

# La Protezione civile nella società del rischio

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

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



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

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

*Si ringraziano per la collaborazione:*

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

© Copyright 2017

Edizioni ETS

Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

*Distribuzione*

Messaggerie Libri SPA

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

*Promozione*

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884674964-2

## INDICE

### **Introduzione e indirizzi di saluto**

LUCA PALAMARA	5
GIOVANNI CANZIO	7
FRANCO GABRIELLI	11

### **Tavola rotonda**

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

### **Conclusioni**

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



INTRODUZIONE  
E  
INDIRIZZI DI SALUTO



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

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

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

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

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

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

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

GIOVANNI CANZIO  
*Primo Presidente della Corte di Cassazione*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



FRANCO GABRIELLI

*Capo della Polizia, già Capo del Dipartimento della Protezione Civile*

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

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

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

Consentitemi di fare due annotazioni.

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

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

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

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

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

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

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

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