

OMESSO IMPEDIMENTO DI CALAMITÀ NATURALI ?
LA PROBLEMATICAZIONE DI GARANZIA POSTA A CARICO DEI TI-
TOLARI DI FUNZIONI DI PROTEZIONE CIVILE (*)

di Alberto Gargani

(ordinario di diritto penale nell'Università di Pisa)

SOMMARIO: 1. Premessa.- 2. La ricostruzione del quadro delle posizioni di garanzia.- 3. La ripartizione di competenze e di funzioni. 3.1. Gli eventi da prevenire e da fronteggiare. 3.2. La distribuzione delle funzioni di protezione civile. 3.3. Le attività e i poteri d'intervento.- 4. La 'traduzione' penalistica dell'obbligo giuridico di agire.- 5. La riconduzione delle funzioni pubbliche di p.c. a posizioni giuridiche di 'controllo' su fonti di pericolo.- 6. Il contenuto delle posizioni di garanzia. 6.1. Omesso impedimento di eventi di pericolo comune ed aggravamento omissivo colposo delle conseguenze di evento calamitoso dovuto a cause naturali. 6.1.1. Causazione del disastro e omessa predisposizione di misure di protezione civile: una *distinctio* necessaria. 6.2. Impedimento e neutralizzazione. - 7. Le criticità legate alla successione nella posizione di garanzia.- 8. Sulla configurabilità di una posizione giuridica di garanzia a carico dei membri di organi consultivi: la Commissione Grandi Rischi e il caso del terremoto dell'Aquila- 9. Posizione di garanzia e accertamento della causalità omissiva.- 10. Considerazioni conclusive.

1.- La società contemporanea tende a considerare *rischi* quelli che prima erano visti come *pericoli*: come viene sottolineato da Luhmann, ciò che un tempo era imputato alla natura, al caso o ad altre forze incontrollabili, è adesso considerato la conseguenza di una decisione¹. Se calata nel contesto della prevenzione delle calamità naturali, tale tendenza si traduce nel crescente peso attribuito in varia guisa all'intervento umano rispetto alle conseguenze devastanti che possono derivare da predetti eventi². Il passaggio dal *pericolo* (correlato a cause naturali) al *rischio*, quale

(*) Lo scritto costituisce la rielaborazione (con l'aggiunta delle note) della relazione tenuta al convegno di studi su "Il nuovo sistema europeo di protezione civile e il suo impatto sull'ordinamento italiano: prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi naturali", svoltosi a Modena il 13.5.2013, a cura del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena-Reggio Emilia. Gli atti del predetto convegno (comprensivi del presente scritto) saranno raccolti nel volume "Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell'Unione europea e in ambito penale", a cura di M. Gestri, Milano, in corso di pubblicazione.

¹ N. Luhmann, *Soziologie des Risikos*, Berlin 1991, trad. it. *Sociologia del rischio*, Milano 1996, 4.

² V. P. Savona, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.* 2010, 355 s. (13) in riferimento (tra gli altri) a J.B. AUBY, *Le droit administratif dans la société du risque*, in *Conseil d'Etat, Rapport Public* 2005, 351.

fattore dipendente da una decisione umana che consente l'interpretazione di calamità naturali quali 'conseguenze' dell'attività umana, fonda e impone l'affermazione di responsabilità, rendendo possibile l'individuazione di uno o più 'colpevoli'³.

Se la dimensione del *rischio* coincide con l'espansione delle responsabilità private e pubbliche, nell'ottica del penalista assumono particolare interesse alcune recenti e delicate vicende giudiziarie, che hanno richiamato l'attenzione sulle forme di responsabilità penale configurabili a carico degli operatori della protezione civile⁴. In primo piano si pongono, soprattutto, i profili concernenti il nesso di causalità e il coefficiente colposo⁵, mentre relativamente 'in ombra' rimangono gli aspetti –pur interdipendenti– relativi alla responsabilità omissiva impropria.

Oggetto di questa relazione sono, per l'appunto, le ipotesi in cui ai soggetti titolari di funzioni di prevenzione civile sia contestato di non aver impedito il verificarsi del risultato offensivo previsto come elemento costitutivo da fattispecie di evento poste a tutela dell'incolumità individuale e/o collettiva. In primo piano si pone l'ampia (e per molti versi indeterminata) posizione di garanzia posta a carico delle autorità di protezione civile (p.c.), a livello centrale e periferico, che si presta ad essere utilizzata in chiave accusatoria ai fini dell'affermazione di responsabilità per omesso impedimento dell'evento di eventi lesivi (calamità naturali e i loro effetti)⁶, ritenuti prevedibili ed evitabili.

Dopo aver ricostruito l'assetto normativo della ripartizione di competenze e di attribuzioni di p.c. si metteranno a fuoco i contenuti, le caratteristiche e le criticità della corrispondente funzione di garanzia, con particolare riguardo al rapporto tra contenuto del dovere impeditivo e il cangiante livello di prevedibilità e di evitabilità dell'evento.

2.- Procedendo per ordine, si tratta, in primo luogo, di verificare l'atteggiarsi del vincolo di tutela, nonché la latitudine e i contenuti dell'obbligo giuridico di impedimento⁷.

Tenuto conto del requisito formale previsto dall'art. 40 co. 2 Cp, la ricostruzione della natura, della portata e dell'estensione delle posizioni di garanzia non può che

³ V. P. Savona, *Dal pericolo al rischio*, cit., 356.

⁴ Sulle implicazioni dei processi penali aventi ad oggetto la difettosa prevenzione delle conseguenze di eventi naturali, v. L. Pistorelli, *Relazione*, in Aa. Vv., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica*, Pisa 2013, 35 ss.

⁵ Sul punto, v. le attente osservazioni di D. Notaro, 'A ciascuno il suo': nesso di causalità (e colpa) in materia penale, tra scienza, ragione ed emozione, in *Corr. mer.* 2013, 534 ss.; sul profilo colposo, v., altresì, A. Manna, *Prevedibilità-evitabilità dell'evento o prevedibilità-evitabilità del rischio nei delitti colposi di danno?*, in www.archiviopenale.it

⁶ Nell'ambito del presente scritto saranno prese in considerazione le funzioni di prevenzione e di protezione correlate ad eventi naturali: sui profili funzionali legati a forme di emergenza di altro genere (eventi cagionati dall'uomo), v. A. Chianale, *Emergenza! Protezione civile e democrazia*, Milano 2010, 19 ss.; 83 ss.

⁷ Nel senso che la responsabilità (colposa) degli operatori della p.c. «si innesta su un posizione di garanzia oltremodo ampia», v. F. Giunta, *Relazione*, in AA. VV., *Protezione civile e responsabilità*, cit., 107, il quale sottolinea come la latitudine della posizione d'obbligo si intrecci con il contenuto del comportamento sanzionabile, fondendosi nella figura della 'culpa in omissio'.

prendere le mosse dalle molteplici disposizioni legislative extra-penali che definiscono e regolano le attività e le funzioni delle autorità di p.c., con i correlativi poteri e doveri in materia di previsione, prevenzione e di soccorso. Se il garante è tenuto ad attivarsi nell'ambito e nei limiti dei poteri e delle competenze previsti dalla legge, ai fini della delimitazione della responsabilità penale delle autorità in cui si articola il servizio di p.c., è necessario mettere a fuoco la ripartizione legislativa dei compiti e delle funzioni amministrative⁸.

Tale compito è reso particolarmente difficoltoso da un triplice ordine di fattori. Il primo, di carattere oggettivo, si lega al fatto che, a causa della sua ampiezza, quello della p.c. è un ambito per definizione 'trasversale', che si sovrappone a molte altre materie di competenza del legislatore, intersecandosi con i piani di tutela della sicurezza e dell'incolumità dei cittadini; il secondo fattore di criticità è rappresentato dalla peculiare 'complessità' dell'articolazione delle funzioni e dell'assetto del servizio nazionale di p.c.; infine, sotto il profilo teleologico, l'estensione e la natura degli interessi tutelati sono tali da rendere particolarmente problematica la determinazione dello 'spettro' di prevenzione e di impedimento.

Si tratta di profili di criticità che si aggiungono a quelli che tradizionalmente affliggono la verifica dell'esistenza (e la ricostruzione della natura e della portata) di determinate posizioni di garanzia.

3. L'assetto legislativo della materia in esame presenta caratteri di stratificazione, in continua evoluzione (non scevri da incoerenze e contraddizioni), nonché la tendenza alla sovrapposizione delle funzioni.

In estrema sintesi, da un modello –quale quello regolato dalla l. n. 996/1970-burocratico, autoritativo e centralizzato, funzionalmente circoscritto alle attività di soccorso e di superamento dell'emergenza⁹, con la l. n.225/1992 (che disciplina gli eventi rilevanti, i compiti di p.c. e la ripartizione delle competenze) si è passati ad un modello organizzativo stabile, 'diffuso' e 'reticolare'¹⁰, incentrato sulla ripartizione di funzioni tra Stato, regioni ed enti locali, che si estende anche alla previsione e alla prevenzione degli eventi calamitosi¹¹. Si tratta di una struttura organizzativa 'plurilivello' e policentrica, «composta dall'Amministrazione centrale e periferica dello Stato, dagli Enti locali (Regione, Provincia, Comune), dagli Istituti di ricerca scientifica e da ogni altra Istituzione, pubblica e privata, interessata» e al cui vertice

⁸ Per un'analisi dell'ordinamento del sistema di protezione civile, v. F. Gandini, *Profili costituzionali ed amministrativi*, in F. Gandini-A. Montagni, *La protezione civile. Profili costituzionali e amministrativi, riflessi penali*, Milano 2007, 5 ss., in cui si sottolinea il graduale passaggio «dall'esplosione del sistema» alla «ricerca dell'unità».

⁹ Per ulteriori approfondimenti sulla disciplina previgente, v. M. Di Raimondo, *Protezione civile*, in *ED*, XXXVII, Milano 1988, 494 ss.; per un'analisi delle fonti, v. F. Gandini, *Profili costituzionali ed amministrativi*, cit., 19 ss.

¹⁰ V. C. Meoli, *Protezione civile*, in *DigDPubb*, XII, Torino 1997, 130 ss.

¹¹ Com'è noto, la disciplina organica di cui alla l. 225/1992 è stata in seguito integrata dalla l.401/2001, sotto il profilo delle finalità di tutela e della portata degli obblighi; l'opera di riordino delle attività e dei compiti della p.c. è stata proseguita dal d.l. 59/1012 conv. in l. 100/2012 e, da ultimo, completata dagli artt. 10 e ss. d.l.93/2013 conv. in l. 242/2013.

si pone la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che si avvale del Dipartimento di p.c.¹².

Questa complessa struttura -stabile e preconstituita rispetto all'emergenza- dà luogo a quello che è definito come "servizio nazionale di protezione civile" e del quale fanno parte più soggetti, con poteri propri e concorrenti, con funzioni proprie o attribuite, che, dato il carattere concordato della ripartizione e il livello equi-ordinato degli enti coinvolti, pongono problemi di unità, coordinamento e di equilibrio.

Il *network* di pubbliche amministrazioni che qualifica il quadro istituzionale della p.c., risolvendosi in un punto ora di forza (in termini di efficienza preventiva), ora di debolezza (in termini di disorganicità e frammentazione)¹³, è destinato a porre innumerevoli difficoltà e ostacoli al penalista che intenda mettere a fuoco la ripartizione di funzioni e di responsabilità, nella prospettiva della fondazione e delimitazione della posizione di garanzia. I maggiori problemi sono posti dalla flessibilità intrinseca ai criteri legislativi di ripartizione delle funzioni e di individuazione delle competenze: se, da un lato, tale ripartizione si rivela funzionale ad istanze di decentramento e di maggior efficienza della prevenzione, dall'altro, si pone agli antipodi rispetto alle esigenze di certezza e di determinatezza proprie dei criteri di imputazione impiegati in ambito penale, con la decisa svalutazione del profilo formale della posizione di garanzia. In altri termini, la natura elastica e dinamica della ripartizione delle funzioni, la fluidità e 'liquidità' delle competenze, rendono impervia la determinazione dei rispettivi compiti, dando luogo a numerose 'zone grigie', destinate a rendere incerta la ricostruzione delle responsabilità.

Alla base di tale quadro di criticità, si pongono, soprattutto, due criteri, interdipendenti, che permeano la disciplina amministrativa della materia in esame: da un lato, il principio di *sussidiarietà* tra i vari attori del sistema¹⁴, dall'altro, il modello di gestione delle emergenze 'a geometria variabile'¹⁵.

3.1. Come è stato efficacemente sintetizzato, il sistema operativo complessivo è imperniato sul principio di *sussidiarietà*, nel senso che si passa dal primo livello di base -il Sindaco- al livello intermedio provinciale o regionale, per giungere, infine, a quello nazionale, in dipendenza della gravità, dell'intensità o della diffusione dell'evento calamitoso tipico¹⁶: in tal modo, la competenza ad intervenire -e la conseguente responsabilità- è determinata dal tipo di evento che si è manifestato o che si sta per manifestare¹⁷. Le specifiche competenze e responsabilità sono in funzione

¹² V. G. Canzio, *Introduzione*, in AA.VV., *Protezione civile e responsabilità*, cit., 13; per un quadro comparatistico, v. *L'ordinamento della protezione civile in Francia, Germania, Spagna e Regno Unito*, in *Servizio studi del Senato, Nota Breve*, n.14, marzo 2010.

¹³ V. F. Gandini, *Profili costituzionali ed amministrativi*, cit., 5 ss.

¹⁴ Nel senso che il «nostro 'sistema nazionale' non contempla una singola amministrazione responsabile e competente, ma si configura come un insieme coordinato di più amministrazioni responsabili e competenti che perseguono uno stesso obiettivo», v. T. Postiglione, *Intervento*, in AA.VV., *Protezione civile e responsabilità*, cit., 132.

¹⁵ Per ulteriori approfondimenti, v. F. Gandini, *Profili costituzionali ed amministrativi*, cit., 36 ss.; 57 ss.

¹⁶ G. Canzio, *Introduzione*, cit., 13.

¹⁷ M. Mineccia, *Intervento*, in AA.VV., *Protezione civile e responsabilità*, cit., 48.

della tipologia di evento: *ordinario* (fronteggiabile con l'intervento da parte di un singolo ente o amministrazione locale); *intermedio* (per la cui gestione è necessario l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni) e *straordinario* (fronteggiabile con mezzi e poteri straordinari, da parte dell'amministrazione centrale)¹⁸.

La distinzione tra le tre qualificazioni non si fonda, dunque, sulla pericolosità o sulla *magnitudo* in sé dell'evento emergenziale, quanto, piuttosto, sulle caratteristiche dei mezzi e delle risorse necessari per affrontarlo, secondo quello che è stato definito il "modello sequenziale in senso ascendente": l'evento può essere qualificato al livello superiore solo se non sussistono i presupposti per qualificarlo a livello inferiore¹⁹. Poiché la disciplina attribuisce valore decisivo al criterio della disponibilità o meno dei mezzi necessari per fronteggiare l'evento, ne consegue che se, a monte, l'idoneità dei mezzi in concreto deve essere auto-valutata da parte degli stessi soggetti chiamati ad intervenire, l'interprete è chiamato a valutare *ex post* le conseguenze dell'evento, nonché l'intensità, l'estensione e l'effettiva disponibilità dei mezzi di contrasto.

E' evidente che -fino a quando non si determina il livello di gravità dell'evento- non è possibile individuare il livello di competenza: la qualificazione di un accadimento calamitoso come straordinario o intermedio non dipende dalla *magnitudo* del pericolo o del danno, ma dalla contingente disponibilità o meno di mezzi da parte dell'amministrazione competente.

Lungi dal fondarsi su criteri univoci e predefiniti, la ripartizione delle funzioni e l'individuazione della "catena di comando" competente appaiono, piuttosto, il risultato di valutazioni contingenti e irripetibili circa la *fronteggiabilità* dell'evento calamitoso e l'idoneità delle strutture rispetto alle necessità dell'intervento, con il rischio di valutazioni divergenti tra le autorità coinvolte ai vari livelli del sistema. Ciò rende tutt'altro che agevole il compito di individuare il soggetto al quale debba essere affidato *hic et nunc* il governo della fonte di pericolo (con gli obblighi di agire che ne conseguono *ex lege*). Come è stato osservato, «le sfere di attività sono sempre meno chiaramente separate e le interdipendenze e interrelazioni così complesse da

¹⁸ Sul punto, v. F. Gandini, *Profili costituzionali ed amministrativi*, cit., 57 ss. Di seguito, il testo dell'art. 2 l. 225/1992: «*Tipologia degli eventi ed ambiti di competenza. 1. Ai fini dell'attività di protezione civile gli eventi si distinguono in: a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; c) calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo*».

¹⁹ Come osservato da M. Mineccia, *Intervento*, cit., 49, «il principio di sussidiarietà colloca le funzioni amministrative – e quindi anche le correlate responsabilità- al livello più basso, più vicino ai cittadini e l'organo sovraordinato potrà intervenire in aiuto solo in seconda istanza, ovvero quando ciò sia giustificato dalla obbiettiva esigenza di assicurare un esercizio unitario delle funzioni». L'Autrice osserva altresì che tale principio non è sempre correttamente inteso dai suoi destinatari, i quali di fatto lo intendono come «costante sussidio loro dovuto da parte dell'ente sovraordinato», in modo opposto alla reale portata del principio stesso.

imporre adattamenti reciproci e da costituire una rete intricata di funzioni e responsabilità»²⁰.

E' facile intuire quale sia il 'prezzo' da pagare sul piano dell'accertamento delle responsabilità penali: in un sistema 'aperto' e non 'definito', caratterizzato da «competenze inestricabilmente connesse»²¹ e dalla congenita sovrapposizione di funzioni, sono le stesse sfere di responsabilità a risultare inevitabilmente intrecciate e difficilmente scindibili l'una dall'altra.

3.2. Dopo aver tracciato il quadro d'insieme della disciplina extra-penale, è possibile passare ad esaminare in rapida sintesi quali siano i criteri di distribuzione delle funzioni di p.c. tra i vari soggetti nell'ambito dell'organizzazione reticolare, di carattere nazionale, prevista dal legislatore²².

La gestione degli eventi *ordinari* è affidata al c.d. atomo del sistema di p.c. ovvero all'apparato comunale e, in particolare, al sindaco, che rappresenta l'autorità comunale di p.c., con funzioni direzionali e di coordinamento dei servizi di assistenza e di soccorso, cui sono sottesi obblighi di valutazione e di informazione²³.

Il sindaco può, dunque, essere definito il 'primo garante' rispetto agli eventi calamitosi che si verificano nel territorio comunale. A seguito del verificarsi dell'emergenza, egli è chiamato a valutare sia la *natura* dell'evento, sia l'adeguatezza dei mezzi e delle risorse disponibili, con obblighi di informazione nei confronti del Prefetto e del Presidente della Giunta regionale circa i provvedimenti adottati²⁴. L'evento può essere qualificato come 'ordinario' se può essere gestito a livello di amministrazione comunale; nel caso in cui i mezzi siano ritenuti inadeguati a fronteggiare, l'evento assume, invece, la qualificazione di 'intermedio' o 'straordinario', a seconda della gravità assunta in concreto; nel caso, infine, di eventi intermedi o straordinari, pur essendo tenuto ad assicurare i primi soccorsi, il Sindaco è tenuto a richiedere l'intervento di altre strutture.

Mentre l'evento 'intermedio' richiede l'attivazione di una distinta struttura di comando e di controllo di livello provinciale -diretta dal Prefetto- la quale è chiamata a gestire l'emergenza, assumendo i poteri e le funzioni di p.c., nonché la conseguente responsabilità, l'evento 'straordinario' richiede, invece, l'intervento di altre

²⁰ F. Gandini, *Profili costituzionali ed amministrativi*, cit., 77 ss.

²¹ C. cost. sent. 16.1.2003, n.39, in www.giurcost.org

²² Sull'assetto delle funzioni di protezione civile, v. F. Gandini, *Profili costituzionali ed amministrativi*, cit., 77 ss.

²³ Ai sensi dell'art.15 co.3 l. 225/1992, «*il sindaco è autorità comunale di protezione civile. Al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, il sindaco assume la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, nonché il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale*».

²⁴ Sulla rilevanza giuridica dell'omessa informazione e sulla funzione strumentale del dovere di informazione rispetto alla valutazione del rischio, v. F. Giunta, *Replica*, in AA.VV., *Protezione civile e responsabilità*, cit., 143.

funzioni di p.c., distribuite tra il livello centrale (Presidenza del Consiglio dei Ministri) e il livello periferico (Prefetto), con il ruolo concorrente del Commissario delegato del Governo.

In sede di gestione delle emergenze, le citate componenti del servizio nazionale di p.c. si avvalgono di molteplici strutture operative (VV.FF., soccorso alpino, guardia forestale, ecc.).

At last but not least, un ruolo fondamentale è quello svolto dal Dipartimento di p.c., quale organo di raccordo tra il livello centrale e quello periferico, con compiti prevalentemente tecnico-operativi, di coordinamento funzionale tra tutte le componenti del servizio nazionale. Il Dipartimento può, peraltro, fare affidamento su uno specifico organo di consulenza tecnico-scientifica, rappresentato dalla *Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi* (CGR)²⁵.

3.3. Di particolare importanza si rivela –soprattutto nella prospettiva penalistica– la messa a fuoco delle attività e dei poteri di intervento attribuiti dal legislatore ai componenti il servizio di p.c., in chiave di prevenzione e di gestione dell'emergenza. A tal proposito, è necessario, in primo luogo, osservare che, nel suo insieme, la struttura organizzativa di p.c. tende sempre più ad assumere il carattere di un sistema di governo del rischio (non solo 'naturale'), chiamato ad erogare a favore della collettività servizi di previsione e prevenzione delle ipotesi di rischio oppure misure di soccorso e di superamento dell'emergenza²⁶. L'imposizione di compiti preventivi in rapporto ad eventi naturali incide direttamente sulla latitudine degli obblighi a carico degli operatori, spostando il baricentro della verifica della responsabilità sul terreno della declinazione della colpa²⁷.

Dopo aver previsto che le attività di protezione civile sono quelle volte «*alla previsione e alla prevenzione dei rischi, al soccorso delle popolazioni sinistrate e ad ogni altra attività necessaria e indifferibile, diretta al contrasto e al superamento dell'emergenza e alla mitigazione del rischio*», connessa agli eventi naturali o collegati ad attività umane, di competenza del servizio di p.c., l'art. 3 l. 225/1992 definisce le singole attività delle amministrazioni competenti che fanno parte del servizio nazionale di p.c.

Le attività possono essere distinte a seconda che siano precedenti o successive all'evento da fronteggiare. Tra le precedenti, assumono rilievo la *previsione* e la *prevenzione*. La prima si sostanzia «*nelle attività, svolte anche con il concorso di soggetti scientifici e tecnici competenti in materia, dirette all'identificazione degli scenari di rischio probabili e, ove possibile, al preannuncio, al monitoraggio, alla sorveglianza e alla vigilanza in tempo reale degli eventi e dei conseguenti livelli di rischio attesi*» (art. 3, co.2): ai sensi del co. successivo, la *prevenzione* consiste, invece, nelle attività «*volte a evitare o a ridurre al minimo la possibilità che si verifichino danni conseguenti*

²⁵ Sula gestione degli eventi intermedi e straordinari, nonché sulle funzioni ausiliarie, v. F. Gandini, *Profili costituzionali ed amministrativi*, cit., 102 ss.

²⁶ Cfr. F. Gandini, *Profili costituzionali ed amministrativi*, cit., 90 ss.

²⁷ V. F. Giunta, *Relazione*, in AA. VV., *Protezione civile e responsabilità*, cit., 107.

agli eventi» di competenza del servizio nazionale, «anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione»²⁸.

Com'è possibile constatare, il riferimento normativo alla *previsione* e alla *prevenzione* degli eventi sembra escludere la possibilità di eventi insuscettibili di essere previsti in concreto o di essere evitati: in realtà -soprattutto nella prospettiva della responsabilità penale- pare più razionale e corretto, anche in chiave sistematica, interpretare il predetto riferimento normativo in termini di valutazione probabilistica e riduzione del rischio, con la conseguente ammissibilità di eventi imprevedibili e/o inevitabili²⁹. Come si vedrà meglio nel prosieguo dell'indagine, nella misura in cui attribuisce rilievo agli indicatori o precursori di evento (si pensi, ad es., al superamento delle c.d. soglie pluviometriche in rapporto al rischio idrogeologico, con i correlati livelli di allerta), è la stessa disciplina legislativa a distinguere tra eventi prevedibili o meno, rispecchiando una complessiva articolazione e graduabilità delle risposte della p.c.

Le attività successive al verificarsi dell'evento da fronteggiare sono, invece, rappresentate dal *soccorso* e dal *superamento dell'emergenza*, rispettivamente definite come l'«attuazione degli interventi integrati e coordinati diretti ad assicurare alle popolazioni colpite dagli eventi (...) ogni forma di prima assistenza» (art. 3 co. 4) e l'«attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie e indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita» (art. 3 co. 5).

Come si è già anticipato, a livello normativo la gestione dell'emergenza corrisponde ad un modello 'a geometria variabile'. Nel complesso, le amministrazioni competenti sono, dunque, dotate di poteri volti ad assicurare lo svolgimento di predette attività: poteri che, nel loro insieme, costituiscono le funzioni di p.c. e che si risolvono in complesse attività e procedure di programmazione e di pianificazione. Quella che emerge dalla disciplina del sistema di protezione civile è un'attività di carattere permanente, non circoscritta al soccorso e al superamento dell'emergenza, che si estende alle attività di previsione e prevenzione delle calamità naturali. Le quattro tipologie di attività -*previsione, prevenzione, soccorso, superamento dell'emergenza*- sono distribuite tra organi centrali e organi periferici, titolari di poteri di gestione, organizzazione e di controllo rispetto alle fonti di pericolo poste da multiformi rischi naturali o antropici.

²⁸ Il citato art. 3 co. 3 stabilisce, altresì, che «la prevenzione dei diversi tipi di rischio si esplica in attività non strutturali concernenti l'allertamento, la pianificazione dell'emergenza, la formazione, la diffusione della conoscenza della protezione civile nonché l'informazione alla popolazione e l'applicazione della normativa tecnica, ove necessarie, e l'attività di esercitazione».

²⁹ *Amplius*, v. F. Gandini, *Profili costituzionali ed amministrativi*, cit., 100 ss.

4. Si tratta, a questo punto, di ‘tradurre’ in termini penalistici l’obbligo di protezione di un’ indefinita pluralità di soggetti da una determinata fonte di pericolo: occorre, cioè, verificare se sulla base della natura complessa ed elastica del sistema di p.c. possano essere enucleate posizioni giuridiche di garanzia³⁰.

Nell’ambito della disciplina del servizio di p.c. sono rinvenibili molteplici disposizioni di legge che pongono a carico dei soggetti citati obblighi di agire, integrando il presupposto richiesto dalla c.d. teoria formale per l’individuazione del destinatario dell’obbligo impeditivo, nell’ambito dei reati omissivi impropri. In particolare, il fondamento giuridico delle posizioni di garanzia in esame può essere individuato nel già citato art. 3 l.225/1992, secondo il modello a ‘geometria variabile’ che caratterizza la ripartizione delle funzioni e delle responsabilità, in sede di gestione dei rischi di p.c.³¹

Ciò che merita di essere sottolineata è l’estrema ampiezza e genericità del dovere di agire quale emerge dalla trama legislativa. Emblematico l’art. 5 co.1 d.l. 7.9.2001 n. 343 conv. in l. 9.11.2001 n. 401, il quale prevede che le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, siano «finalizzate alla tutela dell’integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio».

Come è possibile constatare, l’indicazione in termini assolutamente generici delle tipologie di calamità e la molteplicità degli interessi protetti, oltre implicare che vincoli di tutela di portata ‘totalizzante’, sono tali da rendere estremamente difficile la predeterminazione contenutistica e la delimitazione teleologica del dovere di attivarsi³². Se associato a criteri assiologici e a giudizi di valore di matrice sostanzial-solidaristica (si pensi, ad es., al ricorrente argomento dell’‘importanza’ dei beni coin-

³⁰ Sul punto, v. A. Montagni, *Profili penali*, in F. Gandini-A. Montagni, *La protezione civile*, cit., 129 ss.; 231 ss.; D. Di Stasio, *Brevi note in tema di causalità omissiva e rapporto di dipendenza a scopo protettivo*, in *GM* 2008, 2001 ss.

³¹ Sui complessi profili della valutazione e decisione sul rischio in materia di p.c., nell’ambito del confronto tra l’approccio ‘accusatorio’ all’errore (ricerca delle responsabilità), con la conseguente tendenza atteggiamento ‘difensivo’, da un lato, e l’approccio funzionale (prospettiva sistemica o dell’organizzazione complessa), dall’altro, v. F. D’Alessandro, *Relazione*, in AA.VV., *Protezione civile e responsabilità*, cit., 19 ss.

³² Di particolare interesse si rivelano le osservazioni contenute in Cass. IV, 12.3.2010, n. 16761, in *www.dejure.it*, circa l’obbligo di chiusura delle strade a carico del Prefetto, in caso di emergenza. Riconosciuto che «il complesso normativo di riferimento non prevede l’obbligo di chiusura delle strade a rischio di allagamento», si ritiene che, in considerazione del ruolo istituzionale, al Prefetto «non possono essere dalla legge dettati meticolosamente tutti gli incumbenti e gli interventi da porre in essere in caso di calamità», essendo sufficiente l’assegnazione della responsabilità generale della predisposizione dei piani, della facoltà di avvalersi di tutte le strutture degli enti locali e degli enti pubblici, e del potere di coordinamento dei servizi e, più in generale, dei poteri straordinari e che, di conseguenza, sarà lo stesso Prefetto ad adottare, nell’ambito dei poteri conferitigli, le misure più opportune da attuare in concreto tenendo conto delle situazioni e del loro evolversi.

volti), il carattere generale e indeterminato della sfera funzionale d'intervento si traduce nell'evidente rischio di una dilatazione esponenziale dell'ambito della responsabilità penale per omesso impedimento.

5. Non vi è dubbio che, in prospettiva penalistica, un siffatto obbligo giuridico di agire si riveli idoneo a svolgere una specifica funzione giuridica di garanzia, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 40 co. 2 Cp. Il predetto obbligo giuridico risulta, infatti, integrato dall'attribuzione di corrispondenti poteri giuridici di prevenzione e di intervento, che riempiono di contenuti l'obbligo stesso, secondo moduli predefiniti di evitabilità dell'"evento" (nel senso sopra precisato), volti ad assicurare la funzionalità delle attività richieste per evitare o ridurre l'offesa.

La posizione giuridica di garanzia -di cui risultano titolari le autorità amministrative facenti parte del servizio di p.c.- è stata definita dalla S.C. di 'controllo' di fonti di pericolo. Nella stessa direzione, dopo aver sottolineato come il tema in esame si ponga a cavaliere tra la protezione di interessi a rischio e il controllo su fonti di rischio, autorevole dottrina ha affermato che ci troveremmo di fronte a funzioni pubbliche aventi ad oggetto il soccorso e la prevenzione da calamità naturali, ovvero attività che riguardano interessi essenziali, il cui espletamento compete ai portatori di specifici poteri e doveri di attivarsi³³. Se la posizione giuridica di controllo è comunemente definita come la protezione di un'indefinita pluralità di soggetti dai pericoli scaturenti da una determinata e specifica fonte di pericolo cui tali soggetti possono essere esposti e rispetto alla quale il garante disponga di adeguati poteri di gestione, organizzazione e controllo, l'opinione dominante deduce dalla previsione legale di doveri funzionali di attivarsi -a protezione di interessi di sicurezza- la configurabilità di una vera e propria posizione giuridica di garanzia.

A tal proposito, è utile ricordare che nell'ambito di un importante progetto di riforma del codice penale -come quello messo a punto dalla Commissione Grosso- improntato alla necessità di tipizzazione delle posizioni di garanzia, era stata prevista una disposizione *ad hoc*, in linea con l'impostazione appena accennata: sotto la rubrica 'Attività di controllo', l'art. 20 co. 2 del Progetto Grosso prevede, infatti, che «*chi esercita di funzioni pubbliche di controllo su cose o attività sotto aspetti che interessano la integrità fisica, la salute pubblica, la sicurezza delle persone o dell'ambiente è tenuto nell'ambito delle proprie competenze ad impedire che si verifichino eventi di morte o di lesione personale ovvero disastri previsti nel titolo dei delitti contro l'incolumità pubblica*».

Si tratta di una previsione che se, da un lato, ha il pregio di sottolineare la necessità di ricostruire l'ambito della pretesa impeditiva alla luce delle competenze del garante, dall'altro, rischia di far confluire nell'oggetto dell'obbligo di impedimento eventi e situazioni che, per la loro diversità strutturale, non si prestano ad essere considerati in chiave unitaria, nemmeno sul piano funzionale.

³³ V. D. Pulitanò, *Diritto penale*², Torino 2007, 248, il quale pone in evidenza i profili di particolare delicatezza: si toccano gli equilibri tra controllo di legalità e discrezionalità amministrativa, in settori in cui sono in gioco valutazioni complesse e spesso problemi di allocazione di risorse, che impongono scelte di priorità avuto riguardo agli obiettivi.

6.- La difficoltà –derivante dell'ampiezza ed estensione degli interessi tutelati- di individuare lo spettro preventivo e la portata precettiva dell'obbligo di agire incombente sulle autorità competenti si riverbera problematicamente in sede penale, sul piano della determinazione del *contenuto* della posizione di garanzia.

Prevenzione di eventi di pericolo comune e prevenzione di esiti lesivi di beni personali di carattere individuale, rappresentano, infatti, le direttrici teleologiche delle posizioni di garanzia in materia di p.c. Da questo punto di vista, due sono i profili meritevoli di approfondimento alla luce dell'elaborazione giurisprudenziale: quello concernente i limiti entro i quali l'omesso impedimento di eventi di pericolo comune può essere ricondotto nella sfera delle posizioni di garanzia in esame e quello relativo alla peculiare declinazione dell'obbligo di impedimento di eventi di danno personale in funzione di *contrasto* di eventi naturali.

6.1.- La prima questione concerne la possibilità di equiparare la condotta umana che determini l'*aggravamento* colposo delle conseguenze dannose di un evento calamitoso dovuto a cause naturali all'omesso impedimento di tale evento, ai sensi dell'art. 40 co. 2 Cp. Ci si è chiesti se, in sede di gestione dei rischi naturali, l'inefficiente opera della protezione civile -nell'ambito di una situazione di pericolo in atto- possa essere considerata 'causa' dell'evento.

Tale interrogativo ha assunto concreto rilievo nell'ambito di alcuni procedimenti giudiziari aventi a oggetto l'accertamento di responsabilità penale degli organi preposti alla protezione civile, in relazione alla nota e calamitosa alluvione avvenuta nel 1999 in varie zone del Piemonte nel novembre, che aveva provocato l'allagamento e la distruzione di case e stabilimenti industriali e commerciali, l'interruzione di molti servizi di pubblica necessità (trasporti ferroviari, linee telefoniche ed elettriche, acquedotti, ecc.), frane e crollo di ponti, distruzione e dispersione di centinaia di autovetture ed autobus nonché, soprattutto, la morte di molte persone, vittime dell'eccezionale esondazione di corsi d'acqua.

La pubblica accusa aveva contestato alle autorità amministrative il fatto di non aver 'impedito' l'inondazione, favorendo l'azione di cause modificatrici del mondo esterno: in presenza di un grave pericolo per l'incolumità pubblica, esse avrebbero omesso, di adottare le misure e i mezzi necessari per affrontare la situazione d'emergenza (organizzazione degli interventi; sgombero delle zone; protezione di edifici e strutture; soccorso dei cittadini coinvolti, ecc.), che avrebbero consentito di ridurre sia il pericolo per l'incolumità collettiva, sia l'entità degli eventi lesivi in danno della popolazione. La condotta diligente avrebbe –secondo la prospettiva accusatoria- impedito (non già l'avverarsi di una '*inondazione*' bensì) il verificarsi di un'*inondazione pericolosa* per la pubblica incolumità. Vengono, dunque, contestate condotte umane inosservanti di regole cautelari che avrebbero contribuito a determinare effetti più gravi rispetto a quelli che le forze della natura da sole avrebbero prodotto, qualora fossero state adeguatamente fronteggiate dai garanti.

Al cessare dell'inondazione e della crisi del sistema idrografico (facente capo, soprattutto, al fiume Tanaro), sono stati aperti vari procedimenti penali in più Procure della Repubblica del Piemonte: all'esito delle indagini preliminari i Sindaci di

vari Comuni (oltre a tecnici e a funzionari) sono stati citati in giudizio davanti ai Tribunali di Alba e di Mondovì per rispondere -a vario titolo e secondo diverse configurazioni di colpa- dei reati di inondazione e disastro colposi (art. 449 Cp in relazione agli artt. 426 e 434 Cp) e di omicidio colposo plurimo.

Era stato, altresì, tratto a giudizio degli stessi Tribunali il Prefetto di Cuneo, al quale erano contestate plurime omissioni, poste in essere in violazione dei doveri impostigli dalla legge, che avrebbero contribuito a cagionare la inondazione ed il disastro o, comunque, ad aggravarne le conseguenze e che, in particolare, avevano provocato la morte di più persone nel territorio di Alba e di Mondovì. In un primo procedimento³⁴, era stato contestato l'omesso impedimento dell'inondazione e, più precisamente, il fatto di aver agevolato l'azione di cause modificatrici del mondo esterno. La colpa del prefetto sarebbe consistita non tanto nel non aver evitato il fenomeno calamitoso (in sé inevitabile, data l'eccezionale intensità dell'evento naturale), quanto piuttosto nell'aver omesso di adottare le misure e i mezzi necessari per affrontare la situazione d'emergenza: si rimproverava all'imputato di aver tenuto una serie di condotte omissive o commissive che, sul piano eziologico, si erano sovrapposte al dilagare delle acque e alla tracimazione, contribuendo a cagionare eventi lesivi (morti e lesioni personali di più cittadini), ritenuti -sia pur in parte- evitabili.

I giudici di primo grado (Trib. Alba 19.7.1997) hanno ritenuto responsabile il prefetto del reato di inondazione colposa, sul duplice presupposto che egli fosse titolare di una posizione giuridica di garanzia avente ad oggetto il controllo di fonti di pericolo di carattere calamitoso e che il medesimo avesse omesso di adottare tutti i provvedimenti richiesti da norme cautelari, la cui osservanza, nel caso di specie, doveva ritenersi esigibile³⁵. Come è stato osservato in dottrina, in tal modo l'obbligo del garante non è più quello di «prevenire il verificarsi di un'inondazione», di «paralizzare il decorso causale destinato a produrre l'inondazione, evento ormai ineluttabile né altrimenti fronteggiabile», ma quello «di mettere in salvo la popolazione minacciata», evitando o riducendo il numero di morti e di persone in pericolo; conseguentemente, sul piano della colpa, il giudizio di prevedibilità ed evitabilità viene riferito «a un evento da descrivere in termini di inondazione *pericolosa* per la pubblica incolumità»³⁶.

Con decisione del 9.6.2000, la Corte d'Appello di Torino ha riformato la predetta sentenza, prosciogliendo l'imputato dal reato di omesso impedimento di disastro per l'insussistenza del fatto e confermando la sentenza di condanna quanto all'imputazione di omicidio colposo³⁷. La predetta sentenza di secondo grado è stata, in

³⁴ Trib. Alba 19.7.1997, in *DPP* 1998, 1008 e ss.

³⁵ V. Trib. Alba 19.7.1997, cit., 1013.

³⁶ S. Corbetta, *La responsabilità del prefetto in caso di inondazione colposa (nota a Trib. Alba 19.7.1997)*, in *DPP* 1998, 1015; 1020; Id., *Delitti contro l'incolumità pubblica*, I, *I delitti di comune pericolo mediante violenza*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, diretto da Marinucci e Dolcini, Milano 2003, 274 e ss.

³⁷ Secondo i giudici di appello la conclusione di insussistenza dei reati contestati non «presta il fianco all'osservazione che, così ragionando, si avrebbe l'assurda conseguenza dell'irrelevanza penale di con-

seguito annullata con rinvio dalla Corte di Cassazione³⁸, per difetto di motivazione in ordine al reato di omicidio colposo plurimo. La S.C. ha ritenuto, in generale, fondata l'attribuzione al Prefetto di una posizione di garanzia a tutela dell'incolumità delle popolazioni, in caso di calamità naturali e catastrofi interessanti aree più vaste di quelle comunali, osservando che il fatto che «taluno sia titolare di una posizione di garanzia e risulti colposamente venuto meno all'osservanza di adempimenti connessi a detta posizione, non implica di per sé, che egli possa essere automaticamente ritenuto responsabile di ogni evento, rientrando tra quelli teoricamente riconducibili alla suddetta inosservanza, occorrendo invece che risulti positivamente dimostrata la sussistenza di un nesso causale tra l'inosservanza e l'evento effettivamente verificatosi»³⁹.

Il contrasto giurisprudenziale si è rinnovato in seguito, allorché il Tribunale di Milano si è dovuto occupare (sempre in riferimento all'alluvione del 1994) dei fatti accaduti nelle province di Alessandria ed Asti: anche in questo caso, gli imputati erano accusati di aver aggravato le conseguenze dell'inondazione causata da eventi naturali, sottovalutando l'entità del pericolo od omettendo di predisporre i mezzi necessari per fronteggiare l'emergenza.

Secondo una prima pronuncia di merito, la condotta di aggravamento degli effetti dell'inondazione, in quanto successiva al mero fatto naturale (e ad esso sovrapposta), non sarebbe compresa nell'ambito di applicazione dell'art.426 Cp. (in relazione agli artt.113 e 449 Cp), il quale, accanto alla "classica" ipotesi di vera e propria produzione del disastro mediante danneggiamento o rottura di diga od argine, include sì il caso di inondazione mediante omissione, ma a condizione che si possa accertare che la realizzazione di determinate opere o condotte avrebbe quasi certamente impedito la verifica del disastro (il che è stato escluso, nel caso di specie). Meritevole di attenzione l'affermazione di principio secondo cui il fatto di non fronteggiare un fenomeno in atto con la dovuta efficacia non significa partecipare causalmente al disastro. In una successiva pronuncia (emessa da altro giudice del medesimo ufficio per le indagini preliminari di Milano) si è giunti, invece, a conclusioni opposte, disponendo il rinvio a giudizio degli imputati, accusati di aver provocato -ex artt. 426 e 449 Cp- l'aggravamento delle conseguenze dannose di un'inondazione originata da cause naturali⁴⁰. Secondo il giudice, «ciò che la norma intende punire, sotto il profilo della responsabilità colposa non è certo il mero fatto dell'inondazione», bensì «il fatto che l'inondazione abbia provocato (colposamente

dotte umane gravemente censurabili sul piano della colpa che abbiano contribuito a determinare effetti più gravi rispetto a quelli che le forze della natura da sole avrebbero prodotto, qualora adeguatamente fronteggiate da opportuni provvedimenti da soggetti a ciò tenuti», giacché è pacifico che «in tali evenienze, qualora ne sussistano gli estremi, si potranno defilare distinte responsabilità per diverse e autonome fattispecie delittuose, come normalmente si verifica e come nel caso di specie è confermato dalle ulteriori imputazioni elevate agli imputati per omicidio colposo» (C. App. Torino 9.6.2000, *cit.*, in I. Cacciari, *Sulla configurabilità del reato di inondazione colposa in caso di aggravamento delle conseguenze di un evento naturale*, in *Foro amb.* 2002, 318 e s.).

³⁸ Cass. IV 10.7.2001, n.33577, in *CP* 2002, 3457 e s.

³⁹ Cass. IV 10.7.2001, *cit.*, 3457 e s.

⁴⁰ G.i.p. Trib. Milano, decr. 19.11.2001, in *Riv. giur. amb.* 2003, 606.

e sotto il profilo dell'omissione delle opportune misure di prevenzione) danni disastrosi che potevano essere evitati ed in questo senso ovviamente aggravare le conseguenze si identifica e si sovrappone al cagionare l'evento contemplato dalla norma e cioè l'inondazione dannosa»⁴¹.

Il perno di questa diversa interpretazione viene individuato nella «qualificazione del concetto di 'inondazione' che *non* deve essere considerata come mero fatto *naturale* (fuoriuscita di acqua dal letto di un fiume o dal bacino di un lago)», giacché, altrimenti, la norma dell'art.449 Cp risulterebbe «pressoché inapplicabile», con conclusioni ritenute «paradossali»⁴². Al contrario, il concetto di 'inondazione' dovrebbe essere inteso «come evento idoneo a provocare danni in proporzioni disastrose dopo il fatto naturale della tracimazione delle acque», ossia come «allagamento le cui conseguenze sono aggravate dalla mancanza di strumenti di difesa e di protezione delle persone e dei beni circostanti in modo tale da configurarsi come un 'disastro alluvionale', con danni a persone e a cose», cosicché «aggravare le conseguenze di un'inondazione (naturale)» significherebbe, appunto, «renderla tale sul piano giuridico», ossia «trasformarla in un evento-disastro meritevole di un intervento penale»⁴³.

La tesi secondo cui l'essenza della previsione di cui agli artt. 426 e 449 Cp consisterebbe nella trasformazione di un evento naturale in un 'disastro alluvionale' (ossia in un accadimento, inizialmente naturale, aggravato dalla mancanza di misure di protezione)⁴⁴ si contrappone, dunque, all'orientamento "*naturalistico*", che nega la rilevanza -ai sensi dell'art.426 Cp- di condotte umane poste in rapporto di causalità con le conseguenze ulteriori e diverse dell'evento naturale, sul presupposto che cagionare un'inondazione significhi, piuttosto, «partecipare causalmente allo scatenarsi del fenomeno naturale»⁴⁵.

La prima interpretazione estende l'ambito delle condotte punibili in palese violazione del principio di legalità: deve, pertanto, ritenersi che l'evento descritto nella fattispecie causalmente orientata di cui all'art.426 Cp sia l'inondazione e non l'entità delle conseguenze lesive, con la conseguente necessità di distinguere tra causazione (tramite azione od omissione impropria) dell'evento disastroso e omessa predisposizione di misure di p.c. (strumenti di difesa e protezione di persone e beni, quali, ad es., lo sgombero delle zone e la diffusione dell'allarme)⁴⁶.

6.1.1. Se, ai fini del concorso nella realizzazione del reato, si richiede un inter-

⁴¹ G.i.p. Trib. Milano, decr. 19.11.2001, *cit.*, 606 e ss.

⁴² G.i.p. Trib. Milano, decr. 19.11.2001, *cit.*, 606 e ss.

⁴³ G.i.p. Trib. Milano, decr. 19.11.2001, *cit.*, 607

⁴⁴ G.i.p. Trib. Milano, decr. 19.11.2001, *cit.*, 607 e s.

⁴⁵ P. Milocco, *L'inefficiente opera della protezione civile in caso di alluvioni quale causa dell'inondazione*, in *Riv. giur. amb.* 2003, 611 s.

⁴⁶ Nella prospettiva in esame, è, altresì, meritevole di interesse il caso dell'alluvione di Messina (22.9.1998): i pubblici amministratori erano stati accusati di non aver impedito la circolazione stradale sul greto asciutto di due fiumi (con conseguenti danni a cose e a persone derivanti dalle piogge torrenziali): v. Cass. IV, 16.2.2012, n.17069.

vento nella fase dinamica del fenomeno, che contribuisca a far sì, ad es., che l'invasione delle acque assuma le dimensioni di un'inondazione (e, quindi, i connotati di pericolosità comune che tale concetto implica), non è, invece, sufficiente e rimane estranea alla fattispecie di pericolo comune la condotta inadeguata a fronteggiare un evento che abbia già assunto natura disastrosa per cause naturali. Si deve, infatti, distinguere tra antecedenti causali del fatto (si pensi, ad es., alla costruzione di un edificio in difformità delle norme antisismiche), da un lato, e omessa adozione di misure di riduzione del danno, a seguito del verificarsi di un evento calamitoso (ad. es., il tempestivo sgombero di centri abitati), dall'altro. L'omessa predisposizione o attivazione di strumenti di difesa/protezione (di persone o beni materiali) che abbia favorito o agevolato la produzione di danni (a persone, mezzi di trasporto, aziende, interruzione linee elettriche, stradali, edifici, ecc.) da parte dell'invasione di acque non può essere equiparata alla *causazione* di un'inondazione.

La messa sotto accusa della negligente gestione della situazione di pericolo in atto non può divenire lo strumento attraverso il quale sottoporre a giudizio le operazioni di protezione civile nel loro insieme, in relazione all'indefinita ricaduta sull'interesse protetto, scavalcando i confini della tipicità. Come dimostra l'art.450 Cp, che sanziona chi cagiona o fa persistere il pericolo di taluni e determinati disastri nominati- la rilevanza -in seno al Titolo VI del Libro II del Cp- delle condotte negligenti di prevenzione civile, è, in realtà, molto circoscritta. Non si deve trascurare la circostanza che lo stesso legislatore ha specificamente preso in considerazione le esigenze di "prevenzione secondaria" (ossia di contenimento degli effetti di eventi calamitosi), mediante l'incriminazione agli artt. 436 e 451 Cp, di condotte antagonistiche rispetto all'interesse alla minimizzazione dei danni, a prescindere dalle cause -naturali o meno- degli eventi pericolosi. Aldilà di queste specifiche ipotesi, le eventuali omissioni poste in essere dagli organi preposti alla protezione della popolazione civile in situazioni di calamità naturale, potranno, eventualmente, assumere rilievo in riferimento a fattispecie causalmente orientate poste a tutela della vita o dell'incolumità fisica individuali.

6.2.- Ai fini della determinazione del contenuto della posizione di garanzia, è necessario valutare entro quali termini l'obbligo di impedimento a carico del garante possa essere riferito a eventi naturali di carattere calamitoso. Nell'ambito della vicenda giudiziaria relativa al disastro di Sarno⁴⁷, la S.C. ha avuto, ad es., modo di affermare che a carico degli appartenenti ad amministrazioni pubbliche, cui siano attribuiti compiti di prevenzione e di soccorso (ad es., il Sindaco), sussisterebbe un obbligo di *neutralizzazione* delle fonti di pericolo che possano minacciare i beni protetti⁴⁸.

Taluni indici normativi, che fanno espresso riferimento in chiave teleologica alla *fronteggiabilità* di dati eventi (artt. 2 e 14 l. n.225/1992), sollevano il dubbio che

⁴⁷ Per ulteriori approfondimenti, v. D. Castronuovo, *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma 2012, 140 ss.; G. Civello, *La "colpa eventuale" nella società del rischio. Epistemologia dell'incertezza e "verità soggettiva" della colpa*, Torino 2013, 137 ss.

⁴⁸ V. Cass. IV, 12.3.2010, n. 16761, in www.dejure.it

quella che è stata definita 'neutralizzazione' possa essere *tout court* assimilata a un vero e proprio impedimento dell'evento. Tenuto conto del fatto che l'*impedibilità* presuppone la *controllabilità* e la *dominabilità* degli sviluppi causali, il riferimento normativo alla *fronteggiabilità* sembra –in questo caso- dover essere, piuttosto, interpretato in termini di *contrastabilità* degli accadimenti.

Nel settore in esame, non rileva solo ed esclusivamente la pretesa d'impedimento in senso stretto di un determinato accadimento, bensì anche la considerazione della riducibilità o meno della consistenza lesiva di un dato fenomeno attraverso la condotta doverosa. Si tratta, insomma, di verificare se, nei casi in cui non potesse essere 'impedibile' in senso stretto, l'evento calamitoso potesse, però, risultare meno pregiudizievole per i beni protetti di quanto non si sia rivelato in concreto, per mezzo di interventi o contromisure idonei a ridurne in modo apprezzabile la gravità e la cui attuazione fosse esigibile in concreto dalle autorità competenti (richiesta di mezzi di soccorso, informazioni alla popolazione, ecc.).

Nel quadro della prevenzione e della gestione dei rischi naturali, l'attività di 'neutralizzazione' può e deve, dunque, assumere forme eterogenee. Schematizzando, possono essere enucleati tre diversi livelli di intensità dell'intervento impeditivo esigibile dal garante: l'impedimento *tout court* del verificarsi del fenomeno naturale; la riconduzione del fenomeno naturale entro limiti e condizioni di non dannosità e, infine, l'apprezzabile riduzione (o differimento) del livello di dannosità dell'evento naturale di carattere calamitoso.

Anche alla luce delle considerazioni già svolte a proposito dei contenuti e delle forme normativamente assunti dall'obbligo d'intervento, la 'modulabilità' del contenuto delle posizioni di garanzia è la diretta conseguenza della già accennata distinzione tra eventi prevedibili ed eventi imprevedibili, tra attività preventive e attività successive all'accadimento pericoloso. La necessità di distinguere tra varie tipologie di rischio affonda le sue radici sul piano *legislativo*, nel quale, prese le mosse dal *rischio idro-geologico* (caratterizzato da margini di potenziale prevedibilità), si passa a considerare il *rischio di alluvioni/esondazioni* (qualificato da una prevedibilità circoscritta a un arco temporale molto circoscritto), per giungere, infine, al *rischio sismico* (tuttora tendenzialmente irriducibile a valutazioni in termini di prevedibilità).

A ciascuno dei tre livelli di 'rischio' appena ricordati corrisponde una diversa caratterizzazione e graduazione dell'obbligo di 'impedimento', che risulta inevitabilmente condizionato dalla progressione discendente dell'efficacia e dalle capacità salvifiche dell'intervento doveroso: impedimento in senso stretto, contenimento, attenuazione o mitigazione degli effetti rappresentano –a seconda dei casi e in dipendenza del fattore di rischio- i possibili contenuti dell'obbligo di *fronteggiare* l'evento pericoloso che –come abbiamo visto- il legislatore pone a carico dei garanti della p.c.

Una posizione di controllo 'a geometria variabile', il cui contenuto riflette sia la 'scalarità' del livello di prevedibilità del rischio, sia l'articolazione 'reticolare' dell'attribuzione di poteri e doveri sul piano amministrativo.

Un'ultima precisazione deve essere svolta a proposito del carattere necessariamente 'non personale', bensì 'sistemico' dell'adempimento dell'obbligo di impedimento da parte del garante. Come è stato osservato in dottrina, si tratta di una «una

responsabilità per omesso impedimento di carattere *funzionale*»: il *non facere* che viene addebitato al garante «consiste, infatti, nella mancata attivazione del comportamento di altri soggetti (forze di polizia, funzionari, ecc.) che, a loro volta, con la propria condotta avrebbero potuto predisporre idonee contromisure per mettere in salvo la popolazione»⁴⁹. Da questo punto di vista, i soggetti che rivestono ruoli ‘apicali’ nella catena di comando e di controllo potranno prevenire o ‘impedire’ nel senso sopra precisato gli eventi dannosi, nella misura in cui adempiano ai fondamentali obblighi di coordinamento, collegamento e di informazione, funzionali all’efficace attuazione delle misure di p.c. necessarie a fronteggiare l’emergenza.

7.- I limiti e le opacità che caratterizzano lo statuto amministrativo della p.c. non possono non riverberarsi sul piano delle posizioni di garanzia corrispondenti ai diversi ruoli istituzionali, a partire dalla difficoltà di individuare la catena di comando e di controllo che deve assumere in concreto i compiti di prevenzione e di gestione, in relazione allo specifico evento. Come si è visto, la distribuzione delle competenze dipende dal tipo di evento che in concreto si è verificato: il problema è dato dal fatto che la qualificazione dell’evento come ordinario, intermedio o straordinario, non è riservata specificamente a una autorità in particolare e che -il più delle volte- una corretta qualificazione della natura dell’emergenza è possibile solo *a posteriori*. La «non chiara definibilità» *a priori* delle attribuzioni e delle competenze (“*chi deve fare cosa*”) è stata sottolineata anche dalla S.C., secondo la quale «l’individuazione del garante dipende frequentemente dalla natura dell’evento e l’evento non sempre, almeno nella fase iniziale, è chiaramente definibile ed è soggetto ad evoluzioni rilevanti»⁵⁰.

Se ai fini dell’accertamento della responsabilità risulta determinante la funzione svolta e la posizione rivestita da una determinata autorità amministrativa, il perimetro normativo che dovrebbe contrassegnare e delimitare la sfera di responsabilità risulta irrimediabilmente fluido e flessibile, con frequenti ipotesi di sovrapposizione e interferenza delle funzioni. I predetti profili d’indeterminatezza condizionano la possibilità di una delimitazione delle sfere di responsabilità effettivamente rispettosa della garanzia di cui all’art. 27 co. 1 Cost.

Da questa incertezza ‘nucleare’ derivano difficoltà correlate al ricorrente fenomeno della successione nella posizione di garanzia che -in un ambito qualificato dalla spiccata pluralità di soggetti chiamati a prendere parte, con varie modalità di coordinamento, alle operazioni di p.c.- assume rilievo sia in chiave *sincronica*, sia in

⁴⁹ S. Corbetta, *La responsabilità*, cit., 1018.

⁵⁰ Come osservato dalla S.C., «gli esempi di questa non chiara definibilità sono sotto gli occhi di tutti. Se si verifica un’alluvione in un tratto del percorso di un fiume fino a quando lo straripamento delle acque si limita al territorio comunale l’unico garante è il sindaco; se lo straripamento inizia ad interessare anche altri comuni o altre province si allarga la sfera dei garanti. La stessa evoluzione può verificarsi nel caso di terremoti, eruzioni vulcaniche, frane di versanti montuosi ecc. Non solo: anche se l’evento ha estensione tale da non travalicare l’ambito del territorio comunale (l. 225/1992, art. 15, co. 4) può avvenire che non possa essere fronteggiato con i mezzi a disposizione del comune e quindi deve essere chiesto l’intervento di altre forze e strutture al prefetto che diviene dunque anch’egli garante per lo specifico evento disastroso verificatosi» (Cass. IV, 12.3.2010, n. 16761, in *www.dejure.it*).

chiave *diacronica*. La coesistenza di posizioni di garanzia concorrenti (ed eterogenee quanto a poteri impeditivi e ad ambiti di estensione), distribuite tra il livello 'centrale' e quello 'periferico', non consente di discernere con sufficiente chiarezza i limiti di doverosità dell'intervento del singolo e pone specifiche criticità sul piano intersoggettivo, in riferimento sia ai reciproci obblighi informativi, sia al principio di affidamento.

Paradigmatico il caso della successione di un'autorità superiore nella direzione e coordinamento dei servizi di p.c., in caso di eventi non fronteggiabili a livello locale: in riferimento all'eventuale responsabilità per omesso impedimento dell'evento, la determinazione del momento a partire dal quale la posizione di garanzia dell'autorità 'superiore' diviene 'attuale' e, correlativamente, l'autorità inferiore non può più considerarsi titolare del comando delle operazioni, si rivela estremamente difficile e nebulosa.

Di tale delicati aspetti -ripartizione delle responsabilità tra sindaco e prefetto e confronto tra le rispettive posizioni di garanzia- si è occupata specificamente la S.C., sia nel 2001, a proposito della posizione di garanzia del prefetto di Cuneo, in relazione al processo instaurato a seguito degli eventi alluvionali verificatisi in Piemonte nel 1994⁵¹, sia, nel 2010⁵², nell'ambito della nota vicenda giudiziaria concernente il disastro di Sarno.

Nella prima sentenza citata, la S.C. mette a fuoco la posizione del Sindaco e del Prefetto, alla luce dei poteri e delle dotazioni di cui dispongono, nell'ambito della gestione di eventi straordinari: si evidenzia il fatto che mentre il Prefetto «posto dalla legge in posizione apicale quanto agli interventi nel campo della protezione civile in caso di catastrofi», risulta titolare di una posizione di garanzia in caso di eventi calamitosi che interessino aree più ampie di quella comunale (e come tale dispone di poteri straordinari), al contrario, il Sindaco -autorità di p.c. in ambito comunale- con compiti di soccorso e assistenza delle popolazioni colpite, non può emettere ordinanze *extra ordinem*, e non può avvalersi di strutture di soccorso nazionali (potendo disporre soltanto del personale comunale)⁵³.

Nella sentenza sul caso 'Sarno', la S.C. torna ad affrontare il profilo della ripartizione di competenze tra prefetto e sindaco nella gestione dell'emergenza, rilevando che, nel caso di specie, dalla lettura delle sentenze di merito emerge «come la figura e le attribuzioni del sindaco nella gestione dell'emergenza» fossero «state sensibilmente sminuite» una volta che il sindaco avesse «adempito all'obbligo di avvisare la prefettura della natura degli eventi»⁵⁴. Secondo la S.C., i giudici di merito avrebbero «ricostruito i compiti attribuiti al sindaco dalla normativa vigente all'epoca dei fatti in termini "residuali" rispetto alle competenze del prefetto», ponendosi in contrasto con l'assetto normativo della ripartizione di competenze, dal quale discenderebbe la necessità di considerare le rispettive funzioni come 'concorrenti', «sia pure in una situazione di sovraordinazione dei poteri del prefetto rispetto a quelli del

⁵¹ V. Cass. IV, 10.7.2001, n.33577, in CP 2002, 3457 e s.

⁵² V. Cass. IV, 12.3.2010, n. 16761, in *www.dejure.it*.

⁵³ V. Cass. IV, 10.7.2001, n.33577, in CP 2002, 3457 e s.

⁵⁴ Cass. IV, 12.3.2010, n. 16761, in *www.dejure.it*.

sindaco», allorché l'evento fuoriesca dai limiti dell'ordinario, ai sensi dell'art. 2 lett. a) l.225/1992. In particolare, la S.C. ritiene che -nel caso in cui si verifichi l'estensione "verticale" della posizione di garanzia al prefetto e agli organi governativi superiori- la funzione di garanzia del sindaco, o dei sindaci, non venga «mai meno, anche se l'ambito di estensione di tale posizione si riduce per l'intervento effettivo degli organi sovraordinati»⁵⁵ e che -fino a quando il prefetto non abbia di fatto assunto la direzione delle operazioni- «il sindaco conservi tutti i poteri ed obblighi che la situazione di emergenza gli attribuisce anche se, ovviamente, non sarà da lui esibibile l'impiego di mezzi e strutture di cui non dispone»⁵⁶.

Sul condivisibile presupposto secondo cui non avrebbe alcun senso «che l'organo locale di protezione civile possa disinteressarsi degli eventi dal momento in cui ritiene che la competenza appartenga ad altro organo anche se quest'ultimo non abbia ancora assunto la direzione degli interventi, né abbia ancora posto in essere quelli a lui attribuiti dalla legge», la S.C. ritiene non 'tollerabile' «un 'vuoto' di competenze nelle fasi che spesso sono le più gravi dell'emergenza»⁵⁷. Ne consegue che, fino a quando il prefetto non abbia assunto -anche di fatto- la direzione delle operazioni, il sindaco, nell'ambito del territorio comunale, mantiene tutti i poteri e gli obblighi derivanti dalla qualità di autorità locale di protezione civile, non risultando sufficiente, «per liberare il sindaco dei suoi obblighi, che il prefetto sia in possesso di tutte le informazioni "necessarie e sufficienti per far scattare tutti i predetti meccanismi di prevenzione (..) se, di fatto, questi meccanismi non siano "scattati"». La conclusione è chiara: nel caso di "estensione verticale" delle funzioni di p.c., la posizione di garanzia del sindaco «non viene mai meno, anche se l'ambito di estensione di tale posizione si riduce per l'intervento effettivo degli organi sovraordinati»⁵⁸.

Com'è possibile costatare, la qualificazione delle competenze sindacali in termini (non 'residuali' ma) 'concorrenti' è funzionale all'esigenza di evitare vuoti di responsabilità nella gestione dell'emergenza: un comprensibile '*horror vacui*' al quale, però, si pone rimedio elaborando criteri di coordinamento che non trovano riscontro sul piano legislativo.

⁵⁵ V. Cass. IV, 12.3.2010, cit., secondo la quale «se anche potesse affermarsi - in base al quadro emergente dalla ricordata normativa - che la competenza del sindaco fosse da ritenere "residuale" rispetto a quella del prefetto questa sovrapposizione delle competenze del prefetto, rispetto a quelle del sindaco, non potrebbe che verificarsi nel momento in cui il prefetto abbia di fatto assunto la direzione delle operazioni anche disponendo l'impiego di altre forze e strutture».

⁵⁶ Viene così censurata la ricostruzione delle sentenze di merito in base alle quali «nel momento in cui l'evento diviene di competenza di un'autorità superiore quella inferiore può disinteressarsene anche se la prima non è ancora intervenuta e solo perché sarebbe lei la sola autorità competente; e ciò in una materia, quale quella della protezione civile, nella quale gli sconvolgimenti provocati da eventi naturali o da interventi dell'uomo, possono creare devastazioni e vittime derivanti non solo dalle dimensioni del fenomeno catastrofico ma anche dal mero ritardo nell'organizzazione delle misure necessarie per evitarne o contenerne le conseguenze» (Cass. IV, 12.3.2010, cit.).

⁵⁷ Cass. IV, 12.3.2010, cit.

⁵⁸ Cass. IV, 12.3.2010, cit.

8.- Un ulteriore profilo meritevole di attenzione concerne la possibilità di considerare i membri di organi consultivi quali titolari di una vera e propria posizione giuridica di garanzia.

Tale questione è stata (come è noto) affrontata dai giudici del Tribunale di L'Aquila in riferimento all'accusa di omicidio colposo e lesioni colpose plurimi mossa ai membri della Commissione Grandi Rischi (C.G.R.) per aver prodotto -attraverso informazioni incomplete circa i futuri sviluppi dell'attività sismica- sulla locale popolazione civile un effetto rassicurante, che avrebbe indotto a dismettere cautele (abbandono delle abitazioni) idonee ad evitare gli eventi dannosi provocati dalla successiva scossa sismica nella città di L'Aquila⁵⁹. Pur riconoscendo la natura *commissiva* delle condotte contestate, la sentenza si sofferma sul ruolo funzionale dei membri della C.G.R., rilevando che la configurabilità in capo a tali soggetti di una posizione di garanzia sarebbe sancita dallo stesso legislatore all'art. 9 co.1 l. n.225/1992, laddove si prevede che «*la Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi è organo consultivo e propositivo del Servizio nazionale della protezione civile su tutte le attività di protezione civile volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio*» e che «*la Commissione fornisce le indicazioni necessarie per la definizione delle esigenze di studio e ricerca in materia di protezione civile, procede all'esame dei dati forniti dalle istituzioni ed organizzazioni preposte alla vigilanza degli eventi previsti dalla presente legge ed alla valutazione dei rischi connessi e degli interventi conseguenti, nonché all'esame di ogni altra questione inerente alle attività di cui alla presente legge ad essa rimesse*»⁶⁰.

I doveri giuridici di previsione, valutazione e di prevenzione (delle ipotesi di rischio di cui agli artt. 2, 3 e 9 l.225/1992) -teleologicamente correlati agli ampi obiettivi di tutela di cui al già citato art. 5 l. 401/2001 e funzionalmente collegati a paralleli doveri di informazione nei confronti del Dipartimento di p.c.- sarebbero, dunque, tali da integrare i presupposti della 'teoria formale' dell'obbligo di impedimento. Nella sentenza di primo grado concernente il terremoto di L'Aquila, si è ritenuto che i membri della C.G.R. (organo cui per legge è demandata una funzione consultiva e propositiva in materia di previsione e prevenzione del rischio) e coloro che -di fatto- avevano preso parte alla riunione del 31.3.2009 (contribuendo alla riunione in modo causalmente rilevante rispetto allo svolgimento di compiti e di funzioni della C.G.R.), potessero considerarsi destinatari dell'obbligo giuridicamente rilevante di impedire gli eventi dannosi (morti e lesioni personali), in quanto titolari di una specifica posizione di garanzia nei confronti dei beni protetti dalle fattispecie di reato contestate (vita e integrità fisica delle persone)⁶¹.

Merita attenzione, in primo luogo, l'affermazione secondo cui i partecipanti alla riunione non facenti parte della CGR avrebbero assunto 'in concreto' una posizione

⁵⁹ Trib. L'Aquila 22.10.2012, Barberi e a., in www.penalecontemporaneo.it, con nota di A. Galluccio, *La sentenza d'appello sul caso del terremoto dell'Aquila*, *ivi*; v., altresì, M.C. Barbieri, *La sentenza sul terremoto dell'Aquila: una guida alla lettura*, *ivi*.

⁶⁰ Trib. L'Aquila 22.10.2012, *cit.*

⁶¹ Trib. L'Aquila, 22.10.2012, *cit.*

di garanzia nei confronti del bene protetto, in quanto avrebbero fornito un contributo causalmente rilevante allo svolgimento dei compiti, delle attività e delle funzioni tipici della CGR. Una presa di posizione in chiave ‘funzionalistica’ che, perduto ogni contatto con il presidio “garantistico” di cui all’art. 40 co.2 Cp, si proietta verso la dimensione ‘fattuale’ (‘mediatica’, si potrebbe dire) del vincolo di tutela, approdando ad una nozione di ‘posizione di garanzia’ avulsa dal riscontro di idonei poteri impeditivi⁶².

A diverse (ma parimenti opinabili) conclusioni è pervenuta la sentenza di secondo grado. Sul presupposto secondo cui, alla luce delle molteplici anomalie e difformità rispetto alle disposizioni normative che ne regolano il funzionamento (art.3 d. Pres. Cons. Min. n.23582/2006), l’incontro avvenuto il 31.3.2009 non fosse qualificabile come formale riunione della Commissione Grandi Rischi (nella sua veste di organo consultivo nazionale in materia di p.c.), bensì come mera ricognizione, verifica o indagine, la Corte d’Appello dell’Aquila ha, infatti, escluso che a carico di coloro i quali avevano partecipato al predetto incontro “informale” fosse configurabile una posizione giuridica di garanzia preordinata alla prevenzione e all’omesso impedimento delle morti e delle lesioni personali di cui ai capi di imputazione⁶³. Secondo i giudici d’appello, la titolarità della posizione di garanzia dipenderebbe, dunque, dalla mera qualifica formale di membro della Commissione Grandi Rischi, a prescindere –ancora una volta- dall’accertamento del reale potenziale impeditivo: una conclusione “formalistica”, il cui corollario è rappresentato dall’apodittica e discutibile “responsabilità di posizione” in capo ai membri della C.G.R.

A chiusura di queste brevi considerazioni sulla vicenda giudiziaria del terremoto dell’Aquila, non possono non essere evidenziate le perplessità destinate dalla deformazione giurisprudenziale dei compiti e delle funzioni della C.G.R., chiamata, invero, dal legislatore ad un’essenziale opera di previsione del rischio e non già di impedimento di eventi calamitosi. Giacché gli obblighi di agire ‘precauzionali’ non risultano integrati da correlativi e adeguati poteri di prevenzione e di intervento, *de lege lata*, non sembra, in realtà, potersi configurare a carico dei membri di predetto organo consultivo una posizione giuridica di garanzia, penalmente rilevante ai sensi dell’art. 40 co. 2 Cp.

9. La tematica delle posizioni di garanzia assume, altresì, particolare rilievo nella prospettiva della verifica del nesso eziologico: da un lato, si registra la ricorrente inclinazione all’assorbimento dell’indagine sul nesso causale in quella sulla posizione di garanzia; dall’altro, la *vis attractiva* dell’obbligo di agire è tale da tendere al

⁶² Trib. L’Aquila, 22.10.2012, cit.

⁶³ C. App. L’Aquila, 10.11.2014, Barberi e a., in www.penalecontemporaneo.it (p. 176 ss.), con nota di A. Galluccio, *La sentenza d’appello sul caso del terremoto dell’Aquila*, *ivi*; per un ulteriore commento alla predetta sentenza, v. G. Civello, *Il caso del terremoto dell’Aquila: prime note alla sentenza d’appello*, in www.archiviopenale.it, il quale osserva che «l’inottemperanza alla disciplina legale in materia di convocazione, composizione e funzionamento della Commissione avrebbe impedito di qualificare in termini di “riunione ufficiale” il meeting effettivamente realizzato da alcuni commissari, così ostando al sorgere, in capo ai medesimi, di un vero e proprio obbligo giuridico di impedire l’evento».

massimo l'ambito della causalità omissiva, con la conseguente distorsione del concetto di 'impedimento' e dei rapporti con il coefficiente colposo di imputazione.

Dal primo punto di vista, non pochi profili di interesse presenta la già citata sentenza della S.C. del 2001 (c.d. sentenza Scialò)⁶⁴. Prendendo posizione sulla posizione di garanzia di cui sarebbe stato titolare il prefetto di Cuneo in rapporto agli eventi alluvionali verificatisi in Piemonte nel 1994 e sulla condanna per i reati di omicidio colposo, la S.C. censura la motivazione dei giudici d'appello che aveva ritenuto di superare i margini di incertezza insiti nel giudizio di causalità dell'omissione, osservando che «se l'attività del Prefetto fosse stata puntuale sia nel suo dovere di informazione sia nel suo dovere di assicurarsi che fosse impedito il transito nelle strade a rischio, parte delle persone decedute non si sarebbero messe in viaggio e quella parte residua, che magari l'avrebbe fatto lo stesso sarebbe stata impedita fattivamente di accedere alle strade in cui poi ebbero a trovare la morte»⁶⁵. A giudizio della S.C., la Corte di Appello avrebbe, «per così dire, assorbito confusamente l'indagine sul rapporto causale in quella sulla colpa e/o sulla posizione di garanzia»: tale assorbimento emergerebbe in modo evidente laddove i giudici di secondo grado affermano che «le motivazioni per cui è intervenuta condanna fanno riferimento ad omissioni di informazione, di allerta e di controllo della viabilità che comunque sono pertinenti in ogni caso al Prefetto, quale organo di coordinamento della protezione civile» e che sarebbe irrilevante «che l'esondazione specifica del Tanaro fosse prevedibile o meno, giacché l'elemento che determinò i decessi fu l'esondazione del Tanaro, certamente la situazione di rischio per il gonfiarsi dei corsi d'acqua era certamente prevedibile»⁶⁶.

Oltre che sovrapporre il piano della colpa a quello della verifica del nesso eziologico, la motivazione dei giudici d'appello in tema di causalità poggia –secondo la S.C.- «da un lato, su mere congetture relative al comportamento delle persone decedute e, da altro lato, su un immotivato giudizio di "necessità causale" tra la esondazione del Tanaro e le morti», cosicché l'affermazione di responsabilità viene dalla Corte di Appello indicata come l'unica possibile, «pur in mancanza di un valido supporto razionale»⁶⁷.

Ulteriori indici della tendenza ad assorbire l'indagine sul nesso causale nella verifica della posizione di garanzia sono, peraltro, rinvenibili nella già citata sentenza di primo grado sul caso del terremoto dell'Aquila⁶⁸, in cui una problematica analoga si registra in riferimento all'accertamento del nesso causale intercorrente tra le condotte inosservanti -tenute dagli scienziati membri della Commissione Grandi Rischi- e l'effetto di assicurazione, che avrebbe determinato la scelta delle persone di rimanere all'interno degli edifici, in seguito crollati⁶⁹.

⁶⁴ V. Cass. I, 10.7.2001, in *DPP* 2001, 1337.

⁶⁵ V. Cass. I, 10.7.2001, cit., 1337.

⁶⁶ V. Cass. I, 10.7.2001, cit., 1337.

⁶⁷ V. Cass. I, 10.7.2001, cit., 1337.

⁶⁸ Trib. L'Aquila, 22.10.2012, cit.

⁶⁹ Per ulteriori approfondimenti v. D. Notaro, *'A ciascuno il suo'*, cit., 534 ss., il quale osserva che l'indagine esplicativa della dinamica concausale viene aggirata attraverso il ricorso a massime di esperienza di carattere meramente descrittivo.

Passando al secondo aspetto, si osserva che la sfera d'intervento del servizio di p.c. rappresenta un contesto paradigmatico della tendenza ad innestare nel diritto penale d'evento criteri di imputazione incentrati sul mero aumento del rischio. Emblematica ancora una volta la sentenza della S.C. sul caso 'Sarno', ove si afferma sia che l'agente non può rispondere del verificarsi dell'evento se, pur titolare di una posizione di garanzia, non dispone della possibilità di *influenzare* il corso degli eventi, sia che –nel caso di difetto di alcuni poteri impeditivi dell'evento- occorrebbe comunque accertare che siano stati esercitati e in modo adeguato quelli di cui si dispone⁷⁰. A ben vedere –tramite il riferimento al «potere di influenzare il corso degli eventi»- si introduce un 'surrogato' concettuale del concetto di 'impedimento', strettamente legato al ruolo istituzionale del garante, in grado di assorbire e superare le incertezze e le difficoltà che pone la spiegazione delle dinamiche causali: si perviene, così, alla 'mutazione' prasseologica del reato omissivo improprio in reato di mera condotta pericolosa, il cui disvalore coincide con il rischio connesso al mancato (o difettoso) intervento, in palese violazione dell'art. 27 co.1 Cost.

Lo 'slittamento' del baricentro del disvalore verso la condotta favorisce, inoltre, il crearsi di dinamiche interferenziali tra violazione dell'obbligo di garanzia e inosservanza della norma cautelare⁷¹, facendo sì che la prova della prima 'trascini' con sé anche la prova della seconda, a conferma della persistente vitalità e vischiosità di un'antica commistione.

10.- Nel complesso, deve, dunque, registrarsi la tendenziale incapacità delle posizioni di garanzia in esame a fungere da parametro selettivo della responsabilità nell'ambito del reato omissivo improprio. La congenita indeterminatezza della disciplina legislativa delle posizioni giuridiche di garanzia e la conseguente tendenza prasseologica alla dilatazione degli obblighi impeditivi al di là delle reali possibilità di prevenzione, trova in questo settore una delle espressioni più evidenti e significative. La molteplicità (se non 'sovraabbondanza') di disposizioni extra-penali circa i compiti e le mansioni posti a carico delle autorità facenti parte del servizio nazionale di p.c. determina un effetto di 'sovraesposizione' dell'area di doverosità dell'intervento, con il conseguente rischio di un indiscriminato ampliamento dell'obbligo di impedimento.

Se, come osservato da Domenico Pulitanò, «un buon funzionamento del sistema, fra gli opposti rischi della supplenza giudiziaria e della pratica deresponsabilizzazione, richiede una disciplina extrapenale affidabile, nella quale siano stagliati obblighi di prevenzione sufficientemente determinati nei presupposti e nei contenuti»⁷², allo stato attuale, la 'traduzione' in termini penalistici –da parte della giurisprudenza- dell'assetto normativo delle competenze e delle funzioni in materia di p.c., risente inevitabilmente dei profili di eccessiva genericità ed elasticità dei precetti extra-penali, con effetti di grave incertezza sui confini della responsabilità penale.

⁷⁰ V. Cass. IV, 12.3.2010, n. 16761, in *www.dejure.it*.

⁷¹ *Amplius*, v. D. Notaro, 'A ciascuno il suo', cit., 537 ss.

⁷² D. Pulitanò, *Diritto penale*, cit., 248.

La ricostruzione giurisprudenziale delle potenzialità impeditive del titolare di funzioni di protezione civile risente palesemente, in definitiva, della penetrazione della logica del 'rischio' e del 'precauzionismo': esistono ancora argini idonei a contenere la 'pressione' esercitata dalla gravità dell'offesa e dalla richiesta sociale di 'sicurezza'?

Nel contesto di vere e proprie 'offensive' giudiziarie, la dimensione istituzionale e 'omnicomprensiva' dell'obbligo di garanzia subisce il condizionamento di lassi nesi imputativi, arbitrariamente desunti da incerte massime d'esperienza: il dovere di impedimento finisce con l'assumere contorni indefiniti e 'totalizzanti', irriducibili al raggio d'azione di criteri di imputazione volti alla delimitazione e alla selezione delle forme di responsabilità penale.

ILP