

DAVIDE AMATO

ATTIVITÀ DI PROTEZIONE CIVILE E RESPONSABILITÀ PENALE:
CRITICITÀ ATTUALI E PROSPETTIVE DI RIFORMA

SOMMARIO: 1. Il controllo penale sull'attività di protezione civile e la diffusione di comportamenti difensivi. – 2. Alle origini della *ipercriminalizzazione* dell'attività di protezione civile. – 2.1. Una crescente pretesa di sicurezza. – 2.2. La risposta dell'ordinamento: la (non) gestione del rischio e il ruolo del diritto penale. – 3. La valutazione penale dell'attività di protezione civile: il regno dell'incertezza. – 4. La valutazione giudiziale dell'attività di protezione civile: il caso *Sarno*. – 4.1 (segue...): il caso *Grandi Rischi*. – 5. Criticità attuali. – 6. Prospettive di riforma.

1. *Il controllo penale sull'attività di protezione civile
e la diffusione di comportamenti difensivi*

Il sistema di protezione civile che l'Italia ha saputo creare, a partire dai primi anni '90 del secolo scorso, ha rappresentato una delle più felici intuizioni della storia repubblicana. Forte di una pluridecennale esperienza in materia di disastri e calamità varie, il legislatore ha dato vita a una struttura polifunzionale, incaricata non solo della gestione dei soccorsi *post* evento, ma soprattutto della *previsione* e *prevenzione* dei vari tipi di rischi¹.

Il risultato è stato senza dubbio positivo, come dimostrano le numerose occasioni in cui la Protezione civile ha dato buona prova di sé nel corso degli anni, gli attestati di stima ricevuti da parte di importanti organismi e istituzioni internazionali – quali l'OCSE² e l'ONU³ – nonché l'essere divenuta un vero e proprio modello di riferimento per numerosi altri Paesi⁴.

¹ Non è possibile svolgere in questa sede una ricostruzione dettagliata della storia della moderna protezione civile e dei compiti che le sono stati affidati. Per una ricognizione essenziale si vedano F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile, profili costituzionali e amministrativi, riflessi penali*, Milano, 2007, pp. 5 ss., pp. 31 ss.; V. PEPE, *Governo del territorio e valori costituzionali. La protezione civile in Italia e in Francia*, Padova, 2009, pp. 43 ss.; M. FURIOZZI, *La protezione civile in Italia e all'estero. Storia e organizzazione*, Firenze, 2010, pp. 65 ss.

² OECD, *Review of the Italian National Civil Protection System*, 2010, p. 76.

³ Si veda, in particolare, UNISDR, *The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe*, 2009, p. 23.

⁴ L'Italia è attualmente impegnata in numerosi progetti all'estero. L'elenco è consultabile sul sito del Dipartimento della Protezione Civile all'indirizzo http://www.protezionecivile.gov.it/-jcms/it/dossier.wp?frame5_item=2.

Per quanto l'organizzazione in parola sia stata, e rimanga ancora oggi, una delle migliori espressioni dell'apparato pubblico italiano, negli ultimi anni è emerso sempre più chiaramente un fenomeno che – almeno apparentemente – sembrerebbe contraddire tale affermazione. Si allude al fatto che il numero di procedimenti penali aventi a oggetto la correttezza dell'attività di previsione, prevenzione e gestione degli eventi calamitosi sia in vertiginoso aumento. Più in particolare, una recente ricerca ha permesso di appurare come fra il 1992⁵ e il 2005 i procedimenti penali relativi all'attività in questione fossero estremamente rari, al punto da contarne solo sette in ben tredici anni⁶. Inoltre, all'epoca il numero di operatori di protezione civile coinvolti in un procedimento penale si è mantenuto estremamente esiguo e nessuno di essi è stato condannato a titolo definitivo⁷.

Un primo segnale di cambiamento si è avvertito nel 2006, in occasione dell'alluvione di Vibo Valentia del 3 luglio, allorquando per la prima volta è stata contestata a un operatore l'erronea previsione di un evento calamitoso e l'omesso impedimento delle morti di alcune persone rimaste coinvolte in tale fenomeno⁸.

È a partire dal 2008, però, che l'intervento della magistratura a seguito di calamità naturali si è fatto sempre più evidente, con una vera e propria *escalation* di nuove indagini e procedimenti penali relativi alle più diverse attività di protezione civile. Difatti, nel periodo compreso fra il 2008 e il 2015 si sono avuti oltre cinquanta eventi climatici avversi ai quali ha fatto seguito l'apertura di (almeno) un procedimento penale, in cui risultano complessivamente indagati oltre un centinaio di amministratori e funzionari pubblici, tecnici, operatori e scienziati⁹.

⁵ Si tenga presente come il 1992 sia l'anno dell'entrata in vigore della legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile (Legge 24 febbraio 1992, n. 225).

⁶ I dati sono tratti da uno studio condotto da Fondazione CIMA, i cui risultati sono consultabili in M. ALTAMURA-L. FERRARIS, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, Pisa, 2014, pp. 23 ss.; M. ALTAMURA-L. FERRARIS, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma"*, in corso di stampa.

⁷ La vicenda giudiziaria di maggior rilievo, in tale periodo, è stata quella relativa all'alluvione verificatasi in Piemonte nel 1994, nella quale l'allora Prefetto di Cuneo è stato imputato per non aver impedito la morte di alcune persone investite dalle acque mentre erano alla guida delle proprie automobili. A fronte delle sentenze di condanna da parte del Tribunale (Trib. Alba, 19 luglio 1997, imp. Scialò, in *Dir. pen. proc.*, 1998, pp. 1008 ss., con nota di S. CORBETTA, *La responsabilità del Prefetto in caso di inondazione colposa*, pp. 1013 ss.) e della Corte d'Appello (Corte App. Torino, 9 giugno 2000), la Cassazione (Cass. pen., sez. IV, 10 luglio 2001, n. 33577, in *Cass. pen.*, 2002, pp. 3457 ss.) ha disposto l'annullamento con rinvio della decisione e la vicenda si è infine conclusa a seguito del decorso dei termini di prescrizione.

⁸ Tribunale di Vibo Valentia, ufficio G.I.P., 5 novembre 2009, n. 76.

⁹ I dati qui menzionati sono tratti da M. ALTAMURA-L. FERRARIS, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., pp. 23 ss. e M. ALTAMURA-L. FERRARIS, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma"*, in corso di stampa.

In aggiunta a tale dato, che di per sé potrebbe essere considerato non particolarmente rilevante¹⁰, si deve tenere conto di come negli ultimi anni siano state pronunciate alcune sentenze di condanna, nei confronti di soggetti coinvolti a vario titolo in quest'attività, che hanno suscitato non poche perplessità¹¹.

Ciò posto, si deve a questo punto considerare come il controllo giudiziale sull'operato della Protezione civile – per quanto doveroso –, per la capillarità e la severità che è venuto assumendo via via nel corso degli ultimi anni, abbia cagionato degli indubbi risvolti negativi sul buon funzionamento del Sistema. Difatti, al pari di quanto già da tempo avvenuto in altri settori, quale quello medico¹², si è osservato come gli operatori, nell'espletamento dei propri compiti, siano ormai influenzati dal rischio di incorrere in conseguenze di tipo legale¹³. In particolare, fra le varie attività svolte, quella maggiormente soggetta a risentire di questo fenomeno è senza dubbio quella di previsione degli eventi avversi, poiché più delle altre è esposta all'incertezza scientifica e ai limiti di fallibilità della scienza e della tecnologia. Ecco, allora, che a fronte del rischio di errore nella previsione di un evento, il previsore sarà inevitabilmente spronato ad adottare un atteggiamento di

¹⁰ Si tenga presente, tuttavia, come il semplice coinvolgimento in un procedimento penale sia foriero di gravi ripercussioni negative per il soggetto indagato, quali la gogna mediatica, l'ansia circa il possibile esito della vicenda, la perdita o sospensione dal proprio posto di lavoro, la diminuzione delle possibilità di carriera e, non ultimo, il costo della difesa. Si tratta di un complesso di controindicazioni talmente gravi che è ormai consolidata l'idea che il processo sia già di per sé una pena. La riflessione è stata avanzata da F. CARNELUTTI, *Lezioni sul processo penale*, Roma, 1946, pp. 34-35 e ID., *Pena e processo*, in *Riv. dir. proc.*, 1952, pp. 161 ss., le cui idee sono state poi riprese e ulteriormente sviluppate in modo particolarmente significativo da F. STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, Milano, 2003, pp. 123 ss.

¹¹ Il riferimento è in particolare ai ben noti casi *Sarno* e *Grandi Rischi*, sui quali v. *infra*.

¹² La letteratura in tema di medicina difensiva è ormai innumerevole. Impossibile elencare tutti i contributi editi. Senza alcuna pretesa di esaustività, e limitandosi ai lavori più recenti, si vedano G. FORTI-M. CATINO-F. D'ALESSANDRO-C. MAZZUCATO-G. VARRASO (a cura di), *Il problema della medicina difensiva. Una proposta di riforma in materia di responsabilità penale nell'ambito dell'attività sanitaria e gestione del contenzioso legato al rischio clinico*, Pisa, 2010; R. BARTOLI, *I costi «economico-penalistici» della medicina difensiva*, in *Riv. it. med. leg.*, 2011, pp. 1107 ss.; L. EUSEBI, *Medicina difensiva e diritto penale «criminogeno»*, in *Riv. it. med. leg.*, 2011, pp. 1085 ss.; A. ROIATI, *Medicina difensiva e responsabilità per colpa medica*, in *Riv. it. med. leg.*, 2011, pp. 1125 ss.; G. ROTOLO, *«Medicina difensiva» e giurisprudenza in campo penale: un rapporto controverso*, in *Dir. pen. proc.*, 2012, pp. 1259 ss.; A. VALLINI, *Paternalismo medico, rigorismi penali, medicina difensiva, una sintesi problematica e un azzardo de jure condendo*, in *Riv. it. med. leg.*, 2013, pp. 1 ss.; 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.

¹³ Il tema è stato più volte evidenziato dall'allora Capo Dipartimento della Protezione civile, Franco Gabrielli. Si veda, ad esempio, quanto affermato in F. GABRIELLI, *Intervento al convegno «La Protezione civile nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica»*, Pisa, 2013, p. 3 e ID., *Intervento al convegno «La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità»*, cit., p. 9.

estrema cautela – quando non palesemente di tipo *difensivo* – sovrastimando la portata del fenomeno, poiché in questo caso le conseguenze pregiudizievoli di tale errore saranno patite dall'intera collettività¹⁴. Al contrario, in caso di sottostima (e relativa mancata allerta), qualora dovesse verificarsi un evento avverso, egli potrà essere chiamato a risponderne (anche) penalmente, essendo investito di una posizione di garanzia nei confronti dei beni pregiudicati da tale evento.

Venendo a questo punto all'analisi di quanto sta effettivamente accadendo all'interno del Sistema della protezione civile e prendendo in esame l'attività di previsione degli eventi idro-meteorologici, ossia uno dei settori maggiormente esposti al rischio di conseguenze penali, i dati attualmente disponibili sono eloquenti. Già nel 2011, infatti, uno studio dimostrava come, all'indomani dell'alluvione di Vibo Valentia del 2006 – e del conseguente procedimento penale – il numero di false allerte fosse più che raddoppiato, passando dal 37% del 2006 all'82% del 2007¹⁵. Un generale decadimento nell'accuratezza previsionale del Sistema è stato poi confermato anche da un altro studio, nel quale sono state osservate le previsioni svolte dalle Regioni fra il 2008 e il 2013¹⁶. Sorprendentemente, nonostante il progresso scientifico e le maggiori conoscenze acquisite, quasi tutte le Regioni hanno visto un peggioramento delle proprie *performance*, con un sensibile incremento del numero di false allerte, segno dell'adozione di comportamenti di tipo difensivo.

2. *Alle origini della ipercriminalizzazione dell'attività di protezione civile*

Appurato come il numero di procedimenti penali aventi a oggetto l'attività di protezione civile abbia ormai raggiunto una certa, preoccupante, consistenza, occorre ora indagare le ragioni che hanno contribuito al determinarsi di una situazione siffatta.

Come si avrà modo di illustrare più diffusamente nei paragrafi seguenti, sembra di potersi affermare come il fenomeno in esame sia da ricondursi a taluni atteggiamenti, individuali e collettivi, già da tempo emersi in settori affini e studiati

¹⁴ Fra le conseguenze negative delle "false allerte" vanno annoverati i connessi costi economici, nonché il pericolo che un numero eccessivo di allerte infondate produca il cosiddetto effetto "*al lupo al lupo*", comportando una minore credibilità del Sistema e, in definitiva, la sua perdita di efficacia. Per un maggior approfondimento del tema si vedano M. ALTAMURA-L. FERRARIS-D. MIOZZO-L. MUSSO-F. SICCARDI, *The legal status of Uncertainty*, in *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 2011, p. 802; OECD, *Scientific advice for Policy Making: The Role and Responsibility of Expert Bodies and Individual Scientists*, in *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, 21, 2015, p. 28.

¹⁵ Cfr. M. ALTAMURA-L. FERRARIS-D. MIOZZO-L. MUSSO-F. SICCARDI, *op. cit.*, p. 798.

¹⁶ Cfr. D. MIOZZO, *The Role and Responsibility of Scientists in the Italian Civil Protection*, intervento al *Global Science Forum Workshop*, Berlino, 27-28 febbraio 2014.

da illustri autori, che ne hanno disvelato le origini sociologiche, antropologiche e giuridiche.

Per essere più espliciti, le cause remote della “*ipercriminalizzazione*” dell’attività di protezione civile sarebbero attribuibili – quantomeno – a due diversi fattori: da un lato, l’abbandono di una concezione fatalistica degli incidenti, sostituita da una fiducia senza dubbio eccessiva nel mito del progresso e delle capacità della scienza e delle nuove tecnologie, tale per cui ogni sciagura sarebbe evitabile, mentre i casi di insuccesso sarebbero sempre attribuibili all’errore di taluno, da individuare e punire per aver provocato l’accadimento nefasto. Dall’altro, l’atavica arretratezza, nel nostro ordinamento, di strumenti alternativi al diritto penale, di talché sarebbe ancora estremamente in voga quella «*mania di tutto governare col mezzo dei criminali giudizi*», di cui già si doleva Francesco Carrara a fine ’800¹⁷.

2.1. Una crescente pretesa di sicurezza

Venendo ora all’esame dei singoli fattori responsabili di questo stringente controllo penale sull’attività di protezione civile, la prima questione da affrontare è relativa al modo di rapportarsi della collettività con il rischio.

Senza alcuna pretesa di svolgere in questa sede una disamina dettagliata di un argomento così complesso, si può tuttavia affermare come costituisca un dato ormai assodato il fatto che l’epoca attuale, rispetto anche al recente passato, sia caratterizzata da una sopravvenuta minore tolleranza degli individui rispetto al rischio. Un simile mutamento di paradigma sarebbe attribuibile all’elevato grado di benessere ormai raggiunto da una grande parte della società¹⁸. In buona sostanza, gli agi e l’elevata qualità della vita contemporanea avrebbero fatto emergere una “*coscienza del rischio*” tale per cui la collettività è portata a pretendere sempre maggiori livelli di sicurezza, a prescindere dalle varie fonti e tipi di rischio¹⁹.

Contestualmente a tale mutamento di paradigma, sono mutati altresì i criteri di attribuzione di colpa. Se, ancora fino a una buona parte del secolo scorso, era una

¹⁷ Così in F. CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale*, Lucca, 1871, tratto da T. PADOVANI, *La tragedia collettiva delle morti da amianto e la ricerca di capri espiatori*, in *Riv. it. med. leg.*, 2015, p. 385.

¹⁸ Imprescindibile il riferimento almeno a P. SLOVIC, *The perception of risk*, London, 2000, *passim*. In merito poi alle aspettative create dai progressi della medicina si vedano, nella letteratura penalistica italiana, A.R. DI LANDRO, *La colpa medica negli Stati Uniti e in Italia. Il ruolo del diritto penale e il confronto col sistema civile*, Torino, 2009, pp. 8 ss. e M. CAPUTO, “*Agente modello*” e *responsabilità per colpa in campo sanitario. Problemi e prospettive*, Milano, 2012, pp. 36-37.

¹⁹ Così anche L. SAVADORI-R. RUMIATI, *Nuovi rischi, vecchie paure*, Bologna, 2005, p. 21. In senso analogo pure G. FORTI, *Nuove prospettive sull’imputazione penale “per colpa”: una ricognizione interdisciplinare*, in M. DONINI-R. ORLANDI (a cura di), *Reato colposo e modelli di responsabilità*, Bologna, 2013, p. 98.

pratica comune quella di attribuire al fato o comunque in modo del tutto irrazionale le cause dei fenomeni, l'epoca attuale sarebbe invece caratterizzata dalla spasmodica ricerca di un colpevole²⁰. Detto in altri termini, vi sarebbe oggi una vera e propria resistenza psicologica all'accettazione del caso fortuito, ragion per cui il verificarsi di un evento avverso sarebbe sempre da ricondurre all'errore di qualcuno²¹.

A fronte di un atteggiamento siffatto, e con specifico riferimento al tema in esame, occorre osservare come, paradossalmente, la c.d. "cultura di protezione civile" nel nostro Paese sia ancora estremamente scarsa²². In buona sostanza, si assiste così a un sostanziale disinteresse individuale nei confronti delle calamità naturali e delle fondamentali norme di autoprotezione, mentre si è sviluppata una generalizzata pretesa di tutela da parte dei soggetti pubblici a ciò preposti.

Ecco, quindi, che in presenza di circostanze siffatte, l'eccezionale espansione della sfera di applicazione del diritto (penale) in questo ambito sembra davvero un fenomeno inevitabile²³. D'altronde, non si tratterebbe del primo caso. Basti pensare all'aumento vertiginoso di denunce presentate nei confronti dei medici per casi di malasanita, che sarebbero un sintomo evidente non certo di un "imbarbarimento" delle professioni sanitarie, quanto appunto della diffusa tendenza a individuare sempre e comunque un capro espiatorio²⁴.

2.2. *La risposta dell'ordinamento: la (non) gestione del rischio e il ruolo del diritto penale*

Il secondo fattore che ha contribuito all'"ipercriminalizzazione" dell'attività di protezione civile è riconducibile al modo in cui l'ordinamento governa le varie situazioni di rischio e gestisce i casi d'insuccesso.

²⁰ È inevitabile in questo caso un cenno alle riflessioni di MARY DOUGLAS, *Risk and Blame*, London, 1992; trad. it. *Rischio e colpa*, Bologna, 1996, pp. 33-34, nonché a U. BECK, *Risikogesellschaft-Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, 1986; trad. it. *La Società del rischio*, Roma, 2000, p. 98. Più di recente, nella letteratura penalistica italiana, si veda C. PIERGALLINI, *Il paradigma della colpa nell'età del rischio: prove di resistenza al tipo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 1702.

²¹ Cfr. F. CENTONZE, *La normalità dei disastri tecnologici*, Milano, 2004, p. 36 (e gli ulteriori riferimenti ivi contenuti).

²² Così, fra gli altri, F. GABRIELLI, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica"*, cit., p. 7 e G. CANZIO, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., p. 17.

²³ Non a caso, infatti, si è da più parti affermato che vi sarebbe una strettissima connessione fra la scarsa cultura in materia di protezione civile e l'intolleranza all'errore degli operatori di p.c., che sarebbero così gravati di obblighi di protezione pressoché totale. Cfr. F. GABRIELLI, *Ibid.* e G. FORNASARI-G. INSOLERA, *Scienza, rischi naturali, comunicazione del rischio e responsabilità penale. Il punto di vista del penalista*, in A. AMATO-A. CERASE-F. GALADINI (a cura di), *Terremoti, comunicazione, diritto*, Milano, 2015, p. 9.

²⁴ F. CENTONZE, *La normalità dei disastri tecnologici*, cit., p. 36.

Focalizzando l'attenzione sullo specifico settore in esame²⁵, è necessario evidenziare come in Italia, nonostante una recente inversione di tendenza²⁶, il tema della prevenzione delle calamità abbia sempre riscosso pochissima attenzione. Ciò comporta, con tutta evidenza, come l'onere della gestione degli eventi avversi e della minimizzazione dei danni sia stato posto in capo pressoché integralmente alla Protezione civile, che è stata così investita di compiti e funzioni che esorbitano dalle sue competenze e dalle sue possibilità di intervento.

Tale circostanza ha quindi creato un affidamento senza dubbio eccessivo nei confronti del Sistema, gravandolo di aspettative che ovviamente non possono essere integralmente soddisfatte. Ed è così che – dando piena attuazione alla logica del “capro espiatorio” – al verificarsi di un evento pregiudizievole l'attenzione dei soggetti danneggiati, anziché soffermarsi sulle cause reali, è immediatamente portata a focalizzarsi sull'organizzazione che ne ha tradito la fiducia, chiedendo che venga prontamente individuato e sanzionato un responsabile.

Ecco, però, che quando questa richiesta di giustizia viene a interagire con gli strumenti offerti dal nostro ordinamento giuridico ha luogo quella “miscela esplosiva” che ha dato origine all'esorbitante numero di procedimenti penali in questo ambito. Difatti, è un dato ampiamente acquisito come in questo contesto il ruolo egemone sia svolto dal diritto penale, mentre agli strumenti offerti dal diritto civile e amministrativo è riservato un ruolo estremamente limitato, tant'è che si è efficacemente parlato di «*potenziale inutilizzato*» di queste branche dell'ordinamento²⁷.

²⁵ I limitati spazi che questo scritto consente non permettono di svolgere alcune, pur doverose, considerazioni di carattere più generale circa il modo in cui il nostro legislatore ha storicamente affrontato i “rischi della modernità”. Inevitabile, quindi, il rinvio alle ancora attualissime considerazioni di F. STELLA, *Giustizia e modernità*, cit., *passim* e F. CENTONZE, *La normalità dei disastri tecnologici*, cit., pp. 20 ss. Più di recente anche G. FORTI, *La “chiara luce della verità” e “l'ignoranza del pericolo”*. *Riflessioni penalistiche sul principio di precauzione*, in M. BERTOLINO-G. FORTI (a cura di), *Scritti per Federico Stella*, Napoli, 2007, p. 588.

²⁶ Ci si riferisce, in particolare, alla costituzione, tramite il D.P.C.M. 27 maggio 2014, della *Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche*, nonché ai vari provvedimenti definiti “*Sblocca Italia*” con cui sono state assegnate le risorse necessarie all'apertura dei cantieri per la messa in sicurezza del territorio. Tuttavia, a oggi, tali iniziative non hanno ancora prodotto risultati concreti. Si veda l'interessante inchiesta di G. SALVAGGIULO, *Il labirinto burocratico ferma le opere contro le alluvioni*, in *La Stampa* del 3 novembre 2015.

²⁷ Anche in questo caso il riferimento obbligato è a F. STELLA, *Giustizia e modernità*, cit., p. 100, pp. 481 ss. nonché a F. CENTONZE, *La normalità dei disastri tecnologici*, cit., p. 41 e a F. D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti-soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Milano, 2012, p. 351 (e in particolare nota 22). Per quanto poi la Legge delega n. 67/2014 e i relativi decreti attuativi, prevedano alcune interessanti novità circa l'utilizzo degli strumenti offerti dal diritto civile e amministrativo, essi attengono ad aree del tutto eterogenee rispetto a quella in esame, né hanno una portata tale da mutare le considerazioni che precedono. Per una ricognizione essen-

Concludendo, sul punto, possono così dirsi svelate le ragioni di questo poderoso incremento dei procedimenti nei confronti degli operatori di protezione civile. Si tratta infatti del risultato di due fenomeni distinti, ma strettamente connessi: da un lato l'affannosa ricerca di un colpevole, da parte della collettività, ogniquale volta si verifichi un qualche evento dannoso; dall'altro l'incapacità dello Stato di attuare una seria politica di prevenzione del rischio, gravando di tale onere esclusivamente la Protezione civile, i cui fallimenti vengono poi severamente sanzionati tramite l'uso del diritto penale.

3. *La valutazione penale dell'attività di protezione civile: il regno dell'incertezza*

Attraverso le considerazioni precedenti si è tentato di fornire una prima descrizione del fenomeno in esame, definendone la portata, le possibili cause e le conseguenze pregiudizievoli che esso comporta. È opportuno, a questo punto, soffermarsi a illustrare le caratteristiche della valutazione penale dell'attività di protezione civile, analizzandole prima da un punto di vista teorico e successivamente da quello della concreta applicazione giudiziale.

In via preliminare, è doveroso osservare come vi sia una caratteristica che accomuna la protezione civile e il diritto penale: l'incertezza. Questa, infatti, connota non solo la delicata attività di valutazione e gestione del rischio, ma permea anche taluni tratti distintivi degli illeciti commessi nelle attività in parola, poiché essi sono essenzialmente di tipo colposo e frequentemente vengono realizzati in forma omisiva impropria. Ecco, allora, che, come osservato da attenta dottrina, una tale combinazione offre all'interprete ben poche certezze, poiché dà luogo alla «*figura della culpa in omittendo, che si caratterizza per il massimo livello di rarefazione naturalistica sia sotto il profilo della tipicità che sotto quello della colpevolezza*»²⁸.

Il tema è senza dubbio fra i più complessi dell'intero diritto penale e tentarne una compiuta disamina in questa sede sarebbe senz'altro impossibile, ragion per cui ci si limiterà a qualche telegrafico accenno.

Per quanto concerne l'individuazione dei soggetti investiti di una posizione di garanzia, è risaputo come l'orientamento predominante, tanto in dottrina, quanto in giurisprudenza, al fine di evitare le conseguenze talvolta paradossali connesse all'utilizzo di criteri esclusivamente *formali*, abbia prescelto la teoria c.d. *sostanzialistico/funzionale*, che attribuisce particolare rilevanza all'effettiva presa in carico,

ziale della Legge delega si veda G. MANNOZZI, *Il «legno storto» del sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, pp. 781 ss.

²⁸ Così F. GIUNTA, *Intervento al convegno «La Protezione civile nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica»*, cit., p. 107.

da parte del garante, del bene tutelato. Tuttavia, anche una simile soluzione presenta degli inconvenienti di non poco conto, poiché l'enfaticizzazione di criteri funzionali comporta un rilevante *vulnus* sotto il profilo del rispetto dei principi di tassatività e determinatezza, non consentendo talvolta ai soggetti titolari di tale posizione di avere effettiva contezza degli obblighi assunti con il proprio comportamento²⁹.

Un simile problema è particolarmente acuito nel settore in esame in quanto, oltre alle difficoltà predette, vi è l'ulteriore complicazione rappresentata da una normativa che offre ben poche certezze, dal momento che l'individuazione del garante è direttamente correlata al tipo di evento da affrontare e spesso questo, almeno nella fase iniziale, non è chiaramente definibile³⁰.

A fronte di una situazione siffatta, certamente non facile da governare, si può senza dubbio affermare come le problematiche connesse alla colpa siano perfino superiori.

Si tratta, anche in questo caso, di rilievi ormai ampiamente acquisiti, al punto che già alcuni classici della dottrina d'oltralpe solevano descrivere gli illeciti colposi come fattispecie "aperte", evidenziandone in tal modo i palesi deficit di determinatezza³¹.

Nel tentativo di conferire maggiore compiutezza a tali reati, si è così fatto riferimento alle regole cautelari – e, con esse, alla figura dell'agente modello – attra-

²⁹ Per ovviare – almeno in parte – a tale problema, si è così auspicato l'utilizzo di un criterio c.d. *misto* che valorizzi sia la fonte formale dell'obbligo di garanzia, sia l'effettiva presa in carico del bene protetto da parte del garante. Per un approfondimento circa le varie teorie citate si vedano F. GIUNTA, *La posizione di garanzia nel contesto della fattispecie omissiva impropria*, in *Dir. pen. proc.*, 1999, pp. 620 ss.; L. RISCATO, *Combinazione e interferenza di forme di manifestazione del reato: contributo ad una teoria delle clausole generali di incriminazione suppletiva*, Milano, 2001, pp. 384 ss.; C. PAONESSA, *Obbligo di impedire l'evento e fisiognomica del potere impeditivo*, in questa *Rivista*, 2012, pp. 641 ss.; R. CALCAGNO, *Reato omissivo improprio e responsabilità contrattuale, tra "contatto sociale" e contratto: riflessioni sul principio di legalità*, in *Cass. pen.*, 2014, pp. 3559.

³⁰ Il tema è affrontato più diffusamente in C. VALBONESI, *La colpa tremata: il terremoto di L'Aquila e la condanna agli scienziati della commissione grandi rischi*, in *Giust. pen.*, 2013, cc. 406 ss.; ID., *Scienza sismica e responsabilità penale: riflessioni sul rimprovero per colpa a margine del processo dell'Aquila*, in A. AMATO-A. CERASE-F. GALADINI (a cura di), *Terremoti, comunicazione, diritto*, cit., p. 277; G. CANZIO, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., p. 17; P. PICCIALLI, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., p. 57.

³¹ Così già K. ROXIN, *Offene Tatbestände und Rechtspflichtmerkmale*, Hamburg, 1959, pp. 34 ss. e H. WELZEL, *Fahrlässigkeit und Verkehrsdelikte. Zur Dogmatik der fahrlässigen Delikte*, Karlsruhe, 1961, pp. 14 ss. In entrambi i casi i riferimenti sono tratti da M. CAPUTO, *"Agente modello" e responsabilità per colpa in campo sanitario*, cit., p. 10. Nella dottrina italiana G. FORTI, *Colpa ed evento nel diritto penale*, Milano, 1990, pp. 136 ss. e, più di recente, D. CASTRONUOVO, *La colpa penale*, Milano, 2009, pp. 279 ss.; F. GIUNTA, *La legalità della colpa*, in questa *Rivista*, 2009, p. 149; ID., *Questioni scientifiche e prova scientifica tra categorie sostanziali e regole di giudizio*, in questa *Rivista*, 2015, p. 585; M. CAPUTO, *Ibid.*

verso le quali sarebbe possibile descrivere quale sia il comportamento doveroso cui l'agente concreto si deve attenere³².

Si è però da più parti osservato – e l'evidenza fattuale, anche nel settore qui esaminato, sembrerebbe darne conferma – come un siffatto tentativo non abbia prodotto gli esiti sperati, tanto che il ricorso alla figura dell'*homo eiusdem* costituisce da tempo oggetto di dibattito ed è esposta a critiche serrate. Difatti, si è affermato che l'impiego dell'agente modello fallirebbe già a partire dal proposito di conferire maggiore certezza agli illeciti colposi, poiché al carattere "aperto" che caratterizza questo tipo di reati si assommerebbero i tratti sfuggenti di una figura eccessivamente elastica, la cui definizione è fondamentalmente rimessa per intero nelle mani del giudice³³. In buona sostanza, tale figura non sarebbe in grado *ex ante* di definire precisamente quale sia la regola cautelare da osservarsi nel caso concreto, essendo un modello astratto, inconoscibile dall'agente reale e che viene a esistere solo in virtù delle proprietà creative giudiziali.

Un secondo, ugualmente suggestivo, motivo di critica alla figura in esame atiene poi all'idea che essa rappresenti uno standard di comportamento talmente elevato da risultare del tutto inarrivabile nella realtà, ragion per cui si è icasticamente sostenuto che «con il metro dell'agente modello il dovere di diligenza evolve nel dovere di eccellenza»³⁴. Ciò in quanto, come già evidenziato, la creazione dell'*homo eiusdem* è rimessa al giudice, il quale, a posteriori – sotto l'influenza del "senno di poi"³⁵ e delle aspettative di giustizia delle vittime³⁶ – è sovente posto nelle condizioni di individuare le regole cautelari più disparate, comprese quelle

³² Cfr., per tutti, G. FORTI, *Colpa ed evento nel diritto penale*, cit., pp. 165 ss.; M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, I, Artt. 1-84, Milano, 2004, pp. 457 ss.; D. CASTRONUOVO, *La colpa penale*, cit., pp. 154, 175.

³³ In tal senso F. GIUNTA, *Illiceità e colpevolezza nella responsabilità colposa*. I. – *La fattispecie*, Padova, 1993, p. 169; ID., *La legalità della colpa*, cit., pp. 164 ss.; ID., *Il reato colposo nel sistema delle fonti*, cit., pp. 580 ss.; V. ATTILI, *L'agente-modello 'nell'era della complessità': tramonto, eclissi o trasfigurazione?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, pp. 1240 ss.; A. PERIN, *La crisi del "modello nomologico" fra spiegazione e prevedibilità dell'evento nel diritto penale*, cit., pp. 1386 ss.

³⁴ F. GIUNTA, *Il reato colposo nel sistema delle fonti*, cit., p. 580. Nello stesso senso anche in ID., *La legalità della colpa*, cit., pp. 165 ss.

³⁵ Sono ormai ben noti gli effetti nocivi provocati dal c.d. *hindsight bias*. Limitando i riferimenti alla sola dottrina penalistica, si vedano, fra gli altri, F. CENTONZE, *La normalità dei disastri tecnologici*, cit., pp. 234 ss.; G. FORTI, *Il crimine dei colletti bianchi come dislocazione dei confini normativi*. "Doppio standard" e "doppio vincolo" nella decisione di delinquere o di blow the whistle, in A.A.VV., *Impresa e giustizia penale: tra passato e futuro*, Milano, 2009, pp. 225 ss.; F. D'ALESSANDRO, *Intervento al convegno "Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica"*, cit., p. 24.

³⁶ Per un approfondimento circa l'influenza delle aspettative sociali sull'apparato giudiziale, cfr. G. FORTI, *L'immane concretezza. Metamorfosi del crimine e controllo penale*, Milano, 2000, pp. 77 ss.

che, prima del verificarsi dei fatti, apparivano del tutto inverosimili o la cui applicazione non era ragionevolmente esigibile³⁷.

In definitiva, nonostante gli accorgimenti proposti, sarebbe pur sempre impossibile descrivere integralmente e anticipatamente le fattispecie colpose e i comportamenti diligenti da osservare, circostanza che comporta notevoli difficoltà e, in taluni casi, agevola il rischio di palesi violazioni di principi cardine dell'ordinamento, quali quelli di legalità e di colpevolezza.

4. *La valutazione giudiziale dell'attività di protezione civile: il caso Sarno*

Alla luce delle circostanze di cui si è sin qui dato atto, non sorprende certo come gli esiti cui talvolta perviene la giurisprudenza si pongano in una posizione "eterodossa" rispetto ai principi fondamentali del diritto penale, adottando decisioni scarsamente condivisibili.

Un esempio emblematico, in questo senso, è rappresentato dal c.d. caso *Sarno*³⁸. La pronuncia in esame si riferisce al disastro che il 5 maggio 1998 colpiva il Comune campano, allorquando, a seguito di alcuni giorni di piogge intense, una serie di colate rapide di fango investiva l'abitato, cagionando il crollo di alcune costruzioni e provocando la morte di 137 persone.

A seguito di tali fatti, al sindaco veniva contestato il reato di omicidio colposo plurimo, poiché avrebbe sottovalutato la gravità della situazione che si stava delineando, omettendo altresì di: avvisare tempestivamente la popolazione del pericolo imminente; disporre l'evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio; convocare e insediare il comitato locale per la protezione civile; dare idoneo allarme alla prefettura di Salerno, alla quale anzi, fino a sera inoltrata, erano state fornite informazioni rassicuranti, impedendo in tal modo l'attivazione delle autorità e il corretto svolgimento delle operazioni di soccorso.

Pronunciandosi sul punto, sia il Tribunale che la Corte d'Appello avevano ritenuto che l'evento fosse imprevedibile sulla base delle seguenti considerazioni: la Campania era già stata oggetto in passato di alcuni distacchi "franosi" di fango e detriti senza che però gli stessi avessero mai prodotto danni significativi; tali fenomeni naturali – all'epoca dei fatti – non erano ancora stati approfonditi dalla comunità scientifica, che quindi ne ignorava quasi completamente le caratteristiche e, soprattutto, le potenzialità lesive; le colate del 5 maggio 1998 erano caratterizzate

³⁷ Così, fra gli altri, F. GIUNTA, *La legalità della colpa*, cit., p. 152; A. VALLINI, *L'art. 3, 1° comma della legge Balduzzi: reazioni, applicazioni, interpretazioni*, in *Giur. it.*, 2014, p. 2058.

³⁸ Cass. pen., sez. IV, 3 maggio 2010, n. 16761, in *Cass. pen.*, 2011, pp. 82 ss., con nota di A. VERRICO, *Le insidie al rispetto di legalità e colpevolezza nella causalità e nella colpa: incertezze dogmatiche, deviazioni applicative, possibili confusioni e sovrapposizioni*, pp. 101 ss.

da una velocità e una potenza mai verificatesi prima (circostanza determinante nella causazione del crollo degli edifici). Conseguentemente, in virtù dell'impossibilità di muovere un rimprovero per colpa all'imputato, questo era stato assolto.

Una simile impostazione non ha però retto al vaglio della Cassazione, che sullo specifico tema in esame ha enucleato una serie di principi antitetici rispetto a quelli sin qui citati. Più in particolare, la Corte ha stabilito che «*il giudizio di prevedibilità non va infatti compiuto con riferimento a quanto è avvenuto in passato ma a quanto può avvenire in futuro nel senso che involge un giudizio di rappresentabilità di possibili, ulteriori e più gravi eventi dannosi*». E ancora «*il giudizio di prevedibilità andava compiuto tenendo certamente conto dell'esperienza del passato ma senza ignorare l'esistenza di una possibilità di evoluzione del fenomeno e ipotizzando quindi la più distruttiva ipotesi che potesse verificarsi o che il fenomeno disastroso poteva comportare*».

Si tratta di una serie di indicazioni che francamente paiono esorbitare dal perimetro tradizionale della colpa, a favore di un approccio spiccatamente ispirato al principio di precauzione³⁹ e, come tale, quantomeno di dubbia legittimità sul piano penale⁴⁰.

Le criticità connesse alla soluzione adottata dalla Cassazione non sono però finite. Questa, infatti, ritenendo che l'agente modello debba fare riferimento anche alle «*possibilità di aggravamento di un evento dannoso in atto che non possano essere ragionevolmente escluse*» pretende dal soggetto tenuto alla gestione del ri-

³⁹ Così, in modo sostanzialmente concorde, D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza*, in *www.penalecontemporaneo.it* del 21 luglio 2011, pp. 36 ss.; F. GIUNTA, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., p. 71; E. CORN, *Il principio di precauzione nel diritto penale*, Torino, 2013, p. 136; G. CIVELLO, *La "colpa eventuale" nella società del rischio*, cit., p. 141; R. BRICCHETTI, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio: la responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa"*, in corso di stampa. *Contra* A. VERRICO, *Le insidie al rispetto di legalità e colpevolezza nella causalità e nella colpa*, cit., pp. 101 ss.; C. BRUSCO, *Rischio e pericolo, rischio consentito e principio di precauzione*, *La c.d. "flessibilizzazione delle categorie del reato"*, in questa *Rivista*, p. 411; P. PICCIALLI, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio: procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., p. 62.

⁴⁰ Fra gli autori che escludono la rilevanza del principio di precauzione in ambito penale si vedano, seppur con alcune differenze, C. PIERGALLINI, *Il paradigma della colpa nell'età del rischio: prove di resistenza del tipo*, cit., p. 1684; ID., *Attività produttive, decisioni in stato di incertezza e diritto penale*, in M. DONINI-M. PAVARINI (a cura di), *Sicurezza e diritto penale*, Bologna, 2011, pp. 345 ss.; F. GIUNTA, voce *Principio di precauzione*, in ID. (a cura di), *Dizionario di Diritto penale*, Milano, 2008, pp. 912 ss.; V. ATTILI, *L'agente-modello 'nell'era della complessità': tramonto, eclissi o trasfigurazione?*, cit., pp. 1278 ss.; F. CONSORTE, *Principio di precauzione e diritto penale*, cit., pp. 95 ss. *Contra* C. RUGA RIVA, *Principio di precauzione e diritto penale. Genesis e contenuto della colpa in contesti di incertezza scientifica*, in *Studi Marinucci*, Milano, 2006, pp. 1743 ss. Su una posizione più sfumata D. PULITANÒ, *Colpa ed evoluzione del sapere scientifico*, cit., pp. 651 ss., il quale sembra ammettere uno spazio d'azione al principio di precauzione nei casi di colpa specifica.

schio una cautela estrema e basata su un parametro del tutto indefinito, che lascia aperti degli spazi enormi a ipotesi di responsabilità oggettiva⁴¹. Difatti, com'è possibile, in una prospettiva rigorosamente *ex ante*, definire quale sia la massima magnitudo raggiungibile da un evento dannoso? Semplicemente non si può, perché resta è pur sempre possibile che... “*la realtà superi la fantasia*”.

A questo punto non resta che prendere atto del fatto che la soluzione prospettata dalla Corte non lascia alcuna alternativa all'agente: egli sarà sempre tenuto a emanare il massimo livello di allerta, poiché ogni altra soluzione lo esporrebbe alla possibilità di dover rispondere penalmente per non aver saputo prevedere l'evento. Non v'è chi non veda, però, come, calata nella pratica, la soluzione in parola sia del tutto disfunzionale, quando non semplicemente illusoria. Infatti, a tacer d'altro, si deve quantomeno osservare come un *modus operandi* di questo tipo finirebbe in breve tempo con il dare luogo a un risultato opposto rispetto a quello voluto. Ciò in quanto, come ampiamente dimostrato dagli studi condotti sul punto – e come d'altronde è suggerito anche dal senso comune – l'emanazione indiscriminata di messaggi d'allerta, spesso rivelatisi infondati, comporta una repentina perdita di credibilità connessa alla c.d. sindrome da “*al lupo al lupo!*”, ragion per cui le allerte future avranno un'efficacia e un seguito sempre minore⁴².

4.1. (segue...): il caso Grandi Rischi

Un'altra vicenda sulla quale è inevitabile soffermarsi è quella relativa al procedimento instaurato contro gli esperti riunitisi a L'Aquila pochi giorni prima del devastante terremoto del 6 aprile 2009 (c.d. processo *Grandi rischi*).

In particolare, ciò che qui interessa sono le conclusioni e i principi stabiliti nella sentenza di condanna pronunciata in primo grado⁴³.

⁴¹ Si noti come in questo caso la fattispecie illecita raggiunga un grado di massima “sfuggevolezza”, in cui il comportamento illecito è praticamente impossibile da definirsi *ex ante*. Così già F. GIUNTA, *Intervento al convegno “La Protezione civile nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica”*, cit., p. 107; G. CIVELLO, *La “colpa eventuale” nella società del rischio*, cit., pp. 141 ss.; C. VALBONESI, *Scienza sismica e responsabilità penale: riflessioni sul rimprovero per colpa a margine del processo dell'Aquila*, cit., p. 274.

⁴² Cfr., fra gli altri, S. BREZNITZ, *Cry Wolf: The Psychology of False Alarms*, cit., *passim*; J. LECLERC-S. JOSLYN, *The cry wolf effect and weather-related decision making*, in *Risk Anal.*, 2015, pp. 385 ss. Con specifico riferimento al tema in esame anche U. LEONE, *La sicurezza fa chiasso. Ambiente, rischio e qualità della vita*, Napoli, 2004, p. 55.

⁴³ Tribunale dell'Aquila, 18 gennaio 2013, n. 380, in www.penalecontemporaneo.it, con note di A. PAGLIARO, *Bozze di osservazioni sulla sentenza “grandi rischi”*, in *Cass. pen.*, 2013, pp. 1818 ss.; D. NOTARO, *“A ciascuno il suo”: nesso di causalità (e colpa) in materia penale fra scienza, ragione ed emozione*, in *Corr. mer.*, 2013, pp. 531 ss.; C. VALBONESI, *La colpa trema: il terremoto di L'Aquila e la condanna agli scienziati della commissione grandi rischi*, cit., cc. 403 ss.; I. SALVEMME, *Il nesso e-*

In estrema sintesi, agli imputati è stato contestato il reato di omicidio colposo plurimo perché, attraverso una carente analisi del rischio, nonché una scorretta attività di informazione, avrebbero indebitamente assicurato la popolazione aquilana, in questo modo inducendo una parte di essa a dismettere i consueti comportamenti di risposta al sisma – consistenti nell’uscire in strada e nel rimanere alcune ore all’aperto – e facendo così in modo che questi soggetti, nonostante le due scosse “premonitrici” della sera del 5 aprile, rimanessero in casa, dove trovavano poi la morte a causa dei crolli provocati dal violento terremoto delle ore 3.32⁴⁴.

L’impostazione accusatoria è stata pressoché integralmente condivisa da parte del Tribunale, attraverso una articolata sentenza che involge diversi temi di importanza cruciale all’interno della teoria generale del reato. Le peculiarità di questo scritto non consentono una disamina dettagliata di tale pronuncia, ragion per cui ci si soffermerà in questa sede solamente sulle statuizioni in tema di colpa, ossia su quella parte di sentenza che più palesemente sembra discostarsi dagli assunti consolidati in questa materia.

In via preliminare occorre rilevare come agli imputati siano stati mossi addebiti sia per colpa specifica, che generica. Per quanto concerne il primo punto è però sufficiente procedere alla lettura delle disposizioni asseritamente violate⁴⁵ per avvedersi di come le stesse abbiano caratteristiche affatto diverse rispetto a quelle proprie delle regole cautelari e che, pertanto, siano inidonee a fondare un addebito per colpa specifica. Il complesso quadro normativo indicato, infatti, disciplina i compiti cui è tenuta la Protezione civile in generale e la Commissione Grandi Rischi in particolare, nonché le finalità che ne orientano l’azione. Gli articoli in parola, in buona sostanza, delineano i *doveri* gravanti su tali apparati e, pertanto, possono senz’altro essere utilizzati per sostenere l’esistenza di una posizione di garanzia in capo ai soggetti coinvolti in tali attività. Tutt’altra questione, invece, è la possibilità di costruire su di esse un rimprovero per colpa specifica⁴⁶. Difatti, è un dato che può darsi ormai sostanzialmente per acquisito come una norma, per

ziologico nella previsione del rischio. Un esempio di causalità in una condizione suffragata da una legge statistica avente un basso coefficiente di copertura, in *Cass. pen.*, 2013, pp. 2812 ss.; A. GALLUCCIO, *Terremoto dell’Aquila e responsabilità penale. Nesso causale ed addebito di colpa nella sentenza “Grandi Rischi”*, in *Dir. pen. cont., Riv. trim.*, 2014, pp. 190 ss.

⁴⁴ Per una compiuta disamina degli addebiti mossi agli imputati si veda A. GALLUCCIO, *Terremoto dell’Aquila e responsabilità penale. Nesso causale ed addebito di colpa nella sentenza “Grandi Rischi”*, cit., pp. 193-194.

⁴⁵ Si vedano, per l’attività di valutazione del rischio, gli artt. 2, 3 e 9 L. n. 225/1992; artt. 5 e 7 *bis* L. n. 401/2001; art. 4 L. n. 21/2006; art. 3 D.P.C.M. n. 23582/2006; nonché, per quanto concerne gli aspetti informativi, la L. n. 150/2000.

⁴⁶ Così già G. CIVELLO, *La “colpa eventuale” nella società del rischio*, cit., p. 52; C. VALBONESI, *La colpa trema: il terremoto di L’Aquila e la condanna agli scienziati della commissione grandi rischi*, cit., c. 406; ID., *Scienza sismica e responsabilità penale: riflessioni sul rimprovero per colpa a margine del processo dell’Aquila*, cit., pp. 273 ss.

poter essere definita cautelare, debba avere natura modale, ossia deve prescrivere le cautele da adottare al fine di evitare, o quantomeno ridurre, il rischio di verificazione di un determinato evento lesivo⁴⁷. Nessuna delle norme citate, però, è volta a delineare chiaramente delle modalità di comportamento idonee a raggiungere l'obiettivo predetto, imponendo invece delle attività del tutto generiche (es. la previsione e prevenzione) e quindi inadatte a orientare nella pratica il comportamento dell'agente. Pertanto, la scelta del giudice aquilano di fondare su tali disposizioni un addebito per colpa specifica non appare condivisibile.

Per quanto concerne poi i profili di colpa generica, nella sentenza si stabilisce che «il giudizio di prevedibilità/evitabilità, su cui si basa la responsabilità per colpa contestata nel capo di imputazione non andava calibrato sul terremoto quale evento naturale, bensì sul rischio quale giudizio di valore». Detto altrimenti, l'evento oggetto di prevedibilità non andrebbe quindi inteso e descritto quale “terremoto *hic et nunc*” verificatosi, bensì quale “rischio di evento” lesivo per la vita e la salute dei cittadini.

Ebbene, è ampiamente risaputo come a partire dalla metà degli anni '70 del secolo scorso si sia diffuso – soprattutto in quella giurisprudenza che più ha approfondito il tema delle malattie professionali – un orientamento che tende a espandere significativamente l'ambito della colpa⁴⁸. Difatti, superata l'idea di ancorare il giudizio di prevedibilità allo specifico evento *hic et nunc* verificatosi⁴⁹, si è frequentemente ritenuta sufficiente la possibilità di prefigurarsi intere categorie di eventi, quando non addirittura di generiche “situazioni di danno”⁵⁰, per arrivare poi da ul-

⁴⁷ Cfr., fra gli altri, F. GIUNTA, *Illiceità e colpevolezza*, cit., pp. 233 ss.; ID., *La normatività della colpa penale. Lineamenti di una teorica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 86; G. FORTI, voce *Colpa (dir. pen.)*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, II, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, pp. 947 ss.; D. MICHELETTI, *La colpa del medico. Prima lettura di una recente ricerca “sul campo”*, in questa *Rivista*, 2008, pp. 178 ss.; G. CIVELLO, *La “colpa eventuale” nella società del rischio*, cit., pp. 52, 86; C. VALBONESI, *La colpa trema: il terremoto di L'Aquila e la condanna agli scienziati della commissione grandi rischi*, cit., c. 405; ID., *Scienza sismica e responsabilità penale: riflessioni sul rimprovero per colpa a margine del processo dell'Aquila*, cit., pp. 273 ss.

⁴⁸ Per un approfondimento storico del tema v., per tutti G. FORTI, *Colpa ed evento nel diritto penale*, cit., pp. 530 ss.; G. MARINUCCI, *La responsabilità colposa: teoria e prassi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, p. 11.

⁴⁹ Invero un requisito così specifico non ha mai goduto di particolare consenso, rimanendo una concezione piuttosto isolata, tanto in dottrina, quanto soprattutto in giurisprudenza. Fra le rare applicazioni giurisprudenziali di un simile criterio v. Cass. pen., sez. IV, 24 giugno 1986, in *Riv. pen.*, 1987, p. 789; Corte d'Appello di Torino, 18 ottobre 1996, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, pp. 711 ss., con nota di L. FORNARI, *Descrizione dell'evento e prevedibilità del decorso causale: “passi avanti” della giurisprudenza sul terreno dell'imputazione colposa*, pp. 719 ss.

⁵⁰ Per limitarsi ai casi più celebri, v. Cass. pen., sez. IV, 6 dicembre 1990, n. 4793, in *Cass. pen.*, 1992, pp. 2754 ss.; Cass. pen., sez. IV, 14 gennaio 2003, *Macola*, in *Foro it.*, 2003, pp. 324 ss.; Cass. pen., sez. IV, 6 febbraio 2007, n. 4675, in *Foro it.*, 2007, pp. 550 ss.

timo, tramite il già citato caso *Sarno*, a un ulteriore “strappo”, stabilendo come l’agente sia tenuto a prevedere anche le “*peggiori conseguenze verificabili*”⁵¹.

Una tale concezione, volta evidentemente a incrementare notevolmente l’area di ciò che è prevedibile – e quindi dei comportamenti penalmente rilevanti – presenta già di per sé dei forti elementi di attrito con i principi di tassatività e determinatezza, come parte della dottrina non ha mancato di rilevare⁵².

La sentenza qui in esame, però, ha perfino sorpassato tale soglia, poiché se il limite in precedenza rimaneva pur sempre ancorato alla prevedibilità dell’*evento* (per quanto ormai “slabbrato” e difficilmente definibile), nel caso in parola si assiste addirittura a un passaggio ulteriore, in cui ciò che conta è semplicemente la rappresentabilità di un imprecisato *rischio di evento*.

Ecco che, allora, sembrano davvero cogliere nel segno quelle opinioni secondo cui una simile impostazione si porrebbe definitivamente al di fuori dall’alveo della colpa “tradizionale”, dando luogo invece a un nuovo diritto penale “del rischio”⁵³.

Per quanto i principi stabiliti nella sentenza in esame siano stati disattesi nei successivi gradi di giudizio⁵⁴, non vanno tuttavia sottovalutate le ripercussioni che tale pronuncia ha avuto sull’ordinario esercizio dell’attività di protezione civile e sulla diffusione di comportamenti difensivi fra gli operatori⁵⁵.

5. Criticità attuali

Alla luce delle considerazioni precedenti, è ora possibile delineare in modo più puntuale quali sono gli elementi che hanno contribuito al diffondersi di un penetrante – se non in alcuni casi eccessivo – utilizzo dello strumento penale in relazione alle attività di protezione civile e che hanno quindi comportato la diffu-

⁵¹ Cass. pen., sez. IV, 3 maggio 2010, n. 16761, cit.

⁵² Così, fra gli altri, C. PIERGALLINI, *Il paradigma della colpa nell’età del rischio: prove di resistenza del tipo*, cit., p. 1692; R. BARTOLI, *Responsabilità penale e rischio nelle attività mediche e d’impresa (un dialogo con la giurisprudenza)*, Firenze, 2010, p. 572 (nota 62); G. CIVELLO, *op. cit.*, p. 133.

⁵³ Proprio su questo rilievo G. CIVELLO, *op. cit.*, p. 195 ha sostenuto l’affermarsi in ambito penale di un nuovo tipo di colpa, definita “eventuale”.

⁵⁴ Corte d’Appello dell’Aquila, 6 febbraio 2015, n. 3317, in *www.penalecontemporaneo.it*. Quando questo lavoro era già stato ultimato sono state depositate anche le motivazioni della sentenza di Cassazione, che ha integralmente confermato il giudizio d’appello, cfr. Cass. pen., sez. IV, 24 marzo 2016, n. 12478.

⁵⁵ È emblematico, in tal senso, quanto avvenuto il 31 gennaio 2013 in Garfagnana quando, in presenza di uno sciame sismico, la popolazione veniva fatta evacuare, senza alcun fondato motivo, in virtù di un semplice *tweet* lanciato da uno dei Comuni interessati dal fenomeno. Le cronache dell’epoca hanno diffusamente riportato l’episodio. Si veda, a mero titolo d’esempio, S. SPERANDIO, *Sisma, in Garfagnana il sindaco allerta popolazione con megafono e twitter*, in *Il Sole 24ore* del 31 gennaio 2013 (edizione *online*).

sione di comportamenti difensivi in questo settore. Si tratta di una molteplicità di fattori, riconducibili a una pluralità di cause eterogenee, di cui si tenterà qui una esposizione essenziale.

a) Innanzitutto è doveroso ricordare che ancora oggi, in Italia, il tema della prevenzione delle calamità è scarsamente avvertito. Da ciò consegue come, in assenza di una seria politica di prevenzione strutturale, tale onere sia posto interamente in capo alla Protezione civile, senza però che a tale organizzazione siano stati affidati dei poteri realmente efficaci in tal senso.

In un contesto simile, appare evidente come, di fronte all'immane verificarsi delle calamità che ciclicamente colpiscono il Paese, la responsabilità venga intuitivamente addossata proprio alla Protezione civile.

b) L'attività di protezione civile presenta numerosi elementi di complessità: è inserita in un sistema articolato, che prevede numerosi soggetti coinvolti in attività eterogenee; è disciplinata da un coacervo di norme, in cui numerosi provvedimenti si sono susseguiti in un breve arco di tempo senza che il legislatore abbia provveduto a una reale risistemazione della materia; ha a che fare con un contesto di peculiare incertezza scientifica, in cui un certo margine di errore è inevitabile⁵⁶.

Ciò posto, e considerato il ruolo preponderante attribuito al diritto penale nel nostro ordinamento, è facilmente intuibile come, nei casi in cui si verifichi un evento avverso, la risposta consueta consista sostanzialmente nell'ignorare il complesso contesto in cui si sono verificati i fatti, focalizzandosi invece unicamente sul soggetto più prossimo all'evento lesivo, e facendo così ricorso a un approccio all'errore di tipo eminentemente accusatorio⁵⁷. Detto in altri termini, la reazione abituale a una qualsiasi situazione pregiudizievole consiste nell'instaurazione di un procedimento penale, al fine di verificare eventuali profili di responsabilità in capo al singolo.

È evidente, però, come un atteggiamento siffatto sia fortemente deleterio non solo per il soggetto accusato, chiamato a rispondere per fatti che trascendono la propria responsabilità, ma anche per l'intero sistema. Difatti, il ricorso a un ap-

⁵⁶ Così, per tutti, G. CANZIO, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio: chi valuta, chi decide, chi giudica"*, cit., p. 13; M. ALTAMURA-L. FERRARIS, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio: la responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa"*, in corso di stampa.

⁵⁷ Una simile distorsione è in parte connaturata alla natura stessa del processo penale, che è strutturalmente rivolto all'accertamento della responsabilità di un singolo. Cfr. F. GIUNTA, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., p. 74; B. SPRICIGO, *Un approccio "responsivo" per le ipotesi di illecito colposo in ambito medico*, in *Riv. it. med. leg.*, 2014, p. 112. *Contra* A. PASTORE, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio: procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., p. 41.

proccio accusatorio sprona gli agenti a nascondere gli errori, così sottraendo al sistema una fondamentale occasione di apprendimento e sviluppo⁵⁸.

c) Occorre poi considerare come la corposa – e poco coordinata – normativa in materia di protezione civile, nonché talune deliberate scelte legislative, quali la creazione di un Sistema “*policentrico a carattere diffuso*”, rilevino anche sotto un altro profilo, ossia la corretta individuazione dei soggetti gravati da posizioni di garanzia.

Questa peculiarità, però, oltre a dare luogo a rilevanti difficoltà nella corretta attribuzione di responsabilità *post* evento, comporta anche una deleteria incertezza in capo agli operatori coinvolti nella gestione del rischio, ai quali non consente di avere piena contezza dei doveri e delle responsabilità cui vanno incontro⁵⁹.

d) Uno dei temi più delicati attiene poi all’interpretazione giudiziale della colpa. Sembrerebbe infatti trovare conferma, anche in questo campo, quella diffusa tendenza all’adozione di criteri di giudizio improntati a un esasperato rigore, che raramente lascia scampo al soggetto tenuto alla gestione del rischio. Più in particolare, si assiste alla pretesa di capacità previsionali del tutto eccezionali⁶⁰ e al sostanziale annullamento giudiziale dell’area di rischio consentito⁶¹.

Si deve però rilevare come l’imposizione di uno standard siffatto, oltre a costituire uno stimolo fortissimo all’adozione di comportamenti di tipo difensivo⁶², presenti dei costi sociali insostenibili. Com’è stato infatti efficacemente dimostrato in un recente studio, qualora venissero pedissequamente adottati i criteri detta-

⁵⁸ Per tutti F. D’ALESSANDRO, *Intervento al convegno “La Protezione civile nella società del rischio: chi valuta, chi decide, chi giudica”*, cit., pp. 20 ss.

⁵⁹ Cfr. M. MINECCIA, *Intervento al convegno “La Protezione civile nella società del rischio: chi valuta, chi decide, chi giudica”*, cit., p. 48; F. GABRIELLI, *Intervento al convegno “La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità”*, cit., p. 10; A. PASTORE, *Intervento al convegno “La Protezione civile nella società del rischio: procedure, garanzie, responsabilità”*, cit., pp. 36 ss.; P. CACCIALANZA, *Intervento al convegno “La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità”*, cit., p. 46.

⁶⁰ Per tutti, C. PIERGALLINI, “Civile” e “penale” a perenne confronto: l’appuntamento di inizio millennio, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, p. 1328; C. BACCAREDDA BOY, *Intervento al convegno “La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità”*, cit., p. 53.

⁶¹ Cfr. P. PICCIALLI, *Intervento al convegno “La Protezione civile nella società del rischio: procedure, garanzie, responsabilità”*, cit., pp. 57 ss.

⁶² Valga qui, per tutti, quanto affermato da F. D’ALESSANDRO, *Intervento al convegno “Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica”*, cit., p. 25 secondo cui «la tutela della collettività potrebbe [...] diventare – in ragione dell’impatto psicologico di una prassi giurisprudenziale percepita come troppo rigorosa – un obiettivo che per l’operatore di protezione civile finisce col collocarsi in posizione subordinata rispetto a quello della minimizzazione del rischio di coinvolgimento personale in un procedimento giudiziario penale o civile».

ti dalla sentenza *Sarno*, le allerte di grado più elevato passerebbero – per ciascuna Regione – da una media di 3-5 all’anno a 100 per anno...!⁶³

6. Prospettive di riforma

A fronte di una situazione siffatta, è immediatamente intuibile l’importanza di una serie di interventi volti a risolvere le numerose problematiche oggi esistenti. In caso contrario, sarà prevedibile attendersi un’ulteriore diffusione di comportamenti difensivi, con il rischio di compromettere irrimediabilmente la stessa utilità del *Servizio nazionale della protezione civile*.

Come si è già anticipato, il legislatore sembra finalmente aver preso consapevolezza di tale situazione, provvedendo, prima, a una serie di interventi settoriali⁶⁴ e, da ultimo, presentando una proposta di legge delega volta a una complessiva revisione e riorganizzazione della normativa in materia di protezione civile⁶⁵.

È opportuno a questo punto premettere come l’obiettivo primario che il legislatore si è proposto, attraverso quest’ultimo provvedimento, è stato quello di un generale riordino della Protezione civile e non già uno specifico intervento mirato a una ripermetrazione legislativa dell’area di responsabilità penale. Ciò posto, il testo in parola sembrerebbe comunque offrire l’occasione di intervenire in modo auspicabilmente risolutivo anche su quelle criticità cui si è in precedenza fatto cenno.

Svolte queste premesse, è ora possibile procedere a una disamina più puntuale degli elementi da valorizzare, nonché di quelli che meriterebbero un ulteriore riflessione da parte del legislatore.

In primo luogo, dev’essere senz’altro valutata favorevolmente l’indicazione contenuta nell’art. 1, comma 2, lett. c), ove prevede un maggior raccordo fra l’attività di protezione civile e il governo del territorio. È d’altronde un dato ormai universalmente riconosciuto come il miglior modo per minimizzare l’impatto delle calamità – sia in termini di pubblica incolumità, sia sotto il profilo meramente economico – consista in un’accurata prevenzione strutturale. Ciò, nel nostro Paese – e con particolare riferimento ai rischi di tipo idro-meteorologico – significa soprattutto una migliore gestione del suolo e della definizione delle aree edificabili. Coinvolgere quindi la Protezione civile anche in questa fase, eviden-

⁶³ I dati sono tratti da M. ALTAMURA-L. FERRARIS, *Intervento al convegno “La Protezione civile nella società del rischio: la responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa”*, in corso di stampa.

⁶⁴ Si tratta del già citato D.P.C.M. 27 maggio 2014 e dei cc.dd. decreti “*Sblocca Italia*”.

⁶⁵ Cfr. la proposta di legge delega C.2607 approvata dalla Camera in data 23 settembre 2015 e attualmente al vaglio del Senato.

ziando così l'importanza dell'attività di mitigazione del rischio in tempo di "pace", costituisce quindi un importante passo avanti, che potrà sicuramente produrre dei significativi vantaggi, per quanto su un periodo medio-lungo e purché i poteri assegnati al *Servizio* siano realmente in grado di influire sui processi decisionali.

Un'altra indicazione contenuta nella proposta di legge delega, foriera di rilevanti ricadute positive, è poi quella prevista dall'art. 1, comma 2, lett. *f*), che impone una generale risistemazione della caotica normativa di settore. Si tratta di un'esigenza avvertita da tempo, in virtù del fatto che il profluvio di interventi normativi susseguitisi negli anni ha prodotto un quadro legislativo connotato da forte incertezza⁶⁶.

Una situazione siffatta, coniugata alle peculiari caratteristiche del sistema delineato dalla Legge n. 225/1992, ha comportato non pochi problemi nell'esatta definizione dei compiti e ruoli dei molteplici soggetti coinvolti nel *Servizio nazionale della protezione civile*, cui sono conseguite le già accennate difficoltà di coordinamento fra i diversi operatori tenuti alla gestione del rischio e di chiara individuazione dei soggetti investiti da posizioni di garanzia.

È evidente, allora, come un'accurata opera di ricognizione e risistemazione della normativa vigente, che elimini le disposizioni contraddittorie e, soprattutto, definisca più chiaramente i compiti di ciascuno, avrebbe un effetto positivo sia dal punto di vista più direttamente operativo, sia sotto il profilo penale.

Infine, l'ultima disposizione presa in esame è quella più "oscura", ma che – anche per questo – consente le maggiori opportunità di intervento, ossia l'art. 1, comma 1, lett. *n*), in materia di «*definizione del ruolo e delle responsabilità del sistema di protezione civile e degli operatori del sistema* [...]».

Una formulazione così generica, infatti, si espone a una miriade di possibili interpretazioni, offrendo una sorta di delega in bianco – di dubbia legittimità costituzionale – al legislatore delegato.

Ciò premesso, è comunque evidente come un'indicazione siffatta offra la possibilità di affrontare – e auspicabilmente ridurre significativamente – il delicato problema dell'adozione di comportamenti difensivi da parte degli operatori di protezione civile, consentendo altresì al Sistema di superare quei significativi effetti negativi che l'adozione di un simile atteggiamento ha prodotto.

Per raggiungere un obiettivo così importante, il primo passo dovrebbe consistere in un mutamento del paradigma di risposta agli errori. È noto, infatti, come allo stato sia invalso un approccio squisitamente accusatorio, tipico della *blame*

⁶⁶ Così, per tutti, F. GABRIELLI, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., p. 10; A. PASTORE, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio: procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., pp. 36 ss.

culture, in virtù del quale ogni evento avverso viene ricondotto alle carenze di un singolo, unico soggetto ritenuto responsabile di quanto avvenuto⁶⁷. Com'è stato però dimostrato dai più recenti studi in materia, una concezione di questo tipo non solo è fallace – dal momento che non coglie le vere cause all'origine dell'errore –, ma è altresì deleteria, perché ostacola l'attività di *incident reporting* da parte degli operatori, così non consentendo al sistema alcun miglioramento degli standard comportamentali e lasciando del tutto inalterato il potenziale di rischio⁶⁸. In presenza di queste condizioni, però, è solo una questione di tempo prima che si verifichi un nuovo fallimento del sistema e, con esso, un nuovo evento lesivo⁶⁹.

Per interrompere questo circolo vizioso è perciò necessario un radicale mutamento di paradigma, come d'altronde sembra lasciar supporre lo stesso art. 1, comma 1, lett. n) della *Proposta*, ove si fa significativamente riferimento alla «*responsabilità del sistema*». Sarebbe quindi necessario un diverso tipo d'approccio che, specularmente a quanto avviene attualmente, non si focalizzi più sulle supposte mancanze del singolo, bensì “allarghi lo sguardo” al contesto in cui questi lavora, al fine di individuare tutti quegli elementi che possono indurre gli operatori ad adottare decisioni errate⁷⁰. Per raggiungere tale obiettivo, è necessario introdurre un dovere di comunicazione degli errori, prevedendo al contempo dei meccanismi di protezione dei dichiaranti, che sterilizzino la possibilità di utilizzare contro di essi, in qualsiasi sede, tali segnalazioni⁷¹. Si tratta, d'altra parte, di una

⁶⁷ Il risultato non sorprende affatto, essendo null'altro che la trasposizione nel settore in esame di un atteggiamento ormai ampiamente diffuso e radicato. Si veda, per esempio, quanto affermato circa l'accertamento degli errori in ambito sanitario da G. FORTI-M. CATINO-F. D'ALESSANDRO-C. MAZZUCATO-G. VARRASO (a cura di), *Il problema della medicina difensiva*, cit., p. 21. Più in generale, sul tema v. anche M. CATINO, *Miopia organizzativa. Problemi di razionalità e previsione nelle organizzazioni*, cit., pp. 151 ss.

⁶⁸ Per una panoramica essenziale degli studi che evidenziano lo stretto legame fra analisi degli errori e miglioramento dei sistemi complessi, v. M. CATINO, *Miopia organizzativa. Problemi di razionalità e previsione nelle organizzazioni*, cit., *passim*; G. FORTI-M. CATINO-F. D'ALESSANDRO-C. MAZZUCATO-G. VARRASO (a cura di), *op. cit.*, p. 40; F. D'ALESSANDRO, *Contributi del diritto alla riduzione della medicina difensiva*, in *Riv. it. med. leg.*, 2014, p. 950.

⁶⁹ Cfr. M. CATINO, *L'errore in medicina*, in *Consumatori diritti e mercato*, 2006, pp. 71 ss.; ID., *Oltre l'errore umano. Per una teoria organizzativa degli incidenti nelle organizzazioni*, cit., pp. 110 ss. (spec. p. 112); G. FORTI-M. CATINO-F. D'ALESSANDRO-C. MAZZUCATO-G. VARRASO (a cura di), *op. cit.*, pp. 21 ss.

⁷⁰ Il riferimento, evidente, è al c.d. *approccio sistemico all'errore*, inizialmente proposto da J. REASON, *Human error: models and management*, *BMJ*, 2000, p. 768. Per un recepimento nel nostro Paese di tale teoria v. M. CATINO, *Da Chernobyl a Linate: Incidenti tecnologici o errori organizzativi?*, Milano, 2006, *passim*; ID., *Oltre l'errore umano. Per una teoria organizzativa degli incidenti nelle organizzazioni*, in *Giorn. it. nefr.*, 2009, pp. 110 ss.

⁷¹ L'idea era già stata presentata nell'articolato avanzato da G. FORTI-M. CATINO-F. D'ALESSANDRO-C. MAZZUCATO-G. VARRASO (a cura di), *op. cit.*, ove all'art. 34 si proponeva

soluzione già adottata in un altro settore coinvolto nella gestione del rischio, ossia l'aviazione civile, in cui lo studio della responsabilità degli operatori ha raggiunto un grado di maturità particolarmente significativo. In questo caso, infatti, il Regolamento UE n. 376/2014 – entrato in vigore in Italia a partire dal 15 novembre 2015 –, alla luce dell'importanza fondamentale rivestita dalla capacità di apprendere dagli errori, ha previsto un accurato sistema di segnalazione di tutte le situazioni che possano comportare un rischio per la sicurezza, prevedendo al contempo delle penetranti forme di tutela per gli informatori⁷².

Sia chiaro, il meccanismo di immunità dei dichiaranti qui proposto va inteso con ragionevolezza, così come d'altronde avviene nel settore aeronautico. Pertanto, una totale immunità si dovrebbe avere nei casi di c.d. *near misses*, ossia quando la condotta dell'agente – pur caratterizzata da un comportamento scorretto – non sia sfociata nella produzione di un evento lesivo⁷³. Sicuramente più delicata è invece l'ipotesi in cui un danno si sia effettivamente realizzato.

Per rispondere al quesito relativo alle condizioni in virtù delle quali un operatore di protezione civile può essere chiamato a rispondere in sede penale – anche a prescindere da una sua attività di segnalazione – sono opportune alcune precisazioni.

In via preliminare, si deve ricordare come l'attività in parola – soprattutto per quanto concerne la previsione e gestione del rischio – sia caratterizzata da un alto grado di complessità, cui si associa un'ineliminabile componente di incertezza scientifica. Si tratta di peculiarità di cui l'ordinamento già tiene conto, essendo pianamente riconducibili al disposto di cui all'art. 2236 c.c. Ebbene, senza che sia qui necessario ripercorrere le alterne “fortune” che tale articolo ha vissuto in ambito penale⁷⁴, da questa norma si può comunque ricavare un'univoca indicazione

l'istituzione di *Unità di gestione del rischio clinico*, i cui membri erano esclusi da qualsiasi obbligo di denuncia e tenuti al segreto su quanto appreso nella loro attività. Sul tema cfr. altresì F. D'ALESSANDRO, *Contributi del diritto alla riduzione della medicina difensiva*, cit., p. 950; P. SIRENA, *Intervento al convegno “La Protezione civile nella società del rischio: la responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa”*, in corso di stampa.

⁷² Si veda in particolare quanto previsto dall'art. 16 reg. cit.

⁷³ Il rischio di una generalizzata esenzione da responsabilità in virtù della semplice “autodenuncia” potrebbe infatti comportare un significativo decadimento nei livelli di attenzione degli operatori. Sulla c.d. *no blame culture* e le conseguenze negative connesse v. M. CATINO-S. ARBOLINO, *Colpa ed errore. Logiche d'analisi in aeronautica e in medicina*, in *Stud. org.*, 2008, pp. 117 ss.; G. FORTI-M. CATINO-F. D'ALESSANDRO-C. MAZZUCATO-G. VARRASO (a cura di), *op. cit.*, p. 40.

⁷⁴ Una ricostruzione particolarmente accurata della giurisprudenza in materia è stata svolta nella sentenza *Cantore* (Cass. pen., sez. IV, 9 aprile 2013, n. 16237, in *Cass. pen.*, 2013, pp. 2984 ss.). Impossibile rievocare i numerosi contributi dottrinali dedicati all'argomento. Si vedano solo A. CRESPI, *La colpa grave nell'esercizio dell'attività chirurgica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1973, pp. 255 ss. e, più di recente, G. IADECOLA, voce *Colpa professionale (dir. pen.)*, in AA.VV., *Dizionario di diritto*

verso l'esigenza di una particolare attenzione legislativa e giudiziale nei confronti di attività caratterizzate da particolari difficoltà⁷⁵.

In aggiunta, occorre avere ben presenti le caratteristiche che connotano il lavoro degli operatori di protezione civile. Questi, infatti, sono tenuti ad affrontare un rischio che non hanno contribuito a creare e, per quanto complicato possa essere tale compito, non possono esimersi dall'agire⁷⁶.

Ciò premesso, al fine di ridurre la diffusione di comportamenti difensivi e di favorire il miglior funzionamento del *Servizio nazionale della protezione civile*, è auspicabile che il legislatore intervenga per limitare le ipotesi di responsabilità penale in questa materia⁷⁷.

Certo, si tratta di un passaggio delicato e che merita un'attenzione particolare, anche per non ripetere talune scelte infelici che hanno contraddistinto la redazione del c.d. *decreto Balduzzi*.

In primo luogo, allora, vista l'estrema genericità che caratterizza l'attuale formulazione della *Proposta*, in cui si fa unicamente riferimento alla «*responsabilità degli operatori*», sarebbe necessario che il Parlamento provvedesse a riformulare il testo della disposizione con un maggior grado di dettaglio. In caso contrario, come si è già rilevato, qualora il legislatore delegato decidesse di agire comunque, il testo finale si esporrebbe al concreto pericolo di venire poi censurato dalla Corte Costituzionale per eccesso di delega.

Per quanto concerne poi il merito della proposta, andrebbe evitato il riferimento alla colpa *lieve*, preferendo invece il più sperimentato concetto di colpa *grave*, cui andrebbero limitati i casi di responsabilità (oltre, ovviamente, alle ipotesi dolose)⁷⁸.

pubblico, cit., pp. 961 ss. e M. CAPUTO, «*Agente modello*» e responsabilità per colpa in campo sanitario, cit., pp. 116-117 (anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici).

⁷⁵ In tal senso già autorevolmente Cort. Cost. 28 novembre 1973, n. 166.

⁷⁶ Così, per tutti, F. GIUNTA, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica"*, cit., p. 107.; ID., *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio: la responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa"*, in corso di stampa.

⁷⁷ Un intervento siffatto darebbe inoltre concreta applicazione ai criteri dettati dalla *just culture* – da ultimo recepiti anche nel Regolamento UE n. 376/2014 – secondo cui gli operatori non vengono puniti per le azioni o decisioni adottate sulla base della loro esperienza e formazione, salvo in caso di comportamenti dolosi o di azioni caratterizzate da un rilevante scostamento rispetto agli standard di diligenza. Sul tema v. anche G. FORTI-M. CATINO-F. D'ALESSANDRO-C. MAZZUCATO-G. VARRASO (a cura di), *op. cit.*, pp. 41-42.

⁷⁸ Significativo come la scelta operata nel *decreto Balduzzi* che, come noto, fa riferimento al concetto di colpa *lieve*, sia stata criticata in modo pressoché unanime non solo dalla dottrina, ma anche da un gran parte della giurisprudenza. Cfr. L. RISICATO, *Le linee guida e i nuovi confini della responsabilità medico chirurgica: un problema irrisolto*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, pp. 195 ss. Una costruttiva critica a tale scelta è stata altresì operata nella citata sentenza *Cantore*.

Sarebbe poi necessario provvedere alla redazione di una definizione normativa del concetto di *colpa grave*⁷⁹, al fine di evitare di lasciarne l'interpretazione al sostanziale arbitrio giudiziale, così vanificando le esigenze che hanno portato a tale intervento⁸⁰.

Un ulteriore contributo alla delimitazione della colpa potrebbe venire altresì da una maggiore valorizzazione, anche in questo settore, del ruolo dei protocolli e delle linee guida. Ciò non significa, ovviamente, l'appiattimento degli operatori su una qualsiasi regola di comportamento scritta, bensì la codificazione delle migliori acquisizioni in questo ambito, valorizzando e rendendo più facilmente accessibili agli operatori le *best practices* in materia. Una particolare attenzione andrebbe peraltro dedicata al soggetto tenuto a validare queste procedure, al fine di evitare possibili situazioni di conflitti d'interesse. Del pari, occorrerà evitare che il ricorso ai protocolli e alle linee guida venga poi utilizzato in modo improprio, trasformando tali fondamentali presidi in un ulteriore strumento al servizio dell'adozione di comportamenti difensivi⁸¹.

Qualora queste indicazioni fossero rispettate, sarebbe altresì possibile respingere quell'obiezione che viene usualmente mossa ogniqualvolta si ipotizza la limitazione della responsabilità per una determinata categoria di soggetti, invocando il rispetto del principio di uguaglianza⁸². L'art. 3 Cost., infatti, non impone affatto

⁷⁹ Non ci si intende cimentare, in questa sede, in un compito così arduo e che da tempo impegna illustri autori. Tuttavia, per una ragionata definizione di un simile criterio, sia consentito rinviare alla proposta presentata dal Centro Studi Federico Stella e oggi contenuta in G. FORTI-M. CATINO-F. D'ALESSANDRO-C. MAZZUCATO-G. VARRASO (a cura di), *op. cit.*, e in particolare alla definizione data dall'art. 590 *ter*, comma 2, secondo cui «[...]la colpa è grave quando l'azione o l'omissione dell'esercente una professione sanitaria, grandemente inosservante delle regole dell'arte, ha creato un rischio irragionevole per la salute del paziente, concretizzatosi nell'evento».

⁸⁰ Una posizione scettica circa la possibilità di fornire una definizione realmente vincolante era già rinvenibile in M. GALLO, voce *Colpa penale*, cit., p. 331. Più di recente anche F. GIUNTA, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., p. 72; C. BACCAREDDA BOY, *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*, cit., p. 54.

⁸¹ Il tema è stato efficacemente affrontato in M. CAPUTO, "*Filo d'Arianna*" o "*flauto magico*"? *Linee guida e checklist nel sistema della responsabilità per colpa*, cit., pp. 875 ss. Per una disamina circa il possibile uso "distorto" delle linee guida a seguito dell'introduzione del *decreto Balduzzi* si vedano G. ROTOLO, *Giudelines e leges artis in ambito medico*, in *Riv. it. med. leg.*, 2013, pp. 277 ss.; A. PROVERA, '*Residuo di colpa*' nell'ipotesi di condotta del medico tenuta in ossequio alle linee-guida, cit., pp. 1419 ss.

⁸² Era proprio questo uno dei profili che aveva spinto il Tribunale di Milano a sollevare una questione di legittimità costituzionale nei confronti del *decreto Balduzzi*. A causa di un vizio nell'ordinanza di rimessione, la Corte non è però entrata nel merito della questione. Cfr. sul tema M. SCOLETTA, *Rispetto delle linee guida e non punibilità della colpa lieve dell'operatore sanitario: la "norma penale di favore" al giudizio della Corte Costituzionale*, in *www.penalecontemporaneo.it* del 29 marzo 2013 e, per quanto concerne l'ordinanza della Corte, G.L. GATTA, *Colpa medica e linee-*

l'indiscriminata equiparazione di tutti i soggetti e di tutte le situazioni, ma consente invece l'adozione di soluzioni differenti per ipotesi che siano effettivamente diverse⁸³. Pertanto, alla luce di quelle peculiari caratteristiche di complessità e utilità sociale che connotano l'operato della Protezione civile, si può fondatamente ritenere come l'introduzione di una normativa di favore, in questo settore, non comporterebbe problemi di costituzionalità sotto il profilo del rispetto del principio di eguaglianza.

guida: manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto Balduzzi sollevata dal Tribunale di Milano, in www.penalecontemporaneo.it del 9 dicembre 2013.

⁸³ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Corte Costituzionale e principio di uguaglianza sostanziale*, in N. OCCHIOLOPO (a cura di), *La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Padova, 1984, pp. 103 ss. Con riferimento allo specifico tema in esame v. anche F. D'ALESSANDRO, *Contributi del diritto alla riduzione della medicina difensiva*, cit., p. 950; ID., *Intervento al convegno "La Protezione civile nella società del rischio: la responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa"*, in corso di stampa.