

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

anteprima

vai alla scheda del libro su www.edizioniets.com



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

*È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale,
con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia,
anche ad uso interno o didattico*

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
Messagerie 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

INDICE

Saluti

ANGELO BORRELLI 5

Presentazione

GUGLIELMO LEO 9

Relazioni

Il sistema nazionale di protezione civile: il quadro normativo 15
ROBERTO GIAROLA

Il sistema nazionale di protezione civile: organizzazione e funzioni 39
LUIGI D'ANGELO

Casi e questioni in tema di Protezione civile 49
MARCO ALTAMURA, DAVIDE AMATO, LUCA FERRARIS

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

Una lettura penalistica della valutazione del rischio di competenza della Protezione civile 79
CHIARA PERINI

La comunicazione dei rischi e le responsabilità penali 93
FRANCESCO D'ALESSANDRO

La responsabilità omissiva dei titolari di funzioni di protezione civile tra passato e futuro 111
ALBERTO GARGANI

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

Le massime di esperienza e il ragionamento probatorio 135
GIOVANNI CANZIO

Standard della condotta doverosa e accertamento della causalità: le insidie della scienza 143
ROCCO BLAIOTTA

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

Postfazione

SALVATORE DOVERE 189

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.

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.

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

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 Sarno, 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

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.

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'irrilevanza, 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 verifica 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

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.

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

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,

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 $Rischio = Pericolosità \times Esposizione \times Vulnerabilità$.

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.

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:

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 fundamenta

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.

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

Edizioni ETS
Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com
Finito di stampare nel mese di novembre 2019