

PROTEZIONE CIVILE E RESPONSABILITÀ

collana a cura di

Dipartimento della Protezione Civile
della Presidenza del Consiglio dei Ministri

e

Fondazione CIMA

La Protezione civile nella società del rischio

*La gestione dei rischi naturali
e la responsabilità degli operatori
di Protezione civile*

a cura di

Dipartimento della Protezione Civile
Fondazione CIMA



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*

© Copyright 2025

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 978-884677275-6

INDICE

Introduzione FRANCESCO D’ALESSANDRO	7
L’organizzazione del Servizio Nazionale di Protezione Civile ROBERTO GIAROLA	13
L’operatività del Servizio Nazionale della Protezione Civile TITTI POSTIGLIONE	27
La casistica processuale in materia di protezione civile: i dati emersi dall’analisi dell’osservatorio congiunto Fondazione Cima-Università Cattolica MARCO ALTAMURA - DAVIDE AMATO	37
La previsione e gestione dei disastri naturali da parte della Protezione civile: il punto di vista dell’operatore, fra evoluzione tecnologica e limiti scientifici PAOLA PAGLIARA - LUCA FERRARIS	53
Comunicazione e gestione del rischio nell’ambito delle attività di protezione civile ANNA SCOLOBIG	63
La responsabilità nelle attività di protezione civile: profili internazionali CECILIA VALBONESI	77

Profili di responsabilità penale degli operatori di Protezione civile: obblighi di garanzia e omesso impedimento di eventi calamitosi ALBERTO GARGANI	89
L'attività investigativa nei procedimenti per disastri naturali e i profili di responsabilità degli operatori di Protezione civile GIUSEPPE DE FALCO	101
L'accertamento del nesso causale e della colpa nella giurisprudenza penale in materia di eventi avversi: dal disastro di Sarno a quello di Viareggio SALVATORE DOVERE	113
Conclusioni FABRIZIO CURCIO	127

INTRODUZIONE

FRANCESCO D'ALESSANDRO

*Professore Ordinario di Diritto Penale, Università Cattolica del Sacro Cuore
Esperto formatore*

Il presente volume costituisce l'ottavo capitolo della collana *La Protezione civile nella società del rischio*, felice iniziativa che ha avuto avvio ormai quindici anni fa, su impulso di Giovanni Canzio e Franco Gabrielli. I due, infatti, si erano trovati a lavorare assieme nella tragica emergenza seguita al terremoto de L'Aquila del 6 aprile 2009 – rispettivamente da Presidente della Corte d'Appello e da Prefetto del capoluogo abruzzese – e avevano avuto modo di verificare in prima persona, anche nei prestigiosi incarichi successivamente assunti, il profondo impatto del ricorso allo strumento penale per sanzionare eventuali errori nella condotta degli operatori chiamati a gestire rischi pervasivi e di difficile dominio, come quelli rappresentati dalle calamità naturali.

Ben presto, gli ispiratori di questo ciclo di incontri intuirono come non fosse sufficiente approfondire i temi correlati alla responsabilità della protezione civile all'interno del Sistema stesso, ma che fosse necessario allargare lo sguardo, coinvolgendo nella riflessione anche coloro che sono istituzionalmente tenuti a indagare e giudicare le modalità di gestione dei rischi derivanti da eventi calamitosi. Tale necessità si presentava come particolarmente impellente, alla luce della peculiare conformazione del Servizio Nazionale della Protezione Civile (SNPC) – non a caso definita dalla Corte Costituzionale come una «organizzazione diffusa a carattere policentrico» (Corte Cost. n. 327/2003) – e che, all'epoca, era scarsamente conosciuta da parte della magistratura, la quale ancora fino al terremoto aquilano si era raramente confrontata con questo particolare tipo di attività. L'impetuoso aumento di procedimenti riscontrato a partire proprio dal sisma

aquilano rendeva, tuttavia, ineludibile una maggior conoscenza di quel mondo, delle difficoltà tecniche e dei limiti scientifici con cui dovevano avere a che fare gli operatori, anche al fine di scongiurare errori nell'attribuzione di responsabilità e la pronuncia di sentenze basate su presupposti erronei o ispirate a criteri irrealistici, quando non del tutto disfunzionali per il buon andamento del Sistema.

Nel maggio 2018 veniva così tenuto il primo corso della Scuola Superiore della Magistratura interamente dedicato allo studio della responsabilità della protezione civile – i cui atti sono contenuti nel sesto volume di questa collana –, il quale avrebbe dovuto rappresentare l'avvio di una collaborazione organica e continuativa, volta a rafforzare e intensificare la conoscenza fra due settori di primaria importanza nel nostro Paese.

Lo scoppio della pandemia da Covid-19 ha, tuttavia, lungamente interrotto questo ambizioso progetto, fino a che, nel corso del 2023, per iniziativa dell'allora Capo del DPC e dei vertici della SSM si è finalmente deciso di riprendere le attività e di programmare il corso che si è tenuto il 18 e 19 marzo 2024, sul tema *La gestione dei rischi naturali e la responsabilità penale degli operatori di protezione civile*, aperto a magistrati giudicanti e requirenti e a vari operatori del SNPC, i cui atti sono contenuti nelle pagine che seguono.

Si deve peraltro dare atto di come – forse anche, almeno in parte, grazie alla maggiore consapevolezza cui questa collana ha contribuito – la giurisprudenza in materia di responsabilità degli operatori di protezione civile abbia conosciuto, in questo quindicennio, un percorso evolutivo degno di nota, a oggi culminato nelle riflessioni svolte dalla Cassazione nella sentenza relativa al disastro di Rigopiano (Cass. pen., sez. VI, 11 marzo 2025, n. 9906), ma che certamente non può dirsi ancora giunto a un punto di approdo definitivo, anche in considerazione della molteplicità dei profili giuridici che vengono in rilievo in questo tipo di procedimenti.

Venendo al merito del libro che si introduce, il quale riprende pedissequamente l'ordine e i contenuti del corso, esso beneficia di un approccio interdisciplinare, indispensabile laddove si vogliano cogliere i numerosi profili di rilie-

vo che connotano questa attività. D'altra parte, come amava ripetere Federico Stella, riprendendo il pensiero di Karl Popper, «non ci sono discipline; ci sono soltanto problemi e l'esigenza di risolverli».

Nelle pagine seguenti, il lettore troverà dunque, in primo luogo, la presentazione dell'organizzazione del Servizio Nazionale della Protezione Civile, affidata a uno dei massimi esperti della materia quale Roberto Giarola che, nelle vesti di direttore dell'attività giuridica e legislativa del DPC, ha seguito tutti i più rilevanti interventi normativi che hanno interessato l'argomento negli ultimi anni, fra cui ovviamente l'introduzione del Codice della Protezione Civile (d. lgs. 1/2018). Contributo tanto più prezioso ove si tenga conto che, ancora oggi, ampia parte della popolazione non ha consapevolezza della reale strutturazione del Sistema, credendo che la protezione civile si identifichi in un'unica istituzione o che, ancora, i compiti a essa affidati consistano nel mero soccorso alle popolazioni colpite dalle calamità.

Proprio il tema delle attività di competenza della Protezione civile, le quali ricomprendono anche la previsione e prevenzione dei rischi, oltre che il soccorso e superamento dell'emergenza, sono oggetto dell'intervento affidato a Titti Postiglione, vice-capo del DPC, la quale illustrerà anche i soggetti cui sono attribuiti tali compiti.

Esaurita tale parte introduttiva e descrittiva, l'attenzione passa allo studio di quel fenomeno che è stato definito come di *ipercriminalizzazione* dell'attività di gestione dei rischi naturali e che ha portato a un notevolissimo aumento dei procedimenti penali e dei soggetti indagati, come si ricava dai dati contenuti nell'Osservatorio tenuto da Fondazione CIMA col supporto dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, i quali sono illustrati nel contributo a firma di Marco Altamura, consigliere giuridico di Fondazione Cima e Davide Amato, dottore di ricerca dell'Università Cattolica.

Prima di entrare nell'analisi più strettamente penalistica, è necessario calarsi nella prospettiva dell'operatore e cogliere le difficoltà tipiche della previsione e gestione del rischio da calamità naturali, rifuggendo così quelle distorsioni tipiche del senno di poi e dei *bias* cognitivi, esaminando lo stato delle attuali conoscenze

scientifiche e i limiti tecnologici degli strumenti a oggi disponibili, il che comporta, con tutta evidenza, la sussistenza di un ineliminabile margine di errore, come ci ricordano Paola Pagliara, direttore delle attività tecnico-scientifiche per la previsione e prevenzione dei rischi del DPC e Luca Ferraris, presidente di Fondazione Cima.

Un altro aspetto centrale, per quanto attiene alla gestione del rischio, attiene al modo in cui esso viene raccontato da parte delle istituzioni e dei media. Il tema era già emerso a seguito del terremoto de L'Aquila, come ha dimostrato il procedimento "Grandi Rischi", incentrato appunto sulle modalità con cui il rischio sismico era stato comunicato alla popolazione prima della devastante scossa del 6 aprile. Una vera e propria svolta si è poi avuta in occasione della pandemia, allorquando si è reso necessario coniare un nuovo termine – infodemia – al fine di descrivere l'eccessiva quantità di informazioni, non adeguatamente verificate, circa un determinato fenomeno, al punto da non consentire più di distinguere le fonti attendibili da quelle infondate. Ad Anna Scolobig, ricercatrice dell'Università di Ginevra ed esperta di comunicazione, il compito di aiutarci a districarci in questo labirinto.

Venendo ai contributi di tipo più schiettamente giuridico, Cecilia Valbonesi, ricercatrice di diritto penale presso Unitelma Sapienza, ha introdotto l'argomento offrendo un'interessante panoramica di tipo comparatistico, illustrando le esperienze giapponesi e cilene nella gestione dei danni cagionati da terremoti e tsunami, cogliendone gli aspetti di maggior interesse anche per il nostro ordinamento. Dopodiché, è stata la volta del professor Alberto Gargani, dell'Università di Pisa, il quale con la consueta maestria ha esaminato il tema della responsabilità per omesso impedimento di eventi calamitosi, ben evidenziando tutte le criticità collegate a un'attività in cui l'evento naturalistico è difficilmente fronteggiabile, men che meno da parte di singoli operatori, il più delle volte sprovvisti di poteri realmente impeditivi.

Di particolare rilievo le indicazioni fornite da Giuseppe De Falco, Procuratore di Latina, il quale, dall'alto di un'esperienza investigativa davvero ragguardevole, si è confrontato con ammirevole umiltà di fronte alla conduzione di indagini

in una materia complicata quale quella in esame, invitando i giovani colleghi dal rifuggire da scorciatoie, forzature e dalle tentazioni della spettacolarizzazione delle indagini e del processo, auspicio tanto più ammirevole in un'epoca ove ormai la mediatizzazione della giustizia è un male tanto pernicioso quanto diffuso.

L'analisi giuridica è stata infine conclusa da Salvatore Dove, Presidente della Quarta sezione penale della Cassazione, che da par suo ha riportato le più significative acquisizioni della giurisprudenza di legittimità per quanto concerne l'accertamento del nesso causale e della colpa, temi nevralgici nell'attribuzione di responsabilità per la gestione dei rischi.

Al Capo Dipartimento, Fabrizio Curcio, è stato affidato il non facile compito di concludere una due giorni ricca di spunti e idee degne di essere coltivate e ulteriormente sviluppate.

Al lettore che desideri saperne di più, non resta a questo punto che dedicarsi alla lettura del libro.

CONCLUSIONI

FABRIZIO CURCIO

Capo del Dipartimento Nazionale della Protezione civile

Desidero ringraziare sinceramente tutti i relatori, i partecipanti e gli organizzatori per l'opportunità formativa offerta non solo al Dipartimento, ma all'intero Servizio Nazionale di Protezione Civile; sono infatti convinto che pur trovandoci nel contesto di un corso della Scuola Superiore di Magistratura, si è dato vita ad un evento di formazione reciproca. In particolare, per gli operatori di protezione civile è una esperienza di grande valore potersi confrontare con altri ambiti e visioni, perché questo consente di vedere il proprio ruolo in una dimensione più ampia, integrata e superando un approccio autoreferenziale.

Sono state due giornate dense di concetti che, soprattutto per chi di noi non è giurista, richiederanno ulteriori momenti di confronto per essere pienamente assimilati. Lo faremo anche continuando a lavorare con Fondazione CIMA e con l'Alta Scuola «Federico Stella» dell'Università Cattolica di Milano: come abbiamo potuto constatare in queste giornate, è essenziale la raccolta e l'analisi della casistica; così come dovremo proseguire l'auditing delle nostre procedure, il dialogo con i cittadini, la nostra formazione sui temi giuridici e della responsabilità. Le pubblicazioni nella collana «La Protezione Civile nella società del rischio» che hanno fatto seguito agli incontri del passato, a partire dal primo del 2011 su «Chi valuta, chi decide e chi giudica», sono certamente funzionali a capitalizzare il lavoro compiuto in tutti questi anni.

A proposito di responsabilità, è evidente che ciascuno di noi ne sente il peso, ma non dobbiamo essere da questa paralizzati perché è fondamentale continuare a garantire la miglior performance possibile del nostro Sistema, che è volto

alla tutela delle persone e del territorio. La responsabilità, peraltro, è presente in ogni fase del sistema di protezione civile: dalla previsione alla prevenzione, dalla gestione dell'emergenza fino al ripristino. È poi emersa con forza la questione della responsabilità individuale del cittadino durante un evento critico: comportamenti inadeguati possono avere conseguenze gravi e sollevano interrogativi complessi sul piano della responsabilità collettiva e individuale.

L'importanza dei valori e dei beni alla quale si ricollegano (oppure sono riconducibili) le attività del sistema di protezione civile, il tema della responsabilità e, più in generale, la complessità che lo caratterizza, fanno sì che il Codice di protezione civile, sebbene di recente emanazione (2018), si trovi in una fase di prossima revisione; d'altro canto una riflessione su (oppure una revisione di) quell'impianto normativo appare necessaria a seguito degli eventi del sisma del Centro Italia e della pandemia da Covid-19.

A quelli sopra enunciati, si aggiungono due ulteriori fattori: l'aumento della frequenza e dell'intensità degli eventi dovuti al cambiamento climatico e l'evoluzione del contesto geopolitico europeo e globale. Il nostro sistema – nato per rispondere a eventi naturali e antropici – si è trovato a gestire emergenze nuove come l'accoglienza dei profughi ucraini o le crisi internazionali che, pur non essendo di competenza del sistema di protezione civile in senso stretto, ci coinvolgono inevitabilmente per l'impatto che generano.

È dunque in corso l'approvazione di un disegno di legge che prevede misure dedicate alla protezione civile. Questa può essere l'occasione per inserire, in modo concreto, quanto emerso dal lavoro compiuto sul tema della responsabilità e nel cui alveo si inserisce questo momento formativo e di confronto. Confidiamo pertanto possa essere l'occasione: per la definizione del ruolo, delle responsabilità e delle funzioni specifiche e professionali degli operatori di protezione civile; per tenere conto di temi quali l'incertezza scientifica e l'urgenza; per introdurre i principi della «just culture» trovando il modo di valorizzare i cosiddetti near misses; per poter far riferimento – allorquando si tratti di accertare i fatti in un eventuale giudizio di responsabilità – a veri e propri esperti del sistema di

protezione civile; per trattare i temi della graduazione della colpa e dell'adozione di protocolli e linee guida.

Può essere anche l'occasione per regolamentare la professionalità in ambito protezione civile che, ritengo, rappresenti un elemento cruciale: mentre in altri ambiti – come quello medico, ad esempio – la formazione è codificata, nel nostro sistema convivono invece professionalità molto diverse, dai tecnici ai sindaci, che possono non avere alcuna formazione specifica in materia. Infine, andrà rafforzata l'attenzione sulla prevenzione strutturale, oggi meno centrale rispetto a quella non strutturale, ma decisiva in un'ottica di mitigazione del rischio.

Se riusciremo a inglobare questi temi all'interno del processo legislativo, avremo davvero fatto un passo importante e potremo dire che il risultato è stato raggiunto anche grazie al nostro contributo.

Edizioni ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

info@edizioniets.com - www.edizioniets.com

Finito di stampare nel mese di settembre 2025