quello che diremo, ma che nella sostanza hanno riconosciuto questo fatto. E cioè: il **caso del cercine** è il **caso Azzini** (Cass., Sez. IV, ud. 29 settembre 1997, n. 1693, Azzini, in *RP*, 1998, p. 358 ss.), una vicenda sanitaria in cui molto brevemente i medici sono tratti a giudizio per avere agito in modo imperito in una situazione di emergenza. Si trattava di operare in pochissimi minuti, perché quattro erano i minuti per potere arrivare a una salvezza del feto in questo caso, una volta che si era prima pensato a un parto naturale, ma il parto naturale non riusciva, e allora si è dovuto compiere un'operazione; nel frattempo peraltro, prima di decidere di arrivare a un parto cesareo, si è cercato di estrarre manualmente il

feto senza provocare danni particolari alla donna attraverso una incisione del cercine, che è una neoformazione che si era creata a seguito dei cesarei precedenti e ostacolava la fuoriuscita del bambino. Nel tempo in cui si è deciso se fare o non fare questa incisione del cercine, che avrebbe provocato comunque una lesione alla vescica della donna, quindi non una lesione irreversibile, ma comunque una lesione, il trascorrere dei minuti ha avuto come conseguenza che quando ci si decise per l'incisione del cercine il bambino era ormai quasi soffocato, e quando è uscito dal corpo della madre era già morto. Premesso che fu una decisione assunta in situazione di emergenza, si accerta a posteriori che la condotta migliore sarebbe stata incidere subito e con vantaggio di tutti nessuno sarebbe morto. Tuttavia si arriva a un annullamento della sentenza sul piano della colpa. Qui sostanzialmente la Corte di Cassazione valuta a favore del medico la situazione di emergenza escludendo la colpa. Ma non escludendo l'inosservanza oggettiva di una cautela. La regola di condotta restava quella accertata in giudizio come migliore: è la sua concreta esigibilità che viene messa in dubbio e porta a un giudizio di scusabilità dell'inosservanza. In effetti, *ex ante* si può discutere quanto fosse percepibile la soluzione migliore, che solo *ex post* risulta sbagliata rispetto alle leggi dell'arte. Tuttavia non si identifica una regola di condotta soggettiva più ritagliata per al situazione concreta, una "misura soggettiva": c'è solo un giudizio di inesigibilità.

Simile, ma diverso, è il **caso del conflitto di doveri degli agenti della Polstrada** (Cass., Sez. IV, ud. 3 febbraio 2009, n. 274, Marino, in *CED*, rv. 243442). C'è un'auto incendiata in autostrada. Gli agenti sopravvenuti si fermano e non mettono il triangolo; ma il caso lo possiamo leggermente modificare anche senza i doveri istituzionali degli agenti, la situazione che mi rappresento è questa: si soccorre direttamente l'auto investita incendiata, che può esplodere eccetera, senza mettere il triangolo; resta un conflitto di doveri tra il soccorso immediato salvifico e l'obbligo di postare il triangolo. Che cosa faccio, metto il triangolo, perdo tempo, o soccorro? Se metto il triangolo io sono a posto, ma le persone in pericolo assai meno. Però subentrano rischi per altri soggetti sopravvenuti. In un caso di questo genere il soccorritore ha un'esigenza di risolvere la situazione e se compie la scelta sbagliata perché poi si verifica il danno e una lesione a seguito della scelta, perché si verifica un incidente con tamponamento, a quali condizioni può essere incolpato di questo esito? Certo il triangolo non l'ha messo, ha compiuto un'altra scelta. In questa situazione si potrebbe pensare di risolvere il caso a livello oggettivo, di scriminanti, ma la vera ragione per cui si dichiara non responsabile il

soccorritore riguarda l'anormalità, l'anomalia della motivazione del soggetto che ha agito in una situazione in cui la osservanza della pretesa era francamente di discutibile, di difficile, di non esigibile cittadinanza. Abbiamo qui un profilo a mio avviso di **scusante**. Anche se non è espressamente codificata se non nel parametro normativo della colpa (art. 43 c.p.) e della personalità della responsabilità penale (art. 27 Cost.).

Le ragioni della scusa, in entrambi i casi, non impattano sulla *regola di condotta*, che resta quella del comportamento non osservato. È una *regola di giudizio* a risolvere la decisione del caso. Le scusanti sono il vero campo di materia della colpevolezza normativa. I profili di prevedibilità o soggettivizzazione delle cautele attengono ancora al piano del comportamento dovuto, e dunque dell'illecito.

18. *Le scusanti tipizzate e il limite di inesigibilità ricondotto agli art. 43 c.p. e 27 Cost.*

Le scusanti in senso stretto sono tipizzate e codificate; il vizio di mente è una scusante, perché c'è la violazione (fatto antiggiuridico, illecito) ma prevale l'incapacità di intendere e di volere, così come in caso di impossibilità di conoscere la legge penale o il precetto; è una scusante il costringimento psichico (*coactus voluit*), dove abbiamo il fatto, ma non c'è la esigibilità soggettiva della pretesa; anche il caso fortuito può essere inquadrato come una scusante: quindi ci sarebbe secondo un linguaggio teorico più aggiornato, l'illecito, ma non la colpevolezza. Il paradigma teorico in qualche modo è questo. **L'inesigibilità può dipendere non solo da una causa di esclusione della colpevolezza tipizzata, ma anche dalla applicazione diretta dell'art. 27, co. 1, Cost. 'dentro' all'art. 43 c.p.**

Ed è quanto si può ritenere nel caso del conflitto di doveri o nel caso del cercine.

In definitiva, la struttura stessa dell'addebito per colpa suppone che il soggetto possa non essere in colpa **per due ragioni fondamentali**: 1) *perché non ha violato una regola cautelare o perché questa violazione non si è materializzata nell'evento*; ovvero 2) *perché pur avendo violato illecitamente una cautela con esiti dannosi e lesivi, tuttavia si può valutare questa inosservanza, questo illecito, come incolpevole per ragioni inerenti a situazioni motivazionali anomale, che rendono inesigibile la condotta lecita*.

Non ogni causa di esclusione della colpevolezza è tipizzabile, soprattutto nella colpa e nella omissione, che sono a forte contenuto normativo. Nel reato commissivo doloso è più logico ricondurre le situazioni motivazionali anomale a figure scusanti tipiche: dallo stato di necessità scusante, all'ordine del superiore vincolante alle forme di art. 5, 87 ss. c.p. Nella colpa l'elemento soggettivo "colpa" *ex art. 43 c.p.* e nell'art. 40 cpv. c.p. l'elemento normativo "obbligo giuridico di impedire l'evento" contengono **al loro interno** un duplice livello di verifica dell'addebito. Non è in colpa chi osserva il precetto cautelare; ma non è in colpa anche chi, pur avendolo violato, non poteva agire altrimenti: ciò applicando direttamente il principio della responsabilità personale (art. 27, co. 1, Cost.) per escludere l'esigibilità soggettiva di un'inosservanza non rimproverabile.

E analogamente dicasi per il profilo omissivo in senso stretto che in parte si sovrappone alla colpa omissiva.

Esigenze di determinatezza **maggiori** di quelle presenti nella ricostruzione delle cautele non scritte non possono esistere rispetto alle scusanti, purché sia chiaro che il parametro è quello dei limiti socio-normativi all'adempimento di regole preventivo-cautelari o di obblighi di agire.

Esistono **parametri costituzionali del tutto impliciti**, desunti da interpretazioni sistematiche: si pensi al **principio di offensività**, che non è scritto da nessuna parte, propriamente, e si ricostruisce mediante argomentazioni complesse. Si tratta di un principio di cui oggi discorrono la Cassazione e la Corte costituzionale, e non solo la dottrina come avveniva un tempo: ma dove sta scritto questo principio a livello costituzionale, quale è la sua "tassatività"? Evidentemente, essendo *in bonam partem* c'è consenso a costruirlo in chiave ermeneutica soltanto ben oltre i limiti angusti della vecchia concezione realistica del reato e dei c.d. fatti inoffensivi conformi al tipo *ex art. 49 cpv. c.p.*: ma l'offensività riguarda anche la ricostruzione delle condotte tipiche, le regole di condotta, non solo le valutazioni giudiziali, cioè le regole di giudizio.

Il **principio di personalità della responsabilità penale** è invece assai più espresso, ma certo deve essere anch'esso concretizzato in via interpretativa.

Mi avvio alla conclusione. Ho incentrato il discorso su quello che è il punto fondamentale, che è un aspetto culturale, perché gli argomenti tecnici possono essere tanti, possono riguardare appunto la ricostruzione teorica dell'elemento soggettivo, della colpa come elemento soggettivo, come elemento che rinvia a indici normativi, oppure la tipicità della condotta, la tipicità soggettiva, la

colpevolezza: ciò che conta molto di più, al di là di queste ricostruzioni teoriche, è la cultura della responsabilità penale personale, della personalizzazione, è trovare gli spazi per valutare meglio i profili di fatto proprio e di esigibilità. Per troppo tempo la colpa è stata riempita – attraverso la figura dell'agente-modello – di prevenzione generale, ed è diventata responsabilità oggettiva. Noi ci siamo occupati, oggi, degli strumenti per bilanciare questa tendenza col principio di responsabilità penale personale.

POSTFAZIONE

SALVATORE DOVERE
Consigliere della Corte Suprema di Cassazione
Esperto formatore

1. Gli scritti presentati in questo volume sono il frutto dell'impegno profuso da quanti hanno animato le giornate dell'incontro di studi voluto dalla Scuola Superiore della Magistratura tra il 28 ed il 30 maggio 2018. Coordinata dal Vice Presidente dr. Guglielmo Leo, questa esperienza è giunta all'ora di un rapido consuntivo.

Aveva avuto uno sguardo acuto chi, e il pensiero va al Presidente emerito Giovanni Canzio e al Prefetto Franco Gabrielli, all'indomani del terremoto che nel 2009 devastò L'Aquila, il suo territorio, i suoi abitanti, aveva giudicato necessario richiamare l'attenzione del mondo giudiziario sulle specificità dell'universo Protezione civile e tessere i fili di una relazione volta alla comprensione delle rispettive logiche operative. Chi ancora avesse dei dubbi sulla complessità nella quale è calata l'azione della Protezione civile italiana avrà trovato nella lettura dei contributi che sono raccolti in questo volume motivo per risolvere ogni incertezza. Grazie all'impegno di importanti esponenti del Servizio Nazionale della Protezione civile e di alcuni tra i più eminenti studiosi di diritto penale, taluni dotati anche di una inarrivabile esperienza giurisdizionale, sono stati disegnati i tratti di un'attività che si segnala per i molti aspetti peculiari, rendendola irriducibile ad ogni altra; e che pertanto interroga il diritto penale ponendogli con intensità non comune domande antiche e nuove questioni.

Testimoniare la difficoltà dell'espletamento dei tanti compiti della Protezione civile – emergenti con vividezza ad esempio nel contributo di Luigi D'Angelo – non è il solo, né il principale pregio dei lavori qui raccolti. A quanti frequentano lo sfuggente eppur pervasivo mondo della responsabilità colposa essi offrono una ricognizione degli snodi più critici individuati dalla dottrina nazionale, una vista stimolante e privilegiata sulle possibili evoluzioni, una rassegna significativa della giurisprudenza in tema di reato colposo di evento, con specifico riferimento ai profili che più frequentemente assumono rilievo quando tragiche vicende irrompono nelle aule giudiziarie convocandovi esponenti della Protezione civile.

Ma soprattutto, mi pare di poter dire che essi offrono importanti strumenti di analisi agli operatori del diritto; in primo luogo ai magistrati, che nei lavori qui pubblicati possono trovare spunti notevoli di riflessione e coordinate

precise grazie alle quali svolgere il difficile compito cui li chiama, ogni volta, l'imputazione che descrive un delitto colposo di evento.

2. In un passato non troppo lontano la colpa era materia riservata quasi esclusivamente agli esploratori della psiche, proiettati verso la scoperta di quel nucleo di realtà interiore designata con una sola metafora condivisa: “non volizione”. Di cosa più precisamente si trattasse era terreno di aspra contesa. Ma d'altronde il tema era poco attraente, messo in ombra dalla potenza evocatrice del dolo, con il suo convoglio di delitti di sangue, criminali indubitabili, devianze, pulsioni collettive. Anche la teorica della colpa era un quadrante periferico sulla mappa del fatto doloso.

Che differenza rispetto all'oggi.

La colpa ha assunto la conformazione di una galassia. Telescopi sofisticati la scrutano e ne identificano la principale costellazione, un certo numero di corpi celesti, le leggi che regolano i moti; ma l'esplorazione sembra infinita. Nel frattempo, però, quella galassia si è piazzata allo Zenit delle nostre vite e incombe minacciosa. Tanto più che un legislatore, non si sa se inconsapevole o profetico, ha cominciato ad imprimere forza ascendente al gradiente delle pene. A legislazione vigente, non è impossibile che un omicida volontario venga punito con un minor numero di anni di carcere dell'omicida colposo stradale. Ma la fascinazione è indiscutibile: come la porticina attraverso la quale passa Alice, anche la colpa si apre su altri mondi – quelli della scienza, della tecnica, del sapere sociale – e così la struttura necessariamente rigida dell'imputazione penale viene in relazione con il divenire delle conoscenze.

Cosa c'entra tutto questo con la Protezione civile?

Chiunque sondi la ormai pingue letteratura giudiziaria in tema di responsabilità colposa può essere a ragione critico verso questa o quella decisione. Ma non v'è dubbio che la giurisprudenza italiana, nel suo insieme, ha conseguito ormai una adeguata cognizione della complessità del giudizio di imputazione del delitto colposo di evento. Il confronto con un passato non troppo lontano documenta la ricchezza contenutistica e il notevole approfondimento della gran parte delle pronunce. I giudici di merito percorrono tutte le tappe di quel complicato percorso che conduce alla decisione finale, consapevoli di dover dar conto dell'eseguito confronto tra condotta doverosa attesa e condotta attuata, della valenza impeditiva della prima ove tenuta, della relazione di ‘filiazione’ corrente tra il rischio governato dalla regola cautelare violata e quello concretizzatosi nell'evento, del nesso

eziologico corrente tra condotta ed evento ed infine della esigibilità della condotta attesa.

Ma l'approdo raggiunto è solo un nuovo punto di partenza. D'altronde, quando concetti complessi incontrano fenomeni complessi chi mai direbbe che le cose sono facili?

Pensiamo ad un'impresa costituita dal titolare e da un solo lavoratore dipendente. Chi è il garante della salute di quel lavoratore? È semplice rispondere alla domanda. Adesso collochiamo questa stessa impresa in un cantiere edile animato da altre ditte, con organigrammi ben più ampi, competenze distribuite in modi diversi. Vedremo popolarsi la schiera dei garanti e risultare subito necessario definire, limitare, precisare ciò che ciascuno di essi deve fare.

Voltiamo pagina. Chi intraprende un'attività rischiosa ma lecita per lo più fronteggia rischi già sperimentati o può fare affidamento su un bagaglio di conoscenze che, opportunamente adattate, gli consentono di 'maneggiare' il nuovo rischio. Ma cosa accade quando la gestione dei rischi è imposta dall'ordinamento e si tratta di rischi rispetto ai quali la conoscenza soccombe all'incertezza?

Ebbene, l'operatività della Protezione civile presenta nel massimo grado queste e altre criticità. E allora le insidie disseminate lungo la via dell'accertamento della responsabilità penale sono plurime e incumbenti. Si saldano in un'alleanza aggressiva le difficoltà ricostruttive del tipo colposo e le distorsioni cognitive alle quali si allude comunemente parlando di 'senno di poi'. Rimanerne vittima significa svuotare il congegno imputativo della funzione selettiva per il quale è concepito; mimare un giudizio ispirato alla personalità della responsabilità penale, mentre si compie l'ennesimo rito sacrificale sull'altare della prevenzione generale e della assicurazione collettiva; deludere il bisogno di orientamento che la platea di quanti svolgono attività pericolose ma lecite vorrebbero soddisfatto dalle decisioni giudiziarie; rendere imprevedibile oltre ogni necessità l'esito di un rituale che mai dovrebbe somigliare ad una partita con il caso.

3. Quest'ultima evenienza mi pare ponga un'urgenza.

Ci sono parole che in un determinato momento storico costituiscono veri e propri punti di accesso ad universi altrimenti descrivibili solo a patto di complesse esposizioni. Portando con sé il massimo grado di capacità evocativa, esse introducono allo spirito del tempo.

Operata la necessaria proporzione, così mi appare, nel momento attuale, la parola 'prevedibilità' in un discorso che attenga ai reati colposi di evento.

Concetto poliforme, in questo recinto tematico esso genera, unendosi con l'evitabilità, la regola cautelare; inocula nel guscio roccioso della obiettiva trasgressione il virus letale o emolliente dell'esigibilità; districa il groviglio delle serie causali interferenti.

Ma la prevedibilità che avvicina allo *Zeitgeist* è quella che pretendono ormai tutti coloro che sono esposti al rischio penale da colpa: sanitari, impresari, operatori del trasporto aereo, di quello ferroviario, di quello fluviale e di quello marittimo, produttori e così seguitando, nell'elenco non breve di coloro che esercitano in forma professionale attività lecite ma pericolose.

È la prevedibilità delle decisioni, che permette di adottare comportamenti nella fiducia di non attrarre il rimprovero penale.

Da questo angolo visuale la prevedibilità condensa la storia nazionale della responsabilità per fatto colposo. Fin quando i delitti colposi frequentavano saltuariamente le aule giudiziarie e con esiti per lo più favorevoli agli imputati, la questione della prevedibilità non è stata agitata. Ma da quando, e ormai non è poco, simili delitti hanno conquistato le statistiche giudiziarie (quasi paradigmatica quella relativa ai procedimenti coinvolgenti operatori della Protezione civile, citata da Altamura, Amato e Ferraris), l'estensione e l'intensità del rischio penale correlato all'esercizio di attività lecite pericolose induce sempre maggiori ed insistenti invocazioni di un prevedibile formante giudiziario. Al netto di strumentali sollecitazioni, in realtà tendenti a limitare il controllo di legalità, tali richieste risultano legittime; non si vogliono salvacondotti ma si vuole sapere quali comportamenti valgono come corretti adempimenti delle prescrizioni cautelari, in modo da conformare coerentemente le future condotte. È già chiaro a tutti che si tratta di istanze che non vanno sottovalutate; perché legittime (d'obbligo la citazione del principio di colpevolezza, nell'accezione potenziata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) e perché, ove disattese, danno luogo a reazioni autoprotettive dei diversi operatori.

Ne ha scritto Francesco D'Alessandro. Dopo la medicina difensiva, l'aviazione civile difensiva, si è materializzata anche la Protezione civile difensiva, con effetti sistemici devastanti. Una strategia dal corto respiro; come è stato rilevato, l'accusa di diffusione di notizie esagerate in grado di turbare l'ordine pubblico è sempre possibile; e se le pene previste dall'art. 656 cod. pen. non destano particolare preoccupazione, di certo a nessun operatore della

Protezione civile può essere gradito il marchio di inattendibile. E tuttavia il fenomeno è comprensibile, perché non può far piacere essere ghermiti dalle leve artigliate della macchina giudiziaria.

Sembrerebbe però un impegno impossibile da assolvere. La strutturale vaghezza della fattispecie tipica dei reati colposi di evento milita contro la prevedibilità. Eppure non si può rinunciare a ricercare il modo di costruire uno statuto della colpa ed un protocollo applicativo a tal punto definiti da ridurre i margini di imprevedibilità delle decisioni.

Il compito che attende la giurisprudenza italiana è allora quello di governare con lucidità simili problematicità, in parte ineliminabili.

4. Ci sono settori che le propongono in misura potenziata e che quindi si prestano a fare da laboratorio nel quale mettersi alla prova, mettere a punto soluzioni. Quello della Protezione civile è fra questi. Gli eventi che la chiamano in causa sono connotati in modo caratteristico. In primo luogo si tratta di rischi imposti e di secondo grado, per riprendere le definizioni offerte da Chiara Perini. Solitamente l'esercente un'attività lecita ma rischiosa è chiamato a governare i rischi che da essa discendono perché ne è, se così può dirsi, la fonte e certamente il soggetto titolare del patrimonio cognitivo più pertinente. Nel caso della Protezione civile il rischio deriva da fenomeni naturali o fatti dell'uomo che si formano fuori da ogni possibilità di incidenza degli operatori di 'seconda istanza'. Ciò è all'origine dei deficit cognitivi che segnano la vita reale di un sistema teoricamente perfetto, come ha scritto Alberto Gargani; un dato che deve entrare nel circuito ricostruttivo. L'auspicio in questo senso formulato da Rocco Blaiotta merita di essere meditato: lo specifico contesto operativo non può dematerializzarsi in un'astrazione irrealistica; la descrizione dell'evento in termini eccessivamente generici finisce per chiudere il giudizio penale in un iperuranio nel quale non penetra la 'vita vissuta degli uomini' e tutto risulta prevedibile. Senza dimenticare i riflessi che proprio le concrete condizioni di operatività devono saper produrre nel campo della misura soggettiva della colpa.

Non sempre ma sovente, la Protezione civile scende in campo in presenza di eventi (non a caso definiti calamitosi) che minacciano o ledono con ampiezza ed intensità non comuni. In questi casi occorre essere avvertiti più che mai del pericolo che il giudicante operi valutazioni inficiate da *bias*. Comunemente si parla di giudizi animati e distorti dal '*senno di poi*'. Oggi la ricerca scientifica mette a disposizione conoscenze validate da prove empiriche,

che dimostrano come il verificarsi dell'evento e la sua gravità incidano sul giudizio di prevedibilità e di evitabilità dello stesso. Più specificamente, l'*hindsight bias* – che consiste nella tendenza a esagerare la possibilità di prevedere un risultato una volta che lo stesso si sia verificato – è in grado di distorcere il giudizio di prevedibilità dell'evento. Dal canto suo, l'*outcome bias* spinge a giudicare la bontà di un'azione in base al fatto che il risultato sia buono o meno. Siamo portati a giudicare negligente una condotta solo perché l'evento si è prodotto.

A causa di tali distorsioni cognitive il giudizio di prevedibilità e di evitabilità rischia di essere solo retoricamente *ex ante*. Per far fronte a simili insidie occorre de-soggettivizzare tale giudizio. Non sembra possibile altra strada che fare ricorso, anche per individuare la regola cautelare pertinente, all'ausilio della scienza e della tecnica, allo scopo di acquisire una piattaforma informativa quanto più ampia possibile a riguardo dei fattori fattuali implicitamente assunti dalla regola cautelare, in modo da ancorare per quanto possibile quel giudizio ad una salda obbiettività.

Certo, occorre essere consapevoli che, così come il giudice, anche l'esperto è sensibile alle distorsioni cognitive. Per ora non c'è alle viste altro che la verifica della scientificità del metodo adottato. Bisogna mettere in campo quella metanalisi della quale ci parla la giurisprudenza di legittimità (cfr. Sez. 4, n. 43786 del 17/09/2010, Cozzini e altri, Rv. 248943; Sez. 4, n. 18933 del 27/02/2014, P.C., P.G. in proc. Negroni e altri, Rv. 262139), sostenuta e vigilata dal contraddittorio sulla prova (Sez. 4, n. 12175 del 03/11/2016, dep. 2017, P.C. in proc. Bordogna e altri, Rv. 270385; Sez. 4, n. 16715 del 14/11/2017, dep. 2018, P.G. in proc. Cirocco e altri, Rv. 273094).

Né le cose mutano sostanzialmente quando invece che a leggi scientifiche si fa ricorso a massime di esperienza. Giovanni Canzio ha dedicato il suo intervento a questo peculiare criterio inferenziale, richiamando l'attenzione sulla debolezza del relativo statuto epistemico ma illustrando le ragioni per le quali ciò nonostante ne è legittimo l'utilizzo nel ragionamento probatorio e formulando importanti avvertenze per l'uso.

In effetti, gli studi recenti pongono sull'avviso circa il pericolo che, causa la crisi dell'induzione come metodo di costruzione di leggi generali e la disomogeneità dei contesti sociali, le massime di esperienza finiscano con il coincidere proprio con quanto con la loro concettualizzazione si era voluto escludere: il ricorso ad una mera credenza comune, legittimata dalla diffusa accettazione e non dalla sua fondatezza. Tanto richiama il giudice ad un

atteggiamento di prudenza, onde evitare di confondere la massima di esperienza con qualsiasi addensato pensiero collettivo. Anche in questo caso può essere utile condurre una verifica empirica dell'attendibilità delle nozioni dell'esperienza comune; verifica da compiere sulla base delle conoscenze scientifiche disponibili. Sempre, e in specie quando altri controlli non siano possibili, va operata la verifica della condivisione intersoggettiva del sapere che si intende usare. Ancora una volta risalta il valore del contraddittorio per la prova e la già menzionata messe di assunzioni fattuali presupposta dalla regola cautelare.

Ma occorre anche guardarsi dal rischio evidenziato da Francesco D'Alessandro; ovvero quello di mettere in scena l'ennesima 'truffa delle etichette'. Quando la rigorosa applicazione del 'metodo Cozzini' conduca a scartare la legge scientifica proposta come tale da una delle parti, non può accadere che il suo nucleo venga riassunto come criterio inferenziale sotto le mentite spoglie della massima di esperienza. Tuttavia, alla luce di quanto si è appena esposto, possiamo essere più fiduciosi, perché il suggerimento di approfondire processualmente la reale esistenza della massima di esperienza permette di confidare che esse non 'nascano' nel singolo processo attraverso la clandestinizzazione di 'leggi scientifiche' sconfessate come tali.

5. C'è un ambito, nella operatività della Protezione civile, che più di altri richiede consapevolezza e prudenza.

Trascorso più di un ventennio da quando la valutazione dei rischi è entrata nel lessico della tutela penale della salute e sicurezza dei lavoratori, la giurisprudenza ha portato a termine il disegno legislativo, riconoscendo che nella maggior parte dei casi l'origine prima dell'evento infortunio deve essere rintracciata nel deficit assoluto o relativo di valutazione del rischio. Ma la trasposizione penalistica del modello teorico organizzativo incentrato sulla valutazione del rischio – come momento centrale della gestione del rischio – richiede grande accuratezza, affinché vengano rispettate le scansioni del giudizio imputativo. Lo studio della valutazione dei rischi calata nella realtà operativa della Protezione civile insegna in primo luogo quanto sia complessa tale attività. L'illustrazione fattane da Italo Giulivo dà conto delle matrici scientifiche della valutazione dei rischi affidati alla Protezione civile ma al tempo stesso attesta che ciò nonostante il risultato può essere piuttosto approssimato (si veda la innovazione proposta dall'ONU alla triade pericolosità-vulnerabilità-esposizione, con l'innesto della capacità; si veda il

fattore di complicazione determinato dalla contestuale presenza di una pluralità di rischi). Su un piano generale la consapevolezza di tale complessità deve indurre il giudice ad evitare scorciatoie semplificatorie; è uno sforzo che la magistratura di merito ha già dimostrato di saper sostenere (si pensi, ad esempio, al principale processo seguito al terremoto di L'Aquila del 2009).

Più in particolare, occorre essere avvertiti – lo ha rimarcato Chiara Perini – che la condotta avente ad oggetto la valutazione dei rischi può essere ‘colposa’, nel senso di inosservante una regola cautelare; ma in guisa del tutto peculiare. In definitiva, a ben vedere l'evento tipico è prodotto dalla mancata adozione della misura idonea ad eliminare o a ridurre il rischio, a sua volta effetto dell'inadempimento dell'obbligo di eseguire la valutazione dei rischi. Solo una semplificazione concettuale può permettere di ridurre la contestazione a tale inadempimento; essa lascia priva di descrizione la sequenza che va dalla violazione della regola cautelare all'evento tipico. Il pendant processuale di siffatta impostazione è l'implicito utilizzo di scorciatoie probatorie fondate su non verificati giudizi presuntivi: si dà per scontato che, fatta (correttamente) la valutazione del rischio, sarebbero state individuate le misure necessarie e che queste sarebbero valse ad evitare l'evento. Orbene, nel giudizio che muove dalla puntuale contestazione della omessa adozione di specifiche misure cautelari l'accertamento si fa stringente e dettagliato; allo stesso modo, il fatto che alla corretta valutazione del rischio sarebbe seguito un input informativo in grado di attivare le diverse istanze di Protezione civile non può mai ridursi ad una mera *enunciatio*.

6. Attraverso un parallelismo con quanto negli ultimi anni si è registrato nel settore della responsabilità sanitaria, Rocco Blaiotta ha posto un interrogativo tanto urgente quanto di difficile risposta: è possibile che le regole alle quali sono assoggettate le procedure previsionali della Protezione civile non debbano essere inquadrare nella categoria delle regole cautelari, meritando piuttosto di essere intese come criteri espressivi del modello di professionista richiesto dall'ordinamento; criteri che quindi valgono ad orientare l'operatore *in action* e il giudice chiamato a valutarne la condotta?

Ma l'identità della regola cautelare va tratteggiata anche chiarendo il ruolo del principio di precauzione. A prendere sul serio tale principio si finirebbe in una palude di immobilismo, con l'esito paradossale di fallire lo scopo prefissosi dagli stessi precauzionisti. Nel più limitato quadro del diritto penale, è ancora da dimostrare che si possa pretendere un comportamento precauzionale fuori

da limitatissime ipotesi. La tesi che questo principio giochi il proprio ruolo nella partita del governo politico – dopo di che non sta alla giurisdizione mutare il rinvenuto punto di equilibrio tra i diversi interessi – fornisce al giudice una sorta di ‘prova del nove’ da compiere nei casi più difficili.

La questione chiama una volta di più in causa anche la controversa relazione corrente tra colpa specifica e colpa generica; attività ad alto tasso scientifico come molte di quelle compiute dalla Protezione civile quanto spazio possono lasciare alla colpa generica?

Non finiscono qui le criticità nel campo cruciale delle regole cautelari. Come già nel settore della sicurezza del lavoro anche in quello della Protezione civile si è faticato a distinguere tra la norma di dovere e la regola cautelare; tra il coacervo normativo che pone e descrive la struttura di una competenza e la regola cautelare che ne specifica i concreti contenuti. E come in quel diverso settore, la predisposizione legale di una rete di garanti favorisce l’indistinzione, sollecitando una lettura totalizzante del dovere quale risposta all’incertezza discendente dalla opacità delle relazioni tra i più garanti.

Peraltro, negli ambiti assegnati alla Protezione civile il problema lievita ulteriormente.

L’ordinamento della Protezione civile, fondato sul principio di sussidiarietà (e Roberto Giarola ne ha svelato le ragioni più profonde e le tappe del progressivo affermarsi), assicura risposte modulari che promettono di garantire il conseguimento del miglior risultato; ma sul palcoscenico penale, quando è il momento di dare la scena ai garanti, ai soggetti deputati a governare i rischi, che in quanto tali sono potenziali centri di imputazione di responsabilità, quell’ordinamento proietta ombre dai contorni non ben definiti, figure incerte che si sovrappongono. Come rilevato da Alberto Gargani, il sistema nazionale di Protezione civile presenta una “*ridondanza di obblighi di intervento, con una complessiva sovrapposizione intersoggettiva*”; “*le competenze risultano difficilmente scindibili e separabili*”. A ciò si aggiunge l’assenza nel Codice della Protezione civile di una disciplina che si faccia carico di quel rischio per il quale significativamente Gargani ha utilizzato l’espressione ‘rischio interferenziale’ e che è strutturalmente presente quando si apra la fase del passaggio da un livello di intervento ad altro.

Inoltre, tradizionalmente gli obblighi di protezione si proiettano su oggetti-eventi definiti e quindi delimitati; ben diversamente, gli obblighi posti in capo agli operatori di Protezione civile risultano imposti a contrasto di esiti indefiniti

e per beni non circoscritti. Il livello di intervento e quindi l'attivazione dell'obbligo dipende da una autovalutazione operata dal garante medesimo.

7. Quest'ultimo connotato merita qualche ulteriore considerazione. È noto che anche in altri settori è registrabile la pretesa dell'ordinamento che sia lo stesso garante a valutare i rischi e a disporre per la loro eliminazione o riduzione. In questo fenomeno non mancano lati oscuri. Ma nel complesso può dirsi che quella pretesa non è irragionevole. Più controversa la soluzione rinvenuta per il sistema di Protezione civile, nel quale la valutazione degli eventi non è definita in via tipologica ma alla luce di una stima della capacità di risposta delle strutture locali.

Ciò pone con rinnovata vigoria la questione dello spazio che deve essere concesso alla capacità individuale del garante di riconoscere l'esistenza delle condizioni che generano il rischio. La sollecitazione che Massimo Donini e Fausto Giunta rivolgono ai giudici non potrebbe essere più chiara. Prima ancora di interrogarsi sulla prevedibilità ed evitabilità di un determinato rischio e quindi sulla individuabilità di una regola cautelare, il giudice dovrebbe porsi il quesito in ordine alla riconoscibilità della situazione che, generando il rischio, pone la necessità di osservare una regola cautelare.

Ben si comprende come ciò assume un'importanza del tutto speciale nel campo della Protezione civile, nel quale lo 'slittamento' tra un livello e l'altro del sistema, il coinvolgimento di questo e/o quel garante, dipende dall'autovalutazione in ordine alla natura dell'evento.

Ma quello della riconoscibilità è un tema non ancora adeguatamente tematizzato dalla giurisprudenza italiana. La riflessione potrebbe prendere le mosse dalle osservazioni di Fausto Giunta, per il quale – se non abbiamo interpretato male – il riconoscimento della situazione di rischio che, presente in concreto in un determinato quadro di vita reale, impone l'adozione della regola cautelare, è condizionato dalla presenza di segnali di allarme, la cui "corretta decifrazione dipende dalle capacità intellettive e dal bagaglio esperienziale di chi agisce". L'invito è quello di farsi carico di tali capacità individuali, a meno che la posizione di garanzia non abbia qual scopo proprio quello di portare alla luce e decrittare segnali di allarme da altri non percepibili.

Ulteriori indicazioni sono state formulate da Massimo Donini, sia pure nel contesto di un impianto teorico che non mi sembra del tutto coincidente. Non c'è dubbio che la giurisprudenza è abituata a pensare l'illecito colposo come costituito da una componente oggettiva e da una soggettiva. Nella prima si

rinviene la colpa in senso normativo, ovvero la violazione della regola cautelare. Alla seconda è affidato il compito di dare spazio ai profili individuali dell'autore del fatto sino all'estremo (raramente raggiunto) della inesigibilità. Orbene, la riflessione alla quale viene invitato il giudice considera la necessità di una "soggettivizzazione della regola di condotta"; le caratteristiche individuali inciderebbero quindi già sulla individuazione della regola cautelare alla quale confrontare la condotta tenuta in concreto. Tutto ciò ruota intorno alla figura dell'*homo eiusdem professionis et conditionis*, che a differenza dell'agente modello indifferenziato è in grado di circoscrivere l'ambito delle regole cautelari pertinenti perché rifiuta l'idea di un agente onnipotente; ma, ed è il profilo peculiare, non si limita all'*homo eiusdem*, perché devono essere valutate anche le conoscenze soggettive della persona e quindi la sua capacità di riconoscere la situazione di rischio.

Non è compito che vada svolto in questa sede quello di prendere posizione su l'una o sull'altra concezione. Ma non c'è dubbio che da entrambe viene l'ammonimento ad evitare che il giudizio, magari sotto la guida infida dei *bias* già ricordati, rimanga vittima di una spersonalizzazione mascherata. Oltre all'approccio de-soggettivizzante che si è sopra proposto, soccorrono strumenti teorici che aiutano a non porre le chiavi della decisione nelle mani di un agente modello tanto sovra-umano quanto irrealistico.

8. Come evidenza la pur limitata casistica presentata in queste pagine, l'attività di previsione affidata alla Protezione civile espone più di altre al rischio di un esito sanzionatorio. Da quella stessa casistica emerge – insieme alla conferma di quanto si è sin qui esposto, anche in merito alla necessità di ben individuare la regola cautelare attraverso un uso corretto della scienza – che il sistema ha conosciuto alcune evoluzioni, esse stesse figlie delle esperienze sedimentate in sede giudiziaria. Non si può enfatizzare più di tanto questa utilità euristica-pedagogica che il processo penale fornisce come sorta di sottoprodotto; il processo rimane essenzialmente strumento di garanzia dell'imputato. Ma dall'osservazione del dato viene la conferma della necessità di fare dell'evento di Protezione civile una sorta di favo, dal quale suggerire quanto più possibile il miele della conoscenza. Altamura, Amato e Ferraris hanno suggerito di far concorrere sistema giudiziario e sistema della Protezione civile nella creazione di *best practices*, a questo punto condivise. Un'ulteriore possibile via è quella già tracciata nel settore dell'aviazione civile, che mostra di voler

privilegiare l'emersione dei dati in grado di svelare le disfunzioni del sistema, anche a costo di ridurre in qualche misura la pretesa punitiva.

A me pare che la via maestra, ancorché non solitaria, sia quella di limitare alla ricorrenza di una colpa grave la responsabilità penale di coloro che esercitano attività di elevata complessità. In attesa che il legislatore intervenga, andrà attentamente considerata la portata dell'affermazione oggi proveniente dalla sentenza Mariotti delle SU, di una valenza dell'art. 2236 c.c. come *“principio di razionalità e regola di esperienza cui attenersi nel valutare l'addebito di imperizia, qualora il caso concreto imponga la soluzione del genere di problemi sopra evocati ovvero qualora si versi in una situazione di emergenza”*.

9. Un imperfetto consuntivo come quello che ho provato a redigere non può che mortificare il valore degli scritti qui raccolti. A mia discolpa vien l'intento di tornare ancora una volta, senza alcuna pretesa di completezza, su alcuni dei nodi più critici, molto meglio individuati da quanti ne hanno trattato nel corso dei lavori, perché di essi siano ben consapevoli gli operatori della Protezione civile ed i magistrati che vorranno trattenerci su queste pagine.

Nella redazione del Codice la Protezione civile ha dimostrato di saper far tesoro delle indicazioni che possono trarsi dalle analisi giurisprudenziali.

Anche la magistratura italiana continuerà ad impegnarsi nella sfida alla quale chiama la complessità dell'universo della Protezione civile. È imposto dagli obblighi istituzionali; ma l'impegno è alimentato anche dalla circostanza che per un penalista rinchiuso nella navicella del reato colposo la sua esplorazione assicura un viaggio nell'Aleph borgesiano:

«L'Aleph?» ripetei.

«Sì, il luogo dove si trovano, senza confondersi, tutti i luoghi della terra, visti da tutti gli angoli »

(...)

«Se tutti i luoghi della terra si trovano nell'Aleph, vi si troveranno tutti i lumi, tutte le lampade, tutte le sorgenti di luce».

Edizioni ETS
Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com
Finito di stampare nel mese di novembre 2019

