

GESTIONE DI EVENTI CALAMITOSI E
RESPONSABILITÀ PENALE: SPUNTI DI
RIFLESSIONE A SEGUITO
DELL'ARCHIVIAZIONE DEL PROCEDIMENTO
SULL'EPIDEMIA IN VAL SERIANA*



in *disCrimen* dal 30.11.2023

*Davide Amato***

DISASTER MANAGEMENT AND CRIMINAL LIABILITY:
THOUGHTS FOLLOWING THE DISMISSAL OF THE CASE ABOUT THE EPIDEMIC IN VAL SERIANA

The paper draws inspiration from the analysis of the criminal proceedings about the spread of Covid-19 epidemic in Val Seriana in order to make a general reflection about the lack of effectiveness shown by criminal law in handling legal and social consequences arising from major disaster, where individual responsibilities are hardly ascertained, while victims need answers. Considering the limits of criminal law, the author hopes for the use of different tools, for example restorative justice, even if it can be jeopardized by the criticalities that affect the Italian newly passed legislation.

KEYWORDS Epidemic – Natural disaster – Victims – Social consequences – Criminal liability – Restorative justice

SOMMARIO 1. Il procedimento penale relativo alla diffusione del Covid-19 in Val Seriana: lo spunto per una riflessione generale. – 2. Le contestazioni mosse dalla Procura della Repubblica di Bergamo. – 3. La decisione del Tribunale dei Ministri di Brescia e la confutazione della tesi accusatoria: a) l'addebito di epidemia colposa. – 3.1. (segue): b) la mancata adozione della zona rossa. – 3.2. (segue): c) l'omessa attuazione del piano pandemico. – 3.3. (segue): d) la contestazione di omicidio colposo. – 4. La strumentalizzazione del procedimento penale. – 5. Il difficile equilibrio fra tutela delle vittime e protezione degli innocenti.

1. Il procedimento penale relativo alla diffusione del Covid-19 in Val Seriana: lo spunto per una riflessione generale

Fra gli innumerevoli procedimenti penali instaurati nel nostro Paese in seguito alla diffusione della pandemia da Covid-19 e relativi alle sue tragiche conseguenze, quello che ha suscitato maggiore interesse, non solo fra gli addetti ai lavori, ma an-

* Il presente scritto è in corso di pubblicazione sulla *Rivista Italiana di Medicina Legale e del Diritto in Campo Sanitario*, fascicolo n. 4 del 2023. Si ringraziano i direttori della Rivista e l'editore Giuffrè per averne autorizzato la pubblicazione anche su *disCrimen*.

** Dottore di ricerca in diritto penale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

che da parte della collettività, è stato senza dubbio quello promosso dalla Procura della Repubblica di Bergamo e inerente alla propagazione del virus in Val Seriana nei primi mesi del 2020¹.

Sotto un primo profilo – di maggior richiamo per l’ampia platea delle persone estranee al mondo del diritto – la vicenda ha avuto risonanza essenzialmente per il ruolo rivestito all’epoca dei fatti dai soggetti indagati, fra cui spiccavano l’allora Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro della Salute². Su un piano maggiormente tecnico, quel che invece ha destato scalpore è stato il merito stesso dell’indagine – ossia la gestione, ai massimi livelli di governo nazionale e regionale, della pandemia nelle sue fasi embrionali –, oltre alle modalità con cui la stessa è stata condotta, nonché le scelte giuridiche operate dagli organi inquirenti.

Come ha infatti ripetutamente affermato lo stesso Procuratore di Bergamo, l’indagine è stata volta (anche) a una ricostruzione storica e politica di quanto avvenuto in quelle tragiche settimane fra febbraio e marzo del 2020³ e nella piena consapevolezza di aver costruito un impianto accusatorio fondato su presupposti giuridici contrastanti con l’interpretazione giurisprudenziale ampiamente dominante⁴.

A fronte di uno scenario siffatto, non sorprende come taluni commentatori abbiano acutamente osservato come, con tale iniziativa, la Procura abbia strumentalizzato l’armamentario processual-penalistico approntato dal nostro ordinamento per

¹ Basti qui ricordare come le notizie circa le varie fasi del procedimento abbiano lungamente occupato le pagine di quotidiani e telegiornali, venendo ampiamente riprese anche dai principali media internazionali.

² Oltre a essi – come si vedrà più diffusamente nei paragrafi successivi – sono stati indagati, fra gli altri, il Presidente della Regione Lombardia, il suo Assessore al *Welfare*, il Capo Dipartimento della Protezione Civile e i membri del Comitato Tecnico Scientifico (CTS).

³ In un’intervista rilasciata il 1° marzo 2023 all’edizione di Bergamo del Corriere della Sera, il Procuratore ha infatti affermato che «Il materiale raccolto servirà non solo per le valutazioni di carattere giudiziario, ma anche scientifiche, epidemiologiche, di sanità pubblica, sociologiche, amministrative». Di tenore del tutto analogo quanto poi confermato nelle dichiarazioni dei giorni seguenti, ove – solo per ricordarne alcune – si è parlato del «dovere di soddisfare la sete di verità della popolazione» (così nell’intervista resa a P. Berizzi e pubblicata su La Repubblica del 2 marzo 2023) e ancora «questa indagine presenta molte difficoltà tecniche ma il mio obiettivo è che la gente sappia quello che è successo» (così su La Stampa del 2 marzo 2023).

⁴ Sul punto, sempre il Procuratore ha candidamente dichiarato che «stando alla Cassazione, c’è un problema di configurabilità, ne siamo pienamente consapevoli. (...) Magari qualcuno sarà prosciolto, qualche posizione sarà archiviata, o magari i giudici riterranno che sull’epidemia colposa non si debba procedere» (così su La Repubblica del 2 marzo 2023). Per una disamina più approfondita circa la configurabilità del delitto di epidemia nella vicenda in esame, v. *infra* par. 3.

l'accertamento delle responsabilità individuali, piegandolo a scopi ulteriori, se non del tutto estranei, a quelli che gli sono propri⁵.

Questa condivisibile impressione è stata avvalorata dalla richiesta di archiviazione presentata dalla Procura di Brescia⁶ e infine consacrata dalla lettura dei provvedimenti adottati dal c.d. Tribunale dei Ministri⁷, nei quali – all'esito di un'articolata disamina, tanto in fatto quanto in diritto, della vicenda – la tesi propugnata dagli originari inquirenti è stata del tutto disattesa e il procedimento archiviato⁸.

Comprensibilmente tale soluzione, con cui è stato sconfessato un lavoro di indagine durato quasi tre anni, è stata accolta con sfavore da parte dei familiari delle vittime, i quali avevano riposto grandi aspettative nell'iniziativa intrapresa dalla Procura bergamasca⁹, mentre ha rappresentato una sorta di risarcimento tardivo, e comunque inappagante, per i soggetti indagati, per i quali il mero coinvolgimento nel procedimento ha comportato una serie di pregiudizi di non poco momento¹⁰.

⁵ Secondo Giovanni Fiandaca «è forte la tentazione di sospettare che anche in questo caso a motivare l'iniziativa penale siano soprattutto la brama di protagonismo mediatico e la tentazione dei magistrati inquirenti di ergersi a censori anche etico-politici delle decisioni assunte (o non assunte) dai competenti organi politico-istituzionali» (v. G. FIANDACA, *Con l'inchiesta di Bergamo sulla gestione della pandemia inizia una metamorfosi giudiziaria*, in *Il Foglio*, 4 marzo 2023). Considerazioni critiche sono pervenute anche da parte di un illustre ex magistrato inquirente, secondo cui «sin da ora merita attenzione l'impostazione delle indagini, quale emerge dalle dichiarazioni rese dal Procuratore [...]. Sembra svanire, o quanto meno essere posto in secondo piano, il solo obiettivo dell'indagine penale: accertamento di «reati penali» e di responsabilità personali», così E. BRUTI LIBERATI, *Covid, inchiesta dovuta e da archiviare*, in *La Stampa*, 8 marzo 2023.

⁶ Come si vedrà meglio nel paragrafo successivo, il trasferimento del procedimento da Bergamo a Brescia è dovuto al fatto che siano stati indagati esponenti del Governo, il che ha determinato, ai sensi dell'art. 6, l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1, la competenza del Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'Appello.

⁷ È necessario precisare come la l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1 non usi tale espressione, riferendosi solamente al «tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio». Nello scritto, per comodità espositiva, si farà invece ricorso alla locuzione di uso comune «Tribunale dei Ministri».

⁸ Per la precisione, sono state archiviate tutte le accuse devolute alla competenza del Tribunale dei Ministri, le quali riguardavano i reati di epidemia colposa e omicidio colposo plurimo. Non vi è stata invece alcuna pronuncia, non essendo stata contestata a esponenti ministeriali, sull'accusa di omissione di atti d'ufficio, la cui competenza appartiene quindi al Tribunale di Bergamo.

⁹ La decisione in parola è stata addirittura considerata un «vilipendio» alla memoria dei morti. Così in un comunicato di una associazione dei familiari delle vittime, ripreso da varie fonti stampa (v., fra le altre, *La Stampa* del 7 giugno 2023).

¹⁰ È un dato ampiamente acquisito come la mera sottoposizione a un procedimento penale – peraltro, nel caso di specie, dall'altissimo impatto mediatico – comporti una serie di ripercussioni negative (reputazionali, morali, psicologiche, lavorative...), le quali costituiscono esse stesse una sorta di pena anticipata per il soggetto indagato. Il tema era già stato sollevato in F. CARNELUTTI, *Lezioni sul proces-*

Ecco, quindi, che la vicenda in esame pare offrire un formidabile spunto per una riflessione circa il senso del ricorso allo strumento penale a seguito del verificarsi di emergenze e disastri “megalici”¹¹, al fine di verificare se gli strumenti e le soluzioni offerte da tale branca del diritto possano essere efficaci o se, in taluni casi, non si dimostrino addirittura disfunzionali, rendendo necessaria l’individuazione di soluzioni differenti.

Prima di ciò, appare tuttavia opportuno ripercorrere, quantomeno nei suoi tratti essenziali, il procedimento in parola, il quale rappresenta – a sommo avviso di chi scrive – un emblematico esempio dei limiti correlati all’uso dello strumento penale di fronte a tragedie che sfuggono al dominio dell’uomo e in cui la ricerca di un responsabile assomiglia, spesso, alla mera ricerca di un capro espiatorio¹².

2. Le contestazioni mosse dalla Procura della Repubblica di Bergamo

Gli accertamenti condotti dagli organi inquirenti hanno riguardato la gestione iniziale e apicale della pandemia, approfondendo la sua diffusione e le sue conseguenze nella provincia di Bergamo e, in particolare, in Val Seriana, arrivando anche a scandagliare quanto accaduto all’interno dell’ospedale di Alzano Lombardo nei primi mesi del 2020.

L’esistenza di diversi piani d’indagine – nazionale, regionale, locale – ha comportato il coinvolgimento di una moltitudine di soggetti, tenuti a vario titolo a fron-

so penale, Edizioni dell’Ateneo, Roma, 1946, pp. 34-35 e ID., *Pena e processo*, in *Riv. dir. proc.*, 1952, pp. 161 ss. e poi ulteriormente sviluppato in F. STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell’innocente e la tutela delle vittime*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 123 ss. Per un’aggiornata riflessione sull’argomento, si veda anche N. IRTI, *I tempi del processo, l’attesa come pena e il ruolo della prescrizione*, in *Il Sole24ore*, 28 aprile 2021.

¹¹ Tale espressione, già utilizzata in dottrina da illustri autori, allude a eventi avversi suscettibili di provocare danni ingenti a un numero significativo di persone. Cfr., fra gli altri, G. DE FRANCESCO, *Malattie infettive, salute e sviluppo: implicazioni economiche e risposte giuridiche*, in *Leg. pen.*, 23 maggio 2023, p. 2; A. GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 142; C.E. PALIERO, *Le posizioni di garanzia*, in AA.VV., *Riscrivere il codice penale. I fondamenti*, Pacini, Pisa, 2014, p. 72; C. PIERGALLINI, *La regola dell’“oltre ragionevole dubbio” al banco di prova di un ordinamento di civil law*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, pp. 593 ss.

¹² Preziosissime, anche per il penalista, le riflessioni sulla figura del capro espiatorio, in particolare nelle organizzazioni complesse, condotte negli anni dal sociologo Maurizio Catino e, da ultimo, ben condensate in M. CATINO, *Trovare il colpevole. La costruzione del capro espiatorio nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 2022, spec. pp. 15 ss. Sul tema, anche per la ricchezza di ulteriori riferimenti culturali, v. altresì G. FORTI, *Introduzione. Un’attesa di luce, dalla carità*, in ID. (a cura di), *Le regole e la vita. Del buon uso di una crisi, tra letteratura e diritto*, Vita e Pensiero, Milano, 2020, pp. 24 ss.

teggiate il diffondersi del virus e ad arginarne le conseguenze, a partire dal Presidente del Consiglio dei Ministri, per arrivare ai dirigenti apicali del predetto nosocomio. Proprio la presenza di esponenti del Governo ha però determinato una frammentazione del procedimento, con l'invio di una parte degli atti – quelli su cui ci si soffermerà nella presente trattazione – al Tribunale dei Ministri di Brescia¹³.

Venendo al merito degli addebiti, per quanto qui rileva essi possono essere complessivamente sintetizzati nell'accusa di epidemia colposa e di omicidio colposo plurimo, commessi in forma omissiva impropria, per aver omesso di applicare il c.d. «piano pandemico 2006» e per non aver tempestivamente adottato la zona rossa in Val Seriana, così consentendo la diffusione dell'epidemia da Covid-19 e dando luogo – secondo quanto stimato in una consulenza tecnica commissionata dalla Procura – a un eccesso di mortalità pari a 4.148 persone in Provincia di Bergamo, di cui 55 ad Alzano Lombardo e 108 a Nembro¹⁴.

Per quanto concerne l'inosservanza delle disposizioni contenute nel piano pandemico, l'accusa viene rivolta ai vertici politici e amministrativi – sia a livello nazionale che regionale – in materia di sanità¹⁵, i quali – pur in presenza di una serie di allerte promananti dall'OMS sull'aggravarsi della situazione – avrebbero omesso di attuare le misure ivi previste e consistenti nelle azioni di sorveglianza¹⁶ e di sanità pubblica¹⁷, oltre a quelle necessarie a garantire trattamento e assistenza¹⁸, nonché quelle volte ad assicurare un'adeguata formazione al personale sanitario¹⁹.

¹³ La stessa Procura della Repubblica di Bergamo, in ossequio a quanto previsto dall'art. 6, l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1, aveva inizialmente inviato al Tribunale dei Ministri gli atti relativi alla (sola) posizione dell'allora Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della Salute. Il Procuratore Generale di Brescia – sollecitato da alcune difese – ha poi ritenuto che tale Tribunale fosse competente anche con riferimento alle posizioni dei soggetti indagati in concorso con gli esponenti governativi.

¹⁴ Per la precisione, tali numeri sono relativi all'addebito di epidemia colposa, aggravata dalla morte dei soggetti contagiati, mentre con riferimento all'accusa di omicidio colposo sono state specificamente indicate solo 57 persone.

¹⁵ Più in particolare, si tratta del Ministro della Salute, del Direttore generale della prevenzione sanitaria del medesimo dicastero, del Direttore dell'Istituto Superiore di Sanità, del Capo della Protezione Civile, nonché – a livello regionale – dell'Assessore al *Welfare* (con delega alla prevenzione sanitaria) e del locale Direttore Generale della Sanità, i quali erano tenuti a cooperare con le autorità statuali e a dare a loro volta piena attuazione al piano pandemico regionale.

¹⁶ Consistenti nel monitoraggio di tutti i soggetti provenienti dalle aree affette dalla malattia (e non già dei soli soggetti viaggianti su voli diretti dalla Cina), nonché nel controllo della circolazione del virus sul territorio nazionale, con riferimento al quale la sorveglianza epidemiologica, affidata all'Istituto Superiore di Sanità, ha avuto inizio solo in data 26 febbraio 2020.

¹⁷ Fra cui rientrava la verifica della disponibilità di dispositivi di protezione individuale per i sanitari, l'esistenza di un numero sufficiente di dispositivi medici per i reparti di terapia intensiva e sub-intensiva e l'eventuale approvvigionamento dei beni a ciò necessari.

La mancata adozione della zona rossa in Val Seriana – con la conseguente incontrollata diffusione del virus e correlato aumento dei decessi – viene invece contestata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Regione Lombardia e ai membri del Comitato Tecnico Scientifico (CTS). Più precisamente, tale provvedimento avrebbe dovuto essere emanato dal Presidente del Consiglio già a partire dal 26 febbraio e sarebbe diventato indifferibile quantomeno a far data dal 2 marzo, allorquando il CTS gli evidenziava la necessità di imporre il divieto di entrata e uscita da Alzano Lombardo e Nembro e di disporre il distanziamento sociale per le persone ivi presenti. Al Presidente della Regione, pur informato della difficile situazione sanitaria nel territorio in questione, si addebita di non aver supplito all'inerzia del governo nazionale, al quale avrebbe invece chiesto di non inasprire le misure restrittive già vigenti in Lombardia. Infine, ai membri del CTS viene attribuita una erronea valutazione della situazione sanitaria, non avendo tenuto in adeguata considerazione il crescente aumento dei contagi e sollecitando solo in occasione del suddetto incontro del 2 marzo la necessità di attuare misure di contrasto alla propagazione della pandemia in Val Seriana.

3. La decisione del Tribunale dei Ministri di Brescia e la confutazione della tesi accusatoria: a) l'addebito di epidemia colposa

A fronte di una contestazione siffatta, la bocciatura operata dal Tribunale di Brescia – e, prima ancora, dalla locale Procura – non avrebbe potuto essere più clamorosa.

Con due provvedimenti di analogo tenore – il primo inerente alla posizione dei due membri del Governo²⁰, il secondo relativo agli altri soggetti che avrebbero con loro concorso alla commissione dei reati²¹ – i giudici non si sono limitati al *commo-dus discessus* della mancata configurabilità del reato di epidemia in forma omissiva o alle difficoltà di accertamento del nesso causale per quello di omicidio, ma hanno esaminato tutti gli elementi necessari per l'integrazione dei delitti in questione, facendo così emergere la fragilità su cui era stato costruito l'impianto accusatorio predisposto dagli inquirenti bergamaschi.

¹⁸ Estrinsecantisi essenzialmente nel censimento dei reparti di malattie infettive, delle case di cura e dei ventilatori polmonari presenti in ciascuna struttura di ricovero.

¹⁹ Intesa come formazione specifica per il contrasto alla pandemia, da attuarsi anche per mezzo di esercitazioni.

²⁰ Trib. Brescia, Collegio per i reati ministeriali, ordinanza del 7 giugno 2023.

²¹ Trib. Brescia, Collegio per i reati ministeriali, ordinanza del 24 luglio 2023.

Procedendo a una disamina congiunta delle due ordinanze, il primo profilo a essere affrontato in entrambi gli atti attiene proprio all'astratta possibilità di commettere l'illecito di cui agli artt. 438-452 c.p. attraverso la trasmissione del Covid-19 e alle modalità di realizzazione della condotta in parola.

Nulla quaestio per quanto riguarda il primo punto: che il virus SARS-CoV-2 possa essere ricompreso nel concetto di «germi patogeni» in grado di cagionare un'epidemia è circostanza francamente indubitabile²² e che è stata altresì consacrata a livello legislativo, allorquando il delitto in esame era stato previsto – seppur in via sussidiaria – per coloro che avessero violato le norme sull'isolamento domiciliare²³.

Relativamente alle modalità di integrazione del reato e, più nello specifico, alla possibilità di essere chiamati a risponderne per omesso impedimento, il Tribunale si è sostanzialmente limitato a richiamarsi a un orientamento giurisprudenziale certamente non vasto, ma pressoché univoco, ad avviso del quale il legislatore avrebbe limitato la punibilità dell'epidemia a una precisa e determinata modalità realizzativa – appunto «mediante la diffusione di germi patogeni» –, dando luogo a un reato d'evento a forma vincolata, il quale richiede necessariamente una condotta commissiva e, in quanto tale, insuscettibile di essere convertita in forma omissiva impropria²⁴.

²² Alla categoria dei «germi patogeni» sono sempre stati pacificamente ricondotti tutti quei microrganismi, quali appunto i virus, capaci di far insorgere malattie infettive. Così, per tutti, S. CORBETTA, *I delitti contro l'incolumità pubblica*, in G. MARINUCCI - E. DOLCINI (a cura di), *Trattato di diritto penale*, Tomo II, Cedam, Padova, 2014, p. 67; S. TORDINI CAGLI, *Epidemia colposa*, in *Enc. Dir. I tematici. Reato colposo*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 478.

²³ L'ordinanza fa espresso riferimento al d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, conv. in l. 5 marzo 2020, n. 13, per quanto un richiamo esplicito all'art. 452 c.p. sia invece contenuto nell'art. 4, co. 6, d.l. 25 marzo 2020, n. 19, conv. l. 22 maggio 2020, n. 35. Tali norme, peraltro, sono state a più riprese censurate da ampia parte della dottrina per la tecnica legislativa usata, connotata da diversi errori e scarsa effettività, come dimostrato dal gran numero di archiviazioni e proscioglimenti. Per una riflessione critica circa le disposizioni in parola, v. P. ASTORINA MARINO, *Scienza e diritto di fronte alla paura del contagio*, in G. FORTI (a cura di), *Le regole e la vita*, cit., pp. 120 ss.; D. CASTRONUOVO, *I limiti sostanziali del potere punitivo nell'emergenza pandemica: modelli causali vs. modelli precauzionali*, in *Leg. pen.*, 10 maggio 2020; C. RUGA RIVA, *Il D.L. 25 marzo 2020, n. 19, recante «misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19»: verso una "normalizzazione" del diritto penale dell'emergenza?*, in *Leg. pen.*, 6 aprile 2020. Per un'aggiornata disamina circa l'applicazione giurisprudenziale si veda, da ultimo, A. DELLA BELLA, *Violazione dell'isolamento domiciliare da parte di soggetto positivo al covid: ancora un'assoluzione. Quid iuris dopo la recente abolizione dell'obbligo di isolamento domiciliare?*, in *Sistema penale*, 28 settembre 2023. Per una riflessione di più ampio respiro, ID., *Il legislatore penale di fronte all'emergenza sanitaria*, Giappichelli, Torino, 2023, spec. pp. 87 ss.

²⁴ Così si erano già espresse Cass. civ., ss.uu., 11 gennaio 2008, n. 576, in *Giust. civ.*, 2009, pp. 2533 ss.; Cass. pen., sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 9133, in *Cass. pen.*, 2018, pp. 3214 ss.; Cass. pen., sez. I, 26 novembre 2019, n. 48014, in *Foro it.*, 2020, II, pp. 217, nonché Cass. pen., sez. IV, 24 maggio 2021, n.

Si tratta di una conclusione formalmente ineccepibile – e, come si è già ricordato, di fatto attesa da parte della stessa Procura che aveva condotto le indagini²⁵ –, di per sé sufficiente per escludere la responsabilità di tutti gli indagati in ordine a tale capo d'accusa, essendo stato loro contestato l'omesso impedimento della (diffusione della) epidemia e non certo la sua causazione in forma commissiva. Tuttavia, tale argomento, oltretutto in un contesto peculiare e delicatissimo quale quello in esame, sarebbe stato inappagante sul piano motivazionale, essendo ben noto come, quantomeno all'interno del dibattito dottrinale, non siano certamente isolate quelle voci secondo cui l'art. 438 c.p. sarebbe configurabile anche in forma omissiva impropria²⁶.

Risulta dunque particolarmente apprezzabile come il Collegio si sia spinto oltre tale aspetto, andando a esaminare nel dettaglio la posizione di ciascuno dei soggetti indagati e gli addebiti che gli sono stati rivolti, in modo da fornire a tutti i soggetti interessati una decisione maggiormente solida e fondata su molteplici profili.

20416, in *Riv. it. med. leg.*, 2021, pp. 1129 ss., la quale ha riguardato proprio una contestazione di omesso impedimento dell'epidemia da Covid-19. Per un approfondimento della giurisprudenza in materia si vedano, per tutti, S. CORBETTA, *I delitti contro l'incolumità pubblica*, cit., p. 1 ss.; A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica, II, I reati di comune pericolo mediante frode*, in C.F. GROSSO - T. PADOVANI - A. PAGLIARO (diretto da), *Trattato di diritto penale*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 203 ss.; S. RAFFAELE, *Il delitto di epidemia tramite contagio: un'analisi critica della giurisprudenza*, in *disCrimen*, 18 dicembre 2020. Sullo specifico contenuto di quanto statuito in Cass. pen., sez. IV, 24 maggio 2021, n. 20416 sia consentito rinviare a D. AMATO, *Emergenza pandemica e diritto penale: quali spazi applicativi per il reato di epidemia?*, in *Riv. it. med. leg.*, 2021, pp. 1133 ss.

²⁵ V. *supra* par. 1 e, in particolare, le dichiarazioni riportate in nota 4.

²⁶ Ciò in quanto – secondo taluni autori – il reato sarebbe a forma libera e, come tale, perfettamente compatibile con l'art. 40, co. 2 c.p. Così, fra gli altri, G. BATTARINO - A. NATALE, *Reati dell'epidemia e reati nell'epidemia*, in *Quest. giustizia*, 17 luglio 2020; S. CORBETTA, *I delitti contro l'incolumità pubblica*, cit., p. 16; M. PELISSERO, *Covid-19 e diritto penale pandemico. Delitti contro la fede pubblica, epidemia e delitti contro la persona alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 525; E. PERROTTA, *Verso una nuova dimensione del delitto di epidemia (art. 438 c.p.) alla luce della globalizzazione delle malattie infettive: la responsabilità individuale da contagio nel sistema di common but differentiated responsibility*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, pp. 214 ss.; S. RAFFAELE, *Il delitto di epidemia tramite contagio: un'analisi critica della giurisprudenza*, cit., p. 6. Secondo un diverso orientamento, il reato sarebbe configurabile in forma omissiva impropria solo nelle ipotesi di concorso o di omesso impedimento di un reato altrui, v. A.H. BELL, *Il reato di epidemia nel contrasto della pandemia da Covid-19. Problemi ermeneutici e rapporti con le fattispecie di omicidio*, in *Sistema penale. Rivista*, 2022, 10, p. 151. Altri hanno invece ritenuto il reato a forma vincolata, ma affermando comunque la rilevanza penale delle condotte omissive, in quanto essere sarebbero semanticamente ricomprese nel termine «diffusione», così V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, VI, 5° ed. agg., Utet, Torino, 1983, p. 398; P. PIRAS, *Sulla configurabilità dell'epidemia colposa omissiva*, in *Sistema penale*, 8 luglio 2020; S. TORDINI CAGLI, *Epidemia colposa*, cit., p. 479.

3.1. - (segue): b) la mancata adozione della zona rossa

Per quanto attiene alla mancata istituzione della zona rossa, la prima contestazione a dover essere esaminata è quella mossa all'allora Presidente del Consiglio.

A tal proposito, i giudici hanno preliminarmente evidenziato l'alterità fra la sua posizione e quella del Comitato Tecnico Scientifico, i cui ruoli e doveri erano stati impropriamente sovrapposti da parte della Procura. Appurato quindi come non spettasse all'indagato alcun compito in materia di previsione e valutazione dell'andamento dell'epidemia²⁷, né che lo stesso fosse stato informato della situazione sanitaria presente in Val Seriana fino alla riunione col CTS del 2 marzo, l'accusa si riduce al solo fatto che non sia stata immediatamente adottata la zona rossa ad Alzano Lombardo e Nembro. Rispetto a tale addebito, il Tribunale ha correttamente ricordato come all'epoca ci si trovasse di fronte a una situazione del tutto nuova ed eccezionale, in cui le stesse indicazioni promananti dalle massime autorità sanitarie – nazionali e internazionali – erano caratterizzate da fluidità e mutevolezza²⁸. In uno scenario in cui non erano ancora note nemmeno le capacità e modalità di trasmissione del virus, anche il quadro normativo era connotato da uno stato di incertezza, essendo costretto a rincorrere lo sviluppo degli eventi. Più in particolare, a seguito della scoperta del primo contagio avvenuto sul territorio italiano²⁹, il Governo aveva emanato il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 il quale consentiva l'adozione di misure di contenimento «adeguate e proporzionate» nei territori ove fossero stati riscontrati dei soggetti positivi per i quali non era possibile ricostruire la catena dei contagi. Ciò posto, il Collegio ha evidenziato come l'adozione della zona rossa fosse quindi

²⁷ Giova precisare come tale considerazione, dalla quale parrebbe di potersi desumere che le attività in parola fossero di pertinenza del CTS, risenta della separazione delle posizioni degli indagati in diversi procedimenti, in quanto – come si vedrà meglio *infra* – nella successiva ordinanza del 24 luglio 2023 tali compiti sono stati ritenuti estranei anche alle attività normativamente assegnate al CTS.

²⁸ Fra le circostanze menzionate nell'ordinanza, basti ricordare come nella riunione del 18 febbraio 2020 della *Task force* istituita presso il Ministero della Salute si auspicasse per il successivo 28 marzo «una soluzione positiva della “vicenda” del coronavirus» e che in un documento del 27 febbraio redatto dal Consiglio Superiore di Sanità si affermava come il livello di infettività del virus non fosse compiutamente noto, si dubitava della capacità di contagio da parte di soggetti positivi asintomatici e, ancora, non era ritenuta giustificabile l'esecuzione di test su soggetti asintomatici. Per una ricognizione “in tempo reale” delle informazioni disponibili nella primissima fase della pandemia è possibile consultare il sito del Ministero della Salute, ove sono riportati i verbali della *Task force nuovo coronavirus*.

²⁹ Il riferimento è al c.d. paziente 1, riscontrato a Codogno il 21 febbraio 2020, per quanto già dal precedente 31 gennaio si aveva avuto notizia della presenza del virus in Italia, essendo stato rinvenuto in due turisti cinesi. Per una dettagliata cronologia circa lo sviluppo delle prime fasi della pandemia v. G.L. CASTELLANI - M. PORTAS - G. GIANNINI - L. DI MAURO, *Il Covid-19: storia e sviluppo della prima pandemia da Coronavirus*, in www.simlaweb.it, 13 maggio 2020.

un'opzione consentita, ma per nulla imposta dalla norma e che, anzi, essendo una misura in grado di compromettere fortemente una pluralità di diritti aventi rango costituzionale³⁰, fosse del tutto legittima – e anzi doverosa – la scelta del Presidente del Consiglio di non adottarla seduta stante, ma di richiedere prima le necessarie verifiche sui dati e di valutare le conseguenze che tale misura avrebbe avuto.

Considerazioni del tutto analoghe sono state spese con riferimento alla posizione del Presidente della Regione Lombardia, la quale è stata oggetto di una serie di ulteriori precisazioni. Ad avviso del Tribunale, infatti, nella situazione in esame non poteva certo essergli richiesto di intervenire in autonomia, essendo necessario assicurare una risposta alla pandemia unitaria e coordinata sull'intero territorio nazionale, il che implicava un costante raccordo fra Stato e Regione, cosa effettivamente accaduta. A ulteriore riprova di ciò, sono state esaminate anche le comunicazioni menzionate dalla Procura, le quali, ben lungi dal fornire un quadro ingiustificatamente

³⁰ Nell'ordinanza si legge «l'istituzione della zona rossa comporta il sacrificio di diritti costituzionali quali il diritto al lavoro (art. 1 e 4), il diritto di circolazione (art. 16), il diritto di riunione (art. 17), l'esercizio del diritto di culto (art. 18) [...] implica limitazioni al diritto allo studio (art. 34) [...] limita il diritto di iniziativa economica (art. 41)». L'esigenza di contemperare diritti di rango costituzionale, senza attribuire aprioristicamente a uno di essi il predominio sugli altri, è stato peraltro oggetto di una approfondita elaborazione da parte della Corte Costituzionale nelle sentenze inerenti alla vicenda ILVA, C. Cost. 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 1424 e C. Cost. 23 marzo 2018, n. 58, in *Giur. cost.*, 2018, pp. 592 ss. In particolare, nella prima la Corte ha statuito che «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona». Per una disamina più approfondita della sentenza del 2013, v. R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 1505 ss.; V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 1494 ss.; D. PULITANÒ, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 1498 ss. Con riferimento alla pronuncia del 2018, v. G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in *Quest. Giustizia*, 10 aprile 2018; C. LARINNI, *Lecita l'attività produttiva in aziende sottoposte a sequestro preventivo se bilanciati gli interessi costituzionalmente protetti*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, pp. 1295 ss.; D. PULITANÒ, *Una nuova 'sentenza ILVA'. Continuità o svolta?*, in *Giur. cost.*, 2018, pp. 604 ss.; D. SERVETTI, *Il fattore tempo nel bilanciamento tra lavoro e salute. Alcune note alla nuova sentenza della Corte costituzionale sull'Ilva di Taranto*, in *Corti sup. sal.*, 2018, pp. 193 ss. Per un approfondimento più ampio sul bilanciamento dei diritti costituzionali, si veda, anche per gli ulteriori riferimenti, A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014; ID., voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Agg., II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 185 ss.

rassicurante, avrebbero invece avuto a oggetto la proposta di adottare ulteriori misure di contenimento del virus – quali la chiusura di scuole, asili e, più in generale, la sospensione di tutte le attività di aggregazione – nonché la trasmissione di un report contenente l'andamento epidemiologico nel territorio regionale aggiornato al 28 febbraio. In definitiva, per il Collegio la condotta dell'indagato sarebbe stata del tutto conforme al quadro normativo vigente all'epoca, oltre che adeguata rispetto alle informazioni allora disponibili.

Concludendo sulla contestazione in esame, l'analisi svolta dal Tribunale circa la posizione dei membri del CTS è alquanto succinta e il percorso argomentativo piuttosto laconico, per quanto non manchino, anche in questo caso, gli elementi per motivare l'archiviazione. Sul punto, l'ordinanza ricorda infatti come, in base alla normativa istitutiva del Comitato³¹, a esso fosse affidata una funzione meramente consultiva ed eventuale, mentre non era affatto previsto che tale organo fosse tenuto a esprimere pareri sui provvedimenti di competenza del Capo della Protezione Civile o delle Autorità chiamate ad affrontare l'emergenza. Detto altrimenti: non era compito del CTS occuparsi direttamente della gestione della pandemia, né gli era attribuita alcuna attività di impulso verso gli organi a ciò preposti. Oltre a ciò, il Collegio rileva come l'accusa non abbia nemmeno individuato alcuna regola cautelare modale asseritamente violata dagli indagati nello svolgimento del proprio incarico, violazione che – come precisato dalla giurisprudenza di legittimità – costituisce un presupposto imprescindibile per ogni addebito colposo³².

³¹ Decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 371 del 5 febbraio 2020.

³² Fra le numerose pronunce che hanno affrontato il tema, si segnalano, per il particolare livello di approfondimento, quelle relative al terremoto de L'Aquila del 2009 (c.d. processo "Grandi Rischi") e al disastro ferroviario di Viareggio, rispettivamente Cass. pen., sez. IV, 24 marzo 2016, n. 12478, in *Dejure* e Cass. pen., sez. IV, 6 settembre 2021, n. 32899, in *Dejure*, non a caso redatte dal medesimo estensore. La necessità che la regola cautelare abbia contenuto modale è stata da tempo evidenziata anche dalla dottrina, cfr. in particolare F. GIUNTA, *Illiceità e colpevolezza. I. – La fattispecie*, Cedam, Padova, 1993, pp. 233 ss.; ID., *La normatività della colpa penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 86; ID., *Il reato colposo nel sistema delle fonti*, in *Giust. pen.*, 2012, pp. 587 ss. Sul tema si vedano anche S. CANESTRARI, *Delitti contro la vita*, in AA.VV., *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, Monduzzi Editoriale, Bologna, 2000, p. 305; M. CAPUTO, *Colpa penale del medico e sicurezza delle cure*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 145; S. DOVERE, *Protezione civile, sanità e aviazione civile: il rischio penale tra presente e futuro*, in *Riv. it. med. leg.*, 2017, p. 86; G. FORTI, voce *Colpa (dir. pen.)*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, II, diretto da S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 947 ss.; M. GALLO, *L'elemento oggettivo del reato. Appunti di diritto penale*, Clut, Torino, 1974, pp. 9; D. MICHELLETTI, *La colpa del medico prima lettura di una recente ricerca "sul campo"*, in *Criminalia*, 2008, pp. 178 ss.; C. PIERGALLINI, voce *Colpa (diritto penale)*, in *Enc. Dir., Annali*, X, Giuffrè, Milano, 2017, p.

Alla luce di queste considerazioni, i giudici hanno escluso la responsabilità degli indagati, ritenendo superfluo soffermarsi su qualsiasi ulteriore riflessione circa la concreta (im)possibilità di fronteggiare efficacemente una situazione di emergenza sanitaria cagionata da un virus sconosciuto³³.

3.2. - (segue): c) la mancata attuazione del piano pandemico

In merito all'accusa di non aver osservato il piano pandemico del 2006 e di non averne attuato le numerose prescrizioni, il Tribunale ha preliminarmente censurato l'impostazione seguita dalla Procura, che aveva sostanzialmente equiparato la posizione dei soggetti che rivestivano incarichi politici (i.e. Ministro della Salute e Assessore regionale al *Welfare*) a quella dei dirigenti apicali delle varie amministrazioni coinvolte.

I due ruoli sono e devono invece essere tenuti radicalmente distinti, in quanto profondamente differenti sono compiti e responsabilità attribuiti a ciascuna figura. Come difatti stabilito dalla l. 30 marzo 2001, n. 165 – e avvalorato da una pluralità di altre fonti³⁴ –, mentre agli organi di governo competono solamente «funzioni di indirizzo politico-amministrativo», spetta ai dirigenti «l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi», di cui sono responsabili in via esclusiva³⁵.

228; P. VENEZIANI, *Regole cautelari 'proprie' ed 'improprie' nella prospettiva delle fattispecie colpose causalmente orientate*, Cedam, Padova, 2003, p. 18.

³³ Il tema interseca, evidentemente, il rapporto fra colpa e conoscenze scientifiche accessibili all'agente che, se nel caso di specie, relativo agli albori della pandemia e alla correlata mancanza di informazioni scientificamente attendibili, si può risolvere senza particolari affanni, ha invece costituito un aspetto particolarmente dibattuto nell'ambito della responsabilità colposa in settori cruciali quali quello delle malattie professionali o relativi alla gestione di calamità naturali. Inevitabile fare riferimento, rispettivamente, alla sentenza inerente al Petrolchimico di Porto Marghera, Cass. pen., sez. IV, 6 febbraio 2007, n. 4675, in *Foro it.*, 2007, pp. 550 ss., e a quella pronunciata in merito al disastro di Sarno del 1998, Cass. pen., sez. IV, 3 maggio 2010, n. 16761, in *Cass. pen.*, 2011, pp. 82 ss. Il tema è stato poi approfondito anche in una pletora di sentenze inerenti alle vittime dell'amianto, di cui è impossibile dare qui compiutamente conto. Su tale specifico profilo, cfr. C. BRUSCO, *Amianto. Casistica, questioni processuali e sostanziali, prospettive future*, Giuffrè, Milano, 2021, *passim*. Più in generale, sul rapporto fra colpa e conoscenze scientifiche si veda, anche per la dovizia di riferimenti dottrinali e giurisprudenziali, l'approfondita disamina contenuta in C. PIERGALLINI, *Voce Colpa*, cit., pp. 232 ss.

³⁴ A mero titolo d'esempio, è possibile qui ricordare quanto stabilito dalla l. 14 gennaio 1994, n. 20, in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, il cui art. 1, co. 1 *ter* dispone che «[...] nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione».

³⁵ Tale distinzione è pacificamente riconosciuta anche dalla giurisprudenza costituzionale, contabile e ordinaria. Si pensi a quanto affermato in C. Cost., 28 ottobre 2010, n. 304, in *Giur. Cost.*, 2010,

Ciò posto, considerato che l’attuazione del piano pandemico atteneva ad attività di tipo prettamente amministrativo e che non vi è alcuna prova che il Ministro e l’Assessore si siano mai ingeriti in tali questioni, né che abbiano interferito nelle competenze dei dirigenti delle rispettive amministrazioni³⁶, è stato escluso qualsiasi profilo di responsabilità in capo agli esponenti politici.

Relativamente alle posizioni degli altri indagati – questi sì astrattamente chiamati ad attuare le attività in parola –, il Collegio è entrato nel merito tanto delle as-

pp. 3943 ss., secondo cui «Tali funzioni [degli organi di governo, n.d.r.] sono nettamente separate dall’attività gestionale che i dirigenti svolgono mediante apposite strutture organizzative». In senso analogo, v. C. Conti, 31 dicembre 2010, n. 878, la quale ha previsto la responsabilità del Ministro per fatti di gestione amministrativa solo ove questi si sia concretamente ingerito nelle attività demandate ai dirigenti. Recentemente, il tema è stato affrontato anche dalla magistratura ordinaria (Trib. Genova, GUP, 16 gennaio 2017, n. 1382, *inedita*), proprio in un caso afferente alla gestione di fenomeni naturali avversi. In quell’occasione, relativa all’alluvione verificatasi a Genova il 9 ottobre 2014, erano state imputate per disastro e omicidio colposi l’allora Assessore regionale alla protezione civile e la Dirigente del medesimo settore. Ebbene, in perfetta conformità con quanto si è sin qui esposto, il Tribunale ha osservato come, in base a quanto chiaramente previsto dalla normativa di riferimento, «all’Assessore Regionale all’ambiente non siano ordinamentalmente attribuiti specifici poteri amministrativi a rilevanza esterna – diretta e/o indiretta – idonei alla dichiarazione dell’Allerta meteo entro le procedure di emergenza per eventi meteorologici e, per converso, come le norme e/o le specifiche disposizioni in materia individuino una specifica figura dirigenziale quale titolare della competenza – esclusiva – ad adottare gli atti che si pretenderebbero omessi dall’Assessore Regionale, figura dirigenziale alla quale – pertanto – l’Assessore non aveva alcun titolo di sostituirsi».

³⁶ Ciò avrebbe comportato, secondo quel diffuso orientamento giurisprudenziale che attribuisce rilievo ad elementi di carattere sostanziale-funzionale quali fonti della posizione di garanzia, l’assunzione volontaria dell’onere di impedire l’evento in capo a tali soggetti. Per un recente recepimento di tale impostazione in un settore affine a quello qui preso in esame, v. Cass. pen., sez. IV, 22 maggio 2019, n. 22214, in *DeJure*, la quale ha confermato la sentenza con cui la Corte d’Appello di Genova aveva condannato, oltre al sindaco, alcuni funzionari comunali che si erano concretamente attivati per gestire l’alluvione del 4 novembre 2011, senza tuttavia riuscire a impedire il decesso di sei persone che venivano travolte dall’esondazione del torrente Ferregiano. Una applicazione particolarmente spinta di tale teoria è stata poi adottata nelle pronunce rese nel noto “caso Vannini”, cfr. Cass. pen., sez. I, 6 marzo 2020, n. 9049, in *DeJure* e Cass. pen., sez. V, 19 luglio 2021, n. 27905, in *DeJure*, suscitando, proprio per tale motivo, diffuse perplessità da parte di diversi commentatori. Senza alcuna pretesa di esaustività, si vedano le considerazioni svolte in R. COPPOLA, *La posizione di garanzia nel rapporto di ospitalità: il caso Vannini*, in *Arch. pen.*, 2021, 3, pp. 1 ss.; B. FRAGASSO, *La Cassazione sul caso Vannini: i rapporti tra omicidio mediante omissione e omissione di soccorso aggravata dall’evento morte in un noto caso di cronaca*, in *Sistema penale*, 13 aprile 2020; A. GARGANI, *Lo strano caso dell’azione colposa seguita da omissione dolosa. Uno sguardo critico alla sentenza “Vannini”*, in *disCrimen*, 18 novembre 2020; F. PIERGALLINI, *Il “caso Ciontoli/Vannini”: un enigma ermeneutico ‘multichoice’*, in *Criminalia*, 2019, pp. 610 ss.; S. PRANDI, *Alla ricerca del fondamento: posizioni di garanzia fattuali tra vecchie e nuove perplessità*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, pp. 654 ss.; M. SPINA, *Il “caso Vannini”. Brevi note su azione, omissione e obblighi di garanzia*, in *Arch. pen.*, 2020, 3, pp. 1 ss.

serite inadempienze, quanto delle condotte effettivamente tenute, pervenendo anche in questo caso a una serie di conclusioni contrastanti con le tesi accusatorie.

Per quanto attiene al primo punto, i giudici hanno rilevato che, in base a quanto dichiarato dai suoi stessi redattori, il piano pandemico del 2006 non era per nulla idoneo a fronteggiare una situazione quale quella determinata dalla diffusione del Covid-19, per cui la sua mancata esecuzione non ha avuto alcun rilievo causale, essendo le misure ivi previste del tutto incapaci di rispondere in modo adeguato alla situazione di emergenza sanitaria allora in atto³⁷.

Peraltro, non risponde nemmeno al vero asserire che gli indagati non si adoperarono per attuare misure di contrasto alla pandemia, essendo confutato dalle iniziative adottate e dal fatto che fosse stato prontamente predisposto un nuovo piano sanitario, le cui prescrizioni furono via via aggiornate alla luce delle evidenze scientifiche tempo per tempo disponibili³⁸.

Oltre a tali considerazioni, già di per sé dirimenti, il Tribunale ha altresì rilevato come talune omissioni siano state attribuite a soggetti che non erano affatto tenuti ad adempiervi³⁹ o, addirittura, a persone che invece si erano tempestivamente e adeguatamente attivate⁴⁰.

³⁷ Esula dalla presente vicenda il tema del mancato aggiornamento, nel corso degli anni, del piano nazionale di risposta alle pandemie. Da fonti di stampa risulta che il procedimento instaurato nei confronti dei Ministri della Salute avvicendatisi nel corso degli ultimi anni sia stato archiviato dal Tribunale dei Ministri di Roma in data 23 giugno 2023, mentre non vi sono notizie su eventuali ulteriori filoni inerenti ai dirigenti amministrativi.

³⁸ Curiosamente, tale circostanza emerge solo in via incidentale nella prima ordinanza, relativa alla posizione dei membri del Governo, mentre non è nemmeno ricordata – come se si trattasse di un elemento superfluo – in quella afferente le posizioni degli ulteriori indagati, più direttamente interessati a tale profilo.

³⁹ È il caso, ad esempio, del Capo della Protezione Civile, cui con la dichiarazione dello stato di emergenza sanitario del 31 gennaio 2020 erano stati attribuiti – sulla scorta di quanto abitualmente avviene nell'ambito dell'attività di protezione civile – compiti di affiancamento e coordinamento nei confronti delle amministrazioni ordinariamente competenti, ma senza che da ciò conseguisse un potere di sostituirsi a esse (in questo caso, al Ministero della Salute). Per un approfondimento circa l'attività svolta dal Servizio Nazionale di Protezione Civile, v. R. GIAROLA, *Il sistema nazionale di protezione civile: il quadro normativo*, in AA.VV., *La Protezione civile nella società del rischio. Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poteri ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori*, Edizioni ETS, Pisa, 2019, pp. 15 ss.; L. D'ANGELO, *Il sistema nazionale di protezione civile: organizzazione e funzioni*, ivi, pp. 39 ss.

⁴⁰ Emblematica, da questo punto di vista, la posizione del Direttore generale alla sanità della Regione Lombardia, al quale vengono contestate una serie di mancanze mai avvenute (es. in merito al censimento dei posti letto nei reparti di malattie infettive) o di competenza di altri soggetti o istituzioni.

3.3. - (segue): d) la contestazione di omicidio colposo

Un'ulteriore riprova della fragilità dell'impianto accusatorio si ricava dalla lettura dei passaggi delle ordinanze dedicati alla contestazione di omicidio colposo.

Tale addebito, a onor del vero, risulta infondato già in virtù delle considerazioni sopra riportate circa le condotte analizzate con riferimento al reato di epidemia, essendo le stesse poste a base anche di questa ulteriore imputazione. Anche in questo caso, però, i giudici hanno compiuto un passo ulteriore, andando ad approfondire altri elementi a sostegno della propria decisione.

Il tema centrale – come per tutti i reati d'evento – attiene evidentemente all'accertamento del nesso causale fra le condotte attribuite agli agenti e ciascuna delle morti contestate dalla Procura, ma proprio qui risiede il vero *punctum dolens* del teorema accusatorio: manca del tutto, infatti, la prova che le 57 vittime individuate dall'accusa rientrassero fra i 4.148 morti in eccesso asseritamente cagionati dalla mancata istituzione della zona rossa. E ciò in quanto la consulenza tecnica a supporto dell'accusa è basata su uno studio meramente teorico, che non ha preso in considerazione la morte di persone determinate. Si tratta, con ogni evidenza, dell'impossibilità di fare ricorso a ricerche di tipo epidemiologico – che, in quanto tali, hanno a oggetto classi di individui – al fine di dimostrare la causalità individuale, ossia la sussistenza del nesso eziologico fra la condotta censurata e la morte di una specifica persona⁴¹.

⁴¹ Per un'impostazione generale del tema, si vedano le approfondite riflessioni contenute in R. BARTOLI, *Il problema della causalità penale*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 68 ss. Con specifico riferimento alle responsabilità correlate alla gestione della pandemia da Covid-19, il ricorso alle leggi epidemiologiche nell'accertamento della causalità è stato escluso da ampia parte da parte della dottrina, sia per quanto concerne il delitto di epidemia, sia – a maggior ragione – per quanto attiene al delitto di omicidio. Senza pretesa di completezza, si vedano i lavori di O. DI GIOVINE, *Ancora sull'infezione da SARS-CoV-2: omicidio e lesioni personali tra incertezze scientifiche, sovradeterminazioni causali e trappole cognitive*, in *Leg. pen.*, 27 gennaio 2021, pp. 5 ss.; M. PELISSERO, *Covid-19 e diritto penale pandemico*, cit., pp. 527 ss.; M.F. CARRIERO, *L'(in)adeguatezza funzionale del delitto di epidemia al cospetto del Covid-19*, in *Arch. pen.*, 2020, 3, pp. 21 ss.; M.G. MARZANO, *Brevi note sulla prova della causalità nel contagio da Covid-19*, in *Cass. pen.*, 2020, pp. 3106 ss. Su una posizione più sfumata V. MONGILLO, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in tempi di pandemia. Profili di responsabilità individuale e dell'ente per contagio da coronavirus*, in *Dir. pen. cont., Riv. trim.*, 2020, 2, pp. 44 ss.; A.H. BELL, *Il reato di epidemia nel contrasto della pandemia da Covid-19*, cit., pp. 152 ss. il quale pare aprire all'uso delle leggi epidemiologiche con riferimento al delitto di epidemia, ma non anche per quello di omicidio. *Contra* S. ZIRULIA, *Nesso di causalità e contagio da Covid-19*, in *Sistema penale*, 20 aprile 2022, il quale ritiene che l'accertamento causale possa essere raggiunto, per entrambi i reati, impiegando le conoscenze epidemiologiche.

Non solo. Come evidenziato dal Tribunale, anche laddove fosse stato imposto il c.d. *lockdown*, ciò avrebbe ridotto, ma non azzerato i rischi di contagio, con tutto ciò che tale rilievo implica, ancora una volta, per quanto attiene alla dimostrazione della sussistenza del nesso causale⁴².

Infine, il Collegio si è premurato di considerare, seppur succintamente, le singole posizioni di ciascuno dei 57 morti, evidenziando pressoché per ciascuno di essi le specifiche ragioni che dimostrano l'assenza di qualsivoglia rilievo causale fra la mancata istituzione della zona rossa in Val Seriana nel periodo fra il 26 febbraio e il 2 marzo e il contagio di tali individui, facendo emergere una serie di circostanze che pongono, per l'ennesima volta, delle fortissime perplessità sulle modalità di conduzione di un'indagine di così grande rilievo⁴³.

4. La strumentalizzazione del procedimento penale

La puntuale ricostruzione del percorso motivazionale seguito nelle due ordinanze del Tribunale dei Ministri pare rappresentare la migliore riprova della tesi che qui si vuole sostenere, ossia che, in taluni casi, l'armamentario penalistico non sia adeguato per giudicare e, soprattutto, per gestire le conseguenze sociali di quegli eventi avversi che sfuggono al dominio dell'uomo.

Beninteso, non si vuole criticare il fatto che a seguito di una calamità venga pressoché ineluttabilmente instaurato un procedimento penale⁴⁴, trattandosi di una

⁴² Non è possibile, in questa sede, soffermarsi sull'analisi di un tema complesso e dibattuto come quello afferente al grado di certezza richiesto dalla condotta doverosa omessa nell'accertamento della causalità omissiva, il quale, a distanza di oltre vent'anni dalla sentenza Franzese, non ha ancora trovato una soluzione davvero condivisa in dottrina e giurisprudenza. Per un primo inquadramento del tema, nonché per gli ulteriori, necessari riferimenti, si vedano i contenuti presenti nel Focus *A venti anni dalla sentenza Franzese*, presente in *Riv. it. med. leg.*, 2022, pp. 963 ss.

⁴³ Oltre al caso, clamoroso, di una persona erroneamente inserita nell'elenco dei soggetti deceduti e, invece, fortunatamente ancora in vita, l'ordinanza riporta diversi esempi di soggetti contagiati prima del 26 febbraio – fra cui uno deceduto già il 22 febbraio 2020! – o che erano entrati in contatto col virus al di fuori dei comuni che sarebbero stati interessati dalla «zona rossa».

⁴⁴ Con specifico riferimento al settore della gestione delle calamità naturali da parte del Sistema di Protezione civile, si veda lo studio sulla correlazione fra numero di eventi e numero di procedimenti penali condotto da Fondazione Cima, i cui risultati sono consultabili in M. ALTAMURA - L. FERRARIS, *Intervento*, in AA.VV., *La Protezione civile nella società del rischio. La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa*, Edizioni ETS, Pisa, 2016, pp. 63 ss. Sul tema, volendo, v. anche M. ALTAMURA - D. AMATO - L. FERRARIS, *Casi e questioni in tema di Protezione civile*, in AA.VV., *La Protezione civile nella società del rischio. Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poteri ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori*, cit., p. 49.

circostanza imposta dal nostro assetto costituzionale⁴⁵ e, comunque, necessaria al fine di operare un primo vaglio dell'accaduto e delle eventuali responsabilità, bensì censurare le modalità con cui spesso viene condotto il procedimento.

Il discorso ha, ovviamente, una portata generale, ma è icasticamente rappresentato dalla vicenda qui presa in esame e sulla quale si continuerà quindi a concentrarsi. Ebbene, nel caso di specie la Procura di Bergamo, anche in virtù del gran numero di esposti e denunce ricevuti, ha correttamente avviato le indagini, potendo e dovendo certamente investigare ad ampio spettro, interessando tutti i soggetti ritenuti potenzialmente responsabili. Tuttavia, una volta conclusi i propri accertamenti, avrebbe dovuto procedere a una valutazione approfondita di ciascuna contestazione e di ogni singolo indagato – nel riserbo che la legge e la deontologia impongono –, coltivando quegli addebiti corroborati da riscontri fattuali e giuridici e abbandonando quelli che invece non avevano trovato tali conferme⁴⁶.

Al contrario, sin dalla sua genesi il procedimento – probabilmente anche a causa della fortissima attenzione mediatica⁴⁷ – si è caratterizzato per la sua elevata spettacolarizzazione⁴⁸, la quale ha senza dubbio accresciuto le profonde aspettative nutri-

⁴⁵ Il riferimento è, evidentemente, all'art. 112 Cost., in virtù del quale l'azione penale è obbligatoria. Trattandosi, tuttavia, di un'imposizione pressoché impossibile da adempiere, soprattutto per ragioni di limitatezza delle risorse, l'assolutezza del principio ha trovato varie forme di mitigazione, come ad esempio tramite l'imposizione di criteri di priorità. Non potendosi qui trattare compiutamente un argomento di tali dimensioni, ci si limita a fare rinvio, anche per gli ulteriori approfondimenti, al volume recentemente dedicato al tema dall'Associazione tra gli studiosi del processo penale, v. AA.VV., *L'obbligatorietà dell'azione penale*, Giuffrè, Milano, 2021, *passim*.

⁴⁶ Il filtro operato dalla richiesta di archiviazione ha peraltro trovato nuova linfa a seguito delle modifiche apportate all'art. 408 c.p.p. nell'ambito della c.d. riforma Cartabia, la quale, come noto, ha richiesto una «ragionevole previsione di condanna» per la prosecuzione dell'azione penale. Cfr. T. RAFARACI, *Archiviazione e udienza preliminare nella riforma Cartabia*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, pp. 160 ss.; E. MARZADURI, *La riforma Cartabia e la ricerca di efficaci filtri predibattimentali: effetti deflattivi e riflessi sugli equilibri complessi del processo penale*, in *Leg. Pen.*, 25 gennaio 2022, spec. pp. 12 ss.; S. DE FLAMMINEIS, *La valutazione dei fatti ai fini dell'archiviazione ovvero dell'esercizio dell'azione penale: poteri e responsabilità del pubblico ministero*, in *Sistema penale*, 22 maggio 2023, pp. 13 ss.

⁴⁷ Lo stillicidio di informazioni sull'avanzamento delle indagini e conclusosi con la clamorosa – ancorché non certo inusuale – diffusione a mezzo stampa del nome dei soggetti indagati, ancora prima che questi fossero informati in via ufficiale, è ben ricordato negli articoli di E. ANTONUCCI, *Le mille contraddizioni dell'indagine sulla gestione della pandemia*, in *Il Foglio*, 2 marzo 2023 e C. CERASA, *Perché l'inchiesta di Bergamo sul Covid è un gran regalo al processo mediatico*, *ivi*, 3 marzo 2023.

⁴⁸ I rapporti e le influenze, spesso nefaste, causati dalla sovraesposizione mediatica, in particolare quando trasmodante in una sorta di celebrazione del processo fuori dalle aule d'udienza, sono da tempo indagati dalla dottrina. Fra i numerosissimi studi sul tema, v. G. CANZIO, *Un'efficace strategia comunicativa degli uffici giudiziari vs. il processo mediatico*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, pp. 1537 ss.; C. CONTI, *La verità processuale nell'era "post Franzese": rappresentazioni mediatiche e scienza del dub-*

te da parte dei familiari delle innumerevoli vittime⁴⁹, le quali si sono poi estrinsecate in una sorta di pressione morale sugli stessi organi inquirenti⁵⁰. Che tale pressione sia stata avvertita e assecondata può darsi per assodato, alla luce delle numerose dichiarazioni con le quali i vertici della Procura hanno illustrato gli obiettivi, anche extra-penal, perseguiti con lo svolgimento delle indagini⁵¹.

In buona sostanza, pare di potersi affermare come i magistrati bergamaschi abbiano travalicato i compiti loro imposti dalla legge, facendosi portatori delle istanze –

bio, in ID. (a cura di), *Processo mediatico e processo penale*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 1 ss.; F.M. IACOVIELLO, *Il processo senza verità*, ivi, pp. 219 ss.; G. GIOSTRA, *Processo penale e mass media*, in *Criminalia*, 2007, pp. 57 ss.; V. MANES, *Giustizia mediatica*, Il Mulino, Bologna, 2022, *passim*; C. MAZZUCATO, *Appunti per una teoria 'dignitosa' del diritto penale a partire dalla restorative justice*, in AA.VV., *Dignità e diritto: prospettive interdisciplinari*, Libellula, Lecce, 2010, p. 121; T. PADOVANI, *Informazione e giustizia penale: dolenti note*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, pp. 689 ss.; C.E. PALIERO, *La maschera e il volto (Percezione sociale del crimine ed "effetti penali" dei media)*, in M. BERTOLINO - G. FORTI (a cura di), *Scritti per Federico Stella*, Jovene, Napoli, 2007, pp. 289 ss. Per un approccio multidisciplinare si vedano anche gli ancora attuali scritti contenuti in G. FORTI - M. BERTOLINO (a cura di), *La televisione del crime*, Vita e Pensiero, Milano, 2005, mentre, per una riflessione operata da parte di un noto giornalista di cronaca giudiziaria, cfr. L. FERRARELLA, *Il "giro della morte": il giornalismo giudiziario tra prassi e norme*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2017, 3, pp. 4 ss.

⁴⁹ Si allude qui alle vittime del Covid-19 e non già alle persone offese dei reati di epidemia e omicidio colposo. In realtà, per quanto permanga, almeno nel senso comune, una certa ambiguità, i concetti di vittima e di persona offesa del reato non sono sovrapponibili, in quanto la prima categoria è più ampia e prescinde dall'effettivo accertamento della commissione di un reato, così come si ricava da quanto previsto dalla Direttiva 2012/29/UE (c.d. *Direttiva vittime*) e, in particolare, dal considerando n. 19. Tale concezione è stata recepita dal nostro legislatore nell'ambito della disciplina della giustizia riparativa e, in particolare, nell'art. 42, co. 1 d. lgs. 150/2022. Per un approfondimento circa la corretta definizione in senso penalistico di vittima, anche alla luce delle indicazioni contenute nella predetta Direttiva, v. G. FORTI - C. MAZZUCATO - A. VISCONTI - S. GIAVAZZI (a cura di), *Victims and Corporations*, Cedam, Padova, 2018 e, in particolare, i contributi di C. MAZZUCATO, *Victims of Corporate Violence in the European Union: Challenges for Criminal Justice and Potentials for European Policy*, spec. pp. 52 ss. e G. DELLA MORTE, *Victims in International Law: an Overview*, pp. 137 ss.

⁵⁰ Nel caso di specie – e come avviene tipicamente in caso di eventi "megalici" – gli stessi organi inquirenti erano parte della medesima comunità colpita, il che – quantomeno a livello di immagine – pare presentare profili di frizione con il necessario rispetto dei requisiti di imparzialità e terzietà richiesti ai magistrati. Tuttavia, salvo che per le ipotesi in cui sia direttamente applicabile l'art. 11 c.p.p., questa evenienza pare pressoché inevitabile, posto che questa delicata situazione non sembra trovare una soluzione ottimale fra quelle previste dal codice di procedura. Sul tema v. anche C. BACCAREDDA BOY, *Intervento*, in AA.VV., *La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità*, Edizioni ETS, Pisa, 2014, p. 55, il quale, pur condividendo le preoccupazioni qui espresse, ritiene comunque preferibile che il procedimento venga celebrato nella sua sede naturale.

⁵¹ Come già ricordato nel par. 1 – v. in particolare nota 3 – lo stesso Procuratore ha in diverse occasioni affermato che gli accertamenti effettuati sono stati rivolti anche allo scopo di «soddisfare la sete di verità della popolazione», di raccogliere materiali necessari per valutazioni «scientifiche, epidemiologiche, di sanità pubblica, sociologiche, amministrative», nonché per fare in modo che «la gente sappia quello che è successo».

soprattutto emotive – delle vittime⁵², così perdendo di vista quello che è e deve rimanere l'obiettivo primario del procedimento penale, ossia – sia consentito ripeterlo – l'accertamento di responsabilità individuali.

Solo la volontà di perseguire una serie di scopi ulteriori può infatti spiegare la scelta di contestare a una pletora di soggetti delle accuse ritenute dagli stessi inquirenti dotate di scarso fondamento⁵³ e dimostratesi poi fragilissime già in occasione del primo vaglio operato da un soggetto terzo⁵⁴. In questo modo, tuttavia, risulta palese come al fine di «tutelare le vittime» sia stato tradito l'obiettivo di «proteggere gli innocenti»⁵⁵.

A ben vedere, questo *modus operandi* – qui particolarmente evidente, ma non certo isolato⁵⁶ – si caratterizza per il fatto di produrre una serie di esiti nefasti non solo per gli indagati, ma anche per le stesse (presunte) persone offese, in quanto alimenta delle false aspettative di giustizia – direttamente proporzionali al grado di spettacolarizzazione del procedimento e al coinvolgimento emotivo delle parti in causa – le quali sono poi immancabilmente destinate a venire disattese non appena la tesi accusatoria non trovi pieno accoglimento in sede giudiziale⁵⁷. E, così, al dolore originario per la

⁵² Nei medesimi termini già G. FIANDACA, *Con l'inchiesta di Bergamo sulla gestione della pandemia inizia una metamorfosi giudiziaria*, cit.

⁵³ Si vedano le dichiarazioni riportate nel par. 1, in particolare in nota 4.

⁵⁴ Pare opportuno ricordare come già la stessa Procura di Brescia abbia effettuato una valutazione antitetica rispetto a quella di Bergamo, richiedendo l'archiviazione per tutti i capi d'accusa.

⁵⁵ La citazione è ovviamente riferita alle illuminanti e ancora calzanti riflessioni operate da Federico Stella e condensate nell'opera *Giustizia e modernità*, il cui sottotitolo è, appunto, *La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*.

⁵⁶ I settori in cui questa distorsione è più evidente sono quelli delle malattie professionali e delle grandi calamità naturali. Particolarmente emblematico il caso dell'esposizione ad amianto, per cui in Italia si è celebrato un numero incalcolabile di procedimenti penali, dando peraltro luogo a uno scenario giurisprudenziale a lungo dominato da irrazionalità e profondissime incertezze, quando la quasi totalità degli altri paesi che si sono trovati ad affrontare tale situazione hanno fatto ricorso, con migliori risultati, agli strumenti offerti dal diritto civile e amministrativo. Sul tema, v. per tutti, T. PADOVANI, *La tragedia collettiva delle morti da amianto e la ricerca di capri espiatori*, in *Riv. it. med. leg.*, 2015, pp. 383 ss.

⁵⁷ Con specifico riferimento alla vicenda qui presa in esame, è emblematico il comunicato emesso il 24 luglio 2023 dall'Associazione dei familiari delle vittime, ove si afferma «[...] noi continueremo nel nostro percorso di denuncia e memoria perché siamo certi che le morti dei nostri cari siano state causate dalle omissioni sia a livello governativo che regionale e speriamo che prima o poi vengano accertate queste responsabilità. Per noi comunque non sono scagionati: restano colpevoli di morti che si potevano evitare». Ancora più drammatico quanto accaduto in occasione della pronuncia della sentenza di primo grado relativa al disastro di Rigopiano del 18 gennaio 2017: a fronte della richiesta accusatoria di condannare ventisei dei trenta imputati – in taluni casi con pene superiori ai dieci anni –, il Tribunale ha invece assolto venticinque soggetti, limitandosi a cinque sole condanne, nessuna delle

sciagura patita si somma quello derivante dal senso di ingiustizia, dall'impressione di aver subito un nuovo pregiudizio, questa volta non cagionato dal fato o da pochi colpevoli, ma – cosa ben peggiore – dalla stessa società di cui si è parte, con l'effetto di creare una frattura incolmabile fra l'individuo e la propria comunità⁵⁸.

A queste ripercussioni di tipo morale si sommano poi spesso quelle più propriamente materiali, derivanti dal non aver opportunamente coltivato altre iniziative giudiziali – quali quelle civilistiche di tipo risarcitorio – che più facilmente avrebbero potuto consentire un qualche ristoro, quantomeno sul piano patrimoniale.

Ecco, quindi, che se al diritto penale non si può rinunciare del tutto, essendo pur sempre astrattamente ipotizzabili delle situazioni connotate da errori marchiani e attribuibili a soggetti ben definiti, a esso deve essere riservato quel ruolo residuale, di *extrema ratio*, che tipicamente connota questa materia e che, ancor più per le ipotesi di gestione di rischi esogeni⁵⁹, deve essere rigorosamente limitato a un ristrettissimo numero di casi e non già nello strumento immancabilmente impiegato per individuare e punire il classico capro espiatorio.

5. Il difficile equilibrio fra tutela delle vittime e protezione degli innocenti

Una volta formulato l'auspicio, non certo innovativo, di un ricorso più misurato al diritto penale, occorre prendere atto del fatto che – allo stato – il nostro ordinamento non è in grado di farsi compiutamente carico dei bisogni delle vittime di disastri ed eventi calamitosi, i quali non si estrinsecano nella mera ristorazione patrimoniale o nell'individuazione e punizione degli (eventuali) colpevoli, ma anche –

quali a pena superiore ai quattro anni, scatenando così una sollevazione da parte dei familiari delle vittime, alcuni dei quali hanno cercato di aggredire fisicamente il Giudice. La notizia è stata ampiamente ripresa dai *media* e sono facilmente accessibili online diverse riprese di quanto accaduto. Per un approfondimento sulla decisione in parola v. D. QUARANTA, *La sentenza sul disastro di Rigopiano: "nessun fiocco di neve, in una valanga, si sente mai responsabile"*, in *Cass. pen.*, 2023, pp. 3083 ss.

⁵⁸ Il rischio di un simile risultato, per le vittime della pandemia, era stato già preconizzato in C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wounds we need a Truth and Reconciliation Commission. Reflections from Lombardy, Italy*, in *European Forum for Restorative Justice*, 2020 e, più di recente, in L. FERRARELLA, *Giustizia che sappia riparare per i caduti della pandemia*, in *Corriere della sera*, 6 marzo 2023 e in *Sistema penale*, 8 marzo 2023. Su un piano più in generale, v. anche F. VIGANÒ, *Diritto penale e diritti della persona*, in C. PIERGALLINI - G. MANNOZZI - C. SOTIS - C. PERINI - M.M. SCOLETTA - F. CONSULICH (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 850.

⁵⁹ Le peculiari difficoltà cui sono chiamati gli agenti tenuti a gestire rischi non direttamente creati, e a cui non ci si può sottrarre, sono state ben illustrate, con specifico riferimento al settore dell'attività di protezione civile, in F. GIUNTA, *Quale colpa per la Protezione civile?*, in *Giust. pen.*, 2016, pp. 125 ss.

e talvolta soprattutto – in bisogni di tipo morale, nella comprensione delle cause e delle condizioni che hanno determinato il verificarsi di tali eventi pregiudizievoli⁶⁰.

Le necessarie risposte, infatti, *non possono* arrivare facendo ricorso al solo processo civile, troppo incentrato sui profili più propriamente patrimoniali⁶¹, ma *non possono e non devono* necessariamente pervenire per il tramite del processo penale, e ciò per svariate ragioni.

Non possono perché nel caso di disastri, emergenze sanitarie, calamità naturali, non è affatto detto che vi sia un colpevole o, comunque, che si possa pervenire all'individuazione di un colpevole oltre ogni ragionevole dubbio⁶²; perché il procedimento ha lo scopo precipuo di accertare eventuali responsabilità personali e non rappresenta, se non incidentalmente, la sede ove individuare le origini profonde di fenomeni complessi, gli errori organizzativi, le responsabilità metaindividuali⁶³; perché la presenza di un numero significativo di vittime che diventino parti del processo ne ostacola, talvolta in maniera definitiva, la sua stessa celebrazione⁶⁴. *Non devono*, per-

⁶⁰ Questa condizione, che accomuna le vittime di qualsiasi reato, si pone in termini peculiari laddove l'evento pregiudizievole abbia origine naturale o comunque indipendente dalla condotta del reo e questi abbia fallito nell'impedire il verificarsi delle conseguenze negative, così tradendo la fiducia che era stata posta nei suoi confronti. Particolarmente emblematici, da questo punto di vista, il settore degli errori sanitari e della protezione civile. Con specifico riferimento al primo ambito, v. C. MAZZUCATO - A. VISCONTI, *Dalla medicina narrativa alla giustizia riparativa in ambito sanitario: un progetto "integrato" di prevenzione delle pratiche difensive e di risposta alla colpa medica*, in *Riv. it. med. leg.*, 2014, pp. 847 ss.; F. D'ALESSANDRO, *Contributi del diritto alla riduzione della medicina difensiva*, in *Riv. it. med. leg.*, 2014, p. 935; G. FORTI - M. CATINO - F. D'ALESSANDRO - C. MAZZUCATO - G. VARRASO (a cura di), *Il problema della medicina difensiva*, Edizioni ETS, Pisa, 2010, p. 90. Per quanto concerne il secondo, v. per tutti G. CANZIO, *Intervento*, in AA.VV., *La Protezione civile nella società del rischio. La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa*, cit., p. 74, il quale ricorda in prima persona le necessità espresse dalle vittime del sisma che colpì L'Aquila nel 2009. Per un approfondimento di carattere generale circa il senso di "tradimento" conseguente alla commissione di un reato, v. A. CERETTI, *Mediazione penale e giustizia. In-contrare una norma*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, III, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 793 ss.; ID., *Vita offesa, lotta per il riconoscimento e mediazione*, in F. SCAPARRO (a cura di), *Il coraggio di mediare. Contesti, teorie e pratiche di risoluzione alternative delle controversie*, Guerini e associati, Milano, 2001, pp. 57 ss.

⁶¹ Per tutti, A. CERETTI, *Mediazione penale e giustizia*, cit., pp. 718 ss.; C. MAZZUCATO, *Appunti per una teoria 'dignitosa' del diritto penale a partire dalla restorative justice*, cit., p. 153.

⁶² Risulta particolarmente marcato, in questi casi, il rischio di cercare un mero «capro espiatorio organizzativo», sulla cui figura si veda, ampiamente, M. CATINO, *Trovare il colpevole*, cit., spec. pp. 33 ss.

⁶³ Per tutti, v. M. CATINO, *Errori e disastri nei sistemi complessi*, in *Dir. pen. uomo*, 3 febbraio 2020, p. 8 e, nella dottrina penalistica, F. GIUNTA, *Intervento*, in AA.VV., *La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità*, cit., p. 74 e B. SPRICIGO, *Un approccio "responsivo" per le ipotesi di illecito colposo in ambito medico*, in *Riv. it. med. leg.*, 2014, p. 112.

⁶⁴ A tacer d'altro, è evidente come un numero significativo di parti civili – talvolta consistenti in

ché nel procedimento penale vengono in gioco valori di immensa portata⁶⁵ e, per quanto siano degne della massima considerazione le esigenze delle vittime, esse non devono in alcun modo determinare un affievolimento dei diritti e delle garanzie che sono assicurati all'imputato⁶⁶.

A fronte di uno scenario siffatto, proprio riflettendo circa il procedimento relativo alla diffusione dell'epidemia di Covid-19 in Val Seriana e alla scarsa efficacia della risposta punitiva classica, un noto cronista ha auspicato un maggior ricorso alla giustizia riparativa⁶⁷, la quale, com'è noto, è stata una delle più grandi novità introdotte dalla c.d. Riforma Cartabia⁶⁸.

centinaia di soggetti, magari da esaminare singolarmente in sede dibattimentale – aumenti sensibilmente il rischio di prescrizione dei reati.

⁶⁵ Anche in questo caso la riflessione è ampiamente debitrice del pensiero di Stella, v. in particolare, F. STELLA, *Giustizia e modernità*, cit., spec. pp. 194 ss.

⁶⁶ Invero, tale rischio è già paventato da una parte della dottrina come conseguenza della sempre maggiore centralità rivestita dalla vittima nel procedimento penale. Per un maggior approfondimento, v. L. CORNACCHIA, *Vittima e giustizia criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1766; F. GIUNTA, *La giustizia "de-punitiva": contrizione e riconciliazione*, in *disCrimen*, 2 settembre 2023, p. 2; ID., *Ghiribizzi penalistici per colpevoli*, Edizioni ETS, Pisa, 2019, pp. 60 ss.; A. PUGIOTTO, *L'odierno protagonismo della vittima. In dialogo con Tamar Pitch*, in *disCrimen*, 20 febbraio 2019; M. VENTUROLI, *La protezione della vittima del reato quale autonomo scopo del diritto penale*, in R. FLOR (coord.), *Sistema penale e tutela delle vittime tra diritto e giustizia*, Diplap, Milano, 2015, pp. 27 ss. La necessità che il processo penale rimanga il luogo precipuamente investito dell'accertamento di responsabilità individuali e non già quello del riconoscimento delle vittime e dell'ascolto delle loro storie è ribadito anche da C. MAZZUCATO, *Appunti per una teoria 'dignitosa' del diritto penale a partire dalla restorative justice*, cit., p. 125, la quale – nell'ambito di un discorso più articolato di quello qui consentito – ripercorre la celebrazione del procedimento nei confronti di Adolf Eichmann come esempio paradigmatico di commistione dei due piani.

⁶⁷ L. FERRARELLA, *Giustizia che sappia riparare per i caduti della pandemia*, cit.

⁶⁸ Cfr. d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, il cui Titolo IV è dedicato alla *Disciplina organica della giustizia riparativa*. In tal modo, il legislatore è finalmente intervenuto a disciplinare una materia che, sino ad ora, trovava sparuti appigli normativi in varie fonti, ma senza che fosse possibile – almeno per gli individui maggiorenni – darne concreta attuazione. La riforma, per la sua assoluta rilevanza di sistema, è stata oggetto di una mole di commenti difficilmente governabile e di cui non si può qui dare compiutamente conto. Sia quindi consentito limitarsi a ricordare gli scritti di G. MANNOZZI - L. RISICATO - F. PALAZZO, *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale. Gli effetti trasformativi della disciplina organica in materia di giustizia riparativa*, in *Giur. it.*, 2023, pp. 955 ss.; G. DE FRANCESCO, *Giustizia riparativa: uno sguardo dal ponte*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, pp. 643 ss.; G. MANNOZZI, *La giustizia riparativa: brevi note su contesto, disciplina ed effetti trasformativi*, *ivi*, pp. 649 ss.; L. CASTELLANO, *La giustizia riparativa*, *ivi*, pp. 659 ss.; C. PERINI, *Prime note sulla disciplina organica della giustizia riparativa: "infrastrutture" e raccordi di sistema*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, pp. 97 ss.; E. MATTEVI, *La giustizia riparativa: disciplina organica e nuove intersezioni con il sistema penale*, in D. CASTRONUOVO - M. DONINI - E.M. MANCUSO - G. VARRASO (a cura di), *Riforma Cartabia: la nuova giustizia penale*, Cedam, Padova, 2023, pp. 233 ss.; L. PARLATO, *La giustizia riparativa: i nuovi e molteplici incroci con il rito penale*, *ivi*, pp. 268 ss. Per un inquadramento generale della giustizia riparativa, nel-

Si tratta, senza dubbio, di una proposta ragionevole, che muove verso la giusta direzione e che tuttavia, tenuto conto dell'assetto normativo vigente, merita di essere ulteriormente affinata, laddove voglia ambire ad affrontare compiutamente i vari problemi cui si è sin qui accennato. Difatti, com'è stato immediatamente rilevato da parte della dottrina più accorta, il legislatore della riforma ha accolto una «concezione debole»⁶⁹ della giustizia riparativa, in quanto essa è stata strutturata non già come uno strumento autonomo o alternativo al procedimento penale classico, bensì come un suo complemento⁷⁰. In tal modo, nonostante una serie di cautele, anche terminologiche⁷¹, che sono state previste dal d. lgs. 150/2022⁷², tale strumento risulta oggi eccessivamente dipendente e influenzato dalla vicenda penale, come si evince anche dalla circostanza che esso sia attivabile solo in presenza di un procedimento (in corso o concluso)⁷³, oltre che dal timore che la partecipazione alla mediazione possa pregiudicare la posizione dell'imputato, di fatto implicando una sua qualche responsabilità in quanto accaduto⁷⁴.

le sue varie declinazioni, resta imprescindibile il rinvio a G. MANNOZZI, *La giustizia senza spada*, Giuffrè, Milano, 2003 e a G. MANNOZZI - G.A. LODIGIANI (a cura di), *Giustizia riparativa. Ricostruire legami, ricostruire persone*, Il Mulino, Bologna, 2015. Per una plastica dimostrazione delle potenzialità riconciliatrici della *restorative justice*, v. G. BERTAGNA - A. CERETTI - C. MAZZUCATO, *Il libro dell'incontro. Vittime e responsabili della lotta armata a confronto*, Il Saggiatore, Milano, 2015.

⁶⁹ Così, testualmente, F. GIUNTA, *La giustizia "de-punitiva"*, cit., p. 5.

⁷⁰ Fra gli altri, v. F. GIUNTA, *La giustizia "de-punitiva"*, cit., p. 5; G. MANNOZZI, *La giustizia riparativa*, cit., p. 652; F. PARISI, *Giustizia riparativa e sistema penale nel decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150. Parte I. Disciplina organica e aspetti di diritto sostanziale*, in *Sist. penale*, 27 febbraio 2023, pp. 15 ss.; C. PERINI, *Prime note sulla disciplina organica della giustizia riparativa*, cit., p. 105.

⁷¹ Cfr. in particolare l'art. 42, co. 1, lett. c) d. lgs. 150/2022, il quale, in luogo di autore del reato, adotta la più prudente locuzione «persona indicata come autore dell'offesa».

⁷² Si vedano, in particolare, gli artt. 50, 51 e 52 d. lgs. 150/2022 in materia di riservatezza, inutilizzabilità e tutela del segreto, nonché l'art. 58, co. 2, sull'eventuale fallimento della mediazione.

⁷³ L'unica eccezione, prevista dall'art. 44, co. 3 d. lgs. 150/2022, si ha per i delitti perseguibili a querela, in cui l'accesso ai programmi può avvenire prima che la stessa sia presentata.

⁷⁴ Proprio in virtù della possibilità incompatibilità con la presunzione di non colpevolezza taluni autori hanno ritenuto che l'attivazione della *restorative justice* – per come attualmente disciplinata – andrebbe relegata alla sola fase esecutiva. Particolarmente critici, sul tema, O. MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in *Arch. pen.*, 2022, 2, p. 26; ID., *Sub art. 129-bis c.p.p.*, in A. GIARDA - G. SPANGHER (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, Ipsoa, Milano, 2023, pp. 1969 ss. e L. ZILLETTI, *Nella giustizia riparativa di Cartabia insidie che destano allarme*, in *Il dubbio*, 28 agosto 2022. In termini più sfumati, v. anche F. GIUNTA, *La giustizia "de-punitiva"*, cit., p. 7. Tale preoccupazione non è condivisa da altra parte della dottrina, la quale, in modo forse ottimistico, valorizza una serie di elementi pur presenti nel testo di legge – fra cui gli artt. 43 e 58 d. lgs. 150/2022 – dei quali occorrerà tuttavia valutare l'effettiva influenza in concreto. Per questo secondo orientamento, v. per tutti, P. MAGGIO, *Giustizia riparativa e sistema penale nel decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150. Parte II. "Disciplina organica" e aspetti di diritto processuale*, in

Tralasciando, in questa sede, i pur non trascurabili dubbi circa la compatibilità di una simile scelta con il rispetto della presunzione di innocenza, quel che qui si vuole evidenziare sono i limiti del modello di *restorative justice* delineato dalla riforma, laddove la si voglia impiegare per gestire le conseguenze giuridiche e sociali di disastri rilevanti e grandi calamità⁷⁵. In particolare, proprio la necessità che vi sia un soggetto indagato (o imputato) può rappresentare un primo elemento critico, in quanto è noto come tali eventi abbiano spesso origini estremamente complesse, plurifattoriali e sistemiche e debbano pressoché immancabilmente essere fronteggiate da un sistema articolato e coordinato di attori, spesso appartenenti a diversi enti o istituzioni e talvolta operanti in differenti momenti⁷⁶. A fronte di uno scenario siffatto, non è affatto detto che si possa chiaramente individuare un soggetto penalmente responsabile o che colui che è stato indagato sia effettivamente la persona corretta, essendo pur sempre presente il rischio di incorrere nel classico capro espiatorio⁷⁷. Ecco, quindi, che la natura ac-

Sist. penale, 27 febbraio 2023, pp. 24 ss.; A. PRESUTTI, *La giustizia riparativa alla prova del giusto processo penale*, in *Sist. penale*, 27 giugno 2023, pp. 11 ss.

⁷⁵ Ciò, a maggior ragione, ove si tenga conto del fatto che la risposta approntata dal nostro ordinamento, in caso di eventi infausti, è conformata al modello della c.d. *blame culture*, la quale stigmatizza e punisce gli errori dei singoli, senza indagarne le origini situazionali e organizzative, il che comporta, fra l'altro, una forte ritrosia al disvelamento delle condotte inadeguate per il timore di incappare in conseguenze negative. Sul tema, anche per i necessari riferimenti bibliografici, v. M. CATINO, *Errori e disastri nei sistemi complessi*, cit., pp. 8 ss.; ID., *Miopia organizzativa. Problemi di razionalità e previsione nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 151 ss.; ID., *Da Chernobyl a Linate. Incidente tecnologici o errori organizzativi?*, Mondadori, Milano, 2008, *passim*. Nella dottrina penalistica, v. per tutti M. CAPUTO, *Colpa penale del medico e sicurezza delle cure*, cit., pp. 163 ss.; C. MAZZUCATO, *Come lanterne nel buio. La facoltà di giudizio alla prova*, in G. FORTI (a cura di), *Le regole e la vita*, cit., pp. 50 ss.

⁷⁶ Si tratta di una serie di situazioni che si pongono sul crinale fra le ipotesi di responsabilità personale e l'ampio settore delle «sciagure provocate da molte mani» magistralmente descritte in J. SHKLAR, *I volti dell'ingiustizia. Iniquità o cattiva sorte*, Feltrinelli, Milano, 2000, p. 76.

⁷⁷ Per quanto concerne le difficoltà correlate alla corretta individuazione delle responsabilità in contesti caratterizzati dalla compresenza di molteplici attori, una menzione particolare dev'essere rivolta agli scritti dedicati al tema da Alberto Gargani, fra cui, limitandosi ai più recenti, A. GARGANI, *Impedimento plurisoggettivo dell'offesa*, Pisa University Press, Pisa, 2022, *passim*; ID., *Posizioni di garanzia nelle organizzazioni complesse: problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2017, pp. 508 ss. Per quanto concerne la gestione di eventi calamitosi, il tema dell'individuazione dei soggetti responsabili si è presentato in modo particolarmente evidente con riferimento agli appartenenti al Servizio Nazionale della Protezione Civile, su cui si vedano i contributi di C. VALBONESI, *Le posizioni d'obbligo penalmente rilevanti nel contesto della Protezione Civile*, in *Arch. pen.*, 2021, 1, spec. pp. 4 ss.; A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali? La problematica posizione di garanzia posta a carico dei titolari di funzioni di protezione civile*, in *Leg. pen.*, 6 novembre 2015; S. DOVERE, *Protezione civile, sanità e aviazione civile: il rischio penale tra presente e futuro*, cit., pp. 84 ss.; A. PASTORE, *Intervento*, in AA.VV., *La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie*,

cessoria della giustizia riparativa a quella penale può essere fatale, in quanto potrà talvolta accadere che si proceda contro ignoti o che l'indagato respinga fermamente gli addebiti – ritenendo magari di essere chiamato a rispondere esclusivamente per errori o mancanze altrui – o, ancora, che questo cerchi di definire nel modo più veloce possibile la propria posizione⁷⁸. Ebbene, è evidente come tali circostanze ostino o, comunque, mal si conciliano con i tempi – non necessariamente celeri – e le modalità di svolgimento dei programmi riparatori, ove è pur sempre necessario che l'accusato sia pronto ad aprirsi e ad assumersi una qualche forma di responsabilità per quanto accaduto⁷⁹, senza peraltro poter sperare di andare così esente da pena⁸⁰.

Da una diversa prospettiva, anche un numero eccessivo di persone interessate dall'evento calamitoso – come appunto per l'epidemia in Val Seriana o come può accadere in caso di eventi meteorologici estremi o grandi disastri – può rappresentare un ulteriore ostacolo rispetto all'effettiva possibilità di usufruire degli strumenti offerti dalla *restorative justice*, che – per come attualmente disciplinati – paiono maggiormente idonei a gestire un numero limitato di parti, anziché intere comunità⁸¹.

responsabilità, cit., p. 35, oltre che, volendo, D. AMATO, *Diritto penale delle calamità naturali*, in *Diritto on line Treccani - Approfondimenti Enciclopedici*, 2019, par. 3.

⁷⁸ Ciò in quanto, come si è già ricordato, la stessa sottoposizione a un procedimento penale costituisce già di per sé una sorta di pena per il soggetto accusato. Sul punto si rinvia agli scritti già citati nel par. 1, nota 10.

⁷⁹ Con ciò non si intende, ovviamente, un'ammissione di colpevolezza, bensì si allude alla necessità che il presunto autore del reato sia disponibile ad assecondare quel bisogno di verità promanante dalla vittima, il che potrebbe essere ostacolato – nonostante l'incomunicabilità dei due "procedimenti" – dalle modalità di difesa adottate in sede penale. Per un approfondimento sull'importanza del dialogo fra le parti nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa si veda L. EUSEBI, *Dirsi qualcosa di vero dopo il reato: un obiettivo rilevante per l'ordinamento giuridico?*, in *Criminalia*, 2010, pp. 637 ss. e, più di recente, F. GIUNTA, *La giustizia "de-punitiva"*, cit., pp. 6 ss.

⁸⁰ L'unica ipotesi, peraltro limitata a reati di non particolare gravità, di reale *diversion* consisteva nella proposta elaborata dalla Commissione Lattanzi di "archiviazione meritata" la quale, tuttavia, non è stata accolta dal legislatore. Nell'assetto normativo vigente l'esito positivo del percorso riparativo potrà pertanto essere valutato esclusivamente quale circostanza attenuante *ex art. 62, co. 1, n. 6 c.p.*, ai fini della determinazione della pena *ex art. 133 c.p.* e della sospensione della stessa, *ex art. 163 c.p.* o, ancora, come ipotesi di remissione tacita di querela *ex art. 152, co. 2 c.p.* Per una disamina più approfondita, v. G. MANNOZZI, *La giustizia riparativa*, cit., p. 656; F. PARISI, *Giustizia riparativa e sistema penale nel decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 9. Circa la proposta relativa alla "archiviazione meritata", v. M. GIALUZ, *L'"archiviazione meritata" come terza via tra archiviazione ed esercizio dell'azione penale*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, 2, pp. 16 ss.; FE. MAZZACUVA, *La giustizia penale inter pares: logiche di scambio e percorsi di incontro. Uno studio a partire dalla "riforma Cartabia"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 705.

⁸¹ Nonostante l'art. 45 d. lgs. 150/2022 ammetta la partecipazione ai programmi di giustizia riparativa di un novero di soggetti alquanto ampio e l'art. 53 d. lgs. 150/2022 comprenda la presenza di attività aperte a una pluralità di soggetti interessati, non v'è chi non veda come a un maggior numero di

In definitiva, pare di potersi affermare come nemmeno il modello di giustizia riparativa introdotto con la riforma Cartabia, per quanto utile, offra le soluzioni che qui si cercano. Occorrerebbe, a tal proposito, una presa di coraggio da parte del legislatore, il quale accetti, almeno per gli eventi calamitosi caratterizzati da responsabilità diffuse e innescati da errori sistemici e non già da clamorose sviste individuali, una drastica riduzione del ricorso al diritto penale⁸², favorendo l'adozione di una serie di strumenti alternativi⁸³. Fra questi – quantomeno per le sciagure di maggiore rilievo, ove sia interessato un numero significativo di persone o che abbiano cagionato danni ingenti – l'obiettivo di fare chiarezza su quanto accaduto, stabilendo una verità condivisa e accettata da tutti gli interessati⁸⁴, potrebbe essere affidato a commissioni

partecipanti corrisponda, inevitabilmente, una minor riservatezza, il che acuisce ulteriormente il problema della possibile conflittualità fra il desiderio di instaurare in ambito riparativo un dialogo aperto e franco sull'accaduto e la necessità di difendersi in sede processuale, se del caso anche negando recisamente il proprio coinvolgimento nella vicenda. Una situazione differente potrebbe invece verificarsi laddove l'esito positivo del programma di giustizia riparativa potesse condurre all'estinzione del reato o, quantomeno, in caso di condanna, all'adozione di un approccio non punitivo ma responsivo, così come teorizzato dalla *responsive regulation*, su cui v. J. BRAITHWAITE, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford University Press, New York, 2002 e, nella dottrina nazionale, C. MAZZUCATO - A. VISCONTI, *Dalla medicina narrativa alla giustizia riparativa in ambito sanitario*, cit., pp. 847 ss.; C. MAZZUCATO, *Appunti per una teoria 'dignitosa' del diritto penale a partire dalla restorative justice*, cit., pp. 135 ss.; B. SPRICIGO, *Un approccio "responsivo" per le ipotesi di illecito colposo in ambito medico*, cit., pp. 107 ss.

⁸² Come si è già anticipato, ragioni logiche e giuridiche impongono, in presenza di eventi di siffatta gravità, l'apertura di un procedimento penale, che tuttavia dovrebbe limitarsi a verificare se siano stati commessi gravi errori da parte di soggetti chiaramente tenuti a fronteggiare l'emergenza. Tali accertamenti dovrebbero essere condotti in tempi ragionevoli, limitando le iscrizioni nel registro degli indagati ai casi in cui ciò sia effettivamente necessario e, comunque, senza che tale informazione venga indebitamente propalata ai *media*. Esula dagli obiettivi del presente scritto una disamina approfondita dei criteri in virtù dei quali l'agente dovrebbe continuare a rispondere penalmente per i propri errori, sui quali sia consentito rinviare alle considerazioni già espresse in D. AMATO, *Attività di protezione civile e responsabilità penale: criticità attuali e prospettive di riforma*, in *Criminalia*, 2015, spec. pp. 409 ss.

⁸³ Particolarmente interessante, da questo punto di vista, la proposta formulata in dottrina di introdurre una forma di responsabilità penale diretta dell'ente che prescinda dal compimento di un reato da parte di una persona fisica, sulla quale v. F. D'ALESSANDRO, *Le vittime vulnerabili all'epoca del coronavirus*, in G. FORTI (a cura di), *Le regole e la vita*, cit., pp. 105 ss. Sul tema, per la dovizia di ulteriori riferimenti, anche comparatistici, si veda inoltre M. CAPUTO, *Malpractice, carenze organizzative e responsabilità degli enti. Quale ruolo per il diritto penale delle persone giuridiche?*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, pp. 1363 ss.

⁸⁴ Ciò avrebbe anche il vantaggio di evitare ricostruzioni eccessivamente personali e falsate degli eventi, pericolo quantomai concreto e oggi esemplificato da quanto sta succedendo con riferimento al periodo pandemico, la cui memoria storica è tutt'altro che condivisa e oggetto di distorsioni significative. Il tema è stato oggetto di un editoriale (*How our memories of COVID-19 are biased – and why it*

para-giudiziali, istituite con legge ordinaria, prive di poteri punitivi e composte da soggetti indipendenti, di comprovata esperienza e affidabilità e riconosciuti come tali da tutte le parti coinvolte⁸⁵. A esse spetterebbe il compito di ricostruire i fatti, anche attraverso l'audizione e l'incontro dei soggetti tenuti a gestire e prevenire gli eventi avversi e le vittime o, quantomeno, gli esponenti delle comunità colpite, al fine di imparare dagli errori commessi e migliorare il sistema affinché sia maggiormente pronto in futuro ad affrontare tali sfide.

In ogni caso, un maggior rilievo dovrebbe poi essere attribuito agli strumenti offerti dalla giustizia riparativa intesa nella sua versione "forte" e "depunitiva"⁸⁶, interamente volta alla riconciliazione fra le parti e alla riparazione dell'offesa, in una cornice alternativa, anziché subalterna al procedimento penale e che possa prescindere dalla commissione di un fatto costituente reato.

Infine, il sostegno alle vittime dovrebbe estrinsecarsi in un approccio ad ampio spettro, garantendo, per quanto concerne gli aspetti immateriali, accesso gratuito a sostegni di tipo psicologico, volti a superare i traumi subiti⁸⁷ e, per quelli materiali, forme immediate di sostegno economico, eventualmente anticipato dallo Stato e cui faccia seguito, ove possibile, un vero e proprio risarcimento da parte dei soggetti ci-

matters), pubblicato su *Nature* il 14 novembre 2023, ben analizzato in E. TOGNOTTI, *Il Covid e la memoria annebbiata*, in *La Stampa*, 16 novembre 2023.

⁸⁵ Una simile soluzione era già stata auspicata, con riferimento alle responsabilità correlate alla gestione della pandemia da Covid-19, in C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wounds we need a Truth and Reconciliation Commission*, cit., la quale prendeva a modello la sudafricana *Truth and Reconciliation Commission*. In termini assimilabili, seppur riferiti più alla gestione degli errori in sanità che a quelle delle responsabilità dei vertici politici e amministrativi coinvolti nell'emergenza pandemica, anche G. LOSAPPIO, *Responsabilità penale del medico, epidemia da "Covid19" e scelte tragiche (nel prisma degli emendamenti alla legge di conversione del d.l. "Cura Italia")*, in *Giur. pen.*, 2020, 4, p. 15; E. MATTEVI, *Giustizia riparativa e pandemia. Spunti di riflessione con particolare riferimento al contenzioso in ambito sanitario*, in *Leg. pen.*, 22 settembre 2021, p. 28. Non pare invece possano assolvere a tale compito le commissioni d'inchiesta parlamentari, essendo spesso espressione della contingente visione politica del momento e oggetto di accece conflittualità, come peraltro recentemente dimostrato dalle polemiche sollevate dall'imminente istituzione di una commissione incaricata proprio della disamina della gestione del Covid nel nostro Paese.

⁸⁶ La terminologia qui impiegata è ripresa da F. GIUNTA, *La giustizia "de-punitiva"*, cit., p. 4. Tale modello di giustizia riparativa è anche definito della "alternatività" (rispetto al modello penale classico). Sul tema, anche per gli ulteriori riferimenti, v. G. MANNOZZI, *Giustizia riparativa*, in *Enc. Dir., Annali*, X, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 468 ss.

⁸⁷ Un esempio virtuoso di un simile approccio, per quanto concerne più direttamente gli aspetti correlati alla salute fisica e mentale, è rappresentato dall'Unità Interaziendale Funzionale Mesotelioma di Alessandria e Casale Monferrato, sul quale v. M. LIA - F. GROSSO - A. MACONI, *L'importanza del networking nella cura delle vittime di corporate violence: l'esperienza dell'Unità Interaziendale Funzionale Mesotelioma (UFIM) di Alessandria e Casale Monferrato*, in *Riv. it. med. leg.*, 2019, pp. 1047 ss.

vilisticamente responsabili⁸⁸ o, laddove non individuati o incapienti, quantomeno un indennizzo posto a carico della fiscalità generale⁸⁹.

Si tratta di un programma ambizioso e di non facile realizzazione, ma che potrebbe finalmente contribuire a riconoscere i diritti delle vittime di disastri ed eventi calamitosi, senza pregiudicare quelli dei soggetti chiamati all'arduo compito di gestirli e limitarne gli effetti pregiudizievoli.

⁸⁸ Anche nelle ipotesi qui prese in esame, di eventi per i quali si tende a escludere una forma di rimproverabilità penale, potrà pur sempre darsi, in virtù delle diverse regole ascrittive della responsabilità, che si possa individuare un soggetto, persona fisica o giuridica, civilisticamente responsabile per l'accaduto.

⁸⁹ Un modello analogo è ricordato da T. PADOVANI, *La tragedia collettiva delle morti da amianto e la ricerca di capi espiatori*, cit., p. 384, con riferimento alla gestione delle vittime dell'amianto operata da altri paesi che si sono trovati ad affrontare questa delicata tematica, senza ricorrere al diritto penale.