

1-BIS 2024 SPECIALE LA POLIZIA LOCALE

Mensile di aggiornamento normativo e pratica professionale



GIUSEPPE NAPOLITANO

IL SISTEMA DI PROTEZIONE CIVILE E LA RESPONSABILITÀ DEI SUOI OPERATORI

IL DELICATO EQUILIBRIO TRA ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE,
OBBLIGHI DI DECISIONE E INTERVENTO

L'AUTORE

GIUSEPPE NAPOLITANO

Avvocato, Dirigente comunale, Dottore di ricerca
e specializzato in Diritto amministrativo

Il presente lavoro è tratto dall'elaborato di tesi prodotto dall'autore, in occasione del conseguimento del diploma del Master di II livello in "Emergency Management of Civil Protection", presso l'Università LUMSA di Roma, in collaborazione con EDIMAS.

L'elaborato di tesi ha avuto il riconoscimento accademico di "dignità di pubblicazione".

Le opinioni espresse negli articoli appartengono ai singoli autori, dei quali si rispetta la libertà di giudizio, lasciandoli responsabili dei loro scritti.

Gli autori garantiscono la paternità dei contenuti inviati all'Editore manlevando quest'ultimo da ogni eventuale richiesta di risarcimento danni proveniente da terzi che dovessero rivendicare diritti su tali contenuti.



Sommario

- 3 **Prolusione: inquadramento tematico e finalità**
- 8 **La responsabilità del sistema/servizio di protezione civile e degli attori che ne fanno parte**
- 16 **Obblighi di autoprotezione e loro rilevanza giuridica**
- 23 **Responsabilità civile e casistica giurisprudenziale di protezione civile**
- 34 **Responsabilità penale e casistica giurisprudenziale di protezione civile**
- 54 **Positivismo giuridico e legalità dell'azione amministrativa in protezione civile**
- 63 **Prospettive evolutive - *de iure condendo* - della responsabilità in protezione civile**
- 70 **Schema sinottico della proposta emendativa al codice della protezione civile**
- 72 **Bibliografia essenziale**

PROLUSIONE: INQUADRAMENTO TEMATICO E FINALITÀ

In occasione della XXXIX Assemblea annuale ANCI¹, nell'ambito dell'appuntamento sul tema delle *"responsabilità in protezione civile"*, è stato presentato il primo *"rapporto sulle attività della protezione civile dei Comuni"*; i dati hanno dimostrato come l'argomento venga vissuto in maniera sempre più seria da parte dei Comuni, restando prova di ciò il dato che dimostra come, nel solo 2020, le "attività"² – di prevenzione e gestione dell'emergenza – coordinate dai Comuni in materia di protezione civile sono stati superiori a 120.000 (n. interventi per prevenire calamità naturali 35.472; n. interventi a seguito di calamità naturali 84.709)³.

Questa occasione è stata propizia per stimolare un momento di personale riflessione ed approfondimento in ordine alla necessità di – previa disamina dell'assetto ordinamentale *de iure condito* – indicare alcuni possibili spunti volti a preconizzare, *de iure condendo*, una disciplina normativa chiara, finalizzata a perimetrare e supportare le coordinate classiche della responsabilità, nell'esercizio di ruoli e prerogative professionali in "protezione civile".

Il desiderio di perimetrazione consegue alla circostanza che "la società del rischio" – in quanto "contrassegno della seconda modernità del nostro presente"⁴ – ha amplificato il "bisogno di protezione" al punto da rendere la assiomatica la sua esigibilità in una posizione prossima al dovere di garanzia assoluta da parte del sistema pubblico.

Una prospettiva – *de iure condendo* – che, in disparte altri temi che qui si sottacciono, ponga in adeguata considerazione il principio di autore-sponsabilità; ciò in quanto – dalla disamina dei casi giudiziari – trapela la sensazione che il "dovere di protezione richiesto all'Amministrazione verso i consociati" non abbia, come naturale corrispondente il "dovere del cittadino/vittima di non esporsi ai rischi".

Un percorso di analisi (quella della cornice volta a circoscrivere le coordinate classiche della *"responsabilità in protezione civile"*) sicuramente complesso, in quanto – oltre a postulare la necessità di valorizzare la corresponsabili-

1. Bergamo, 22 novembre 2022.

2. Ad onor del vero, i relatori (per l'occasione si trattava di Luca Ferraris-Marco Altamura), hanno sintetizzato il concetto argomentando di "interventi"; qui si preferisce la locuzione "attività", per estrapolarla dallo stile conviviale del Convegno e trasporla in un'ottica sistemica.

3. Fonte RGS-SICO 2020.

4. *"La società del rischio. Verso una seconda modernità"* (Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne) è un saggio del 1986 del sociologo tedesco Ulrich Beck, pubblicato in italiano da Carocci Editore nel 2000. *"Oggi e in futuro si dovrà imparare, sotto la spada di Damocle dell'apocalisse della nostra civiltà, a sedersi attorno ad un tavolo e a cercare di realizzare, al di là di qualsiasi tipo di steccato, soluzioni per i pericoli di cui noi stessi siamo responsabili... La società del rischio ha insita una tendenza ad un legittimo totalitarismo di difesa dai pericoli"*.

tà della vittima che abbia avuto comportamenti non conformi a sani principi di autoprotezione – ambirebbe anche a veder costruiti alcuni parametri normativi capaci di esercitare funzione di snodo tra la "responsabilità del sistema" e la "responsabilità degli operatori del sistema", in ragione della volatilità dei punti di approdo giudiziari che – sul versante civilistico come su quello penalistico – sono esposti a continue rielaborazioni esegetiche⁵, conseguenza del sezionamento di temi profondamente specialistici, con strumenti forgiati in epoche nelle quali i modelli sociali erano scanditi con una verticalità e semplicità che resta poco riconoscibile nella complessità contemporanea.

In disparte tali considerazioni, nella citata occasione convegnistica, è stato anche possibile apprendere il dato numerico e conoscere la relativa analisi statistica⁶ dei procedimenti penali correlati a fenomeni ascrivibili al catalogo delle

emergenze di protezione civile, scandite dall'articolo 7 del codice.

Così, si è potuto constatare come ci sia stata un'iperbolica crescita dell'attenzione riservata dalla magistratura penale a questa materia, senza che invero sia osservabile un proporzionale aumento dei fenomeni catastrofici.

Ed infatti, mentre nel periodo compreso tra il 1992 ed il 2005, soltanto 7 sono stati i procedimenti penali avviati con riguardo a tematiche di protezione civile, tra il 2005 ed il 2022 i procedimenti penali sono censiti nel numero di 173 (di cui 44⁷ procedimenti chiusi e 137⁸ procedimenti ancora in corso).

Senza entrare nel merito dei singoli procedimenti, si deve infatti osservare che, a fronte di 342 indagati iniziali, solo 207 sono diventati imputati; spostando poi il fuoco alla vicenda processuale ed ai suoi esiti, emerge con chiarezza come l'udienza preliminare non abbia correttamente espletato la sua funzione di "filtro", restando definitivamente assolti 165 imputati e, definitivamente condannati 21 imputati.

L'indagine sulle cause di questa iperbole resta, comunque, estremamente complessa; tuttavia essa pare corrispondere ad una sorta di *"crescita della domanda sociale di capri espiatori"*⁹ che alligna da alcuni anni nella cultura¹⁰ naziona-

5. Lo scorso 3 gennaio 2023 (editoriale di Fabrizio Gatti, Today.it) è stata pubblicata una notizia che attiene al contenzioso civilistico correlato alla gestione pandemica in Regione Lombardia. In breve, i familiari di circa duecentocinquanta persone, morte durante la prima ondata della pandemia nel 2020 in provincia di Bergamo, hanno promosso una specifica azione risarcitoria, contro la Regione Lombardia e contro la Presidenza del Consiglio dei ministri; si tratta di una causa dal valore molto elevato (circa 250 milioni di Euro complessivamente richiesti) rispetto alla quale le compagnie assicurative hanno per adesso ritenuto di non dover essere chiamate in causa. Su richiesta della Regione Lombardia il Tribunale ha chiamato in causa anche le compagnie di assicurazione, con la relativa richiesta di copertura. Secondo i legali di parte, la polizza in vigore dal 31 dicembre 2016 e suddivisa al 75 per cento in capo a Generali e al 25 per cento a UnipolSai, non potrebbe essere applicata agli eventuali danni provocati dalla pandemia. Lo sviluppo del processo potrebbe riservare, pertanto, anche singolari novità, in chiave di validità ed efficacia delle clausole assicurative che escludano obblighi di copertura per eventi straordinari, quali quelli che possono essere comunemente assunti nel novero degli eventi di protezione civile.

6. Luca Ferraris-Marco Altamura (Fondazione CIMA) relazione dal titolo: *"attività di protezione civile e responsabilità penali"*.

7. Di cui: 27 correlati a fenomeni di alluvione; 15 correlati a fenomeni di frane; 1 correlati a fenomeni di terremoto; 0 correlati a fenomeni di vento; 1 per altre tipologie di fenomeni (tra i procedimenti computati come "chiusi", ci sono anche quelli iniziati nel periodo precedente).

8. Di cui: 94 correlati a fenomeni di alluvione; 28 correlati a fenomeni di frane; 5 correlati a fenomeni di terremoto; 7 correlati a fenomeni di vento; 3 per altre tipologie di fenomeni.

9. Franco Gabrielli, atti dell'incontro di studio del 4 ottobre 2011: "chi valuta, chi decide, chi giudica".

10. Questa affermazione è volutamente provocatoria. Non sfugge a chi scrive che ci sia in corso un importante dibattito tecnico e politico sulla Giustizia e sull'adeguatezza dei criteri classici di attribuzione delle responsabilità nell'attuale contesto sociale. Tuttavia – anche per la capacità dei *social media* di diffondere giudizi disancorati da un minimo di formazione teorica e pratica sul tema della sicu-

le e non solo¹¹, che tende a ritrarre la sicurezza come una garanzia dovuta, indipendentemente dai comportamenti ordinari di ciascuno.

Questa distanza culturale tra comportamenti dovuti, rischio generalizzato, e sicurezza attesa genera, contestualmente, deresponsabilizzazione e crescita delle aspettative di intervento. Aver rinunciato a comportamenti responsabili, aver concorso ad alcune scelte di gestione ordinaria lesive dei più elementari criteri di valutazione del rischio, a fronte del verificarsi di eventi catastrofici, sembra quasi non abbia alcun tipo di importanza, tanto nel sentimento sociale, quanto sul terreno giudiziario.

In questo contesto i *media* non vanno esenti da specifiche responsabilità, poiché ormai anch'essi sono vittime del mercato, scrivono, dicono e mostrano ciò che il cittadino-consumatore gradisce, senza quasi mai analizzare l'ipotesi "scomoda" della corresponsabilità delle vittime¹².

rezza – resta sempre più agevole riconoscere una crescita – nell'opinione pubblica – del desiderio di trovare sempre e comunque il colpevole "fuori da sé", senza alcun approccio critico o autocritico. Tutto ciò, fermo restando che qui non si intende negare, né nascondere l'evidenza delle gravi carenze ed inefficienze della "macchina pubblica"; allo stesso modo non si intende scivolare in un'operazione di pietismo di categoria che aspira ad avere "salvacondotti" (eticamente inaccettabili) a dispetto della responsabilità colpevole che resta fondamento della società civile.

11. C. ELIACHEFF, D.S. LARIVIÈRE, *Il tempo delle vittime*, Ponte alle grazie, 2008; si veda anche, M. CATINO, *Trovare il colpevole*, Il Mulino, 2022.

12. Meritano una specifica annotazione alcune considerazioni in ordine ai recentissimi eventi di Ischia. Come è noto, il 26 novembre 2022, ad Ischia, per le forti piogge, una frana dal monte Epomeo nel comune di Casamicciola Terme, ha provocato la morte di 12 persone. L'estesa copertura mediatica di tale evento catastrofico ha mostrato la diffusione di un diffuso sentimento di ricerca dei responsabili, individuati, nel sindaco del momento, nel sistema previsionale del Dipartimento di Protezione Civile, nell'inadeguatezza della pianificazione, nell'incapacità di individuare i segni precursori della sciagura per comunicare in emergenza alla popolazione di allontanarsi; da ultimo e per forza la descrizione delle responsabilità connesse al diffuso fenomeno dell'abusivismo edilizio sull'isola, e delle connesse colpe politiche relative ai diversi Governi e Par-

In questa prospettiva l'introduzione del tema risarcitorio, peraltro, non è casuale. Se è vero che il diritto penale smuove con più intenso vigore l'interesse dell'osservatore, per assumere una portata apparentemente assorbente dell'intero arco della responsabilità giuridica, il suo versante civilistico resta non meno importante, quanto agli effetti sulle persone che ne restano attinte. Nel corso, o a valle del processo penale, il tema del risarcimento civilistico, è – difatti – connotato da rilevante impatto; sebbene esso resti nel cono d'ombra mediatico, e risulti meglio attagliabile alle "responsabilità di sistema" che non a quelle individuali, le sue derive riverberano comunque sul funzionario pubblico e spesso anche a grande distanza di tempo dal fatto dannoso, in un contesto già travagliato da un iter processuale lungo e accidentato (notorie sono le tempistiche dei processi penali). In questa prospettiva l'introduzione del tema risarcitorio, peraltro, non è casuale. Se è vero che il diritto penale smuove con più intenso vigore l'in-

lamenti che hanno approvato i tre condoni edilizi (Ischia è un'isola con quasi 63.000 abitanti e 27.000 richieste di sanatorie per abusi edilizi presentate negli ultimi tre condoni). Sul banco degli imputati mediatici è poi stato posto – in questo segmento di ricerca della responsabilità – il Governo che ha dato alla luce il decreto legge 28 settembre 2018, n. 109, al cui capo III – relativo agli interventi nei territori dei Comuni dell'isola di Ischia – si rinviene l'articolo 25, che ha dato la possibilità di riaprire i termini di un vecchio condono e sanare gli abusi costruiti negli anni. In disparte la responsabilità politica di chi continua a sottovalutare i rischi, continuando ad accumulare errori, ritenendo che un uso equilibrato del territorio, compatibile con le sue soglie di rischio, costituisca un handicap per il futuro sviluppo ed una minaccia al benessere collettivo, ciò che nei *media* è stato completamente trascurato è l'argomento della corresponsabilità di chi ha edificato abusivamente in zona a rischio idrogeologico. Con tutto il rispetto dovuto alle vittime ed ai loro familiari, resta del tutto necessario portare in primo piano, nell'informazione come nel processo, il tema – quanto meno – della cooperazione colposa della vittima, per rendere chiaro che un "condono o una sanatoria", sono mere manifestazioni di regolarizzazione amministrativa che non possono valere a deresponsabilizzare chi ha scelto di vivere in un'area a rischio.

teresse dell'osservatore, per assumere una portata apparentemente assorbente dell'intero arco della responsabilità giuridica, il suo versante civilistico resta non meno importante, quanto agli effetti sulle persone che ne restano attinte. Nel corso, o a valle del processo penale, il tema del risarcimento civilistico, è – difatti – connotato da rilevante impatto; sebbene esso resti nel cono d'ombra mediatico, e risulti meglio attagliabile alle "responsabilità di sistema" che non a quelle individuali, le sue derive riverberano comunque sul funzionario pubblico e spesso anche a grande distanza di tempo dal fatto dannoso, in un contesto già travagliato da un iter processuale lungo e accidentato (notorie sono le tempistiche dei processi penali).

Diventa, quindi, necessario comprendere le condizioni in relazione alle quali l'Ordinamento chiama a rispondere l'operatore del "sistema protezione civile" dei drammatici eventi che scaturiscono da dinamiche complesse, dalla sinergia di concause, alcune delle quali fuori dalla sfera di controllo dell'operatore predetto. L'operatore in parola (sia esso un Sindaco o un Funzionario) viene chiamato a rispondere per non aver valutato il rischio, o per averlo valutato male, o per aver gestito male la pregressa valutazione del rischio.

Dalla mancata percezione del rischio o dalla sua errata gestione può scaturire che l'evento di per sé pericoloso, inizialmente trattato nelle fasi di Analisi, Valutazione, Previsione e Prevenzione, accada in concreto.

Tutto ciò in un contesto legislativo che declina gli obblighi in maniera sempre più contorta e si avvita su sé stesso, ponendo regole spesso contraddittorie ed obblighi in relazione alla cui osservanza, manca l'adeguata distribuzione delle risorse o una corretta valutazione di sostenibilità, alla luce dei valori di differenziazione e di adeguatezza che dovrebbero pretendere l'allocazione delle risorse non in maniera orizzontale ed acritica, ma correlata a qualità e quantità dei rischi provenienti dai singoli territori.

Da qui, il bisogno di costruzione della "corni-

ce" di cui si diceva prima; criteri classici di imputazione della responsabilità personale (penale o civile che sia) arrancano anche nel valorizzare gli obblighi di autoreponsabilità del soggetto leso dall'evento, in ragione della necessità di soppesare l'incidenza della cooperazione alla sua causazione, sul piano di una concretezza misurabile al momento del suo verificarsi.

Appare quindi indispensabile profilare una "disciplina di distribuzione degli oneri", che riesca a spiegare – tanto al cittadino, quanto all'operatore di protezione civile ognuno per la propria parte di sistema, ovvero a chi giudica dei comportamenti di questi – la corretta correlazione causale tra rischio ed evento e la dimensione di esigibilità di comportamenti giuridicamente rilevanti ai fini della dislocazione della colpa commissiva o omissiva¹³.

Nelle more di un auspicato intervento normativo, esiste la parallela ambizione di valorizzare una riflessione sulla corrispondenza tra condotta lecitamente esigibile e procedimentalizzazione della decisione amministrativa.

Per quanto "valutazione, intervento e gestione", siano comportamenti ancor prima che provvedimenti, essi sono pur sempre manifestazione di una "decisione giuridica" (anche di non fare o di non agire), di contenuto amministrativo e, in quanto tale, da includere nei principi che regolano questa sezione delle discipline ordinarie.

In tal senso, sul versante delle azioni pubbliche, può non essere un fuor d'opera ritrarre la valutazione della correttezza della "decisione" nel solco dei principi dell'azione amministrativa ed in chiave procedimentale; in ragione di ciò, ap-

13. Ciò anche perché chi opera in protezione civile si sente parte di un sistema professionale che percepisce sé stesso come sottoposto a un rischio continuo di contenzioso legale. Siffatta percezione non genera il miglioramento dei propri standard e l'evoluzione in un sistema più attento e diligente, ma diventa la fucina azioni amministrative a carattere difensivo, volte a scaricare i rischi propri sugli altri, mediante stilemi formali, che portano l'agire ben lontano dall'obiettivo di creare maggiore sicurezza per i cittadini.

pare lecito parlare di "legalità della protezione civile", alla stregua dei valori di cui all'articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui:

- legalità è perseguimento dei fini previsti dalla legge;
- efficacia è il criterio portante per la valutazione, la decisione e l'entità dell'intervento;
- economicità è la chiave di misurazione della sostenibilità effettiva delle valutazioni di efficacia;
- *"le altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti"* sono i contenuti concreti che – per ciascun rischio – definiscono obblighi di protezione, obblighi di autoprotezione, linee guida di azioni e metodologie validate idonee a fungere da riferimento per chi valuta, per chi decide, ma anche per chi giudica.

La pretesa di trattare la "decisione amministrativa di protezione civile" – nel sistema delle regole oggi definite – alla luce dei parametri della legalità dell'azione amministrativa potrebbe

essere, espressione di metodologia di azione e – se recepita come valida dalla magistratura – come criterio di valutazione e distribuzione delle responsabilità.

Chiarite le ambizioni delle riflessioni qui sopra succintamente rappresentate, lo sviluppo del ragionamento non potrà prescindere dalla preliminare disamina: della logica sottesa alla locuzione "responsabilità del sistema e degli operatori del sistema" e dei connotati giuridicamente rilevanti dell'"autoprotezione"; inoltre si dovrà dare conto dello scrutinio di alcuni casi giurisprudenziali su entrambi i versanti della responsabilità personale rispetto agli eventi di protezione civile.

A valle di questa ricostruzione, si pone il tema della "decisione giuridica" e del suo percorso di legittimazione procedimentale, quale possibile metodo orientativo del "fare in protezione civile"; tutto ciò come preludio di possibili evoluzioni ordinamentali, capaci di rendere effettiva, una "cornice" fin qui solo immaginata.

LA RESPONSABILITÀ DEL SISTEMA/SERVIZIO DI PROTEZIONE CIVILE E DEGLI ATTORI CHE NE FANNO PARTE

Che la protezione civile sia "sistema", è fatto accertato nelle prime parole del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, recante il "Codice della protezione civile" (di seguito, per brevità, anche "codice"), allorché l'articolo 1 recita: *"Il Servizio nazionale della protezione civile, di seguito Servizio nazionale, definito di pubblica utilità, è il sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo"*.

La definizione della protezione civile quale "sistema", viene da lontano e nasce prima ancora che il codice la trasponesse su un piano coerente con gli articoli 117 e 118 della Costituzione; già dagli anni novanta del secolo scorso, presso gli operatori del servizio nazionale, era chiara l'idea che la protezione civile non fosse un compito assegnato a una singola amministrazione, bensì una funzione attribuita a un sistema complesso, modulare e articolato sul territorio.

Certo va dato merito ai redattori della legge 16

marzo 2017, n. 30¹ (di seguito, anche: legge delega) di aver esteriorizzato la visione sistemica attualmente consolidata² ed è indubbio come l'aspetto definitorio tracciato nella norma di apertura del codice, con il richiamo al "sistema", accentua il profilo policentrico³ voluto dalla legge delega; sistema policentrico e reticolare, permanente e precostituito rispetto all'emergenza, con lo scopo non solo del soccorso, ma anche della previsione e prevenzione degli eventi avversi e, pertanto, volto alla individuazione e studio dei possibili rischi, nonché alla predisposizione degli interventi, sia prima che al verificarsi dell'evento calamitoso.

La norma di apertura del codice, pur se ha una

1. Recante: "Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile".

2. "Organizzazione di un sistema policentrico – centrale, regionale e locale –, che consenta la definizione dei livelli di coordinamento intermedi tra il livello comunale e regionale e l'integrazione dell'elenco delle strutture operative per le finalità di protezione civile".

3. Fu peraltro la stessa legge 225/1992 a segnare la rinuncia "ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico", come ebbe a rilevare la Corte costituzionale nella sentenza n. 327 del 2003.

finalità definitoria e descrittiva della funzione, pone immediatamente impegni; chi esercita le "competenze" e le "attività" tipiche della funzione, deve: *"tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo"*. Obiettivo impossibile se lo si voglia leggere come impellenza di "risultato garantito", rispetto al cui venir meno possano individuarsi responsabilità; obiettivo accettabile, se visto in chiave tendenziale del sistema alla progressiva e sempre auspicata riduzione degli eventi di danno che gli eventi calamitosi possano suscitare.

L'accentuazione policentrica conseguente al rinnovato assetto costituzionale ha reso – come conseguenza naturale – ancora più impellente la ricerca di una disciplina per la corretta distribuzione delle responsabilità, nel coacervo di azioni complesse, differenziate, distribuite tra molteplici attori e – cosa peggiore delle altre – esigibili in maniera fluida tanto dal gestore del momento, quanto dalle stratificate scelte di attori esterni, delle epoche coeve al verificarsi delle catastrofi, o prevenienti rispetto ad esse. L'esigenza di dare concretezza a questo bisogno si coglie nella lettera "n" dell'articolo unico della legge 30/2017, che pose al Governo l'onere del riordino delle disposizioni legislative che disciplinavano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni; ivi si legge: *"(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"*.

Questo proponimento rassegnato nella legge delega, lungi dall'essere figlio dell'improvvisazione, era il seme piantato dall'imponente elaborazione dottrinale⁴ che – con non comu-

ne sforzo interdisciplinare – era stata promossa dal Dipartimento di protezione civile.

Un seme, tuttavia, che non è germogliato nel contesto di una congiuntura politica⁵ che – anche al cospetto dei tempi stringenti della delega – non ha consentito di trasferire nel codice, la delicata organizzazione normativa delle "responsabilità"; scrutinando, infatti, le parole del codice, la parola, campeggia in maniera isolata nell'articolo 10, per poi svanire da una codificazione che non riesce ad occuparsi di "responsabilità personale" e men che mai di "responsabilità di sistema".

De iure condito, pertanto, la questione della responsabilità del sistema di protezione civile e degli operatori del sistema medesimo, è rimasta sul tappeto, esposta alla soggettiva sensibilità di chi ne giudica, senza appigli normativi per chi è chiamato a valutare e decidere. Tema tanto attuale da potere ritenere ancora condivisibile l'affermazione: *"Oggi sentirsi parte di un sistema non offre garanzie: ognuno tende a sentirsi solo di fronte alle sue responsabilità, non avendo chiaro come queste saranno definite e valutate da un eventuale interessamento della magistratura"*⁶.

Roma, alla Biblioteca Nazionale Centrale, il 4 ottobre 2021, dal titolo "Protezione Civile e responsabilità nella società del rischio: chi valuta, chi decide, chi giudica" (atti pubblicati da: Fondazione CIMA, edizione ETS2013), poi proseguita nei seguenti incontri: 30 novembre 2013, Milano (La Protezione Civile nella società del rischio: procedure, garanzie, responsabilità); 29 maggio 2015, Siracusa (La Protezione Civile nella società del rischio: la responsabilità del Sistema e dei diversi attori nella prospettiva di riforma legislativa); 14 luglio 2016, Roma (La Protezione Civile nella società del rischio: la responsabilità penale nell'ambito dell'attività di protezione civile).

5. Il 28 dicembre 2017, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, decretò lo scioglimento delle Camere; su questa base il governo varò il decreto che fissava per il 4 marzo 2018 la data delle successive elezioni politiche e per il 23 marzo quella della prima seduta del nuovo Parlamento. Da qui l'evidenza che non residuavano ulteriori margini per approfondire i temi di una delega che, peraltro, sarebbe scaduta di lì a poco.

6. Fabrizio Curcio; atti dell'incontro di studio "Siracusa,

4. Elaborazione iniziata con l'incontro di studio tenutosi a

Certo, non era impresa semplice, trasferire in Legge la distinzione tra "responsabilità di sistema e responsabilità personale"; anche perché – ad avviso di chi scrive – non erano chiare le idee su quali dovessero essere i capisaldi per dare contenuto alla locuzione "responsabilità di sistema".

Porre nella legge delega, la scomposizione della responsabilità tra "sistema" e "suoi operatori", rende chiaro che una proposizione così forte non ha trovato realizzazione nella declinazione dei compiti esposti diffusamente negli articoli della Sezione II, del Capo II del codice; qui si rinviengono le allocazioni delle competenze, anche degli obblighi al cui venir meno possono riconnettersi responsabilità. Tuttavia in questi articoli non si rinviene la *sedes materiae* della lettera "n" qui in esame.

L'idea di fondo era, verosimilmente, quella di costruire una base normativa di contenuti metodologici e procedurali scientificamente validati, rispettati i quali, la "responsabilità personale degli operatori" potesse essere misurata con criteri obbiettivi da chi giudica.

Tuttavia, in disparte la difficoltà di cristallizzare in una norma le metodiche di valutazione (*assessment*), di analisi (*analysis*) e di gestione (*management*) del rischio, un simile percorso comunque presenta angoli oscuri. Difatti, a fronte del vantaggio che deriverebbe dal trovar tracciata in maniera precisa la strada da percorrere nell'accertamento giudiziale delle responsabilità – evitando che chiunque, in ogni singolo processo, possa tracciarsene una differente, a proprio uso e consumo, in una polverizzazione del sapere scientifico difficilmente dominabile da parte del singolo ufficio giudiziario – si porrebbero per l'Ordinamento una serie di problemi: il primo consistente nella rigidità insita nella trasposizione normativa di criteri emergenti da scienze, il più delle volte, incerte e mutevoli; il secondo consistente nella circostanza che di-

venterebbe complesso affidare ad operatori dello stesso sistema, il compito di forgiare le metodiche in parola, atteso che fisiologicamente, chi è parte di un sistema, sentendosi esso stesso esposto a responsabilità, declinerebbe le "metodiche" con la distorsione tipica di chi sposta la responsabilità da sé, verso l'attuatore del livello gestionale più vicino al contesto di rischio.

Ma il vero ostacolo all'attuazione della delega in parola, più che dipendere dalla perplessità qua sopra espresse, è consistito nel dover decidere se questa responsabilità del sistema debba essere di "natura scientifica" o di "natura politica". La responsabilità del sistema non è mai una responsabilità individuale, ma è sempre una responsabilità comunitaria che, per definizione, non può essere vagliata dal segmento ordinamentale che è la giustizia penale; ciò perché essa ancor prima che fare capo alla scienza, fa capo alla politica, ovvero alle scelte (o non scelte) di eliminare, ridurre, trascurare o tollerare, un rischio, piuttosto che alla valutazione sulla verificabilità dell'evento, affidata a metodologie statistiche o a sistemi previsionali per definizione imperfetti.

Per l'evidenza che risulterebbe una forzatura l'iscrizione della responsabilità del sistema nel contesto degli articoli 23-28, del codice, appare chiaro – a chi oggi scrive – che la positivizzazione mancata della "responsabilità del sistema protezione civile" si è risolta nell'incapacità di scrivere una norma assiale e di portata bivalente:

- orientata tanto alla responsabilità civile quanto a quella penale;
- capace di realizzare una "giustizia per le vittime senza la necessità di un colpevole", quando la scienza abbia sanamente preconstituito le condizioni dell'azione esigibile e l'applicazione sia stata conforme ai doveri di diligenza media, nel limite della effettiva capacità di azione (per sostenibilità e contesto).

Indiscutibilmente questa aspirazione è stata "raggelata", dal processo penale subito dai compo-

istituto superiore internazionale di scienze criminali, 29 maggio 2015".

nenti della Commissione Grandi Rischi⁷, in quanto il valore delle "metodiche di valutazione (*assessment*), di analisi (*analysis*) e di gestione (*management*) del rischio" è stato posto in discussione insieme alle persone che sono transitate per il banco degli imputati, così destituendosi di valore la logica della "salvaguardia protocollare", in ossequio alla quale l'osservanza del protocollo ha effetti liberatori, essendo esso il precipitato operativo di un razionale scientifico al massimo livello di credibilità internazionale. Le conseguenze del "processo alla scienza"⁸, hanno ridimensionato la spinta

7. Art. 20. Commissione Grandi Rischi (articoli 3-bis, comma 2, 9, 11 e 17, legge 225/1992; articolo 5, commi 3-bis e 3-quater, decreto-legge 343/2001, conv. legge 410/2001) "1. In coerenza con le tipologie dei rischi di cui all'articolo 16, la Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi è organo di consulenza tecnico-scientifica del Dipartimento della protezione civile. Per la partecipazione alle riunioni della Commissione non spetta la corresponsione di compensi o di emolumenti a qualsiasi titolo riconosciuti. La composizione e le modalità di funzionamento della Commissione sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile". Sul punto si veda anche: decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 settembre 2020.

8. La definizione "processo alla scienza" appartiene ad alcuni *mass media*, che commentarono la sentenza di merito del che procurò la condanna dei sette membri della commissione giudicati colpevoli di omicidio colposo plurimo e lesioni colpose in relazione agli esiti della riunione tenutasi a L'Aquila in data 31.3.2009 con "l'obiettivo di fornire ai cittadini abruzzesi tutte le informazioni disponibili alla comunità scientifica sull'attività sismica delle ultime settimane". Come si legge nelle parole della sentenza Cass. pen., sez. IV del 24 marzo 2016, n. 12478, con riguardo alla pronuncia di merito del tribunale dell'Aquila: "... gli imputati (in cooperazione colposa tra loro, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 113 c.p.) avrebbero negligenemente trascurato di approfondire e valorizzare le conoscenze in loro possesso, con particolare riguardo alla disamina dei fattori suscettibili di assumere il ruolo di fenomeni c.d. precursori del terremoto, al fine di delineare un attendibile quadro previsionale relativo al rischio sismico in atto (con particolare riguardo agli indicatori della pericolosità sismica del territorio, dell'esposizione al rischio e della vulnerabilità sismica dei beni esposti), direttamente e indirettamente lasciando che le generiche e falsamente rassicuranti informazioni scaturite

dall'incontro pervenissero alla pubblica opinione, in modo tale da incidere in termini decisivi sull'abbassamento della soglia di attenzione e di prudenza dei cittadini, inducendoli a trascurare le essenziali ed elementari precauzioni (come quella di abbandonare i luoghi chiusi in corrispondenza delle prime manifestazioni del terremoto) in precedenza costantemente seguite, anche in forza degli imperativi dettati dalle consuetudini tipiche della locale "cultura del terremoto" invalsa per tradizione". Con sentenza resa in data 10 novembre 2014, la Corte di appello de L'Aquila, in parziale riforma della pronuncia di primo grado, sei dei sette imputati dai reati loro ascritti per insussistenza del fatto, rideterminando la pena per il settimo degli imputati (la sentenza di Cassazione liquida con poche parole la posizione delle persone assolte in appello: "...volgendo l'esame dell'andamento della discussione svoltasi nel corso della seduta del 31 marzo il Tribunale ha concluso per il mancato rispetto dell'indicato standard cautelare, perché gli esperti non avevano considerato i già menzionati indicatori di rischio (Pericolo – Esposizione – Vulnerabilità) ed avevano fatto affermazioni contraddittorie, superficiali, non pertinenti... La Corte di Appello... ha quindi ritenuto che le norme richiamate dal Tribunale come portatrici di regole cautelari (e fondanti quindi una colpa specifica) in realtà non contengono prescrizioni sul quomodo dell'attività affidata alla CGR. di conseguenza si è volta all'utilizzo dei noti canoni della diligenza, prudenza e perizia, giudicando realmente pertinente solo quest'ultimo, perché un eventuale errore metodologico conducente a un risultato scientificamente corretto comunque non assumerebbe valore (così come una valutazione scientificamente infondata non sarebbe "sanata" dal rispetto di canoni metodologici). Su tale premessa la Corte di Appello è giunta a escludere che fosse rinvenibile una trasgressione a regola cautelare nella condotta consistita nella valutazione del rischio, risultando incontestato che venne affermato dagli esperti che i terremoti non sono prevedibili; ovvero quanto permettono di dire le odierne conoscenze scientifiche"). Sul ricorso per cassazione proposto da questi, interviene la pronuncia Cass. pen. 12478/2016. I passi motivazionali che più di altri hanno reso "poco rilevante" la migliore scienza, nella dialettica della ricostruzione della colpa appaiono essere i seguenti: "la nozione di prevedibilità rilevante ai fini della costruzione della norma cautelare chiedi d'essere ancorata, non già al parametro dell'elevata credibilità razionale che l'evento in presenza di una certa condotta si verifichi (come avviene in relazione alla ricostruzione del decorso causale), bensì alla possibilità (concreta e non ipotetica) che la condotta possa determinare l'evento. In tal senso, l'efficacia delle leggi scientifiche – non diversamente da quelle fondate su regole d'esperienza – non sarà mai

che si agitava dietro la legge delega, perché nella sequenza della costruzione di un modello ideale della responsabilità del sistema, si è annichilito il suo anello centrale; vale a dire: quel punto di commutazione tra la responsabilità politica e di sistema e la responsabilità colpevole, personale e patrimoniale; quell'elemento idoneo a funzionare come una sorta di valvola termostatica della transizione della responsabilità, dall'area della esenzione da responsabilità colpevole, quando venga rispettata la migliore validazione scientifica disponibile al momento, all'area della sua giusta sopportazione, quando la misura protocollare scientificamente validata sia stata elusa.

Pur nella consapevolezza della flagrante fallibilità delle metodologie protocollari e con consapevole accettazione di alcuni punti criticabili di tale metodologia di distribuzione delle responsabilità, la necessità di porre punti di riferimento stabili per gli operatori del sistema – on-

de evitare che questi pratichino una protezione civile difensiva, burocratica e distante dall'esigenza reale di salvaguardia dei beni primari – resta un'impellente che merita una ripartenza dell'impulso realizzato nel 2017.

Solo mediante la costruzione di una "responsabilità del sistema", capace di dare "giustizia per le vittime, senza la necessità di un colpevole", può essere ridimensionata la forsennata ricerca del colpevole che (in tutte le casistiche fisiologiche; ma ce ne sono di patologiche) è imposta da un Ordinamento nel quale la colpa è la fonte della responsabilità e per il quale solo dall'estremistica ricerca di questa si realizza oggi la giustizia per le vittime. In altri termini, anche per evitare che queste riflessioni diventino tautologiche, l'occasione mancata dal codice è riconoscibile nella incapacità di riorganizzare la distribuzione della responsabilità in protezione civile secondo il seguente paradigma:

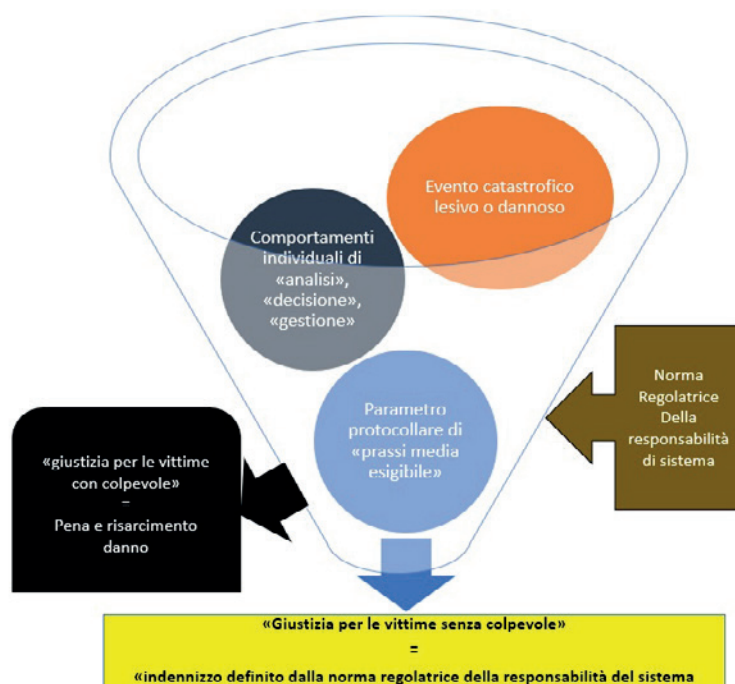


diretta e immediata ma dovrà essere filtrata attraverso la regola cautelare... Il principio di colpevolezza deve dunque ritenersi rispettato nella misura in cui il soggetto, al momento della condotta, possa seriamente rappresentarsi la rischiosità del suo agire o del suo omettere rispetto a determinati eventi, corrispondenti a quelli poi verificatisi, anche laddove sulla pericolosità della condotta non vi sia, ex ante, pieno consenso della comunità scientifica...

il principio secondo cui "la regola cautelare, fondata sulla prevedibilità ed evitabilità dell'evento, ha riguardo ai casi in cui la verifica di questo, in presenza della condotta colposa, può ritenersi, se non certa, quanto meno possibile sulla base di elementi d'indagine dotati di adeguata concretezza e affidabilità, sia pure solo di consistenza empirica e non scientifica."

La "norma cornice" potrebbe essere quindi riguardata come una sorta di collettore, nel quale affluiscono il fatto, le condotte, i parametri protocollari; questi ultimi potrebbero valere da

"filtro", nell'ottica comunque di consolidare una "Giustizia per le vittime", superandosi la necessità di reperire, per realizzare tale fine, un colpevole.



Verosimilmente, alla base della scelta normativa di definire i postulati di base della responsabilità del sistema di protezione civile occorrerebbe accettare nel sistema giuridico una reale rotazione della metodologia di approccio alla disamina delle responsabilità.

Tanto l'impostazione normativa, quanto l'applicazione giudiziaria dovrebbero, nella ricerca delle responsabilità, affiancare al tradizionale approccio accusatorio, un nuovo e rigenerante approccio funzionale.

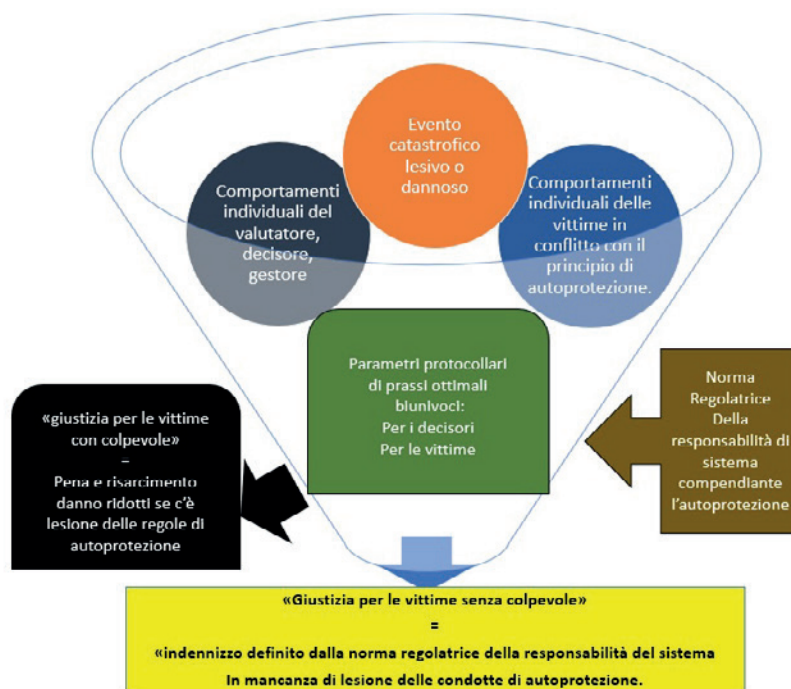
In via di estrema sintesi, ogniquale volta si verifica un incidente di rilievo in un'organizzazione complessa si avvia un procedimento giudiziario orientato ad accertare cause e responsa-

bilità dell'evento e a irrogare le dovute sanzioni ai soggetti ritenuti colpevoli. L'approccio utilizzato in tale contesto prende in considerazione, in modo pressoché esclusivo, gli errori e le mancanze degli individui, assumendo che le persone sbagliano, fondamentalmente, in quanto poco attente nello svolgimento dei compiti che sono stati loro affidati. Si adotta, pertanto, un modello esplicativo di tipo lineare, incentrato sulla ricerca e sulla rimozione dei responsabili, trascurando il ruolo del contesto organizzativo nella genesi degli eventi avversi. Il fine ultimo di tale procedimento è dunque l'imputazione di una colpa individuale e la ricostruzione della catena causale spesso si ferma quando viene identi-

ficato un fattore personale o materiale al quale può essere ascritta tale colpa⁹. Nella letteratura della sociologia delle organizzazioni l'approccio appena descritto viene definito come "approccio accusatorio all'errore", ossia uno schema di analisi nel quale, in caso di errori e incidenti, ci si impegna principalmente a cercare la persona ritenuta responsabile dell'evento per sanzionarla, lasciando in secondo piano i fattori organizzativi che possono aver contribuito a determinare l'adozione del comportamento tacciato di negligenza, imprudenza, imperizia. Diverso è l'approccio all'errore di tipo "funzionale": un approccio, cioè, che guardi all'organizzazione e tenga conto della complessità dei sistemi e delle difficoltà che spesso si verificano non tanto per errori dei singoli individui, ma perché il modo in cui il sistema è organizzato favorisce il verificarsi dell'errore. L'approccio funzionale

all'errore parte da un principio che è radicato nell'esperienza di ciascuno: la fallibilità fa parte della natura umana. Con questo tipo di approccio "non colpevolizzante", l'operatore che non si sente più bersaglio immediato di una accusa si dimostra maggiormente disponibile a segnalare spontaneamente gli errori.

Senza abbandonare i criteri classici di imputazione della responsabilità, l'approccio funzionale consentirebbe di individuare le "crepe" ascrivibili al sistema piuttosto che al singolo, così pervenendo alla costruzione delle "metodiche di valutazione (*assessment*), di analisi (*analysis*) e di gestione (*management*) del rischio" in chiave non difensiva o burocratica, non ottusamente scientifica, ma realisticamente correlata con la sostenibilità delle scelte, alla luce delle risorse disponibili al momento del verificarsi dell'evento catastrofico.



9. FRANCESCO D'ALESSANDRO, atti dell'incontro di studio del 4 ottobre 2011: "chi valuta, chi decide, chi giudica".

L'approccio funzionale aiuta anche ad includere, nel paradigma della responsabilità, un concetto fin qui ancora non introdotto: il concorso di responsabilità della vittima dell'evento. Esso potrebbe rilevare sia come elemento di riduzione della responsabilità del sistema (in termini di riduzione o esclusione dell'indennizzabilità) che rilevare come elemento di esclusione o riduzione delle responsabilità degli operatori del sistema di protezione civile.

Se sul primo versante siamo alle mere supposizioni de iure condendo, sul secondo versante

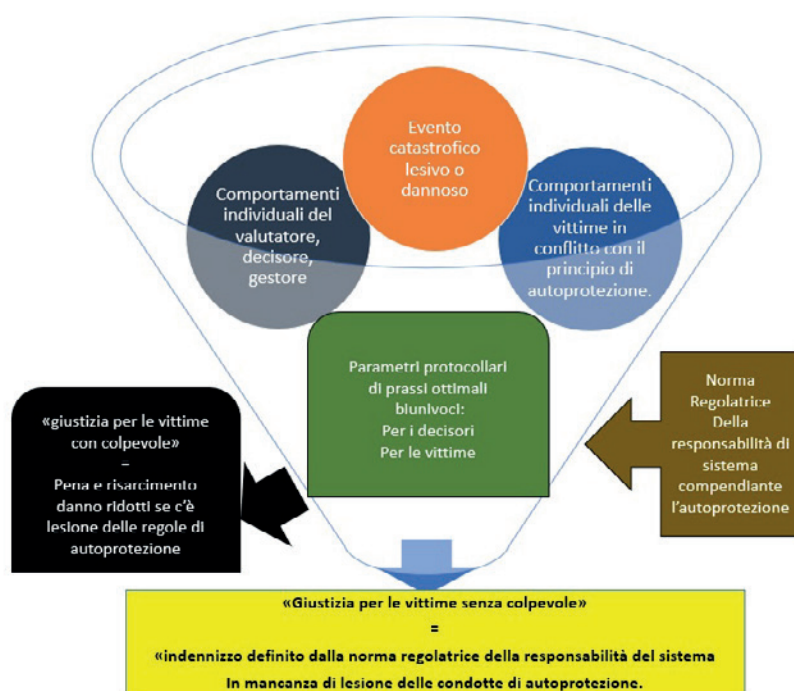
siamo anche in presenza delle prime affermazioni giurisprudenziali che offrono una misura di valore all'obbligo della vittima di improntare la propria condotta al principio di autoresponsabilità.

Su questo secondo versante, è bene sviluppare qualche approfondimento, ancor prima di passare allo scrutinio della giurisprudenza rilevante che si è occupata di responsabilità ed autoresponsabilità, sebbene qui non si intenda rinunciare ad una rappresentazione per immagini dello schema concettuale ipotizzato.

OBBLIGHI DI AUTOPROTEZIONE E LORO RILEVANZA GIURIDICA

Lo schema posto in chiusura del precedente capitolo tende ad imprimere un capovolgimento della metodologia di narrazione, con riguardo a quanto qui nel seguito tratteremo. Qui lo riproponiamo per comodità di lettura:

tracce della normativa vigente – come un parametro costantemente esaminabile nel contesto giudiziario, ai fini della riduzione o dell'esclusione delle pur potenzialmente concorrente responsabilità del sistema di protezione civile o dei suoi operatori.



Esso assume come un ipotetico dovere giustiziabile – nell'economia del verificarsi di una catastrofe – il comportamento della persona danneggiata o lesa, che abbia violato gli obblighi di autoprotezione.

Quindi, l'obbligo di autoprotezione viene inteso – ben oltre il segno attualmente riconoscibile nelle

La dimensione ipotetica *de qua*, di cui si è fornito immaginifico (nel senso letterale del termine, vale a dire: attraverso l'immagine sopra riportata) spunto, appare a chi scrive appartenere al mondo del "possibile", atteso che non si crede ci si spinga troppo oltre quando si afferma che l'autoprotezione è un obbligo vivente, sebbene

ad esso non sia espressamente raccordata alcuna sanzione in caso di violazione.

Per poter parlare di "obbligo vivente" occorre muovere dai riferimenti normativi dell'autoprotezione.

Nella letteratura giuridica il concetto di autoprotezione ascende a tematiche di diritto internazionale, correlate a conflitti bellici: la legislazione¹ è solcata da nutriti richiami all'autoprotezione con riguardo alla prevenzione degli atti di pirateria e degli attacchi armati contro le navi, laddove il tema afferisce ad ingaggi di natura para-militare.

La nozione – per quanto qui più ci interessa – sembra provenire dal suo consolidamento sullo scenario della sicurezza dei luoghi di lavoro, laddove assume una pregnante autonomia la previsione dell'articolo 20 del d.lgs. 81/2008, nella parte in cui impone al lavoratore di prendersi cura della propria salute e sicurezza nonché di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, dovendo anche adoperarsi per eliminare o ridurre le situazioni di pericolo grave e incombente.

Ad ogni buon conto, la misura di richiamo all'autoprotezione, che più si avvicina ai temi di protezione civile resta quella consolidata nel codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 01/08/2003, n. 259), il quale specifica come la disciplina delle reti e servizi di comunicazione elettronica (art. 4, comma 2, lettera l) deve promuovere e favorire, *"nell'imminenza o in caso di*

*gravi emergenze e catastrofi imminenti o in corso, attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'adozione di misure di autoprotezione da parte dei cittadini"*².

Focalizzando sulla protezione civile, il concetto di autoprotezione irrompe direttamente sullo scenario, grazie alla legge delega (l. 30/2017) che ebbe a prevedere, al comma 1 lettera d, dell'articolo unico di cui si compone: *"... d) disciplina della partecipazione e delle responsabilità dei cittadini, singoli e associati, anche mediante le formazioni di natura professionale, alle attività di protezione civile, con riferimento alla pianificazione delle iniziative da adottare per fronteggiare l'emergenza, alle esercitazioni, alla diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile allo scopo di promuovere la resilienza delle comunità, anche attraverso la consapevolezza dei diritti e dei doveri, e l'adozione di misure di autoprotezione, con particolare attenzione alle persone in condizioni di fragilità sociale e con disabilità, nonché di promuovere e sostenere le organizzazioni di volontariato operanti nello specifico settore, anche attraverso la formazione e l'addestramento dei volontari ad esse appartenenti, favorendone l'integrazione in tutte le attività di protezione civile"*.

Una porzione significativa della Delega al Governo (oltre che di "ricognizione, riordino e coordinamento", anche estesa alla *"modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti"*) ospitava così la parola chiave – già presente in omologhe legislazioni comunitarie³ – della pos-

1. Valga come esempio la previsione del d.l. 12 luglio 2011, n. 107, secondo cui *"Nell'ambito delle attività internazionali di contrasto alla pirateria, ... l'impiego di guardie giurate, autorizzate ai sensi degli articoli 133 e 134 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali soggette al rischio di pirateria, ... è consentito esclusivamente a bordo delle navi predisposte per la difesa da atti di pirateria, mediante l'attuazione di almeno una delle vigenti tipologie ricomprese nelle «best management practices» di autoprotezione del naviglio definite dall'IMO, nonché autorizzate alla detenzione delle armi ..."*.

2. Testo risultante dalla modifica impressa dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 207.

3. In Spagna la Dirección General de protección civil y emergencias (in base alla legge 21 gennaio 1985, n. 2, e ai relativi regolamenti) esercita – tra le altre – anche le seguenti funzioni: l) lo sviluppo di studi e programmi di informazione alla popolazione, la promozione dell'autoprotezione civile, lo sviluppo di studi e programmi di promozione della partecipazione sociale alle attività di protezione civile e delle emergenze, nonché di programmi educativi alla prevenzione nei centri scolastici.

sibile valorizzazione dell'obbligo di comportamenti responsabili.

La traduzione della Delega, nel corpo del codice, ha tuttavia avuto più radicata iscrizione nei temi della partecipazione e della cittadinanza attiva, che non nell'auspicata costruzione di un parallelismo biunivoco tra il "diritto alla protezione" ed il corrispondente "dovere di adozione delle misure di autoprotezione".

Sarebbe stato forse chiedere troppo al Governo, ma certo possiamo parlare anche qui di occasione mancata.

Così, l'autoprotezione, più che emergere come obbligo giustiziabile viene distribuito nel codice secondo la seguente cadenza:

- a) l'articolo 2, comma 4, lettera e), pone l'autoprotezione come obiettivo della prevenzione non strutturale, disponendo che: *"la diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile, anche con il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche"* è strumento finalizzato a *"promuovere la resilienza delle comunità e l'adozione di comportamenti consapevoli e misure di autoprotezione da parte dei cittadini"*; le misure di autopromozione (ammesso che siano esigibili) quindi assumono crescente possibilità di essere pretese dal consociato, man mano che le componenti del Servizio nazionale, ottemperano al loro dovere di diffondere la conoscenza e la cultura della protezione civile;
- b) l'articolo 31, comma 2, dispone che le componenti del Servizio nazionale, secondo le rispettive attribuzioni, forniscono ai cittadini informazioni sugli scenari di rischio e sull'organizzazione dei servizi di protezione civile del proprio territorio; la finalità indicata è di consentire ai cittadini di adottare misure di autoprotezione in situazioni di emergenza di rilievo nazionale, regionale e locale. In tali situazioni emergenziali, questi hanno il dovere di ottemperare alle disposizioni impartite dalle autorità di protezione civile in coerenza con quanto previsto negli strumenti di pianificazione. La formulazio-

ne normativa prescelta appare, poco assertiva e troppo addolcita; piuttosto di doveri, si argomenta di *"consentire loro di adottare misure di autoprotezione nelle situazioni di emergenza di cui all'articolo 7, comma 1, lettere a), b) e c), in occasione delle quali essi hanno*

il dovere di ottemperare alle disposizioni impartite dalle autorità di protezione civile in coerenza con quanto previsto negli strumenti di pianificazione"; emerge così la dimensione della doverosità, ma essa resta connessa ad una catena di azioni pubbliche fatte di: a) emergenza conclamata; b) strumenti di pianificazione affinati; c) disposizioni chiare imponenti ordini o divieti, comunicate in maniera efficace e tempestiva; c) l'articolo 37, comma 1, lettera c), prevede – infine – che: *"Al fine di promuovere la crescita qualitativa del volontariato di protezione civile, nella prospettiva dell'intervento di livello nazionale, il Dipartimento della protezione civile può concedere al volontariato organizzato di cui all'articolo 32, nei limiti degli stanziamenti destinati allo scopo, contributi finalizzati alla realizzazione di progetti per il potenziamento della capacità operativa, per il miglioramento della preparazione tecnica e per lo sviluppo della resilienza delle comunità, intendendosi: ... c) per sviluppo della resilienza delle comunità, ogni attività volta alla diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile allo scopo di favorire l'adozione di comportamenti consapevoli e misure di autoprotezione da parte dei cittadini, utili a ridurre i rischi derivanti dagli eventi di cui all'articolo 7, e ad attenuarne le conseguenze, nel quadro delle campagne di informazione promosse dalle componenti del Servizio nazionale"*. Si parla così di occasione mancata in relazione alla circostanza che il "dovere" qui in trattazione ha un'esigibilità condizionata da numerosi fattori che vanno incasellati o impilati in una disamina *ex post* degli accadimenti.

La mancanza di un dovere diffuso di "prudenza, attenzione, cura e salvaguardia dei propri beni e della propria incolumità" rende costantemen-

te esigibile – per quel malinteso senso di "diritto alla protezione" cui si è fatto cenno in premessa – una condotta del sistema e dei suoi operatori multi direzionale e non generica, fatta di "prevedere, pianificare, formare, informare, comunicare, presidiare, controllare, estrinsecare in forme legittime, dettagliate nella ripetizione fino al limite dello stalking" i doveri di specie.

La rivendicazione risarcitoria, collegata alla dimensione della lecita ipotizzabilità di qualsivoglia omissione, resta non correttamente bilanciata nel diritto positivo di Protezione Civile.

Proviamo ad esemplificare, partendo da un'immagine fotografica:

di accesso transito e sosta in ricorrenza dell'innalzamento dei livelli di guardia, al verificarsi dei quali, polizia locale e protezione civile, limitano l'accesso alle rampe di accesso e innestano un sistema di controllo dinamico e itinerante dei divieti; ovviamente, la comunicazione istituzionale – alla stregua delle possibilità consentite dall'attuale disciplina del trattamento dei dati – è effettuata mediante il sito istituzionale dell'Amministrazione e rilanciata dai mezzi di comunicazione di massa di tipo locale.

Cionondimeno, non è infrequente che la rete di soccorso pubblico debba intervenire per estrarre dalle "golene" veicoli e persone che hanno pra-



Questa immagine è tratta dall'allagamento delle banchine del Tevere del 9 gennaio 2023. Ovviamente, esiste una dettagliata pianificazione di questa tipologia di emergenza, ascritta – nel piano comunale di protezione civile di Roma capitale – alla tipologia A, dell'art. 7 del codice. Senza approfondire eccessivamente i dettagli, esiste una disciplina della regolazione degli accessi alle golene (banchine) con una puntuale specificazione dell'irrigidimento dei divieti

ticato scellerate condotte di esposizioni al rischio canonico dell'allagamento delle banchine del Tevere nel tratto urbano della capitale; c'è continuamente chi abbatte, sposta supera le interdizioni di accesso (frangibili per la necessità di consentire a chiunque sia rimasto all'interno di uscire senza dover ricorrere a mezzi eccessivi), per il piacere di fare un *selfie* o di appartarsi in un luogo ritenuto romantico a dispetto del rischio pur segnalato.

L'esempio in parola ci pone innanzi ad un quesito: forse un obbligo di autoprotezione esteso in maniera chiara e generalista, sulla falsa riga di quanto, ad esempio, si legge nell'articolo 140, comma 1, del codice della strada⁴, avrebbe potuto avere la valenza di generare una presunzione di autoresponsabilità in caso di maturazione del danno, senza la necessità di dover costantemente provare la sufficiente diligenza delle azioni pubbliche?

Così come nel codice della strada l'obbligo generico di prudenza è esigibile da chiunque si muova sulla strada, per poi vedere dettagliati obblighi specifici e crescenti in relazione alla professionalità di uso della stessa, nel codice della protezione civile avrebbe avuto piena cittadinanza, la declinazione – con parole chiare ed efficaci – di un dovere civico di autoprotezione, magari poi specificabile, in forma stringente in ragione della progressiva consapevolezza dei rischi e della conoscenza degli ordini e disposizioni in caso di emergenza.

Da un contesto normativo meglio organizzato sul versante degli obblighi di diligenza e autoprotezione deriva sicuramente un progressivo consolidamento delle coordinate classiche dell'autoresponsabilità.

In diritto, la parola "autoresponsabilità" esprime la responsabilità verso sé stesso, nel senso che ogni soggetto deve sopportare le conseguenze di un atto da lui compiuto⁵.

Il salto concettuale da "dovere di autoprotezione" a "sopportazione degli effetti dell'autoresponsabilità" è a portata di mano, se il raccordo funzionale vuole essere osservato dal giudice, anche senza una migliore declinazione dei precipitati normativi.

Se è vero che il sostantivo "responsabilità" costituisce un'acquisizione piuttosto tardiva del

lessico giuridico⁶, il lemma "autoresponsabilità" ha origini ancora più recenti⁷. Pur tuttavia, sebbene la parola "autoresponsabilità" sia un neologismo di fonte contemporanea, la migliore Dottrina ebbe fin da subito a evidenziarne le antiche radici, traenti origine dallo stesso *jus civile* romano⁸.

Nelle moderne codificazioni, il principio della *imputatio culpaе propriae* (o della c.d. "compensazione di colpe") stentò a fare ingresso; il nostro codice civile del Regno del 1865, modellato sul codice Napoleonico, non conteneva affatto una disposizione normativa che la contemplasse e si dovette attendere il codice civile del 1942, affinché il legislatore italiano riconoscesse espressamente il principio del "*sibi imputet*" nell'ambito del fatto illecito, con l'introduzione dell'art. 1227, il quale recita ancora oggi: "*Se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate. Il risarcimento non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza*". Il successivo art. 2056 c.c. estende, come noto, tali *regulae juris* all'ambito dell'illecito aquiliano⁹. La ratio sottesa all'art. 1227 c.c. è stata bene

4. D.lgs. 285/1992, art. 140, comma 1. "*Gli utenti della strada devono comportarsi in modo da non costituire pericolo o intralcio per la circolazione ed in modo che sia in ogni caso salvaguardata la sicurezza stradale*".

5. La definizione è del vocabolario Treccani.

6. Essendo stato introdotto – solo nella seconda metà del secolo diciottesimo – per designare la possibilità di chiamare i Ministri del Re a rendere conto avanti al Parlamento degli atti compiuti in suo nome (M.A. FODDAI, *Sulle tracce della responsabilità. Idee e norme dell'agire responsabile*, Torino, 2005).

7. SALVATORE PUGLIATTI «Autoresponsabilità», in *Enc. dir.*, Milano, 1959, p. 452 ss.

8. In particolare, nelle poderose Istituzioni di diritto romano pubblicate nell'anno 1935, Emilio Betti dimostrò come l'autoresponsabilità – ossia quel principio per il quale "se qualcuno è causa del proprio male, non può riversarlo sopra un altro, ma deve necessariamente sopportarlo" – sia un canone generale "di cui [già] i romani mostra[ro]no vivissimo il senso".

9. Art. 2056 c.c.: "*Il risarcimento dovuto al danneggiato si deve determinare secondo le disposizioni degli articoli 1223, 1226 e 1227. Il lucro cessante è valutato dal giudice con equo apprezzamento delle circostanze del caso*".

scolpita da quella dottrina¹⁰ che ha affermato come *"il diritto civile non mira a tutelare il danneggiato, né a punire il danneggiante, ma a trasferire secondo criteri socialmente giusti il danno da un soggetto all'altro"*; da tale punto di vista, *"è principio generale di diritto quello secondo il quale non si può trarre vantaggio dal proprio maleficio. Di tale principio si colgono applicazioni in ogni più remoto angolo dei codici"*. Ad ogni buon conto, il principio di autoresponsabilità costituisce ancora la frontiera estrema della responsabilità civile, in forza del quale ognuno deve risentire nella propria sfera giuridica delle conseguenze della mancata adozione delle cautele e delle regole di comune prudenza che identificano il contenuto di diligenza esigibile dal soggetto giuridico nei comportamenti adottati nella vita sociale.

Se l'autoresponsabilità è un istituto che è stato oggetto di ampio esame da parte della scienza civilistica tradizionale, il sapere penalistico non sembra viceversa avere, sino ad oggi, rivolto adeguata considerazione ad essa, quasi si trattasse di un *"corpo estraneo"* rispetto al naturale perimetro della materia. Uno dei principali ostacoli all'introduzione del principio di autoresponsabilità in seno al diritto penale fu il fatto che, secondo l'impostazione *"tradizionale"*, la condotta della vittima del reato venne per lungo tempo considerata come un aspetto del tutto ancillare nella complessiva considerazione del *"fatto"* illecito. Altro fattore ostativo all'ingresso dell'autoresponsabilità all'interno del diritto penale è stato quello che potremmo definire: enfaticizzazione dell'indisponibilità dei temi sanzionatori; in altri termini, mentre, in ambito civilistico, i diritti soggettivi (quantomeno quelli disponibili) sono tendenzialmente suscettibili di compensazione in senso stretto (salvi i limitati casi ex art. 1246 c.c.), nel diritto penale, avendo il crimine una dimensione eminentemente pubblica e *"sovra-individuale"*, si ten-

de a svalutare la condotta della vittima sul piano della costruzione stessa del reato e della sua tipicità¹¹. Nel faticoso percorso di assimilazione dell'autoresponsabilità da parte del sistema penale, un ruolo essenziale è stato sortito dall'introduzione di specifiche disposizioni normative volte a mettere in luce la centralità della vittima nell'economia dell'illecito (si pensi, ad es., all'art. 20 d.lgs. n. 81/2008, il quale rende oggi il lavoratore quale *"protagonista"* e parte attiva nel perseguimento degli obiettivi di sicurezza del lavoro). Tali norme sono la conseguenza di un mutato il clima culturale che, in relazione alla tendenziale oggettività della responsabilità penale nella *"società del rischio"* ha scalfito il *totem* della *"irresponsabilità"* della vittima; così, almeno in dottrina, si è fatta strada la possibilità di esaminare razionalmente la condotta del soggetto passivo, al fine di verificarne l'interferenza rispetto al decorso offensivo promanante dalla condotta del soggetto agente (causativo del fatto e della condotta tipica, commissiva o omissiva). Ad oggi, dunque, può dirsi raggiunto, in seno al sapere penalistico, uno stadio di maturità dommatica tale da consentire la sana valorizzazione del canone dell'autoresponsabilità anche all'interno della teoria del reato¹².

Per quanto qui ci occupa, superando ogni tentazione di fare ulteriori richiami di teoria generale, resta interessante verificare come le condotte di *"auto-esposizione al pericolo da parte della vittima"* possano fondare il tema dell'autoresponsabilità penalistica sul terreno della concretezza giudiziaria.

Non è perverso, in tal senso, azzardare un profilo di lettura parallela tra la responsabilità omissiva impropria (che dovrebbe essere assunta, nella concezione comune quale ipotesi speciale, eccezionale e derogatoria rispetto alla tipizzazione delle condotte) del soggetto agente (più che altro attuatore di una condot-

10. NICOLA DI PRISCO, *Concorso di colpa e responsabilità civile*, Napoli, 1973.

11. VINCENZO MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1948.

12. GABRIELE CIVELLO, *Autoresponsabilità*, 2016.

ta omissiva) e la responsabilità omissiva della vittima che viene meno al proprio dovere di autoprotezione.

In giurisprudenza, tale ipotesi ricostruttiva appare ancora azzardata e pare funzionare solo in presenza di norme¹³ che valorizzano esattamente la condotta responsabile della vittima. Su questo scenario si leggono importanti spunti¹⁴ di valorizzazione di un'area di rischio nuova da parte della persona offesa che porta a ritenere che il contributo della vittima possa imporsi come fattore interruttivo della causalità¹⁵. L'assunto si basa sul presupposto che la condotta idonea ad interrompere il nesso causale debba risultare non tanto eccezionale, bensì eccentrica rispetto al rischio che il reo doveva governare. Comunque sia, tornando ad una dimensione unitaria (non penalistica o civilistica) dell'autoresponsabilità, si deve prendere conto di co-

me la giurisprudenza cominci a manifestare una tendenza alla progressiva valorizzazione del concetto di autoprotezione, in relazione ad eventi emergenziali di protezione civile (cioè più in ambito civilistico che in ambito penalistico, ma comunque nel segno di una progressiva valorizzazione degli obblighi di autoprotezione). Da qui, il passaggio alla disamina di alcune proposizioni giurisprudenziali, volte a rappresentare (sia in ambito penale che in ambito civile) come, nel solco della responsabilità del sistema "protezione civile" e dei suoi operatori, *de iure condito*, anche l'autoresponsabilità – e per essa i doveri di autoprotezione – cominci a stagliarsi, potendo cominciare a considerare maturo il tempo per il recepimento nel contesto di materie che ci occupano, delle esperienze normative fatte in ambiti¹⁶ i quali lo sforzo legislativo è stato già fatto.

13. Art. 590-bis c.p., comma 7: *"Nelle ipotesi di cui ai commi precedenti, qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole, la pena è diminuita fino alla metà"*.

14. Sul punto, v. sent. Sez. Un., n. 38343/2014, Thyssenkrupp.

15. Cass. pen., sez. IV, sent. n. 36920/2014. Qui la Corte ha escluso, per mancanza di nesso causale, la responsabilità del proprietario di un terreno privo di adeguata recinzione e con depressioni naturali non segnalate, in ragione del comportamento imprudente della vittima che, conoscendo l'area, l'aveva percorsa volontariamente a bordo di una motoslitte, per mero spirito esibizionistico, così attivando un nuovo fattore di rischio e finendo per schiantarsi al suolo.

16. Valga come esempio, sullo scenario penalistico l'articolo 590 c.p.: *"Se i fatti di cui agli articoli 589 e 590 sono commessi nell'esercizio della professione sanitaria, si applicano le pene ivi previste salvo quanto disposto dal secondo comma. Qualora l'evento si sia verificato a causa di imperizia, la punibilità è esclusa quando sono rispettate le raccomandazioni previste dalle linee guida come definite e pubblicate ai sensi di legge ovvero, in mancanza di queste, le buone pratiche clinico-assistenziali, sempre che le raccomandazioni previste dalle predette linee guida risultino adeguate alle specificità del caso concreto"*.

RESPONSABILITÀ CIVILE E CASISTICA GIURISPRUDENZIALE DI PROTEZIONE CIVILE

In ambito civilistico, il paradigma della responsabilità si salda agli articoli 1173 e 2043 (e seguenti) del codice civile.

Senza eccedere nel ripercorrere i capisaldi concettuali della responsabilità extracontrattuale, anche detta aquiliana¹, possiamo subito muovere da un dato: il paradigma di tale responsabilità si è notevolmente evoluta nel tempo, passando da una concezione "sanzionatoria", ad una prospettiva "solidaristica".

In termini semplici, la clausola extracontrattuale, ex art. 2043 c.c., era storicamente considerata una sorta di "reato in veste civilistica"², che contemplava il risarcimento come una sorta di sanzione (*pretium doloris*); tuttavia leggendo la norma predetta alla luce dell'articolo 2 della Costituzione (il principio di solidà-

rietà, che impone a tutti i cittadini una esposizione solidaristica verso gli altri di modo che siano garantiti e tutelati tutti i diritti dei cittadini stessi) diventa evidente come la traslazione dell'ingiustizia dal comportamento al danno abbia attenuato il peso della "colpevolezza" e reso "meno attenta" la pesatura del rapporto di causalità (tra condotta colpevole ed evento), per la necessità di garantire comunque una riparazione a chi sia rimasto leso da un evento, anche lontanamente ascrivibile a responsabilità colpevole.

Si tratta di una prospettiva – qui anticipiamo una riflessione – che aspirerebbe a spostare in chiave indennitaria il risarcimento del danno, potendo lasciar ritenere che quanto previsto nell'articolo 2045³ per il danno cagionato da stato di necessità, possa essere esportato a danni la cui causalità resti correlata ad una fenomenologia di questo tipo:

1. Essa trova la propria origine nella *Lex Aquilia de damno vitando* del III sec a.c., introdotta nell'*urbs* Roma dal console Aquilio, la quale, per la prima volta, riconobbe una obbligazione risarcitoria nascente in capo a colui che aveva arrecato un danno ad un altro soggetto senza che, però, fra questi due soggetti vi fosse stata una pregressa obbligazione contrattuale. Nella *Lex Aquilia* vi erano tutte le connotazioni ontologiche della responsabilità extracontrattuale così come oggi noi la conosciamo.

2. Qui la semplificazione è estrema (del tutto imprecisa e a tratti marchiana e grossolana) ma la si ammette solo per lanciare un'immagine diretta della concezione sanzionatoria del risarcimento del danno.

3. Quando chi ha compiuto il fatto dannoso vi è stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona e il pericolo non è stato da lui volontariamente causato né era altrimenti evitabile, al danneggiato è dovuta un'indennità, la cui misura è rimessa all'equo apprezzamento del giudice.

**errore accettabile per il sistema
di protezione civile e per i suoi operatori
+
violazione degli obblighi di autoprotezione
della vittima.**

Il principio di autoresponsabilità, riconnesso al venire meno dei doveri di autoprotezione, per come anticipato nel capitolo precedente, costituisce la frontiera estrema della responsabilità civile, normativamente segnata dall'art. 1227 cod. civ., in forza del quale ognuno deve risentire nella propria sfera giuridica delle conseguenze della mancata adozione delle cautele e delle regole di comune prudenza che identificano il contenuto di diligenza esigibile dal soggetto giuridico nei comportamenti adottati nella vita sociale.

L'art. 1227 c.c. contiene la norma che prevede il fatto colposo del creditore quale causa di diminuzione (comma 1) o di esclusione (comma 2) del risarcimento. L'art. 2056 c.c. la estende alla materia della responsabilità per fatto illecito e l'art. 966 cod. nav. la riproduce in termini pressoché testuali in tema di responsabilità dell'esercente l'aeromobile. L'autoresponsabilità si può definire come *"necessità di risentire le conseguenze pregiudizievoli di una propria condotta"*⁴. In particolare, secondo la migliore dottrina⁵, il fondamento dell'autoresponsabilità ex art. 1227 c.c. risiede nella stessa finalità di prevenzione cui tende l'art. 2043 c.c. nell'indurre i soggetti a comportarsi in modo diligente per non recare danno ai propri simili. Del resto, il concetto di autoresponsabilità trova riscontro nella realtà del diritto vivente in molte manifestazioni positive di legislazione speciale.

A questo punto, diventa importante comprendere come i concetti qui sopra tracciati si siano insinuati in alcune affermazioni giurisprudenziali che verremo a qualificare come *"leading case"* del tentativo di ricostruzione dottri-

nale della valorizzazione dei doveri di autoprotezione in relazione ad eventi rilevanti di protezione civile.

Dal punto di vista diacronico, la disamina del tema "responsabilità-autoresponsabilità" correlata ad eventi di protezione civile, deve prendere le mosse dalla sentenza del Tribunale Genova, sez. II, dell'8 agosto 2017. La sentenza in parola ha affermato la responsabilità extracontrattuale del Comune per omessa allerta meteo alla popolazione e in particolare (nel caso tratto a sentenza) nei confronti di un cittadino che aveva riportato gravi lesioni in occasione dell'alluvione di Genova. Si tratta della prima pronuncia di merito che, in campo civile, oltre a prendere posizione (sulla scia delle corti piemontesi e campane correlate agli eventi di Cuneo nel 1994 e di Sarno nel 1998) in merito alla violazione di doveri normativi correlati alla diffusione di un'allerta meteo seguita da danni subiti dal cittadino non messo in allarme, sul rilievo che il Comune (il Sindaco), "quale autorità periferica di protezione civile, esercita una funzione di garanzia a tutela della cittadinanza", irrompe con una specifica novità: riconosce un pur limitato concorso di colpa del cittadino che non ha uniformato la propria condotta a regole di autotutela, avvedendosi della situazione meteorologica in atto e comportandosi di conseguenza; dalle parole della pronuncia si legge: *"se la comunicazione della previsione di un evento futuro pone le persone che ricevono l'allerta meteo in grado di regolare il proprio comportamento in rapporto a tale informazione – in sostanza di evitare situazioni di rischio riconducibili e suscettibili di essere provocate dall'evento previsto – la mancata comunicazione non escludere il dovere di autotutela del singolo. Nel percorso e nel tempo, non brevi entrambi, necessari ad arrivare da via N. in Via F. la O. avrebbe dovuto rendersi conto della situazione certamente e particolarmente pessima che si andava via via delineando ed avrebbe anche, giunta in prossimità di Via F., dovuto non proseguire verso la propria abitazione e trovare un posto di riparo"*. Sebbe-

4. Per la dottrina Betti, Rescigno, Messineo, Pugliatti.

5. Pugliatti, Cattaneo, Visentini.

ne il concorso del danneggiato abbia comportato solo una riduzione del danno nella misura del 15% della sua entità, siamo al cospetto di una valutazione innovativa e determinante per il futuro assestamento di alcune corti di merito. Come osservato dalla prima commentatrice⁶, il concorso di colpa pur minimo della persona offesa, "rispecchia una funzione di civiltà giuridica e uno stimolo nei confronti dello stesso cittadino-danneggiato, al fine di porre in essere condotte in autotutela nell'ambito di un rapporto biunivoco con l'Autorità amministrativa, fondato sulla compartecipazione e sulla corresponsabilità". La dimostrazione dell'imaturità di elaborazione sul tema dell'autoprotezione si coglie nell'uso che il giudice fa della parola "autotutela"; si tratta del termine più navigato nel linguaggio giuridico e abbastanza generico da farvi ricadere quel che noi oggi definiamo auto-responsabilità, come predicato di responsabilità dell'autoprotezione. Purtroppo, questa annotazione ha segnato una prima tappa di acquisizione nel pensiero giudiziario di una corrispondenza di doveri biunivoci tra il "protettore" ed il "protetto".

Sulla scia di questo primo caso, in maniera più complessa e dolorosa, è intervenuta la sentenza resa Tribunale L'Aquila, sez. unica, sent., 11 ottobre 2022. Tale pronuncia incide sul tema del risarcimento del danno per le vittime di crollo di edificio, in ricorrenza di un evento sismico di proporzioni tali da restare impresso nella memoria nazionale. La sentenza in parola ha suscitato forti reazioni in una parte dell'opinione pubblica, atteso che il Tribunale abbia ritenuto che ci possa essere una riduzione del danno risarcibile per concorso di colpa delle stesse vittime; riprovazione che non nasce solo dal sentire morale che repelle l'idea stessa della colpa di essere rimasti a letto, ma anche per le tematiche di assicurazione che erano pervenute alla

popolazione, in un noto messaggio televisivo, in ricorrenza di tali fatti⁷. L'aspetto emotivo della

7. Intervista a Bernardo De Bernardinis 31 marzo 2009. Sul punto si riportano qui alcuni passi della sentenza Cass. pen., sez. IV, sent., 24 marzo 2016, n. 12478 "...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, deve ritenersi a tutti gli effetti protagonista attivo dell'esercizio di una concreta funzione operativa di prevenzione e di protezione, sì da assumere concretamente, accanto a quello della trasparenza, della correttezza e della verità delle informazioni diffuse, tutti gli obblighi connessi all'ottimale gestione della leva dei comportamenti collettivi attraverso la "comunicazione sociale" del rischio (come forma " qualificata" di informazione sull'incidenza di pericoli collettivi); obblighi da assolvere in forme coerenti con le finalità (oltre che di informazione "pura", altresì) di "guida" del comportamento collettivo, rispettose del delicatissimo crinale che tiene insieme, con il controllo del panico e dell'ansia comuni, la conservazione dei tradizionali meccanismi dell'autoprotezione individuale obiettivamente funzionale: misure spontanee di fondamentale e (talora) decisivo rilievo nella realistica attuazione di qualunque programmazione di prevenzione e di protezione civile. Appartiene al novero delle conseguenze di tale rilievo l'impegno, imposto dalla natura della comunicazione, a una particolare cura nella scelta dei contenuti e delle forme del linguaggio comunicativo, tenuto conto del contesto sociale di destinazione, psicologicamente turbato e allarmato dalle circostanze del rischio incombente, oltre che sprovveduto (in termini generali) sul piano delle cognizioni scientifiche. E tenuto altresì conto della prevedibile e sempre possibile alterazione dei contenuti della comunicazione nell'inevitabile transito attraverso il filtro del sistema mediatico: evenienza tale da imporre il massimo possibile dell'inequivocità nella trasmissione del messaggio affidato al rilancio del sistema dell'informazione pubblica". La Corte d'appello dell'Aquila (che la sentenza 12478/2016 conferma), aveva: "ritenuto il D.B. responsabile dell'imprudente propalazione pubblica di comunicazioni mediatiche dal contenuto avventatamente rassicurante, con particolare riguardo all'intervista televisiva rilasciata pochi minuti prima della riunione degli esperti del 31/3/2009, durante la quale, rimarcando la normalità della situazione, aveva richiamato la tesi del cosiddetto "scarico di energia" sismica, alludendo al relativo significato favorevole o propizio; dichiarazioni non smentite, né corrette, in occasione della conferenza stampa successiva alla riunione, nel corso della quale l'imputato aveva altresì affermato come, al momento, non ci si attendesse, a breve, alcun fenomeno sismico d'intensità maggiore rispetto a

6. CATERINA ROBERTI, *Responsabilità extracontrattuale della p.a. per omessa allerta meteo e concorso di colpa del danneggiato*, "Danno e Resp.", 2019, 1, 136.

fattispecie si comprende agevolmente ed in merito allo stesso, non ci si sofferma, per doveroso rispetto delle vittime e dei loro cari; tuttavia alcuni temi giuridici restano indiscutibilmente sul tavolo, atteso che – in disparte la responsabilità del costruttore, del proprietario e per loro dei rispettivi eredi – non appare nemmeno altrettanto ragionevole veder condannati due ministeri, per colpe connesse ad omesso controllo, con riguardo ad un immobile crollato nel sisma del 2009 e costruito nel 1963⁸. Posto che la vicenda penalistica ha avuto un suo diverso corso, quanto a siffatto versante di responsabilità, in diritto civile non v'è dubbio che il principio di "autoresponsabilità" spesso e volentieri faccia discutere. Per come prima descritto, il principio in parola, non deve collocare nell'ambito della "colpa" il non essere usciti di casa do-

quelli già verificatisi ("non ci si aspetta un aumento della magnitudo"). Nella specie, la corte territoriale, giudicando non sufficientemente fondata, sul piano scientifico, la c.d. "teoria delle rappresentazioni sociali" (a cui il primo giudice aveva fatto ricorso al fine di configurare la spiegazione dei legami causali tra la condotta degli imputati e gli eventi lesivi riscontrati), ha ritenuto allo scopo sufficiente il richiamo delle consolidate massime di esperienza inclini a confermare, nei termini di una ragionevole attendibilità, la prevedibile influenzabilità dei processi decisionali della persona per effetto della divulgazione pubblica di comunicazioni istituzionali, segnatamente qualora le stesse siano ricondotte alla forza argomentativa di soggetti scientificamente qualificati. Esaminati e riscontrati gli aspetti di colpevolezza e l'efficienza causale della condotta del D.B. nella verifica degli eventi lesivi specificamente descritti in motivazione, la Corte di appello ha quindi disposto la relativa condanna alla pena di due anni di reclusione, oltre al risarcimento, in solido con la Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento per la Protezione civile, quale responsabile civile, dei danni sofferti dalle parti civili indicate, rigettando, nel resto, le impugnazioni del pubblico ministero e delle restanti parti civili appellanti.

8. Qui giova anche considerare che – in diverso processo esitato con la sentenza del Tribunale L'Aquila, Sez. Unica, sent., 26 aprile 2021 – quando si è trattato di condannare il proprietario dell'immobile (ex 2053 c.c.) o chi ne ha concesso l'uso (ex art. 2051 c.c.), ovvero dei committenti (ex art. 2049 c.c.), non ci sono state flessioni rispetto al tema risarcitorio, riconosciuto in pieno.

po due scosse di terremoto molto forti che seguivano uno sciame sismico che durava da mesi; tuttavia, essendo tale comportamento poco cauto, alla luce delle norme richiamate, è doveroso per il giudice valutare quanto un comportamento meno cauto di quello esigibile possa contribuire, in sede di determinazione del danno risarcibile, a ridurre l'entità. Ciò alla luce della circostanza che – questo non va taciuto – il Tribunale, nella sentenza qui tratteggiata, non riconosce al sisma il valore di "caso fortuito" utile ad interrompere il nesso di causalità⁹. Stabilito, quindi, che la colpa per omesso controllo di due – delle tre – Amministrazioni pubbliche convenute (sebbene ridimensionate dal concorso del danneggiato) è stata giudicata esistente, in forza di obblighi normativi sulla cui effettiva esigibilità nel momento della verifica dell'evento dannoso, c'è molto da rimaner perplessi, specie perché si tratta di obblighi discendenti da "omessa vigilanza o controllo", rispetto a doveri omessi da parte del vero responsabile (il costruttore); obblighi pubblici che scoloriscono, alla luce del passare di molti anni dal loro radicamento, dalla transizione di innumerevoli "capi ufficio" nella veste di titolare dell'obbligo e addirittura nel passaggio da un'amministrazione all'altra (Genio Civile passato dal Ministero alla Regione)¹⁰. Restano, così, responsa-

9. Ciò sulla base del seguente ragionamento: "va escluso che il sisma possa configurare un'ipotesi di forza maggiore atta ad escludere il nesso causale; sul punto appare sufficiente osservare che, come rilevato anche nella Consulenza A. e come mostrato sia dalle fotografie in essa riportate, gli edifici vicini sia in muratura che in cemento armato, pur subendo danni più o meno estesi non hanno subito il collasso radicale verificatosi nella specie. Né il nesso causale è interrotto dalle concorrenti responsabilità imputabili ad altri soggetti indicati dalla difesa erariale, posto che queste semmai si affiancano e concorrono, ma non certo escludono quelle dei Ministeri".

10. L'azione incardinata innanzi al Tribunale del capoluogo abruzzese era volta ad ottenere la condanna in solido del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, della Prefettura di L'Aquila, del Comune di L'Aquila nonché degli eredi del costruttore al risarcimento dei danni patrimoniali

bili a) il Genio civile (nella configurazione ante trasferimento di funzioni alle Regioni) e per esso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in relazione agli obblighi di controllo di cui al capo IV della l. 25 novembre 1962, n. 1684; b) la Prefettura, e per essa il Ministero dell'interno, in relazione alle incombenze gravanti su tale ente, secondo quanto prescritto dal r.d.l. n. 2229 del 1939; norma che, fino alla sua abrogazione (avvenuta ad opera del d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212), prevedeva specifici oneri di controllo, a carico di tale organo per la esecuzione delle opere in conglomerato cementizio semplice od armato. Ora, ad avviso di chi scrive, la sentenza in parola, proprio nel riconnettere obblighi risarcitori in capo alle Amministrazioni Pubbliche, conferma una forte socializzazione della colpa, nel senso solidaristico di cui attualmente resta ammantato l'art. 2043 c.c.

Se la seconda delle sentenze epigrafate, collocandosi nella scia logica della prima, conferma il tema della riduzione dell'entità del risarcimento per acquisizione nel processo del venir meno dell'obbligo di autoprotezione da parte della vittima, il caso che ci apprestiamo a scrutinare arriva ben oltre e stigmatizza la rilevanza causale autonoma della vittima che assume un compor-

tamento irresponsabile in concorrenza di eventi meteorologici estremi causativi di dissesto idrogeologico. Il Tribunale Civile di Frosinone, con sentenza del 20 settembre 2022, pone in relazione – in maniera abbastanza chiara – i temi della previsione, prevenzione, e comunicazione dei fenomeni di rischio di protezione civile e la sussistenza o – laddove riconosciuta – consistenza della responsabilità civile connessa della responsabilità di garanzia per fatti lesivi cagionati alle persone dalle cose in custodia pubblica. Il caso di specie, peraltro, pone in intersezione la responsabilità del comune come ente proprietario, con la necessità che le persone improntino ad una sana "autoprotezione" le proprie condotte. I danneggiati avevano convenuto in giudizio il Comune di Paliano chiedendo che detto ente venisse condannato a risarcire, tutti danni patrimoniali, non patrimoniali ed in qualsiasi altro modo qualificabili subiti e subendi *iure proprio* e *iure hereditatis* in conseguenza della morte del proprio congiunto; la morte derivava dagli effetti di un fenomeno franoso, anche conseguente ad intense precipitazioni meteoriche – a prevalente carattere di rovescio temporalesco, di particolare intensità ma non eccezionali, sulla base delle statistiche di piovosità dell'area- che travolgeva il veicolo su cui viaggiava la persona attinta dalla frana. Parte saliente della pronuncia è la seguente: *"Innanzitutto occorre tenere conto che la Protezione Civile aveva emesso per quel giorno avviso di criticità idrogeologica ed idraulica regionale con validità, in particolare, dalle 00.00 del 14.01.2015 alle 12.00 del 15.10.2015 in cui indicava, per l'area in esame, un "allarme rosso per elevata criticità per rischio idrogeologico localizzato... negli Scenari di criticità idrogeologica e idraulica di riferimento per il Centro Funzionale Centrale della Protezione Civile il Codice colore: ROSSO di Criticità: ELEVATA per Fenomeni Meteo: DIFFUSI, MOLTO INTENSI E PERSISTENTI corrisponde il seguente scenario. Nello scenario dell'evento riportato sopra è compreso quello relativo a "frane superficiali e colate rapide di detriti e fango", tra cui rientra il*

e non patrimoniali derivati dal decesso dei rispettivi familiari. Veniva così dedotta la responsabilità ex artt. 2043, 2049, 2055 c.c., in particolare: del Ministero delle infrastrutture e Trasporti nonché della Prefettura per aver non aver diligentemente adempiuto ai compiti di vigilanza e controllo di rispettiva competenza in materia edilizia; del Comune di L'Aquila, che aveva rilasciato il certificato di abitabilità nonostante le difformità tra il fabbricato realizzato e quello assentito. Il Comune esce dall'alveo della responsabilità, "posto che il controllo a detto ente demandato dalla disciplina prevede un controllo meramente formale circa l'esistenza delle autorizzazioni di competenza del genio Civile e Prefettura; nella specie, si dà atto nel certificato dell'avvenuto rilascio della licenza di cui all'art. 4 r.d.l. n. 2229 del 1939, la quale ha come presupposto il previo rilascio del certificato di conformità alla normativa antisismica da parte del Genio Civile (art. 36 l. n. 1684 del 1962) sicché non si ravvisa una omissione rilevante nel rilascio del certificato in questione".

caso in esame" Indi, tutti gli automobilisti erano stati (opportunamente) avvisati ed allertati, nei dovuti modi, circa possibili criticità e circa la necessità di adottare maggiore prudenza, diligenza e attenzione, negli spostamenti, alla guida delle vetture.... la strada percorsa non era certo l'unica percorribile bensì, come dagli stessi attori affermato, rappresentava una scorciatoia rispetto al più lungo tratto percorribile sulla strada provinciale. Pertanto, alla luce anche del sopra descritto comunicato della Protezione Civile che qualificava con codice rosso l'evento meteorologico avverso di cui trattasi e della fitta pioggia che stava interessando la zona nella giornata in cui i sigg.ri P., G. e Z. viaggiavano insieme a bordo dell'auto condotta da quest'ultimo, buona regola di diligenza avrebbe dovuto indurre gli utenti a percorrere la più lunga ma meno pericolosa strada provinciale e non il tratto alternativo, più breve, ma, appunto perché di prassi percorso come scorciatoia, conosciuto nella sua conformazione di strada dissestata". Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, l'eventuale comportamento colposo dello stesso soggetto danneggiato nell'utilizzo del bene demaniale (sussistente quando egli ne abbia fatto uso senza la normale diligenza o con affidamento soggettivo anomalo) può valere ad escludere la responsabilità della Pubblica Amministrazione se sia tale da interrompere il nesso causale tra la cosa e l'evento produttivo del danno (Cass. n. 15779 del 12.7.2006; Cass., sez. 3, n. 25838 del 31.10.2017; Cass., sez. 6-3, n. 30775 del 2.12.2017 e cfr. da ultimo Cass. 3564/21, Cass. 4476/21, Cass. 4803/21, nonché Cass., sez. 6 – 3, Ordinanza n. 25460 del 2020 e la giurisprudenza di legittimità ivi richiamata). In ordine alla sussistenza del requisito della imprevedibilità dell'evento franoso, in quanto l'area non era classificata a rischio frana nel portale cartografico della Regione Lazio, il giudicante ritiene non possa sussistere neppure alcun "concorso di colpa" da parte della Pubblica Amministrazione. Da qui, la pronuncia di esonero da responsabilità per il Comune.

Sempre sul versante della tematica risarcitoria, sebbene in questo caso non rilevino gli obblighi di autoprotezione, si ritiene di non procurare un ingiustificato "fuor d'opera", quando si portano all'attenzione del lettore le sentenze, *Cass. civ., sez. III, n. 35419/2022 e n. 365/2023*. Si tratta delle complesse questioni inerenti risarcimento del danno conseguenti alla frana di Sarno ed all'accertamento delle relative responsabilità in ambito penale. Come è noto, all'esito del giudizio penale definito con sentenza n. 19507 del 2013 della terza sezione penale della Cassazione, il sindaco del Comune di Sarno, veniva condannato alla pena di 5 anni di reclusione per il reato di omicidio colposo plurimo in relazione alla morte di 137 persone in occasione dell'alluvione del 5 maggio 1998. La sentenza predetta, condannava altresì – in via solidale con la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'interno e il Comune di Sarno – al risarcimento dei danni, da liquidarsi in separata sede in favore delle costituite parti civili. Ciascuna delle parti civili ha perseguito la regolazione della triste spettanza risarcitoria nel contesto di alcuni gradi di giudizio, nei quali si è dovuto discutere anche sulla possibilità che le Amministrazioni Statali (condannate in solido con il Comune di Sarno e con la persona del Sindaco) potessero agire, in via di regresso, a norma dell'articolo 2055, nei confronti del Comune di Sarno, oltre che della persona fisica responsabile del reato ascritto. La questione diventa, quindi, su questo scenario, quella della corretta applicazione dell'articolo 2055 del codice civile, a mente del quale: *"Se il fatto dannoso è imputabile a più persone, tutte sono obbligate in solido al risarcimento del danno. Colui che ha risarcito il danno ha regresso contro ciascuno degli altri, nella misura determinata dalla gravità della rispettiva colpa e dall'entità delle conseguenze che ne sono derivate. Nel dubbio, le singole colpe si presumono uguali"*. La Corte di Cassazione, sezione terza civile, con Ordinanza del primo dicembre 2022, n. 35419¹¹, sovvertendo l'assetto dei

11. La sentenza ha già avuto una pronuncia conforme: "Cass. civ., sez. III, ord., 10 gennaio 2023, n. 365".

giudizi di merito, accoglie il gravame proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'interno confermando la spettanza del diritto di regresso contro il Comune di Sarno al fine di recuperare le somme corrisposte al danneggiato. La questione assume interesse non tanto per il fatto in sé, quanto per la circostanza che gli Ermellini assimilano la condotta omissiva a quella commissiva, sul piano delle azioni illecite espressive di manifestazioni autoritative dell'agire pubblico, commesse da persone fisiche che si trovano in rapporto di immedesimazione organica con l'Ente¹². In altri termini – muovendo dai principi di diritto enunciati dalle Sezioni Unite civili con la sentenza n. 13246 del 16 maggio 2019 – il comportamento della P.A. che può dar luogo, in violazione dei criteri generali dell'art. 2043 c.c., al risarcimento del danno per il fatto penalmente illecito del dipendente, o si riconduce all'estrinsecazione del potere pubblicistico e cioè ad un formale provvedimento amministrativo, emesso nell'ambito e nell'esercizio di poteri autoritativi e discre-

zionali ad essa spettanti, oppure si riduce ad una mera attività materiale, disancorata e non sorretta da atti o provvedimenti amministrativi formali. Nel primo caso (attività provvedimentale o, se si volesse generalizzare, istituzionale in quanto estrinsecazione di pubblicistiche ed istituzionali potestà), l'immedesimazione organica è di regola pienamente sussiste ed è quindi ammessa la responsabilità diretta in forza della sicura imputazione della condotta all'ente. Nel secondo caso, di attività estranea a quella istituzionale o comunque materiale, ove pure vada esclusa l'operatività del criterio di imputazione pubblicistico fondato sull'attribuzione della condotta del funzionario o dipendente all'ente, opera il diverso criterio della responsabilità indiretta, per fatto del proprio dipendente o funzionario, in forza di principi corrispondenti a quelli elaborati per ogni privato preponente e desunti dall'art. 2049 c.c.¹³. A questo punto occorre intendersi su come debbano essere qualificate le omissioni rilevanti agli effetti del dovere di esercitare specifiche funzioni amministrative. Secondo il collegio (questa è la novità della pronuncia), la circostanza che l'attività non sia per lo più collegata ad un formale provvedimento amministrativo ed integri piuttosto una condotta di tipo omissivo non genera automaticamente lo spostamento della condotta stessa nell'area dei "comportamenti materiali" sopra individuati. Al contrario essi costituiscono illegittima condotta istituzionale in quanto il mancato illecito esercizio di un potere pubblico ben attribuito è cosa diversa dal contegno meramente materiale della persona fisica, dovendo qualificarsi come "azione amministrativa illegittima ove quel potere doveva essere esercitato". Costituendo manifestazione di attività istitu-

12. Nella sentenza n. 19507/2013 si legge, quanto alla imputazione sollevata nei confronti del condannato, che: *"non considerava la "mappa dei rischi" allegata al menzionato piano di protezione civile, nella quale quello derivante da alluvioni, frane e valanghe veniva ritenuto di "grado alto" e, quindi, degno della massima attenzione, con la indicazione degli adempimenti da attuarsi al verificarsi dell'emergenza; ometteva di dare tempestivamente il segnale di allarme alla popolazione, di disporre l'evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio, di convocare ed insediare tempestivamente il comitato locale per la protezione civile, di dare tempestivo e congruo allarme alla Prefettura di Salerno alla quale, anzi, fino alle ore 20,47, forniva notizie imprudentemente rassicuranti sull'emergenza in corso, suscettibili di non provocare l'adeguato allertamento degli organi competenti; forniva alla popolazione in pericolo notizie imprudentemente rassicuranti sulla emergenza in atto, diffondendo due appelli televisivi, trasmessi dall'emittente..., con i quali invitava i cittadini a restare nelle proprie abitazioni, facendo così ritenere che la situazione fosse sotto controllo ed inesistente il pericolo; inoltre, a fronte di una precisa richiesta di evacuazione dei plessi ospedalieri di Sarno, in pericolo, avanzata dall'Autorità sanitaria competente, rifiutava tale evacuazione assumendo la insussistenza di pericolo per la vita dei pazienti"*.

13. "I padroni e i committenti sono responsabili per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze a cui sono adibiti". In questo caso la possibilità dei responsabili per fatto altrui di agire in regresso per l'intero il Comune, viene quindi esclusa, in quanto anche questo non è l'autore effettivo dell'illecito. I responsabili indiretti o per fatto altrui, sono tutti "soggetti incolpevoli", venendo a mancare la possibilità di dare corso ad azione di regresso tra loro.

zionale anche l'omesso esercizio di potestà pubblica, la responsabilità del Comune nel caso di specie ha carattere diretto ai sensi dell'art. 2043 c.c., per cui non vi è ostacolo all'esercizio dell'azione di regresso ai sensi del secondo comma dell'art. 2055 c.c. L'enunciazione del principio di diritto resta questo: *"sussiste la responsabilità diretta della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 2043 c.c., per il fatto penalmente illecito commesso dalla persona fisica appartenente all'amministrazione, tale da far reputare sussistente l'immedesimazione organica con quest'ultima, non solo in presenza di formale provvedimento amministrativo, ma anche quando sia stato illegittimamente omesso l'esercizio del potere autoritativo"*. Il principio in parola, estrapolato dalla situazione di fatto sottesa, appare privo di mende e non meritevole di critiche. Una volta che la questione venga calata nella realtà resta doveroso domandarsi quali saranno gli effetti di lungo periodo di una pronuncia che, in relazione ai fenomeni di lesione danneggiamento o morte correlati ad eventi rilevanti per la Protezione Civile, possono esporre un Ente Locale ad un impegno patrimoniale (tanto meno sostenibile quanto più piccola sia la dimensione demografica e finanziaria del comune) finalizzato a ristorare la Presidenza del Consiglio, che magari ha più risorse e meglio di altri può, anche con ricorso a strumenti normativi, arrivare al simbolico ristoro economico di lutti, imputati ad omissioni di uomini che – al netto della pena – mai potranno avere risorse economiche utili risarcire tutti.

Orbene, i primi tre casi giudiziari estrapolati dai massimari giurisprudenziali, ci consentono di trarre, *de iure condito*, la considerazione che la precisione del sistema previsionale, l'applicazione di ragionevoli misure di prevenzione nel solco di una valida pianificazione, suscitano una rivalutazione dell'autoresponsabilità della vittima capace di determinare o la frattura del nesso eziologico, o la diminuzione dell'entità del danno risarcibile per concorso colposo della vittima stessa. Valutazioni, quelle fatte in giurisprudenza che – è il caso di soffermarsi sul questo punto – non hanno preso minimamente in consi-

derazione il Codice della Protezione Civile, nella parte in cui (art. 37 d.lgs. 1/2018, comma 1, lett. c) recita che... "c) ... *favorire l'adozione di comportamenti consapevoli e misure di autoprotezione da parte dei cittadini, utili a ridurre i rischi derivanti dagli eventi di cui all'articolo 7, e ad attenuarne le conseguenze...*".

Ciò implica che, forse, anche in ragione della ancora non consolidata applicazione del codice¹⁴, per i giudici civili, il paradigma dell'autoresponsabilità ha radici lontane e prescinde dal concetto positivizzato di "autoprotezione", in quanto l'autoresponsabilità è pian piano traslata nella dimensione equitativa di ciò che non è valutazione di ingiustizia della colpa, ma di ingiustizia del mero danno.

De iure condendo, le posizioni giurisprudenziali devono, probabilmente condurre ad una riflessione sulla necessità che – non dissimilmente da altre vicende particolari¹⁵ – l'impianto soli-

14. Qui merita tener conto della circostanza che la norma in parola pone il tema dell'autoprotezione in maniera molto sfumata e nell'economia di comportamenti programmatici ascrivibili al Dipartimento: "1. Al fine di promuovere la crescita qualitativa del volontariato di protezione civile, nella prospettiva dell'intervento di livello nazionale, il Dipartimento della protezione civile può concedere al volontariato organizzato di cui all'articolo 32, nei limiti degli stanziamenti destinati allo scopo, contributi finalizzati alla realizzazione di progetti per il potenziamento della capacità operativa, per il miglioramento della preparazione tecnica e per lo sviluppo della resilienza delle comunità, intendendosi:... c) per sviluppo della resilienza delle comunità, ogni attività volta alla diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile allo scopo di favorire l'adozione di comportamenti consapevoli e misure di autoprotezione da parte dei cittadini, utili a ridurre i rischi derivanti dagli eventi di cui all'articolo 7, e ad attenuarne le conseguenze, nel quadro delle campagne di informazione promosse dalle componenti del Servizio nazionale". Quindi non appare corretto voler attribuire, nel quadro normativo in essere, un'enfasi eccessiva al richiamo alle condotte di "autoprotezione", in considerazione che il legislatore non parla delle stesse in termini di rilevanza per la riduzione delle responsabilità pubbliche ma come ulteriore leva di responsabilità pubblica, costituita dall'obbligo di finanziare il volontariato per stimolare la resilienza della comunità.

15. Valga come esempio il seguente tema: legge 7 luglio

daristico delle dinamiche risarcitorie – quando correlate ad eventi di Protezione Civile – scivolino su un terreno indennitario, quando la socializzazione passi sulla collettività indifferenziata attraverso Enti Pubblici esponenziali, comunque a valle della ricerca dei responsabili che abbiano, con colpevolezza congrua con le previsioni ontologiche del codice civile del 1865 (art. 1115) la vera responsabilità del fatto.

Proprio la citazione della sentenza inerente il "regresso" a scapito del Comune di Sarno, ci deve far riflettere in ordine alla circostanza che la prospettiva colpevolistica su cui si basa il paradigma della responsabilità nel nostro ordinamento, è deviante non solo nel segmento penalistico, ma anche in quello risarcitorio.

Il danno civilistico da risarcire implica – nella sfera pubblicistica – una rincorsa alla protezione dall'ipotetico danno erariale che è solo fucina di atteggiamenti defensoriali ed autoprotettivi dei funzionari pubblici, preoccupati più di evitare la dimostrazione della gravità della propria colpa, che non della necessità di fare scelte positive per la salvaguardia della collettività. *Cui prodest* l'intervenuta dimostrazione della spettanza del diritto all'azione di regresso, da parte del Dipartimento di Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a scapito del Comune di Sarno?

Quel Sindaco che dovrà (in ipotesi) emungere le poche risorse comunali per rimborsare lo Stato dall'anticipato risarcimento, a che titolo deve impoverire la comunità locale di risorse utili, magari, a migliorare i sistemi previsionali, le misure di prevenzione e le capacità di gestione delle emergenze?

In tal senso, la chiave indennitaria di queste responsabilità va preconizzata nell'evoluzione legislativa.

Di contro, lo spettro della colpevolezza va ora scrutinato sul versante penale della giurisdiz-

zione; terreno minato, carico di ansia e meno proclive – *rebus sic stantibus* – alla acquisizione dell'autoprotezione.

Prima di passare allo scrutinio degli aspetti penalistici (anche riprendendo alcune suggestioni critiche tratteggiate in precedenza), occorre dare conto che la trattazione dei temi in parola – fin qui sviluppata – ha mantenuto volontariamente fuori contesto, un argomento risarcitorio che gravita sul confine tra *"responsabilità per danni da cose in custodia"* e *"responsabilità aquiliana generica, riconoscibile ai danni conseguenti ad eventi di protezione civile"*.

Questa tematica ha una inferenza significativa, quando osserviamo alcuni eventi rilevanti agli effetti delle emergenze di protezione civile, specie con attinenza agli allertamenti correlati ad eventi meteo quali le "raffiche di vento" ed alle conseguenze che esse hanno sul patrimonio arboreo pubblico (pensiamo agli alberi di alto fusto); in via di estrema sintesi, occorre interrogarsi su quale sia il confine della responsabilità tra gli estremi concettuali di cui agli articoli 2043-2051 e come possa essere considerato, con inerenza al "caso fortuito", la ricorrenza di un'allerta meteo, che dovrebbe spiegare – se ampiamente divulgata – anche un ruolo determinante in ordine al dovere di autoprotezione. Ciò consentendo di valorizzare i parametri dell'autoresponsabilità anche al cospetto della responsabilità ex art. 2051 c.c.

Ma procediamo con ordine!

Come è ben noto, l'art. 2051 pone la specifica attribuzione di responsabilità, secondo cui: *"Ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito"*. La responsabilità presunta per danni cagionati da cosa in custodia ha il suo fondamento, oltre che su un effettivo potere esercitato dal soggetto sulla cosa, tale da implicare il controllo e l'uso di essa, anche sul fatto che il danno si sia prodotto nell'ambito del dinamismo connaturale alla cosa medesima o per l'insorgenza in questa di un processo dannoso, ancorché provocato da elementi esterni.

2016, n. 122, art. 11 *"Diritto all'indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti, in attuazione della direttiva 2004/80/CE. Procedura di infrazione 2011/4147"*.

Detta norma, pertanto, non richiede necessariamente che la cosa sia suscettibile di produrre danni per sua natura, cioè per suo estrinseco potere, in quanto anche in relazione alle cose prive di un dinamismo proprio sussiste il dovere di custodia e di controllo, allorquando il caso fortuito ed il fatto dell'uomo possono prevedibilmente intervenire, come causa esclusiva o come concausa, nel processo obbiettivo di produzione dell'evento danno, eccitando lo sviluppo di un agente, di un elemento o di un carattere che conferiscono alla cosa idoneità al nocimento (cfr. Cass. n. 5236/2004; Cass. n. 15613/2005; Cass. n. 4279/2008; Cass. n. 11227/2008). Riassumendo, i presupposti della responsabilità per danni cagionati da cose in custodia vanno ricercati: da un lato, nell'essersi il danno verificato nell'ambito del dinamismo connaturato alla cosa o dallo sviluppo di un agente dannoso sorto nella cosa; dall'altro, nell'esistenza di un effettivo potere fisico di un soggetto sulla cosa, al quale potere fisico inerisce il dovere di custodire la cosa stessa, cioè di vigilarla e di mantenere il controllo in modo da impedire che produca danni a terzi. In presenza di questi due elementi, l'art. 2051 c.c. pone a carico del custode, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza di legittimità, una presunzione *iuris tantum* di responsabilità e non di colpa, la cui prova liberatoria – rappresentata dal caso fortuito – incombe sul custode (cfr. Cass. n. 12219/2003; Cass. n. 2563/2007; Cass. n. 37666/2005; Cass. n. 24739/2007; Cass. n. 20427/2008; Cass. n. 11016/2011; Cass. n. 7125/2013). Per il danneggiato è invece sufficiente provare che sussista il nesso causale tra la cosa in custodia e l'evento dannoso, indipendentemente dalla pericolosità attuale o potenziale della cosa stessa, senza che rilevi al riguardo la condotta del custode e l'osservanza o meno di un obbligo di vigilanza e, dunque, di una sua condotta colposa. Diventa allora essenziale misurare concretamente (secondo i parametri giurisprudenziali) quando un evento meteorico possa

essere elevato a rango di "caso fortuito". Affinché un evento meteorologico, anche di notevole intensità, possa assumere rilievo causale esclusivo, e dunque rilievo di caso fortuito ai sensi dell'art. 2051 c.c. occorre potergli riconoscere i caratteri dell'eccezionalità e della imprevedibilità (tra le altre, Cass. n. 522/1987; Cass. n. 5267/1991; Cass. n. 5133/1998; Cass. n. 674/1999; Cass. n. 5658/2010; Cass. n. 26545/2014; Cass. n. 18877/2015; Cass. n. 5877/2016; Cass. n. 18856/2017; Cass. n. 2482/2018), mentre quello della inevitabilità rimane intrinseco al fatto di essere evento atmosferico (cfr. Cass. n. 25837/2017). Ne deriva che il carattere eccezionale di un fenomeno naturale, nel senso di una sua ricorrenza salutare anche se non frequente, non è sufficiente, di per sé solo, a configurare tale esimente, in quanto non ne esclude la prevedibilità in base alla comune esperienza (Cass. n. 5267/1991, richiamata anche da Cass. n. 26545/2014 e da Cass. n. 2482/2018). In tal senso, dunque, l'imprevedibilità, alla stregua di un'indagine *ex ante* e di stampo oggettivo in base al principio di regolarità causale, "*va intesa come obiettiva inverosimiglianza dell'evento*", mentre l'eccezionalità è da "*identificarsi come una sensibile deviazione (ed appunto eccezione) dalla frequenza statistica accettata come "normale"*" (Cass. ord. n. 2477/2018).

Ciò significa che, per poter ascrivere le precipitazioni atmosferiche o le raffiche di vento nel caso fortuito escludente la responsabilità ai sensi dell'art. 2051 c.c., in relazione alla intensità ed eccezionalità (in senso statistico) del fenomeno, ci si deve affidare ad un giudizio da formulare soltanto sulla base di elementi di prova concreti e specifici e con riguardo al luogo ove da tali eventi sia derivato un evento dannoso (Cass. n. 522/1987, cit.). Tradotto il principio in termini concreti, resta evidente che il caso fortuito viene attualmente riconosciuto o disconosciuto a seconda della progressiva percezione della "normalità causale", degli eventi meteorologici estremi. In altri ter-

mini, anche alla luce della progressiva consapevolizzazione diffusa della tropicalizzazione del clima, della progressiva diffusione della conoscenza dei "bollettini di allerta" e dell'accettazione/attesa del possibile abbattimento, su specifici territori, di eventi "estremi" appare logico che la giurisprudenza – in mancanza di innovazioni normative – tenderà progressivamente ad escludere che "burrasca o burrasca forte" costituiscano evento idoneo ad essere eletto al caso fortuito; ciò proprio per il fatto che: esso è prevedibile, previsto, comunicato e conosciuto.

Su questo terreno merita un cenno (che per il tema trattato: caduta alberi assume rilievo anche con inerenza agli argomenti da trattare nel prossimo capitolo), la sentenza (RG 32769-2017) del Tribunale di Napoli, VIII sezione civile, n. 301 depositata il giorno 11 gennaio 2023.

Tale pronuncia afferisce ad un fatto – anche abbastanza noto in cronaca – accaduto a Napoli, nel giugno 2013, allorché la caduta di un pino di alto fusto provocò la morte di una persona. Al termine del processo civile, esitato con la sentenza in parola, è stata riconosciuta la responsabilità solidale tra il Comune di Napoli ed il Ministero dell'Interno, al quale fanno capo i Vigili del Fuoco, con annessa condanna al pagamento dei danni patrimoniali e non patrimoniali agli eredi, aventi consistenza superiore al milione di euro. Nella sentenza viene sottolineata la *"condotta gravemente omissiva"* dell'Ente, confermata *"in numerosi fatti e circostanze emersi nel corso del procedimento penale definito in primo grado con sentenza resa dal Tribunale di Napoli"*. Condotta *"censurabile, alla luce delle segnalazioni ricevute da alcuni cittadini sulle condizioni del pino"*. Tra queste, *"nel mese di maggio del 2013 gli abitanti della zona di via Aniello Falcone effettuarono numerose segnalazioni telefoniche alla Polizia Municipale, 3^a U.O. del Vomero, al fine di denunciare la situazione di pericolo in cui versava il pino"*. *"Nonostante queste segnalazioni*

*– scrive il giudice – nessun sopralluogo né tanto meno intervento manutentivo è stato effettuato dalle autorità competenti. Questa omissione deve ritenersi molto grave anche alla luce delle risultanze della consulenza tecnica depositata in data 24 novembre 2013 che ha accertato l'elevata propensione al cedimento del pino di via Aniello Falcone, rilevabile anche sulla base di un mero controllo visivo e che avrebbe reso necessario un intervento urgente di messa in sicurezza. Le circostanze sopra indicate consentono di far emergere la negligenza, imprudenza e imperizia che ha caratterizzato la condotta della pubblica amministrazione a tal punto da rendere l'evento del 10 giugno 2013 una tragedia evitabile ove la P.A. avesse adempiuto agli obblighi di custodia e di minima manutenzione del pino"*¹⁶.

16. Il Tribunale ha condannato in via solidale col Comune anche il Ministero dell'interno, chiamato in causa per la condotta dei Vigili del Fuoco. Il 27 maggio 2013, infatti, c'era stata una segnalazione telefonica del titolare di un bar che aveva sollecitato "l'intervento dei Vigili del Fuoco del Comando Provinciale di Napoli". L'imprenditore rappresentò "la situazione di pericolo dell'albero, segnalando che esso aveva un taglio evidente sul tronco e si stava piegando, pendendo su un lato prospiciente la strada". Nel corso della telefonata, però, "venne lasciato intendere che vi sarebbe stato un immediato intervento da parte dei Vigili del Fuoco". Contattato successivamente dall'operatore del 115, il titolare del bar "ribadì la situazione di pericolo derivante dallo stato del pino". "Nonostante fossero state date le opportune assicurazioni al denunciante – scrive il giudice – i Vigili del Fuoco hanno omissso di inviare sul posto una squadra operativa. Questa condotta illecita di natura omissiva ha concorso con quella del Comune di Napoli a provocare il decesso della signora Alongi". Fonte: <https://www.fanpage.it>.

RESPONSABILITÀ PENALE E CASISTICA GIURISPRUDENZIALE DI PROTEZIONE CIVILE

Nell'approcciare il complesso tema preconizzato dall'intitolazione del presente capitolo, è importante specificare come i contenuti qui di seguito esposti sono ristretti in un perimetro più contenuto, rispetto a quanto il titolo stesso annuncia.

Per la vastità delle suggestioni provenienti dalla giurisprudenza e dalla dottrina, c'è infatti il pericolo di esondare verso tematiche parallele che – sebbene importantissime – rischierebbero di far perdere la vista dell'obiettivo ambito.

La consapevole rinuncia ad alcuni approfondimenti è anche figlia della necessità di evitare che l'intera elaborazione possa sbilanciarsi in favore della materia penalistica, a scapito degli altri ambiti giudiziari a cui pure va doverosamente conferita pari dignità.

Orbene, se volessimo misurare lo spazio di approfondimento in maniera proporzionale all'entità della casistica giudiziaria o alla loro rilevanza mediatica, non v'è dubbio che le tematiche di responsabilità civile finirebbero per assumere una connotazione meno che ancillare; tuttavia – quando il dato statistico lo misuriamo alla luce delle condanne effettive – ci accorgiamo che la rilevanza della materia penalistica non è molto distante da quella civilistica, anche perché – al netto delle azioni risarcitorie autonome per danni patrimoniali – normalmente la vicenda ri-

sarcitoria consegue al consolidamento della vicenda penalistica, sprigionando le azioni correlate al c.d. "danno da reato"¹.

L'inquietante dato statistico introdotto nel capitolo di apertura, va qui rievocato per restituire "normalità" al tema della responsabilità penale; "normalità" che si elegge per tale fingendo che il processo non sia già di per sé una condanna²: *tra il 2005 ed il 2022 i procedimenti penali a carico del sistema di protezione civile o dei suoi operatori sono censiti nel numero di 173; a fronte di 342 indagati iniziali, solo 207 sono diventati imputati; di questi 207 imputati, sono 21 sono stati i condannati*.

Questo dato statistico resta arricchito anche da una vicenda giudiziaria penale, peraltro per alcuni rivoli ancora in corso, che – per come qui le enunceremo – restituirà anche maggiore razio-

1. Art. 185 codice penale; Restituzioni e risarcimento del danno. "Ogni reato obbliga alle restituzioni, a norma delle leggi civili. Ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui".

2. "La pena per il reato è spesso solo l'ultima di una lista di sanzioni, che arrivano ben prima del verdetto giudiziario e che vengono scontate comunque dall'imputato, anche se l'esito del processo non è una condanna". F. D'ALESSANDRO, *op. cit.*, p. 74.



nalità alla scelta di aver concluso la trattazione del capitolo precedente con la sentenza del Tribunale di Napoli (sezione civile VIII) n. 301/2023 (che in apparenza potrebbe apparire come un fuor d'opera, poiché l'evento risarcitorio non è direttamente ricollegato ad un acclarato fenomeno meteorologico anomalo).

Pende, presso il foro penale della Capitale, un procedimento correlato alla caduta di un pino in Viale Mazzini, potenzialmente in correlazione causale con l'evento meteorico abbattutosi anche sulla città di Roma, nelle giornate comprese tra il 23 ed il 25 febbraio 2019³.

3. "Il 25 febbraio del 2019 un enorme pino marittimo è caduto in viale Giuseppe Mazzini, quartiere Prati di Roma, all'altezza del civico 103. Il pino è crollato intorno alle 9 di mattina, ha distrutto quattro automobili e ha ferito tre passanti... nove indagati... Secondo i pm il COC avrebbe dovuto impedire la circolazione delle persone e delle automobili lungo i viali alberati più pericolosi della città. In questo senso, quindi, l'allerta meteo, che era stata diramata e di cui erano a conoscenza i dirigenti del Campidoglio, sarebbe stata pesantemente sottovalutata." (<https://www.fanpage.it>).

La vicenda in parola: per una parte delle persone inizialmente indagate è ancora pendente nella sua fase processuale; per altra parte di queste si è estinta in udienza preliminare con sentenza di non luogo a procedere; per altra parte ancora delle persone inizialmente indagate, si è conclusa, con esito assolutorio anticipato, in ragione della scelta difensoriale di adire il giudizio abbreviato, funzionale ad una più celere definizione del procedimento.

Per quanto qui da ultimo rappresentato, è utile esaminare la **sentenza n. 3218 del 14 gennaio 2021, resa dal Tribunale di Roma, Ufficio XV Gip**, che restituisce – ad avviso di chi scrive – la percezione di come la prospettiva accusatoria postulata dal pubblico ministero abbia i tratti identificativi dell'abnormità. In disparte altre motivazioni correlate all'esonero da responsabilità in connessione al ruolo dell'indagato, la sentenza pone in chiara evidenza come la qualificazione di uno dei due reati ascritti (nel caso di specie si argomenta di: 590-bis c.p. e di 449-434 c.p.) abbia determinato importanti perples-

sità per il giudicante. Come è difatti noto, l'articolo 590-bis del codice penale, rubricato alla voce *"Lesioni personali stradali gravi o gravissime"* ed introdotto dalla legge 23 marzo 2016, n. 41, aveva⁴ previsto la procedibilità d'ufficio per *"chiunque cagioni per colpa ad altri una lesione personale con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale è punito con la reclusione da tre mesi a un anno per le lesioni gravi e da uno a tre anni per le lesioni gravissime"*. Il giudice rileva che, sebbene l'articolo 14⁵ del codice della strada ponga obblighi manutentivi a carico dell'ente proprietario della stessa, non appare coerente con i principi della tassatività penalistica ritenere che anche un organo ausiliario dell'autorità territoriale di protezione civile possa essere eletto *eo ipso* custode delle *"alberature a servizio delle strade urbane"*; la *ratio legis* sottesa all'articolo 590-bis è quella di sviluppare – attraverso la minaccia della pena – un innalzamento della prevenzione generale correlata alle condotte di guida che costituiscono la massima parte degli obblighi configurati dalle norme di "disciplina della circolazione stradale". Il fatto che tra queste vi siano anche gli obblighi manutentivi, peraltro descritti in modo generico, non dovrebbe portare a ritenere che possa sussistere la responsabilità penale a carico dell'ente proprietario della strada

4. Giova qui precisare che l'ultimo comma della norma in parola prevede: *"Il delitto è punibile a querela della persona offesa se non ricorre alcuna delle circostanze aggravanti previste dal presente articolo"*. Il comma è stato aggiunto dall'art. 2, comma 1, lett. c), d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, a decorrere dal 30 dicembre 2022, ai sensi di quanto disposto dall'art. 99-bis, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 150/2022, aggiunto dall'art. 6, comma 1, d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 dicembre 2022, n. 199.

5. "Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono: a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi; b) al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze; c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta".

per la caduta, magari accidentale, di un elemento di arredo urbano. In tal senso – al netto della pur configurabile responsabilità penale per lesioni, nella versione ordinariamente configurata dall'articolo 590 del codice penale – nel caso in cui dalla caduta della pertinenza stradale (albero, palo della pubblica illuminazione, cartello pubblicitario o pensilina che sia) resti compromessa la salute della persona, il risarcimento civilistico del danno da parte dell'Ente proprietario (vuolsi nella versione dell'art. 2051 c.c., che nella versione di cui all'art. 2043 c.c.) dovrebbe soddisfare il bisogno di riparazione che, insieme al danneggiato, anche la compagine sociale merita. Superando le riflessioni sulla distorta applicazione (in fase di qualificazione) di una norma del codice penale con riguardo alla diversa imputazione di cui al combinato disposto degli articoli 434 e 449 c.p. (*"Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi"* – *Delitti colposi di danno*) la sentenza lascia trasparire una chiara perplessità in ordine alla circostanza che l'autorità territoriale di protezione civile possa, attraverso una delega informale al Capo di Gabinetto per la partecipazione al Centro Operativo Comunale (di seguito: C.O.C.), trasferire a questi *"i poteri che le erano propri"*. In altri termini, il C.O.C. (definito in sentenza *"organo amministrativo ausiliario di protezione civile"*) traccia – attraverso le sue verbalizzazioni – ancor prima della narrazione degli eventi, della sequenza delle informazioni e delle decisioni, le persone presenti e le rispettive potestà di funzione; quindi, fermo restando che – al netto delle responsabilità co-

6. *"Chiunque, fuori dei casi preveduti dagli articoli precedenti, commette un fatto diretto a cagionare il crollo di una costruzione o di una parte di essa ovvero un altro disastro è punito, se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità, con la reclusione da uno a cinque anni. La pena è della reclusione da tre a dodici anni se il crollo o il disastro avviene"*.

7. *"Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste nel secondo comma dell'articolo 423-bis, cagiona per colpa un incendio o un altro disastro preveduto dal capo primo di questo titolo, è punito con la reclusione da uno a cinque anni"*.

munque ascrivibili ai suoi componenti per azioni o omissioni proprie – chiunque partecipi al C.O.C., anche per delega, deve essere censito per ruolo e funzione in maniera espressa, in ogni caso senza che tale delega possa mandare esente il delegante dalle funzioni di autorità che le sono proprie⁸.

Posto nell'adeguata considerazione le affermazioni relative alla natura del C.O.C., alla sua funzione ed alla necessaria formalizzazione delle sue adunanze, con il rispetto che merita la circostanza che ancora oggi pende giudizio per alcuni imputati, diventa lecito azzardare una valutazione prognostica sul rapporto di causalità corrente tra "posizione di garanzia"⁹ e "sistema di protezione civile", quando il livello di allertamento¹⁰ non

sia tale da richiedere l'adozione di provvedimenti pubblici che – senza la precostituzione delle azioni apprestabili mediante direttive nazionali – rischiano di scivolare oltre il confine della ragionevolezza. In diversi termini, il processo dovrà definire se la responsabilità (ove riconosciuta per le persone tratte a processo) debba essere correlata alla mera obbligazione di custodia (art. 2051 c.c.) ed alle implicazioni di cui all'art. 40, comma 2 c.p., per aver conosciuto i preposti uffici dell'Amministrazione Capitolina la circostanza che il pino in parola era ammalorato e bisogno di interventi di abbattimento o riduzione della chioma¹¹, o se l'obbligazione derivante dalla "posizione di garanzia", si sposti sul sistema di protezione civile e sui suoi componenti, in ragione di

8. Nel caso di cui in sentenza: *"Escluso dunque che vi sia stata delega formale, la cui legittimità sarebbe stata del tutto dubbia, nemmeno si può ritenere che... abbia assunto di fatto la qualità di componente del COC... proprio la mancata attestazione della sua presenza è segno del fatto che l'imputati non fosse presente alla riunione del COC perché non ne era componente né era stato delegato a parteciparvi dalla Sindaca"*.

9. F. GIUNTA, *La posizione di garanzia nel contesto della fattispecie omissiva impropria*, "Dir. Pen e processo", 1999, 5, p. 620.

10. Per la fattispecie giudiziaria qui descritta, il CFR regionale del Lazio, aveva qualificato il fenomeno solo come "attenzione" (circostanza assimilabile, secondo gli standard attuali, ad un'allerta gialla). La circostanza che il sistema di allertamento significhi uno stato previsionale di "venti forti o di burrasca nord occidentali" non avrebbe certo dovuto implicare l'adozione di provvedimenti di interdizione della circolazione sulla viabilità principale della capitale (come peraltro richiesto, in ipotesi, dal P.M.); simili provvedimenti sarebbero stati contestualmente, irragionevoli, irragionevoli, non esigibili né controllabili. Giova precisare che il sistema di allertamento, per il caso di specie, è definito solo per gli effetti di rischio idraulico o idrogeologico e non per raffiche di vento (esiste, quindi, una carenza di qualificazione a livello nazionale). In ogni caso, le "fasi operative", di cui alla direttiva del 10 febbraio 2016, recante *"Indicazioni operative per l'omogeneizzazione dei messaggi di allertamento e delle relative Fasi operative per rischio meteo-idro"*, con riguardo allo stato di "attenzione", postulano che il livello comunale *"attivi il flusso delle informazioni con la Sala operativa regionale, la Prefettura-UTG e la Provincia (secondo le modalità e le procedure stabilite*

da normativa/indicazioni regionali vigenti), a seguito della ricezione del messaggio di allertamento, dalla verifica della reperibilità dei componenti del COC e del restante personale coinvolto nella eventuale gestione delle attività e nel monitoraggio dei punti critici presenti sul territorio di competenza. Viene valutata l'opportunità di attivare il presidio territoriale comunale, ove costituito. L'attivazione della Fase operativa viene comunicata alla popolazione dando informazione sui principali comportamenti di prevenzione e di autoprotezione, utilizzando le modalità definite nella pianificazione di emergenza".

11. Nel caso di specie, sempre (per motivi di riservatezza giudiziaria) si riportano solo le informazioni reperibili sulla stampa quotidiana: *"Vento forte a Roma, l'agronomo accusa: «Il pino di viale Mazzini andava abbattuto»* «Certo che quel pino andava abbattuto, come tanti altri da noi segnalati al Comune che invece sono ancora al loro posto». F.M. è uno degli agronomi che per un anno e mezzo hanno monitorato il verde pubblico nel I Municipio consegnando al Comune una prima relazione urgente, in 20 giorni, sugli alberi da abbattere o da potare, contrassegnati da croci o pallini con vernice bianca e gialla. «Ma poi, dopo quel primo lavoro su 8 mila essenze, abbiamo continuato nel monitoraggio, compilando schede dettagliate su ogni pianta. Abbiamo anche sollecitato l'Amministrazione a eseguire gli abbattimenti. Tutto inutile. Gli alberi caduti di recente erano stati segnalati. Insomma – continua Milito – se ci fosse stato un intervento tempestivo di abbattimento o potatura, tanti disastri si sarebbero potuti evitare». Il pino marittimo venuto giù lunedì mattina in viale Mazzini, fra le Poste e la Corte dei Conti, ha rischiato di fare una strage e per questo la procura ha aperto un'inchiesta per il reato di lesioni". (Fonte "Corriere della sera, Roma" edizione on line.)

una possibile sottovalutazione del rischio. Sottovalutazione obiettivamente – *prima facie* – difficilmente configurabile, considerato che le azioni richieste (le c.d. "fasi operative" richieste a livello comunale in correlazione allo stato di "attenzione") erano state puntualmente disposte e concretamente applicate.

L'introduzione attestata su uno specifico caso giudiziario, resta propizia per significare come la responsabilità penale "per gli operatori (specie per quelli locali) del sistema di protezione", ancor prima che sul terreno dell'attività di valutazione, si attesti sulla "decisione e intervento", necessariamente correlata ad "obblighi" di azione, dai contorni estremamente sfumati quando le "direttive" abbiano contenuti vaghi, ovvero quando addirittura non ne abbiano, in relazione a specifici rischi. Quando si pone, su questo terreno, la relazione tra "obbligo e decisione di intervento", tenendo sullo sfondo la responsabilità penale atipica, diventa fondamentale parlare (come già anticipato) della "posizione di garanzia", postulata dall'articolo 40, comma 2, del codice penale. Come è noto, l'articolo 40 del codice penale, rubricato alla voce "*Rapporto di causalità*", si compone di due commi.

Il primo chiarisce che "*Nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende l'esistenza del reato, non è conseguenza della sua azione od omissione*".

Il secondo pone la sintetica e caustica locuzione "*Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo*". Proprio al secondo comma dell'articolo 40, la dottrina e la giurisprudenza riconducono – assumendola quale sua fonte – la già più volte menzionata "posizione di garanzia" che occupa un posto di assoluta centralità nel contesto della fattispecie omissiva impropria, al punto da potersi considerare il fulcro della responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento¹².

12. Così, tra gli altri, K. KÜHL, *Strafrecht, Allgemeiner Teil*, München, 1994, p. 557.

La dottrina maggioritaria¹³ considera le fattispecie omissive improprie quali reati propri, nel senso che la posizione di garanzia è costituita da obblighi di contenuto particolare, che gravano solo su alcuni soggetti e non su altri.

La convergenza di opinioni sulla rilevanza ed importanza della posizione di garanzia nel contesto del reato omissivo improprio, non ha stessa consistenza quando si debba definire poi il criterio utile a guidare l'interprete su quali siano le coordinate minime e massime a cui si devono attenere gli obbligati alla tutela del bene giuridico.

Da una parte, troviamo i sostenitori della teoria formale¹⁴ dell'obbligo, che desumono il dovere di azione da una fonte giuridica a ciò abilitata; dall'altra parte, rinveniamo i sostenitori

13. Cfr. G. FIANDACA, *Il reato commissivo mediante omissione*, Milano, 1979, pp. 23-24. V. anche M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, I, 2a ed., Milano, 1995, p. 352; F. STELLA, in CRESPI-STELLA-ZUCCALÀ, *Commentario breve al codice penale*, Padova, 1992, sub art. 40, p. 116.

14. Secondo la teoria formale, la situazione fattuale tipica, da cui dipende l'obbligo di impedire l'evento, va individuata in base a una fonte formale dell'ordinamento giuridico, idonea a riconoscere a tale situazione una rilevanza a livello dell'intero ordinamento giuridico. Secondo il c.d. trifoglio, fonti dell'obbligo di attivarsi possono essere la legge, il contratto e la precedente attività pericolosa. In relazione alla legge, si precisa che l'obbligo di agire può discendere, non solo dalla legge extrapenale, ma anche da quella penale. Non si manca poi di precisare che il concetto di «legge», quale fonte del dovere di agire, va inteso in senso a-tecnico, vale a dire come sinonimo di fonte giuridica, con la conseguenza che l'obbligo di attivarsi può discendere anche dal regolamento e dalla stessa consuetudine; per quello che qui rileva, (saltando il richiamo al "contratto") la precedente attività pericolosa, viene considerata fonte della posizione di garanzia tutte le volte in cui crea una situazione di pericolo per i terzi, che l'autore della condotta ha l'obbligo di controllare, attivandosi affinché non ne derivino offese ai terzi.

Sul punto: F. MANTOVANI, *Diritto, penale*, parte generale, 3a ed., Padova, 1992, p. 190; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale*, parte generale, 3a ed., Bologna, 1995, p. 540; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, parte generale, 14a ed., Milano, 1997, p. 255; A. PAGLIARO, *op. loc. ult. cit.*; I. CARACIOLI, *loc. ult. cit.*

della teoria funzionale¹⁵, che fa leva su criteri di carattere sostanziale non ancorati a specifiche norme attributive dell'obbligo di *facere*.

Gli sforzi della dottrina sono peraltro destinati ad infrangersi contro la laconicità della norma che, limitandosi a subordinare la rilevanza penalistica dell'omissione impropria all'esistenza di un obbligo giuridico, lascia all'interprete la decisione relativa alla sua rilevanza giuridica e alle condizioni di tale rilevanza.

Per dare consistenza, *de iure condito*, ad un criterio guida nella ricerca obiettiva della rilevanza degli obblighi di garanzia, parte della dottrina¹⁶ propone di ricostruire la posizione di garanzia privilegiando l'approfondimento delle stesse (le fonti dell'obbligo di agire) sotto il triplice profilo della "fonte dell'obbligo abilitata a porre la posizione di garanzia", della sua "portata precettiva" e della sua "validità".

Dal canto suo, la giurisprudenza ha mostrato ampia adesione alla teoria formale, affermando, in sede di legittimità (Cass. pen., sez. IV, 10 novembre 2020, n. 34344), che *"il principio di precisione e determinatezza impone che l'obbligo di garanzia sia previsto in termini puntuali, attraverso una norma chiara che consenta al soggetto di prevedere le conseguenze delle proprie omissioni. Allo stesso modo, si impone che sia chiaramente individuata la persona del garante,*

titolare dei poteri giuridici impeditivi." Quindi, la titolarità di una posizione di garanzia non comporta, in presenza del verificarsi dell'evento, un automatico addebito di responsabilità colposa a carico del garante, imponendo il principio di colpevolezza la verifica in concreto sia della sussistenza della violazione, da parte del garante, di una regola cautelare (generica o specifica), sia della prevedibilità ed evitabilità dell'evento dannoso che la regola cautelare violata mirava a prevenire (cosiddetta concretizzazione del rischio), sia della sussistenza del nesso causale tra la condotta ascrivibile al garante e l'evento dannoso¹⁷. L'individualizzazione della responsabilità penale impone, quindi, di verificare non soltanto se la condotta del ricorrente abbia concorso a determinare l'evento e se la condotta sia stata caratterizzata dalla violazione di una regola cautelare, generica o specifica, ma anche se l'imputato poteva prevedere, con un giudizio ex ante, quello specifico sviluppo causale – che avrebbe portato all'evento morte – attivandosi per impedirne la concretizzazione¹⁸.

Orbene, se queste sono le posizioni dottrinali e giurisprudenziali (incomplete e per meri cenni) correlate dogmatica generale della "posizione di garanzia", divento lecito domandarsi:

- quale è stata l'applicazione giudiziaria penale sul rapporto corrente tra "posizione di garanzia" e obblighi di "valutare, decidere e intervenire" in protezione civile?
- In che misura – sempre nel parallelismo qui sopra tracciato – è stato valorizzato, anche in ambito penale, il coefficiente di lesione del principio di autoresponsabilità per aver la vittima posto comportamenti in contrasto con gli obblighi di autoprotezione?

Benché risalente nel tempo, la sentenza della Cassazione pen., sez. IV, del 6 dicembre 1990, può rappresentare un punto di partenza di as-

15. La teoria contenutistico-funzionale mirando a sopperire alle insufficienze della concezione formale – in un contesto fortemente ideologizzato – aspira a potenziare la forza espansiva del dovere di solidarietà correlata a beni giuridici meritevoli di tutela rafforzata, in quanto i loro titolari non sono in grado di proteggerli affatto o non sono in grado di proteggerli adeguatamente; la concezione contenutistico-funzionale del dovere di azione presenta un limite insuperabile e tutt'altro che secondario: sotto il profilo della tipicità del delitto omissivo essa comporta infatti un'indubitabile svalutazione dell'istanza di legalità. Ed è di tutta evidenza che, proprio perché fulcro della tipicità omissiva, la posizione di garanzia non possa essere rimessa alla sensibilità sociale dell'interprete.

Sul punto: F. SGUBBI, *Responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, Padova, 1975.

16. F. GIUNTA, *op. cit.*

17. Cfr.: anche sez. 1, n. 3623 del 22.12.2017, dep. 25.1.2018; sez. 4, n. 24462 del 6.5.2015.

18. Cfr.: sez. 4, n. 5404 dell'8.1.2015; sez. 4, n. 1819 del 3.10.2014; sez. 4, n. 43966 del 6.11.2009.

soluta interesse nella ricerca delle coordinate per rispondere ai quesiti qui sopra evidenziati. La massima recita: *"Il fondamento della responsabilità colposa è dato dalla prevedibilità del pericolo, non essendo altro la prevedibilità che la possibilità dell'uomo coscienzioso e avveduto, dell'homo eiusdem professionis et conditionis, di cogliere che un certo evento è legato alla violazione di un determinato dovere oggettivo di diligenza, che un certo evento è evitabile adottando determinate regole di diligenza"*¹⁹. Nel porre – tale sentenza – il tema dell'agente-modello, essa schiude le prime suggestioni in ordine all'identificazione dei caratteri colpa, inerente l'omissione del detentore della posizione di garanzia.

Procedendo in ordine diacronico, alla luce della dimostrazione che la giurisprudenza di merito non lesina slanci anche estremi nella valorizzazione dei temi precauzionali associati alla logica della prevedibilità dell'evento, segnaliamo la sentenza del **Tribunale di Alba, del 13 giugno 1997**, secondo cui: *"Ai sensi dell'art. 40 comma 2 c.p. risponde del reato di inondazione colposa per non aver impedito il verificarsi dell'even-*

*to il prefetto, il quale, in presenza di una situazione di pericolo abbia omissso di adottare tutti i provvedimenti richiesti da norme cautelari la cui osservanza è dovuta in tali situazioni"*²⁰. I giudici hanno affermato l'esistenza dell'obbligo giuridico, a carico del prefetto, di impedire l'evento. Nel capo di imputazione, gli si contestava, con riferimento al delitto di inondazione colposa, un duplice addebito: 1) di avere omissso, in presenza di una situazione di grave pericolo per l'in-

19. Il disastro della Val di Stava fu un'inondazione di fango che si verificò il 19 luglio 1985 nella val di Stava in Trentino e provocò la morte di 268 persone. L'inondazione fu causata dal cedimento degli argini dei bacini di decantazione della miniera di Prestavel, che causò la fuoriuscita e discesa a valle di circa 180.000 m³ di fango, che travolse violentemente l'abitato di Stava, nel comune di Tesero. È nota per essere stata una delle più grandi tragedie che abbiano colpito il Trentino-Alto Adige in epoca moderna. Il processo di Stava segna una svolta importante nella storia della giurisprudenza italiana. Solo a cominciare con la sentenza sul disastro di Stava, la Cassazione ha operato una svolta in favore del procedimento da seguire per l'utilizzazione delle leggi scientifiche al fine di spiegare il perché un determinato evento possa aver luogo: in essa si precisa che ogni teoria *"deve ricevere conferma mediante il ricorso a metodi di prova razionali e controllabili"*. L'intuizione del giudice quindi non basta più a valutare l'operato dell'uomo in relazione a fatti naturali, ma deve essere avvalorata da prove scientifiche che stabiliscano le cause e gli effetti che hanno prodotto il disastro o che non ne abbiano impedito il verificarsi (fonte "Fondazione Stava").

20. Nei giorni dal 3 al 6 novembre 1994 il Piemonte, specie la zona nord-occidentale, fu interessato da piogge di eccezionale intensità: in sei giorni nel bacino del Tanaro le precipitazioni raggiunsero punte di oltre 300 mm., la maggior parte dei quali (circa 200 mm.) nella sola giornata del 5 novembre. Si trattò di evento calamitoso con caratteristiche di eccezionalità: fu, infatti, un'alluvione di grandi dimensioni con «un tempo di ritorno» superiore a 50 anni. Le precipitazioni di quei giorni critici caddero su un terreno già quasi saturato di acqua a causa delle piogge dei tre-quattro giorni precedenti; il dato è importante perché spiega come l'acqua non sia stata assorbita dal terreno e sia confluita quasi tutta nei corsi d'acqua, con gli effetti di piena distruttiva che poi ne seguirono. Le piogge intensissime provocarono, infatti, l'ingrossamento di tutti i corsi d'acqua della zona interessata, conseguenti piene, esondazioni, smottamenti di terreno e frane, interruzioni stradali, cedimenti di ponti e di costruzioni di vario tipo, inondazioni di centri abitati, evacuazione di edifici e di intere frazioni. La calamità si consumò tra il 5 ed il 6 novembre, interessando dapprima il bacino dell'alto Tanaro, poi la pianura. In particolare, verso la mezzanotte del 5 l'onda di piena del fiume Tanaro raggiunse la città di Alba dove, a causa dei restringimenti prodotti dal ponte della superstrada e dal vecchio ponte della ferrovia e della strada statale, si allargò sensibilmente invadendo la parte bassa del centro abitato. Gravissimi furono i danni che derivarono dall'inondazione: la morte di otto persone, il ferimento di numerose altre nonché la distruzione di edifici e strutture viarie, l'interruzione delle comunicazioni e dei servizi pubblici essenziali. Per questi fatti, qui brevemente riassunti ma che nella sentenza sono oggetto di una meticolosa ricostruzione, vennero tratti in giudizio il Prefetto, il Sindaco, il funzionario dirigente l'Ufficio del Magistrato del Po e il Presidente del Comitato Provinciale della Protezione civile per rispondere ciascuno dei delitti di disastro colposo – in relazione alle fattispecie previste dagli artt. 426 e 434 c.p. – e di omicidio colposo plurimo (Fonte Wikipedia).

columità pubblica, di porre in essere un'attività diretta ad acquisire (presso i vari centri competenti) notizie relative all'evolversi della situazione meteorologica e alla situazione riguardante la pubblica incolumità, lo stato e il livello del fiume Tanaro presso le altre località che si trovano nei pressi del fiume Tanaro a monte della città di Alba e i bacini degli altri fiumi affluenti del Tanaro; 2) di avere omesso, conseguentemente, di predisporre i mezzi necessari per affrontare la situazione di emergenza prevedibile e di adottare tutti i provvedimenti richiesti dalla situazione di emergenza (in particolare, avvisare i Sindaci dei Comuni siti nella provincia di Cuneo e quindi interessati da tale fenomeno; avvisare la popolazione sottoposta a rischio di disastro; predisporre l'evacuazione dalle zone maggiormente a rischio; compiere le attività dirette a disporre lo sgombero dei beni, delle cose e degli animali amovibili). La responsabilità, in questo caso viene riconosciuta per omesso impedimento di carattere funzionale: al Prefetto non viene imputato di non aver tenuto una condotta che, se realizzata, avrebbe provocato una serie di modificazioni naturalistiche, tali da neutralizzare l'inondazione pericolosa; il non fare che gli viene addebitato consiste, infatti, nella mancata attivazione del comportamento di altri soggetti (Sindaco²¹, forze di polizia, funzio-

nari, ecc.) che, a loro volta, con la propria condotta avrebbero potuto predisporre idonee contromisure per mettere in salvo la popolazione. Non vi è dubbio che nella situazione concreta erano presenti gli indici fattuali di rischio che avrebbero concretamente reso prevedibile il verificarsi di un'inondazione nel bacino del Tanaro. Il prefetto disponeva di una serie di dati (bollettini meteorologici, situazione dei torrenti della zona, rapporto circa i primi danni) che avrebbero dovuto allertarlo. Il "prefetto agente – modello", secondo i giudici, poteva dunque prevedere che era in atto il pericolo di un'inondazione in quella zona; conseguentemente, avrebbe dovuto adottare le misure idonee ad evitare l'evento pericoloso per l'incolumità pubblica indicate negli artt. 14 l. n. 225 del 1992 e 14 d.P.R. 6 febbraio 1981, n. 66, tra cui: la comunicazione al Sindaco di Alba della situazione di pericolo in atto (così consentendo al Comune di assumere iniziative per scoraggiare il traffico); l'informazione attraverso radio e televisioni invitando gli automobilisti a non mettersi in viaggio; l'impartizione alla forze dell'ordine di precise disposizioni per tenere le persone lontano dalle strade più a rischio, in quanto vicine ai fiumi ed ai ponti. Misure che, come sottolineano i giudici piemontesi, furono adottate dai prefetti di province limitrofe che si trovavano nelle medesime circostanze di fatto, e, grazie ad esse, si riuscì ad evitare che la popolazione corresse dei pericoli. Venendo agli anni più recenti, incontriamo alcune pronunce della Suprema Corte di straordinario interesse.

Prenderemo le mosse²² dalla sentenza che ha

21. In ordine al riparto di competenze tra sindaco e prefetto nella gestione dell'emergenza provocata da eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo, di calamità naturali o catastrofi, il sindaco mantiene integri i suoi poteri e obblighi di gestione dell'emergenza, indipendentemente dall'esistenza di una situazione di urgenza, fino a quando il prefetto non abbia concretamente e di fatto assunto la direzione dei servizi di emergenza (C., sez. IV, 11.3.2010, n. 16761, in fattispecie in cui imponenti colate di fango, ad opera di intensissime precipitazioni di pioggia, provocarono, nel maggio 1998, 137 morti nella popolazione del comune di Sarno, investita dal disastro naturale). Sulla responsabilità del sindaco e degli Uffici comunali per la tutela della pubblica incolumità da fenomeni naturali (C., sez. IV, 16.2-29.3.2018, n. 14550, in un caso di improvviso distacco di un masso sporgente da una parte rocciosa, caduto sulla spiaggia, nel punto

in cui si trovava una scolaresca in gita, schiacciando e uccidendo due studenti).

22. Qui volutamente rinunciamo ad una trattazione diretta delle risultanze contenute nella sentenza Cass. pen., sez. IV, sent. 1.7.2010, n. 24732, inerente la questione giudiziaria correlata all'evento sismico che interessò il comune di San Giuliano di Puglia; ciò in quanto si darà conto di alcuni degli approdi ivi contenuti, nei termini nei quali la giurisprudenza successiva li ha valorizzati. Ad ogni buon conto, qui v'è la massima: *"In tema di causalità, un sisma non costituisce di*

riguardato l'alluvione di Sarno²³ e, da lì pro-

per sé causa sopravvenuta da sola sufficiente a determinare l'evento (nella specie consistito nel crollo totale di tre sole costruzioni di un centro abitato), in assenza del crollo totale di tutte le altre costruzioni dello stesso centro abitato. Fatti-specie in tema di crollo colposo di costruzioni: in motivazione, la Corte ha precisato che i terremoti di massima intensità sono eventi rientranti tra le normali vicende del suolo, e non possono essere considerati come eventi eccezionali ed imprevedibili quando si verificano in zone già qualificate ad elevato rischio sismico, o comunque formalmente qualificate come sismiche. (Annulla in parte con rinvio, App. Campobasso, 25 febbraio 2009).

23. L'alluvione di Sarno e Quindici, o frana di Sarno, è stato un movimento franoso di vaste dimensioni che, tra il 5 e il 6 maggio 1998, colpì, in particolare, le aree urbane campane di Sarno (SA), Quindici (AV), Siano (SA), Bracigliano (SA) e San Felice a Cancelli (CE), causando la morte di 161 persone. Nel mese di maggio 1998, l'area del comprensorio di Sarno fu colpita da un eccezionale evento piovoso, e nell'arco di 72 ore caddero oltre 240/300 millimetri di pioggia. Tale evento causò la dissoluzione della continuità tra calcare e piroclasti, e provocò lo scivolamento catastrofico di questi ultimi sul primo. Il 5 maggio alle ore 15:00, si staccò la prima frana dal monte Pizzo d'Alvano, che sfiorò gli abitati sottostanti, mentre la pioggia si abbatté incessante su Sarno, Bracigliano e Siano. La prefettura di Salerno fu avvisata del verificarsi di smottamenti solo verso le 16:30. Alle 17:00 iniziarono a scivolare a valle diverse frane e colate di detriti che travolsero Sarno e le località vicine, abbattendo decine di abitazioni. Nel contempo arrivarono notizie di una frana anche a Siano. I primi soccorsi giunsero in valle dopo circa un'ora, proprio mentre a Quindici, che si trova sul versante opposto del Pizzo d'Alvano, si abbatté una valanga di fango e detriti che seppellì il centro e la frazione Casamanzi. Dopo poco la frazione Episcopo di Sarno fu raggiunta da un enorme colamento che distrusse l'intero abitato. Durante la serata, mentre altri movimenti franosi colpirono Sarno e Quindici, causando alcuni black-out, furono estratti dalla fanghiglia diversi morti e feriti: questi ultimi furono trasportati nel maggior ospedale della zona, il Villa Malta di Sarno. Ma la situazione assunse proporzioni catastrofiche tra le 23:31 e la mezzanotte del 6 maggio, quando una frana di vastissime dimensioni travolse nuovamente Sarno, invadendo l'ospedale Villa Malta e seppellendo sotto al fango due medici, tre infermieri, il portiere dell'ospedale e cinque pazienti (tra cui due bambini). I primi elicotteri sorvolavano la zona solo dopo le 6:00. Esaurita la fase di prima emergenza, furono aperti alcuni procedimenti penali verso esponenti dell'amministrazione cittadina di Sarno, volti all'accertamento di eventuali re-

seguiremo anche per comprendere come, negli arresti successivi se, i suoi fondamenti abbiano avuto un consolidamento o significativi scostamenti ermeneutici. La sentenza resa dalla Corte di Cassazione penale, sez. III, in data 7 maggio 2013, n. 19507, sicuramente segna una svolta epocale per la materia qui in trattazione. Partendo dalla lettura della massima cogliamo: *"non è pensabile che il necessario collegamento del sindaco con la complessa organizzazione della protezione civile venga meno se egli o uno degli altri soggetti coinvolti resti inerte ovvero se sia intervenuta altra autorità in ragione dell'entità del fenomeno calamitoso, poiché la individuazione di competenze concorrenti trova una evidente giustificazione non soltanto nella necessità di assicurare prontamente ogni intervento necessario, ma anche nella evidente difficoltà di classificare adeguatamente l'evento secondo la tripartizione operata dalla L. n. 225 del 1992 nell'immediatezza del suo verificarsi"*. Come accade abbastanza frequentemente, la massima non traduce in maniera adeguata il retroterra complesso che la pronuncia estesa porta con sé. per comprendere, il contesto, partiamo dalla contestazione mossa dalla Procura della Repubblica: il Sindaco del Comune di Sarno *"non considerava la "mappa dei rischi" allegata al piano di protezione civile, nella quale quello derivante da alluvioni, frane e valanghe veniva ritenuto di "grado alto" e, quindi, degno della massima attenzione, con la indicazione degli adempimenti da attuarsi al verificarsi dell'emergenza; ometteva di dare tempestivamente il segnale di allarme alla popolazione, di disporre l'evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio, di convocare ed insediare tempestivamente il comitato locale per la protezione civile, di dare tempestivo e congruo allarme alla Prefettura di Salerno alla quale, anzi, fino alle ore*

sponsabilità. Il sindaco Gerardo Basile, inizialmente giudicato non colpevole in merito all'accusa di omicidio colposo plurimo nei primi due gradi di giudizio, si è visto annullare l'assoluzione dalla Corte d'appello (Fonte Wikipedia).

20,47, forniva notizie imprudentemente rassicuranti sull'emergenza in corso, suscettibili di non provocare l'adeguato allertamento degli organi competenti; forniva alla popolazione in pericolo notizie imprudentemente rassicuranti sulla emergenza in atto, diffondendo due appelli televisivi, trasmessi dall'emittente "(OMISSIS)", con i quali invitava i cittadini a restare nelle proprie abitazioni, facendo così ritenere che la situazione fosse sotto controllo ed inesistente il pericolo... inoltre, a fronte di una precisa richiesta di evacuazione dei plessi ospedalieri di Sarno, in pericolo, avanzata dall'Autorità sanitaria competente, rifiutava tale evacuazione assumendo la insussistenza di pericolo per la vita dei pazienti". La Corte, in sette punti (anche sintetici nella loro confezione) posiziona i capisaldi della posizione di garanzia e della colpa, in termini di prevedibilità ed evitabilità.

1. Nel sistema delineato dalla normativa vigente al momento dell'evento, al sindaco, quale autorità locale di protezione civile e nell'ambito del territorio comunale, compete la gestione dell'emergenza provocata da eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo, di calamità naturali o catastrofi; se questi eventi non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune, il sindaco chiede l'intervento di altri mezzi e strutture al prefetto che adotta i provvedimenti di competenza coordinandoli con quelli del sindaco, le cui attribuzioni hanno natura concorrente (e non residuale) con quelle del prefetto che ne ha la direzione.
2. Nel caso di eventi calamitosi che non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune – e fino a quando il prefetto non abbia concretamente e di fatto assunto la direzione dei servizi di emergenza – il sindaco mantiene integri i suoi poteri e gli obblighi di gestione dell'emergenza ed in particolare quelli di allertamento ed evacuazione delle popolazioni che si trovino nelle zone a rischio indipendentemente dall'esistenza di una situazione di urgenza (la cui

esclusione da parte del giudice di merito è stata, nella specie, ritenuta manifestamente illogica).

3. Nella causalità attiva l'evento è oggettivamente addebitabile a chi l'abbia cagionato (o abbia contribuito a cagionarlo), indipendentemente dalla circostanza che l'agente sia titolare di una posizione di garanzia; titolarità che rileva esclusivamente nella causalità omissiva ed è finalizzata ad individuare la persona fisica che aveva l'obbligo giuridico di impedire l'evento.
4. Il giudizio di prevedibilità dell'evento dannoso – necessario perché possa ritenersi integrato l'elemento soggettivo del reato sia nel caso di colpa generica che in quello di colpa specifica – va compiuto, nel caso di eventi naturali o di calamità che si sviluppino progressivamente, tenendo conto della natura e delle dimensioni di eventi analoghi storicamente già verificatisi ma valutando altresì se possa essere esclusa la possibilità che questi eventi possano avere dimensioni e caratteristiche più gravi o addirittura catastrofiche.
5. Il giudizio di prevedibilità dell'evento dannoso va compiuto con l'utilizzazione del criterio dell'agente modello (*homo ejusdem professionis et condicionis*) quale agente ideale in grado di svolgere al meglio il compito affidatogli; in questo giudizio si deve tener conto non solo di quanto l'agente concreto ha percepito ma altresì di quanto l'agente modello avrebbe dovuto percepire valutando anche le possibilità di aggravamento di un evento dannoso in atto che non possano essere ragionevolmente escluse.
6. La prevedibilità dell'evento dannoso, ai fini dell'accertamento dell'elemento soggettivo del reato, va valorizzata utilizzando anche le leggi scientifiche pertinenti, se esistenti; in mancanza di leggi scientifiche che consentano di conoscere preventivamente lo sviluppo di eventi naturali calamitosi l'accertamento della prevedibilità dell'evento va compiuto in relazione alla verifica del-

la concreta possibilità che un evento dannoso possa verificarsi e non secondo criteri di elevata credibilità razionale (che riguardano esclusivamente l'accertamento della causalità) ferma restando la distinzione con il principio di precauzione che prescinde dalla concretezza del rischio.

7. L'addebito soggettivo dell'evento richiede non soltanto che l'evento dannoso sia prevedibile ma altresì che lo stesso sia evitabile dall'agente con l'adozione delle regole cautelari idonee a tal fine (c.d. comportamento alternativo lecito) non potendo essere soggettivamente ascritto per colpa un evento che, con valutazione ex ante, non avrebbe potuto comunque essere evitato.

Lasciando da parte commenti specifici alla pronuncia relativa alla catastrofe di Sarno, passiamo ad una seconda pietra angolare della giurisprudenza della sezione IV della Cassazione; ci si riferisce alla pronuncia che ha riguardato l'alluvione di Messina. Dalle parole della **Cassazione penale, sez. IV, con sentenza del 12 aprile 2019, n. 16029** si coglie che: *"nel caso di calamità naturali, il giudizio di prevedibilità dell'evento dannoso – necessario perché possa ritenersi integrata la colpa – non può fondarsi esclusivamente sull'essersi in passato già verificati eventi analoghi, in quanto tale giudizio va compiuto "ex ante" e in concreto".* Tale fattispecie afferisce alla responsabilità di due Sindaci per omicidio colposo plurimo, verificatosi a causa di un intenso nubifragio che aveva causato frane e colate detritiche che avevano devastato centri abitati²⁴; in questo caso la Sezione ha ritenuto

immune da censure la sentenza che aveva, nonostante la verifica negli anni precedenti di fenomeni con caratteristiche simili, escluso la prevedibilità in concreto dell'evento, in ragione della genericità degli avvisi della protezione civile sul rischio idrogeologico e sulle condizioni metereologiche. La sentenza è di estremo interesse anche per la ricostruzione che effettua dell'evoluzione normativa della Protezione Civile, per la disamina del ruolo del Sindaco quale Autorità Territoriale e per la completa disamina del C.O.C., della sua articolazione funzionale e per la valorizzazione del rapporto binivoco tra "sistema previsionale" e "fasi operative". Tra i numerosi passaggi di interesse, colpisce chi oggi scrive la parte in cui si puntualizza come la posizione di garanzia in nell'attività di protezione civile *"è riferibile ad entrambe le categorie in cui tradizionalmente si inquadrano gli obblighi in questione: la posizione di garanzia "di protezione" (che impone di preservare il bene protetto da tutti i rischi che possono lederne l'integrità) e la "posizione di controllo" (che impone di neutralizzare le eventuali fonti di pericolo che possono minacciare il bene protetto)".* Nel caso di specie la posizione di garanzia trova la sua

I centri più colpiti furono Scaletta Marina, nel comune di Scaletta Zanclea e diverse località del comune di Messina: Giampilieri Superiore, Giampilieri Marina, Altolia, Molino, Santo Stefano di Briga, Briga Superiore e Pezzolo. Furono ingenti anche i danni nella frazione di Guidomandri e nelle altre località del comune di Scaletta Zanclea e nel comune di Itala. Il disastro avvenne in una zona a elevato rischio idrogeologico, già colpita in precedenza da eventi franosi e alluvionali. In seguito all'evento franoso, che investì anche la Strada statale 114 Orientale Sicula, l'autostrada A18 e la ferrovia Messina-Catania, numerosi paesi e frazioni rimasero totalmente isolati mentre si interrompevano anche le comunicazioni d'ogni tipo, con Messina e il resto del Paese, di tutta l'area orientale e ionica della Sicilia. Per qualche giorno si poterono utilizzare solo i collegamenti marittimi, il che ostacolava pesantemente il raggiungimento delle località colpite: la frazione di Altolia venne raggiunta dai soccorritori solo nella giornata del 3 ottobre. Secondo il Dipartimento della Protezione Civile, in alcune delle zone colpite caddero fino a 220/230 millimetri di precipitazioni nell'arco di 3-4 ore (Fonte Wikipedia).

24. L'alluvione di Messina del 2009 fu una calamità naturale verificatasi in un'area ristretta della Sicilia nord-orientale causata da un violento nubifragio, iniziato nella serata del 1° ottobre 2009 e durato tutta la notte fino al mattino del giorno successivo. Il nubifragio provocò lo straripamento dei corsi d'acqua e diversi eventi franosi cui fece seguito lo scivolamento a valle di colate di fango e detriti. L'evento colpì la zona lungo la costa ionica, immediatamente a sud della città di Messina, fortemente antropizzata nonostante la difficile orografia dei terreni.

fonte nella legislazione in materia di protezione civile, sotto entrambi i profili, di protezione e di controllo, ed i compiti dei sindaci sono ulteriormente indicati e precisati nei piani adottati dalle singole amministrazioni comunali, piani che, in concomitanza con le particolari situazioni di pericolo ivi indicate, gli attribuiscono funzioni preventive e protettive della cittadinanza. La prevedibilità delle conseguenze dannose è il presupposto per la formazione della regola cautelare ma il suo contenuto è dettato in particolare da un altro principio, l'evitabilità del medesimo evento: è inutile dettare regole cautelari se queste regole non sono idonee ad evitare gli effetti negativi di un comportamento, attivo od omissivo. Dunque la prevedibilità dell'evento dannoso rende necessaria la formazione della regola cautelare il cui contenuto è però dettato dalla sua idoneità a prevenire il suo verificarsi. I criteri di formazione delle regole cautelari costituiscono una generalizzazione di quei criteri di prevedibilità ed evitabilità che sono rilevanti anche sotto il profilo soggettivo. La regola cautelare deve, necessariamente, avere carattere "modale", deve cioè indicare con precisione le modalità e i mezzi ritenuti necessari ad evitare il verificarsi dell'evento. Problema particolarmente complesso attiene ai poteri impeditivi dell'evento da parte del titolare della posizione di garanzia, tali cioè da consentire all'agente di evitare il verificarsi dell'evento: il garante deve cioè essere in grado di influenzare il corso degli eventi ponendo in essere la condotta richiesta che, sotto il profilo soggettivo, sia da lui esigibile.

Se il garante non potesse comunque influenzare questo decorso è ovvio che l'evento non potrebbe mai essere a lui addebitabile. Sono proprio le situazioni concrete a determinare l'ambito dei poteri impeditivi esigibili da parte del garante e questi poteri impeditivi possono essere limitati ad un mero obbligo di attivarsi, ma, in ogni caso, all'obbligo giuridico di impedire l'evento deve accompagnarsi l'esistenza di poteri fattuali che consentano all'agente di porre in

essere, almeno in parte, meccanismi idonei ad evitare il verificarsi dell'evento. *"In conclusione: l'agente non può rispondere del verificarsi dell'evento se, pur titolare di una posizione di garanzia, non dispone della possibilità di influenzarne il corso; per converso, chi ha questa possibilità non risponde se non ha un obbligo giuridico di intervenire per operare la modifica del decorso degli avvenimenti"*. A far venir meno la colpa resta – nel caso di specie – la mancanza di prevedibilità: *"... non basta l'evocazione dell'essersi già verificati in passato eventi dannosi simili a quelli in esame, perché una tale situazione avrebbe potuto riverberare i propri effetti per i Sindaci oggi imputati, quali soggetti chiamati ad attivarsi sul piano precauzionale, unicamente se fossero stati messi in condizione di apprezzare, attraverso il sistema di avvisi provenienti dagli organismi di Protezione Civile regionale e nazionale, il verificarsi di una situazione di immediata valenza in ordine alla possibile reiterazione di un contesto di rischio uguale o ancora più grave rispetto a quella già palesatasi in passato, situazione di rischio invece obiettivamente non desumibile dagli avvisi di cui si è già discusso. Il difetto di una informazione sulla prevedibilità, invece, non solo non consente di affermare che i due Sindaci abbiano trascurato un rischio conosciuto e quindi prevedibile, per gli episodi verificatisi in passato, ma elide qualsivoglia valenza al tema della evitabilità ed alla possibilità di gestire l'emergenza secondo i comportamenti inerenti alla posizione di garanzia nei confronti della cittadinanza. Tali comportamenti infatti, ed in particolare l'allertamento e la evacuazione erano esigibili soltanto in una situazione di pericolo che non era mai stata prevista e rappresentata, anche per la insufficienza della normativa precauzionale dell'epoca"*.

Attraverso la lettura della sentenza della Cassazione penale, sez. IV, n. 22214 del 22 maggio 2019 (relativa alla tragedia di Genova e pressoché coeva a quella precedentemente scrutinata), si percepiscono numerosi indicatori in merito alla responsabilità degli operatori di prote-

zione civile; primo tra gli altri, quello della cooperazione colposa nell'assunzione della posizione di garanzia. La fattispecie di cooperazione colposa nel reato omissivo improprio di disastro colposo e omicidio colposo plurimo contestati – tra gli altri – al sindaco di Genova, con riferimento all'esondazione del Rio Farrigiano²⁵ è significativa di come tutti i componen-

25. Il 4 novembre del 2011, Genova fu colpita da una bomba d'acqua che paralizzò la città per giorni e causò la morte di 6 persone, tra cui due bambine di 1 e 8 anni. Più di un migliaio di persone furono sfollate da Genova e dai centri limitrofi. Le piogge eccezionali, già previste da qualche giorno, iniziarono la sera del 3 novembre per poi continuare tutta la notte tanto che a metà mattinata del giorno dopo il livello dell'acqua del Bisagno giunse a toccare il livello di guardia, con la conseguente evacuazione dei piani bassi in diversi edifici, come scuole e negozi. Verso le 13:00 del 4 novembre erano già caduti circa 300 mm d'acqua, concentrati in particolare sull'alto bacino del torrente Fereggiano, affluente di sinistra del Bisagno, il cui livello è passato da 1 a 4 metri di altezza. Ma è nel primo pomeriggio, nel quartiere di Marassi e sotto la pioggia incessante, che si compie il disastro: sul torrente Fereggiano, a seguito delle incessanti piogge che in quel momento raggiunsero un cumulativo di 500 mm, arrivò improvviso e devastante un picco di piena eccezionale che, impossibile da contenere nel suo letto in quanto per gran parte urbanizzato e coperto, superò abbondantemente argini e spallette dilagando nel tratto coperto di Via Fereggiano: in pochi minuti la strada si trasformò in un vero e proprio fiume in piena alto oltre un metro di altezza che spazzò via decine e decine di automobili e motorini, allagando androni e negozi e causando sei vittime. Da qui l'onda devastante giunse poi in corso Sardegna dove nello stesso modo travolse altre decine di automobili sino alla confluenza con il Bisagno, che nel frattempo, intorno alle 13:50, esondò in sponda destra presso Borgo Incrociati, nel punto precedente il suo tratto di corso coperto di Viale Brigata Bisagno (Fonte Wikipedia).

83 Si legge dalla sentenza ancora (diritto, 1.3: "ad avviso del Collegio, impropriamente, i giudici del gravame del merito si abbandonano a valutazioni ("la latitanza del Sindaco" di cui a pag. 144 della sentenza impugnata, la "condotta di totale assenza" della V. di pag. 141, l'abdicazione ai suoi doveri" e la "fuga dalla responsabilità" di cui alle pagg. 136 e 140, la "scommessa con il destino" di pag. 121, la "valutazione politica dettata da considerazioni del tutto estranee alla tutela della collettività, e piuttosto indirizzate al mantenimento del consenso popolare da parte di quei ceti, commercianti ed in genere operatori economici che in occasione di interruzioni

ti del C.O.C., nella reciproca consapevolezza dei rispettivi compiti, assumono responsabilità correlate al non governo o al cattivo governo della rispettiva posizione di garanzia.

La pronuncia offre numerosissimi spunti, oltre a quello già rappresentato:

- il primo afferisce alla circostanza che la posizione degli imputati era aggravata dall'evidenza di un tentativo di mistificare la situazione reale ("... le omissioni colpose di cui gli odierni ricorrenti si sono resi colpevoli sono state immediatamente percepite dagli imputati stessi che, nell'immediatezza del disastro, hanno scientemente deciso di fornire due dati all'opinione pubblica, uno del tutto non veritiero e l'altro, comunque, ambiguo, eloquentemente focalizzati sui due momenti in cui la macchina della prevenzione e della gestione dell'emergenza, pur attivata, si era inceppata... Occorreva perciò accreditare, anche a costo, com'è accaduto, di infrangere, stavolta dolosamente, la legge penale, la tesi che tutto avesse funzionato nel meccanismo di prevenzione e che il disastro si fosse realizzato in ragione del carattere eccezionalmente repentino dell'evento (il cosiddetto flash-flood)"²⁶);

delle normali attività lamentavano danni per le loro imprese" di pag. 112, solo per citarne alcune) che li allontanano da un argomentare di tipo squisitamente giuridico e paiono improntate a giudizi di tipo etico e/o morale. Corretto e pienamente pertinente al piano giuridico, al contrario, appare il rilievo operato dalla Corte territoriale che la prudenza avrebbe dovuto comunque imporre di considerare che un temporale autorigenerante che si fosse abbattuto sul territorio genovese, dalla diffusa vulnerabilità idrogeologica, avrebbe potuto avere un effetto ancor più grave su quel territorio, sicché era impellente non "chiudere una città", bensì concentrarsi solo sulle zone esondabili, giudizio su cui viene motivata la asserita esigibilità della condotta contestata come omessa. Ma è anche vero che fino al (omissis) mattina non fu possibile identificare una specifica zona della città su cui concentrarsi (se non quella più vulnerabile, per altri motivi, ovvero di Sestri Ponente)".

26. Si legge dalla sentenza ancora (diritto, 1.3: "ad avviso del Collegio, impropriamente, i giudici del gravame del merito si abbandonano a valutazioni ("la latitanza del Sin-

- il secondo attiene alla rilevanza della cooperazione colposa nel COC; la cooperazione colposa è una sorta di sigillo che salda le singole posizioni di garanzia rivestite da ciascuno dei componenti di tale organo per gli individuali specifici profili di responsabilità per colpa, e soprattutto la sinergica rilevanza nella realizzazione di un evento unitario. Ciò, in quanto, si verte in un ambito qual è il COC, ove il coinvolgimento integrato di più soggetti non solo era imposto dalla legge ma anche da esigenze organizzative connesse alla gestione del rischio. Ne consegue una saldatura dei distinti profili di colpa riconosciuti a ciascun imputato, in quanto confluiti nel determinismo dell'evento, di talché non è consentito procedere, ai fini penali, ad una postuma verifica frazionata, parcellizzata e diacronica degli stessi, ma è si impone una valutazione unitaria del complesso delle condotte asseritamente antidoverose, laddove la comune gestione del ri-

schio giustifica la penale rilevanza di apporti che, sebbene atipici, incompleti o di semplice partecipazione, si coniugano tra di loro compenetrandosi laddove gli obblighi di cooperazione e di coordinamento rappresentano "la cifra" della loro posizione di garanzia e delimitano l'ambito della rispettiva responsabilità;

- il terzo attiene alla legittimazione del metodo "Augustus" ed alla capacità di scelta efficace dei decisori, negli stilemi della flessibilità e dell'adeguatezza; un intero capo della motivazione di diritto (6.2) è dedicato a tale tematica²⁷, specificandosi come la legislazione regionale l'abbia recepito e fatto proprio, ed osservando come tale metodo, caratterizzato da un'elasticità necessariamente funzionale alla adozione di decisioni in tempo reale, esclude l'adozione automatica di determinate soluzioni al ricorrere di determinati presupposti, escludendo, così, la configurabilità di vincoli obbligatori conformanti il contenuto di singole azioni di prevenzione. Qui merita trascrivere, anche a futura memoria, alcuni passaggi salienti della pro-

daco" di cui a pag. 144 della sentenza impugnata, la "condotta di totale assenza" della V. di pag. 141, l'abdicazione ai suoi doveri" e la "fuga dalla responsabilità" di cui alle pagg. 136 e 140, la "scommessa con il destino" di pag. 121, la "valutazione politica dettata da considerazioni del tutto estranee alla tutela della collettività, e piuttosto indirizzate al mantenimento del consenso popolare da parte di quei ceti, commercianti ed in genere operatori economici che in occasione di interruzioni delle normali attività lamentavano danni per le loro imprese" di pag. 112, solo per citarne alcune) che li allontanano da un argomentare di tipo squisitamente giuridico e paiono improntate a giudizi di tipo etico e/o morale. Corretto e pienamente pertinente al piano giuridico, al contrario, appare il rilievo operato dalla Corte territoriale che la prudenza avrebbe dovuto comunque imporre di considerare che un temporale autorigenerante che si fosse abbattuto sul territorio genovese, dalla diffusa vulnerabilità idrogeologica, avrebbe potuto avere un effetto ancor più grave su quel territorio, sicché era impellente non "chiudere una città", bensì concentrarsi solo sulle zone esondabili, giudizio su cui viene motivata la asserita esigibilità della condotta contestata come omessa. Ma è anche vero che fino al (OMISSIS) mattina non fu possibile identificare una specifica zona della città su cui concentrarsi (se non quella più vulnerabile, per altri motivi, ovvero di Sestri Ponente)".

27. Ne viene fatta in sentenza una valida ricostruzione storica: "Dopo l'approvazione nel 1992 della legge istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, era stata da più parti sottolineata la necessità di fornire un metodo uniforme per la pianificazione di protezione civile e la gestione delle emergenze, in un contesto di enti sussidiari e complessità istituzionale. Perciò nel 1997 il Dipartimento di Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri elaborò quello che ancora oggi è la base della pianificazione di settore, il c.d. Metodo Augustus (dal nome dell'Imperatore Augusto, che fu il primo ad istituire i "tavoli consultivi" tra i suoi collaboratori e che sosteneva che "il valore della pianificazione diminuisce con l'aumentare della complessità degli eventi"), locuzione con la quale si descrive la modalità operativa adottata dal sistema di protezione civile nazionale per gestire le emergenze. Tale metodo è trasfuso, normativamente, nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 dicembre 2008, che reca "Indirizzi operativi per la gestione delle emergenze" e nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 dicembre 2008 su "Organizzazione e funzionamento di Sistema presso la Sala Situazione Italia del Dipartimento della protezione civile".

nuncia: "Si tratta, infatti, di un metodo che si caratterizza, nelle sue intenzioni, per la sua semplicità e flessibilità. ... il Metodo Augustus è un sistema di scambio di informazioni e di interazione fra tutti i soggetti deputati, ciascuno per il proprio ruolo, ad adottare cautele di prevenzione od interventi di tutela e soccorso in occasione di calamità, e che l'avvio di processi decisionali "in tempo reale", che "significa adozione di decisioni tempestive, cioè in grado di essere utili perché, grazie allo scambio immediato di informazioni, adottate quando possono avere ancora effetti concreti". ... "il metodo, come appare evidente, è una struttura formale "vuota", che deve essere riempita di contenuti concreti (le azioni di prevenzione e tutela necessarie) in occasione dei singoli eventi calamitosi, in ragione delle valutazioni compiute dai garanti; tale metodo, proprio perché si sostanzia in una struttura operativa "vuota", come non ha alcun vincolo impositivo, così non garantisce alcun esonero preventivo, in relazione ai singoli provvedimenti cautelari necessari a fronteggiare l'emergenza; soprattutto non detta alcun tempo di intervento, ma si preoccupa solo che i garanti siano messi in condizione di adottare in tempo utile le iniziative ritenute necessarie... i "decisionari" sono stati chiamati a valutare che, in una società del rischio qual è quella in cui viviamo, 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. ... La corretta valutazione costi-benefici che i garanti sono chiamati a fare è quella, cioè, di scegliere tra un'opzione, certo più rassicurante, quale sarebbe stata nel caso che ci occupa la chiusura preventiva di scuole e l'inibizione di parcheggio e circolazione dei veicoli – praticamente la chiusura della città – che comporta un costo economico e sociale di grosso rilievo, soprattutto se ripetuta pe-

riodicamente. Oppure quella di attivare un impegno informativo straordinario e al contempo predisporre un piano d'intervento e di raccordo tra i soggetti deputati a gestire l'emergenza allorché si concretizzi, con idoneo spiegamento di uomini e mezzi sul territorio, che avrebbe, per contro, il vantaggio che la vita sociale ed economica sul territorio possa continuare, interrompendosi solo in caso di necessità per l'intervento degli apparati doverosamente predisposti... Il sistema di protezione civile delineato dalle fonti... lascia al garante, dunque, la possibilità di scelta tra queste due opzioni. Non solo, dunque, è corretto che anche di fronte ad un'ALLERTA 2, che peraltro non è evento infrequente in una città come Genova e, più in generale, alla luce degli eventi climatici che stanno interessando il nostro Paese negli ultimi decenni, si possa decidere di attendere lo sviluppo degli eventi senza chiudere le scuole e senza inibire la circolazione. Ma appare evidente che, in una logica di buona amministrazione, non paia certo ascrivibile ad esempio l'opzione di "protezione civile difensiva" del Sindaco che, ad ogni "allerta", blocchi la vita sociale cittadina, chiudendo le scuole, con le evidenti ricadute che una scelta del genere ha sul mondo del lavoro e sull'economia cittadina";

- il quarto afferma alla consistenza della posizione di garanzia: "l'obbligo di garanzia non deriva solo dalla legge o dal rigido inquadramento professionale e/o mansionistico nell'ambito di una struttura organizzata, ma nasce anche al di fuori di un preesistente obbligo giuridico ben specificato, fondatosi sul presupposto dell'assunzione di fatto dell'onere, con la presa in carico del bene, che ne accresce le possibilità di salvezza". Ai fini dell'operatività della cosiddetta clausola di equivalenza di cui all'art. 40 cpv c.p., nell'accertamento degli obblighi impeditivi gravanti sul soggetto che versa in posizione di garanzia, l'interprete deve perciò tenere presente la fonte di cui scaturisce l'obbligo

giuridico protettivo, che può essere la legge, il contratto, la precedente attività svolta o altra fonte obbligante, e, in tale ambito ricostruttivo, al fine di individuare lo specifico contenuto dell'obbligo come scaturente dalla determinata fonte di cui si tratta, occorre valutare sia le finalità protettive fondanti la stessa posizione di garanzia, sia la natura dei beni dei quali è titolare il soggetto garantito, che costituiscono l'obiettivo della tutela rafforzata la cui effettività mira la clausola di equivalenza. Nel *decisum* in esame è stato quindi affermato, 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. 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, al-*

la ragionevole prevedibilità che la frequente esondazione di un torrente possa interessare aree più ampie di quelle che ha interessato in passato. Oppure che un fenomeno che in passato ha provocato solo lievi smottamenti della strada possa in futuro provocare anche una più ampia frana";

- il quinto inerisce al valore delle verbalizzazioni delle adunanze del COC. È fuori di dubbio che il verbale in parola assume valore di atto pubblico redatto da pubblici ufficiali. Il verbale del COC, come avviene per tanti organi assembleari, viene redatto *"a più mani"*, successivamente all'effettuazione della riunione, sulla scorta evidentemente di un brogliaccio, che serve a chi vi ha partecipato e deve provvedere alla redazione dell'atto per ricordarne gli snodi salienti. Ed è patrimonio di conoscenza di chiunque abbia mai partecipato ad un'assemblea che ciò consente, normalmente, di elaborare il testo in una forma più compiuta, arricchendolo, il più delle volte con l'ausilio di chi vi ha partecipato. Tale redazione differita non può consentire di veicolare poi una verità di comodo rispetto alla verità sostanziale degli accadimenti. La triste pastoria dei disconoscimenti postumi del verbale che si è osservata nelle sentenze²⁸ che hanno riguardato l'alluvione

28. Punto 12.4 *"La logica conclusione cui pervengono i giudici del gravame del merito è che in realtà, al contrario, è accaduto che la V., non appena avuta notizia della prima vittima dell'alluvione, pentitasi di aver lasciato la gestione dell'emergenza a quella che la Corte genovese definisce "una pletorica aggregazione di soggetti che (come emerso nel dibattimento) era presto collassata nella più totale confusione e inefficienza" pretese subito una soluzione che evitasse ogni suo coinvolgimento e possibile responsabilità. E l'unica possibile soluzione escogitata da S. e D. (i due che più degli altri non avevano possibilità di mostrarsi non consapevoli delle inefficienze palesatesi, alla luce del più volte ricordato scontro verbale con G.R.) era di sostenere la conferma in positivo dell'assenza di ragioni di allarme alle ore 12 sul (omissis), e l'anticipo dell'orario dell'onda massiva che aveva rischiato di travolgere M.A. e aveva causato i morti alle ore 12,15 circa, per sostenere che non*

di Genova deve insegnare che: a) la verbalizzazione contestuale è di gran lunga preferibile e quella postuma; b) la registrazione delle adunanze del COC (audio e video) sono fondamentali per fare in modo che gli eventuali verbali postumamente redatti possano sempre essere confrontati con un correlato e adeguato supporto probatorio.

In conclusione, prima di passare allo scrutinio di altre pronunce, occorre evidenziare che la sentenza della Suprema Corte 22214/2019 non contiene alcun riferimento al tema dell'autore-sponsabilità; tuttavia, come rappresentato nel precedente capitolo, il risvolto civilistico risarcitorio della sentenza di condanna (quella di merito che è stata confermata dalla Suprema Corte, ha considerato questo aspetto²⁹.

La pronuncia della Suprema Corte, penale (sez. IV) del 23 ottobre 2020, n. 29439, sebbene mandi assolto, per intervenuta prescrizione un sindaco, nella sostanza conferma gli approdi della sentenza di condanna pronunciata dalla Cor-

te di Appello³⁰. Secondo gli Ermellini, *"il giudizio di prevedibilità relativo ad eventi naturali o calamità che si sviluppano progressivamente deve tener conto dell'esperienza del passato, e cioè della natura e delle dimensioni di eventi analoghi già verificatisi, valutando tuttavia anche la possibilità che tali eventi si possano ripetere con dimensioni e caratteristiche più gravi"*. In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto immune da censure la sentenza che aveva affermato la responsabilità del sindaco, che, dopo aver ricevuto avviso di previste condizioni meteo particolarmente avverse, ometteva di disporre l'interdizione delle vie secondarie di accesso alla zona soggetta a pericolo di allagamento nonostante fosse prevedibile una possibile estensione del fenomeno, così cagionando la morte di due persone che, a bordo di un'autovettura, venivano travolte da una massa d'acqua fuoriuscita dal corso di un torrente. Nel ricorso per cassazione della sentenza resa in appello, ci si duole della ricostruzione della colpa in termini eminentemente precauzionali, non considerando l'insussistenza di segnali fenomenici volti a consentire al primo cittadino di prefigurarsi l'esondazione dell'Ete e la completa sommersione di via, luogo dell'evento. Il Collegio ritiene infondato tale motivo in quanto resta provata la sussistenza di allerta meteo diffusi con più che sufficiente anticipo e che riguardavano in particolare anche il territorio del Co-

vi sarebbe stata possibilità di intervenire in modo utile ad evitare la tragedia. Rileva la Corte genovese come il fatto che si trattasse di una strategia non brillante, destinata a venire smentita a seguito delle indagini, idonea a resistere solo se e fino a quando tutti i compartecipi avessero sostenuto il falso (come sempre avviene in tema di reati concorsuali) non è motivo logico per confutare tale ricostruzione dell'accaduto, posto che la disperazione (e la ben immaginabile pressione dell'infuriata V.) conduce anche alla ideazione di scelte delittuose maldestre, ma non per questo inattendibili".

29. Tribunale Genova, sez. II, dell'8 agosto 2017: *"se la comunicazione della previsione di un evento futuro pone le persone che ricevono l'allerta meteo in grado di regolare il proprio comportamento in rapporto a tale informazione – in sostanza di evitare situazioni di rischio riconducibili e suscettibili di essere provocate dall'evento previsto – la mancata comunicazione non escludere il dovere di autotutela del singolo. Nel percorso e nel tempo, non brevi entrambi, necessari ad arrivare da via N. in Via F. la Q. avrebbe dovuto rendersi conto della situazione certamente e particolarmente pessima che si andava via via delineando ed avrebbe anche, giunta in prossimità di Via F., dovuto non proseguire verso la propria abitazione e trovare un posto di riparo"*.

30. In primo grado a Fermo, a febbraio 2017, il Sindaco di Sant'Elpidio a mare fu assolto per non aver commesso il fatto, in considerazione della imprevedibilità di quell'evento calamitoso eccezionale. In appello invece, a novembre 2018, fu condannato a sei mesi di reclusione con la sospensione condizionale, e al risarcimento dei familiari delle vittime, per non aver previsto adeguate misure a protezione della popolazione dopo l'alluvione devastante. Il caso è dunque finito in Cassazione, dove il reato fu dichiarato prescritto; i giudici però confermarono la condanna al risarcimento per i familiari. *"I parenti finalmente sono stati dunque risarciti, per 950mila euro complessivamente, dalle compagnie di assicurazione della Bmw e del Comune di Sant'Elpidio a Mare"* (Fonte: "il resto del carlino, edizione on line").

mune di Sant'Elpidio a Mare; dette previsioni si erano rilevate del tutto esatte con il verificarsi di piogge abbondanti che avevano provocato forti disagi e ovunque esondazione ed allagamenti. Ciò posto quanto al giudizio di prevedibilità la sentenza di merito ha richiamato la giurisprudenza della Suprema Corte, evidenziando come detto giudizio vada compiuto tenendo certamente conto dell'esperienza del passato (quella che aveva già portato ad individuare le vie a rischio), ma senza ignorare la possibilità di evoluzione del fenomeno nelle vie immediatamente adiacenti ove l'acqua per leggi fisiche non avrebbe potuto non propagarsi. Atteso che quanto evidenziato in punto di "prevedibilità" per "l'agente modello" resta conforme a ciò che si è già tratteggiato per la sentenza inerente all'alluvione di Genova, interessanti sono le parole in punto di "giudizio di evitabilità": *"essa può definirsi come la possibilità di diminuire l'esposizione alle conseguenze dannose per la salute collettiva e individuale. E andrebbe posto in stretta relazione con l'analisi eventualmente errata e inidonea degli indicatori di rischio e con una carente informazione ai soggetti garanti. Ove tale errata o inidonea analisi degli indicatori di rischio, ovvero la loro erronea informazione e comunicazione non sussista, non potrà che imputarsi una responsabilità al garante per non avere "evitato" l'evento penalmente rilevante"*. La sentenza stigmatizza anche come sussistessero tutte le condizioni che rendevano obbligatoria non solo la convocazione del Centro Operativo Comunale, ma anche l'adozione di tutte le ulteriori attività previste dal Piano³¹ (*"ne de-*

riva che i giudici di appello hanno del tutto correttamente effettuato il giudizio controfattuale, accertando che il comportamento alternativo e doveroso da parte del M., ove correttamente posto in essere, avrebbe scongiurato il verificarsi dell'evento lesivo o quanto meno limitato la messa in pericolo della pubblica incolumità, sconfessando pienamente la tesi dell'imputato secondo cui il comportamento alternativo lecito si sarebbe rilevato del tutto inadeguato a fronteggiare l'evento").

Chiudendo questa rassegna giurisprudenziale, sicuramente diventa lecito rappresentare come la Suprema Corte non abbia manifestato adesione all'intento iperbolico delle ipotesi accusatorie, laddove non ci fossero criteri di riferimenti utili a perimetrare il contenuto della posizione di garanzia, rispetto ai parametri della "regola tecnica"³², della "prevedibilità"³³ e

deva appunto che, al ricevimento dell'avviso di condizioni meteo avverse da parte della Regione e/o della Prefettura, superata la soglia di livello di attenzione e/o in base a segnalazioni attendibili provenienti da Enti legittimati, il Sindaco o un suo delegato, nominato responsabile del C.O.C., previa verifica e valutazione, attiva la fase di attenzione e rende operante il C.O.C., convocando i responsabili delle funzioni di supporto interessate e verifica la responsabilità del restante personale; mantiene i contatti con la Sala Operativa di Protezione Civile regionale e aggiorna sull'evolversi della situazione; analizza i dati operativi relativi al monitoraggio.

32. In tema di responsabilità colposa, ai fini dell'individuazione della regola cautelare alla stregua della quale valutare la condotta dell'agente, non è sufficiente fare riferimento a norme che attribuiscono compiti, senza impartire prescrizioni modali, essendo necessario pervenire all'identificazione del modello comportamentale che – secondo le diverse fonti previste dall'art. 43 c.p. – è funzionale alla prevenzione dell'evento pregiudizievole. In assenza di simile connotazione la norma di dovere deve essere integrata dalle prescrizioni cautelari rinvenibili in leggi, regolamenti; ordini o discipline (colpa specifica) ovvero in regole di matrice esperienziale o tecnico-scientifica (colpa generica).

33. La prevedibilità appare sussistere nei casi in cui la verifica dell'evento, in presenza della condotta colposa, possa ritenersi, se non certa, almeno possibile sulla base di elementi d'indagine dotati di adeguata concretezza e affi-

31. In particolare, all'epoca dei fatti, la Regione Marche aveva adottato e promulgato il Manuale Operativo contenente le procedure di allertamento del sistema regionale di protezione civile per il rischio idrogeologico per il governo delle piane, il cui allegato 2 individuava dettagliatamente le attività doverose in caso di allerta meteo secondo un modello pedissequamente recepito nel Piano Comunale di emergenza di Protezione Civile per la salvaguardia e l'incolumità della popolazione del comune di Sant'Elpidio a Mare, adottato con Delib. di c.c. n. 36 del 2008, che preve-

dell'“evitabilità”³⁴. Certo, la posizione di garanzia per gli operatori del sistema nel valutare, decidere, intervenire resta ampia perché essa è divaricata tra gli obblighi “di protezione” e gli obblighi “di controllo”; tuttavia la sensazio-

dabilità, sia pure solo di consistenza empirica e non scientifica. La prevedibilità non può essere invocata sulla scorta del principio di precauzione, che ha riguardo ai casi per i quali si è rimasti al livello del “sospetto” che, in presenza di certi presupposti, possano verificarsi effetti negativi (in particolare sulla salute dell'uomo) – e dunque quando manchi in senso assoluto una possibile spiegazione dei meccanismi causali o non si disponga di concreti elementi d'indagine (sia pure di consistenza empirica e non scientifica) idonei a formulare attendibili e concrete previsioni circa il ricorso di eventuali connessioni causali tra la condotta sospetta e gli eventi lesivi. 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. 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.

34. Il giudizio di evitabilità, assolto l'obbligo di previsione, può, dunque, definirsi come la possibilità di diminuire l'esposizione alle conseguenze dannose per la salute collettiva e individuale. E andrebbe posto in stretta relazione con l'analisi eventualmente errata e inidonea degli indicatori di rischio e con una carente informazione ai soggetti garanti. Ove tale errata o inidonea analisi degli indicatori di rischio, ovvero la loro erronea informazione e comunicazione non sussista, non potrà che imputarsi una responsabilità ai garanti per non avere “evitato” l'evento penalmente rilevante, che non è l'evento naturale.

ne che si ricava dalle posizioni espresse della Suprema Corte è quella della ricerca di effettività della responsabilità sul piano del concreto evolversi dei fatti. Appare chiarissimo poi il messaggio della necessità che il sistema (ed i suoi attori) si attrezzino per poter intervenire in maniera funzionale sui due versanti sopra tratteggiati: *“le carenze organizzative costituiscono l'ossatura fondante della responsabilità penale degli imputati”*³⁵.

Se gli obblighi di protezione, nei limiti degli strumenti disponibili per i giudici, sono stati ampiamente razionalizzati a livello di magistrature superiori, resta evidente la carenza di un intervento normativo capace di porre in equilibrio il modello ordinamentale, inserendo un bilanciamento di questo dovere con quello di autoprotezione della vittima e precostituendo, per legge, i parametri di valutazione della “prevedibilità” e della “evitabilità”, facendo ricorso alla migliore scienza ed esperienza, per formulare linee guida sufficientemente complete, utili a tracciare la strada per l'azione, la revisione ed il giudizio sui comportamenti; tutto ciò, fermo restando che magmatica resta la consistenza delle vicende reali e che nessuna linea guida può essere capace di comprendere la variabilità delle azioni umane che concretamente si dispongono a fronte di eventi catastrofici. In buona sostanza, appare a chi scrive che i criteri definiti nella Corte di Legittimità, sono estremamente raffinati e complessi e non aiutano il giudice di prime cure e men che mai l'inquirente, che non ha tempo (forse nemmeno cultura o volontà) per porre tali “raffinatezze giuridiche”, al cospetto della comunità ferita. La difficoltà di far migrare gli approdi sopra riepilogati verso le Corti territoriali e verso le procure della Repubblica, nel contesto storico attuale, appaiono insormontabili. Da qui, la necessità dell'intervento legislativo sopra tratteggiato per trasfondere in norma il parametro di adeguata valorizzazione della “regola tecnica”.

35. Cfr.: Cass. pen. n. 22214/2019.

Manca infine alla giurisprudenza penale la considerazione dell'autoresponsabilità. Verosimilmente, la causa di questa carenza risiede nell'insufficiente vigore con cui il Codice del 2018 ha posto l'argomento dell'autoprotezione, nonché nella ancora non diffusa conoscenza dell'esistenza di tali obblighi; in altri termini: il riflesso della responsabilità civile come conseguenza di reato accoglie da sempre il tema dell'autoresponsabilità, quindi non farà fa-

tica ad introitare il valore giuridico dei doveri di autoprotezione. La concorrenza di cause, nel diritto penale si gioca essenzialmente sul terreno del nesso causale, per cui, solo la considerazione espressa per Legge del "concorso di colpa del danneggiato" potrà far entrare nel giudizio il dovere di autoprotezione, se non altro, come strumento dell'attenuazione delle responsabilità per gli operatori del sistema di protezione civile.

POSITIVISMO GIURIDICO E LEGALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA IN PROTEZIONE CIVILE

Lo scrutinio delle più significative affermazioni giurisdizionali (tanto in ambito civile, quanto in ambito penale) in tema di responsabilità degli operatori del sistema di protezione civile, ci conduce pacificamente alla considerazione che tutte le azioni o le omissioni che sono state esaminate dai giudici sono – e corrispondono – a meri comportamenti umani.

Si tratta, tuttavia, comportamenti comunque ascrivibili – oltre che alle persone umane – anche alle strutture amministrative di appartenenza.

Nelle pronunce Cass. civ., sez. III, n. 35419/2022 e n. 365/2023 (cfr.: capitolo 3; ivi criticate per i loro effetti devastanti sulle risorse dell'Ente locale) è emerso chiaramente come anche le omissioni rilevanti agli effetti del dovere di esercitare specifiche funzioni amministrative restino imputabile direttamente all'ente pubblico di riferimento. Qui lo si sottolinea: la circostanza che l'attività non sia per lo più collegata ad un formale provvedimento amministrativo ed integri piuttosto una condotta di tipo omissivo non genera automaticamente lo spostamento della condotta stessa nell'area dei "*comportamenti materiali*"; al contrario essi costituiscono illegittima condotta istituzionale in quanto il mancato illecito esercizio di un potere pubblico ben attribuito è cosa diversa dal con-

tegno meramente materiale della persona fisica, dovendo qualificarsi come "*azione amministrativa illegittima ove quel potere doveva essere esercitato*". Sussiste sempre, pertanto, l'immedesimazione organica, non solo in presenza di formale provvedimento amministrativo, ma anche quando sia stato illegittimamente omissso l'esercizio del potere autoritativo.

Quindi, per quanto "valutazione", "sottovalutazione", "intervento", "omesso intervento" e "comunicazione" o "gestione", restino fenomeni di matrice comportamentale umana, sia individuale che collettiva, dobbiamo sempre tenere in debita vista la circostanza che detti comportamenti si risolvono in decisioni giuridiche.

Per "*decisione giuridica*" qui si intende ogni decisione nella quale venga o debba venire in considerazione direttamente il "*diritto*", quale fondamento e limite della decisione medesima, in una prospettiva non solo patologica e conflittuale, ma anche fisiologica e conciliativa.

Alla luce di questa semplice ricostruzione non si può negare che il Codice pone chiaramente nel solco del diritto le decisioni correlate agli eventi emergenziali di protezione civile, non dissimilmente da come pone la disciplina della previsione e prevenzione.

In buona sostanza la "*funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e*

delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo", è veicolata essenzialmente da provvedimenti amministrativi, non diversamente dalle "attività di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, gestione delle emergenze e loro superamento". Allo stesso modo, passando al dettaglio locale, la responsabilità dei sindaci – quando viene scandita in questi termini: "a) del recepimento degli indirizzi nazionali in materia di protezione civile; b) della promozione, dell'attuazione e del coordinamento delle attività di cui all'articolo 2 esercitate dalle strutture organizzative di propria competenza; c) della destinazione delle risorse finanziarie finalizzate allo svolgimento delle attività di protezione civile, in coerenza con le esigenze di effettività delle funzioni da esercitare, come disciplinate nella pianificazione di cui all'articolo 18; d) dell'articolazione delle strutture organizzative preposte all'esercizio delle funzioni di protezione civile di propria competenza e dell'attribuzione, alle medesime strutture, di personale adeguato e munito di specifiche professionalità, anche con riferimento alle attività di presidio delle sale operative, della rete dei centri funzionali nonché allo svolgimento delle attività dei presidi territoriali; e) della disciplina di procedure e modalità di organizzazione dell'azione amministrativa delle strutture e degli enti afferenti alle rispettive amministrazioni, peculiari e semplificate al fine di assicurarne la prontezza operativa e di risposta in occasione o in vista degli eventi di cui all'articolo 7" – non è altro che precostituzione normativa di fondamento e limite dell'azione amministrativa e per tale del "principio di legalità" dell'azione amministrativa.

Il principio di legalità serve spesso a designare concetti contigui (riserva di legge, legittimità) ed il suo significato assume intensità variabile a seconda dei settori del diritto in cui opera. Come principio generale del moderno Stato di diritto esso vige per tutta l'attività degli organi

pubblici, ma in modi differenti con riguardo alle singole funzioni¹. Tradizionalmente la problematica specifica del principio di legalità attiene ai rapporti tra potere legislativo e potere amministrativo-esecutivo ed ha come terzo termine necessario il potere giurisdizionale in funzione di controllo del rispetto degli atti del primo da parte del secondo. Anche così delimitato alla funzione amministrativa, il principio può essere variamente inteso: a) come semplice non contrarietà alla legge degli atti dell'Amministrazione (libera, pertanto, di agire dove la legge manca); b) come necessità costante di una base legale per esercitare il potere amministrativo; c) come conformità necessaria del contenuto degli atti amministrativi a quello della legge. Questi tre modi di intendere la legalità derivano dalla differente caratura che il momento storico ha conferito all'operatività del principio in parola. Sotto un primo angolo prospettico la concezione della legalità intesa come limite all'esercizio del potere amministrativo e, contestualmente, come motore di libertà della decisione amministrativa nelle aree non coperte dalla determinazione legislativa, ha avuto senz'altro il merito di giustificare la possibilità che l'Amministrazione abbia, nel suo agire, dei margini di discrezionalità. Sotto altro angolo prospettico la mera concezione che ritiene la legalità rispettata attraverso la mera non contrarietà dell'azione amministrativa alla legge è agganciata ad un'idea superata dall'elaborazione della teoria della legalità sostanziale. La teoria in parola postula che il rispetto del principio di legalità sia realizzato non solo quando l'Amministrazione agisca entro i limiti formali, ma anche quando operi conformemente al contenuto sostanziale della legge stessa che informa le modalità di esercizio dell'azione, e dunque penetra all'interno dell'esercizio del potere. In altri termini la legge, esprimendo i fini cui deve essere orientato l'esercizio del potere pubblico, diventa un elemen-

1. G. NAPOLITANO, *Manuale di diritto amministrativo*, Macerata, 2008.

to insopprimibile dell'agire della Pubblica Amministrazione, con la conseguente sindacabilità di qualsiasi allontanamento dai fini insiti nella norma attributiva del potere.

Sicuramente espressiva di questa concezione della legalità è la formulazione contenuta nell'art. 1 legge 7 agosto 1990, n. 241, nella parte in cui afferma che *"l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge"*. Essa rimarca la circostanza che mentre l'attività privata è libera nel fine, quella amministrativa persegue fini indicati dall'esterno. Ovviamente il diverso contenuto delle norme attributive del potere (ovvero delle norme che attribuiscono gli scopi all'esercizio delle funzioni pubbliche) e la circostanza che siano lasciati, in alcuni casi, margini di autonomia nel perseguimento dei fini rassegnati dalla legge, fonda la distinzione tra attività amministrativa discrezionale ed attività amministrativa vincolata². Alla luce della prevalente concezione sostanzialistica della legalità può in definitiva affermarsi che l'azione amministrativa è compatibile con essa quando, preliminarmente esista una norma che attribuisca il potere di azione all'Amministrazione e gradatamente detto potere sia esercitato in conformità ai fini posti dalla norma (con una possibilità di individuare o meno in autonomia le modalità del loro conseguimento a seconda della stringenza del percorso tracciato dalla legge). Corollari del principio di legalità sono i principi di **tipicità e nominatività**. La tipicità attiene agli effetti dell'esercizio del potere che devono essere sempre predeterminati dalla legge. La nominatività attiene allo strumento tipico del potere ovvero il provvedimento; se l'Amministrazione può esercitare poteri autoritativi attribuiti dalla legge nella direzione dell'effetto tipico, es-

sa può emanare solo i provvedimenti stabiliti in modo tassativo dalla legge stessa.

Una volta definite le **coordinate minimali della legalità dell'azione amministrativa** appare naturale che, l'intero Codice, visto con gli occhi dell'operatore del sistema di protezione civile che esercita quotidianamente la "pratica amministrativa", altro non è che la cornice di legalità entro cui – con margini di discrezionalità variabile e con intrecci di competenze capaci di stressare ai massimi termini la tecnica di organizzazione dei servizi amministrativi – iscriverne l'esercizio dell'"azione amministrativa".

Proseguendo nella lettura dell'articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, a valle della locuzione *"L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge"* notiamo i criteri regolatori dell'azione stessa: *"ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario"*. Posto che tutti i criteri che reggono l'esercizio della funzione sono disposti sul medesimo piano, a chi oggi scrive, piace pensare che le peculiarità della funzione di cui all'articolo 1 del Codice ponga il valore dell'"efficacia", in una posizione di primazia, rispetto agli altri.

La valorizzazione dell'efficacia, quale criterio guida, consegue preliminarmente alla sua matrice di derivazione costituzionale, riconoscibile nel concetto di *"buon andamento"* posto dall'articolo 97³ della Carta che, in via di assoluta sintesi, esprime la necessità di agire in modo adeguato e conveniente.

Coerentemente con alcune affermazioni dottrinali⁴, possiamo affermare che la precettività im-

2. Quando la legge si limiti ad indicare le finalità dell'azione e lasci l'Amministrazione libera di individuare il percorso o la modalità per il conseguimento di esse, si è soliti parlare di attività discrezionale. Quando, di contro, la legge determini, oltre ai fini, anche il percorso attraverso cui si arrivi all'esercizio del potere e non lasci discrezionalità in ordine al quomodo o al quando, ci si trova innanzi ad un'attività vincolata.

3. L'attuale comma 2, dell'articolo 97 della Costituzione recita: *"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"*.

4. L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, Napoli, 1998.

mediata del principio di buon andamento si è condensata quando, con legge n. 241/1990, è stato giuridicizzato il criterio dell'efficacia, eletto a parametro di riferimento della c.d. "amministrazione di risultato".

L'inserimento del criterio dell'efficacia tra quelli che presiedono all'azione amministrativa rappresenta il più chiaro richiamo al principio in forza del quale l'Amministrazione nel suo agire deve fare risultato: in altri termini buon andamento, efficacia e giustizia nell'amministrazione diventano il fondamento della necessità di garantire la spettanza ai terzi in tempi solleciti e con ragionevoli economie, comunque realizzando l'interesse pubblico. Il principio di buon andamento è diventato così, in tempi recenti, un criterio di estrema attualità, capace di uscire dal novero di principi meramente programmatici, per diventare coordinata essenziale di azione per un'Amministrazione moderna che sia chiamata a fare risultato in emulazione di criteri aziendalistici cari al diritto privato. Il principio di efficacia esprime, quindi, il dovere dell'Amministrazione di conseguire (celermente, con uso accurato delle risorse, con piena conoscenza del fatto e con trasparenza) risultati concreti tecnicamente validi, corrispondenti ai fini determinati dalla legge ed agli obiettivi definiti dagli organi di governo della stessa Amministrazione, non ingiustamente pregiudizievoli ed anzi massimamente soddisfattivi sia dei diritti che delle libertà delle persone, delle formazioni sociali e delle comunità amministrate. Esso esprime pertanto l'idea che debba esistere un rapporto verificabile tra ciò che si è realizzato e ciò che si sarebbe dovuto realizzare, nel contesto della legalità, sulla base di un indirizzo programmatico. Quando si parla di amministrazione di risultato si tende appunto ad affermare che l'evoluzione dell'Amministrazione si muove in termini aziendalistici misurabili anche sul piano della legittimità proprio in conseguenza della giuridicizzazione del principio di efficacia che ha trasposto sul piano dell'esigibilità concreta il principio costituzionale di buon andamento⁵.

5. Dall'intersezione del principio di efficacia con quello

Tornando al Codice, appare di lampante evidenza che le "attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo", debbano essere misurate sul versante dell'efficacia ancor prima che degli altri criteri dell'azione amministrativa.

La stessa nozione di "mitigazione"⁶ – che tiene alla sua base l'idea di adattamento, diventando forma sensibile e tangibile di questa – resta ispirata dalla necessità amministrativa di fare risultato per garantire, nel più breve tempo possibile e con la massima spinta di salvaguardia dei diritti primari, con la più estesa variabi-

di economicità (inteso in termini meramente economici), emerge il principio di efficienza, inteso quale misurazione del rapporto tra il risultato dell'azione amministrativa e la quantità di risorse impiegate per ottenere quel dato risultato; esso costituisce la capacità di un'organizzazione complessa di raggiungere i propri obiettivi attraverso la combinazione ottimale dei fattori produttivi. L'efficienza non è stata inclusa dal Legislatore tra i principi che reggono l'azione amministrativa nel contesto dell'art. 1, comma 1 legge n. 241/1990. Tuttavia il principio è sempre più spesso menzionato da svariate norme speciali ed ha acquistato progressiva quotazione nella logica organizzativa in chiave aziendalistica delle Pubbliche Amministrazioni. Esso è stato da ultimo menzionato nell'art. 3-bis, "Uso della telematica", legge n. 241/1990, nel testo modificato dalla legge n. 15/2005 laddove viene sancito che «per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le Amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati».

6. Art. 1, comma 2: "Sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento". Art. 2 comma 5: "Sono attività di prevenzione strutturale di protezione civile quelle concernenti: ...b) la partecipazione alla programmazione degli interventi finalizzati alla mitigazione dei rischi naturali o derivanti dall'attività dell'uomo e alla relativa attuazione; c) l'esecuzione di interventi strutturali di mitigazione del rischio in occasione di eventi calamitosi, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti".

lità delle azioni consentite dalla legalità sostanziale.

Lo stesso potere di ordinanza del sindaco, di cui all'articolo 12, comma 5, lettera a) del codice, è costruito nel solco del valore dell'efficacia; esso – qualificato come provvedimento contingibile e urgente, con richiamo espresso all'articolo 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, con il fine specifico di prevenire ed eliminare gravi pericoli per l'incolumità pubblica, anche sulla base delle valutazioni formulate dalla struttura di protezione civile in base alle indicazioni dei sistemi di allertamento – viene agganciato alla qualità di ufficiale di governo⁷ rivestita dal sindaco, proprio per dare efficacia alla spendita di questo potere che, connotato dal bassissima tipizzazione, è funzionale alla soluzione dei problemi. Approccio di risultato che si consegue attraverso l'articolo 54 del TUEL e non attraverso l'articolo 50 del medesimo corpus normativo, perché solo la norma che configura il potere di ordinanza del sindaco nella sua qualità di ufficiale di governo resta munito di esecutorietà⁸ e può essere supportato dal prefetto⁹.

Il codice – senza procedere oltre nell'estrazione dei suoi contenuti che più vividamente pongono il risultato come motore dell'azione amministrativa di protezione civile – ci rende noto che la "decisione giuridica" in protezione civile debba essere costantemente ispirata dal valore dell'efficacia, che – nello scrutinio della legittimità volta a controllare il rispetto dei parametri di legalità – pare sovrastare e degradare gli altri criteri dell'azione postulati dalla legge sul procedimento amministrativo.

Orbene, se "legalità è perseguimento dei fini previsti dalla legge" ed "efficacia è il criterio portante per la valutazione, la decisione e l'entità dell'intervento", occorre tenere conto di un non trascurabile aspetto, vale a dire quello della sostenibilità, oltre che economica, anche politica e sociale delle azioni di protezione civile.

Il concetto di *sostenibilità* – da elemento pre-giuridico di confronto politico, di studio sociologico e di richiamo della morale – sembra aver assunto, di recente, la concreta consistenza e la dimensione propria della categoria giuridica, assunta anche nella carta costituzionale a fronte della riforma del 2012¹⁰. Proprio la rifor-

7. Fatto disconosciuto a torto, in superficiali letture giurisprudenziali.

8. Articolo 54, comma 7 TUELL: "Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 4 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi". La norma va sempre confrontata con l'articolo 21-ter della l. 241/1990, che richiede sempre l'esistenza di una doppia matrice di legalità, per l'esecuzione coattiva: "Nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge, le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti. Il provvedimento costitutivo di obblighi indica il termine e le modalità dell'esecuzione da parte del soggetto obbligato. Qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coattiva nelle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge".

9. Articolo 54, comma 9 TUELL: "Al fine di assicurare l'attuazione dei provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi del presente articolo, il prefetto, ove le ritenga necessarie, dispone, fermo restando quanto previsto dal secondo

periodo del comma 4, le misure adeguate per assicurare il concorso delle Forze di polizia".

10. Il nuovo art. 81 Cost. afferma che "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale". Secondo quanto disposto dal nuovo primo comma dell'art.

ma costituzionale del 2012 impone di rileggere i principi dell'azione amministrativa alla luce del valore della sostenibilità economica delle scelte, verosimilmente riconducibile al criterio di economicità dell'azione amministrativa che era rimasta, fino alla riforma del 2012, in una sorta di limbo.

Non c'è dubbio che il criterio di economicità esprima l'idea che le finalità pubbliche debbano essere conseguite con il minor dispendio possibile. Si tratta di un concetto che, all'apparenza, impatta esclusivamente nella sfera economica e che, pertanto, si risolva nella necessità di garantire la minima spesa possibile in un perenne stato congiunturale della finanza pubblica; in tal senso inteso, il principio in parola rischia di essere svilito a mero fattore di calcolo dell'efficienza, ove si incroci lo stesso con il diverso principio dell'efficacia. Tuttavia, a ben guardare, la consapevolezza della limitatezza delle risorse, pone il perseguimento del risultato amministrativo su un piano di analisi costi/beneficio, in forza della limitatezza delle risorse disponibili. Come specificato nella Sentenza della Cassazione penale, sez. IV, n. 22214 del 22 maggio 2019 (che tratteggia il concetto nel solco della valutazione predittiva di "evitabilità" alla luce del buon senso) *"in una logica di buona amministrazione... l'opzione di "protezione civile difensiva" del Sindaco che, ad ogni "allerta", blocchi la vita sociale cittadina, chiudendo le scuole, con le evidenti ricadute che una scelta del genere ha sul mondo del lavoro e sull'economia cittadina" non pare essere ascrivibile tra le buone prassi; "i decisori sono stati chiamati a valutare che, in una società del rischio qual è quella in cui viviamo, 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... Il sistema di protezione civile delineato dalle fonti... lascia al garante, dunque, la possibilità di scelta tra <diverse> opzioni".

Queste considerazioni ci conducono a ritenere che l'economicità diventa l'elemento che si deve ordinariamente combinare, con quello dell'efficacia, nel rendere la decisione giuridica di protezione civile conforme al modello di legalità sostanziale trasudante dalle parole di accordo del codice; risultato in una cornice di sostenibilità (quindi *"risultato sostenibile"*), fermo che le risorse e l'organizzazione siano state disposte in maniera razionale negli atti di programmazione¹¹, per escludere le responsabilità (a questo punto esclusivamente degli organi di governo politico dell'Ente) per *"le carenze organizzative <che>costituiscono l'ossatura fondante della responsabilità penale degli imputati"*¹².

In termini esemplificativi, potremmo rappresentare plasticamente l'equilibrio del *"risultato sostenibile"*, tra efficacia ed economicità, argomentando dell'assistenza alla popolazione.

Come è noto, essa (tra l'altro) è contemplata:

- dal comma 6 dell'articolo 2 del codice, che recita *"La gestione dell'emergenza consiste nell'insieme, integrato e coordinato, delle misure e degli interventi diretti ad assicurare il soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi e agli animali e la riduzione del relativo impatto, anche mediante la realizzazione di interventi indiffe-*

97 Cost. *"le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"*. Entrambe le modifiche sono state apportate con legge cost. 20 aprile 2012, n. 1.

11. Qui sovvienne un riferimento al Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), che ha come obiettivo quello di *"assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso"*. In tale piano – ciascuna amministrazione a cui fanno capo strutture operative di protezione civile – dovrebbe trovare adeguata valorizzazione la funzione, le risorse, l'organizzazione, in chiave strategica e con visione pluriennale.

12. Cfr.: Cass. pen. 22214/2019.

ribili e urgenti ed il ricorso a procedure semplificate, e la relativa attività di informazione alla popolazione";

- dal comma 5 dell'articolo 12 del Codice, che recita *"5. Il Sindaco, ... per finalità di protezione civile è responsabile, altresì: c) del coordinamento delle attività di assistenza alla popolazione colpita nel proprio territorio a cura del Comune, che provvede ai primi interventi necessari e dà attuazione a quanto previsto dalla pianificazione di protezione civile, ..."*.

Orbene, in relazione ad emergenze di tipo A¹³, le amministrazioni comunali avvedute, hanno sicuramente previsto un sistema di "assistenza alla popolazione", connotato da non trascurabili costi finanziari, volto a fare in modo che, per un ragionevole numero di giorni (salvo che non si evolva lo scenario in maniera tale da determinare la riclassificazione dell'elemento emergenziale nel solco di una gestione regionale o nazionale) le persone colpite dall'evento, possano ristabilirsi fisicamente e psicologicamente, in attesa dell'auspicabile rientro delle rispettive abitazioni.

Nessuna norma o direttiva¹⁴ è sufficientemente

dettagliata da indicare, qualità, durata e caratteristiche dell'assistenza alla popolazione in parola, atteso che, anche chi compone la direttiva non può determinare un volume di spesa che non viene sostenuto con risorse esterne rispetto agli esangui bilanci locali.

Nel momento in cui, per contingenze finanziarie o contabili, l'Ente Locale non disponga delle risorse utili, ad esempio, all'alloggiamento alberghiero delle persone in parola, deve soccorrere l'approccio sopra suggerito; vale a dire **"decisione giuridica animata dall'obiettivo del risultato sostenibile"**.

In altri termini, la carenza di risorse economiche non può essere fronteggiata con la semplice rinuncia alla "funzione di assistenza alla popolazione", ma deve determinare la riorganizzazione del modello operativo di risposta all'emergenza su binari di economicità coerenti con la salvaguardia della salute e della dignità delle persone colpite dall'evento emergenziale.

Con altre parole ancora: quando non ci sono le risorse per pagare l'ospitalità alberghiera (con annesso vitto), la protezione civile si organizza, allestendo strutture pubbliche o private, con idonei generi lettereschi e garantendo comunque, oltre all'assistenza sanitaria, sociale e psicologica, anche la semplice ma indispensabile, assistenza alloggiativa, sebbene con connotazioni sostanzialmente spartane.

Nel corso dell'esemplificazione fornita per rendere una rappresentazione immediata di come, scelte empiriche e di buon senso possano essere collegate ai valori giuridici dell'amministrazione di risultato sostenibile, abbiamo richiamato il sostantivo "direttiva".

La **direttiva** è uno strumento tipico del codice, disciplinato dall'articolo 15, a mente del quale,

13. Art. 7, comma 1, lett. a) *"emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria"*.

14. Invero, la direttiva del 30 aprile 2021, recante "Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali" (Pubblicata nella Gazz. Uff. 6 luglio 2021, n. 160), argomenta, nel suo allegato tecnico, in più punti dell'assistenza alla popolazione (come richiesto dal comma 4 bis dell'articolo 18 del codice). Tuttavia la direttiva si limita a specificare che "Anche a livello comunale, altre strutture in grado di garantire una rapida sistemazione sono quelle ricettive che è opportuno siano censite nel periodo ordinario. In fase di pianificazione è utile la stipula di convenzioni con i gestori di dette strutture, per un pronto utilizzo in caso di emergenza" (cfr.: centri di assistenza della popolazione per l'alloggio della popolazione in strutture ricettive); inoltre, oltre a rievocare la stessa funzione del COC, la direttiva ricorda che la pianificazione comunale deve anche provvedere all'organizzazione degli

interventi di assistenza sociale e le attività di assistenza alla popolazione con fragilità sociale, disabilità e la tutela dei minori (che sono da definire, in maniera coordinata con i servizi sociali comunali, i Servizi sanitari territoriali e le associazioni di categoria delle persone con disabilità, con il supporto della Regione, in raccordo con la pianificazione sanitaria di livello Regionale).

ferme restando le competenze e le attribuzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri assicurano, sul piano tecnico, l'indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori, per l'esercizio della funzione e lo svolgimento delle attività di protezione civile e sono adottate su proposta del Capo Dipartimento della protezione civile e previa intesa da sancire, ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in sede di Conferenza unificata ovvero di Conferenza Stato-Regioni in ragione delle competenze interessate dalle disposizioni ivi contenute. Su specifiche materie, per la predisposizione delle proposte di direttiva di cui al presente comma, il Dipartimento della protezione civile può promuovere confronti in sede tecnica con le rappresentanze delle componenti del Servizio nazionale. Le direttive possono recare, in allegato, procedure operative riferite agli specifici ambiti disciplinati e sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Accanto al potere di direttiva, il Capo del Dipartimento della protezione civile, nell'ambito dei limiti e delle finalità eventualmente previsti da queste, può adottare **indicazioni operative** finalizzate all'attuazione di specifiche disposizioni in esse contenute da parte del Servizio nazionale, consultando preventivamente le componenti e strutture operative nazionali interessate.

Direttive e indicazioni operative, costituiscono quindi, nel solco della "legalità" del sistema protezione civile, quegli atti di alta amministrazione che potremmo (sacrificando qui gli approfondimenti sul tema della qualificazione giuridica delle stesse) riaggregare all'articolo 1 della legge sul procedimento amministrativo in guisa di *"altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti"*.

Per altra via descrittiva, rammentato che legalità è il fine sostanziale preconstituito dalla legge e che efficacia ed economicità sono criteri, le modalità di esercizio dell'azione sono così cir-

coscritte: *"L'attività amministrativa <si svolge> secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti..."*.

Concludendo, potremmo quindi affermare che la migliore "decisione giuridica" per gli operatori di protezione civile è quella che matura attraverso un processo logico che – sempre aspirando al risultato efficace – si muova nel pieno rispetto delle modalità di esercizio della funzione; modalità definite oltre che dalla legge, anche dalle direttive e dalle indicazioni operative. Con ciò sempre ponendo la ricerca del risultato in equilibrio con la sostenibilità (economica e sociale) per tutti quegli spazi di discrezionalità che restano insopprimibili, in tempo di pace, ed in contesti emergenziali.

Il percorso proposto, votato alla razionalizzazione giuridica dell'agire fluido (con la piena percezione della difficoltà dell'operazione, determinata dalla rigidità degli schemi procedurali), riflettuto alla luce delle massime della Suprema Corte, pare mostrare una riconoscibile razionalità logica, al punto da poter essere addirittura assimilabile ad alcune manifestazioni proverbiali popolari espressive del comune buon senso.

Ovviamente, la pretesa di avere direttive dettagliate è deviante; l'idea stessa della "direttiva vincolante" smentirebbe la stessa natura degli atti di alta amministrazione – gravitanti sul confine degli atti normativi, ma pur sempre intrinsecamente amministrativi – che devono caratterizzarsi per la loro attitudine collaborativa verso il conseguimento del giusto risultato amministrativo, piuttosto che impositiva di una soluzione calata dall'alto.

Inoltre la stessa pretesa della direttiva vincolante costituirebbe la decapitazione o l'eccessiva compressione della discrezionalità amministrativa che, lungi dall'essere un male, è la più pura essenza del decidere al meglio, per la cura dell'interesse pubblico, con il minor sacrificio possibile per gli interessi privati coinvolti.

Sicuramente resta lecito attendersi una valorizzazione giuridica più elevata delle "indicazio-

ni operative", che potrebbero diventare la linea guida del "minimo esigibile" da ciascuna porzione del sistema, in stretta correlazione ai diversi stati di allertamento per ciascun tipo di rischio; si tratta dei contenuti concreti che – per ciascun rischio – definiscono obblighi di protezione, obblighi di autoprotezione, linee guida di azioni e metodologie validate idonee a fungere da riferimento per chi valuta, per chi decide, ma anche per chi giudica.

Un "minimo esigibile", capace anche di proteggere (e ce ne è grande bisogno) i componenti delle strutture tecniche di protezione civile di livello comunale, dalla trascuratezza con cui, non infrequentemente, la politica locale tratta i temi della prevenzione e quelli dell'organizzazione della macchina di gestione e superamento delle emergenze.

Ovviamente, alla base della richiesta di direttri-

ve precise, dettagliate, stringenti, c'è la paura (comprensibile perché reale e vivificata quotidianamente) del processo e la rappresentazione chiarissima della propensione del funzionario pubblico (onorario o di carriera che sia) a porre le sue azioni in chiave difensiva, con continue richieste di manleva che – sebbene mal si addicano ad una sana gestione degli affari pubblici – sono una sorta di regola non scritta nella pubblica amministrazione contemporanea.

Tuttavia, c'è da augurarsi che – fin tanto che non pervengano mutamenti normativi – la magistratura inquirente: si ponga il problema della sostenibilità nell'azzardare la qualificazione dei fatti in ipotesi di reato; osservi i comportamenti alla luce delle dinamiche procedurali; consideri la discrezionalità delle scelte non con sospetto, ma con immedesimazione nel ruolo del decisore.

PROSPETTIVE EVOLUTIVE - *DE IURE CONDENDO* - DELLA RESPONSABILITÀ IN PROTEZIONE CIVILE

Gli operatori del sistema di protezione civile – se non tutti, almeno quelli che hanno, per la carica, significativi livelli di responsabilità – vivono la quotidiana sensazione che, ogni giorno passato senza essere stato coinvolto in un procedimento penale, sia meritevole di celebrazione, tanto è pressante la sensazione di esposizione al rischio del processo.

Il rischio in parola ha matrici estremamente diversificate che vanno: dall'incapacità reale di attendere al proprio ruolo, all'incapacità della struttura di tradurre in azioni efficaci le direttive diramate; dalla insufficiente valutazione di rischi territoriali, alla semplicistica ascrizione alla protezione civile delle conseguenze di attiviche ed antichissime manifestazioni di malgoverno.

Si ha paura quando piove e quando c'è clima secco; si ha paura quando c'è la neve e quando fa troppo caldo; si ha paura quando passano le merci pericolose e quando si affollano le piazze, anche solo per assistere alla befana che scende dal campanile.

Si ha paura, in buona sostanza, per la consapevolezza che, qualunque sforzo si possa fare per concentrarsi sulla prevenzione e mitigazione dei piccoli e grandi disastri, può arrivare un giudice che dica: *"c'era vento di burrasca e bisognava ordinare ed impedire ai cittadini di uscire di ca-*

sa, per evitare che il danno a quella persona venisse cagionato".

Una paura del genere si riflette – ovviamente – anche per gli attori dei livelli concentrici più elevati (secondo lo schema della sussidiarietà) del sistema, ora accusati della fallibilità dei sistemi previsionali, ora accusati di metodologie comunicative inadeguate o insufficienti, ancora posti sul banco degli imputati per la discutibilità delle assunzioni scientifiche.

Non restare paralizzati dalla paura è un'impresa che riesce a chi – con una non ben quantificabile dose di incoscienza – riesce a mettere l'ansia sotto controllo e si pone l'obiettivo di migliorare il sistema in maniera da renderlo più funzionale ed adeguato al bisogno, piuttosto che quello di elaborare contromisure defensionali, consistenti nel semplice tentativo di annacquare la propria dose di responsabilità, socializzandola o tentando di trasferirla ad altri.

Questo è il contesto reale.

A questo contesto non si sfugge con l'ambizione o la speranza dell'intervento salvifico del Legislatore che sopraggiunga per deresponsabilizzare le strutture di protezione civile ed i suoi operatori.

La responsabilità colpevole è un assioma del nostro Ordinamento e nessuno può lecitamente pretendere o sperare di andare esente, se non

altro, dall'accertamento di essa, al verificarsi di determinati eventi.

La pretesa è, tuttavia, quella della maggiore condivisione delle regole tra chi "valuta, chi decide e chi giudica", auspicabilmente in una rivalutazione delle prospettive retributive della responsabilità che smarriscano come loro punto di partenza la struttura colpevolistica dell'illecito penale. Si tratta di ricercare un nuovo paradigma della "distribuzione degli oneri", che riesca: per un verso a puntualizzare i parametri oggettivi "del minimo esigibile dal sistema e dai suoi operatori"; per un altro verso ad acclarare che la vittima può essere indagata per non aver rispettato le comuni regole di buon senso che qui chiamiamo "di autoprotezione"; per altro verso ancora di legittimare il ristoro del danno per le vittime, in chiave indennitaria, quando manchino colpevoli concretamente riconoscibili, da una parte (autori immediati, mediati o per posizione di garanzia) o dall'altra (le vittime). In attesa di una presa di posizione legislativa che forse non arriverà mai, con il capitolo che ha preceduto queste conclusioni, abbiamo tentato di organizzare la "decisione amministrativa di protezione civile" nei principi del procedimento, con la speranza che il giudice (specie l'inquirente) provi ad immedesimarsi nell'agente-modello, avendo contezza della dinamica valutativa ottimale tra "efficacia ed economicità", quale parametro della condotta effettivamente esigibile alla luce della sostenibilità delle scelte. Tuttavia, a valle dell'ambizione di trasferire nella legittimazione procedimentale, la decodifica del "buon fare in protezione civile", occorre ragionare – anche per mere ipotesi – su quali possano essere le auspicabili evoluzioni ordinamentali, ricondurre il rischio per il sistema e per l'operatore, nell'alveo dell'accettabilità.

LE IPOTESI

I. UN PERCORSO LOGICO PER LA COSTRUZIONE DI UN'ESIMENTE SPECIFICA

La lettura delle sentenze pronunciate dalla Su-

prema Corte – specie quelle degli anni 2019 e 2020 – ci ha consentito di apprezzare come – a livello di massima giurisdizione – si riesca a ricondurre entro i parametri della ragionevolezza la responsabilità dell'agente modello di protezione civile.

Partendo da alcuni di quegli assunti giurisprudenziali, si potrebbe considerare la possibilità che una norma primaria (magari inserita nel codice penale o nel codice della protezione civile) valorizzi, **come esimente specifica, la corretta applicazione di un metodo validato per le azioni di "valutazione, decisione e gestione"**, quanto meno per alcune delle attività che fanno capo alla funzione protezione civile.

Il punto di partenza di un simile ragionamento muove dalle ipotesi di costruzione dell'esimente in parola.

Volendo reperire indicatori di riferimento nella legislazione vigente, ci soccorre la previsione del comma 2 dell'articolo 590-sexies¹ del codi-

1. Responsabilità colposa per morte o lesioni personali in ambito sanitario.

La l. 8.3.2017, n. 24 recante "Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie" ha introdotto nel codice penale l'articolo in commento, intervenendo altresì sull'intera disciplina, civile e penale, della responsabilità colposa nell'attività medico-chirurgica. Per quanto attiene ai profili di rilevanza penale, l'art. 6 della legge ha introdotto nel codice penale il nuovo art. 590-sexies e, al contempo, ha abrogato l'art. 3, co. 1, d.l. 13.9.2012, n. 158, convertito in l. 8.11.2012, n. 189, che escludeva la responsabilità per colpa lieve dell'esercente la professione sanitaria che, nello svolgimento della propria attività, si attenesse a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica, fermo restando l'obbligo di risarcimento civilistico ex art. 2043 c.c. (sull'introduzione di tale legge e sulla giurisprudenza pronunciatasi in materia cfr. sub art. 589). La scelta legislativa è stata, dunque, innanzitutto, nel senso di escludere rilevanza alla distinzione tra colpa lieve e colpa grave nell'ambito della responsabilità professionale del medico, introdotta con la legge c.d. Balduzzi del 2012, con conseguente attuale rilevanza penale, alle condizioni fissate all'art. 590-sexies, anche delle condotte del sanitario contrassegnate da una soltanto colpa lieve, per le quali l'art. 3, co. 1, d.l. 13.9.2012, n. 158 aveva escluso, invece, la rilevanza penale.

ce penale, a mente del quale: *"qualora l'evento si sia verificato a causa di imperizia, la punibilità è esclusa quando sono rispettate le raccomandazioni previste dalle linee guida come definite e pubblicate ai sensi di legge ovvero, in mancanza di queste, le buone pratiche clinico-assistenziali, sempre che le raccomandazioni previste dalle predette linee guida risultino adeguate alle specificità del caso concreto"*.

Detta norma, operante in relazione ai soli reati di cui agli articoli 589 e 590 c.p., sta progressivamente assestandosi nell'Ordinamento non senza critiche; tuttavia – senza entrare nei meandri delle problematiche correlate alla materia cui essa afferisce, possiamo trarre dalla stessa una metodologia di perimetrazione dell'imperizia, dell'imprudenza e della negligenza per gli operatori del sistema di protezione civile, quando – con parallela modifica normativa – possano valorizzarsi le "direttive e le indicazioni operative" di cui all'articolo 15 del Codice² affinché esse individuino le connotazioni minimali della diligenza, della prudenza e della perizia, in relazione a ciascun rischio, anche valorizzando la sequenza "allerta- criticità – scenario di eventi – effetti e danni".

Posto che questo è un mero abbozzo e ferma la capacità valutativa del giudice ed il suo libero convincimento, l'operazione normativa potrebbe svilupparsi – almeno quanto alla responsabilità penale – sui seguenti piani:

- 1) la costruzione strutturale dell'esimente;
- 2) la definizione dell'ambito di operatività dell'esimente, rispetto alla platea dei reati esistenti;
- 3) l'attribuzione del rango di matrice concreta delle precondizioni dell'esimente alle "direttive ed alle indicazioni operative".

Quanto al punto 1) l'esimente in parola potrebbe essere (qui si azzarda) così abbozzata: *"... la responsabilità a titolo di colpa, per negligenza, imprudenza o imperizia, è esclusa per l'operatore del sistema protezione civile quando nelle attività di valutazione, decisione e gestione, si sia attenuto alle ..."*.

Quanto al punto 2) – vale a dire all'ambito di operatività dell'esimente – essa potrebbe essere ragguagliata, non solo agli articoli 589 e 590 c.p., ma anche ai delitti colposi di danno² e di pericolo³; proseguendo nella costruzione di questa ipotetica norma, essa potrebbe strutturarsi, alla luce del catalogo ipotizzato, in questi termini: *"Nei casi previsti dagli articoli 449, 450, 589 e 590 del codice penale, la responsabilità a titolo di colpa, per negligenza, imprudenza o imperizia, è esclusa per l'operatore del sistema pro-*

2. Art. 449 c.p. delitti colposi di danno: "Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste nel secondo comma dell'articolo 423-bis cagiona per colpa un incendio, o un altro disastro preveduto dal capo primo di questo titolo, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. La pena è raddoppiata se si tratta di disastro ferroviario o di naufragio o di sommersione di una nave adibita a trasporto di persone o di caduta di un aeromobile adibito a trasporto di persone. Il catalogo delle norme a cui si riferirebbe l'esimente sarebbe, quanto a questo capo, così composto: art. 422 – Strage; art. 423 – Incendio; art. 423-bis – Incendio boschivo (ad eccezione del comma 2); art. 424 – Danneggiamento seguito da incendio; art. 426 – Inondazione, frana o valanga; art. 427 – Danneggiamento seguito da inondazione, frana o valanga; art. 428 – Naufragio, sommersione o disastro aviatorio; art. 429 – Danneggiamento seguito da naufragio; art. 430 – Disastro ferroviario; art. 431 – Pericolo di disastro ferroviario causato da danneggiamento; art. 432 – Attentati alla sicurezza dei trasporti; art. 433 – Attentati alla sicurezza degli impianti di energia elettrica e del gas, ovvero delle pubbliche comunicazioni; art. 433-bis – Attentato alla sicurezza delle installazioni nucleari; art. 434 – Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi; art. 434-bis – Invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica; art. 435 – Fabbricazione o detenzione di materie esplodenti; art. 436 – Sottrazione, occultamento o guasto di apparecchi a pubblica difesa da infortuni; art. 437 – Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro.

3. Art. 450 c.p., delitti colposi di pericolo: "Chiunque, con la propria azione od omissione colposa, fa sorgere o persistere il pericolo di un disastro ferroviario, di un'inondazione, di un naufragio, o della sommersione di una nave o di un altro edificio natante, è punito con la reclusione fino a due anni. La reclusione non è inferiore a un anno se il colpevole ha trasgredito ad una particolare ingiunzione dell'Autorità diretta alla rimozione del pericolo.

tezione civile quando nelle attività di valutazione, decisione e gestione, si sia attenuto alle...". Quanto al punto 3) – vale a dire rispetto alla individuazione dei provvedimenti capaci da fungere da "spettro valutativo dell'obiettivo comportamento corretto dell'agente medio" – andrebbe valorizzato (previa sua revisione) il contenuto dell'articolo 15 del codice. In altri termini, appare ragionevole che resti immune da responsabilità colui il quale (essendo operatore del sistema protezione civile) abbia prestata completa adesione *"alle direttive ed alle indicazioni operative di cui all'articolo 15 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018"*. Ovviamente, per non incorrere in censure di illegittimità costituzionale, la norma dovrebbe prevedere una clausola (parallela a quella contenuta nell'articolo 590-sexies del codice penale) che riporti sempre in primo piano il libero convincimento del giudice. Da qui, la possibilità di arricchire la previsione con la seguente locuzione: *"sempre che le direttive e le indicazioni operative risultino adeguate alle specificità del caso concreto"*.

La formulazione definitiva della norma qui ipotizzata potrebbe essere quindi la seguente:

"Nei casi previsti dagli articoli 449, 450, 589 e 590 del codice penale, la responsabilità a titolo di colpa, per negligenza, imprudenza o imperizia, è esclusa, per l'operatore del sistema protezione civile, quando nelle attività di valutazione, decisione e gestione, questi si sia attenuto alle direttive ed alle indicazioni operative di cui all'articolo 15 del decreto legislativo n.1 del 2 gennaio 2018, sempre che le direttive e le indicazioni operative risultino adeguate alle specificità del caso concreto".

Una simile norma – che non pare avere i tratti dell'eccessiva salvificità – richiederebbe – contemporaneamente e chirurgicamente – la modifica dell'articolo 15 del codice, al fine di rendere "direttive e indicazioni operative", coerenti con il fine di costruire – per ciascun tipo di rischio – i singoli "manuali di buone prassi", in violazione delle quali – fermo il tema del caso

concreto – al verificarsi dell'evento, la colpa andrà verificata sulla base dei criteri ordinari.

Non ci si sofferma oltre nel rappresentare che un simile modello di valorizzazione delle "direttive e indicazioni operative" rischia di generare un *boomerang* interpretativo capace di riorientare la violazione delle stesse come fondamento della colpa specifica⁴. Tuttavia, per le finalità del presente lavoro, la precisa definizione dei contenuti legalmente rilevanti di "direttive e indicazioni operative" resta a valle della tematica dell'esimente, sebbene la condizioni in maniera significativa. In tal senso ci si limita a rappresentare che le "direttive ed indicazioni operative" in parola dovrebbero tener conto della "sostenibilità concreta ed effettiva degli obblighi" e dovrebbero valorizzare il percorso procedimentale della "decisione giuridica", nei termini proposti in conclusione del precedente capitolo⁵.

Infine, ipotizzando la collocazione sistematica dell'esimente, non appare peregrino immaginare la sua allocazione nel Codice della protezione civile, invece che nel codice penale; ciò al fine di privilegiare l'unità sistematica della materia che, diversamente, rischierebbe di restare danneggiata.

II. UNA PROPOSTA PER VALORIZZARE L'AUTOPROTEZIONE NELLA DIALETTICA "RESPONSABILITÀ – AUTORESPONSABILITÀ"

Alla luce delle riflessioni poste nei capitoli 3 e 4, si impone, a parere di chi scrive, la necessità di

4. Le obiezioni giuridiche ad una simile ipotesi di intervento normativo sono considerevoli e la loro introduzione distorcerebbe la finalità del presente lavoro.

5. *La migliore legalità "decisione giuridica" per gli operatori di protezione civile è quella che matura attraverso un processo logico che – sempre aspirando al risultato efficace – si muova nel pieno rispetto delle modalità di esercizio della funzione; modalità definite oltre che dalla legge, anche dalle direttive e dalle indicazioni operative. Con ciò sempre ponendo la ricerca del risultato in equilibrio con la sostenibilità (economica e sociale) per tutti quegli spazi di discrezionalità che restano insopprimibili, in tempo di pace, ed in contesti emergenziali.*

formalizzare un bilanciamento tra responsabilità pubblica e autoresponsabilità.

Con riguardo agli eventi di protezione civile, come già accade, ad esempio in materia di omicidio stradale, va formalizzato l'aspetto dell'autoresponsabilità oltre la mera dialettica della responsabilità risarcitoria civilistica.

In tal senso, anche nel caso in cui non abbia operato l'esimente di cui si è argomentato al precedente capo A, il giudice deve essere in condizione di verificare se ci siano state violazione dei doveri di autoprotezione, suscettibili di essere assunte come parametro di riduzione degli effetti della colpa degli operatori del sistema di protezione civile o di sua esclusione.

Se l'esclusione resta collegata all'interruzione del nesso di causalità, la riduzione della responsabilità, penale o civile che sia, può essere collegata ad una norma che imponga al cittadino di non esporsi ai rischi quando, ad esempio, le condizioni meteorologiche, suggeriscano l'applicazione di misure di autoprotezione allignanti nella comune esperienza.

Anche il cittadino deve avere una diligenza media a cui ispirare la sua condotta; la violazione di questa diligenza media deve essere scontata dalla vittima, perché non si disperda il valore dell'autoresponsabilità nella società del rischio. Il tema è complesso; su esso si affolla la questione del dovere di informazione e formazione del cittadino alla cultura di protezione civile. Tuttavia nemmeno è pensabile che la costruzione di una norma che esalti il dovere di autoprotezione debba attendere il completamento di cicli formativi ed informativi da parte del settore pubblico.

Il cittadino comune è in grado di informarsi autonomamente su ciò che è logico e corretto fare, rispetto a ciò che è illogico e pericoloso compiere; questa distinzione va valorizzata.

Sebbene questo tema possa apparire politicamente scomodo, non è pensabile che il cittadino venga deresponsabilizzato totalmente al cospetto di un apparato pubblico che, pur volendo, non è in grado di rimediare a tutte le possi-

bili derive dannose di comportamento irresponsabile dei consociati. Da qui l'ipotesi di una norma che preveda – a valle della ricostruzione, nel Codice di protezione civile di una norma specifica che ponga l'autoprotezione come dovere per il cittadini – una sorta di "sanzione atipica ed indiretta" per il danneggiato:

"La violazione dei doveri di autoprotezione, sanciti al comma ____ dell'articolo ____, determina la riduzione alla metà della pena per gli operatori del sistema protezione civile per i quali sia stata riconosciuta sussistente la responsabilità colposa, in relazione alla valutazione del caso concreto che abbia esclusa l'esimente di cui all'articolo ____; in ogni caso il giudice rileva la violazione dei doveri di autoprotezione agli effetti degli articoli 1227 e 2056 c.c."

III. UNA PROSPETTIVA PER LA GENERALIZZAZIONE DI MISURE INDENNITARIE QUANDO LA COLPA NON SIA INDIVIDUABILE

La costruzione di una prospettiva indennitaria sul terreno civilistico, quando manchi il colpevole autore del fatto illecito è probabilmente il punto più avanzato dell'evoluzione ordinamentale che qui si immagina.

Occorre sviluppare una seria riflessione sulla necessità che – non dissimilmente da altre vicende particolari – l'ideale solidaristico delle dinamiche risarcitorie – quando correlate ad eventi di protezione civile – possa approdare su un terreno indennitario.

È dimostrato che, quando l'azione risarcitoria sia destinata a fallire per indisponibilità giuridica (es. premorienza, inesistenza di patrimoni, ecc.) dei colpevoli diretti, il danneggiato si arrampichi alla ricerca della responsabilità omisiva dell'Ente pubblico che avrebbe dovuto "vigilare, impedire, proteggere".

L'affidamento sul patrimonio pubblico e sulla sua solvibilità è la matrice principale delle azioni intentate – anche quelle perseguite in sede penale – in relazione ai danni (patrimoniali e non patrimoniali) conseguenti ad eventi emergenziali o catastrofici.

Gli Enti Pubblici, a torto o a ragione, oggi competono tra loro per far scivolare sul patrimonio dell'altro l'onere risarcitorio, proprio in ragione della finitudine e scarsità delle risorse economiche di cui si è trattato nel capitolo 7 a proposito della sostenibilità.

Da qui, occorre pensare ad un intervento normativo che – anche fuori dai ristori conseguenti alla dichiarazione dello stato di calamità – ponga – a valle della infruttuosa ricerca dei responsabili che abbiano, con colpevolezza coerente con le previsioni ontologiche del codice civile del 1865 (art. 1115), la vera responsabilità del fatto – un sistema di riconoscimento indennitario di tipo riparatorio.

Un sistema riparatorio che prescinda dalla colpa; anzi che muova dalla circostanza che non la Pubblica Amministrazione, né il danneggiato abbiano avuto alcuna colpa nella causazione dell'evento.

Un sistema riparatorio, alternativo alla scelta di innescare azioni risarcitorie contro gli Enti del Sistema protezione civile e non recuperabile a valle dell'infruttuoso esperimento delle azioni in tal senso prodotte.

Simili esperienze, nel nostro ordinamento le rinveniamo nella (discussa e discutibile) norma di disciplina della responsabilità civile dei magistrati, ma anche nelle previsioni della legge 7 luglio 2016, n. 122.

L'articolo 11 di tale legge, rubricata alla voce *"Diritto all'indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti, in attuazione della direttiva 2004/80/CE. Procedura di infrazione 2011/4147"*, chiarisce come, debba essere riconosciuto il diritto all'indennizzo⁶ a carico dello Stato alla vittima (in caso di morte di questa, ai coniugi⁷ superstiti ed ai figli o in loro mancanza

ai genitori; in mancanza dei genitori, ai fratelli e alle sorelle conviventi e a carico al momento della commissione del delitto) di alcuni particolari reati a matrice dolosa.

Sulla falsariga di tale norma, non dovrebbe essere irragionevole ipotizzare – all'interno del Codice di protezione civile – la strutturazione di una norma, intitolata *"Indennizzo per le vittime di eventi calamitosi"* che reciti:

"Fatte salve le previsioni delle specifiche disposizioni che eventualmente abbiamo dichiarato lo stato di calamità per il caso di specie, è riconosciuto il diritto all'indennizzo a carico dello Stato alla vittima – in caso di morte di questa, al coniuge o convivente superstite ed ai figli; in loro mancanza ai genitori; in loro mancanza ai fratelli e alle sorelle conviventi e a carico al momento dell'evento – di eventi calamitosi conclamati come conseguenza delle emergenze di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1, dell'articolo 7, per il caso di morte o lesione personale. Il diritto all'indennizzo è escluso, quando il ristoro sia stato riconosciuto in base a contratti assicurativi e quando sia stata promossa azione risarcitoria nei confronti degli enti pubblici facenti parte del Sistema di protezione civile. La relativa istanza può essere presentata solo in presenza di uno specifico atto di rinuncia alle predette azioni e di attestazione di inesistenza di altre forme di rimborso o ristoro dei danni patiti. Il riconoscimento dell'indennizzo presuppone la mancanza di colpevolezza per la vittima dell'evento calamitoso e per gli operatori del sistema di protezione civile ed esso viene posto a carico del Fondo di cui all'articolo _____. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri,

6. Con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati gli importi dell'indennizzo, comunque nei limiti delle disponibilità di uno specifico Fondo.

7. Al coniuge è equiparata la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso. In mancanza del coniuge,

allo stesso è equiparato il convivente di fatto che ha avuto prole dalla vittima o che ha convissuto con questa nei tre anni precedenti alla data di commissione del delitto. Ai fini dell'accertamento della qualità di convivente di fatto e della durata della convivenza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 36 e 37, della legge 20 maggio 2016, n. 76. Nel caso di concorso di aventi diritto, l'indennizzo è ripartito secondo le quote previste dalle disposizioni del libro secondo, titolo II, del codice civile.

sono determinati gli importi dell'indennizzo, comunque nei limiti delle disponibilità del fondo di cui all'articolo _____".

La struttura dell'ipotesi sopra tratteggiata resta assolutamente grezza e meritevole di maggiore e meglio organizzata articolazione testuale.

Essa dovrebbe assolvere alla finalità di ridurre il contenzioso risarcitorio nei confronti delle Amministrazioni facenti parte del sistema, oggi coinvolte in un coacervo di liti civilistiche volte a sospingere sul bilancio di una o dell'altra

Amministrazione, il costo del risarcimento del danno.

La prospettiva indennitaria, se seria nella sua entità (qui c'è il tema delle risorse disponibili), se celere nella sua erogazione (qui c'è il tema della agilità del sistema di ammissibilità, computo ed erogazione), potrebbe indurre le persone offese alla rinuncia dei proponimenti di agire in via risarcitoria.

I vantaggi potrebbero essere quindi, multilaterali ed idonei a realizzare il fine della pacificazione del sistema.

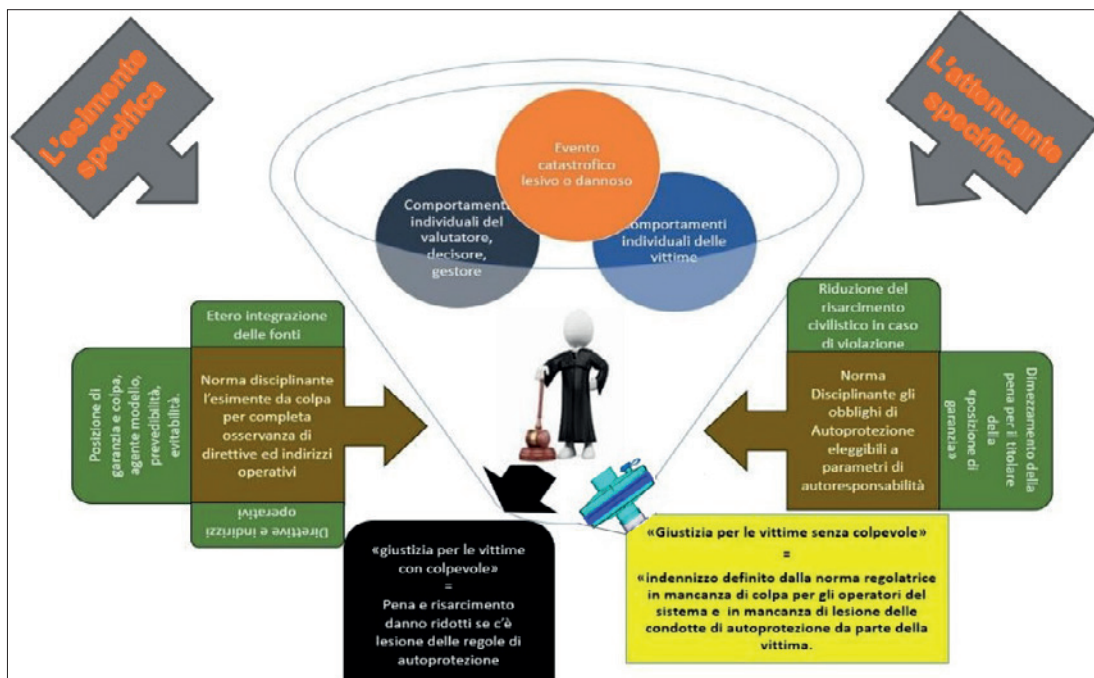
SCHEMA SINOTTICO DELLA PROPOSTA EMENDATIVA AL CODICE DELLA PROTEZIONE CIVILE

1) Nei casi previsti dagli articoli 449, 450, 589 e 590 del codice penale, la responsabilità a titolo di colpa, per negligenza, imprudenza o imperizia, è esclusa, per l'operatore del sistema protezione civile, quando nelle attività di valutazione, decisione e gestione, questi si sia attenuto alle direttive ed alle indicazioni operative di cui all'articolo 15 del decreto legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018, sempre che le direttive e le indicazioni operative risultino adeguate alle specificità del caso concreto.

2) La violazione dei doveri di autoprotezione, sanciti al comma ____ dell'articolo ____, determina la riduzione alla metà della pena per gli operatori del sistema protezione civile per i quali sia stata riconosciuta sussistente la responsabilità colposa, in relazione alla valutazione del caso concreto che abbia esclusa l'esimente di cui all'articolo ____; in ogni caso il giudice rileva la violazione dei doveri di autoprotezione agli effetti degli articoli 1227 e 2056 codice civile.

3) Fatte salve le previsioni delle specifiche disposizioni che eventualmente abbiamo dichiarato lo stato di calamità per il caso di specie, è riconosciuto il diritto all'indennizzo a carico dello Stato alla vittima – in caso di morte

di questa, al coniuge o convivente superstite ed ai figli; in loro mancanza ai genitori; in loro mancanza ai fratelli e alle sorelle conviventi e a carico al momento dell'evento – di eventi calamitosi conclamati come conseguenza delle emergenze di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1, dell'articolo 7, per il caso di morte o lesione personale. Il diritto all'indennizzo è escluso, quando il ristoro sia stato riconosciuto in base a contratti assicurativi e quando sia stata promossa azione risarcitoria nei confronti degli enti pubblici facenti parte del Sistema di protezione civile. La relativa istanza può essere presentata solo in presenza di uno specifico atto di rinuncia alle predette azioni e di attestazione di inesistenza di altre forme di rimborso o ristoro dei danni patiti. Il riconoscimento dell'indennizzo presuppone la mancanza di colpevolezza per la vittima dell'evento calamitoso e per gli operatori del sistema di protezione civile ed esso viene posto a carico del Fondo di cui all'articolo _____. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono determinati gli importi dell'indennizzo, comunque nei limiti delle disponibilità del fondo di cui all'articolo _____".



BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- AA.VV., *"Protezione civile e responsabilità nella società del rischio – Chi valuta, chi decide, chi giudica"*. Atti dell'incontro di studio. Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011. A cura di: Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA.
- AA.VV., *"La Protezione civile nella società del rischio. La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità"*. Atti dell'incontro di studio. Milano, Palazzo di Giustizia, 30 novembre 2013. A cura di: Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA.
- AA.VV., *"La Protezione civile nella società del rischio. La responsabilità penale nell'ambito dell'attività di protezione civile"*. Atti dell'incontro di studio. Roma, Sala Conferenze del Palazzo dei Marescialli 14 luglio 2016. A cura di: Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA.
- AA.VV., *"La Protezione civile nella società del rischio. La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa"*. Anno 2016. A cura di: Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA.
- AA.VV., *"La protezione civile nella società del rischio. Scienza, consapevolezza e comportamenti nella società dei rischi"*. Atti dell'incontro di studio. Savona, Campus universitario, 17 ottobre 2017. A cura di: Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA.
- AA.VV., *"La protezione civile nella società del rischio. Scienza, consapevolezza e comportamenti nella società dei rischi"*. Atti dell'incontro di studio. Savona, Campus universitario, 17 ottobre 2017. A cura di: Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA.
- AA.VV., *"La Protezione civile nella società del rischio. Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poteri ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori"*. Anno 2019. A cura di: Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA.
- AA.VV., *"La Protezione civile nella società del rischio. Comunicazione del rischio, sicurezza dei cittadini e responsabilità penale. Ambizioni, limiti e prospettive"*. Anno 2022. A cura di: Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA.
- U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma 2013.
- E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2005.
- E. CASETTA, Enc. Giur. Voce *"responsabilità civile della Pubblica Amministrazione"*, Volume XXVI.
- G. CIVELLO: *"autoresponsabilità"*, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, Nona appendice di aggiornamento, Torino, 2016.
- L. CORSARO, Enc. Giur. Voce *"Responsabilità Civile"*, Volume XXVI.
- N. DI PRISCO, *Concorso di colpa e responsabilità civile*, Napoli, 1973.
- L. FERRARIS – M. ALTAMURA (Fondazione CIMA) relazione dal titolo: *"attività di protezione civile e responsabilità penale"* (atti convegno ANCI Bergamo, 22 novembre 2022, in corso di pubblicazione).

- G. FIANDACA, *Il reato commissivo mediante omissione*, Milano, 1979.
- M.A. FODDAI, *Sulle tracce della responsabilità. Idee e norme dell'agire responsabile*, Torino, 2005.
- F. GANDINI, A. MONTAGNI, *La protezione civile, profili costituzionali e amministrativi, riflessi penali*, Giuffrè, Milano, 2007.
- M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993.
- F. GIUNTA, *La posizione di garanzia nel contesto della fattispecie omissiva impropria*, "Dir. Pen. e processo", 1999, 5, 620.
- F. GARRI, Enc. Giur. Voce "Responsabilità civile dei dipendenti pubblici", Volume XXVI.
- L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, Napoli 1998.
- L. IANNOTTA, *La Decisione Giuridica*, Napoli, 2005.
- V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1948.
- G. MARINI, Enc. Giur. Voce "Reato", Volume XXVI.
- G. NAPOLITANO, *Manuale di diritto amministrativo*, Macerata, 2008.
- S. PUGLIATTI, *Autoresponsabilità*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, 452 ss.
- G. RICCIO, Enc. Giur. Voce "Responsabilità Penale", Volume XXVII.
- M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, I, 2ª ed., Milano, 1995.
- F. STELLA, in CRESPI-STELLA-ZUCCALÀ, *Commentario breve al codice penale*, Padova, 1992, sub Art. 40.