

UNA LETTURA PENALISTICA DELLA
VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI COMPETENZA
DELLA PROTEZIONE CIVILE *



Chiara Perini

Mi preme anzitutto esprimere il mio ringraziamento per l'invito a intervenire in questo consesso; invito che mi onora e che mi ha consentito di confrontarmi – come anticipato dal Cons. Dovere – con una problematica non semplice.

Il tema assegnatomi è, infatti, relativo *soltanto* al momento della *valutazione del rischio*, ovviamente quale snodo del sistema complessivo di gestione dei rischi di competenza degli operatori della protezione civile. Ho dunque interpretato il mio compito nel senso di indagare se e a quali condizioni l'erroneo adempimento degli obblighi correlati all'attività di valutazione del rischio possa essere fonte di responsabilità penale per le figure operanti nel settore.

In tale cornice l'approccio analitico non deve dimenticare che il tassello della valutazione del rischio è intimamente connesso, già dal punto di vista logico, ai passaggi successivi del complessivo sistema di *amministrazione* del rischio nel contesto dell'attività di protezione civile, non diversamente da quanto accade negli altri ambienti normativi imperniati sul concetto di rischio.

Globalmente considerati, i passaggi nei quali il rischio, *previamente* valutato, è fatto oggetto di successiva *gestione* confluiscono nella nozione di *risk management* (o, appunto, *gestione del rischio*); all'interno di tale fase – grazie ai *leading case* registrati negli ultimi anni proprio nel campo della protezione civile – sta acquisendo sempre maggiore autonomia il passaggio della *comunicazione del rischio*, anche quale fonte di un'eventuale responsabilità penale.

Dei profili della *gestione* e della *comunicazione* del rischio non intendo tuttavia occuparmi in questa sede, essendo trattati dagli illustri Relatori che mi seguiranno.

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

no. Mi concentro, quindi, sul primo momento del processo appena tratteggiato, ossia sulla *valutazione* del rischio.

Affronto il tema dalla mia prospettiva, che è giuridico-penalistica, senza tuttavia trascurare – ma qui a livello, per così dire, di pura consapevolezza – la dimensione tecnico-scientifica ad esso connaturata. Nell’approccio da me prescelto, la valutazione del rischio richiede dunque di essere tematizzata in correlazione con il giudizio di imputazione per colpa dell’evento, sollevando conseguentemente tre interrogativi.

Il primo attiene alla qualificazione della valutazione del rischio come vero e proprio obbligo giuridico formalizzato nel sistema di protezione civile; il secondo profilo riguarda invece il nesso intercorrente tra valutazione del rischio e *regola cautelare*, intesa come elemento su cui si radica il giudizio di imputazione per colpa dell’evento; il terzo aspetto concerne infine il rapporto tra la valutazione del rischio e la vera e propria *imputazione dell’evento colposo*, che nel fatto tipico colposo comprende la verifica, per un verso, della *tipicità dell’evento* e, per altro verso, della cosiddetta *causalità della colpa*.

La risposta è sicuramente affermativa quanto al primo interrogativo, cioè alla configurazione della valutazione del rischio come vero e proprio obbligo giuridico formalizzato nel sistema di protezione civile. Se consideriamo da ultimo il *Codice della protezione civile* (d.lgs. n. 1/2018), che ha abrogato la nota legge n. 225/1992, appare chiaro che sugli addetti alla protezione civile grava *in primis* un obbligo di valutazione dei differenti rischi tipizzati all’interno della normativa.

In questo settore, la valutazione del rischio presenta, come cercherò di evidenziare, alcune peculiarità ed è qualificata dal fatto che, alla stregua di una sorta di *équipe macroscopica*, la Protezione civile è giustamente stata accostata a un sistema “a rete”, intrinsecamente multilivello e multidisciplinare, composto da soggetti non solo pubblici – e quindi legati da precisi vincoli istituzionali – ma anche privati.

Ebbene, per una definizione di maggior dettaglio dell’obbligo di valutazione in parola, si rende a mio avviso necessario anzitutto il riferimento all’art. 1, c. 1, del *Codice di protezione civile*, che individua i beni interessati dalla tutela e quindi esposti ai rischi che la Protezione civile è chiamata a prendere in considerazione. Tali beni, pur indicati con estrema genericità – e ciò, come vedremo, può rappresentare una difficoltà in sede di *gestione* del rischio –, comprendono la vita, l’integrità fisica, i beni stessi, gli insediamenti, gli animali e l’ambiente.

In via generale, l’individuazione del bene *tutelato* – ed *esposto* al rischio oggetto di analisi – è un parametro necessario in ogni sistema di *risk assessment*, perché

orienta l'analisi soltanto in direzione dei fattori in grado di esprimere una potenzialità offensiva nei confronti di *questi* beni, e non evidentemente di *altri*. Nondimeno, la circostanza che, nel settore della protezione civile, il catalogo dei beni tutelati risulti sostanzialmente *onnicomprensivo* produce, in realtà, un effetto di scarsa selezione (se non di vero e proprio *dis*-orientamento, quanto meno *ex ante*) circa i confini da assegnare allo spettro di attenzione del processo di valutazione del rischio.

In secondo luogo, ai fini di una compiuta caratterizzazione del rischio di competenza della Protezione civile, occorre precisarne la *fonte*, nonché il *vettore*. La risposta a tali interrogativi è a mio parere contenuta in un'espressione estremamente sintetica, che ricorre sempre nell'art. 1 del *Codice di protezione civile*, ove si fa menzione degli *eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo*.

Simile formula non indica precisamente la fonte del rischio affidato alla Protezione civile, ma qualifica tale rischio in ragione del tipo di fattore in grado di innescarlo: si distingue così tra i rischi per i beni tutelati attivati da *fattori naturali* (i c.d. *rischi naturali*) e quelli viceversa originati da *attività umane* (i c.d. *rischi antropici*). Il successivo art. 16 del *Codice* stesso costruisce poi su tale bipartizione una tipologia specifica, che distingue per i rischi naturali, ad esempio, quello sismico, vulcanico, ecc. e per i rischi legati all'attività umana, ad esempio, il rischio chimico, industriale, ecc. Una tale classificazione denota la consapevolezza in capo al legislatore dell'esigenza di una settorializzazione della valutazione del rischio che, *in primis* dal punto di vista tecnico, è chiamata a differenziarsi a seconda del tipo di rischio di volta in volta rilevante.

Ma l'aspetto a mio avviso più significativo del rischio preso in carico dalla Protezione civile attiene al *vettore*: quest'ultimo va individuato, infatti, nel concetto di *evento calamitoso*, che figura nell'art. 1 del *Codice di protezione civile*. In sostanza, la corretta ricostruzione della valutazione del rischio rilevante nel settore si basa sul seguente riconoscimento: l'*ottica* dell'intera disciplina del processo di *risk management* è che il rischio (naturale o antropico), che costituisce la *fonte* del rischio di competenza della Protezione civile, possa *avverarsi* in un *accadimento*, che è l'*evento calamitoso*; quest'ultimo di per sé suscettibile di danneggiare i beni tutelati, attualmente (cioè nella forma del danno) o potenzialmente (cioè come messa in pericolo).

In altre parole, il rischio assegnato alla Protezione civile non è il rischio di verificazione dell'evento calamitoso *in quanto tale*, che dal punto di vista eziologico può risultare sostanzialmente non dominabile da parte degli addetti alle funzioni di soccorso (come dimostrano emblematicamente i rischi naturali); il rischio affidato

agli agenti della protezione civile è piuttosto quello che promana *dall'evento calamitoso* in danno – attuale o potenziale – dei beni tutelati individuati dalla legge (appunto, i generici beni della vita, ecc.).

Una considerazione particolare merita al riguardo il rischio antropico. Infatti, quando è il rischio antropico a produrre l'evento calamitoso e quindi a generare il rischio di competenza della Protezione civile, occorre essere consapevoli del fatto che tale evento spesso è di per sé il *prodotto* del *fallimento* di un sistema di gestione del rischio *precedente* rispetto a quello di competenza della Protezione civile; un sistema che l'ordinamento ha previsto in relazione a singole attività pericolose ma lecite in quanto socialmente utili.

Il caso paradigmatico può essere individuato nel sistema di gestione del rischio legato al rischio di incidenti rilevanti in ambito industriale disciplinato dal d.lgs. n. 334/1999. È chiaro che, in tale ipotesi, il rischio preso in carico dalla valutazione degli operatori della protezione civile è, per così dire, *di secondo grado* – o *derivato* – rispetto al rischio affidato, sempre a scopo preventivo, in via *primaria* all'esercente – di norma un soggetto privato – dell'attività pericolosa ma consentita.

Ciò permette di notare che, anche quando si è al cospetto di un rischio promanante da un evento calamitoso causato dalla realizzazione di un rischio *antropico* – e quindi non solo nell'ipotesi del rischio *naturale*, come già si è detto –, il rischio di competenza degli operatori di protezione civile è sempre un *rischio imposto*, cioè un rischio che essi prendono in carico per dovere istituzionale, senza avere la possibilità di decidere di *correrlo* o meno, a differenza di quanto accade per i rischi promananti dalle attività pericolose socialmente utili rimesse ai privati che si determinano discrezionalmente e volontariamente alla relativa *assunzione*.

Simile 'imposizione' segnala la *distanza* che separa il soggetto obbligato alla valutazione del rischio nel campo della protezione civile rispetto all'insieme delle condizioni che costituiscono il sostrato materiale (se vogliamo, con termine tedesco, l'*Anlass*) in grado di innescare il potenziale d'offesa. La distanza crea inevitabilmente per gli operatori di protezione civile un *gap* conoscitivo, che viceversa nei settori delle attività pericolose ma consentite il legislatore ha colto come elemento problematico, individuando proprio il privato, che è il *decisore* del rischio (cioè colui che decide di correrlo) e si trova *più vicino* ad esso, come soggetto deputato *per tale ragione* in via primaria alla relativa valutazione. In altre parole, un fattore di complessità della valutazione del rischio nel campo qui in esame è dovuto anche al divario

che inevitabilmente si determina, quando un rischio *si impone* al sistema di Protezione civile per dovere istituzionale.

Sempre con riferimento al vettore del rischio in questo contesto è interessante notare che il *Codice di protezione civile* classifica gli eventi calamitosi sulla base, come noto, della loro *natura* o *estensione* e *intensità* in una scala di gravità che richiede, a seconda della consistenza in concreto di tali parametri, una reazione a livello comunale, regionale o nazionale.

La classificazione degli eventi calamitosi è interessante, dal mio punto di vista, proprio per il *metodo* seguito, giacché simile operazione di caratterizzazione dell'evento – che risulta decisiva per la vera e propria gestione del rischio promanante dall'evento calamitoso – poggia sulla premessa che l'evento calamitoso si sia *verificato*.

Simile classificazione potrebbe apparire irragionevole, qualora si supponesse che alla Protezione civile sia richiesto di prevenire l'evento calamitoso in quanto tale; appare invece del tutto congrua, una volta chiarito che il rischio affidato alla Protezione civile è quello che promana *dall'evento calamitoso*. In tal senso depone anche, se vogliamo a livello più divulgativo, la definizione di rischio che è stata resa pubblica tramite il sito internet del Dipartimento della Protezione civile: qui, *rischio* e *pericolo* vengono distinti in termini funzionali all'operare del sistema di protezione civile e, più specificamente, il pericolo è indicato come evento calamitoso, mentre il rischio denota l'insieme delle possibili conseguenze dannose potenzialmente derivanti dall'evento calamitoso stesso.

Un'ulteriore chiave di lettura, a mio avviso essenziale per la comprensione del processo di *risk assessment* nel campo della protezione civile, riguarda la possibile differenziazione tra due diverse accezioni dell'espressione "valutazione del rischio", che può essere intesa *in senso stretto* e *in senso lato*.

Attraverso simile distinzione intendo evidenziare un elemento, che rappresenta un *fil rouge* dei sistemi di gestione del rischio previsti dal nostro ordinamento e che, a mio parere, qualifica anche il sistema di gestione del rischio affidato alla Protezione civile. Al tempo stesso, tale bipartizione consente di sottolineare la distanza che, come dirò, separa gli esiti della valutazione del rischio da ciò che può assurgere al ruolo di regola cautelare nel giudizio d'imputazione dell'evento.

In numerosi settori disciplinati dall'ordinamento, come noto, una certa attività – pur associata a potenziali d'offesa intrinseci per beni meritevoli di tutela penale – è considerata lecita a patto che sia rispettata la modalità di svolgimento della stessa prevista dalla legge. Richiamando la famosa dicotomia di Bricola, che distingue tra

tipo e *modo* di produzione, si può affermare che in tali settori la valutazione dei rischi rappresenta un *modo* di svolgimento dell'attività pericolosa socialmente utile, che è lecita dal punto di vista *tipologico*.

È significativo il paragone con il sistema di valutazione del rischio nel settore della sicurezza sul lavoro, che costituisce al riguardo un tradizionale punto di riferimento sul piano normativo. In tale ambito, il rischio è per l'incolumità delle persone presenti nell'ambiente di lavoro e, fin dal d.lgs. n. 626/1994, ha formato oggetto di un autonomo obbligo giuridico di valutazione, penalmente sanzionato in quanto tale. Oggi il riferimento è al d.lgs. n. 81/2008, che definisce l'attività di valutazione del rischio, nonché l'oggetto della stessa: quest'ultimo si desume dalla norma relativa al c.d. "documento di valutazione dei rischi", che è il precipitato esteriore del processo di valutazione; e proprio su di esso, tra l'altro, si innesta il presidio penalistico.

Ebbene, nella prospettiva qui coltivata, quella prevista dal d.lgs. n. 81/2008 è una valutazione dei rischi *in senso lato*, perché comprende una valutazione dei rischi *in senso stretto*, ossia una *mappatura dei rischi* presenti nell'ambiente di lavoro, ma anche l'individuazione delle adeguate misure di prevenzione e protezione, volte a neutralizzare o minimizzare, appunto, il rischio nel contesto considerato, nonché ad indicare – sia pure con la *genericità*, come dirò, propria di *questa* fase – le modalità di svolgimento dell'attività, necessarie affinché questa si mantenga nell'area del lecito.

Mi preme sottolineare, infatti, che l'espressione "valutazione dei rischi", intesa in senso lato, allude ad un processo che senz'altro rileva i fattori di rischio, ma al tempo stesso contiene anche *indicazioni di condotta* su come gestire tali rischi. Si tratta dunque di verificare se simili precetti possano essere assimilati a regole cautelari oppure se, in ragione della caratterizzazione del processo di valutazione dei rischi che porta alla loro individuazione, debbano invece, come ritengo e dirò, essere tenuti distinti.

Nel settore della sicurezza sul lavoro, il dato normativo delinea chiaramente l'oggetto della valutazione dei rischi come riferito non solo alla mappatura, ma anche all'individuazione delle condotte di gestione degli stessi. Nel campo della protezione civile, invece, il relativo *Codice* è a mio avviso meno esplicito, ma in via interpretativa è possibile giungere alla stessa conclusione: anche quella affidata agli operatori della Protezione civile consiste, cioè, in una valutazione dei rischi *in senso ampio*.

Lo si desume dall'art. 2 del *Codice di Protezione civile*, che definisce le attività di protezione civile, tutte significativamente orbitanti attorno all'evento calamitoso, o perché *precedenti* rispetto ad esso (è il caso dell'attività di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi), o perché *successive* (è il caso della gestione delle emergen-

ze e del loro superamento). Al concetto di valutazione dei rischi può essere senz'altro ricondotta l'attività di previsione, la quale è testualmente funzionale alle esigenze di "allertamento del Servizio nazionale" della protezione civile e di "pianificazione [delle azioni] di protezione civile".

Con simile definizione, dunque, il legislatore traccia un ponte tra l'attività di *previsione*, che è *mappatura dei rischi* e quindi valutazione dei rischi *in senso stretto*, e alcune attività (quali, appunto, l'allertamento del Servizio nazionale e la pianificazione di protezione civile) qualificate come attività di *prevenzione*. Non si può fare a meno di notare, tuttavia, come queste ultime appaiano intimamente connesse all'attività di mappatura dei rischi e consistano nell'individuazione di condotte di *gestione* del rischio. Esse dunque non rappresentano che il secondo tassello di una valutazione dei rischi *in senso lato*.

In altre parole, anche nel sistema di gestione del rischio di competenza della Protezione civile, non è possibile disgiungere la valutazione del rischio *in senso stretto* dall'individuazione di una serie di condotte individuate – in tale sede – come idonee a gestire il rischio (*i.e.* a neutralizzarlo o minimizzarlo).

Peraltro, nella stessa sentenza della Corte di Cassazione che ha concluso il processo alla Commissione Grandi Rischi a seguito del terremoto de L'Aquila, simile *nesso di scopo* tra valutazione del rischio e individuazione delle misure di prevenzione è chiaramente individuato, così da sottolineare che la valutazione del rischio normativamente utile è sempre una valutazione del rischio *in senso lato*. A pagina 134 della motivazione si afferma, infatti, che "la valutazione dei rischi ha la funzione di individuare le misure di prevenzione richieste dal fattore di rischio governato".

In sintesi, il citato legame funzionale è *intrinseco* e la valutazione dei rischi è sempre *in senso lato*, pur comprendendo una mappatura del rischio e quindi una valutazione *in senso stretto*.

Anche alla luce dei *leading case* più recenti, una considerazione particolare merita l'apporto del sapere scientifico nel processo di valutazione del rischio affidato alla protezione civile. In via generale, il possibile coinvolgimento di soggetti dotati di competenza tecnico-scientifica è esplicitamente previsto proprio dall'art. 2 del *Codice di protezione civile*. Analogamente a quanto accade sul terreno dell'attività medico-chirurgica, anche nel settore della protezione civile il legislatore si pone un problema di *accreditamento* del sapere scientifico, che ha accesso al processo di valutazione del rischio. Nell'art. 19 del *Codice di protezione civile* si limita, infatti, l'ammissibilità di conoscenze e prodotti derivanti dall'attività di ricerca a quelle sol-

tanto che abbiano raggiunto un livello di maturazione e consenso riconosciuto dalla comunità scientifica secondo le prassi in uso.

Sul piano istituzionale, ovviamente, il principale esponente del sapere scientifico coinvolto nel processo di valutazione del rischio in questo settore è la Commissione Grandi Rischi, che l'art. 20 del *Codice* qualifica esplicitamente come organo di consulenza tecnico-scientifica del Dipartimento della Protezione civile. E da ultimo è il DPCM 7 ottobre 2011 a chiarire, riorganizzando i compiti della Commissione, come quest'ultima intervenga nel processo di *risk assessment*: rendendo pareri di carattere tecnico-scientifico su quesiti *posti* (e, dunque, ad oggetto circoscritto) o effettuando ricognizioni, verifiche e indagini.

Alla luce di una simile impostazione normativa la Commissione e, più in generale, gli esperti chiamati a partecipare al processo di valutazione dei rischi sono in grado di esercitare una propria influenza per quanto riguarda non solo la valutazione *in senso stretto* (cioè la mappatura) dei rischi, ma anche la definizione delle misure funzionali alla neutralizzazione e al contenimento degli stessi. Ed era questa la logica sottesa al capo di imputazione, sul quale si è basato il processo alla Commissione Grandi Rischi nel caso del terremoto de L'Aquila, cioè il fatto di aver proceduto, come esponente del sapere scientifico, ad una valutazione dei rischi approssimativa, generica ed inefficace che avrebbe di per sé viziato l'intero processo di *cognizione* del rischio e quindi di *reazione* ad esso.

Come noto, tale impostazione è stata accolta dal Tribunale de L'Aquila per profili legati anche alla comunicazione del rischio, sui quali – come detto – non mi soffermo. Ad ogni modo, nel pronunciare sentenza di condanna, i giudici di primo grado hanno confermato l'ipotesi dell'accusa, ossia che il contributo apportato dalla Commissione Grandi Rischi nella famosa riunione del marzo 2009 avrebbe per negligenza fuorviato l'intera valutazione dei rischi e quindi influenzato decettivamente il successivo *risk management*.

La Corte d'Appello, che è giunta a conclusioni opposte, non ha però sconfessato la premessa, riconoscendo semplicemente che era scientificamente corretto quanto sostenuto in quella riunione (al di là del fatto che quest'ultima fosse da considerarsi, sul piano formale, come vera e propria riunione della Commissione Grandi Rischi oppure no). Sotto traccia, dunque, anche in secondo grado è stato confermato che il titolare del sapere scientifico è in grado di influenzare il processo di valutazione del rischio rilevante nel settore della protezione civile.

La sentenza della Corte di Cassazione nel medesimo processo sottolinea correttamente, a mio avviso, l'ulteriore argomento, che rafforza l'esito assolutorio, legato all'espressa qualifica di mero organo tecnico-consultivo attribuita dalla legge alla Commissione Grandi Rischi.

Il che, sempre operando un parallelo con altri sistemi di gestione del rischio, consente di avvicinare tale Commissione al "responsabile del servizio di prevenzione e protezione" (RSPP) operante in campo antinfortunistico (accostamento compiuto, peraltro, in motivazione dalla stessa sentenza della Suprema Corte). Nel caso del RSPP, infatti, siamo di fronte al depositario di un sapere tecnico-scientifico mentre il datore di lavoro, che è garante primario della sicurezza sul lavoro e dei beni penalmente tutelati, è privo di tali conoscenze. Il RSPP è dunque un collaboratore chiamato a fornire il *know-how* necessario per lo svolgimento della valutazione del rischio e per l'individuazione delle idonee misure di *risk management*, ma l'attuazione di queste e, prima ancora, il processo stesso di *risk assessment* pertiene direttamente al datore di lavoro.

Anche nel settore antinfortunistico la giurisprudenza si è posta, non a caso, il problema di valutare la rilevanza di un eventuale contributo carente o negligente del responsabile del servizio di prevenzione e protezione in sede di valutazione del rischio, che resta comunque di competenza del datore di lavoro, proprio in quanto garante dei beni esposti a rischio in tale ambito. Analogamente la competenza circa la prevenzione dei danni correlati al rischio che promana dall'evento calamitoso, nel settore della protezione civile, appartiene agli organi che la legge individua come componenti del Sistema nazionale di protezione civile o strutture operative nazionali (art. 13 *Codice di protezione civile*), non già alla Commissione Grandi Rischi in quanto organo di mera consulenza.

Se passiamo all'interrogativo successivo tra quelli elencati in apertura, e cioè ai possibili nessi tra la valutazione del rischio e la regola cautelare, gli aspetti da indagare sono, a mio avviso, due: da un lato, si tratta di verificare se esistono "regole cautelari", che è necessario osservare quando si procede alla valutazione dei rischi; dall'altro lato, occorre chiarire se e in che misura la valutazione dei rischi possa concorrere alla definizione della regola cautelare *in senso stretto*, cioè del precetto comportamentale teso a neutralizzare il potenziale di rischio insito nell'attività pericolosa svolta e, dunque, doveroso in concreto per l'esercente.

Prendo le mosse dal secondo versante, richiamando la distinzione – già ricordata – tra *norma di dovere*, o dovere di diligenza, e *regola cautelare*.

Ancora, con le parole della sentenza della Corte di Cassazione nel processo alla Commissione Grandi Rischi: “la prescrizione che attribuisce il compito di eseguire la valutazione dei rischi è da ritenersi norma attributiva di un compito doveroso”; quindi è sicuramente una norma di dovere.

Tuttavia, anche quando la valutazione dei rischi assume la forma di una valutazione del rischio *in senso lato* – comprensiva cioè non solo dell’attività di mappatura dei rischi, ma anche dell’individuazione delle condotte idonee a gestirli – la valutazione dei rischi non pare riconducibile, in quanto tale, alla nozione di regola cautelare.

La regola cautelare risponde infatti all’esigenza di indicare all’agente concreto come comportarsi per scongiurare l’insorgenza di un evento dannoso individuato almeno nel genere. Possiede quindi, com’è stato detto, un contenuto *modale specifico*, che traduce rispetto ad una situazione di rischio attualizzata in concreto un dovere di diligenza fissato in via generale e astratta. La valutazione del rischio e, ancor prima, la norma che prescrive il *risk assessment* paiono diverse.

Anzitutto, occorre distinguere la norma che impone di valutare il rischio e che è chiaramente presente anche nel sistema di protezione civile. Tale disposizione, impositiva dell’obbligo di valutazione dei rischi, è una norma *generica* e ‘*di sistema*’, poiché prescrive all’esercente l’attività pericolosa socialmente utile di implementare un reticolo di procedure e di mezzi, in sostanza una *organizzazione*, che sia funzionale alla gestione del rischio, nel segno del tendenziale disinnescamento dello stesso: il rischio, dunque, al limite non dovrebbe attualizzarsi mai in una effettiva esposizione a pericolo dei beni tutelati.

Non solo simile dovere di diligenza, impositivo della valutazione dei rischi, non è in sé riconducibile alla nozione di regola cautelare, ma a mio avviso non lo sono neppure le modalità di condotta che nell’ambito del processo valutativo inteso *in senso lato* siano state individuate come misure di gestione del rischio.

Il protocollo di condotta che scaturisce dalla valutazione del rischio in senso lato attiene alla gestione *generale e standardizzata* di un certo rischio in chiave preventiva del relativo avveramento. Contingentemente le regole di condotta così programmate possono assumere la valenza di regola cautelare, ma solo allorché il rischio si sia in concreto innescato e all’agente si ponga il problema di definire come comportarsi per evitare l’evento, che da quel rischio potrebbe derivare.

Il passaggio è particolarmente evidente proprio nel caso dei rischi di competenza della Protezione civile. Come detto, siamo qui in presenza di potenziali d’offesa che rinvergono la propria fonte in fattori naturali o umani e sono attualizza-

ti dall'evento calamitoso: il rischio rilevante è quello *a valle* dell'evento calamitoso e si rivolge verso i beni tutelati che orientano l'intero processo di *risk assessment*. Finché l'evento calamitoso non si presenta, l'insieme di stime, gli scenari di rischio e le attività di prevenzione poste in essere dalla Protezione civile nel corso del processo di valutazione del rischio in senso lato hanno una funzione, a mio parere, *conoscitiva, ricognitiva e organizzativa* delle persone e dei mezzi, il cui intervento tempestivo sarà richiesto a calamità avvenuta. Ma è solo con il verificarsi dell'evento calamitoso che il protocollo di gestione definito *ex ante* in sede di valutazione del rischio *si concretizza*, per così dire, con operazione logico-giuridica analoga, *mutatis mutandis*, alla c.d. *concretizzazione* delle leggi scientifiche nell'accertamento causale, focalizzata da un orientamento dottrinale.

Anche nello scenario qui indagato, infatti, il protocollo di condotta definito in sede di valutazione del rischio possiede quella genericità e astrattezza propria di una legge scientifica rispetto all'accertamento in concreto della causalità individuale penalmente rilevante. Occorre cioè che l'evento calamitoso si verifichi per concretizzare il protocollo di gestione del rischio in termini di *congruenza* tra di esso e la fisionomia effettivamente assunta dal rischio. Solo a questo punto, partendo dalle caratteristiche proprie della situazione di rischio attualizzata, potrà essere selezionata tra le condotte individuate in sede di valutazione del rischio quella in concreto *doverosa perché cautelare*, cioè perché in grado provatamente di evitare l'evento, se osservata.

Nel tracciare la distanza che separa il processo di valutazione dei rischi da quello di individuazione della regola cautelare nel giudizio d'imputazione dell'evento per colpa, occorre nondimeno osservare che compete anche alla logica del *risk assessment* il giudizio di prevedibilità ed evitabilità dell'evento. Ma le modalità attraverso le quali il giudizio di valutazione dei rischi si compie segnano un divario *strutturale* tra di esso e il procedimento ermeneutico di individuazione della regola cautelare in campo colposo.

Anzitutto, il giudizio di prevedibilità ed evitabilità dell'evento proprio della valutazione dei rischi è strutturalmente *generico*, mirando alla prevenzione dell'evento in assoluto; prendendo a prestito un'espressione non giuridica, potremmo dire che esso appare sostanzialmente *totipotente*. Per le modalità e il momento in cui viene compiuto, tale giudizio non incarna infatti un programma di prevenzione specifico rispetto a un evento individuato nel genere, com'è invece la regola cautelare; ed è totipotente, poiché comprende (*rectius* contempla) una pluralità di tipi di eventi, che potrebbero verificarsi in dipendenza del rischio valutato.

Il carattere generico e ‘di sistema’ della prospettiva che orienta il giudizio di prevedibilità ed evitabilità proprio della valutazione dei rischi discende, a mio avviso, anche dal *momento* in cui esso è compiuto.

Occorre infatti osservare che rispetto all’eventuale insorgenza dell’evento dannoso che avrebbe potuto essere evitato, ma in concreto non lo è stato – ossia l’evento sul quale si concentra l’attenzione del penalista nel giudizio d’imputazione per colpa – il giudizio di prevedibilità ed evitabilità sotteso alla valutazione del rischio è *doppiamente ex ante*. Infatti, mentre nell’imputazione dell’evento per colpa la regola cautelare è individuata collocandosi *ex ante*, al momento in cui il soggetto concreto avrebbe dovuto tenere la condotta doverosa, il processo di valutazione dei rischi si colloca in posizione ancora più arretrata; è due volte *ex ante*, in quanto è compiuto in un momento ancora anteriore rispetto a quello in cui si chiede all’agente di tenere la condotta *in concreto* preventiva dell’evento effettivamente insorto.

Il processo di valutazione dei rischi diverge dal giudizio di prevedibilità ed evitabilità dell’evento proprio dell’individuazione della regola cautelare anche per altri due aspetti che riguardano la *base*, cioè l’insieme delle circostanze su cui tale giudizio è chiamato a fondarsi, e il *metro* di esso.

Quanto alla base, il giudizio di valutazione dei rischi non sconta, infatti, la necessità di enucleare una misura oggettiva di diligenza che sia poi compatibile con la possibilità di muovere un rimprovero per colpa al soggetto agente; per tale ragione la base del giudizio di *risk assessment* non è *parziale*, come invece in sede di individuazione della regola cautelare rilevante nel reato colposo, ove essa comprende solo le circostanze che sarebbero state conoscibili dal c.d. “agente modello”, eventualmente arricchite dalle circostanze conosciute dall’agente concreto. Nel caso della valutazione dei rischi, invece, proprio perché non si presenta la necessità di strutturare su di essa un rimprovero per colpevolezza (viceversa *orientato*, sin dalla tipicità, dalla regola cautelare), la base ontologica è *totale* in un’ottica di efficiente gestione del rischio: sono dunque prese in considerazione tutte le circostanze esistenti al momento, doppiamente *ex ante*, in cui la valutazione del rischio viene condotta.

Trattandosi di rischi tecnico-scientifici, il metro di tale giudizio si basa sulle conoscenze scientifiche disponibili allorché il *risk assessment* è operato. E qui – aggiungo – un eventuale ingresso del principio di precauzione sarebbe, a mio avviso, sconsigliabile, se non altro perché oscurerebbe la funzione propria della valutazione dei rischi, che è quella di individuare il modo più efficiente di *svolgimento* dell’attività pericolosa socialmente utile, giacché la logica del principio di precauzio-

ne tenderebbe a caricare il *modo* di produzione di cautele *supplementari* e, al limite, imporrebbe la rinuncia all'attività.

Per ragioni di tempo, accenno solo rapidamente all'ultimo aspetto, e cioè al rapporto tra *risk assessment* e imputazione dell'evento, limitandomi a segnalare che in tale sede la valutazione dei rischi non possiede una propria autonomia strutturale.

Da un lato, per la distanza che separa – come detto – valutazione del rischio e regola cautelare, il processo di *risk assessment* non è in grado di focalizzare, nel catalogo di misure di gestione del rischio che pure abbia individuato, lo specifico cono preventivo che seleziona gli “eventi tipici” rispetto alla regola cautelare doverosa in concreto, cioè gli eventi che appartengono al “genere di eventi” che la regola cautelare mirava ad evitare. La valutazione del rischio, proprio perché mezzo *generale* di amministrazione *preventiva* del rischio, può essere associata ad una pluralità di “eventi” identificati nel *genere*, ma che non possono ancora dirsi *tipici* rispetto a una regola cautelare. Riguardo all'individuazione dell'evento colposo, dunque, l'apporto della valutazione del rischio è *ambiguo* in quanto, ancora, *totipotente*.

Dall'altro lato, la valutazione del rischio non regge il secondo passaggio richiesto per l'imputazione dell'evento colposo, e cioè la c.d. “causalità della colpa”, poiché essa non consente in quanto tale di individuare la condotta doverosa in concreto (c.d. “comportamento alternativo lecito”) e di provarne la relativa efficienza impeditiva dell'evento nello scenario controfattuale.

Ringrazio rispettosamente per l'attenzione.