

# 11° MEETING ASSODIMA

---

## Profili di responsabilità penale degli operatori di protezione civile per la valutazione e gestione dei rischi naturali.

---

Firenze, 9 novembre 2024

**Davide Amato**

Avvocato del Foro di Milano

Dottore di ricerca in Diritto penale

Università Cattolica del Sacro Cuore - Milano

# I RISCHI NATURALI, OGGI.



Valencia, 29 ottobre 2024

# SOMMARIO

**1. GESTIONE DELLE CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ PENALE: ORIGINI, PECULIARITÀ E DIMENSIONI DEL FENOMENO**

**2. GESTIONE DELLE CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ PENALE: CASI STUDIO**

**2.1 L'ALLUVIONE DI SARNO**

**2.2 IL CASO GRANDI RISCHI**

**2.3 L'ALLUVIONE DI GENOVA (2011)**

**3. LE LEZIONI APPRESE DALLO STUDIO DELLA GIURISPRUDENZA**

**4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

# **PARTE I**

## **GESTIONE DELLE CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ PENALE: ORIGINI, PECULIARITÀ E DIMENSIONI DEL FENOMENO.**

# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

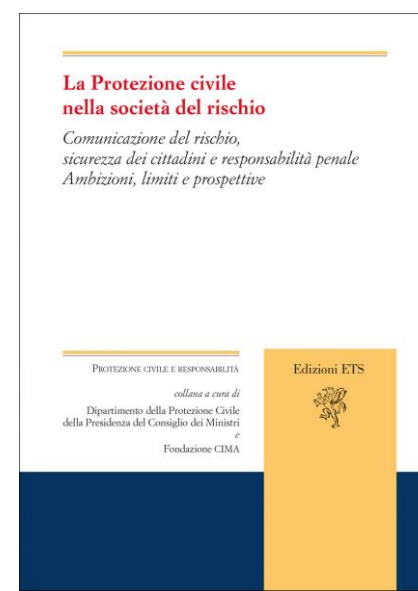
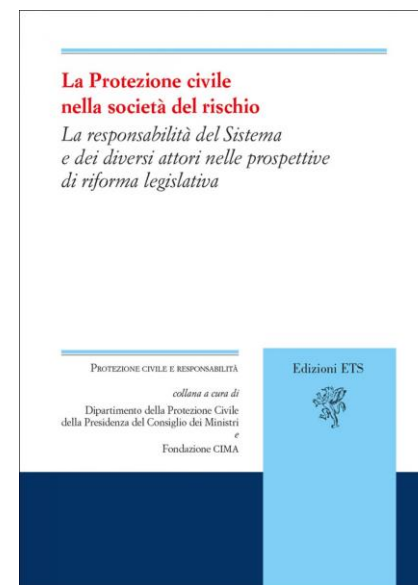
## Una doverosa premessa

- Lo studio della responsabilità (penale) per la gestione di eventi calamitosi rappresenta un settore **relativamente recente**.
- L'**attenzione** della dottrina e della giurisprudenza si è pressoché integralmente incentrata **sul presunto colpevole** (e, in misura decisamente minore, sul **sistema di protezione civile**).



# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

## Lo studio del fenomeno: la riflessione teorica

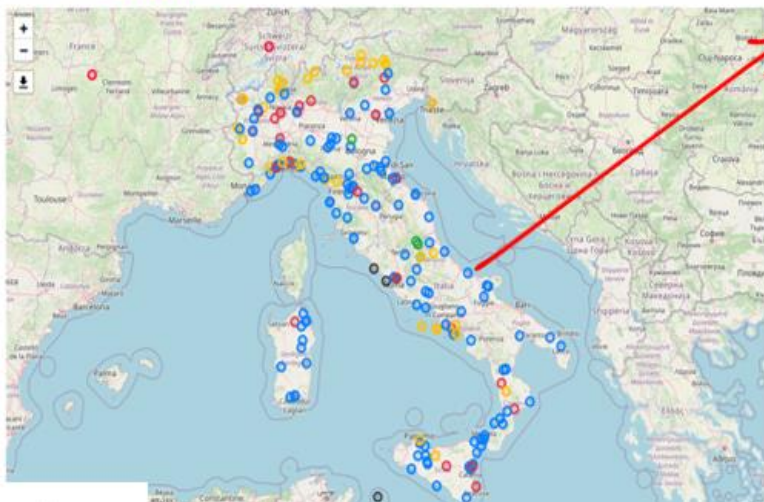




# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

## Lo studio del fenomeno: la dimensione empirica. L'osservatorio congiunto Fondazione CIMA/ASGP

*Governance & Responsabilità nei Sistemi di Protezione Civile*



### ▼ Alluvione

TITOLO	Data	Ultima Modifica	Nazione	Comune	Provincia	Regione	Settore	Accusati	Capi d'imputazione	Azioni
alluvione: Senigallia e zone limitrofe	16/09/2022	30/09/2022	IT	Senigallia	AN	Marche	Gestione Dell'emergenza	1	<a href="#">Visualizza Colpo</a> <a href="#">Inserisci Colpo</a>	<a href="#">Scheda</a> <a href="#">Modifica</a>
alluvione: cantano	15/09/2022	23/09/2022	IT	Cantano	PU	Marche	Gestione Dell'emergenza	1	<a href="#">Visualizza Colpo</a>	<a href="#">Scheda</a> <a href="#">Modifica</a>
alluvione: Stromboli	12/08/2022	21/10/2022	IT	Lipari	ME	Sicilia	Gestione del Suolo	0		<a href="#">Scheda</a> <a href="#">Modifica</a>
Alluvione di Livorno	29/11/2021	26/11/2021	IT	Livorno	SV	Liguria	Gestione del Suolo	0		<a href="#">Scheda</a> <a href="#">Modifica</a>
Cagliari	14/11/2021	30/08/2022	IT	Cagliari	CA	Sardegna	Gestione Dell'emergenza	0		<a href="#">Scheda</a> <a href="#">Modifica</a>

### ▼ Frana

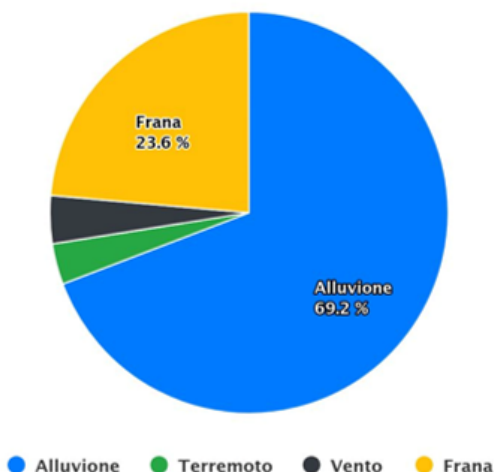
TITOLO	Data	Ultima Modifica	Nazione	Comune	Provincia	Regione	Settore	Accusati	Capi d'imputazione	Azioni
Crollo della Marmolada	03/07/2022	25/07/2022	IT	Canazei	TN	Trentino-Alto Adige/Sudtirolo	Prevenzione	1	<a href="#">Visualizza Colpo</a>	<a href="#">Scheda</a> <a href="#">Modifica</a>
Frana: Cedegolo	01/12/2021	25/07/2022	IT	Cedegolo	BS	Lombardia	Gestione del Suolo	0		<a href="#">Scheda</a> <a href="#">Modifica</a>
Frana: Mallare	05/10/2021	25/07/2022	IT	Mallare	SV	Liguria	Gestione del Suolo	0		<a href="#">Scheda</a> <a href="#">Modifica</a>
Frana: Velduno	15/08/2021	25/07/2022	IT	Sarentino	BZ	Trentino-Alto Adige/Sudtirolo	Gestione del Suolo	0		<a href="#">Scheda</a> <a href="#">Modifica</a>

# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

## Protezione civile e responsabilità: le dimensioni del fenomeno.

### Procedimenti penali (conclusi e in corso)

Tipo di casi:



**Totale casi: 182**

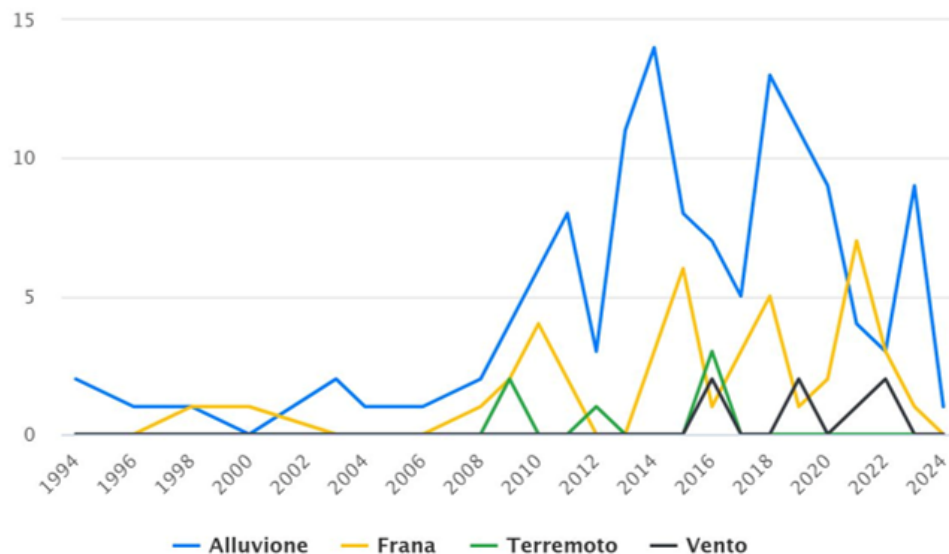
- Alluvione: 126
- Frana: 43
- Vento: 7
- Terremoto: 6



"in corso": 121

"chiusi": 61

Numero di casi:



Highcharts.com

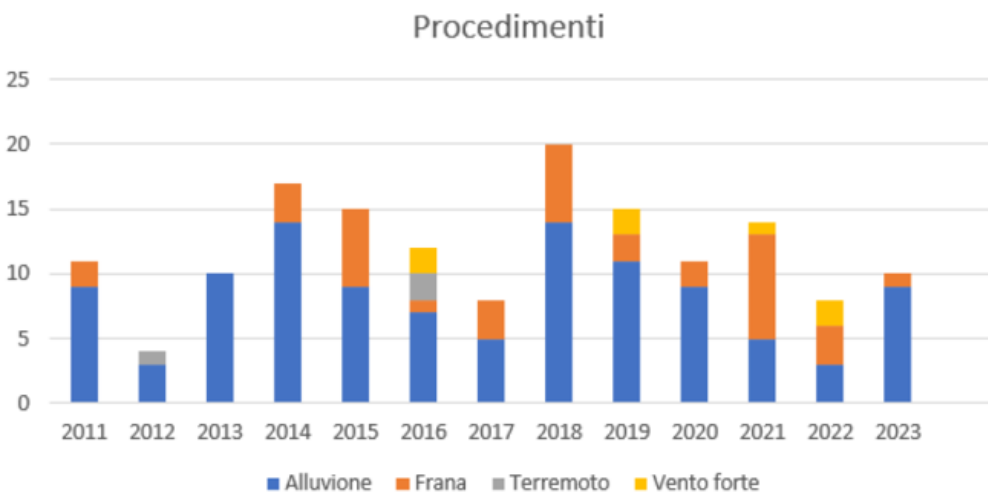


1994-2008: 11 casi  
2008-2023: 171 casi

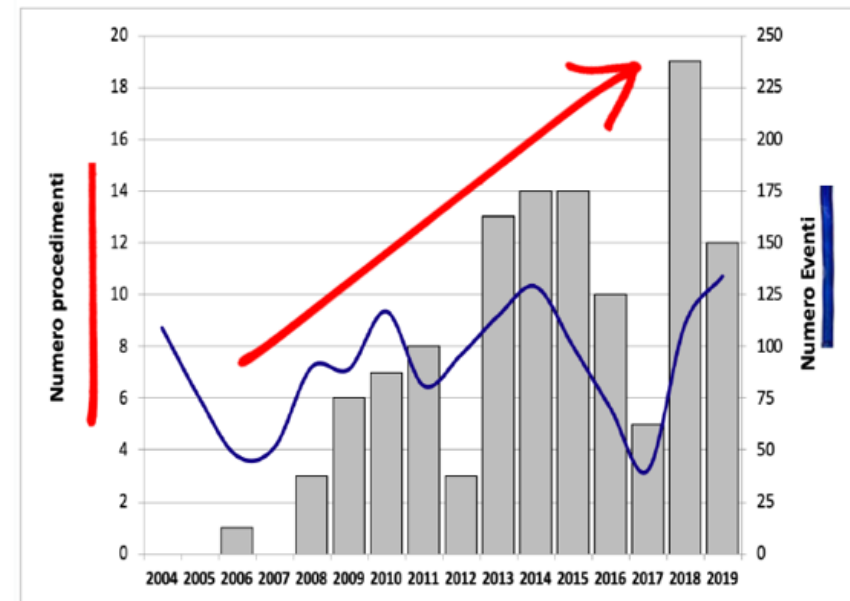


# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

## Un trend in crescita



1992 – 2005: **10 casi**  
2006 – 2023: **172 casi**



# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

## Per quale motivo il trend è in crescita?

Tab. 2 Somme investite in progetti di prevenzione del rischio meteo-idro

Regioni	Spesa in prevenzione		Numero di progetti	
	Totale	%	Totale	%
Liguria	338.591.862,00	16,31	33	2,25
Toscana	198.397.800,00	9,56	113	7,70
Lombardia	188.726.946,00	9,09	66	4,50
Emilia Romagna	159.352.271,00	7,68	112	7,63
Sicilia	158.287.955,00	7,62	125	8,52
Veneto	151.933.863,00	7,32	40	2,73
Abruzzo	111.069.118,00	5,35	105	7,16
Piemonte	108.260.947,00	5,21	155	10,57
Campania	87.749.079,00	4,23	90	6,13
Sardegna	86.457.994,00	4,16	48	3,27
Puglia	83.827.798,00	4,04	97	6,61
Friuli V. Giulia	63.302.801,00	3,05	27	1,84
Marche	59.457.088,00	2,86	65	4,43
Molise	57.873.423,00	2,79	73	4,98
Lazio	54.494.309,00	2,62	59	4,02
Basilicata	51.975.729,00	2,50	132	9,00
Calabria	51.481.670,00	2,48	55	3,75
Umbria	31.733.519,00	1,53	33	2,25
Trentino A. Adige	26.676.900,00	1,34	29	1,98
Valle d'Aosta	5.476.668,00	0,26	10	0,68
<b>Totale</b>	<b>2.076.127.740,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1467</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ISPRA – Rapporto Rendis 2020 – periodo 2013-2019

34 Il Sole 24 ORE

## Protezione Civile, Musumeci: “L'Italia non è predisposta alla prevenzione”

(LaPresse) “Quello degli incendi rimane il nervo scoperto tra i rischi naturali e antropici al tempo stesso”. Così il ministro del mare e...

Apr 18, 2024

Tab. 1 Danni da evento meteo-idro distinti per regione

Regioni	A) Importo segnalato dalla Regione per la richiesta dello stato di emergenza	B) Ricognizione fabbisogni del Commissario Delegato	Totale (A + B)
Abruzzo	965.450.172,00	806.612.016,00	1.772.062.188,00
Basilicata	236.341.549,00	244.367.855,00	480.709.404,00
Calabria	817.148.572,00	159.492.853,00	976.641.425,00
Campania	694.974.803,00	1.113.073.128,00	1.808.047.931,00
Emilia R.	1.330.166.792,00	1.193.538.461,00	2.523.705.253,00
Friuli V. G.	0,00	5.159.704,00	5.159.704,00
Lazio	433.275.051,00	594.429.668,00	1.027.704.719,00
Liguria	854.012.427,00	920.854.442,00	1.774.866.869,00
Lombardia	302.628.922,00	177.280.106,00	479.909.028,00
Marche	860.972.715,00	624.083.280,00	1.485.055.995,00
Molise	295.814.185,00	117.096.644,00	412.910.829,00
Piemonte	977.622.905,00	290.097.845,00	1.267.720.750,00
Puglia	840.487.485,00	641.195.305,00	1.481.682.790,00
Sardegna	0,00	613.876.400,00	613.876.400,00
Sicilia	624.068.097,00	140.025.479,00	764.093.576,00
Toscana	927.143.080,00	692.217.440,00	1.619.360.520,00
Umbria	101.814.794,00	111.496.800,00	213.311.594,00
Valle d'Aosta	20.981.242,00	1.809.701,00	22.790.943,00
Veneto	785.036.640,00	789.001.047,00	1.574.037.687,00
<b>Totale</b>	<b>11.067.939.431,00</b>	<b>9.235.708.174,00</b>	<b>20.303.647.605,00</b>

Fonte: Dipartimento della Protezione Civile Presidenza del Consiglio dei Ministri – periodo 2013-2019 con l'estensione all'anno 2021



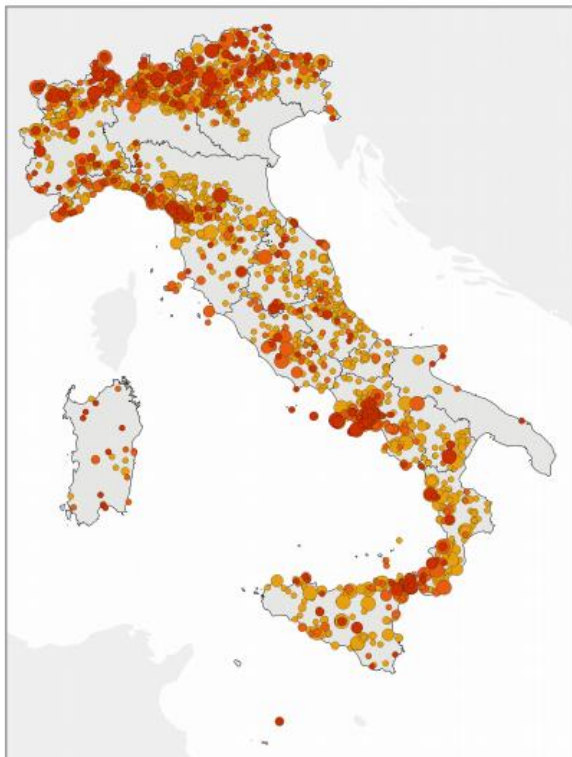
# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

## Per quale motivo il trend è in crescita?

Rapporto Periodico sul Rischio posto alla Popolazione italiana da Frane e Inondazioni - Anno 2023



**Mappa degli eventi di frana  
con vittime nel periodo 1973-2022**



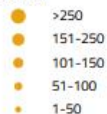
morti, dispersi per Frana



feriti per Frana



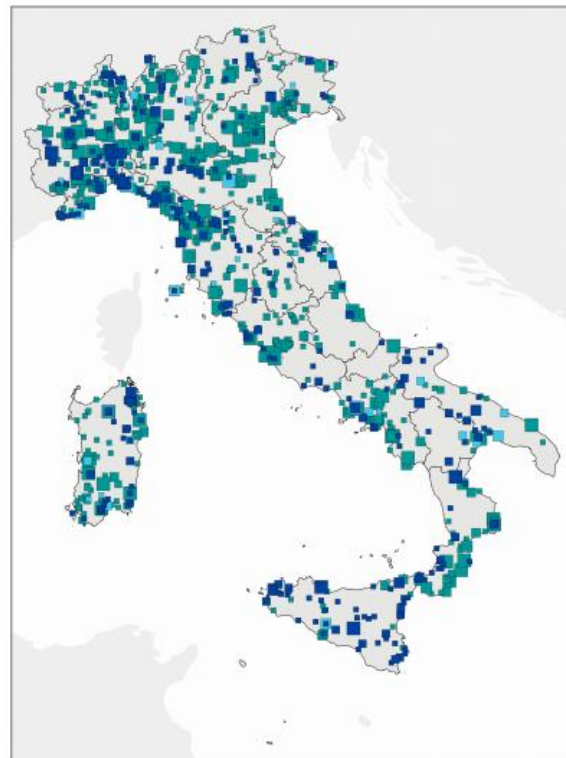
evacuati e senzatetto  
per Frana



Rapporto Periodico sul Rischio posto alla Popolazione italiana da Frane e Inondazioni - Anno 2023



**Mappa degli eventi di inondazione  
con vittime nel periodo 1973-2022**



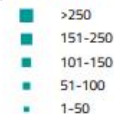
morti, dispersi per Inondazione



feriti per Inondazione



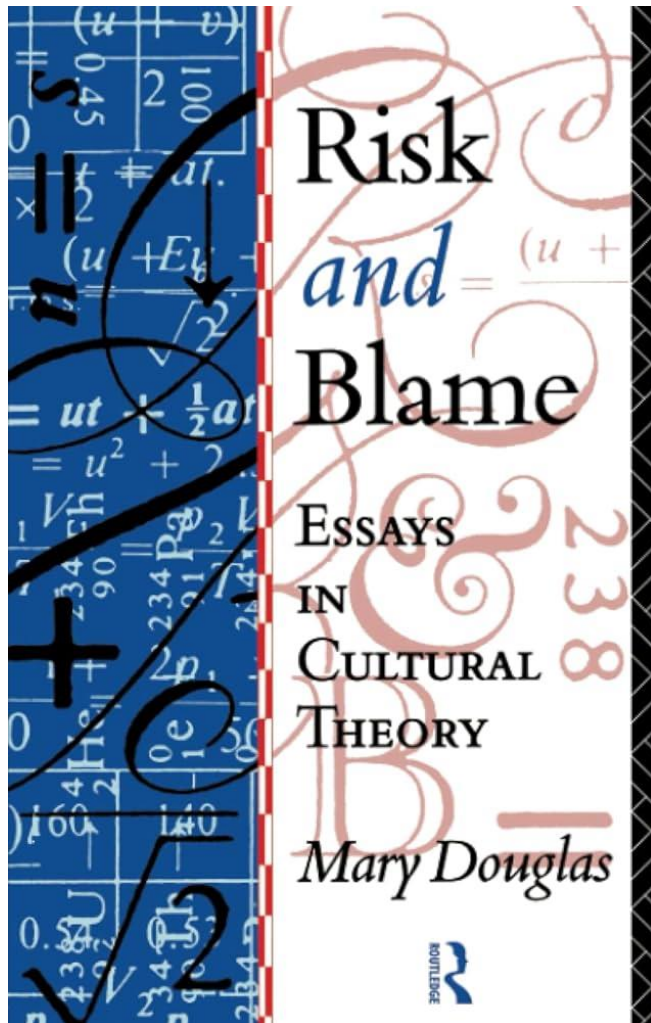
evacuati e senzatetto  
per Inondazione



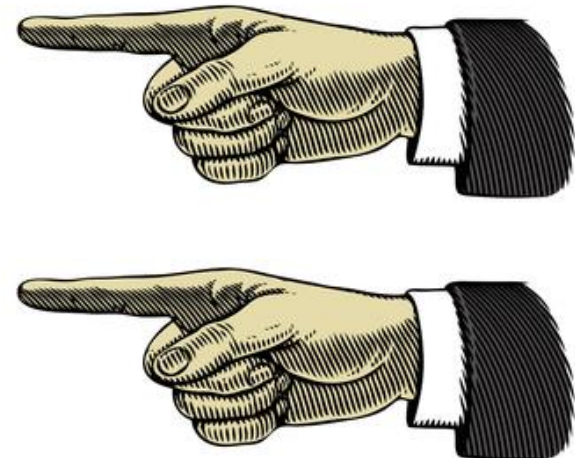
(Fonte CNR – IRPI 2023)

# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

Per quale motivo il trend è in crescita?



La costruzione del capro espiatorio  
nelle organizzazioni





# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

**Per quale motivo il trend è in crescita?**





# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

**Per quale motivo il trend è in crescita?**



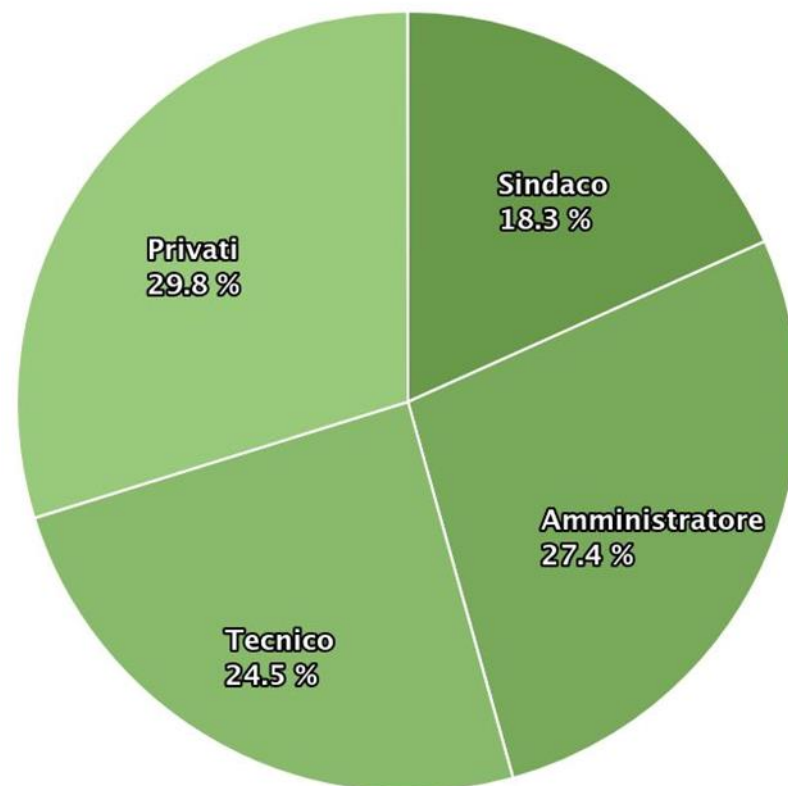
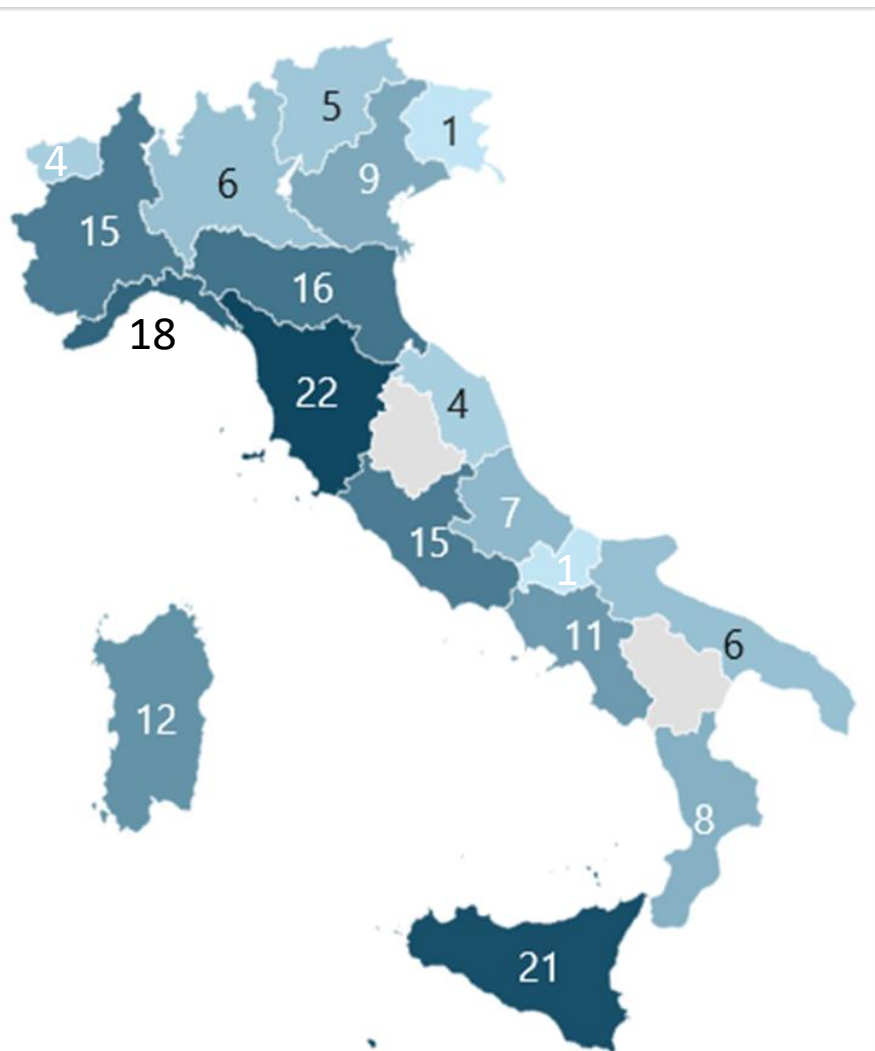
# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

**Per quale motivo il trend è in crescita?**



# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

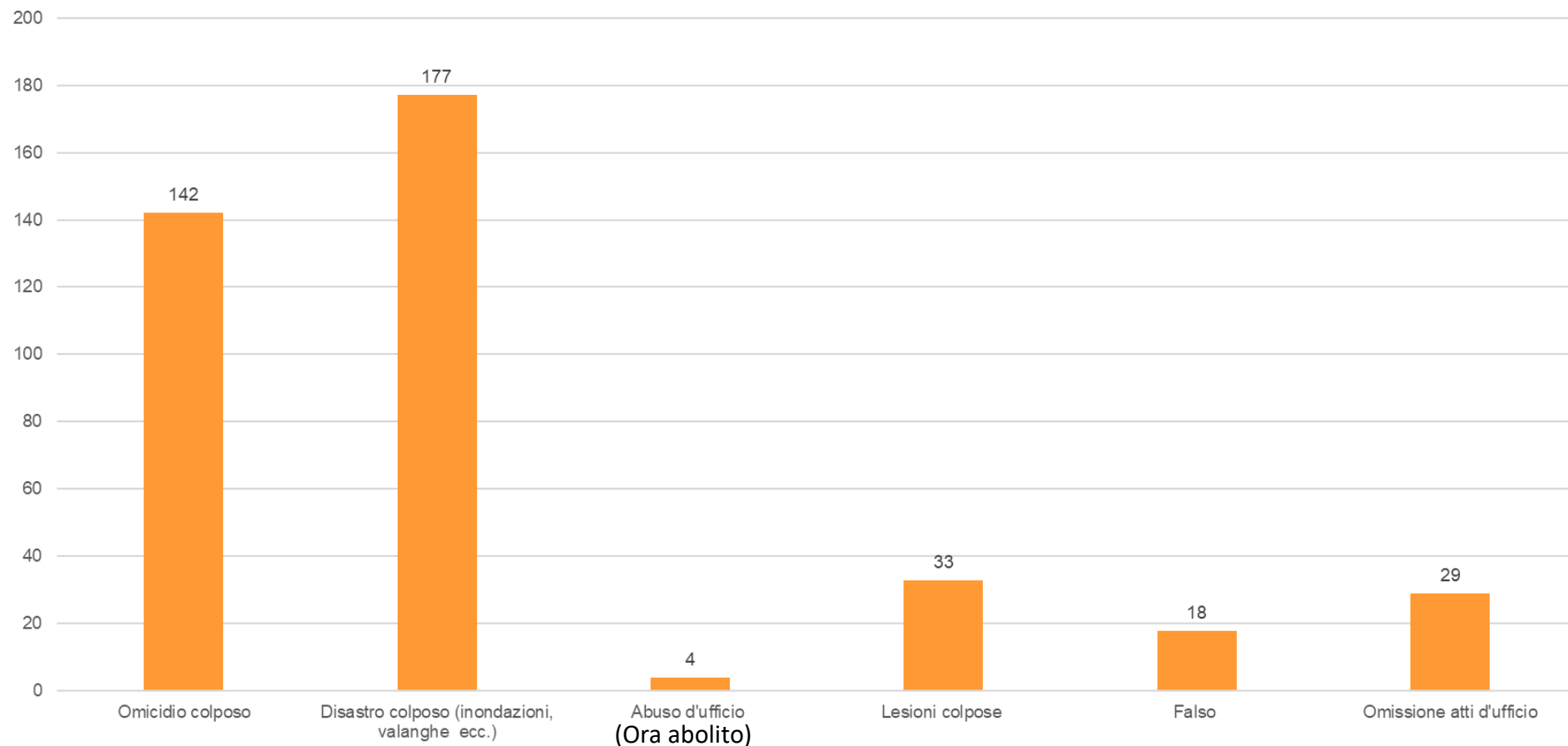
## Distribuzione spaziale dei procedimenti e funzione dei soggetti coinvolti



**Soggetti coinvolti: 418**

- Sindaci 76
- Altri amministratori 116
- Tecnici 102
- Privati 124

## I reati maggiormente contestati





# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

## Settori interessati e relative condotte contestate in relazione alle condanne

PIANIFICAZIONE



Negligente o mancante pianificazione di PC

GOVERNO DEL TERRITORIO



Omissione cautele doverose riferibili alla sicurezza dei territori

COMUNICAZIONE



Non avvenuta o non corretta comunicazione del rischio (in fase «ordinaria»)

ALLERTAMENTO



Omessi o non adeguati messaggi di allertamento

AUTOPROTEZIONE



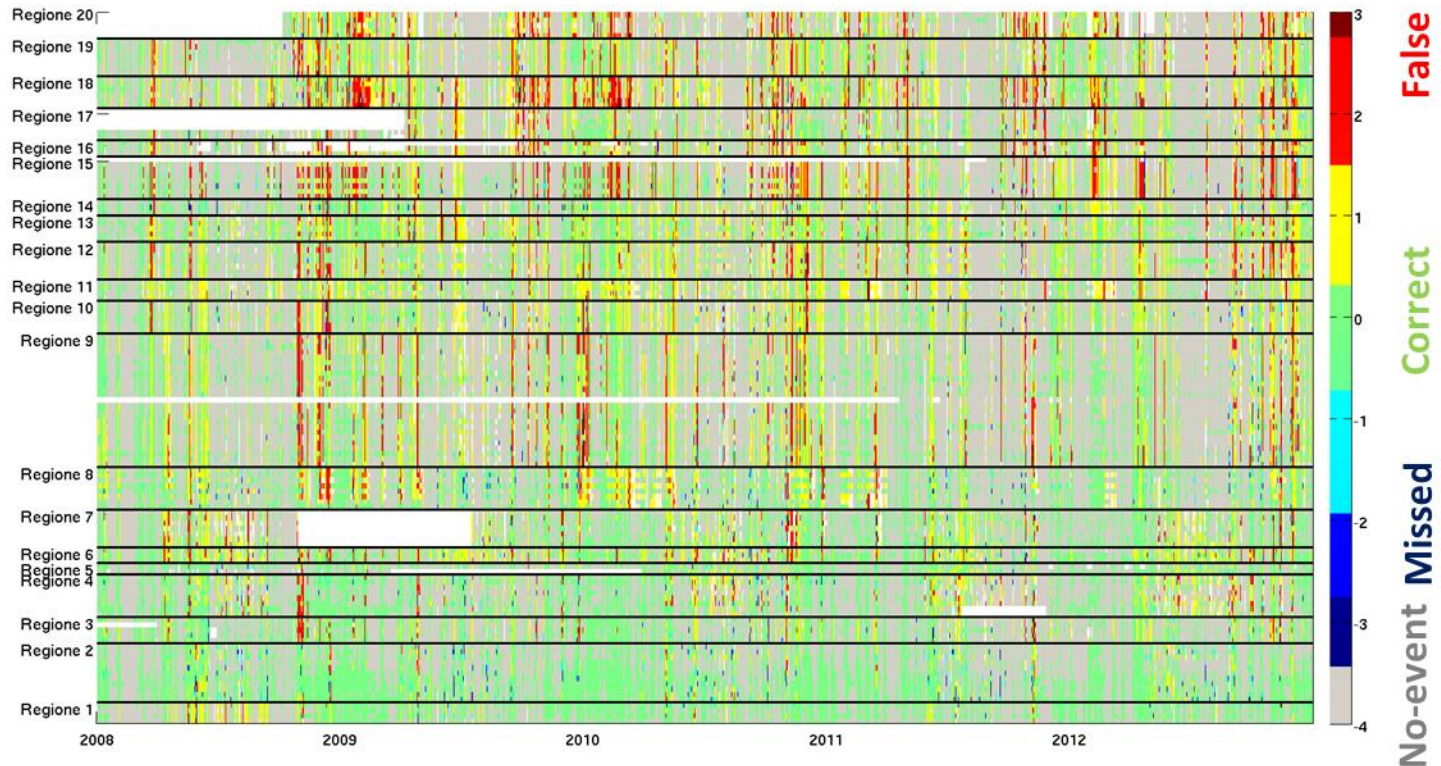
Omessa adozione di comportamenti autoprotettivi da parte della popolazione (quale rilievo per la responsabilità dell'agente?)



# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

## Il 'paradosso dei migliori'


Uno studio di Fondazione CIMA ha confrontato le performance previsionali delle regioni italiane su un arco temporale di 5 anni

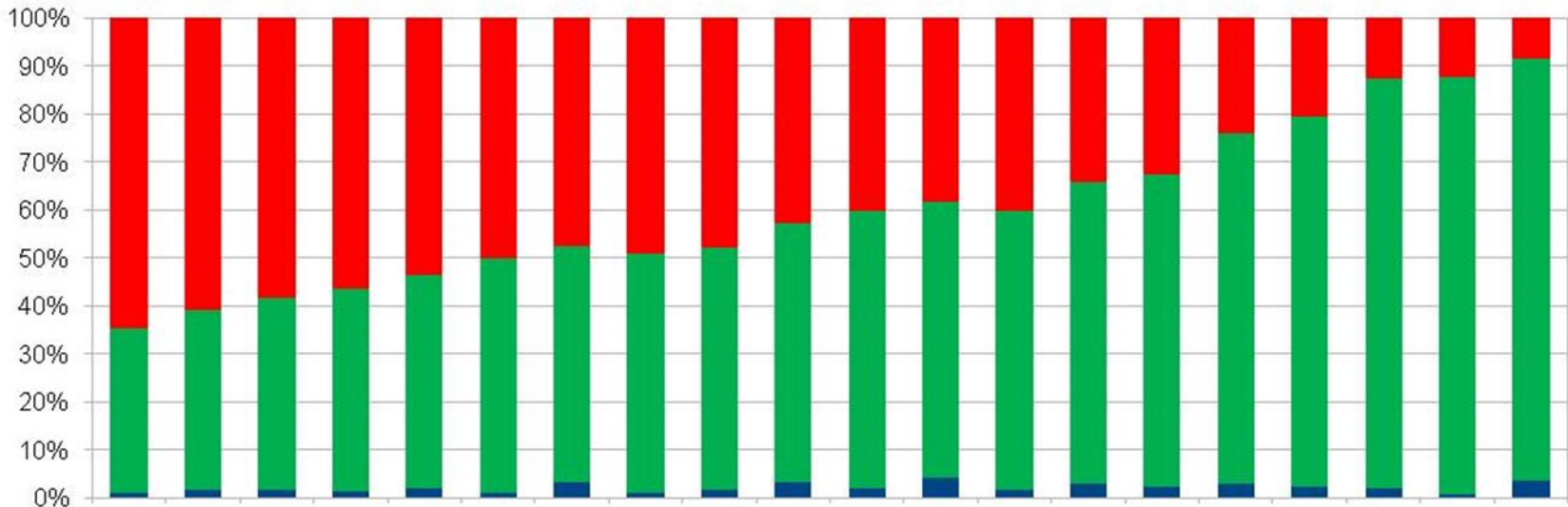


# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

## Il 'paradosso dei migliori'

Il risultato è stato sorprendente:

 **Regione “precauzionista”** → 38% Corrette; 61% False; 1% Mancate



**Regione “performante”** → 87% Corrette; 9% False; 4% Mancate →  
ossia una probabilità del 4% più alta di incorre in un processo!!! 

## Gli esiti dei procedimenti

- Un **grandissimo numero** di procedimenti si conclude in **senso favorevole per l'accusato** e circa il **50%** dei casi censiti viene definito già in sede di indagini con provvedimento di **archiviazione**.
- A fronte di oltre **400 persone indagate**, **meno di 40** appartenenti al sistema di protezione civile hanno riportato **sentenze di condanna**.

### Due vicende emblematiche:

#### Alluvione MESSINA 01/10/2009

- ☐ **18 indagati**
- ☐ 15 rinviati a giudizio
- ☐ 1 grado: 2 condannati e 13 assolti
- ☐ 2 grado: tutti assolti
- ☐ Cassazione: **tutti assolti**

#### Frana RIGOPIANO 18/01/2017:

- ☐ **30 indagati**
- ☐ 1 grado: 25 assolti e 5 condannati
- ☐ 2 grado: **22 assolti** e **8 condannati**
- ☐ Cassazione: ?

# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

## Gli esiti dei procedimenti

Nonostante l'ampio numero di proscioglimenti, l'**impatto** dei procedimenti penali sugli operatori e sul Sistema di Protezione civile è comunque **altissimo**.



Il **processo penale** coinvolge **valori di immensa portata**: non solo la **libertà personale**, ma anche il **buon nome** e la **reputazione** del cittadino, la **possibilità di sfruttare le opportunità di lavoro** e di **vivere la propria vita tranquillamente con i propri cari**, cioè un **insieme di valori che costituiscono una parte essenziale del sistema di diritti** sul quale si basa l'organizzazione di uno Stato democratico.

È noto poi come la **mera sottoposizione a un procedimento** penale **costituisca** di per sé **una pena**.



# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

## L'importanza dello studio della responsabilità per la valutazione e gestione dei rischi naturali

Centro Studi «Federico Stella»  
sulla Giustizia penale e la Politica criminale

### 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

a cura di

Gabrio Forti, Maurizio Catino, Francesco D'Alessandro  
Claudia Mazzucato, Gianluca Varraso

JURA

Temi e problemi  
del diritto

STUDI

*discipline penali*  
Criminalia

collana diretta da

Marcello Clarich  
Aurelio Gentili  
Fausto Giunta  
Mario Jori  
Michele Taruffo

Edizioni ETS





## **PARTE 2**

# **GESTIONE DELLE CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ PENALE: CASI STUDIO.**

# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

La gestione di una calamità naturale presenta diversi **profili di rischio penale**.

Nonostante una casistica ormai piuttosto rilevante, permangono diversi **aspetti controversi** per quanto attiene all'**imputazione dell'evento** al (presunto) responsabile:

1. i criteri di individuazione dei **soggetti responsabili** della gestione dell'evento nell'ambito di un **sistema complesso** (P.C. = «*organizzazione diffusa a carattere policentrico*»);
2. la **responsabilità del singolo** e la **responsabilità del sistema**;
3. le modalità di **accertamento del nesso causale** (in particolare la causalità psichica);
4. i parametri di valutazione della **colpa** in capo all'operatore.

Analizziamo alcune vicende emblematiche, per vedere come sono stati affrontati questi temi...

## **PARTE 2.1**

# **L'ALLUVIONE DI SARNO**

## IL FATTO - maggio 1998

- Fra le ore 16 e le 24 del 5 maggio 1998 il Comune di Sarno fu colpito da diverse colate rapide di fango staccatesi dal monte Pizzo d'Alvano;
- Esisteva un **piano di protezione civile «superficiale»** che non considerava il rischio delle colate di fango;
- Il Comune era storicamente esposto a **fenomeni ricorrenti** di fanghiglia e detriti che allagavano scantinati e seminterrati , **ma in quella occasione il fenomeno si manifestò con una gravità mai prima avvenuta**: quelle colate – scatenate da un periodo di precipitazioni non particolarmente intense – provocarono **il crollo di diversi edifici e** la morte di **137 persone**.

# L'ALLUVIONE DI SARNO



Inizia a piovere dalle **prime ore del 4 maggio**, vi è poi una pausa fino al tardo pomeriggio dello stesso giorno. Le piogge riprendono con **intensità 10 mm/ora pressoché costante** protrahendosi per **l'intera giornata del 5 maggio**.

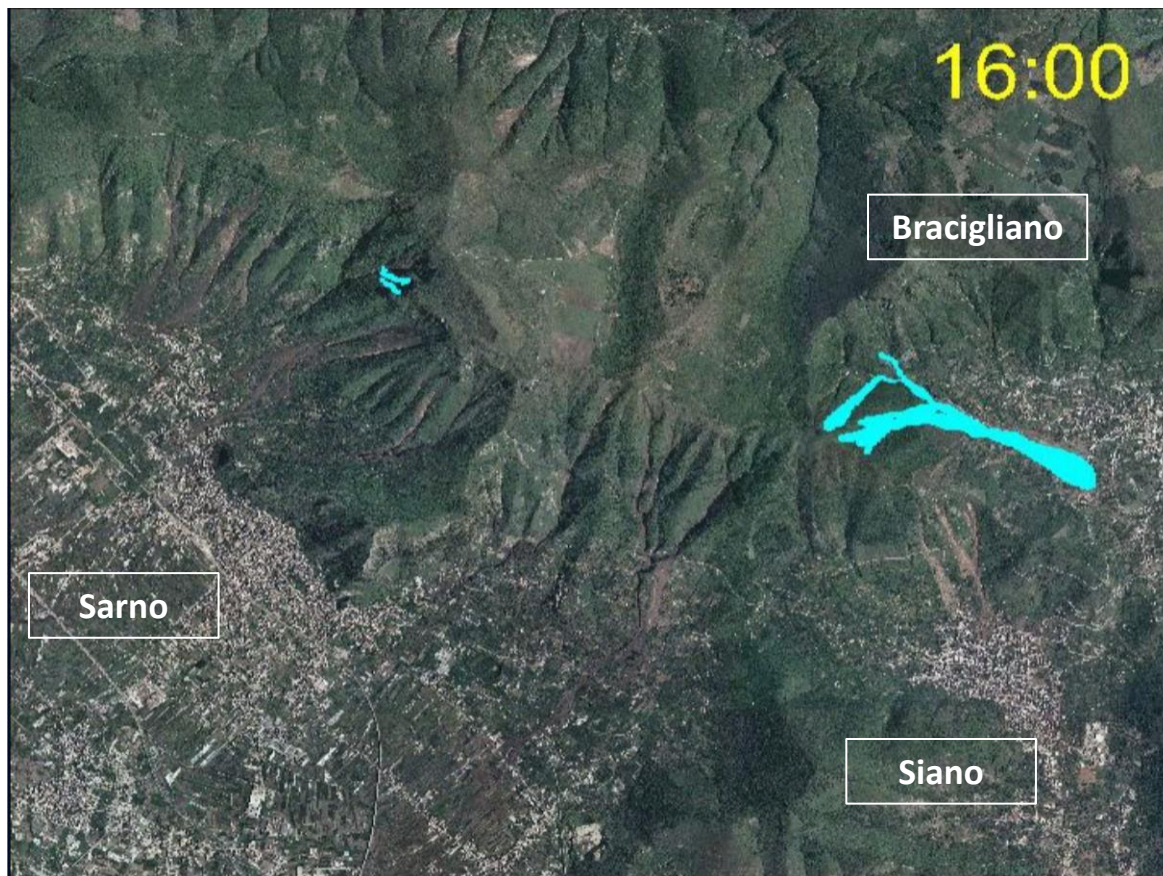
Alle 14:00 del 5 maggio il Sindaco si accorge che il livello dell'acqua dei canali sta salendo rapidamente. Avverte i vigili del fuoco. Gli abitanti delle case più vicine al torrente vengono avvisati.



# L'ALLUVIONE DI SARNO

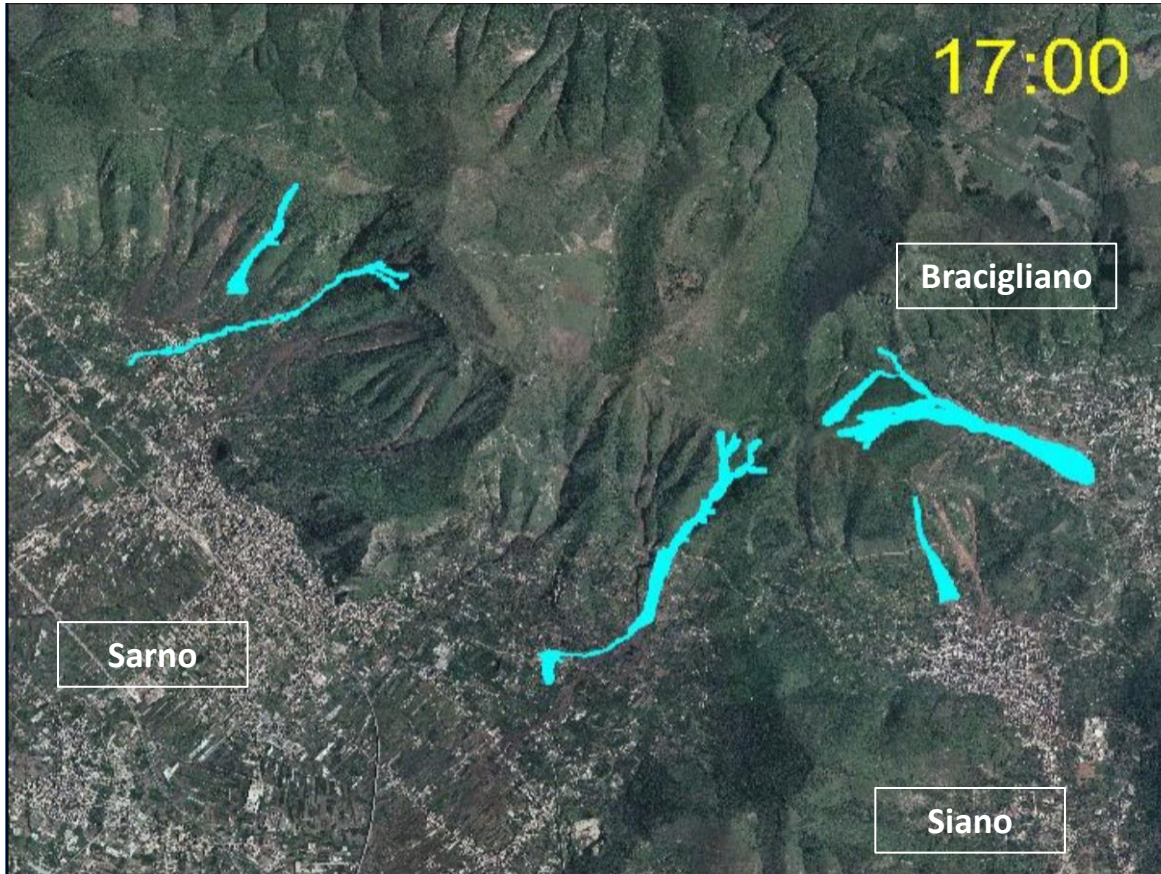


# L'ALLUVIONE DI SARNO



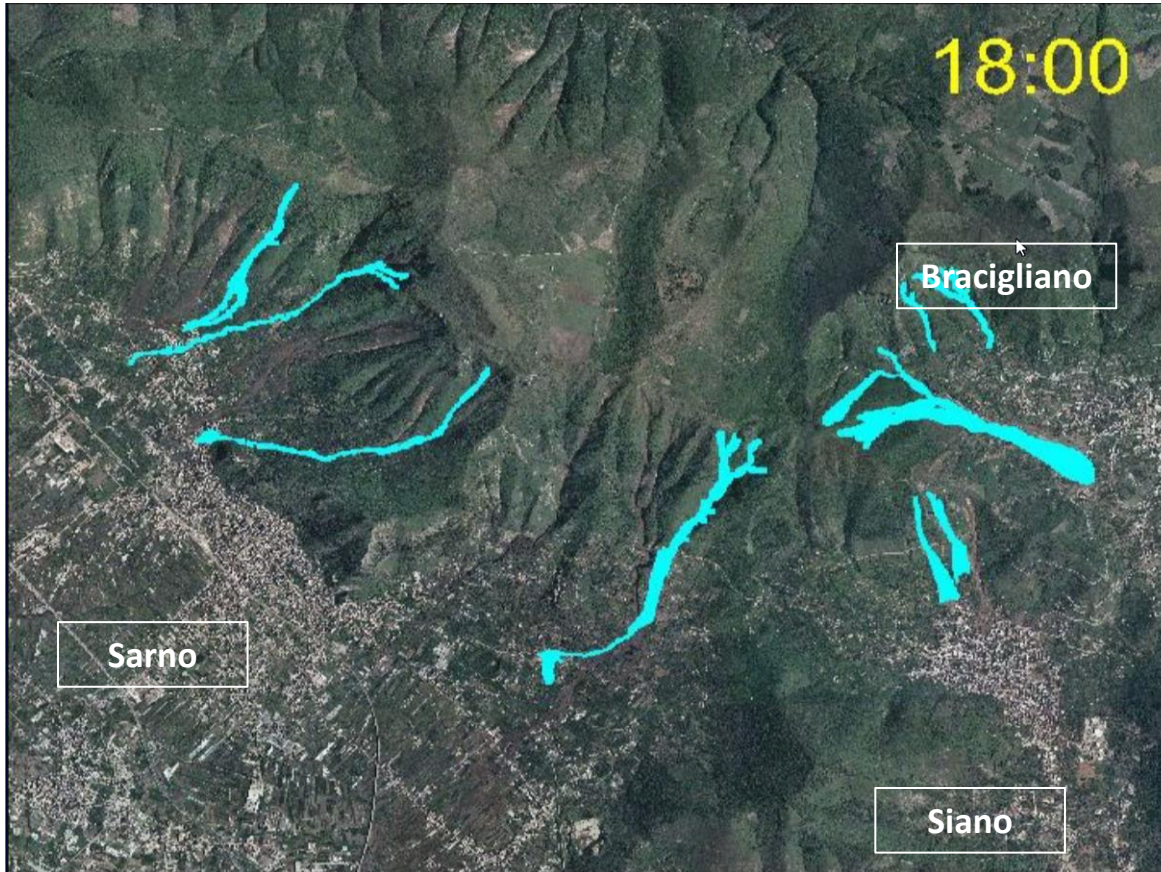


# L'ALLUVIONE DI SARNO



Iniziano verso le 17:30 i **diversi sopralluoghi del Sindaco** nei luoghi colpiti, dove constata **la presenza di fango nelle strade come negli eventi passati**. Iniziano i primi contatti con la Prefettura.

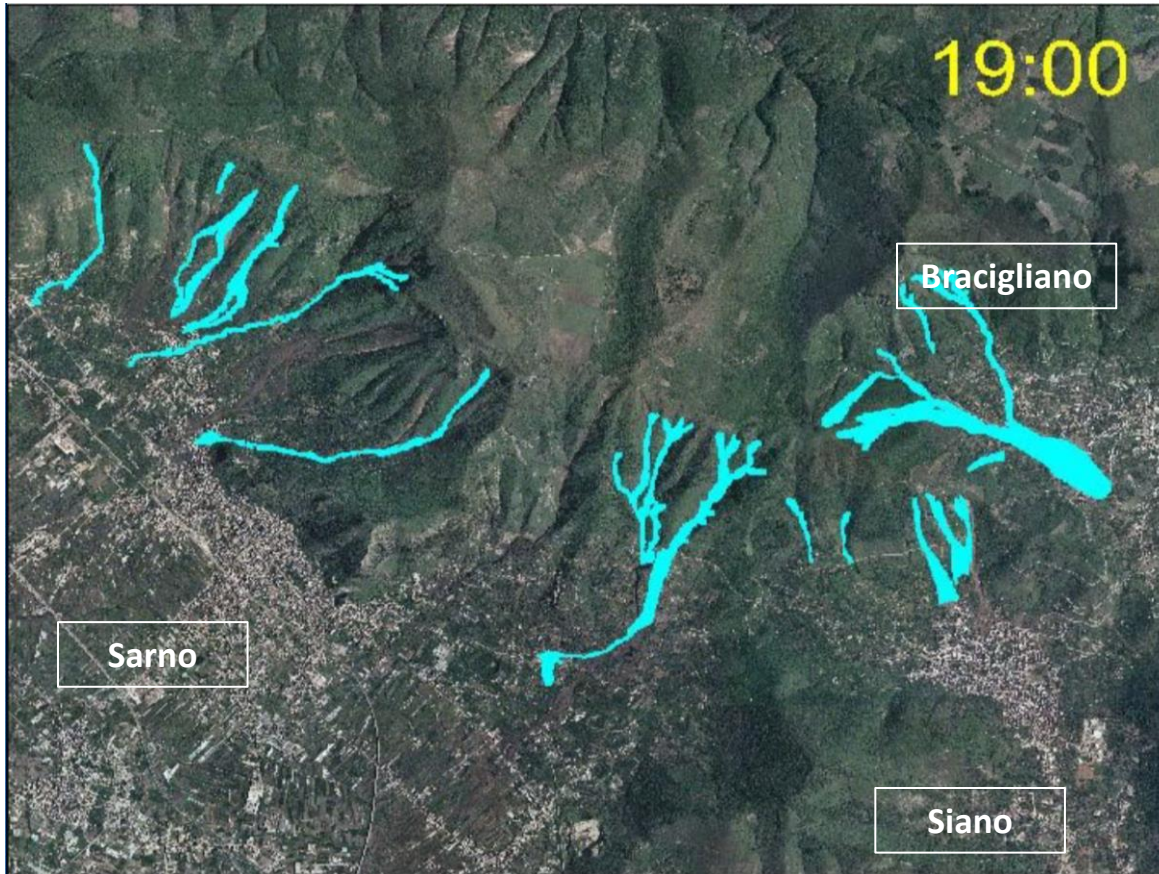
# L'ALLUVIONE DI SARNO



Si verifica **la prima vittima**  
(ma l'informazione non è  
ancora nota alle Autorità).

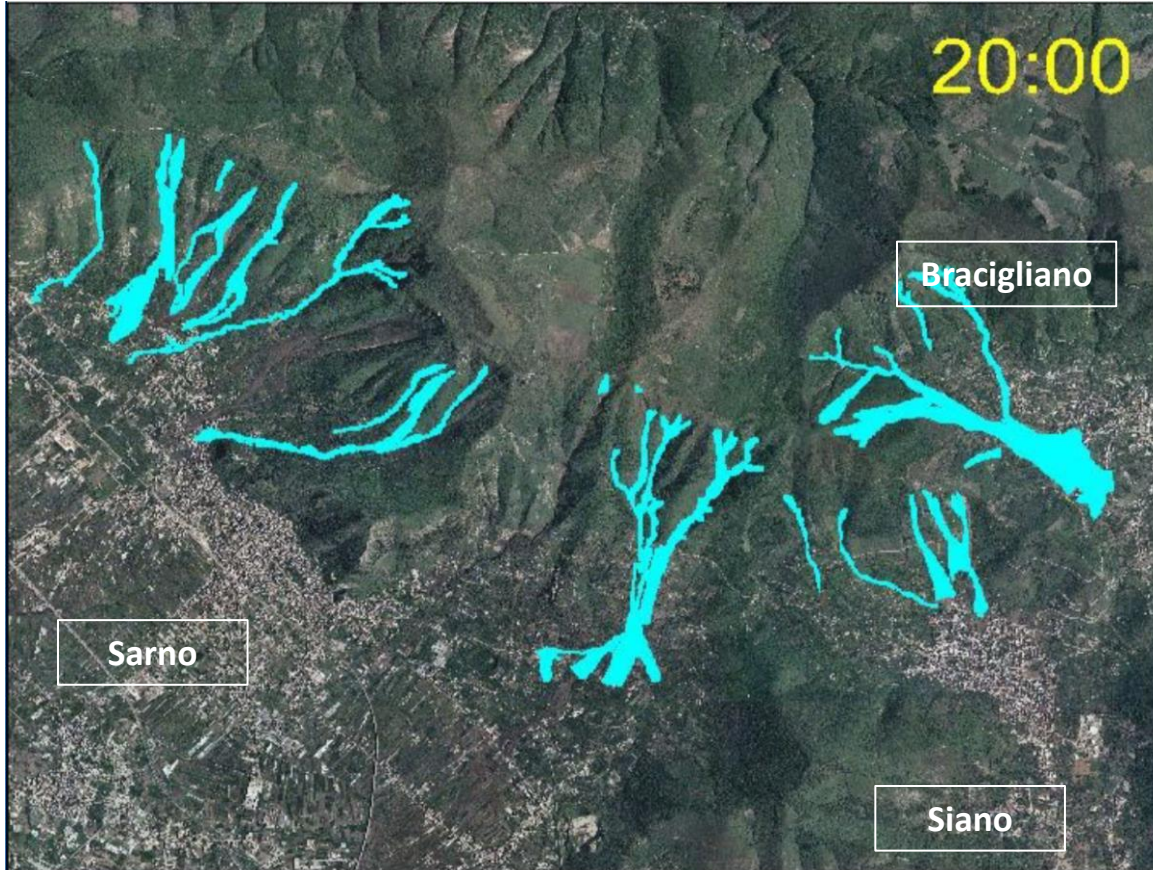


# L'ALLUVIONE DI SARNO



Intorno alle 19:00, durante i sopralluoghi, il **Sindaco** prende coscienza di numerose **abitazioni invase dal fango**, della **carenza dei mezzi del comune**, ma **non** aveva **contezza di case crollate** né di **persone decedute**.  
Contatti con Prefettura per richiesta mezzi e primo **invito televisivo a restare a casa**.

# L'ALLUVIONE DI SARNO

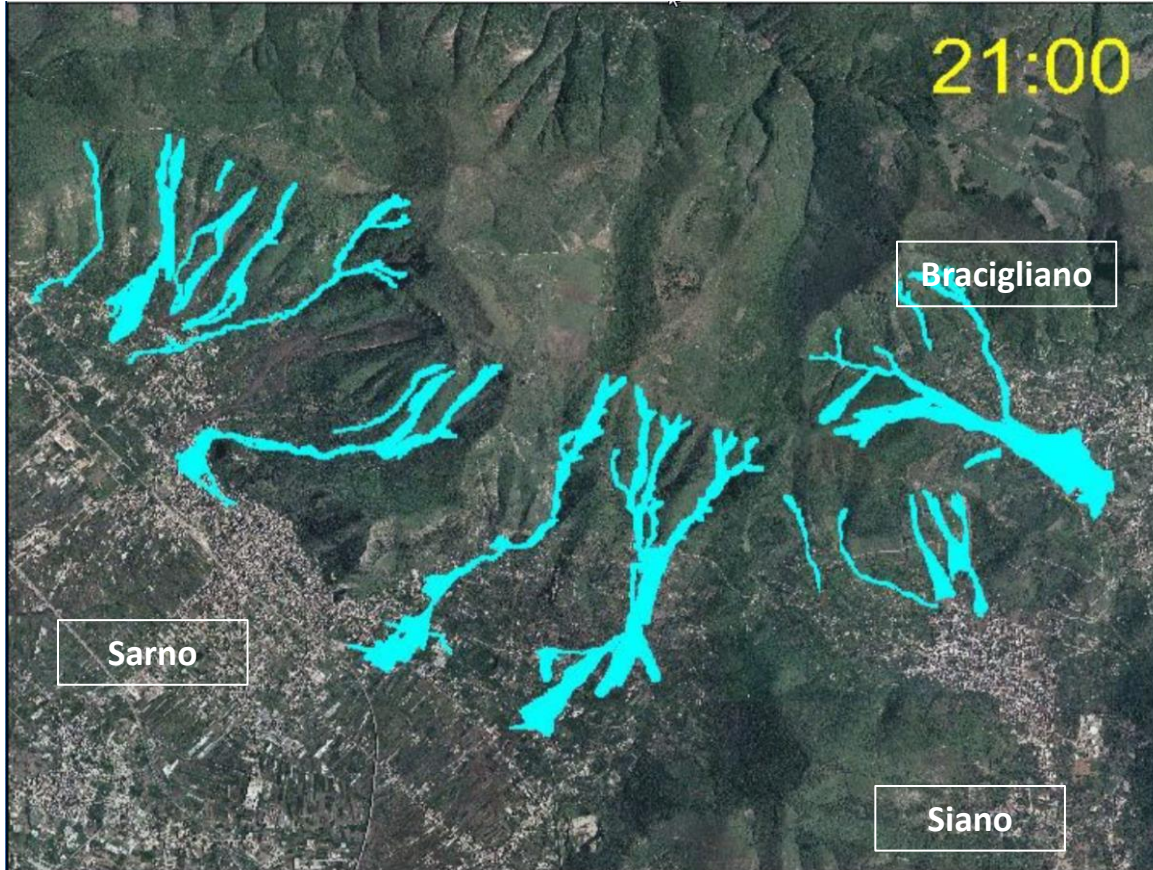


Si verificano in Sarno **due colate di «terribile portata»** e si verificano **numerosi interruzioni di energia elettrica.**

**Fax delle 20:47 del Comune alla Prefettura di Salerno:**  
«....la situazione è gravissima ... La pioggia continua sta aggravando sempre di più la situazione.... Si teme che ci siano anche vittime, sommerse dal fango e dai crolli delle case. ....La situazione è drammatica e disperata.»

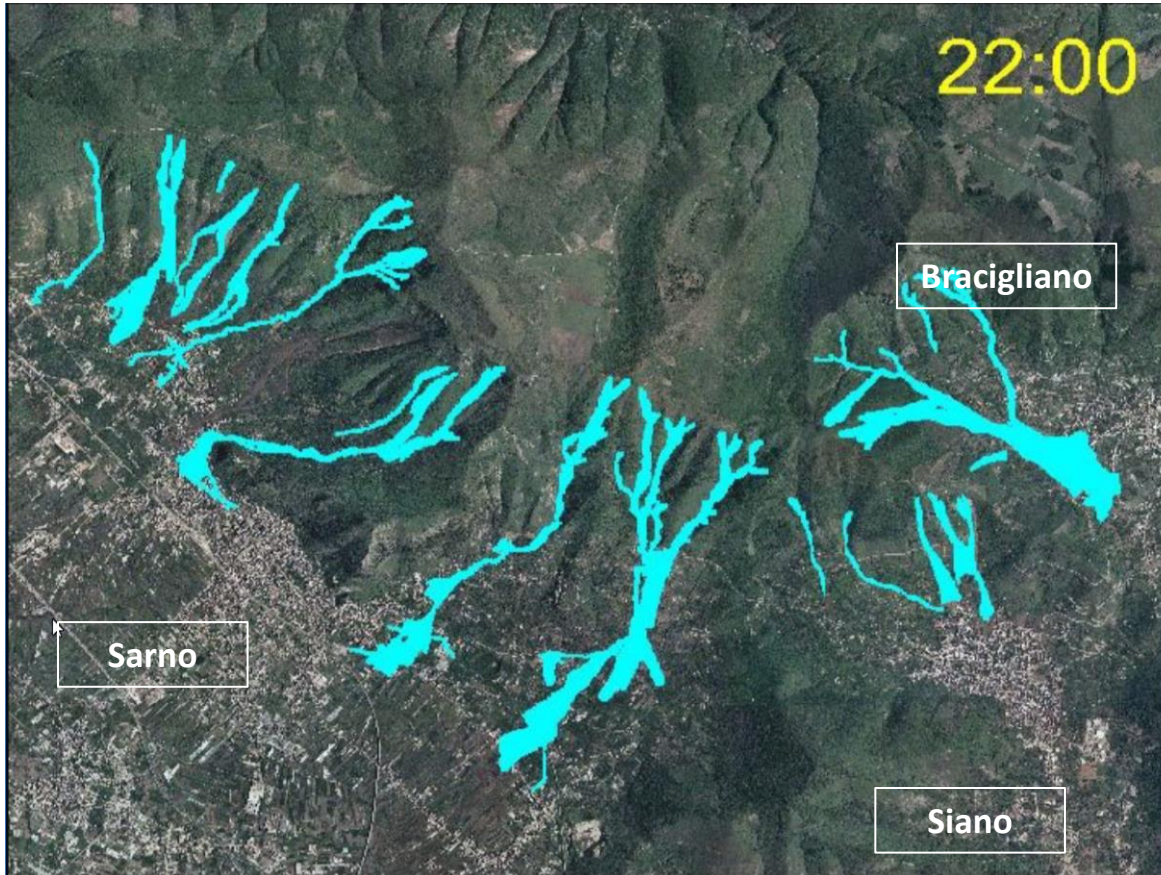


# L'ALLUVIONE DI SARNO



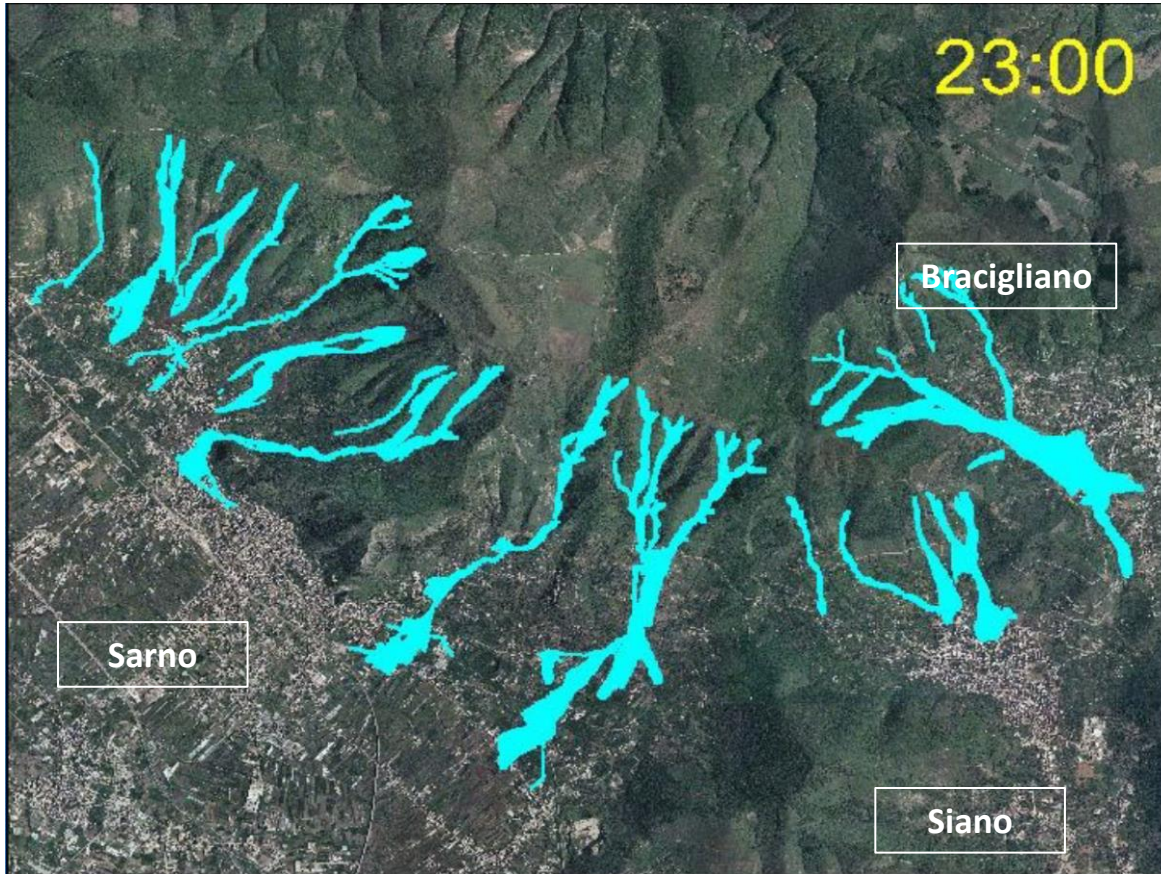
Secondo **invito televisivo** del Sindaco a **restare casa**.  
**Richiesta dei medici dell'evacuazione del plesso ospedaliero di Villa dei Pini** in quanto isolato e, probabilmente, di **Villa Malta**.  
**Il Sindaco tranquillizza e non dispone la evacuazione.**

# L'ALLUVIONE DI SARNO

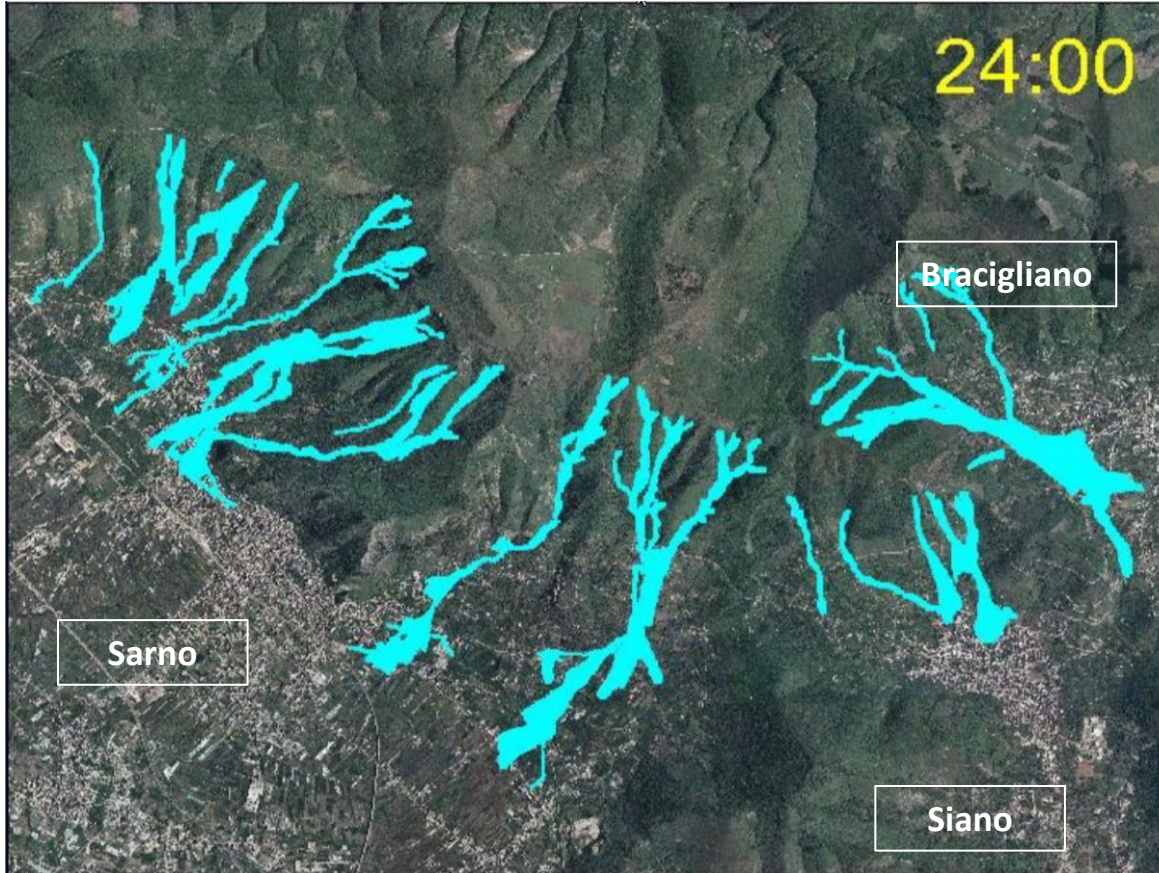




# L'ALLUVIONE DI SARNO



# L'ALLUVIONE DI SARNO



Crolla un padiglione dell'ospedale di Sarno, medici ed infermieri vengono travolti dall'ultima frana staccatasi dal Monte Saro, la quale provoca un numero elevatissimo di morti e feriti.



# L'ALLUVIONE DI SARNO



# L'ALLUVIONE DI SARNO

## Spunti di riflessione:

Chi è il responsabile di quanto accaduto?

Successione o affiancamento di garanti?

L'evento era prevedibile?

Era evitabile?



# L'ALLUVIONE DI SARNO

Veniva **rinviato a giudizio** il Sindaco con l'accusa di omicidio colposo. **Ha sottovalutato la gravità** della situazione e **omesso** di:

- a) avvisare tempestivamente la popolazione del pericolo imminente;
- b) disporre l'evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio;
- c) convocare e insediare il comitato locale per la protezione civile;
- d) dare idoneo allarme alla prefettura, fornendo invece informazioni rassicuranti, impedendo in tal modo l'attivazione delle autorità e degli organi competenti.

# L'ALLUVIONE DI SARNO

In primo e secondo grado l'imputato è **assolto**, poiché:

- Il Sindaco ha competenze **solo** per eventi fronteggiabili in ambito comunale. Per gli eventi più estesi **subentra** il Prefetto.
- Il Sindaco non ha (aveva) competenze in materia di prevenzione ed anche l'evacuazione prevede una pianificazione "strategica" esorbitante i suoi poteri;
- Essendo stato comunicato l'aggravamento della situazione, spettava al Prefetto l'allertamento e l'evacuazione della popolazione;
- L'evento **non era prevedibile**: i fenomeni accaduti in passato avevano caratteristiche molto minori e mai avevano cagionato il crollo degli edifici. Il fenomeno non era nemmeno adeguatamente conosciuto dalla comunità scientifica e quindi non si poteva pretendere che lo conoscesse il Sindaco.

# L'ALLUVIONE DI SARNO

## La sentenza della Cassazione

(Cass. pen., sez. IV, 3 maggio 2010, n. 16761)

- 1) Per calamità non fronteggiabili con i mezzi del Comune:
  - le attribuzioni del Sindaco hanno **natura concorrente** (e non residuale) con quelle del Prefetto;
  - fino all'intervento del Prefetto, **il Sindaco mantiene integri i suoi poteri** e gli obblighi di gestione dell'emergenza tra cui allertamento ed evacuazione delle popolazioni.

*«fino a che il prefetto non abbia assunto, anche di fatto, la direzione delle operazioni, il sindaco, nell'ambito del territorio comunale, mantiene tutti i poteri e gli obblighi derivanti dalla qualità di autorità locale di protezione civile. Non è certo sufficiente, per liberare il sindaco dei suoi obblighi, che il prefetto sia in possesso di tutte le informazioni "necessarie e sufficienti per far scattare tutti i predetti meccanismi di prevenzione" [...] se, di fatto, questi meccanismi non siano "scattati"»*

# L'ALLUVIONE DI SARNO

## 2) Il giudizio di prevedibilità dell'evento dannoso va compiuto:

- avendo come riferimento non l'evento verificatosi ma una "situazione di danno" o comunque una "categoria di eventi riconducibili alla medesima causa" (richiamo a **sentenza di Porto Marghera**, Cass. pen., sez. IV, 6 febbraio 2007, n. 4675);
- tenendo conto dei precedenti, ma anche valutando se questi eventi possano assumere dimensioni e caratteristiche più gravi o addirittura catastrofiche.

*«il giudizio di prevedibilità non va [...] 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**» «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»*



# L'ALLUVIONE DI SARNO

Spunti di discussione:

Sono condivisibili i principi affermati dalla Cassazione in tema di **posizioni di garanzia**?

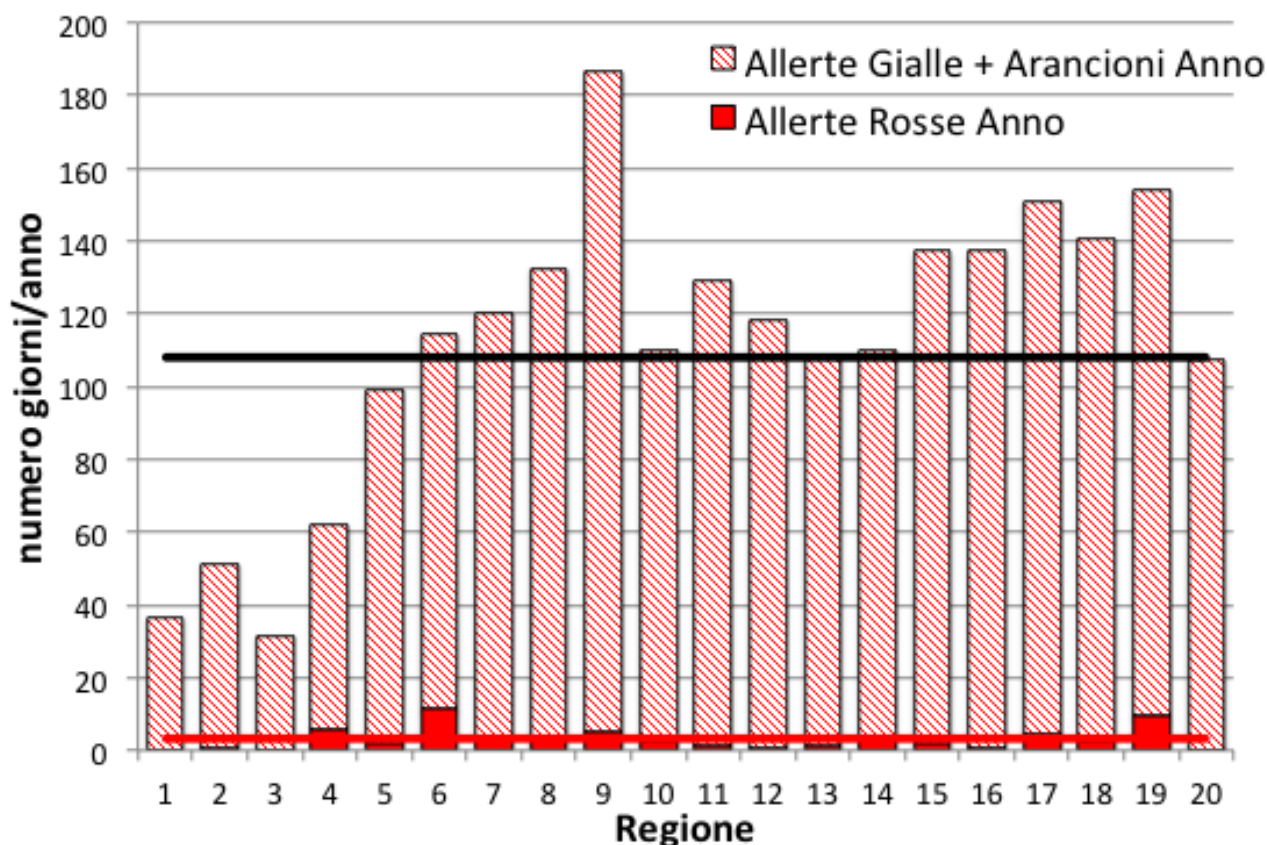
E quelli in materia di **prevedibilità**?

# L'ALLUVIONE DI SARNO

I principi dettati dalla Corte in materia di prevedibilità sembrano più affini al ***principio di precauzione*** che alla disciplina della *colpa*.

A una prima lettura, l'adozione di **un simile standard sembra innalzare il livello di sicurezza** per la collettività.

In realtà, tale criterio finisce con l'essere disfunzionale e "pericoloso"...



## **PARTE 2.2**

# **IL CASO GRANDI RISCHI**



# IL TERREMOTO DEL 6 APRILE 2009

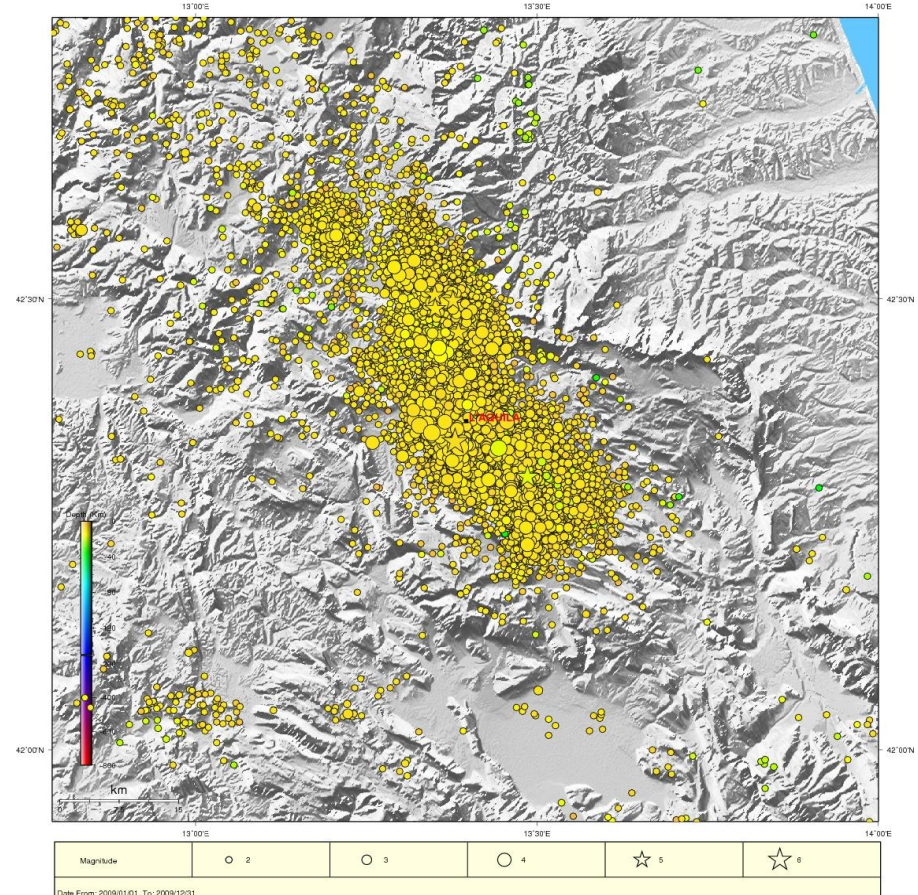


# L'ANTEFATTO

A partire dal mese di giugno 2008, il comprensorio Abruzzese veniva investito da uno **sciame sismico** di intensità e frequenza crescente.

A causa della scarsa intensità del fenomeno, nonché della vastità del territorio coinvolto, **per alcuni mesi lo sciame rimaneva di esclusivo interesse dei sismologi.**

A far data dal gennaio 2009, però, il *sisma si concentrava nella zona dell'Aquilano* ove, *anche a causa dell'incremento della frequenza e della magnitudo delle scosse, iniziava ad essere percepito* con crescente preoccupazione da parte della popolazione.



INGV – terremoti osservati nel 2009:  
17.842 eventi



# L'ANTEFATTO

PRIMA FASE: INGV e DPC.

Dati di base e imprevedibilità assoluta.

SECONDA FASE: IL RICERCATORE G.

Il gas radon e la possibilità di prevedere.

I media “cavalcano” la vicenda.

TERZA FASE: G. ANNUNCIA UN TERREMOTO

Sulmona nel panico.

Problemi di ordine pubblico.

La denuncia per procurato allarme.

Ne deriva la convocazione della CNGR per:



**«fornire ai cittadini abruzzesi tutte le informazioni disponibili alla comunità scientifica sull'attività sismica delle ultime settimane».**



## **3. Le scosse del 30 marzo e la riunione della “Commissione Nazionale Grandi Rischi” del 31.**

- ✓ Il “terremoto fantasma” di Sulmona
- ✓ Le scosse del 30 marzo a L’ Aquila (ML 4.1 e 3.4)
- ✓ La reazione “scomposta” della PC Regionale
- ✓ Il “credito” al “ricercatore” G.
- ✓ La situazione delle popolazione
- ✓ L’aumento della magnitudo
- ✓ La necessità di fronteggiare una situazione ormai fuori controllo

determinava la convocazione della “CNGR” per:

# IL FATTO

Oggetto: Convocazione riunione presso Regione Abruzzo per valutazioni sulla recente sequenza sismica nel territorio abruzzese.

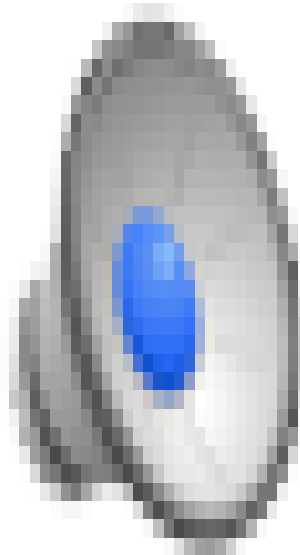
Voglia codesta Presidenza e codesti esperti del settore Rischio sismico partecipare alla riunione convocata per il giorno 31 marzo 2009 all'Aquila, alle ore 18.30, presso la sede che verrà comunicata successivamente, per una attenta disamina degli aspetti scientifici e di protezione civile relativi alla sequenza sismica degli ultimi quattro mesi, verificatasi nei territori della Provincia di  
L'Aquila e culminata nella scossa di Magnitudo 4.0 del 30 marzo alle ore 15.38 locali.

Il Capo del Dipartimento

Guido Bertolaso

# I FATTI

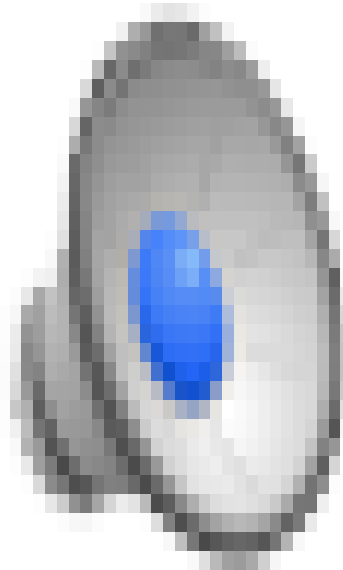
## 4. L'intervista del 31 prima della riunione





# I FATTI

## 5. L'intervista del 31 dopo della riunione



## 6. Il terremoto del 6 aprile 2009.

✓ Pochi giorni dopo la riunione della “Commissione Grandi Rischi”, ossia **domenica 5 aprile**, l’Aquila veniva colpita da **due scosse** di intensità maggiore rispetto a quelle proprie dello sciame: la prima (alle 22.48) di ML 3,9 e la seconda (alle 00.39) di ML 3,5.

✓ Poche ore dopo, **alle 3.32**, la città veniva nuovamente colpita: il **terremoto**, questa volta di **Magnitudo Locale 5.9**, faceva crollare numerosi edifici, soprattutto nel centro storico, provocando la morte di 309 persone e il ferimento di altre 1.600.

# IL CASO GRANDI RISCHI

## Spunti di discussione:

Il terremoto è un evento prevedibile o imprevedibile?  
(tema, purtroppo, di stretta attualità)

Se il terremoto è un evento imprevedibile quale  
addebito può essere mosso a chi viene chiamato a  
gestire tale rischio?

Eventuali responsabilità non dovrebbero essere limitate  
a difetti di costruzione degli edifici?



# L'ACCUSA

Gli imputati, attraverso una **carente analisi del rischio**, nonché una **scorretta attività di informazione**, avrebbero **indotto parte della popolazione aquilana a dismettere i consueti comportamenti di risposta al sisma** – consistenti nell’uscire in strada e nel rimanere alcune ore all’aperto – facendo così in modo che, anche a seguito delle due scosse “premonitrici” della sera del 5 aprile, questi soggetti rimanessero in casa, dove trovavano poi la morte a causa dei crolli provocati dal violento terremoto delle ore 3.32.

**Artt. 113** (cooperazione colposa), **589** (omicidio colposo plurimo) e **590** (lesioni colpose plurime) **c.p.** Agli imputati è attribuita la responsabilità per la **morte di 37 persone** e il **ferimento** di altre **5** (ossia solo quelle per cui, in fase di indagini, si è ritenuto sussistente il nesso causale).

# L'ACCUSA

In particolare, gli imputati **fornivano** alla popolazione **informazioni errate** circa il rischio connesso allo sciame sismico. Ciò a causa di una errata analisi della situazione, in quanto **omettevano**:

- a) di **considerare** la storia sismica dell'Aquila;
- b) di **valutare** con cura il fenomeno nella sua evoluzione e **azzardando** che si trattasse di una situazione favorevole a causa del *graduale scarico di energia*;
- c) di **esaminare** studi secondo i quali L' Aquila era una delle città a più alto rischio sismico in Italia e dove un forte terremoto nel ventennio 1995 – 2015 era dato come molto probabile;
- d) di **rilevare** la fragilità del patrimonio edilizio;
- e) di **considerare** la particolarità dei soggetti esposti.

# La sentenza di primo grado (Tribunale de L'Aquila, 22 ottobre 2012)

- 1) La riunione del 31 marzo 2009 a L'Aquila è stata una riunione CNGR: è dunque applicabile la normativa di riferimento, la cui violazione si traduce in **colpa specifica**.
- 2) Gli esperti, cooperando tra di loro, hanno svolto una **analisi del rischio** sismico **approssimativa, contraddittoria e generica**.
- 3) Gli esperti hanno assunto **l'obbligo di informazione** chiara, precisa e corretta di cui alla Legge 150/2000 in quanto si sarebbero prestati alla "operazione mediatica" pianificata dall'allora Capo Dipartimento.
- 4) Gli imputati avrebbero – in violazione appunto della L. 150/2000 - fornito informazioni **incomplete, imprecise e contraddittorie**.



# La sentenza di primo grado

5) La cattiva comunicazione ha prodotto **effetti rassicuranti** per la popolazione: le vittime hanno, infatti, radicalmente modificato il loro comportamento protettivo rispetto alle scosse.

6) Il nesso di causalità è sorretto dalla **teoria antropologica delle “rappresentazioni sociali”**, corroborata da **massime di esperienza** emerse in dibattimento.

7) Né la fragilità degli edifici, né il terremoto stesso, rappresentano cause idonee ad interrompere il nesso causale.

**Tutti gli imputati sono colpevoli** per 29 decessi e 4 feriti e condannati ciascuno alla reclusione per 6 anni, all'interdizione perpetua dai pubblici uffici ed al risarcimento del danno.

## La sentenza d'appello (Corte App. L'Aquila, 10 novembre 2014, n. 2583)

- 1) La riunione del 31 marzo 2009 a L'Aquila **non** è stata una riunione della CNGR, ma attività di *“ricognizione, verifica e indagine”*.
- 2) Compito degli esperti **non** era *“**fornire ai cittadini abruzzesi tutte le informazioni** disponibili alla comunità scientifica sull'attività sismica delle ultime settimane”, bensì svolgere “una attenta **disamina degli aspetti scientifici e di protezione civile** relativi alla sequenza sismica degli ultimi quattro mesi [...]”*.
- 3) **Abbandono del paradigma di valutazione unitario** e distinzione delle posizioni in base alle condotte individuali e alle attività concretamente intraprese: da un lato la **valutazione del rischio**, dall'altro **l'informazione alla popolazione**.

# La sentenza d'appello

## LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

- 1) **Solo** i sei “membri esperti” erano tenuti alla valutazione del rischio.
- 2) Le normative citate dal PM sono **prive di natura modale** e quindi **non costituiscono regole cautelari**.
- 3) Nella valutazione del rischio non rileva il **metodo** dell'analisi, bensì le **conclusioni** cui pervengono gli scienziati.
- 4) Il 31 marzo 2009 **non era possibile** fare alcuna valutazione del rischio **diversa** rispetto a quella concretamente attuata, i cui **risultati** sono poi stati **correttamente esposti** (conferenza stampa e interviste post riunione).
- 5) **Non si riscontra**, quindi, **alcun profilo di colpa** in merito alla condotta dei sei esperti sotto questo profilo.

# La sentenza d'appello

## LA COMUNICAZIONE DEL RISCHIO

- 1) L'eventuale rimprovero circa le modalità di comunicazione può essere mosso **solo** a coloro che hanno effettivamente rilasciato dichiarazioni ai media.
- 2) Le dichiarazioni rilasciate da F.B. vengono ritenute corrette, mentre a B.D.B. viene contestato, per **negligenza** e **imprudenza** di aver rassicurato la popolazione.
- 3) La **colpa** (di B.D.B.) consiste nell'aver espresso **valutazioni rassicuranti** circa lo sviluppo dello sciame **senza** averne la competenza, **senza** attendere l'esito della riunione degli esperti e **senza** che vi fossero le condizioni per farlo.
- 4) L'**evento** (giuridico) è ritenuto **prevedibile** ed **evitabile**.



# La sentenza d'appello

## LA COMUNICAZIONE DEL RISCHIO/2

5) Il **nesso di causalità** non può essere accertato in virtù della c.d. teoria delle rappresentazioni sociali, in quanto essa rappresenta una legge di copertura che *“difetta invero di adeguata validazione scientifica”*.

6) In presenza di una *causalità psichica* il nesso eziologico dev'essere appurato in base a consolidate **massime di esperienza** e facendo ricorso a tutte le **evidenze probatorie disponibili** nel corso del processo (in concreto, vi è prova solo per 13 decessi).

7) Nella valutazione della responsabilità di B.D.B. la Corte qualifica la sua condotta come caratterizzata solo da **colpa lieve**, evidenziando come l'erroneità delle tesi da lui sostenute fosse stata in qualche modo agevolata dalla comunicazione (anche istituzionale) avvenuta nel periodo precedente la riunione e valorizzando il contesto di emergenza.

Il solo Vice Capo DPC viene condannato a due anni di reclusione per omicidio colposo plurimo (pena sospesa) e al risarcimento dei danni.

# La sentenza di cassazione

## (Cass. pen., sez. IV, 24 marzo 2016, n. 12478)

La sentenza di legittimità ha confermato la decisione della Corte d'appello, operando alcune riflessioni di rilievo generale in tema di **causalità** e **colpa** di cui occorre dare atto.

Per quanto attiene al primo profilo, la Corte ha precisato che *«In tema di nesso causale, **anche la c.d. "causalità psichica"**, da intendersi quale derivazione causale tra la condotta dell'agente e la successiva condotta della persona offesa, indotta ad agire in forza del condizionamento subito, **deve essere ricostruita sulla base di consolidate e riscontrabili massime di esperienza**, che consentano di selezionare "ex ante" le condotte condizionanti, socialmente o culturalmente tipizzabili, **cui deve necessariamente far seguito un rigoroso e puntuale riscontro critico fornito dalle evidenze probatorie e dalle contingenze del caso concreto, sì da escludere la plausibilità di ogni altro decorso causale alternativo, al di là di ogni ragionevole dubbio**»*.

Esplicito richiamo ai principi stabiliti in tema di accertamento del nesso causale nella **sentenza Franzese** (Cass. pen., ss.uu., 11.09.2002, n. 30328).

# La sentenza di cassazione

Per quanto concerne la colpa, la Corte fa alcune precisazioni fondamentali circa le caratteristiche che deve avere una regola per avere natura cautelare.

*«In tema di reati colposi, **la regola cautelare** alla stregua della quale deve essere valutato il comportamento del garante, **non può rinvenirsi in norme che attribuiscono compiti senza individuare le modalità di assolvimento degli stessi**, dovendosi, invece, aver riguardo esclusivamente a **norme che indicano con precisione le modalità e i mezzi necessari per evitare il verificarsi dell'evento**».*

Per assurgere a **regola cautelare**, quindi, una norma deve avere **natura modale**. La questione sarà poi oggetto di ulteriore riflessione e affinamento nella sentenza inerente al **disastro di Viareggio** (Cass. pen., sez. IV, 6 settembre 2021, n. 32899), non a caso opera del medesimo estensore.

# La sentenza di cassazione

## Colpa e situazioni complesse.

La Cassazione riconosce la validità dell'**art. 2236 c.c.** anche in ambito penale. Ciò significa che, in **condizioni di emergenza** o in presenza di **particolari complessità tecniche**, l'agente risponde **solo** per **colpa grave**.

Questa limitazione, però, vale **solo** per le ipotesi di **imperizia**, mentre per i casi di **negligenza** e di **imprudenza** l'agente potrà rispondere anche per **colpa lieve**.

**Solo** per gli **operatori sanitari**, in presenza di ben determinate condizioni, vi è un **esonero da responsabilità**, per i casi di **colpa lieve**, sia per l'**imperizia** che per la **negligenza** e l'**imprudenza** [n.b.: all'epoca era in vigore il c.d. decreto Balduzzi, disciplina che è stata abrogata dalla legge Gelli-Bianco, cui poi si sono affiancate le varie normative emergenziali dell'epoca Covid].



# La sentenza di cassazione

## Le modalità di comunicazione del rischio.

Per quanto attiene alla comunicazione del rischio, in sentenza si afferma che *«spetta agli organi [della Protezione civile] il compito di rendere **compatibili**, con l'obbligo della **trasparenza**, della **correttezza** (segnatamente sul piano scientifico) e della **verità dei contenuti informativi diffusi [...], la **necessità del controllo della tensione emotiva della pubblica opinione: da un lato scongiurando l'irrazionalità del panico e del disorientamento collettivo** (gravemente disfunzionali per la realizzazione dei programmi di prevenzione e di protezione eventualmente adottati), **dall'altro rifuggendo dalla pubblica assunzione di atteggiamenti ingiustificatamente consolatori e rassicuranti**, tali da incidere negativamente sul fondamentale apporto collaborativo garantito, all'impegno della prevenzione e della protezione civile, dai meccanismi spontanei dell'autoprotezione individuale (quale, ad es., quello di abbandonare i luoghi chiusi al primo avvertimento di scosse sismiche significative)»***.

# La sentenza di cassazione

## Le modalità di comunicazione del rischio.

Sono conciliabili i due obiettivi descritti dalla Cassazione?



È emblematico come, nella statuizione del ‘principio di diritto’ cui conformarsi, la Corte abbia più semplicemente statuito che *«l’organo della Protezione civile, che provvede a **fornire informazioni alla pubblica opinione circa la previsione, l’entità o la natura** di paventati **eventi rischiosi per la pubblica incolumità**, esercita una concreta funzione operativa di prevenzione e di protezione, ed è a tal fine **tenuto ad adeguare il contenuto della comunicazione pubblica a un livello ottimale di trasparenza e correttezza scientifica delle informazioni diffuse, e ad adattare il linguaggio comunicativo ai canoni della chiarezza, oggettiva comprensibilità e inequivocità espressiva**»*.

## **PARTE 2.3**

# **L'ALLUVIONE DI GENOVA (2011)**

## IL FATTO - 4 novembre 2011

- Il 4 novembre 2011 un evento di notevole intensità ha interessato la Liguria centrale e il basso Piemonte. Le violente precipitazioni della mattinata (circa 500mm su 6-8 ore) cadute sui bacini genovesi di levante hanno causato l'esondazione di alcuni torrenti, tra cui il Fereggiano, provocando la **morte di 4 donne e 2 bambine**, intente a prendere i familiari all'uscita da scuola.
- La Protezione civile regionale aveva dichiarato lo stato di **allerta 2** (=massima), per i giorni **3-4-5** novembre, su buona parte della Regione.
- Il Comune di Genova aveva un **piano di protezione civile** di dettaglio per Sestri (alluvione 2010) e più generico per il resto della città.
- Nessuna particolare iniziativa era stata adottata dal Sindaco o dal COC (**Scuole aperte** e no info ai dirigenti).



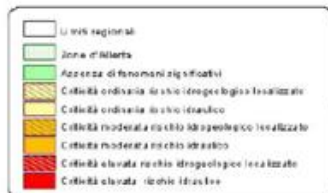
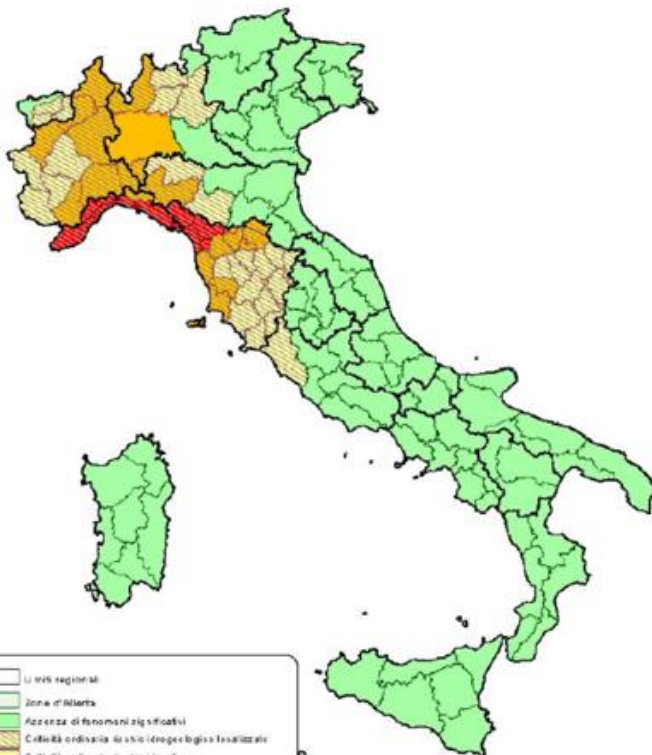
# QUANTO PREVISTO



Dipartimento della Protezione Civile  
Centro Funzionale Centrale

## Bollettino di criticità nazionale per Rischio Idrogeologico e Idraulico

Effetti al suolo previsti per venerdì 04 novembre 2011



REGIONE LIGURIA



Protezione Civile

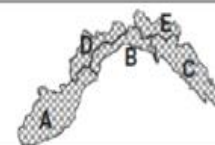
### MESSAGGIO DI ALLERTA

emesso

mercoledì 2 novembre 2011

Alle ore 13.30

Comunicazione n° 1



INDIRIZZATA A:

- Ai responsabili di protezione civile delle Prefetture di: GENOVA, IMPERIA, LA SPEZIA e SAVONA
- Alla direzione regionale VIGILI DEL FUOCO ed al Coordinamento regionale C.F.S.
- Al Dipartimento della PROTEZIONE CIVILE ROMA
- Ai REFERENTI DEL VOLONTARIATO

### LA SITUAZIONE METEOROLOGICA PREVISTA PER:

OGGI, mercoledì 2 novembre 2011

nulla da segnalare.

DOMANI, giovedì 3 novembre 2011

da metà giornata piogge a partire da A in estensione nel pomeriggio su B-D-E con possibili rovesci o temporali di intensità al più moderata; su C si prevedono deboli precipitazioni verso sera.

DOPodomani E TENDENZA, venerdì 4 novembre 2011

Piogge diffuse e persistenti, previsti quantitativi elevati su A-B-D-E, significativi su C. Le piogge potranno assumere carattere di temporale forte su tutta la regione con la possibilità di fenomeni organizzati su A-B-D.

### VALUTAZIONE IDROLOGICA:

Alta probabilità di temporali forti ed organizzati per le giornate di venerdì 4 e sabato 5 che interesseranno le zone di allertamento A, B e D; per le zone C ed E attese precipitazioni significative alle quali potranno essere associate temporali o rovesci anche di forte intensità. Gli scenari idrologici attesi prefigurano una criticità ELEVATA diffusa per tutte le categorie comunali delle zone di allertamento A, B e D, criticità MODERATA diffusa per tutte le categorie comunali delle zone di allertamento C ed E.

SI DISPONE QUINDI L'ATTIVAZIONE DELLE PROCEDURE DI PROTEZIONE CIVILE IN ORDINE ALLO SCENARIO DI ALLERTA RIPORTATO IN TABELLA

Legenda: ▲ aggravio ▼ esaurimento	Validità		
	Dalle ore 6.00 del 04/11/2011 con durata fino alle 12.00 del 06/11/2011		
	I Categoria	II Categoria	III Categoria
A) Bacini liguri Marittimi di Ponente	Allerta 2 ▲	Allerta 2 ▲	Allerta 2 ▲
B) Bacini liguri Marittimi di Centro	Allerta 2 ▲	Allerta 2 ▲	
C) Bacini liguri Marittimi di Levante	Allerta 2 ▲	Allerta 2 ▲	Allerta 2 ▲
D) Bacini liguri Padani di Ponente	Allerta 2 ▲	Allerta 2 ▲	Allerta 2 ▲
E) Bacini liguri Padani di Levante	Allerta 1 ▲	Allerta 1 ▲	Allerta 1 ▲

# QUANTO OSSERVATO

**letogramma @Vicomorasso(GE)**

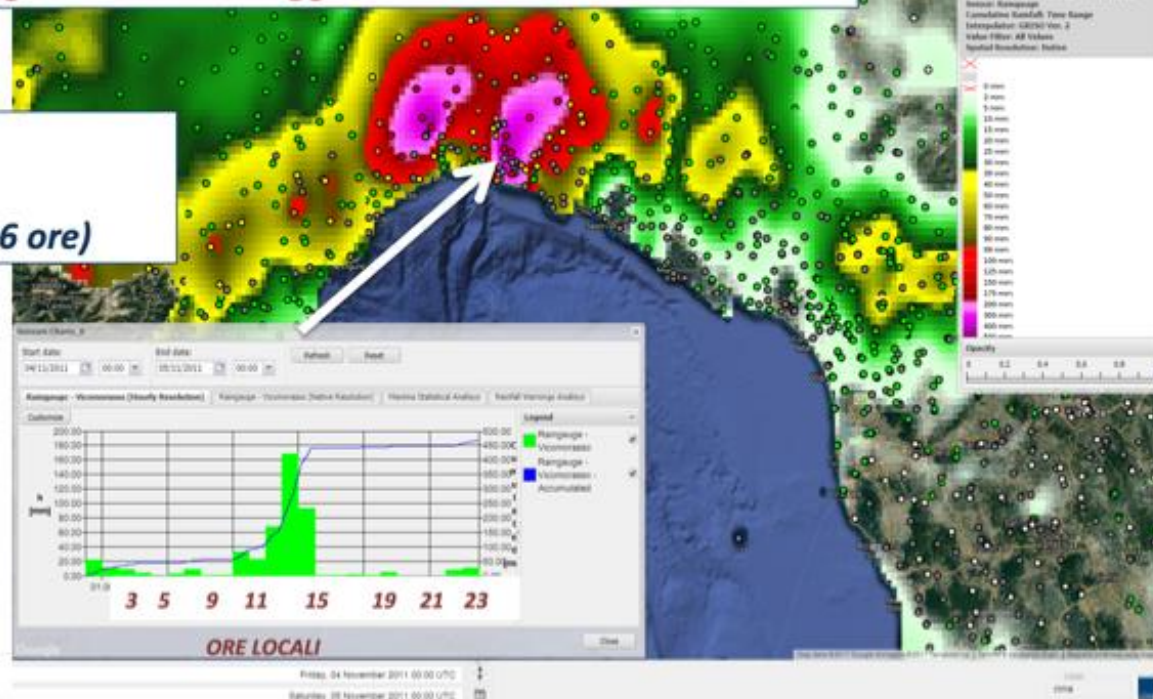
**Evento avvenuto tra le 9 e le 15 locali**

**Esondazioni del t. Bisagno e del Rio Fereggiano**

**Pmax su 24h:**

**>460mm**

**(in realtà caduta in ~6 ore)**



# L'ACCUSA

Sono stati **rinviati a giudizio** il Sindaco, l'assessore alla P.C. e altri funzionari comunali (membri del COC) con l'accusa di disastro colposo, omicidio colposo plurimo e lesioni colpose (e altri reati dolosi).

Agli imputati, ritenuti **consapevoli** della elevata situazione di criticità idraulica del rio Fereggiano e della «*gravissima situazione meteorologica in atto*» veniva contestato di **aver omesso** di:

- ✓ disporre la **chiusura** delle scuole;
- ✓ **interdire la circolazione** nelle aree soggette a esondazione;
- ✓ informare i dirigenti scolastici delle zone a rischio di **vietare l'uscita degli alunni** (e informare i genitori di tale iniziativa);
- ✓ assumere qualsiasi iniziativa volta a **tutelare la pubblica incolumità** e a informare la popolazione.

Attività, queste, che ove correttamente poste in essere avrebbero **evitato il verificarsi degli eventi** (giuridici) loro contestati.

## Spunti di discussione:

Come sono stati individuati i soggetti (ritenuti) responsabili?

Erano tutti titolari di una posizione di garanzia?

In virtù di quali presupposti viene contestato agli imputati un reato di disastro (artt. 426 – 449 c.p.) a fronte di una calamità naturale?



# LE SENTENZE DI MERITO

I giudici hanno condannato gli imputati perché, a fronte di un evento avverso di rilevante gravità, **prevedibile e previsto** (= *principi Sarno*), l'apparato di P.C. comunale ha risposto in modo del tutto inappropriato, **sottovalutando il fenomeno e anteponendo ragioni di carattere "politico"** (= minimizzare i disagi) a **quelle di tutela** della pubblica incolumità.

Snodi fondamentali delle sentenze:

- ✓ le **criticità** afferenti la cura del territorio e la prevenzione di tipo strutturale **non escludono** la responsabilità dei soggetti tenuti a provvedere alla prevenzione di tipo non strutturale;
- ✓ un **piano di emergenza** che non prevede nel dettaglio gli scenari di rischio e le azioni di contrasto da adottare per fronteggiare gli eventi avversi, **non costituisce un valido documento** ai fini di protezione civile;
- ✓ le **esondazioni non potevano essere naturalisticamente evitate** da parte della P.C., ma l'**omessa adozione delle cautele è sufficiente per integrare il disastro colposo**;
- ✓ i **poteri decisionali spettano ex lege al Sindaco**, il Piano di emergenza comunale non può delegarli al C.O.C. (ma **tutti garanti ex art. 40, co. 2 e 113 c.p.**)

# LA SENTENZA DI CASSAZIONE

(Cass. pen., sez. IV, 22 maggio 19, n. 22214)

La Cassazione ha **confermato la condanna** degli imputati [rinviando solo per la determinazione della pena].

I passaggi fondamentali della sentenza:

- ✓ la fase di **previsione** ha funzionato, ha fallito la **prevenzione**;
- ✓ non era necessario chiudere la città (72h), ma **concentrarsi sulle zone esondabili**;
- ✓ la scelta di **non chiudere le scuole** è stata legittima, ma era **doveroso predisporre un sistema in grado di intervenire** ove e quando necessario;
- ✓ l'evento (giuridico) era **evitabile** (11.00 – 12.53), ma nessuno fece nulla;
- ✓ la responsabilità di terzi (dirigenti scolastici e vertici Polizia Municipale) **non esclude, ma concorre** con quella degli imputati;
- ✓ Sindaco e Prefetto hanno **competenze concorrenti** (su *b* e *c*).

# LA SENTENZA DI CASSAZIONE

## Approfondimenti: le modalità di gestione dell'evento

Il c.d. «*Metodo Augustus*» **esclude** l'adozione automatica di **determinate soluzioni** in presenza di **determinati presupposti** e si caratterizza invece per i contenuti elastici, da **adattarsi in tempo reale** in base alle esigenze.

*«nella società del rischio..., **anche la condotta alternativa lecita**, ed un comportamento eccessivamente cautelante, **ha un costo sociale**, per cui **va sempre**, in concreto, **operata una valutazione costi-benefici** tra le possibili opzioni sul campo».*

**Astrattamente**, sono lecite sia le chiusure preventive in caso di allerta, sia la “gestione attiva” delle emergenze.

**In concreto**, vista la frequenza delle allerte, **va evitata la protezione civile difensiva** per cui allerta = chiusura preventiva.

# LA SENTENZA DI CASSAZIONE

## Approfondimenti: le «proposte operative»

Qualora si scelga di non operare **indiscriminate chiusure preventive** e di attendere la localizzazione del fenomeno, occorre:

- ✓ predisporre un meccanismo d'intervento pronto ad agire con **efficienza e tempestività**;
- ✓ **informare tempestivamente e debitamente** di tale scelta gli altri soggetti interessati dall'evento, affinché anch'essi siano **pronti ad agire**.

In assenza di ciò, **tanto le inefficienze del sistema, quanto i comportamenti erronei altrui sono comunque imputabili ai soggetti (originariamente) tenuti a gestire l'evento.**



# LA SENTENZA DI CASSAZIONE

## Approfondimenti: i garanti

Possono **rispondere** dell'**omesso impedimento** di un evento non solo i garanti *ex lege*, ma anche **coloro che cooperino** nella gestione dell'evento (artt. 40, co. 2 e 113 c.p.):

*«il ruolo estensivo dell'incriminazione svolto dall'art. 113 c.p. ... si configura senz'altro nei reati commissivi mediante omissione, quando vi sia l'apporto di soggetto non gravato dell'obbligo di garanzia».*

È però necessario che la «cooperazione» derivi da (una fra):

- a) imposizione *ex lege*;
- b) esigenze organizzative connesse alla gestione del rischio;
- c) contingenza oggettivamente definita senza incertezze e di cui tutti i soggetti siano consapevoli.

La responsabilità individuale è correlata al contributo prestato e non alla posizione gerarchica ricoperta.

# LA SENTENZA DI CASSAZIONE

## Approfondimenti: la prevedibilità dell'evento

Il superamento della sentenza Sarno:

«Fin dove può spingersi il concetto di prevedibilità dell'evento: **va circoscritta la portata del dictum di Sez. 4 16761/2010 sui fatti di Sarno.**

Orbene, ritiene il Collegio che, alla luce anche della giurisprudenza elaborata negli ultimi anni da questa Corte di legittimità rispetto ad eventi disastrosi qual è stato il terremoto di L'Aquila del 2009, **il principio**, affermato per i fatti di Sarno, **secondo cui occorre prevedere che fenomeni ricorrenti e già realizzatisi in passato possano avere conseguenze anche peggiori rispetto a quelle già viste - e che pertanto occorra approntare delle strategie per rispondere a quelle in termini di prevenzione del danno - vada riconfermato, ma vada ricondotto a canoni di ragionevole prevedibilità e probabilità ex ante.**

Ne deriva, così, quanto agli eventi naturali o alle calamità che si sviluppino progressivamente, **che il giudizio di prevedibilità deve tener conto della natura e delle dimensioni di eventi analoghi storicamente già verificatisi, ma valutando altresì se possa essere esclusa in termini di ragionevole prevedibilità - ovvero, il che è lo stesso, di plausibilità razionale rispetto alla regola cautelare e ai dati di conoscenza del territorio - la possibilità che questi eventi possano avere dimensioni e caratteristiche più gravi».**

# LA SENTENZA DI CASSAZIONE

## Approfondimenti: la prevedibilità dell'evento

*«Ed invero, la valutazione della prevedibilità ha sempre caratteristiche predittive, quindi da adottare con un giudizio a priori, sul quale **ciò che è avvenuto in passato costituisce un elemento di conoscenza relevantissimo ed ineliminabile, ma che non può prescindere dalla valutazione su che cosa può avvenire in futuro, a meno che le caratteristiche del fenomeno non siano da sole idonee a fondare un giudizio di esclusione di più gravi conseguenze.***

*L'agente modello, quindi, **non è quello che si adagia sulle esperienze precedenti senza che esistano elementi di conoscenza che consentano di escludere che i fenomeni possano avere carattere di maggiore gravità: è tale, invece, quello che è in grado di ipotizzare, entro limiti ragionevoli, le conseguenze più gravi di un fenomeno pur ricorrente.***

*È evidente che **tale valutazione andrà fatta caso per caso.** Ma a voler esemplificare di cosa si stia parlando può riferirsi, ad esempio, alla ragionevole prevedibilità che la frequente esondazione di un torrente possa interessare aree più ampie di quelle che ha interessato in passato, ma non certamente che coinvolga l'intera città. Oppure che un fenomeno che in passato ha provocato solo lievi smottamenti della strada possa in futuro provocare anche una più ampia frana. Ma non certamente il venir giù dell'intera montagna».*

## Spunti di riflessione:

Con la sentenza in esame, la Cassazione afferma di voler ridefinire i parametri alla stregua dei quali si può valutare la **prevedibilità** di un evento, rendendoli meno afflittivi e più ragionevoli: ci è davvero riuscita?

Quale alternativa aveva?



## **PARTE 3**

# **LE LEZIONI APPRESE DALLO STUDIO DELLA GIURISPRUDENZA**

# LE LEZIONI APPRESE

La corretta individuazione dei **soggetti responsabili** in caso di criticità nella gestione di una calamità naturale presenta una serie di elementi di complicazione:

- ✓ la responsabilità è spesso correlata al **mancato impedimento dell'evento** (art. 40, co. 2 c.p. problema delle **fonti delle posizioni di garanzia**);
- ✓ il sistema è strutturato come una «*organizzazione policentrica a carattere diffuso*» (art. 3 d. lgs. 1/2018), in cui la **competenza a fronteggiare un evento dipende dalle sue caratteristiche** (art. 7 d. lgs. 1/2018);
- ✓ anche soggetti **sforniti di un obbligo di garanzia possono essere chiamati a rispondere** in caso di omesso impedimento dell'evento (art. 113 c.p.).

# LE LEZIONI APPRESE

Le peculiarità del Sistema di P.C. e le caratteristiche degli eventi naturali determinano la **compresenza di diversi soggetti** coinvolti nella gestione dell'evento. I procedimenti censiti nell'Osservatorio restituiscono una casistica eterogenea:

- i. A chi spetta la gestione di un **evento 'ingravescente'**? Successione o affiancamento di garanti? (v. caso *Sarno*, **Cass. pen., sez. IV, 3 maggio 2010, n. 16761**).
- ii. Chi assume le decisioni (e le responsabilità) fra gli **organi politici** e i **dirigenti amministrativi**? (v. alluvione *Genova 2014*, **Trib. Genova, 16 gennaio 2017, n. 1382** e *Val Seriana*, **Trib. Brescia, ord. 7 giugno 2023**).
- iii. Quali responsabilità hanno gli **organi e i comitati** che svolgono **funzioni di supporto scientifico** nei confronti dei decisori? (v. caso *Grandi Rischi*, **Cass. pen., sez. IV, 25 marzo 2016, n. 12478** e *Val Seriana*, **Trib. Brescia, ord. 7 giugno 2023**).
- iv. A quali condizioni anche i **soggetti sforniti di un obbligo formale** possono essere chiamati a rispondere? (v. alluvione *Genova 2011*, **Cass. pen., sez. IV, 22 maggio 2019, n. 22214**).

## LE LEZIONI APPRESE

In materia di **prevedibilità dell'evento** il **principio** affermato nella sentenza Sarno è stato **impiegato in numerose pronunce successive**, pressoché immancabilmente per motivare una **sentenza di condanna**. Limitandosi alle vicende inerenti al settore della protezione civile, lo ritroviamo in:

1. Tribunale de L'Aquila, 22 ottobre 2012, *imp.* Barberi e al.
2. Cass. pen., sez. IV, 8 maggio 2012, n. 17069
3. Tribunale di Latina, 9 maggio 2014, *imp.* Biondo e al.
4. Tribunale di Lecce, 17 luglio 2014, *imp.* Perrone e al.
5. Tribunale di Messina, 20 ottobre 2016, *imp.* Pistorio e al.
6. Tribunale di Genova, 27 febbraio 2017, *imp.* Vincenzi e al.
7. Corte app. Messina, 14 febbraio 2018, *imp.* Pistorio e al.
8. Corte app. Genova, 23 marzo 2018, *imp.* Vincenzi e al.
9. Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 16029, *imp.* Pistorio e al.

## LE LEZIONI APPRESE

Come visto, ci troviamo di fronte a un **tentativo di superamento** di tale principio. Oltre alla vicenda di Genova 2011, anche nel caso relativo all'alluvione di Sant'Elpidio al Mare la Cassazione ha stabilito che:

*«L'agente modello, quindi, non è quello che si adagia sulle esperienze precedenti senza che esistano elementi di conoscenza che consentano di escludere che i fenomeni possano avere carattere di maggiore gravità: è tale, invece, quello che è in grado di ipotizzare, **entro limiti ragionevoli**, le conseguenze più gravi di un fenomeno pur ricorrente».*

Cass. pen., sez. IV, 23 ottobre 2020, n. 29439

È un approdo soddisfacente o rimane ancora della strada da fare?



## **PARTE 4**

# **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

# LO STATUTO DELLA RESPONSABILITÀ

## Protezione civile

Art. 1, co. 1 l. 16 marzo 2017, n. 30

1. Il **Governo è delegato ad adottare**, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più **decreti legislativi** di ricognizione, riordino, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti **che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni**, in base ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà e nel rispetto dei principi e delle norme della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea, **nei seguenti ambiti:**

lett. n) **definizione del ruolo e delle responsabilità del sistema di protezione civile e degli operatori del sistema** medesimo e delle relative specifiche professionalità, anche con riferimento alle attività di presidio delle sale operative e della rete dei centri funzionali e alla relativa disciplina e regolamentazione;



Questa parte della legge delega è rimasta del tutto **inattuata** e, a oggi, **non sussiste nessuna ipotesi di esonero o limitazione della responsabilità** penale per questo tipo di attività.

# LO STATUTO DELLA RESPONSABILITÀ

## Sanità

**2012:** art. 3 d.l. 13 settembre 2012, n. 158, conv. l. 8 novembre 2012, n. 189 (c.d. **Decreto Balduzzi**).



**2017:** l. 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. **legge Gelli Bianco**) e introduzione dell'art. 590 *sexies* c.p.



**2021:** artt. 3 e 3 *bis* d.l. 1 aprile 2021, n. 44, conv. l. 28 maggio 2021, n. 71 (**normativa emergenziale Covid**)



**2024:** art. 4, co. 8 *septies* e *octies* d.l. 30 dicembre 2023, n. 215, conv. l. 23 febbraio 2024, n. 18 (**estensione dello 'scudo penale Covid'**)

# LA NECESSITÀ DI FARSI CARICO DELLE VITTIME



# LA NECESSITÀ DI FARSI CARICO DELLE VITTIME





# LA NECESSITÀ DI FARSI CARICO DELLE VITTIME

## I bisogni delle vittime (fra tutele patrimoniali e 'moralì')



This project is cofunded by  
the Justice Programme of the European Union



### VICTIMS AND CORPORATIONS

Implementation of Directive 2012/29/EU  
for victims of corporate crimes and corporate violence



# CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

## Quali scenari futuri?

- ✓ **Rimodulazione** delle ipotesi di **responsabilità penale** nell'ambito dell'attività di protezione civile, limitandola alla sola **colpa grave**.
- ✓ Implementazione di **strumenti sanzionatori alternativi** al diritto penale (sanzioni amministrative, disciplinari, ecc.) per gli **errori connotati da minor gravità**.
- ✓ Favorire l'**apprendimento dagli errori** per migliorare l'efficienza del S.N.P.C. e introdurre un **sistema ispirato alla just culture** (v. settore aeronautico e regolamento UE 376/2014).
- ✓ **Presa in carico effettiva**, da parte delle Istituzioni, **dei bisogni delle vittime**, sia sul piano patrimoniale, che non patrimoniale.
- ✓ Favorire il **ricorso alla giustizia riparativa** per 'sanare il trauma' del disastro e **ripristinare il rapporto fiduciario** fra S.N.P.C. (che può fallire) e cittadino (che può essere corresponsabile).
- ✓ Per i casi di 'eventi megalici', in cui siano interessate intere comunità, **istituzione** per legge **di commissioni** (non parlamentari!) para-giudiziali, composte da esperti indipendenti e da esponenti delle parti coinvolte, **che agiscano al fine di far luce su quanto accaduto**.



UNIVERSITÀ  
CATTOLICA  
del Sacro Cuore



# Grazie per l'attenzione!

Avv. Davide Amato, Ph. D.

[davide.amato@unicatt.it](mailto:davide.amato@unicatt.it)

Università Cattolica del Sacro Cuore

Largo Gemelli 1, 20123 Milano

[www.unicatt.it](http://www.unicatt.it)