

SOMMARIO 1. Attività di protezione civile e diritto penale: un'introduzione. — 2. Il caso Vibo Valentia: un temporale prevedibile? — 3. La frana di Pollein: le valutazioni dell'operatore. — 4. Il caso Sarno: colpa o precauzione? — 5. Il terremoto dell'Aquila: oneri comunicativi e responsabilità penale. — 6. Considerazioni conclusive.

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

* È il testo della relazione svolta al ciclo di incontri tenutosi a Roma nei giorni 28-30 maggio 2018 sul tema *Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poteri ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori*, organizzato dalla Fondazione Cima e dalla Scuola Superiore della Magistratura, i cui *Atti* sono in corso di pubblicazione.

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'interlocazione 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 nemesi 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 una 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.