



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE

CICLO XXXIV

COORDINATORE Prof. Alessandro Simoni

Le posizioni di garanzia degli operatori di Protezione civile:
profili di responsabilità penale

Settore Scientifico Disciplinare IUS/17

Dottoranda

Dott.ssa Larinni Claudia

Tutore

Prof. Giunta Fausto

Coordinatore

Prof. Simoni Alessandro

Anni 2018/2022

A Sergio

INDICE

CAPITOLO PRIMO

L'ORGANIZZAZIONE DELLA PROTEZIONE CIVILE E L'INDIVIDUAZIONE DELLE POSIZIONI DI GARANZIA

1.1. L'evoluzione del sistema organizzativo della Protezione civile: la disciplina amministrativa	1
1.1.1. La Protezione civile come “servizio” di carattere trasversale. Confronto con l'organizzazione complessa della pubblica amministrazione in senso stretto.....	25
1.2. L'individuazione delle posizioni di garanzia all'interno della Protezione civile e le rispettive fonti.....	29
1.2.1. Il fondamento dell'obbligo impeditivo della Protezione civile: l'esercizio di una funzione pubblica.....	31
1.2.2. La legge statale e regionale come fonte dell'obbligo impeditivo della Protezione civile	34
1.2.3. Il ruolo delle fonti normative secondarie e degli atti amministrativi.....	38
1.2.4. La “qualifica” e la “qualità” dell'operatore di Protezione civile come fonti della posizione di garanzia: il “gestore del rischio”	43
1.2.5. Il criterio della competenza	45
1.2.6. L'assunzione volontaria della posizione di garanzia	50
1.2.7. I criteri fattuali ed il principio di legalità in materia amministrativa.....	54
1.3. La problematica natura “plurisoggettiva” della posizione di garanzia della Protezione civile	57
1.3.1. Il rapporto tra i diversi livelli territoriali della Protezione civile.....	59
1.3.1.1. La ripartizione delle attività di previsione e prevenzione.....	59
1.3.1.2. La ripartizione delle competenze in materia di gestione dell'emergenza: il modello “a geometria variabile” e “sequenziale in senso ascendente”	63
1.3.2. Il principio di separazione tra politica ed amministrazione: le “autorità” e gli “operatori” di Protezione civile	69
1.3.2.1. Premesse: il principio di separazione e il rapporto “circolare” tra organi politici e di gestione.....	70
1.3.2.2. Le diverse ipotesi prospettabili.....	75

1.4. Il contenuto dell'obbligo impeditivo	82
1.4.1. Le peculiarità dell'obbligo impeditivo degli operatori di protezione civile	82
1.4.2. La definizione del contenuto dell'obbligo impeditivo: l'intreccio tra obbligo impeditivo e regole cautelari.....	87

CAPITOLO SECONDO

FENOMENI DI INTERAZIONE RECIPROCA E TRASFERIMENTO DELLE POSIZIONI DI GARANZIA DEI COMPONENTI DELLA PROTEZIONE CIVILE

2.1. Interazione in tempo di emergenza	91
2.1.1. L'interazione all'interno del COC e la cooperazione colposa	92
2.1.2. L'interazione tra i vari livelli territoriali della Protezione civile	102
2.2. La delega nell'ambito del sistema organizzativo della Protezione civile	107
2.2.1. La delega dall'organo politico all'organo amministrativo: in particolare, dal sindaco al dirigente	111
2.2.2. La delega tra organi politici: in particolare, dal sindaco all'assessore	114
2.2.3. La delega tra organi amministrativi: dal dirigente al funzionario privo di funzioni dirigenziali	117
2.2.4. La delega al C.O.C.....	118

CAPITOLO TERZO

LO SPETTRO PREVENTIVO DEGLI OBBLIGHI GRAVANTI SULLA PROTEZIONE CIVILE

3.1. I rischi e gli eventi emergenziali di Protezione civile.....	120
3.2. La nozione di "calamità" nella legislazione in materia di protezione civile	125
3.3. Causazione e aggravamento delle conseguenze lesive di inondazioni, frane o valanghe.....	129

CAPITOLO QUARTO
I CRITERI DI IMPUTAZIONE

4.1. Le regole cautelari in materia di protezione civile	139
4.2. La prevedibilità dell'evento	147
4.3. L'accertamento del nesso di causalità rispetto a fenomeni calamitosi multifattoriali: responsabilità individuali e responsabilità di sistema.....	158
4.4. Causalità omissiva e aumento del rischio	164
BIBLIOGRAFIA	171

CAPITOLO PRIMO

L'ORGANIZZAZIONE DELLA PROTEZIONE CIVILE E L'INDIVIDUAZIONE DELLE POSIZIONI DI GARANZIA

SOMMARIO: 1.1 L'evoluzione del sistema organizzativo della Protezione civile: la disciplina amministrativa. – 1.1.1 La Protezione civile come “servizio” di carattere trasversale. Confronto con l'organizzazione complessa della pubblica amministrazione in senso stretto. – 1.2. L'individuazione delle posizioni di garanzia all'interno della Protezione civile e le rispettive fonti. – 1.2.1. Il fondamento dell'obbligo impeditivo della Protezione civile: l'esercizio di una funzione pubblica. – 1.2.2. La legge statale e regionale. – 1.2.3. Il ruolo delle fonti normative secondarie e degli atti amministrativi. – 1.2.4. La “qualifica” e la “qualità” dell'operatore di protezione civile come fonti della posizione di garanzia: il “gestore del rischio”. – 1.2.5. Il criterio della competenza. – 1.2.6. L'assunzione volontaria della posizione di garanzia. – 1.2.7. I criteri fattuali ed il principio di legalità in materia amministrativa. – 1.3. La problematica natura “plurisoggettiva” della posizione di garanzia della Protezione civile. – 1.3.1. Il rapporto tra i diversi livelli territoriali della Protezione civile. – 1.3.1.1. La ripartizione delle attività di previsione e prevenzione. – 1.3.1.2. La ripartizione delle competenze in materia di gestione dell'emergenza: il modello “a geometria variabile” e “sequenziale in senso ascendente”. – 1.3.2. Il principio di separazione tra politica ed amministrazione: le “autorità” e gli “operatori” di Protezione civile. – 1.3.2.1. Premesse: il principio di separazione e il rapporto “circolare” tra organi politici e di gestione. – 1.3.2.2. Le diverse ipotesi prospettabili. – 1.4. Il contenuto dell'obbligo impeditivo. – 1.4.1. Le peculiarità dell'obbligo impeditivo degli operatori di protezione civile. – 1.4.2. La definizione del contenuto dell'obbligo impeditivo: l'intreccio tra obbligo impeditivo e regole cautelari.

1.1. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA ORGANIZZATIVO DELLA PROTEZIONE CIVILE: LA DISCIPLINA AMMINISTRATIVA

L'attuale assetto organizzativo della Protezione civile costituisce l'approdo di un lungo e travagliato percorso evolutivo, recentemente culminato nell'emanazione del nuovo Codice della Protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1).

Al fine di delineare con maggiore chiarezza i diversi modelli organizzativi susseguitisi nel tempo, è possibile distinguere cinque fasi principali: quella compresa tra l'Unità d'Italia ed il 1970, anno di emanazione della prima legge organica in materia di Protezione civile (l. 8 dicembre 1970, n. 996); la seconda, che si estende fino al 1992, quando venne istituito il Servizio nazionale della Protezione civile (l. 24 febbraio 1992, n. 225); il terzo periodo, inaugurato dalla predetta l. n. 225/1992 e chiuso dalle riforme Bassanini e dalla successiva riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3); la quarta fase, che giunge fino all'adozione

del nuovo Codice della Protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1); e, infine, il periodo corrente, caratterizzato dall'assetto organizzativo delineato dalla riforma del 2018.

La prima fase: dall'Unità d'Italia alla riforma del 1970

In origine il nostro ordinamento era privo di una normativa di protezione civile organica e di portata generale che disciplinasse le attività di previsione e prevenzione dei fenomeni calamitosi. Al contrario, l'oggetto dei plurimi interventi legislativi e provvedimenti susseguiti fino al 1970, anno di emanazione della prima disciplina organica in materia di protezione civile, era circoscritto alle fasi (successive al disastro) di soccorso e ricostruzione rispetto a specifici eventi disastrosi verificatisi nell'ultimo secolo nel nostro Paese¹.

In particolare, nell'immediato periodo post-unitario, i provvedimenti adottati per fronteggiare le emergenze rinvenivano il loro fondamento normativo nel potere riconosciuto all'autorità amministrativa dalla l. 25 giugno 1865, n. 2359 in materia di espropriazioni per pubblica utilità. Mentre i primi interventi successivi al disastro erano diretti dal sindaco e dal prefetto, le fasi successive dell'emergenza erano gestite dal Ministro dell'Interno e della Guerra attraverso l'intervento dell'Esercito, che costituiva il fulcro delle operazioni di soccorso. Tuttavia, in assenza di criteri ed *iter* predeterminati, le operazioni di assistenza alle popolazioni colpite risultavano inorganiche ed inefficaci, in quanto affidate all'iniziativa delle autorità poste a capo delle operazioni di soccorso.

Presentano, al contrario, una maggiore sistematicità gli atti normativi adottati a partire dall'inizio del Novecento, peraltro accomunati dall'attribuzione al Ministero dei Lavori Pubblici (nella persona del Ministro e del Sottosegretario di Stato ai Lavori Pubblici) del compito di dirigere e coordinare gli interventi delle Forze armate e degli altri Ministri competenti nella fase dell'emergenza, nonché delle strutture sanitarie (in

¹ Per un'analisi dei numerosi eventi calamitosi (di natura sismica, alluvionale o legati al dissesto idrogeologico) che si sono verificati nel territorio italiano, v. E. D'ANGELIS, *Italiani con gli stivali. La protezione civile nella penisola dei grandi rischi*, Morciano di Romagna, La biblioteca del cigno, 2009; D.F. BIGNAMI, *Protezione civile e riduzione del rischio disastri. Metodi e strumenti di governo della sicurezza territoriale e ambientale*, Rimini, Maggioli, 2010; M. GHIROTTI, *Grandi frane: disastri e processi del Novecento*, in *L'Italia dei disastri. Dati e riflessioni sull'impatto degli eventi naturali. 1861-2013*, a cura di E. Guidoboni-G. Valensise, Bologna, Bononia University Press, 2013, pp. 73 ss.

particolare la Croce Rossa)². Fra questi testi normativi, riveste una particolare rilevanza il R.D. 9 dicembre 1926, n. 2389 (“Disposizione per i servizi di pronto soccorso in caso di disastri tellurici o di altra natura”), che costituisce un primo tentativo di approntare una disciplina complessiva delle attività di soccorso e si distingue, per tale motivo, dalle altre novelle, di carattere episodico³.

Nel dettaglio, il R.D.L. n. 2389/1926 attribuiva al Ministero dei Lavori Pubblici ed al Genio Civile, organo periferico dello stesso dicastero, il potere di coordinare i soccorsi. In attesa del loro arrivo sul luogo del disastro, le attività di soccorso erano dirette dal prefetto (in qualità di organo periferico dello Stato) o, nell’ambito del territorio comunale, dal sindaco, che era comunque tenuto a dare immediata notizia al prefetto dell’evento calamitoso e degli interventi effettuati.

Nonostante i compiti di soccorso e assistenza alla popolazione fossero formalmente attribuiti al Ministero dei Lavori Pubblici, nella prassi essi furono progressivamente assegnati alla struttura organizzativa del Ministero dell’Interno, anche per effetto della l. 13 maggio 1961, n. 469 sull’ordinamento nazionale dei Vigili del fuoco⁴. Le operazioni materiali di soccorso, inoltre, continuavano ad essere svolte dall’autorità militare (Esercito ed Aeronautica) e dai Vigili del Fuoco, coadiuvati dalla Croce Rossa Italiana e, all’occorrenza, dal personale dipendente degli enti provinciali e comunali aventi sede nel territorio colpito dal disastro.

² Si fa riferimento ai RR.DD.LL. 13 luglio 1911, n. 774 (“Norme per la sistemazione idraulico forestale dei bacini montani, per le altre opere idrauliche e per le bonifiche”), 2 settembre 1919, n. 1915 (“Ordinamento dei servizi di pronto soccorso in occasione di terremoti”), 17 aprile 1925, n. 473 (“Istituzione organi fondamentali di soccorso”) e 27 dicembre 1941, n. 1570 (“Servizio antincendio nazionale e servizio di prevenzione”).

³ Per una rassegna della normativa vigente nel periodo antecedente all’entrata in vigore della l. n. 996/1970, v.: A. BERTOLA, voce *Calamità pubbliche*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1958, pp. 655 ss.; A. VARANESE, voce *Calamità pubbliche*, in *Enc. dir.*, vol. V, 1959, pp. 784 ss.; P. ROEHRSEN, *Le calamità naturali: panorama della legislazione vigente*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1967, pp. 947 ss.; A. VARANESE, *I pubblici disastri e gli interventi statali (con particolare riguardo all’amministrazione Lavori Pubblici)*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione (Isap), Le opere pubbliche, I. I lavori pubblici*, a cura di A.M. Sandulli, Vicenza, Neri Pozza, 1967, pp. 527 ss.; TRAPANI BELLOTTI, *Le pubbliche calamità e gli interventi dello Stato*, in *N. rass. ldg.*, I, 1968, pp. 129 ss.; E. ESPOSITO, *Note sulla legge della Protezione civile*, in *Rassegna dell’Arma dei carabinieri*, fasc. 1, 1972, pp. 29 ss.

⁴ F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile. Profili costituzionali e amministrativi, riflessi penali*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 32. V. altresì M. DI RAIMONDO, voce *Protezione civile*, in *ED*, XXXVII, Milano, 1988, p. 496.

La seconda fase: dalla l. n. 996/1970 alla novella del 1992

Soltanto con la l. 8 dicembre 1970, n. 996 (“Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità – Protezione civile”), a seguito degli eventi dell'alluvione di Firenze del 1966 e del terremoto del Belice del 1968⁵, venne introdotta una regolamentazione complessiva delle finalità ed attribuzioni della Protezione civile, suscettibile di trovare applicazione rispetto alla generalità degli eventi calamitosi⁶. In tal modo, la nozione di “protezione civile” venne recepita per la prima volta nel nostro ordinamento e la corrispondente funzione divenne autonoma rispetto alle altre funzioni pubbliche, in particolar modo quelle della pubblica sicurezza e dei lavori pubblici.

Il cambio di passo rispetto alla normativa previgente emerge anche dal conferimento (in via non più soltanto di fatto, bensì formale) dei compiti di organizzazione e coordinamento delle attività di protezione civile svolte dalle diverse amministrazioni, a tutti i livelli territoriali, non più al Ministero dei Lavori Pubblici, bensì a quello dell'Interno, al quale era attribuito anche il potere di emanare direttive generali in materia di protezione civile (art. 2 l. n. 996/1970).

La riforma si rivelò, invece, scarsamente incisiva rispetto alla determinazione delle finalità della Protezione civile, ancora circoscritte ai soli compiti di emergenza, soccorso ed assistenza in favore delle popolazioni colpite (come indicato dal suo stesso titolo, “Norme di soccorso ed assistenza alle popolazioni colpite da calamità”), senza prevedere alcunché con riguardo alle (pur fondamentali) attività, antecedenti alla verifica del disastro, di previsione e prevenzione dei rischi (tellurico, idrogeologico, alluvionale, vulcanico, ecc.).

Inoltre, l'assetto organizzativo delineato dalla l. n. 996/1970 continuava ad essere improntato al tradizionale modello burocratico, autoritativo e fortemente centralizzato. Tanto i primi interventi tecnici urgenti, quanto l'assistenza di primo soccorso alle popolazioni colpite erano assicurati dal Ministero dell'Interno mediante il Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 6), salva la possibilità di nominare, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, un commissario per l'emergenza, con

⁵ Per un'analisi dei provvedimenti adottati a seguito del terremoto del Belice del 1968, v. R. DI PASSIO, *La protezione civile*, Rimini, Maggioli, 1994, pp. 76 ss.

⁶ Per un commento alla l. n. 996/1970, v. V. DITTRICH, *La legge sulla protezione civile. Nota introduttiva*, in *Agg. soc.*, fasc. 2, 1981, pp. 147 ss.

il compito di coordinare i servizi di soccorso sul luogo del disastro (art. 5).

Quanto al ruolo riconosciuto alle Regioni ed agli enti locali, l'art. 2, c. 1 si limitava a prevedere che il Ministro dell'Interno dovesse provvedere all'organizzazione della Protezione civile «mediante il concorso di tutti gli enti pubblici territoriali e istituzionali». Non si teneva conto, invece, delle attribuzioni amministrative riconosciute dalla legge alle Regioni, le quali erano state formalmente istituite, quali enti territoriali autonomi rispetto allo Stato, soltanto pochi mesi addietro (l. 16 maggio 1970, n. 281 e relativo regolamento di attuazione, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8)⁷, fatta eccezione per le sole competenze legislative ed amministrative delle regioni a statuto speciale in materia di servizi antincendi ed opere di pronto soccorso, ove previste dagli statuti speciali (art. 2, c. 3 l. n. 996/1970)⁸.

Al fine di coordinare l'azione dei diversi ministeri, l'art. 3 l. n. 996/1970 istituì, presso la Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'Interno (art. 8 l. n. 996/1970), il Comitato interministeriale della protezione civile. Al contempo, la novella del 1970 introdusse in ciascuna Regione i Comitati regionali della Protezione civile, con funzioni di coordinamento tra gli enti territoriali impegnati nello svolgimento delle operazioni di soccorso (art. 7 l. n. 996/1970).

La struttura organizzativa appena descritta è rimasta immutata nelle sue linee fondamentali fino all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso. Occorre, tuttavia, dare conto di alcune modifiche di rilievo apportate nel corso di quel ventennio.

Dopo che la l. n. 966/1970 era rimasta inattuata per oltre dieci anni, venne disposta, con D.P.R. 6 febbraio 1981, n. 66, l'adozione del relativo regolamento di esecuzione. L'intervento era volto anche a superare alcuni dei limiti della riforma del 1970, messi in luce nell'ambito delle attività di soccorso alle comunità colpite dai terremoti verificatisi in Friuli nel 1976 e nell'Irpinia nel 1980.

La prima e più importante novità consistette nella qualificazione della protezione civile come “compito primario dello Stato” e nell'estensione del perimetro

⁷ Peraltro, le Regioni a statuto speciale erano state costituite in tempi ancor più risalenti, con plurime leggi costituzionali emanate tra il 1948 ed il 1963: R.d. n. 455/1946, conv. in L. cost. n. 2/1948; L. cost. nn. 3, 4, 5/1948; L. cost. n. 1/1963.

⁸ V. sul punto le riflessioni svolte da F.S. SEVERI, *L'evoluzione della protezione civile nell'ordinamento italiano*, in *Il servizio nazionale di protezione civile. Legge 24 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate*, a cura di M. Malo-F.S. Severi, Torino, Giappichelli, 1995, p. 13.

delle relative attività, in precedenza circoscritte ai soli interventi di soccorso, alla previsione e prevenzione degli eventi calamitosi (art. 1, n. 1 D.P.R. n. 66/1981).

In secondo luogo, furono per la prima volta individuati compiutamente gli *organi* di Protezione civile (art. 3), ordinari e straordinari. Tra i primi erano ricompresi, a livello centrale, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'Interno, e, a livello periferico, il Direttore generale della Protezione civile e dei Servizi antincendi, il Commissario del Governo nella Regione e l'Ispettore regionale o interregionale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché il prefetto ed il sindaco. Organo straordinario era, invece, il Commissario per l'emergenza di cui all'art. 5, c. 3 l. n. 996/1970. Erano poi qualificati come «*elementi* dell'organizzazione della protezione civile» il Comitato interministeriale della Protezione civile, la Commissione interministeriale tecnica ed i Comitati regionali della Protezione civile.

Si registrò quindi una, seppure minima, attribuzione di competenze in materia di protezione civile agli enti locali, riconoscendo al sindaco la natura di organo locale di protezione civile (artt. 3 e 16). Questa funzione, tuttavia, era svolta dal sindaco non in qualità di organo politico del Comune, bensì in veste di ufficiale del Governo, ribadendo l'impostazione fortemente centralizzata del sistema di protezione civile. Inoltre il vertice dell'amministrazione comunale era chiamato a provvedere soltanto agli «interventi immediati, dandone subito notizia al prefetto» (art. 16 D.P.R. n. 66/1981).

La parte più rilevante dei compiti di protezione civile nell'ambito provinciale era invece attribuita al prefetto, in quanto organo periferico dell'amministrazione statale, dipendente dal Ministero dell'Interno (art. 14 D.P.R. n. 66/1981). Questi era tenuto, rispetto all'attività di previsione, a curare la predisposizione del piano provinciale di protezione civile con la collaborazione dei rappresentanti dello Stato e degli altri enti territoriali, riuniti in un apposito comitato (art. 14, n. 1 e art. 20 D.P.R. n. 66/1981). Con riguardo ai compiti di gestione e superamento dell'emergenza, il prefetto dirigeva, nell'ambito della provincia, i servizi di soccorso e assistenza alle popolazioni, coordinando le attività di tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte e richiedendo, se necessario, l'intervento delle forze armate.

Al di fuori dell'ambito provinciale, i servizi di soccorso ed assistenza erano predisposti dal Ministro dell'Interno, che impartiva le direttive generali in materia di

protezione civile e, in caso di calamità naturale o catastrofe, assumeva la direzione ed attuava il coordinamento di tutte le attività svolte dalle amministrazioni dello Stato e degli altri enti territoriali.

La gestione unitaria degli interventi messi in atto dai plurimi Ministeri coinvolti nelle operazioni di soccorso era assicurata, come in precedenza accennato, dal Comitato interministeriale, che si avvaleva della Commissione interministeriale tecnica per gli studi sulla previsione e prevenzione delle calamità naturali e catastrofi e sulla predisposizione ed attuazione dei vari interventi (artt. 5-7 D.P.R. n. 66/1981). I Comitati regionali, diretti dal Comitato interministeriale, avevano invece lo scopo di armonizzare le attività dei diversi enti locali, sia sul fronte della prevenzione degli eventi calamitosi, che su quello della predisposizione di programmi di soccorso, assistenza sanitaria e ripristino della viabilità (artt. 9-10 D.P.R. n. 66/1981).

A discapito della loro denominazione, i Comitati regionali non erano espressione dell'autonomia organizzativa delle Regioni: essi erano infatti costituiti con decreto del Ministro dell'Interno ed avevano sede presso i commissariati del Governo, dove era costituito l'ufficio regionale della Protezione civile (art. 8 D.P.R. n. 66/1981). Il Commissario del Governo nella Regione (posto a capo del commissariato), organo periferico dell'amministrazione statale, era chiamato a curare i rapporti con i Comitati regionali e ad assicurare il coordinamento dei piani provinciali di protezione civile in ambito regionale.

Con riferimento agli organi straordinari di protezione civile, l'art. 5, c. 1 l. n. 996/1970 disponeva che, in caso di catastrofe o calamità naturale, «salvo i casi di evento non particolarmente grave» cui provvedevano gli organi locali elettivi e gli organi ordinari della protezione civile, il Presidente del Consiglio dei ministri dichiarasse con proprio decreto lo stato di emergenza e nominasse il commissario straordinario. Quest'ultimo assumeva la direzione di tutte le attività svolte dagli organi di assistenza sul luogo del disastro, avvalendosi della collaborazione dei rappresentanti delle amministrazioni e degli enti pubblici per l'organizzazione di strumenti di coordinamento provvisori analoghi a quelli disposti dal prefetto ai sensi dell'art. 14, c. 2 D.P.R. n. 66/1981 ed impartendo specifici ordini alle autorità operanti nella zona.

Per quanto la novella del 1970 (insieme al relativo regolamento attuativo) costituisse indubbiamente un notevole passo in avanti nello sviluppo

dell'organizzazione e delle funzioni della Protezione civile, non è possibile non rilevarne anche le lacune.

In primo luogo, l'estensione delle attività di protezione civile alla previsione e prevenzione risultava scarsamente effettiva, in quanto il decreto attuativo non conteneva precisazioni in ordine alle modalità di svolgimento delle attività di previsione e prevenzione, mentre disciplinava maggiormente nel dettaglio le operazioni di gestione e superamento dell'emergenza.

In secondo luogo, le autonomie locali rivestivano un ruolo del tutto marginale. Le Regioni, in particolare, operavano di fatto come «organo dello Stato», a causa del «*continuum* organizzativo» tra il Commissario del Governo e le Regioni⁹. Inoltre, poiché il testo originario dell'art. 117 Cost., anteriore alla riforma del Titolo V, non indicava la protezione civile tra le materie attribuite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti l'organizzazione dei servizi di protezione civile e la direzione delle relative attività doveva essere ascritta alla potestà legislativa statale, spettando alle Regioni esclusivamente l'adozione di misure di mera attuazione delle norme statali o di provvidenze economiche¹⁰.

In seguito, l'assetto organizzativo della Protezione civile a livello centrale fu oggetto di ulteriori modifiche. Dapprima, il Consiglio dei ministri, nella seduta del 3 luglio 1981, introdusse la nuova qualifica di “Alto Commissario presso il Ministero dell'Interno”, avente il compito di attuare il coordinamento dei servizi concernenti la protezione civile. La figura dell'Alto Commissario fu successivamente istituzionalizzata ad opera del d.l. 22 febbraio 1982, n. 57, che la sostituì con quella del Ministro senza portafoglio per il coordinamento della Protezione civile. Questi si avvaleva, nell'esercizio delle sue funzioni, del nuovo Dipartimento della Protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, costituito con ordine di servizio del 29 aprile dello stesso anno. Si scelse quindi di istituire non un nuovo ministero apposito, ma un dipartimento, ossia un'articolazione amministrativa (interna alla Presidenza del Consiglio dei ministri) maggiormente snella e flessibile.

Ciò nonostante, le attribuzioni del Ministro dell'Interno in materia di protezione civile rimasero invariate, determinando una sovrapposizione di funzioni

⁹ F. MERUSI, *Le catastrofi “ripartite”*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 2321.

¹⁰ F.S. SEVERI, *L'attività di soccorso alle popolazioni terremotate del Friuli*, in *Reg.*, 1976, pp. 1024 ss.

che incise negativamente sull'efficienza del sistema. In seguito, tale sovrapposizione si accentuò a causa del riconoscimento al Presidente del Consiglio dei ministri, da parte della l. 23 agosto 1988, n. 400 (art. 5, comma 2, lett. b), del potere di promuovere e coordinare l'attività dei ministri «in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo».

Per superare l'*impasse* si decise di attribuire al Ministro per il coordinamento della Protezione civile una delega di funzioni (ai sensi dell'art. 9 l. n. 400/1988) da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, cui soltanto poteva essere attribuito, in via originaria, il potere di coordinamento¹¹. Rimaneva, al contrario, insoluta la problematica del rapporto tra il Commissario straordinario per l'emergenza e le autorità ordinarie di protezione civile (prefetto e sindaco), soppiantate dal ruolo prevalente assunto dalle competenze organizzative e gestionali parallele della struttura commissariale¹².

***La terza fase:
dall'istituzione del Servizio nazionale (l. n. 225/1992)
alle riforme sul decentramento amministrativo***

A questo ed altri limiti applicativi della l. n. 996/1970 tentò di porre rimedio la l. 24 febbraio 1992, n. 225, che inaugurò una nuova fase della lunga evoluzione della disciplina della Protezione civile¹³. Oltre a rinnovare interamente la regolamentazione dell'organizzazione e delle attività della Protezione civile, la novella dispose anche l'istituzione del “*Servizio nazionale della protezione civile*”, rispondendo ad un'esigenza avvertita ormai da un decennio¹⁴.

La Protezione civile venne per la prima volta configurata come una organizzazione non soltanto stabile e preconstituita, ma che presentava anche una caratteristica peculiare: essa infatti non costituiva (e non costituisce, tutt'oggi) un'unica pubblica amministrazione, bensì un “*servizio*”, ossia una struttura operativa

¹¹ D.p.c.m. 4 agosto 1989 e D.p.c.m. 13 febbraio 1990, n. 112.

¹² V. E. PASTORELLI, *La Protezione civile oggi*, Roma, Rusconi, 1986, pp. 5 ss.

¹³ Per un commento complessivo alla riforma, v. C. MEOLI, voce *Protezione civile*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, Utet, 1997, pp. 130 ss. V., altresì, AA. VV., *Il nuovo sistema della protezione civile. Manuale operativo*, a cura di E. Petrocelli, Roma, Edizioni delle autonomie, 1992.

¹⁴ Il primo disegno di legge di istituzione del Servizio nazionale della Protezione civile era stato presentato il 5 febbraio 1982 dall'allora Ministro per il coordinamento della Protezione civile Zamberletti, ma era decaduto a causa della fine della legislatura (Atti parl. Cam., VIII legislatura, n. 3140). V. sul punto V. PEPE, *Il diritto alla protezione civile*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 33, nota 8.

alla quale fanno capo, quali soggetti componenti, concorrenti o operativi, *plurime* amministrazioni, enti pubblici e privati, nonché istituti e gruppi di ricerca scientifica, volontari ed ordini e collegi professionali (art. 6 l. n. 225/1992).

Un'ulteriore novità di rilievo fu rappresentata dal passaggio dal modello accentrato proprio della disciplina del 1970 ad un'organizzazione diffusa sul territorio nazionale, plurilivello e policentrica, in cui le competenze sono distribuite tra i diversi livelli territoriali secondo un criterio "*sequenziale in senso ascendente*", dando così vita, come si dirà meglio in seguito, ad un sistema "*a geometria variabile*".

Per finalità di maggiore chiarezza espositiva, sembra opportuno esaminare l'assetto organizzativo delineato dalla l. n. 225/1992 da due poli prospettici: da una parte, la natura dei soggetti che fanno capo, a vario titolo, al Servizio nazionale della Protezione civile; dall'altra, il livello territoriale di riferimento.

Quanto al primo profilo, la novella distingueva i soggetti della protezione civile sulla base del ruolo dagli stessi svolto all'interno del Servizio, suddividendoli in tre principali categorie.

La prima, rappresentata dai "soggetti componenti", è costituita da coloro che «provvedono, secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze», «all'attuazione delle attività di protezione civile» (art. 6, c. 1, primo periodo l. n. 225/1992), ossia sono membri stabili ed indefettibili del Servizio della protezione civile: vi sono ricomprese «le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane». Come è stato notato, la disposizione non menziona il prefetto ed il Dipartimento della Protezione civile, nonostante entrambi svolgano un ruolo fondamentale nell'ambito della disciplina della stessa l. n. 225/1992¹⁵. Analogamente, non viene fatta alcuna menzione del sindaco. Questi soggetti, tuttavia, devono comunque ritenersi "componenti" della Protezione civile, in quanto organi dell'amministrazione, rispettivamente, statale (il primo a livello periferico, il secondo centrale) e comunale, e in considerazione del fatto che l'art. 6 l. n. 225/1992 individua soltanto le amministrazioni che fanno capo alla protezione civile, non anche i singoli organi di tali amministrazioni: il riferimento alle "amministrazioni" deve, quindi, ritenersi onnicomprensivo, ossia avente ad oggetto tutti gli organi che le compongono, compatibilmente con la disciplina dettata dai rispettivi ordinamenti.

¹⁵ F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile*, cit., p. 68, nota 37.

Dai soggetti “componenti” vengono distinti i “soggetti concorrenti”, definiti come coloro che non «provvedono» (diversamente dai “componenti”), ma «concorrono» «all’attuazione delle attività di protezione civile». Per tale ragione, il loro apporto al Servizio è ritenuto soltanto eventuale¹⁶. Questa seconda categoria ricomprende «gli enti pubblici, gli istituti ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, nonché ogni altra istituzione ed organizzazione anche privata» (art. 6, c. 1, secondo periodo l. n. 225/1992). Ad essi è affiancato un ulteriore raggruppamento di soggetti concorrenti («concorrono altresì»), costituito da «i cittadini ed i gruppi associati di volontariato civile, nonché gli ordini ed i collegi professionali» (art. 6, c. 2 l. n. 225/1992).

Presentano, infine, una differente connotazione le “strutture operative” del Servizio (art. 11 l. n. 225/1992), le quali non determinano, diversamente dai “componenti” e dai “concorrenti”, le funzioni di protezione civile, ma svolgono soltanto compiti di attuazione delle attività disposte dai soggetti predetti, comprensivi di attività di supporto e consulenza e di mere operazioni materiali¹⁷.

Rispetto al secondo polo prospettico, quello dell’ambito territoriale di riferimento, la disciplina legislativa del 1992 distingue quattro diversi livelli: nazionale (il quale si suddivide a sua volta in due livelli, centrale e periferico), regionale, provinciale e comunale.

A livello centrale, la novità di maggior rilievo è rappresentata dal superamento dell’impostazione ministeriale: il potere di coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato (centrali e periferiche) con finalità di protezione civile venne sottratto al Ministro dell’Interno, che svolgeva un ruolo cardine nella l. n. 669/1970, ed attribuito dall’art. 1 l. n. 225/1992 al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale poteva delegare il potere in esame al Ministro per il coordinamento della Protezione civile (ai sensi dell’art. 9, c. 1 e 2 l. 23 agosto 1988, n. 400). Il Presidente del Consiglio (o il Ministro della Protezione civile delegato) promuoveva e

¹⁶ Sulla distinzione tra soggetti “componenti”, di carattere stabile ed indefettibile, e “concorrenti”, di tipo eventuale, v.: C. MEOLI, *La protezione civile*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II ed., a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2145 ss.; L. GIAMPAOLINO, *Il servizio nazionale di protezione civile. Commento alla legge 24 febbraio 1992, n. 225*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 112.

¹⁷ V. in tal senso F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile*, cit., p. 69, nonché C. MEOLI, *La protezione civile*, cit., p. 1622.

coordinava anche le attività delle amministrazioni «delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali, nonché di ogni altra istituzione e organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale» (art. 1, c. 2 l. n. 225/1992) e, per il perseguimento di tali finalità, si avvaleva del Dipartimento della Protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri¹⁸.

Sempre nell'ambito del livello territoriale nazionale, la l. n. 225/1992 istituì il Consiglio nazionale della Protezione civile (art. 8), la Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi (art. 9) ed il Comitato operativo della protezione civile (art. 10). Il primo è presieduto dal Consiglio dei ministri (o, per sua delega, dal Ministro per il coordinamento della Protezione civile) e determina, in attuazione degli indirizzi generali fissati dal Consiglio dei ministri, i criteri di massima in ordine ai programmi di previsione e prevenzione delle calamità, ai piani di emergenza, al coordinamento delle componenti del Servizio nazionale ed all'elaborazione delle norme in materia di protezione civile. La Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi costituisce, invece, l'organo consultivo del Servizio nazionale rispetto alle attività di previsione e prevenzione del rischio, realizzando il raccordo tra la comunità scientifica e l'autorità politico-amministrativa (art. 3 l. n. 225/1992). Quanto al Comitato operativo della Protezione civile, esso svolge una funzione di direzione unitaria delle attività di emergenza e di consulenza tecnico-operativa ed è formato dai rappresentanti delle strutture operative nazionali del Servizio nazionale della Protezione civile di cui all'art. 11 l. n. 225/1992.

Passando dal livello centrale ai livelli territoriali inferiori (regionale, provinciale e comunale), la loro configurazione da parte della legge del 1992 risulta particolarmente rilevante, in quanto abbandona il centralismo ministeriale e costituisce un primo passo verso l'organizzazione su base regionale e locale che caratterizzerà il Servizio nazionale della Protezione civile a seguito della riforma del Titolo V della

¹⁸ Sulle funzioni di coordinamento delle attività di protezione civile attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri v. E. CASTORINA, *Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri nel sistema della protezione civile*, in *Forum Quaderni Costituzionali (online)*, 12 luglio 2008. V. anche V. PEPE, *La protezione civile tra complessità e qualità della legge*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 3-4, 2005, pp. 479 ss.

Costituzione¹⁹.

L'attribuzione delle competenze in materia di protezione civile alle autonomie locali non poteva, infatti, ancora dirsi completa.

In primo luogo, alle Regioni ed alle Province erano attribuite competenze soltanto in materia di programmazione, dovendo provvedere alla predisposizione ed attuazione dei programmi di previsione e prevenzione, rispettivamente regionali (in conformità con i programmi nazionali) e provinciali (in armonia con le indicazioni dei programmi nazionali e regionali). A tal fine, le Regioni e le Province si avvalevano dei Comitati di protezione civile regionale e provinciale.

Le Regioni e le Province non erano, al contrario, chiamate a svolgere compiti in materia di pianificazione, attuazione dei piani di emergenza e direzione dei servizi di emergenza, i quali erano conferiti dall'art. 14 l. n. 225/1992 al prefetto. L'amministrazione statale (più precisamente, il Ministero dell'Interno) continuava, pertanto, a svolgere un ruolo essenziale nel sistema organizzativo della protezione civile, seppure non più per mezzo di un organo centrale e posto al vertice dell'amministrazione (il Ministro dell'Interno), bensì mediante un organo periferico (il prefetto).

Poiché il sindaco svolgeva l'attività di protezione civile non più in veste di ufficiale del governo (l. n. 996/1970), ma quale «autorità comunale di protezione civile» (art. 15, c. 1 l. n. 225/1992) e, dunque, in qualità di organo politico del Comune, il prefetto era chiamato ad assicurare l'interazione tra l'amministrazione statale (periferica) e quella comunale. Questa cooperazione, tuttavia, si attivava soltanto qualora l'evento calamitoso presentasse le caratteristiche di cui alle lett. b) e c) dell'art. 21 l. n. 225/1992, o quando, comunque, la calamità non fosse fronteggiabile con i mezzi a disposizione del comune ed il sindaco avesse richiesto l'intervento di altre forze e strutture al prefetto (art. 15, c. 4 l. n. 225/1992). Laddove, al contrario, si versasse nell'ipotesi descritta dalla lett. a) della medesima disposizione, ossia di eventi che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria, e l'evento fosse circoscritto all'ambito territoriale comunale, la direzione dei servizi di soccorso era assunta dal sindaco, che predisponendo gli interventi necessari dandone immediata comunicazione al prefetto ed

¹⁹ In tal senso F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile*, cit., p. 39.

al presidente della giunta regionale (art. 15, c. 3 l. n. 225/1992). A ben vedere, i poteri di direzione dei soccorsi attribuiti al sindaco risultavano significativamente ampliati rispetto alla disciplina previgente, in base alla quale questi poteva disporre soltanto gli interventi immediati, necessari per fronteggiare l'emergenza nelle sue fasi iniziali.

La riforma del 1992 incise profondamente non soltanto sull'organizzazione, ma anche sulla disciplina dell'attività di protezione civile.

Un primo elemento di novità fu dato dalla definizione delle finalità e dell'ambito di operatività delle attività di protezione civile, precisando previsioni già contenute nella l. n. 996/1970. Quest'ultima, infatti, nel definire la «calamità naturale o catastrofe» (art. 1 l. n. 996/1970), individuava nella tutela dell'incolumità pubblica e dei beni la finalità della protezione civile. L'art. 1 l. n. 225/1992 ampliò tale finalità alla tutela degli insediamenti e dell'ambiente.

In secondo luogo, diversamente dalla disciplina previgente, la l. n. 225/1992 differenziò le diverse tipologie di evento in base al modulo organizzativo necessario per fronteggiarlo. Rispetto a ciascuna categoria di eventi, erano poi individuati i soggetti competenti a coordinare le operazioni di soccorso, seguendo un criterio (sia pure non ancora sancito formalmente a livello normativo alla data di entrata in vigore della l. n. 225/1992) di *sussidiarietà* ed *adeguatezza*: la competenza a fronteggiare la calamità spettava, in linea di principio, ai comuni e poteva essere attribuita al livello territoriale superiore soltanto qualora gli strumenti a disposizione dell'autorità di livello inferiore fossero risultati insufficienti, delineando in tal modo un modello "*sequenziale in senso ascendente*". Inoltre, poiché i mezzi necessari a contenere gli effetti lesivi di un evento calamitoso sono strettamente dipendenti dalla gravità ed estensione dell'evento stesso, la quale varia nell'arco di tempo tra l'inizio della verifica dell'evento e la sua cessazione, il sistema organizzativo appena delineato è stato anche qualificato come "*a geometria variabile*".

Il legislatore del 1992 non si limitò a rinnovare il complesso organizzativo della Protezione civile, ma provvide anche ad arricchire e precisare il novero dei compiti e delle attività, evidenziando, in particolare, la centralità delle attività di previsione (art. 3, c. 2) e prevenzione (art. 3, c. 3), introdotte dal decreto attuativo della l. n. 996/1970 (D.P.R. n. 66/1981).

***La quarta fase:
dalle riforme Bassanini alle recenti riforme del 2018***

Proseguendo sul percorso avviato dalla riforma del 1992, che aveva determinato l'abbandono del modello accentrato e ministeriale, le riforme Bassanini della fine degli anni Novanta (a partire dalla L. 15 marzo 1997, n. 50, c.d. "Bassanini-uno") segnarono il passaggio ad un'organizzazione su base regionale e locale, fondata sul decentramento delle funzioni amministrative e sul principio di sussidiarietà (verticale)²⁰. In base a tale criterio, tutte le funzioni amministrative (incluse quelle di protezione civile) devono ritenersi spettanti alle Regioni ed agli enti locali, salvo quelle espressamente riservate allo Stato in considerazione della maggiore adeguatezza dei mezzi statali al loro espletamento e alla cura dell'interesse pubblico²¹. Pertanto, il nucleo del nuovo assetto organizzativo della pubblica amministrazione divenne il Comune.

Il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che introdusse, in attuazione del Capo I della legge "Bassanini-uno", il principio di sussidiarietà, dettava disposizioni anche in materia di protezione civile²²: pur senza abrogare espressamente, né modificare le disposizioni della l. n. 225/1992, allo Stato furono attribuiti soltanto alcuni compiti tassativi (art. 107), in particolare in relazione agli eventi straordinari per i quali è prevista la dichiarazione dello stato di emergenza, mentre ogni altra funzione amministrativa non espressamente indicata fu conferita ai comuni, ad eccezione di quelle che richiedevano un esercizio unitario a livello regionale (art. 108)²³.

La nuova centralità dei comuni, unitamente alla previsione dei piani di emergenza comunali ed intercomunali, determinò un significativo ridimensionamento del ruolo dei prefetti (e, quindi, dell'amministrazione periferica dello Stato), sotto due profili. Da una parte, essi cessarono di essere gli unici titolari dei compiti di

²⁰ Si fa riferimento alle ll. 15 marzo 1997, n. 59 ("Bassanini-uno"), 15 maggio 1997, n. 127 ("Bassanini-due"), 16 giugno 1998, n. 191 ("Bassanini-tre"), 8 marzo 1999, n. 50 ("Bassanini-quattro").

²¹ V. v. CERULLI IRELLI, voce "Sussidiarietà" (*Diritto amministrativo*), in *Enc. giur.*, Vol. XII (agg.), Roma, Treccani, 2004, pp. 1 ss.

²² Per un commento complessivo della riforma, v. R. MAYER, *La protezione civile*, in *Commento al d.lgs. 112/98. Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, Maggioli, 1998, pp. 469 ss.; G. MELONI, *Il nuovo quadro delle competenze per la protezione civile*, in *Ambiente e sviluppo*, fasc. 9, 1998, pp. 735 ss.; F. STADERINI, *Prime valutazioni sul d.l.vo n. 112/1998. La riforma Bassanini e il regime cooperativo tra regioni e enti locali*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, fasc. 16, 1998, pp. 1617 ss.

²³ V. in proposito v. MARTORANO, *Il Servizio nazionale della protezione civile con particolare riferimento al ruolo dei comuni*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, fasc. 4, 1998, pp. 452 ss.

pianificazione nell'ambito della provincia, pur continuando ad essere competenti (ai sensi dell'art. 14 l. n. 225/1992) per l'adozione dei piani di emergenza provinciali. Dall'altra parte, l'attività di soccorso e superamento dell'emergenza rispetto agli eventi "intermedi" o "complessi" (descritti dall'art. 2, lett. b) venne condivisa dal prefetto e dalle autonomie locali (Regione e provincia): così facendo, si garantiva l'efficacia degli interventi, mediante la convergenza dei mezzi a disposizione di plurime amministrazioni, ma si disapplicava, nella sostanza, il principio di sussidiarietà²⁴.

L'ondata riformatrice investì anche le amministrazioni centrali del Servizio nazionale della protezione civile: il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (artt. 79-87) istituì l'Agenzia di protezione civile, trasferendo ad esse le funzioni fino a quel momento svolte dal Dipartimento di protezione civile²⁵. La nuova Agenzia venne posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno, al quale furono anche attribuiti i poteri di ordinanza e di indirizzo politico in materia di protezione civile, nonché di coordinamento di cui all'art. 1 l. n. 225/1992 (poi abrogato dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300), in precedenza spettanti al Presidente del Consiglio dei ministri. In tal modo, il Ministro dell'Interno recuperò il ruolo centrale che rivestiva nella vigenza della disciplina del 1970 e che aveva perso con l'entrata in vigore della riforma del 1992.

L'Agenzia ebbe, però, vita breve: a causa della mancata adozione dello statuto, necessario per il suo funzionamento (art. 87 d.lgs. n. 300/1999), il d.l. 7 settembre 2001, n. 343 dispose l'abrogazione del d.lgs. n. 300/1999, sopprimendo l'Agenzia e restituendo i relativi compiti al ricostituito Dipartimento di protezione civile. Furono così ristabilite le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministro dell'Interno mantenne soltanto la competenza relativa alle politiche di protezione civile. Successivamente il d.l. 31 maggio 2005, n. 90, provvedendo ad un ulteriore riordino delle amministrazioni centrali del Servizio, abrogò tutti i riferimenti del d.l. n. 343/2001 al Ministro o al Ministero dell'Interno, attribuendo espressamente la titolarità della funzione di protezione civile al Presidente del Consiglio dei ministri (salva la possibilità di delega ai sensi dell'art. 9 l. n. 400/1988).

²⁴ F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile*, cit., pp. 105 ss.

²⁵ Per un approfondimento, v. A. SANDULLI, *L'Agenzia di protezione civile (articoli 79-87)*, in *La riforma del Governo*, a cura di A. Pajno-L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 415 ss.; M. SUSANNA, *Il trasferimento di funzioni ai comuni in materia di protezione civile e le attribuzioni all'agenzia di protezione civile*, in *Comuni d'Italia*, fasc. 6, 2000, p. 851 ss.

Dopo un breve lasso di tempo, la L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 di riforma del Titolo V della Costituzione portò definitivamente a compimento il rivoluzionario processo di decentramento inaugurato dalle riforme Bassanini, che, ad avviso di molti, avevano determinato una vera e propria “riforma costituzionale a costituzione invariata”²⁶.

Il rapporto tra lo Stato e le autonomie locali fu configurato dall’art. 114 Cost. in termini di autonomia e di pariordinazione (seppure soltanto tendenziale)²⁷, superando la precedente identificazione della Repubblica con lo Stato e la qualificazione delle Regioni e degli enti locali come mere articolazioni di quest’ultimo.

Venne, inoltre, data copertura costituzionale agli innovativi contenuti del d.lgs. n. 112/1998, individuando nel principio di *sussidiarietà* (in senso “verticale”) il criterio di distribuzione delle competenze amministrative tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali (art. 118 Cost.)²⁸, mentre il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni fu profondamente innovato, modificando l’art. 117 Cost.²⁹. Il vecchio testo dell’art. 117 Cost. circoscriveva le leggi regionali alle sole materie tassativamente indicate dallo stesso articolo, nel rispetto dei principi dettati dalle leggi-quadro statali (fatta eccezione per le Regioni a statuto speciale, che godevano di una potestà legislativa piena); nelle materie non espressamente previste dall’art. 117, c. 1 Cost., le leggi regionali potevano avere soltanto una portata attuativa di quelle statali (art. 117, c. 2 Cost.). In senso radicalmente opposto, il nuovo testo dell’art. 117, c. 2 e 3 Cost. relega a specifiche materie, tassativamente elencate, la potestà legislativa esclusiva dello Stato (comma 2) e concorrente dello Stato e delle Regioni (comma 3), mentre le materie non espressamente menzionate sono rimesse alla potestà legislativa esclusiva

²⁶ V. E. ALESSI, *Legge Bassanini: rivoluzione o evoluzione?*, in *Amm. it.*, fasc. 3, 1997, pp. 350 ss.

²⁷ L’impossibilità di operare un’equiparazione totale tra i vari enti territoriali è stata evidenziata da Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274.

²⁸ Art. 118, c. 1 Cost.: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (sussidiarietà c.d. “verticale”).

Art. 118, c. 4 Cost.: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (sussidiarietà c.d. “orizzontale”).

²⁹ La norma in esame, pur avendo ad oggetto la potestà legislativa, incide indirettamente anche sull’esercizio della funzione amministrativa: poiché l’art. 118, c. 1 Cost. non può essere qualificato, secondo la dottrina prevalente, come norma direttamente attributiva di poteri amministrativi agli enti territoriali, ma che si limita a dettare i criteri della distribuzione, occorre fare ricorso alla legge statale o regionale per la concreta attribuzione delle funzioni amministrative. V. F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile*, cit., p. 51.

delle Regioni, secondo il criterio residuale di cui all'art. 117, c. 4 Cost.

La protezione civile venne espressamente ricompresa dalla riforma costituzionale del 2001 tra le materie oggetto della potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni: la sua caratterizzazione trasversale e finalistica (in termini di "competenza finalistica", più che di materia), e la sua tangenza con ambiti rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (quali l'ordine pubblico e la tutela dell'ambiente) imponevano il concorso degli apporti del legislatore statale e di quelli regionali³⁰. Si ampliò, dunque, notevolmente il potere legislativo delle Regioni in materia di protezione civile, se si considera che, prima della riforma costituzionale, la mancata menzione della protezione civile nell'elenco tassativo di materie di potestà legislativa concorrente aveva indotto a ritenere che in questa materia le Regioni potessero adottare soltanto leggi attuative della normativa statale. Al contempo, tuttavia, le Regioni erano (e sono tutt'ora) chiamate ad esercitare questa nuova potestà nel rispetto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione dello Stato, tra questi ultimi figuravano, secondo la Corte costituzionale, anche le previsioni della l. n. 225/1992 e del d.lgs. n. 112/1998³¹.

Nonostante i rilevanti cambiamenti di contenuto e di impostazione introdotti dalla riforma costituzionale, l'organizzazione e l'attività della Protezione civile continuavano ad essere disciplinate dalla normativa anteriore alla riforma (l. n. 225/1992 e d.lgs. n. 112/1998).

Un primo tentativo di riforma fu operato con il d.l. 30 dicembre 2009, n. 195, che all'art. 16 prevedeva la costituzione di una società per azioni d'interesse nazionale denominata "Protezione civile servizi S.p.a.": il progetto, tuttavia, naufragò a causa della mancata conversione del decreto. A breve distanza di tempo, tuttavia, il d.l. 5 maggio 2012, n. 59 introdusse importanti modifiche alla l. n. 225/1992, segnatamente rispetto all'organizzazione della Protezione civile³².

Mediante l'introduzione di un nuovo art. 1-bis nella l. n. 225/1992, il legislatore

³⁰ Per un approfondimento sul punto, v. F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 4, 2004, pp. 385 ss.; V. PEPE, *La protezione civile tra complessità e qualità della legge*, cit., pp. 479 ss.

³¹ V. sul punto A. BRANCASI, *La "compressione" e la "riespansione" delle competenze come spiegazione del particolare assetto della protezione civile. Nota a Corte cost., 21 gennaio 2016, n. 8*, in *Giur. cost.*, fasc. 1, 2016, pp. 63 ss.

³² Per un commento alla riforma, v. A. FIORITTO, *La riforma della Protezione civile*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 11, 2012, pp. 1059 ss.

reintrodusse il riferimento al Servizio nazionale della protezione civile, che era venuto meno a seguito dell'abrogazione dell'art. 1 da parte del d.lgs. n. 300/1999, e individuò il coordinatore e promotore delle attività di tutte le amministrazioni, enti ed organizzazioni facenti parte del Servizio nel Presidente del Consiglio dei Ministri (riproducendo, per questi profili, l'abrogato art. 1 l. n. 225/1992). In base alla nuova disposizione, questi poteva delegare la funzione di coordinamento ad un Ministro con portafoglio o al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri segretario del consiglio.

Anche le disposizioni relative agli eventi ed alle attività di protezione civile furono oggetto di modifica. Quanto al primo aspetto, il d.l. n. 59/2012 mantenne invariate le disposizioni relative agli eventi "semplici" e "complessi" (o "intermedi"), di cui all'art. 2, c. 1, lett. a) e b) l. n. 225/1992, ma modificò la formulazione della lett. c), precisando che i mezzi e poteri straordinari necessari per fronteggiare gli eventi "straordinari" dovessero essere impiegati «durante limitati e predefiniti periodi di tempo».

***La quinta fase:
dal nuovo Codice di protezione civile (d.lgs. n. 1/2018) ad oggi***

Dopo ventisei anni dall'entrata in vigore della l. n. 225/1992 e le numerose modifiche ad essa apportate, è emersa l'esigenza di una revisione complessiva della disciplina della protezione civile, alla quale il legislatore ha fatto fronte con l'adozione del nuovo "*Codice della protezione civile*" (d.lgs. n. 1/2018), al quale, poco tempo dopo, sono state apportate alcune modifiche con il d.lgs. 6 febbraio 2020, n. 4 ("*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1*")³³. Il d.lgs. n. 1/2018 ha così sostituito la disciplina della l. n. 225/1992, della quale ha disposto espressamente l'abrogazione (art. 48 d.lgs. n. 1/2018). Quanto ai profili di diritto intertemporale, la nuova normativa trova applicazione alle attività, deliberazioni, atti e provvedimenti posti in essere o emanati successivamente alla data della sua entrata in vigore, mentre quelli antecedenti a tale data continuano ad essere

³³ Per un commento alla riforma, v. U. ALLEGRETTI, *Una rinnovata Protezione Civile*, in *Astrid Rassegna*, 2017; U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, fasc. 1, 2018; V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *federalismi.it*, fasc. 1, 2020, pp. 213 ss.

regolati dalla l. n. 225/1992 ss.mm.ii. (art. 50 d.lgs. n. 1/2018).

Il Codice si apre, all'art. 1, c. 1, con una rilevante novità: la definizione del Servizio nazionale della Protezione civile, descritto come un “*sistema*” che, in continuità con la normativa previgente, «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». Lo stesso art. 1, inoltre, qualifica le norme del d.lgs. n. 1/2018 come principi fondamentali in materia di protezione civile ai fini dell'esercizio della potestà legislativa concorrente delle regioni (comma 3)-

Il nuovo Codice si distingue dalla disciplina del 1992 anche per l'individuazione puntuale delle tipologie di rischio che sono oggetto delle attività di previsione e prevenzione, che non erano in alcun modo precisate dalla disciplina previgente. In base all'art. 16, c. 1 d.lgs. n. 1/2018, l'azione del Servizio nazionale si esplica «in particolare» in relazione al rischio «sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi»³⁴. Gli eventi descritti dall'art. 7 d.lgs. n. 1/2018 costituiscono il presupposto dell'esercizio delle funzioni di protezione civile, a prescindere dalla loro genesi, naturale o derivante dall'attività dell'uomo: viene in tal modo confermata la soluzione estensiva già adottata dalla riforma del 1992.

Quanto alla classificazione delle categorie di eventi emergenziali ai fini della ripartizione delle competenze di gestione dell'emergenza tra i diversi livelli territoriali della Protezione civile, il nuovo Codice ripropone la tripartizione già prevista dalla l. n. 225/1992 (eventi ordinari, intermedi, straordinari), apportando, in estrema sintesi, soltanto due modifiche. Rispetto agli eventi intermedi, si prevede che il ricorso a mezzi e poteri straordinari per fronteggiarli è ammissibile soltanto entro «limitati e predefiniti periodi di tempo» (art. 7, c.1, lett. b d.lgs. n. 1/2018). Il novero degli eventi straordinari, invece, risulta ridotto rispetto alla corrispondente classe di eventi descritta dalla l. n. 225/1992, ricomprendendo soltanto le «emergenze di rilievo nazionale».

³⁴ Tuttavia, come specificato dal comma 2 dello stesso art. 16 d.lgs. n. 1/2018, l'azione del Servizio nazionale è «suscettibile di esplicarsi altresì» rispetto al rischio «chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali».

Venendo all'organizzazione della Protezione civile, il nuovo Codice non ripropone la differenziazione tra soggetti "componenti" e "concorrenti" prevista dalla l. n. 225/1992, ma distingue tra "componenti" del Servizio nazionale (art. 4), "autorità di protezione civile" (art. 3, c. 1), "strutture operative" (nazionali e regionali) del Servizio (artt. 10 e 13) e "soggetti concorrenti" (art. 13, c. 2). A questi devono poi aggiungersi la Commissione Grandi Rischi (art. 20) e la comunità scientifica (art. 19), nell'ambito della quale possono anche essere individuati i Centri di competenza (art. 21).

I *componenti* del Servizio nazionale della Protezione civile sono rappresentati dagli enti territoriali indicati dall'art. 4, c. 1 d.lgs. n. 1/2018, ossia lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali. Tali enti possono anche stipulare convenzioni con le strutture operative ed i soggetti concorrenti di cui all'art. 13, c. 1 e 2 o con altri soggetti pubblici (art. 4, c. 2).

Come poc'anzi accennato, il Codice del 2018 riconosce alle Regioni ed agli enti locali (in particolar modo, i Comuni) un ruolo cardine nel nuovo sistema decentrato di Protezione civile. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano disciplinano, nell'ambito delle rispettive potestà legislative ed amministrative, l'organizzazione della Protezione civile nel proprio territorio (art. 11, c. 1), con particolare riferimento alle modalità di attuazione delle attività di previsione e prevenzione ed alle procedure di adozione dei piani regionali di protezione civile (lett. a), agli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali e comunali (lett. b) ed all'organizzazione della propria struttura ai fini dell'esercizio delle attività di protezione civile (lett. e). Le stesse Regioni e Province autonome, inoltre, provvedono all'attribuzione (in conformità con le previsioni della l. n. 56/2014) delle funzioni in materia di protezione civile alle Province (lett. o). Alle Province sono demandate, in particolare, l'attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e prevenzione stabilite nella programmazione regionale, la redazione dei piani provinciali di protezione civile e la vigilanza sulla predisposizione, da parte delle proprie strutture, dei servizi urgenti da attivare in caso di emergenza (lett. o, nn. 1-3).

Infine, alla base della complessa struttura organizzativa della Protezione civile sono collocati i Comuni, i quali costituiscono il nucleo del nuovo sistema decentrato (art. 12, c. 1). Essi assicurano, anche in forma associata, l'attuazione delle attività di

protezione civile nei rispettivi territori, nel rispetto delle disposizioni del Codice e delle leggi regionali in materia.

Le *autorità* di protezione civile costituiscono gli organi di indirizzo politico dei componenti del Servizio. Tra di esse, è necessario distinguere l'autorità nazionale di protezione civile, ossia il Presidente del Consiglio dei ministri (art. 3, c. 1, lett. a), dalle autorità territoriali di protezione civile, che ricomprendono i presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 3, c. 1, lett. b) ed i sindaci e sindaci metropolitani (art. 3, c. 1, lett. c), ciascuno «limitatamente alle articolazioni appartenenti o dipendenti dalle rispettive amministrazioni». Con riferimento agli ambiti di governo delle rispettive autorità di protezione civile, operano (art. 3, c. 2, secondo periodo): il Dipartimento della Protezione civile, di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei ministri nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e coordinamento del Servizio nazionale; le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, rispetto alle funzioni di indirizzo politico esercitate dai rispettivi Presidenti; i Comuni (anche in forma aggregata), le città metropolitane e le Province, nell'ambito di governo attribuito ai sindaci ed ai sindaci metropolitani.

Le *autorità* «fanno parte del Servizio nazionale» e, «secondo il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, garantiscono l'unitarietà dell'ordinamento esercitando, in relazione ai rispettivi ambiti di governo, le funzioni di indirizzo politico in materia di protezione civile» (art. 3, c. 1 d.lgs. n. 1/2018).

Più nel dettaglio, il Presidente del Consiglio dei ministri (*autorità nazionale* di protezione civile) determina le politiche di protezione civile e predispone, mediante l'adozione di direttive ai sensi dell'art. 15, gli indirizzi per lo svolgimento coordinato delle attività di protezione civile da parte delle amministrazioni statali, regionali e degli enti locali, al fine di assicurarne l'unitarietà, ed esercita i poteri di ordinanza (art. 5)³⁵. Inoltre elabora i piani nazionali di protezione civile ed i programmi nazionali di soccorso e coordina le attività di tutte le amministrazioni (statali, regionali e locali) facenti parte del Servizio nazionale (art. 8, c. 1, lett. d). Nello svolgimento di questi compiti il Capo del Governo si avvale del Dipartimento della Protezione civile, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 8).

³⁵ V. in proposito G. ROZZANO, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Giur. cost.*, 17 marzo 2020, pp. 11 ss.

Quanto alle *autorità territoriali* di protezione civile (sindaci, sindaci metropolitani e presidenti delle Regioni), l'art. 6 attribuisce loro «funzioni di vigilanza sullo svolgimento integrato e coordinato» delle attività di protezione civile da parte delle strutture afferenti alle rispettive amministrazioni e di recepimento degli indirizzi nazionali in materia di protezione civile, nel rispetto delle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e della legislazione regionale. Tra queste, una particolare rilevanza è riconosciuta al sindaco, che è responsabile dell'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti ai sensi dell'art. 54 T.U.E.L. (d.lgs. n. 267/2000) e del coordinamento delle attività di assistenza alla popolazione colpita nel proprio territorio a cura del Comune (art. 12, c. 5).

Diversamente dalle autorità di protezione civile, le *strutture operative* (artt. 13 e 10, c. 3) svolgono, come suggerisce la stessa denominazione, attività di carattere operativo in attuazione degli indirizzi politici delle autorità, e si distinguono in *nazionali e regionali*.

Le prime ricomprendono, oltre al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (art. 10), qualificato come «componente fondamentale» del Servizio nazionale, le Forze armate e di polizia, gli enti e gli istituti di ricerca di rilievo nazionale con finalità di protezione civile, le strutture del Servizio sanitario nazionale e il volontariato organizzato di protezione civile, nonché il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente e le strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale (art. 13, c. 1, lett. a-g). Le Regioni possono poi individuare, «relativamente ai rispettivi ambiti territoriali e nei limiti delle competenze loro attribuite», proprie strutture operative regionali del Servizio nazionale, in ambiti operativi diversi da quelli di riferimento delle strutture operative nazionali (art. 13, c. 3).

Al funzionamento del Servizio nazionale della protezione civile contribuiscono anche i *soggetti concorrenti*, i quali «concorrono (...) alle attività di protezione civile», ma senza svolgere né le funzioni di indirizzo politico attribuite alle autorità, né le attività proprie delle strutture operative. I soggetti concorrenti ricomprendono «gli ordini e i collegi professionali e i rispettivi Consigli nazionali», «gli enti, gli istituti e le agenzie nazionali che svolgono funzioni in materia di protezione civile», nonché le «aziende, società e altre organizzazioni pubbliche o private che svolgono funzioni utili per le finalità di protezione civile» (art. 13, c. 2).

Da ultimo, occorre esaminare, nell'ambito della complessa struttura organizzativa del sistema di protezione civile, il ruolo riconosciuto alla comunità scientifica dal nuovo Codice (artt. 19-21).

La disciplina dei componenti, soggetti concorrenti, autorità e strutture operative di protezione civile non menziona il prefetto, al quale, dunque, non è possibile attribuire nessuna di queste qualificazioni. Tuttavia, in qualità di organo periferico dello Stato (segnatamente, del Ministero dell'Interno), esso costituisce un'articolazione (locale) della componente statale della Protezione civile. La centralità della figura del prefetto risulta attenuata nel nuovo assetto organizzativo delineato dal d.lgs. n. 1/2018, se confrontato con quello previgente, poiché il legislatore ha optato per un sistema di protezione civile decentrato, su base regionale e locale. L'autorità prefettizia continua a svolgere, in qualità di organo periferico dello Stato, un ruolo fondamentale, ma all'interazione con i Comuni si aggiunge, come si dirà più avanti, quella con le Regioni e le altre autonomie locali.

Venendo alla regolamentazione delle attività di protezione civile, queste sono svolte da ciascuno dei componenti del Servizio nazionale nell'ambito del rispettivo livello ed ambito territoriale (nazionale, regionale, provinciale o metropolitano, comunale), in conformità con i criteri generali dettati dal Codice all'art. 2. La norma in esame differenzia le attività di protezione civile in attività di previsione, prevenzione (e mitigazione) dei rischi, gestione delle emergenze e superamento delle stesse, in linea di continuità con la disposizione di cui all'art. 3 l. n. 225/1992.

Rispetto alla l. n. 225/1992, l'attuale disciplina presenta un'esposizione più puntuale e dettagliata dei contenuti dell'attività di *prevenzione*, che viene distinta in *strutturale* e *non strutturale*. Alla prima sono riconducibili le attività concernenti l'elaborazione delle linee di indirizzo nazionali e regionali per la definizione delle politiche di prevenzione e la programmazione e l'esecuzione degli interventi finalizzati alla mitigazione dei rischi (art. 2, c. 5). Sono, invece, qualificate come attività di prevenzione non strutturale, tra le altre, quelle aventi ad oggetto l'allertamento (articolato in preannuncio in termini probabilistici, monitoraggio e sorveglianza in tempo reale degli eventi) ex art. 17, la pianificazione di protezione civile di cui all'art. 18 ed il raccordo della stessa con la pianificazione territoriale, e, infine, la diffusione della cultura della protezione civile, unitamente all'informazione alla popolazione

sugli scenari di rischio e le relative norme di comportamento (art. 2, c. 4).

Quanto alla ripartizione dei compiti di previsione, prevenzione e gestione dell'emergenza tra i diversi livelli territoriali, il nuovo Codice, come si vedrà meglio in seguito, prevede una distribuzione particolarmente capillare, che coinvolge tutti i livelli di governo. La riforma segna, in tal modo, un ulteriore passo avanti nel processo di decentramento delle funzioni di protezione civile rispetto alla disciplina del 1992, che attribuiva alle Regioni esclusivamente funzioni di programmazione, mentre gli interventi volti al superamento dell'emergenza erano riservati ai Comuni, al prefetto ed alle amministrazioni statali.

1.1.1. LA PROTEZIONE CIVILE COME “SERVIZIO” DI CARATTERE TRASVERSALE. CONFRONTO CON L'ORGANIZZAZIONE COMPLESSA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN SENSO STRETTO

La l. n. 225/1992, istituendo il Servizio nazionale, ha conferito all'assetto organizzativo della Protezione civile alcune caratteristiche peculiari, tali da differenziarla dalla pubblica amministrazione propriamente intesa e da quelle organizzazioni complesse che non presentano gli elementi propri del “servizio”.

La novella si colloca nell'ambito di un lungo processo di trasformazione dell'organizzazione amministrativa, che, a partire dalla metà del secolo scorso, ha visto nuovi modelli organizzativi affiancarsi a quello tradizionale, definito da una parte della dottrina «*a burocrazia compatta*»³⁶.

Con questa espressione si intende indicare la struttura del potere pubblico che si è venuta fissando nel nostro Paese (così come negli altri Stati dell'Europa continentale) intorno alla metà dell'Ottocento, sulla spinta dell'unificazione nazionale. In questo modello, che trova la sua massima espressione nei ministeri, il potere pubblico è ordinato come un «*corpo unitario*, egualmente diffuso al centro e in periferia (ma in funzione dei bisogni del centro), distribuito per settori corrispondenti a materie o a gruppi di materie». Si tratta, dunque, di una struttura *piramidale*, la quale, in aggiunta, non ha un proprio vertice autonomo, ma dipende direttamente dal Governo: conseguentemente, non soltanto non vi è alcuna separazione tra la funzione

³⁶ M.S. GIANNINI, *Introduzione al diritto costituzionale: lezioni svolte nell'anno accademico 1983-84*, Roma, Bulzoni, 1984, pp. 74 ss.

di gestione amministrativa (ossia di cura dell'interesse pubblico) e quella di indirizzo politico, ma, per di più, il potere pubblico è direttamente riferibile allo Stato, ovvero configura un «organo o complesso degli organi dello Stato»³⁷.

In seguito, tra i compiti della pubblica amministrazione, prima prevalentemente regolativi ed in funzione del centro, è divenuta prevalente l'attività di erogazione di servizi pubblici a favore della collettività. Rispetto ai nuovi compiti dello Stato, il modello organizzativo tradizionale risultava un «manichino irrigidito», non più rispondente alle esigenze dello Stato sociale³⁸: si sono così affiancati a questo paradigma (che pure continua a permanere in talune amministrazioni) nuovi tipi organizzativi, che presentano caratteristiche del tutto innovative³⁹.

Tra questi vi è proprio il modello del “*servizio nazionale*”, ossia dell'amministrazione “*a rete*”.

Il servizio costituisce un'organizzazione non accentrata, bensì *diffusa*, non essendo incardinata presso una singola struttura, né presso un singolo Ministero, e a carattere *policentrico*, in quanto ciascuna amministrazione o ente che compone la rete presenta un proprio vertice politico e mantiene le proprie competenze primarie⁴⁰. Conseguentemente la rete non è più direttamente riferibile allo Stato, che svolge soltanto, per il tramite del governo, una funzione di *coordinamento* delle amministrazioni ed enti coinvolti, a somiglianza di un «direttore d'orchestra»⁴¹.

Nel caso specifico del Servizio nazionale della Protezione civile, la cui struttura si ispira a quella del Servizio sanitario nazionale (istituito con l. 23 dicembre 1978, n. 833), i compiti di coordinamento sono attualmente assolti dal Presidente del Consiglio dei ministri (art. 5 d.lgs. n. 1/2018) e, durante la vigenza della disciplina previgente, dal Ministro per il coordinamento della Protezione civile delegato dal Capo del Governo (art. 1 l. n. 225/1992) e, ancor prima, dal Ministro dell'Interno (art. 2 l. n.

³⁷ S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 1985, p. 376.

³⁸ S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, cit., p. 378.

³⁹ V. sul punto S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, cit., pp. 378 ss.

⁴⁰ V. F. GIGLIONI, voce *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enc. dir., Annali*, VI, Milano, Giuffrè, 2013, p. 58.

⁴¹ L'espressione è efficacemente impiegata da S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, cit., p. 384. V. sul punto anche E. CASTORINA, *Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nel sistema della Protezione civile*, cit., *passim*.

996/1970)⁴².

Proprio in virtù della funzione di conduzione degli interventi svolta dal Governo e del rilievo nazionale che connota tali compiti, al Servizio della Protezione civile è attribuita l'aggettivazione "nazionale". Nel sistema organizzativo della Protezione civile convivono, in altre parole, due anime, apparentemente antitetiche: da una parte, quella della "rete" di amministrazioni poste su diversi piani territoriali (nazionale, regionale e locale), dall'altra quella del modello *centralizzato*, sia pure circoscritto ai compiti di coordinamento svolti dal Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite del Dipartimento della Protezione civile⁴³. Lo sbilanciamento verso il centro si accentua ulteriormente nella fase *post* evento di gestione dell'emergenza, nella quale il sistema diviene propriamente piramidale.

Oltre ad estendere alla materia della protezione civile il paradigma organizzativo del servizio nazionale, la l. n. 225/1992 ha anticipato, nel medesimo ambito, il decentramento delle funzioni amministrative. A ben guardare, anche questa tendenza evolutiva incide sull'assetto organizzativo, sia pure non sul piano della conformazione dei rapporti tra le sue componenti (dal rapporto interorganico interno ad un'unica amministrazione piramidale al rapporto intersoggettivo nell'ambito di un sistema "a rete"), bensì con riferimento al rapporto tra i diversi livelli territoriali.

Questo secondo *iter* evolutivo è stato inaugurato dalla l. n. 29/1993, che, introducendo l'impostazione aziendalistica dell'organizzazione pubblica, ha rappresentato la premessa indispensabile del processo di decentramento, ed è proseguito con le riforme Bassanini (legge-delega n. 59/1997 e successivi decreti delegati), fino all'approvazione della l. cost. n. 3/2001, i cui principi sono stati in seguito attuati dalla l. n. 131/2003 (legge La Loggia), che ha provveduto all'allocatione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali.

Come emerge dall'analisi dell'evoluzione normativa svolta nel primo paragrafo, la disciplina del 1992 ha non soltanto attuato il policentrismo istituzionale ed il decentramento amministrativo (art. 5 Cost.), assicurando l'autonomia dei singoli enti territoriali (art. 114 Cost.), ma ha anche provveduto alla distribuzione delle

⁴² Sul carattere diffuso e policentrico della Protezione civile e la funzione di coordinamento svolta dal Presidente del Consiglio dei ministri si è espressa anche la Corte costituzionale nelle sentt. 16 gennaio 2003, n. 32 e 22 ottobre 1992, n. 418.

⁴³ V. i rilievi svolti da A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza fra autorità e garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 177.

competenze tra gli enti territoriali facenti capo al Servizio nazionale della protezione civile secondo il criterio della sussidiarietà verticale, che sarà sancito nella Carta costituzionale soltanto con la riforma del Titolo V (art. 118 Cost.)⁴⁴.

Una parte della dottrina ha rilevato, in senso critico, che la portata innovativa del decentramento della Protezione civile è stata in parte ridimensionata dall'attribuzione al Governo di un penetrante potere di coordinamento⁴⁵. Tuttavia, la scelta di abbandonare il modello centralizzato e piramidale impone il ricorso ad un modello organizzativo più incisivo rispetto a quello classico del coordinamento orizzontale: il rilievo nazionale degli interessi coinvolti e la capacità delle attività di protezione civile di investire una pluralità di materie, oltre all'esigenza di uniformità sul territorio nazionale, impongono la presenza di un organo che diriga e coordini gli interventi dall'alto.

Alla luce dei rilievi finora svolti e, in parte, anticipando alcuni profili che saranno approfonditi nel prosieguo della trattazione, sembra possibile enucleare i due principali elementi che consentono di distinguere la Protezione civile non soltanto dalle organizzazioni complesse di carattere privato (si pensi al sistema organizzativo aziendale), ma anche dalla stessa pubblica amministrazione in senso stretto (come quella comunale).

Una prima caratteristica che contraddistingue la Protezione civile rispetto ad entrambe le tipologie di organizzazioni complesse appena menzionate è data proprio dalla sua declinazione come “servizio”, ossia come *species* del *genus* dell'organizzazione complessa: ciò fa sì che all'interno della Protezione civile siano individuabili non soltanto più organi, ma anche più *soggetti* (ossia più amministrazioni o enti) distinti, ciascuno provvisto di un proprio assetto organizzativo. Per di più, le varie pubbliche amministrazioni ed enti che compongono la rete della Protezione civile sono collocati su differenti *livelli territoriali* (Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni), aggiungendo un ulteriore elemento di complessità.

In secondo luogo, le decisioni dei componenti della protezione civile (e, in particolar modo, delle autorità di protezione civile) sono adottate nell'esercizio di una *funzione pubblica* e sono espressione di discrezionalità tecnica e, in taluni casi,

⁴⁴ Sul punto v. C. MEOLI, *La riforma dell'organizzazione dei ministeri (continua). Il sistema di protezione civile dopo le modifiche legislative del 2001*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 7, 2002, pp. 716 ss.

⁴⁵ V. A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza fra autorità e garanzie*, cit., p. 170.

politica. Ciò consente di distinguere nettamente la Protezione civile da quelle organizzazioni complesse in cui possono ben venire in considerazioni valutazioni di carattere discrezionale, ma queste non sono espressione di discrezionalità politico-amministrativa: si pensi alla discrezionalità esercitata dal datore di lavoro nel momento in cui compie scelte organizzative o di carattere tecnico nell'attività di gestione dell'azienda.

Chiarite le caratteristiche peculiari del Servizio nazionale della Protezione civile e le differenze intercorrenti con altre organizzazioni di carattere complesso, è opportuno domandarsi se il profondo mutamento dei modelli organizzativi della pubblica amministrazione finora descritto e del quale è stata protagonista anche la Protezione civile abbia determinato, di riflesso, anche una revisione del loro modo di operare. Poiché «prevalgono i rapporti di interdipendenza su quelli di dipendenza, le relazioni “di rete” su quelle tra vertice e base»⁴⁶, cambia il ruolo della legge: se in precedenza questa svolgeva una funzione di primo piano, dettando puntuali regole di condotta all'amministrazione che svolgeva funzioni (prevalentemente) regolative, in seguito divengono centrali le «regole tecniche del “mestiere”», ossia le prassi ed i protocolli. Inoltre le indicazioni operative si moltiplicano, a causa della presenza di molteplici centri operativi (pluralismo decisionale).

Si delinea, in tal modo, un nuovo quadro delle fonti dell'organizzazione amministrativa, che risulta centrale nell'individuazione delle posizioni di garanzia all'interno della Protezione civile.

1.2. L'INDIVIDUAZIONE DELLE POSIZIONI DI GARANZIA ALL'INTERNO DELLA PROTEZIONE CIVILE E LE RISPETTIVE FONTI

Nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale della l. n. 996/1970, proposta dalla Regione del Trentino-Alto Adige per presunta violazione delle competenze legislative ed amministrative ad essa riconosciute dalla Costituzione, la Corte costituzionale affermò che «in presenza di catastrofi che commuovono la pubblica opinione, anche internazionale, reclamando la massima concentrazione di energie umane e di mezzi materiali, (...) non vi è più luogo a sottili dosaggi di poteri

⁴⁶ S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 1985, p. 382.

ed a complicazioni di procedure, che potrebbero ritardare, se non addirittura compromettere, la tempestività e l'efficacia del soccorso»⁴⁷.

Certamente l'affermazione Consulta è espressione dell'impostazione fortemente accentrata e piramidale della Protezione civile dell'epoca e dello stato ancora embrionale del processo di decentramento amministrativo ed ampliamento dell'autonomia legislativa delle Regioni. Ma mette anche in luce una delle maggiori criticità della disciplina della Protezione civile: la difficoltà di contemperare le esigenze di efficienza ed efficacia degli interventi, da una parte, e la necessità di individuare i limiti soggettivi ed oggettivi delle attività e dei poteri esercitati da ciascuno dei soggetti facenti parte del Servizio, dall'altra.

Il bisogno di definire i presupposti ed i limiti delle attribuzioni dei pubblici poteri, percepito anche dagli studiosi del diritto amministrativo, risulta ancor più impellente se si guarda all'operato della Protezione civile attraverso la lente del diritto penale e, in particolare, della responsabilità del garante per omesso impedimento dell'evento (art. 40, c. 2 c.p.), che costituisce il più ricorrente oggetto delle imputazioni formulate a carico dei soggetti investiti di compiti di protezione civile, solitamente in relazione alle varie fattispecie di disastro e/o a quelle di omicidio o lesioni (tutte contestate, di regola, a titolo di colpa).

Contrariamente a quanto imporrebbe una lettura costituzionalmente orientata e, dunque, restrittiva del capoverso dell'art. 40 c.p.⁴⁸, la disciplina extra-penale in materia di protezione civile difetta di precisione tanto nell'individuazione dei soggetti titolari degli obblighi di impedimento dell'evento (non sempre espressamente indicati) e nella definizione dei loro reciproci rapporti, quanto nella determinazione dell'evento oggetto dell'obbligo impeditivo, quanto, ancora, nell'enunciazione del contenuto di tale obbligo.

Prendendo le mosse dalla prima questione problematica indicata, si deve, innanzitutto, precisare che i dubbi interpretativi si pongono sia rispetto ai soggetti che, all'interno del complesso organizzativo della Protezione civile, sono indicati dalla legge (segnatamente, la l. n. 225/1992 e ss.mm.ii. ed il d.lgs. n. 1/2018) quali titolari

⁴⁷ Corte cost., 28 dicembre 1971, n. 208. V. i rilievi critici svolti da M. DI RAIMONDO, cit., pp. 509 ss. Aderisce, al contrario, alla lettura offerta dalla Corte U. FRAGOLA, *Gli aspetti giuridici del terremoto, con particolare riguardo agli effetti amministrativi*, in *N. rass. ldg.*, 1981, I, p. 7.

⁴⁸ V. F. MANTOVANI, *L'obbligo di garanzia ricostruito alla luce dei principi di legalità, di solidarietà, di libertà e di responsabilità personale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2001, pp. 342 ss.

di posizioni di garanzia, sia nei casi in cui la disciplina legislativa, pur indicando l'apparato amministrativo competente per lo svolgimento di determinate attività di protezione civile, non individua, al suo interno, lo specifico soggetto al quale debba ritenersi attribuito l'obbligo di impedimento dell'evento.

Nel primo caso, occorre dapprima stabilire quale sia il fondamento dell'obbligo di garanzia posto dalla legge e se siano ammissibili ulteriori fonti dell'obbligo di agire (e, in caso di risposta affermativa, quali siano), e, in secondo luogo, esaminare le caratteristiche delle posizioni di garanzia individuate dalla legge e i dubbi interpretativi che nascono dalla loro enunciazione in termini ampi ed elastici.

Rispetto alla seconda categoria di ipotesi, è necessario identificare i criteri in base ai quali i titolari delle posizioni di garanzia possano essere selezionati, avendo cura di distinguere i garanti facenti parte della Protezione civile da quei soggetti che, pur essendo parimenti titolari di obblighi giuridici di impedire eventi calamitosi, sono estranei al complesso organizzativo del Servizio nazionale della protezione civile.

In entrambi i casi predetti, inoltre, si pone l'ulteriore questione della delimitazione dei singoli obblighi impeditivi e del loro reciproco raccordo all'interno del sistema policentrico e "a geometria variabile" della Protezione civile⁴⁹, in cui la «complessiva sovraesposizione soggettiva», dovuta alla «ridondanza» degli obblighi di intervento previsti dalla legislazione extra-penale, fa sì che le competenze siano difficilmente scindibili⁵⁰.

1.2.1. IL FONDAMENTO DELL'OBBLIGO IMPEDITIVO DELLA PROTEZIONE CIVILE: L'ESERCIZIO DI UNA FUNZIONE PUBBLICA

Prima di affrontare il tema delle fonti degli obblighi di garanzia in materia di protezione civile, occorre soffermarsi su una questione che si ritiene propedeutica, ossia l'identificazione del *fondamento* delle posizioni di garanzia della Protezione civile.

Secondo l'opinione dottrinale dominante, gli obblighi impeditivi in esame si

⁴⁹ V. *infra*, Capitolo I, par. 1.3.

⁵⁰ In tal senso A. GARGANI, *La responsabilità omissiva dei titolari di funzioni di protezione civile tra passato e futuro*, Relazione svolta al ciclo di incontri sul tema "Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poteri ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori" (Roma, 28-30 maggio 2018), in *disCrimen*, 24 giugno 2019, p. 3; S. DOVERE, *Protezione civile, sanità ed aviazione civile: il rischio penale tra presente e futuro*, in *Riv. med. leg.*, fasc. 1, 2017, pp. 81 ss.

fondano sulla previsione legale di doveri funzionali di attivarsi posti in capo ai pubblici poteri (*rectius*, ad alcune pubbliche amministrazioni) a tutela dell'incolumità pubblica e finalizzati alla previsione e prevenzione delle calamità, oltre che al soccorso alle popolazioni colpite. La ragione giustificativa di questa particolare tipologia di posizioni di garanzia, dunque, sarebbe rappresentata dalla *funzione* pubblica di protezione civile⁵¹, da intendersi come attività retta da norme di diritto pubblico o da atti autoritativi e volta al soddisfacimento di interessi pubblici. Nel caso specifico di cui si tratta, l'interesse pubblico perseguito è quello della tutela di interessi essenziali della collettività, primo fra tutti l'incolumità pubblica⁵².

Ad avviso di altri Autori, la funzione di protezione civile sarebbe invece volta al soddisfacimento di un autonomo interesse, ossia il «*diritto* fondamentale alla protezione civile», che rinviene il suo fondamento normativo nel catalogo aperto dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost.⁵³. Peraltro, questa stessa disposizione, sancendo il principio solidaristico, è sovente indicata quale retroterra costituzionale dell'obbligo di garanzia, generato da una relazione di dipendenza, da un vincolo di tutela tra il garante ed il bene giuridico (o la fonte di pericolo)⁵⁴.

Al fine di adempiere alla funzione di protezione civile, l'ordinamento attribuisce a specifici soggetti poteri funzionali pubblicistici che, se esaminati dalla prospettiva del diritto penale, configurano poteri impeditivi dell'evento lesivo, il cui mancato (o insufficiente) esercizio determina la responsabilità del soggetto titolare per reato omissivo improprio. Peraltro, qualificando l'attività di protezione civile in termini di *funzione*, si connota anche questo obbligo di garanzia in termini del tutto peculiari, visto che l'impedimento dell'evento presuppone l'esercizio di un potere funzionale pubblicistico e, in aggiunta, di carattere tecnico-discrezionale.

Questa soluzione sembra trovare conforto in due principali dati.

Sul piano della disciplina amministrativa, si rileva che la protezione civile è stata qualificata da più Autori, in particolare a partire dall'entrata in vigore della l. n.

⁵¹ V. per tutti D. PULITANÒ, *Diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 248.

⁵² Sulla pubblica incolumità quale interesse sovraindividuale e diffuso, v. A. GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo. Profili sistematici e politico-criminali dei delitti contro l'incolumità pubblica*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 81 ss., 140 ss.

⁵³ In tal senso, V. PEPE, *Il diritto alla protezione civile*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 23 ss.

⁵⁴ V. F. MANTOVANI, *Diritto penale, Parte generale*, 11^a ediz., Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2020, pp. 140 ss., 172 ss. Nello stesso senso v., nella giurisprudenza di legittimità, Cass. pen., sez. IV, 6 dicembre 1990, n. 4793, in *Cass. pen.*, 1992, pp. 2726 ss.

996/1970, come funzione unitaria distinta dalle altre funzioni pubbliche o, da altri, come la risultante del coordinato e combinato esercizio delle funzioni proprie di plurime amministrazioni ed enti pubblici, al fine comune di fronteggiare l'emergenza che discende dal verificarsi di pubbliche calamità⁵⁵. L'entrata in vigore del nuovo Codice ha poi dissipato ogni dubbio, prevedendo che il Servizio nazionale della protezione civile «esercita la *funzione* di protezione civile, costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare» i beni giuridici che siano danneggiati o posti in pericolo da eventi calamitosi di origine naturale o antropica (art. 1 d.lgs. n. 1/2018).

Una parte della dottrina amministrativistica, inoltre, ha sostenuto che il riconoscimento della protezione civile come funzione pone in capo all'amministrazione dell'emergenza un «*obbligo di agire* che prescinde dalla domanda di chi vede minacciati i propri diritti o interessi, la cui inottemperanza può perfino configurare un reato ai sensi dell'art. 328 c.p.», che sanziona il rifiuto e l'omissione di atti d'ufficio⁵⁶.

Con riferimento, invece, alla riflessione penalistica sul punto, viene in considerazione il progetto di riforma al Codice penale elaborato dalla Commissione Grosso, il cui art. 20, c. 2 prevedeva che «chi esercita *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». Il progetto, dunque, delineava una posizione di garanzia fondata proprio sull'esercizio di funzioni pubbliche, nello specifico «di controllo su cose o attività» e a tutela di interessi essenziali, riferibili all'intera collettività, in via diretta (salute pubblica,

⁵⁵ Sposano la tesi della protezione civile come funzione unitaria L. GIAMPAOLINO, *Il servizio nazionale di protezione civile*, cit., p. 12; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza fra autorità e garanzie*, cit., pp. 224 e 238-240; F. GIGLIONI, voce *Amministrazione dell'emergenza*, cit., p. 46.

La protezione civile è invece qualificata come coordinato esercizio di molteplici funzioni amministrative da R. DI PASSIO, *La protezione civile*, cit., p. 54. Lo stesso Autore, tuttavia, aveva aderito alla tesi della funzione unitaria in una sua precedente opera: R. DI PASSIO, *La protezione civile. Funzione, organizzazione*, Rimini, Maggioli, 1987, p. 7.

⁵⁶ F. GIGLIONI, voce *Amministrazione dell'emergenza*, cit., pp. 46-47.

sicurezza, ambiente) o indiretta (integrità fisica).

1.2.2. LA LEGGE STATALE E REGIONALE

Per quanto si condivida la tesi che fonda l'obbligo di garanzia dei componenti della Protezione civile sulla disciplina amministrativa della relativa pubblica funzione, non si può fare a meno di rilevare che non ogni obbligo di agire posto da norme extra-penali è automaticamente suscettibile di convertirsi in un obbligo di garanzia: non soltanto perché «le esigenze di tutela del diritto penale non sono semplicisticamente assimilabili a quelle degli altri settori del sistema giuridico»⁵⁷, ma anche perché, convertendo aprioristicamente l'obbligo di agire extra-penale in un obbligo rilevante ai sensi dell'art. 40 cpv c.p., si rischia di ritenere configurabile la posizione di garanzia anche quando, in realtà, non ne ricorrono i presupposti, primo fra tutti la titolarità di effettivi poteri impeditivi dell'evento.

Ferma, dunque, la necessità di verificare che la disciplina extra-penale che regola l'organizzazione e l'attività di protezione civile presenti tutti i requisiti necessari affinché l'obbligo di garanzia possa ritenersi sussistente, la dottrina è unanime nel ritenere che tali norme e, in particolare, la l. n. 225/1992 (rispetto ai fatti antecedenti al 6 febbraio 2018, data di entrata in vigore del nuovo Codice di protezione civile) ed il d.lgs. n. 1/2018 (per i fatti successivi a tale data), siano fonti dell'obbligo di impedimento dell'evento posto in capo a specifici soggetti nell'ambito del Servizio nazionale.

Come precisato dalla Corte di Cassazione nella pronuncia relativa alla frana di Quindici, sono invece estranee all'attività di protezione civile le disposizioni legislative che concernono, in termini più generali, la difesa del suolo, le attività di prevenzione idro-geologica e la programmazione territoriale ed ambientale⁵⁸. L'intersezione tra le due normative è dovuta alla connotazione *trasversale e finalistica* della materia della protezione civile, che determina una frequente sovrapposizione tra la disciplina dell'attività di protezione civile propriamente detta e quella relativa alla pianificazione ed al governo del territorio, nonché alla tutela ambientale: esse

⁵⁷ G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, 8^a ediz., Bologna, Zanichelli, 2019, p. 646. In termini analoghi, v. F. MANTOVANI, *Diritto penale, Parte generale*, cit., p. 156.

⁵⁸ Cass. pen., sez. IV, 6 ottobre 2011, n. 46818.

implicano lo svolgimento di attività di previsione e prevenzione di eventi calamitosi, che *prima facie* possono essere ritenute assimilabili a quelle di protezione civile, ma che, in realtà, devono essere tenute distinte⁵⁹.

Preme precisare che dalle fonti da ultimo citate possono certamente scaturire obblighi rilevanti ai sensi dell'art. 40, c. 2 c.p., ma tali obblighi non attengono allo svolgimento di funzioni di protezione civile propriamente dette. È questo il caso dei funzionari provinciali e comunali addetti alla gestione delle opere idrauliche del Comune di Genova, i quali, a seguito dell'alluvione che ha colpito la zona di Sestri Ponente nel 2010, sono stati tratti a giudizio per il reato di inondazione colposa, non avendo assicurato, pur essendo titolari di un obbligo di garanzia in tal senso, la manutenzione dei torrenti interessati e la sistemazione di alcune irregolarità idrauliche⁶⁰. Altri esempi analoghi possono essere rinvenuti nei compiti di direzione dei lavori di sistemazione idraulica conferiti dalla legge ai dirigenti dei provveditorati alle opere pubbliche⁶¹ e nell'attività di polizia amministrativa sulle acque pubbliche del capo del Genio civile, chiamato ad emanare provvedimenti di chiusura della viabilità precaria insistente nell'alveo dei torrenti⁶², nonché nelle attribuzioni inerenti alla regolamentazione della circolazione stradale del comandante della Polizia municipale, cui compete la corretta esecuzione dell'ordinanza di chiusura della strada in caso di alluvione⁶³.

Al pari della legislazione *statale* concernente la protezione civile, anche quella *regionale* può essere annoverata tra le fonti delle posizioni di garanzia in esame. Una simile conclusione presuppone, a ben vedere, il riconoscimento della potestà legislativa delle Regioni in questa materia.

Il fatto che la protezione civile costituisca una materia è stato a lungo oggetto di dibattito da parte della dottrina amministrativistica, nell'ambito della più ampia riflessione relativa alla declinazione della protezione civile in senso oggettivo: ci si chiedeva, infatti, se la Protezione civile fosse una materia, o una funzione attinente a più materie unitariamente considerate, o, ancora, il risultato della gestione coordinata

⁵⁹ V. D. AMATO, voce *Diritto penale delle calamità naturali*, in *Diritto online, Enc. giur. Trecc.*, 2019.

⁶⁰ Trib. Genova, 12 aprile 2017, inedita. V. sul punto I. PISA, *Protezione civile e responsabilità penale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, fasc. 1, 2016, pp. 223 ss.

⁶¹ Cass. pen., sez. IV, 6 marzo 2007, n. 20168.

⁶² Cass. pen., sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 17069, in *Cass. pen.*, 2013, pp. 2293 ss.

⁶³ Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2018, n. 20110.

di una pluralità di funzioni amministrative⁶⁴. Le perplessità nascevano dal silenzio della normativa previgente sul punto: tanto la l. n. 996/1970 (ed il relativo regolamento di esecuzione, D.P.R. n. 66/1981), quanto la l. n. 225/1992 non qualificavano la protezione civile in termini di materia, funzione o pluralità di funzioni, ma la definivano soltanto in relazione alle attività da essa svolte ed agli eventi calamitosi che ne erano oggetto⁶⁵.

Una parte della dottrina escludeva che la protezione civile potesse configurare una *materia a sé stante*, per più ragioni. In primo luogo, se si fosse ritenuta la protezione civile una materia autonoma, avrebbe dovuto necessariamente essere attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, in ragione della sua mancata indicazione nell'elencazione tassativa delle materie di competenza legislativa concorrente delle Regioni nel testo dell'art. 117 Cost. antecedente alla riforma costituzionale del 2001. In secondo luogo, la natura trasversale delle attività di protezione civile e la pluralità degli interessi coinvolti inducevano a ritenere che la protezione civile non integrasse una materia autonoma, ma soltanto un «insieme di norme, di organizzazione e di attività»⁶⁶.

Tuttavia, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, non pare più possibile negare che la protezione civile configuri una materia, anche solo per il fatto che questa è espressamente indicata tra le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente delle Regioni dal nuovo art. 117, c. 2 Cost. Pertanto, a partire dal 2001, il policentrismo decisionale nella previsione, prevenzione e gestione degli eventi calamitosi ha determinato la nascita di una pluralità di sistemi regionali di protezione civile, nella cui elaborazione gli organi legislativi regionali (ossia i Consigli regionali) sono chiamati a conformarsi ai principi fondamentali stabiliti dalla legge statale⁶⁷.

Alla legislazione regionale spetta non soltanto la regolamentazione delle attività e dell'organizzazione della Protezione civile a livello regionale, ma anche la

⁶⁴ Il quesito è posto da M. DI RAIMONDO, voce *Protezione civile*, cit., p. 505.

⁶⁵ Questa soluzione pone l'ulteriore problema dell'individuazione delle nozioni di "calamità", "catastrofe" ed "evento calamitoso" e delle singole categorie di evento che costituiscono il presupposto delle attribuzioni delle autorità di protezione civile, delimitandone le rispettive competenze. Tuttavia, poiché la calamità costituisce, ad un tempo, il presupposto dell'attivazione e lo spettro preventivo dell'obbligo gravante sulla Protezione civile, questa ulteriore problematica definitoria sarà oggetto di specifico esame nel Capitolo III.

⁶⁶ In tal senso M. DI RAIMONDO, voce *Protezione civile*, cit., pp. 510-511.

⁶⁷ V. *supra*, Capitolo I, par. 1.1.

ripartizione delle funzioni amministrative in materia tra la regione stessa e gli enti locali in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, c. 1 Cost.), i quali impongono che siano attribuite, in via di principio, agli enti locali, a meno che non sia necessario assicurarne l'unitario esercizio ad un livello territoriale superiore⁶⁸. Pertanto, rispetto alle funzioni amministrative che la legge regionale attribuisce a province, città metropolitane e comuni (ai sensi dell'art. 118, c. 2 Cost.), gli enti locali saranno ammessi ad esercitare la potestà statutaria e regolamentare al fine di disciplinare l'esercizio di tali funzioni (ai sensi dell'art. 117, c. 6 Cost.), nonché ad adottare atti amministrativi nell'esercizio della funzione amministrativa di protezione civile.

È proprio intorno a questo profilo che si annidano i maggiori dubbi interpretativi in ordine alla selezione delle fonti degli obblighi di garanzia della Protezione civile⁶⁹.

Una lettura rigorosa della concezione *formale* dell'obbligo impeditivo, come proposta da una parte della dottrina, dovrebbe indurre ad escludere quelle fonti che, seppure formali, sono di rango sub-legislativo (quali, appunto, gli statuti ed i regolamenti), così come, *a fortiori*, gli atti amministrativi, che non sono annoverabili tra le fonti del diritto, in quanto, quandanche dotati di generalità (atti amministrativi generali), sono pur sempre privi di astrattezza ed innovatività. Secondo questa impostazione, le fonti sub-legislative potrebbero esclusivamente specificare obblighi già posti dalla legge extra-penale⁷⁰.

Al contrario, altri esponenti della dottrina sostengono la necessità di integrare i criteri formali con quelli sostanziali propri della concezione *funzionale*, la quale fa discendere l'obbligo impeditivo non da fonti formali, ma dalla posizione fattuale di garanzia del bene assunta in concreto dal garante (concezione c.d. *mista*)⁷¹. In

⁶⁸ V. S. MANGIAMELI, *Lo stato di emergenza e le competenze regionali*, in *Giornale Dir. amm.*, 2006, p. 2931; F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile*, cit., pp. 51 ss.

⁶⁹ Sul più ampio dibattito dottrinale relativo alla selezione delle fonti dell'obbligo di garanzia, v. F. GIUNTA, *La posizione di garanzia nel contesto della fattispecie omissiva impropria*, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 5, 1999, pp. 620 ss.

⁷⁰ V. in tal senso F. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 162. V., altresì, F. GIUNTA, *La posizione di garanzia nel contesto della fattispecie omissiva impropria*, cit., p. 625.

⁷¹ In tal senso v., nella manualistica, A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale, Parte generale*, 8ª ediz., Milano, Giuffrè, 2003, p. 363; T. PADOVANI, *Diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 144. V., altresì, F. SGUBBI, *Responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, Padova, Cedam, 1975, *passim*; G. GRASSO, *Il reato omissivo improprio*, Milano, Giuffrè, 1983, *passim*; L. RISICATO, *Combinazione e interferenza di forme di manifestazione del reato. Contributo ad una teoria delle clausole di*

quest'ottica, si ritiene che un obbligo rilevante ai sensi dell'art. 40, c. 2 c.p. ben possa scaturire anche da fonti di rango sub-legislativo, come regolamenti e provvedimenti amministrativi, pur rimando la legge (in senso formale) la fonte privilegiata.

1.2.3. IL RUOLO DELLE FONTI NORMATIVE SECONDARIE E DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI

Se si accogliesse l'impostazione da ultimo esaminata, si dovrebbe concludere che l'obbligo di garanzia dei soggetti investiti di compiti di protezione civile possa sorgere (o, quantomeno, essere precisato, presupponendo pur sempre l'espressa previsione da parte della legge) dai regolamenti e dai piani (regionali, provinciali e comunali) di protezione civile, nonché dalle Direttive del Presidente del Consiglio dei ministri in materia.

Questo profilo assume una rilevanza fondamentale ai fini dell'accertamento della responsabilità penale dei componenti della Protezione civile, sotto due diversi aspetti.

In primo luogo, anche laddove la legge individua il titolare delle funzioni di protezione civile (*id est*, il garante), spesso non precisa i confini della posizione di garanzia, né il modo in cui questa si rapporta con l'obbligo impeditivo posto dalla stessa fonte legislativa in capo ad altri garanti. È questo il caso del sindaco, al quale si ritiene pacificamente che la legge (prima l'art. 15 l. n. 225/1992, oggi l'art. 12 d.lgs. n. 1/2018) imponga un obbligo di impedimento degli eventi calamitosi nel territorio comunale, i cui confini, tuttavia, sono piuttosto sfumati, soprattutto rispetto alle contigue competenze del prefetto.

In secondo luogo (e questo è l'aspetto che solleva più dubbi), molto spesso la legge indica espressamente quale garante un unico soggetto, ossia l'"autorità" di protezione civile (ad es., il sindaco), posto all'apice dell'apparato organizzativo (nell'es., l'amministrazione comunale), senza precisare se gli altri soggetti appartenenti alla medesima organizzazione debbano essere anch'essi ritenuti titolari di un obbligo di garanzia, in ragione del fatto che le loro decisioni incidono sul corretto svolgimento delle attività di protezione civile e, di conseguenza, si instaura un vincolo

incriminazione suppletiva, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 384 ss.; M. ROMANO, sub *Art. 40*, in *Commentario sistematico del Codice penale*, Vol. I, Art. 1-84, Milano, Giuffrè, 2004, p. 391.

funzionale di tutela con beni giuridici penalmente tutelati.

La questione è stata in parte affrontata dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento alla prima delle ipotesi problematiche appena descritte: ci si chiedeva, infatti, se l'ampiezza dell'obbligo di garanzia imposto al sindaco dall'art. 15 l. n. 225/1992 potesse essere determinata sulla base delle previsioni della Direttiva Barberi del Presidente del Consiglio dei ministri del 1996 e del piano comunale di protezione civile⁷².

Nel processo relativo alla frana verificatasi nel Comune di Sarno (Salerno) nel 1998, la natura della Direttiva Barberi è stata oggetto di discussione in tutti e tre i gradi di giudizio, al fine di stabilire il rapporto tra le competenze di gestione dell'emergenza del prefetto e del sindaco ed accertare, in ultima analisi, la responsabilità del sindaco di Sarno, imputato, insieme ad un assessore del medesimo Comune, per cooperazione nel delitto di omicidio colposo plurimo (artt. 113, 40, c. 2 e 589, c. 1 e 3 c.p.).

Secondo il pubblico ministero, sebbene l'art. 15 l. n. 225/1992 non attribuisse espressamente al sindaco i compiti di allertamento ed evacuazione della popolazione (il cui mancato esercizio aveva causato le morti oggetto dell'imputazione), tali compiti dovevano comunque ricondursi alla sua sfera di competenza alla luce delle previsioni della Direttiva Barberi del 1996, ritenuto dalla pubblica accusa un atto normativo che completa e precisa i compiti previsti dalla legge, senza porsi in contrasto con essa.

Al contrario, il giudice di primo grado ha escluso l'efficacia normativa della Direttiva, qualificandola come un «elaborato scientifico, ovvero come una specie di prontuario tecnico-pratico»⁷³. La Corte d'Appello ha invece riconosciuto alla direttiva la natura di fonte normativa di rango secondario, ritenendola tuttavia incapace di derogare, per i principi che governano la gerarchia delle fonti, alle previsioni della l. n. 225/1992⁷⁴. Entrambi i giudici di merito, pertanto, sono giunti, seppure sulla base di argomentazioni differenti, alla conclusione che l'ampiezza della posizione di garanzia del sindaco dovesse essere determinata esclusivamente sulla base del dettato della l. n. 225/1992 (in particolare, dell'art. 15), che configurerebbe la competenza del sindaco come «residuale» rispetto a quella del prefetto: è al prefetto, cioè, che compete, in presenza di eventi che non possono essere fronteggiati con i soli mezzi a

⁷² Circolare P.C.M. 19 marzo 1996, n. DSTN/2/7019.

⁷³ Trib. Nocera Inferiore, 3 giugno 2004, inedita.

⁷⁴ C. App. Napoli, 12 novembre 2009, n. 7093, inedita.

disposizione del comune (c.d. eventi “intermedi”), il compito di allertare la popolazione, spettando al sindaco esclusivamente di dare immediata notizia degli eventi calamitosi al prefetto ed al Presidente della Giunta regionale. Al contrario, quando non sia possibile l’attivazione dell’apparato prefettizio le attività di allertamento ed evacuazione devono essere svolte dal sindaco (in via, appunto, residuale). Alla luce di questi rilievi, il sindaco del Comune di Sarno è stato assolto sia nel primo, che nel secondo grado di giudizio.

In senso diametralmente opposto, la Corte di Cassazione ha qualificato la competenza del sindaco come «concorrente» rispetto a quella del prefetto, sulla base di plurimi argomenti, che saranno esaminati in seguito⁷⁵. Secondo i giudici di legittimità, in caso di eventi intermedi i compiti di allertamento, seppure non espressamente previsti dall’art. 15 l. n. 225/1992, spettano pur sempre al sindaco, che deve esercitarli finché il prefetto non abbia di fatto assunto la direzione delle operazioni.

Diversamente dai giudici di merito, la Suprema Corte non si è espressa circa la possibilità di annoverare la direttiva Barberi tra le fonti delle posizioni di garanzia dei componenti della Protezione civile, ma si è limitata a precisare che «tutti i poteri che la direttiva Barberi attribuisce al sindaco erano già, implicitamente o esplicitamente, attribuiti» allo stesso «proprio per la sua qualità di organo comunale di protezione civile (...) dotato di tutti i poteri di direzione fino all’effettiva assunzione dei suoi poteri da parte del prefetto»⁷⁶. Tuttavia, affermando che, alla luce di questa ricostruzione, «perde di rilievo il problema del rapporto tra la disciplina legislativa e regolamentare e atti normativi di livello inferiore», la Cassazione sembra indirettamente riconoscerne la natura normativa e, in ultima analisi, la capacità di precisare e delimitare i contorni della posizione di garanzia del sindaco.

Quanto al piano di protezione civile del Comune di Sarno (sul quale la pubblica accusa fondava la sussistenza e l’ampiezza della posizione di garanzia del sindaco, unitamente alla l. n. 225/1992 ed alla direttiva Barberi), il Tribunale aveva ritenuto che costituisse soltanto un documento superficiale, privo di valenza normativa e che si

⁷⁵ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, in *Foro it.*, 2011, II, pp. 482 ss., con nota di A. VERRICO, *Le insidie al rispetto di legalità e colpevolezza nella causalità della colpa: incertezze dogmatiche, deviazioni applicative, possibili confusioni e sovrapposizioni*, in *Cass. Pen.*, fasc. 1, 2011, pp. 101 ss.

⁷⁶ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.

traducesse «in una sostanziale riproposizione degli obblighi già sanciti dalla l. n. 225 del 1992 (quelli di immediata comunicazione al prefetto, nonché di direzione e coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni ex art. 15, comma 3)», che si limitava a specificare⁷⁷. Al contrario, la Corte d'Appello, pur riconoscendo il carattere cogente del piano, che includeva tra i compiti del sindaco anche quelli di predisposizione dei mezzi di allarme alla popolazione, aveva escluso che le sue previsioni potessero derogare alla disciplina della l. n. 225/1992⁷⁸. Come per la direttiva Barberi, la Suprema Corte ha evitato di affrontare la questione della natura dei piani e della possibilità che questi contribuiscano a delineare i contorni dell'obbligo impeditivo⁷⁹.

La portata del piano comunale di protezione civile è stata esaminata dalla Corte di Cassazione anche nella pronuncia relativa alla frana occorsa nel Comune di Scaletta Zanclea (Messina) nel 2009⁸⁰: in questa occasione i giudici di legittimità si sono espressi chiaramente sul punto, affermando che la posizione di garanzia del sindaco rinviene la sua fonte nella legislazione in materia di protezione civile (art. 15 l. n. 225/1992, applicabile *ratione temporis*).

Se si accogliesse questa impostazione, si dovrebbe concludere che l'obbligo di garanzia dei soggetti investiti di compiti di protezione civile possa essere precisato, presupponendo pur sempre l'espressa previsione da parte della legge, dai regolamenti (regionali, provinciali e comunali) di protezione civile, dai piani di protezione civile e dalle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri in materia.

Occorre evidenziare che le riflessioni poc'anzi svolte con riguardo alla posizione di garanzia del sindaco possono essere estese alle altre autorità di protezione civile espressamente menzionate dalla disciplina legislativa, ovvero il Presidente del Consiglio dei ministri (art. 1-bis, c. 2 l. n. 225/1992 e artt. 3, c. 1, lett. a e 5 d.lgs. n. 1/2018), i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 1-bis, c. 2 l. n. 225/1992 e artt. 3, c. 1, lett. b e 6 d.lgs. n. 1/2018) ed i sindaci metropolitani (art. 1-bis, c. 2 l. n. 225/1992 e artt. 3, c. 1, lett. c e 6 d.lgs. n. 1/2018),

⁷⁷ Trib. Nocera Inferiore, 3 giugno 2004, inedita. Il passaggio citato nel testo è riportato testualmente da Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.

⁷⁸ C. App. Salerno, 6 ottobre 2008, inedita.

⁷⁹ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.

⁸⁰ Cass. pen., sez. IV, 28 febbraio 2019, n. 16029, in *Cass. pen.*, 2020, pp. 174 ss., con nota di N. CAROLEO GRIMALDI, *ivi*, pp. 205 ss.

nonché i prefetti (art. 14 l. n. 225/1992 e art. 9 d.lgs. n. 1/2018).

Non si può negare che il ricorso ai regolamenti, alle direttive ed ai piani per garantire la tipizzazione della posizione di garanzia solleva delicati problemi di compatibilità con il principio di legalità, venendo in considerazione non soltanto fonti normative di rango sub-legislativo, ma anche atti privi di natura normativa.

Infatti, i regolamenti (regionali, provinciali e comunali) di protezione civile costituiscono fonti normative secondarie e le Direttive del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile, a dispetto della loro denominazione (utilizzata anche per indicare le direttive con valenza meramente interna, al pari delle circolari), sono ricondotte da una parte della dottrina alla categoria dei regolamenti, pur permanendo non pochi dubbi sulla loro natura giuridica⁸¹. Al contrario, i piani di protezione civile sono riconducibili alla più ampia categoria degli atti di pianificazione e programmazione, qualificati dalla dottrina prevalente come atti amministrativi generali, ossia atti che, pur essendo dotati di generalità e, talora, anche di astrattezza, sono del tutto privi di innovatività e, conseguentemente, sono inidonei a costituire fonti del diritto⁸².

Tuttavia, se si considera che, nelle ipotesi prima esaminate, la posizione di garanzia trova già la sua fonte principale nella legge, la sua integrazione con fonti di rango inferiore ed atti amministrativi sembra non soltanto ammissibile, ma anche necessaria, se si intende evitare l'«alternativa inquietante», segnalata dalla dottrina, per cui «o la posizione di garanzia (...) non è prevista dalla legge, e allora è violato il principio della riserva di legge, o invece è prevista, ma con scarsamente tollerabile genericità e approssimazione, e allora è violato il principio di determinatezza»⁸³. Un'evenienza, quest'ultima, tutt'altro che remota, considerato l'elevato grado di elasticità che connota le previsioni legislative in materia di protezione civile.

⁸¹ In tal senso, E. LONGO, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, in *Oss. fon.*, fasc. 1, 2009, p. 19.

⁸² V. R. GAROFOLI-G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale*, XIII ed., Molfetta, Nel Diritto, 2019, p. 75.

⁸³ M. ROMANO, sub *Art. 40*, in *Commentario sistematico del Codice penale*, cit., p. 542.

1.2.4. LA “QUALIFICA” E LA “QUALITÀ” DELL’OPERATORE DI PROTEZIONE CIVILE COME FONTI DELLA POSIZIONE DI GARANZIA: IL “GESTORE DEL RISCHIO”

Il ricorso a fonti di rango secondario ed atti amministrativi suscita ancor più incertezze allorché la legge individua il soggetto al quale le funzioni di protezione civile sono attribuite nell’“autorità” di protezione civile, ma questa non esaurisce certamente la catena decisionale, di cui costituisce soltanto un anello (quello, per così dire, terminale o apicale).

A ben vedere, i vari passaggi del processo decisionale devono essere valorizzati sia quando l’atto (o il comportamento inerte) dell’autorità di protezione civile è preceduto da atti, emanati da altri soggetti interni al medesimo apparato amministrativo (verosimilmente provvisti di funzioni dirigenziali), di carattere meramente interno (*id est*, procedimentale), ma comunque rilevanti per la determinazione della decisione finale; sia, e a maggior ragione, allorché questi atti (presupposti) presentano un’autonoma rilevanza esterna, al fine di evitare indebite responsabilità di posizione e discernere le scelte di carattere tecnico-gestionale da quelle politiche, in conformità con il principio di separazione tra politica ed amministrazione.

In queste ipotesi, tuttavia, la giurisprudenza individua i titolari dell’obbligo di garanzia non tanto sulla base delle fonti regolamentari e dei provvedimenti delle amministrazioni di riferimento, quanto affidandosi ad ulteriori criteri, di carattere *materiale* (o contenutistico), che fanno discendere l’obbligo impeditivo dalla posizione fattuale di garanzia del bene assunta in concreto da specifici soggetti, o, al più, di tipo *misto* (formale-sostanziale), che trovano il loro riferimento normativo in previsioni legislative ampie e vaghe.

Alla luce dell’analisi della giurisprudenza in materia sembra possibile affermare che i criteri più frequentemente utilizzati sono, essenzialmente, due: la “qualifica” rivestita dal soggetto all’interno della struttura organizzativa di riferimento e la “qualità” del soggetto, da intendersi come partecipazione ad organi ed organismi che hanno assunto decisioni rilevanti in ordine alla gestione dell’emergenza.

Si tratta, a ben guardare, di parametri di carattere funzionale o, al più, misto (formale-sostanziale), in quanto, anche laddove si fa discendere l’obbligo del garante dalla sua investitura formale, la disciplina legislativa che ne regola le attribuzioni ed i compiti è spesso formulata in maniera del tutto generica: il ricorso a criteri

sostanzialistici pare dovuto anche all'esigenza di compensare l'indeterminatezza del dettato normativo, dato che si potrebbe dubitare del fatto che una fonte di questo genere possa, senza l'ausilio di criteri sostanziali, essere sufficiente a fondare un obbligo rilevante ai sensi dell'art. 40 cpv. c.p.

Un chiaro esempio del ricorso alla qualifica formale come fondamento della posizione di garanzia ci è fornito dalla pronuncia di primo grado nel procedimento per disastro ed omicidio plurimo colposi (artt. 81, c. 1, 61, n. 9, 434 e 449 c.p., 589, c. 1 e 4 c.p.) a carico del sindaco, dell'assessore alla protezione civile e di alcuni dirigenti del Comune di Genova per aver omesso, in occasione dell'esonazione del torrente Fereggiano, di disporre in via cautelativa la chiusura delle scuole, la sospensione del traffico veicolare e l'interdizione al passaggio delle persone nelle medesime zone, in tal modo aggravando il pericolo per la pubblica incolumità e contribuendo a cagionare la morte di più persone⁸⁴.

Soffermandoci, in questa sede, sull'obbligo di garanzia dell'assessore, il Tribunale di Genova ne rinviene la fonte nella sua qualifica di assessore con delega alla protezione civile del Comune interessato dagli eventi alluvionali: richiamando una precedente pronuncia della Corte di Cassazione, i giudici di merito affermano che l'assessore è «*gestore del rischio*» (Cass. pen., 4 dicembre 2015, n. 48246) *al più alto livello*, afferendo il suo ruolo alle scelte di fondo in ordine alla gestione dell'emergenza». Il Tribunale aggiunge, poi, che «tale riferimento giurisprudenziale», avente ad oggetto, nello specifico, l'obbligo impeditivo dell'assessore, «varrebbe, in ogni caso, per il sindaco (...), anche a prescindere dai puntuali riferimenti normativi che indicano il ruolo», in quanto «la piena consapevolezza del pericolo avrebbe imposto, al livello alto della responsabilità istituzionale, una più puntuale ed esaustiva disamina del rischio e l'approntamento, di concerto con gli organi tecnici, di misure di sicurezza efficaci, sistemiche, che nella specie, invece, furono omesse» (Cass. pen., 4 dicembre 2015, n. 48246, cit.)⁸⁵.

⁸⁴ Trib. Genova, 27 febbraio 2017, in *Foro it.*, 2017, II, pp. 596 ss.

⁸⁵ Trib. Genova, 27 febbraio 2017, cit.

1.2.5. IL CRITERIO DELLA COMPETENZA

Nella sentenza richiamata dal Tribunale di Genova, la Corte di Cassazione si è pronunciata in un procedimento per omicidio colposo a carico dell'assessore alla cultura e del dirigente titolare della direzione cultura del Comune di Firenze, ai quali era contestato di aver omesso l'adozione delle richieste cautele antinfortunistiche in un immobile adibito ad attività di pubblico spettacolo, contribuendo, in tal modo, a cagionare la morte della vittima, precipitata da uno dei terrapieni della struttura⁸⁶. In quell'occasione, la Suprema Corte ha evidenziato la necessità di compartimentare le responsabilità qualora l'evento lesivo sia attribuibile, sul piano eziologico, a più soggetti. Al tal fine, occorre fare ricorso al paradigma della *competenza* delineato dalle Sezioni Unite nella pronuncia sul caso *Thyssenkrupp*⁸⁷ (e, ancor prima, nella sentenza *Lovison* della Quarta Sezione)⁸⁸.

Il canone della competenza, originariamente ideato dalla dottrina tedesca⁸⁹ ed oggetto di studio e rielaborazione da parte di quella italiana⁹⁰, mira a personalizzare l'imputazione e circoscrivere la responsabilità penale del singolo, limitando la forza espansiva del criterio condizionalistico puro (che prevedendo l'equivalenza, sul piano eziologico, di tutti i fattori causali dell'evento, risulta priva di effettiva capacità selettiva) attraverso l'enucleazione, già sul piano della tipicità del fatto, dell'area di rischio che il soggetto agente è chiamato a governare.

Circa l'ambito applicativo del paradigma della competenza, sembrano fin d'ora opportune due precisazioni.

In primo luogo, questa diagnosi di tipo funzionale risulta utile anche in sede di accertamento della responsabilità dolosa e preterintenzionale, ma si attaglia particolarmente alle ipotesi di imputazione per colpa, a patto che il criterio della

⁸⁶ Cass. pen., sez. IV, 29 ottobre 2015, n. 48246.

⁸⁷ Cass. pen., Sez. Un., 24 aprile 2014, n. 38343, in *Cass. pen.*, 2015, pp. 426 ss. Tra i molti commenti alla pronuncia in esame, v. R. BARTOLI, *Luci e ombre della sentenza delle Sezioni Unite sul caso Thyssenkrupp*, in *Giur. it.*, 2014, pp. 2565 ss.; L. EUSEBI, *Formula di Frank e dolo eventuale in Cass., S. U., 24 aprile 2014 (ThyssenKrupp)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, pp. 623 ss.; G. FIANDACA, *Le Sezioni Unite tentano di diradare il mistero del dolo eventuale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, pp. 1938 ss.

⁸⁸ Cass. pen., sez. IV, 23 novembre 2012, n. 49821, in *Foro it.*, 2013, II, pp. 350 ss., con nota di G. FIANDACA, *Omicidio e lesioni personali colpose, infortunio sul lavoro, responsabile del servizio di prevenzione e protezione*, *ivi*.

⁸⁹ G. JAKOBS, *Der strafrechtliche Handlungsbegriff*, Monaco, 1992, pp. 31 ss.

⁹⁰ L. CORNACCHIA, *Concorso di colpe e principio di responsabilità per fatto proprio*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 426 ss.; D. MICHELETTI, *Il criterio della competenza sul fattore di rischio concretizzatosi nell'evento. L'abbrivio dell'imputazione colposa*, in *Criminalia*, 2015, pp. 509 ss.

competenza (che attiene, come detto, al piano dell'imputazione oggettiva) non venga sovrapposto a quello della concretizzazione del rischio che la regola cautelare mirava a prevenire (il cui accertamento è necessario ai fini del rimprovero colposo)⁹¹, sul quale di regola si fonda l'imputazione a carico dei componenti del Servizio nazionale della protezione civile.

In secondo luogo, il criterio della competenza funge da correttivo della causalità condizionalistica in presenza tanto di una condotta commissiva, quanto di una condotta omissiva. Secondo la lettura della meccanica della competenza offerta dalle Sezioni Unite, in entrambi i casi il soggetto agente è qualificabile come "garante" in quanto «gestore del rischio», anche qualora non sia titolare di una posizione di garanzia *stricto sensu* intesa, fonte di un obbligo impeditivo ai sensi dell'art. 40, c. 2 c.p.⁹². La teoria del "gestore del rischio", frutto della rielaborazione del paradigma della competenza da parte della giurisprudenza, si presta quindi a delimitare l'ampiezza della responsabilità penale del singolo tanto in caso di causalità commissiva, quanto omissiva, rispondendo ad un'esigenza espressa dallo stesso dettato normativo, là dove disciplina le cause sopravvenute interruttrive del nesso causale (art. 41, c. 2 c.p.).

Rispetto alle condotte omissive e, in particolare, della responsabilità per reato omissivo improprio, oggetto del nostro esame, il canone della competenza costituisce un utile ausilio, ulteriore rispetto al tradizionale paradigma della posizione di garanzia, la cui capacità selettiva, anche a causa della laconicità della disciplina normativa, risulta piuttosto limitata⁹³.

Se la finalità ultima del criterio della competenza è realizzare la «vocazione» del diritto penale «ad esprimere un ben ponderato giudizio sulla paternità dell'evento

⁹¹ D. MICHELETTI, *Il criterio della competenza sul fattore di rischio concretizzatosi nell'evento*, cit., p. 510.

⁹² Cass. pen., Sez. Un., 24 aprile 2014, n. 38343, punto 13 del *Considerato in diritto* ("Il garante come gestore di un rischio"): «L'analisi dei ruoli e delle responsabilità viene tematizzata entro la categoria giuridica della *posizione di garanzia*. Si tratta, come è ben noto, di espressione che esprime in modo condensato l'obbligo giuridico di impedire l'evento che fonda la responsabilità in ordine ai reati commissivi mediante omissione, ai sensi dell'art. 40, capoverso, cod. pen. *Questo classico inquadramento deve essere rivisitato. In realtà il termine "garante" viene ampiamente utilizzato nella prassi anche in situazioni nelle quali si è in presenza di causalità commissiva e non omissiva; ed ha assunto un significato più ampio di quello originario, di cui occorre acquisire consapevolezza*».

⁹³ V. i rilievi svolti da C. IAGNEMMA, *Il reato omissivo improprio nel quadro di un approccio sistemico all'evento offensivo*, in *Criminalia*, 2020, p. 329.

illecito»⁹⁴, obiettivo peraltro imposto dalla stessa Carta costituzionale (art. 27, c. 1), l'esito del giudizio effettuato dal Tribunale di Genova e dalla Suprema Corte con riguardo alla responsabilità dell'assessore nelle due sentenze in precedenza citate non pare del tutto coerente con questa *ratio*. Tanto più se si tiene conto del fatto che la stessa Corte, nelle medesime pronunce, sottolinea l'esigenza di delimitare la sfera di rischio che il soggetto è chiamato a governare e valorizzare la diversità dei ruoli gestionali svolti, ai diversi livelli, all'interno delle organizzazioni complesse. Si afferma, infatti, che l'assessore deve essere necessariamente ritenuto titolare di una posizione di garanzia, in quanto «gestore del rischio al più alto livello afferente alle scelte di fondo in ordine alla gestione» dell'emergenza, nell'un caso, e del bene, dell'altro.

Tuttavia, non si rinviene, all'interno delle motivazioni, una precisa determinazione del fattore di rischio che ha generato l'evento e, men che meno, si specificano le ragioni per quali si ritiene che il rischio in cui l'evento si è concretizzato sia proprio quello inerente alle «scelte di fondo in ordine alla gestione», ossia alle scelte politiche o di alta amministrazione mediante le quali l'assessore svolge la sua funzione di indirizzo politico rispetto agli organi di gestione.

Più precisamente, i punti problematici sembrano essere due, da affrontare nel seguente ordine.

Il primo attiene all'individuazione del fattore di rischio, operazione tutt'altro che agevole ed ancor più complessa nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

È necessario, infatti, stabilire se il fattore di rischio risieda nelle scelte operate a livello apicale dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, o nelle decisioni di carattere organizzativo generale assunte dalla dirigenza amministrativa a livello intermedio o, ancora nei provvedimenti adottati (o nei comportamenti tenuti) dai funzionari, privi di funzioni dirigenziali, nell'esercizio dei loro compiti di gestione.

Questa valutazione risulta ancor più complessa rispetto al sistema organizzativo della Protezione civile, in quanto molti dei provvedimenti in materia, soprattutto nell'esercizio dell'attività di gestione dell'emergenza, sono adottati dall'organo politico, ma sulla base di valutazioni tecniche operate dagli organi (di

⁹⁴ D. MICHELETTI, *Il criterio della competenza sul fattore di rischio concretizzatosi nell'evento*, cit., p. 514.

gestione) tecnici. Si pensi, in particolare, alla chiusura delle scuole o delle strade in caso di eventi alluvionali, nonché, in termini più generali, all'emanazione di ordinanze contingibili e urgenti da parte del sindaco. Ulteriori difficoltà derivano, poi, dalla ricostruzione dei rispettivi compiti in tempo di emergenza, soprattutto nell'ambito del C.O.C., dove i rapporti intercorrenti tra i partecipanti non sono regolamentati nel dettaglio e l'interazione tra organo politico e di gestione non segue gli schemi canonici propri del "tempo di pace".

Pur tenendo conto di questi nodi problematici, non è possibile rinunciare ad individuare il livello al quale il fattore di rischio si colloca, se apicale (organo politico), intermedio (dirigente) o di pura gestione (tecnico privo di funzioni dirigenziali).

Una volta individuato questo livello, alla determinazione della sfera di rischio che il garante è chiamato a gestire si frappone un ulteriore ostacolo: qualora si ritenga che nell'evento si sia concretizzato un rischio che attiene alla gestione amministrativa, è possibile tanto propendere per una lettura rigorosa del principio di separazione tra politica ed amministrazione e ritenere, per tale via, che il rischio enucleato sia estraneo alla sfera di competenza dell'organo politico, quanto sostenere che, in ragione dell'obbligo di vigilanza che grava su tale organo rispetto all'operato dei soggetti con compiti gestori, l'evento rientri a pieno titolo nell'area di rischio che l'organo politico era chiamato a gestire.

Sembra invece porre minori problemi l'ipotesi in cui il fattore di rischio sia insito nelle scelte di indirizzo politico, ossia nelle «scelte di fondo in ordine alla gestione» (del bene o dell'emergenza, nei casi in precedenza esaminati). Anche se in questo caso si opera fin dall'inizio una stringente selezione dei garanti-gestori del rischio, circoscritti agli organi politici, è pur sempre indispensabile individuare con precisione quali siano state queste "scelte di fondo", ossia in cosa consista, nel dettaglio, il fattore di rischio. Diversamente opinando, si profila il pericolo che all'organo politico venga attribuita una responsabilità di posizione, legata non tanto al contenuto delle sue scelte, quanto al suo ruolo apicale nella pubblica amministrazione.

Le considerazioni appena svolte possono essere estese, sia pure con alcune precisazioni, alle ipotesi in cui la giurisprudenza ha rinvenuto il fondamento della posizione di garanzia nella "qualità" del soggetto adibito ad attività di protezione civile, ossia nella sua partecipazione a organi o organismi che siano chiamati ad

assumere decisioni rilevanti in materia di protezione civile, in particolare ai fini della gestione dell'emergenza.

Per finalità di chiarezza espositiva, sembra utile esemplificare prendendo spunto, ancora una volta, dalle pronunce di merito e di legittimità relative all'alluvione di Genova del 2011. Secondo la tesi accusatoria, l'obbligo impeditivo di tutti gli imputati sarebbe scaturito dalla loro partecipazione al C.O.C., convocato dall'inizio della fase emergenziale: si tratta di un'opzione interpretativa che assume particolare rilievo rispetto alla posizione dei dirigenti e dei funzionari imputati nel procedimento, in quanto costituisce, nella ricostruzione dell'accusa, la principale fonte del loro obbligo di garanzia.

Sul punto, i giudici di merito e di legittimità giungono a conclusioni opposte. Il Tribunale di Genova qualifica il C.O.C. come "organismo", escludendo che possa essere qualificato come "organo" collegiale per la mancanza di una norma di legge che gli attribuisca autonome funzioni amministrative e ne disciplini il funzionamento, secondo quanto impone il principio di legalità in materia di esercizio di funzioni amministrative. Il C.O.C. non sarebbe «altro che un tavolo, un luogo in cui, in tempo di emergenza, vengono "concentrate" e "condivise" le decisioni che, "in tempo di pace", sono assunte dai titolari in via ordinaria delle singole funzioni eventualmente coinvolte dalla gestione dell'emergenza»: le decisioni assunte nel corso delle riunioni del C.O.C. dovrebbero, dunque, «essere imputate ai soggetti che gestiscono la materia in via ordinaria»⁹⁵. Alla luce di queste considerazioni, il Tribunale esclude che la partecipazione al C.O.C. possa fondare la posizione di garanzia degli imputati, fatta eccezione (preme precisarlo) per il Direttore generale dell'Area sicurezza del Comune di Genova, che svolgeva la funzione di coordinamento del C.O.C. in sostituzione del sindaco, assente a causa della partecipazione ad altri impegni istituzionali.

In senso diametralmente opposto ed aderendo alle argomentazioni della Corte d'Appello di Genova, i giudici di legittimità ritengono che la partecipazione al C.O.C. sia sufficiente a costituire un obbligo rilevante ai sensi dell'art. 40, c. 2 c.p. Infatti, pur riconoscendo che «le attività di protezione civile sia a livello di prevenzione che di emergenza nei vari campi di competenza comunale fanno capo alle stesse strutture che gestiscono la materia in via ordinaria» e che queste strutture «operano con modalità

⁹⁵ Trib. Genova, 27 febbraio 2017, cit.

tecnico-operative autonome», la Cassazione afferma che ciò avviene secondo le direttive e il coordinamento del Centro operativo comunale, qualificato dal Piano comunale di protezione civile di Genova come «organismo fondamentale della struttura di Protezione civile del Comune»⁹⁶: a ben vedere, nonostante le premesse iniziali, di fatto la Corte finisce per riconoscere al C.O.C. un autonomo ruolo decisionale, dal quale discendono le posizioni di garanzia dei suoi componenti, e in particolare di coloro che svolgono un ruolo di coordinamento o apicale (l'assessore con delega alla protezione civile ed il Direttore dell'Area Sicurezza)⁹⁷.

Occorre però precisare fin d'ora che, secondo la Cassazione, la posizione di garanzia dei componenti dell'amministrazione comunale coinvolti nella gestione dell'emergenza in occasione dell'alluvione di Genova discende non soltanto dalla partecipazione al C.O.C., ma anche dall'assunzione in fatto della posizione di garanzia, nonché dalla disciplina della cooperazione colposa di cui all'art. 113 c.p., che, oltre a fare da “collante” tra le condotte omissive di per sé tipiche, conferisce, nella lettura della Suprema Corte, rilevanza penale anche a condotte meramente agevolatrici o, comunque, dalla tipicità dubbia, per l'assunto secondo cui gli obblighi di cooperazione e coordinamento che gravano sui componenti della Protezione civile impongono una valutazione unitaria delle condotte antidoverose. La questione, vista la sua notevole complessità, sarà approfondita in un diverso paragrafo⁹⁸.

1.2.6. L'ASSUNZIONE VOLONTARIA DELLA POSIZIONE DI GARANZIA

I due criteri sopra esaminati, ai quali, per esigenze di sintesi, si è fatto riferimento utilizzando le nozioni di “qualifica” e “qualità”, sono talora affiancati da un'ulteriore fonte dell'obbligo di garanzia, ossia l'*assunzione in fatto (o volontaria)* della stessa da parte del soggetto agente.

È possibile citare, a titolo d'esempio, la ricostruzione operata dalla sentenza di primo grado concernente il terremoto di L'Aquila del 2009, secondo cui coloro che, pur non essendone formalmente membri, avevano di fatto preso parte alla riunione della

⁹⁶ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 22214, in *CED Cass.*, Rv. 276685-01.

⁹⁷ V. sul punto i rilievi svolti da C. VALBONESI, *Le posizioni d'obbligo penalmente rilevanti nel contesto della Protezione civile*, in *Arch. pen.*, fasc. 1, 2021, p. 5.

⁹⁸ V. *infra*, Capitolo II, par. 2.1.1.

Commissione Grandi Rischi, avrebbero assunto in concreto una posizione di garanzia nei confronti della pubblica incolumità, avendo fornito un contributo causalmente rilevante rispetto allo svolgimento dei compiti attribuiti alla Commissione⁹⁹.

Un ulteriore esempio può essere tratto dalla già menzionata pronuncia della Corte di Cassazione relativa all'esonazione del rio Fereggiano, in cui l'obbligo impeditivo degli imputati (fatta eccezione per il sindaco, garante *ex lege*) è stato rinvenuto, oltre che, come detto in precedenza, nella partecipazione al C.O.C., nell'assunzione di fatto della gestione del rischio all'interno di un organo (e non "organismo") dotato di poteri decisori, esplicitati dal Piano comunale di protezione civile. La Suprema Corte ritiene, al contrario, non condivisibile la soluzione prospettata dalla Corte d'Appello, secondo la quale i partecipanti alla riunione del C.O.C. avrebbero assunto in fatto le funzioni e, conseguentemente, la posizione di garanzia propria del sindaco, in ragione della sua preannunciata assenza alla riunione del C.O.C., accettata da tutti gli imputati¹⁰⁰.

La categoria dell'assunzione volontaria unilaterale della posizione di garanzia è stata elaborata nell'ambito delle concezioni formale e mista, inizialmente al fine di conferire al contratto nullo l'attitudine a costituire o trasferire obblighi impeditivi, superando gli ostacoli che discendevano dalla rigorosa osservanza della concezione formale¹⁰¹. In seguito, al paradigma in esame, il cui fondamento normativo è stato rinvenuto nella disciplina dell'istituto civilistico della *negotiorum gestio* (art. 2028 c.c.), è stata ricondotta una serie eterogenea di casi di assunzione fattuale di compiti di tutela¹⁰². Se alcuni autori ricomprendono la gestione di affari altrui tra le fonti formali dell'obbligo di garanzia, al pari della legge, del contratto e della consuetudine¹⁰³, altri la ritengono inidonea a costituire un obbligo rilevante ai sensi dell'art. 40, c. 2 c.p.,

⁹⁹ Trib. L'Aquila, 22 ottobre 2012, n. 380, con nota di A. GALLUCCIO, *Terremoto dell'Aquila e responsabilità penale. Nesso causale ed addebito di colpa nella sentenza "Grandi Rischi"*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 1, 2014, pp. 190 ss.

La Corte d'Appello (C. App. L'Aquila, 10 novembre 2014, n. 3317), tuttavia, ha in seguito escluso che l'incontro in oggetto presentasse i criteri legali necessari per qualificarlo come riunione della Commissione Nazionale Grandi Rischi. Per un commento alla pronuncia, v. A. GALLUCCIO, *La sentenza d'appello sul caso del terremoto dell'Aquila. Nota a Corte d'Appello dell'Aquila, sent. 10 novembre 2014 (dep. 6 febbraio 2015), n. 3317, Pres. Francabandera, imp. Barberi e a.*, in www.archivioldpc.dirittopenaleuomo.org, 13 marzo 2012.

¹⁰⁰ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 22214, cit.

¹⁰¹ V. G. GRASSO, *Il reato omissivo improprio*, cit., pp. 269 ss.

¹⁰² Per un approfondimento sul tema, v. M. SPINA, *Il "caso Vannini". Brevi note su azione, omissione e obblighi di garanzia*, in *Arch. pen.*, fasc. 3, 2020, pp. 20 ss.

¹⁰³ V. G. GRASSO, *Il reato omissivo improprio*, cit., pp. 269 ss.

alla luce di plurimi rilievi critici, condivisi dalla dottrina maggioritaria¹⁰⁴.

Innanzitutto, si evidenzia l'assenza di una fonte formale che includa l'assunzione di fatto tra le fonti dell'obbligo di garanzia.

In secondo luogo, si rileva la mancanza di uno dei requisiti fondamentali dell'obbligo impeditivo, ossia la preesistenza di tale obbligo (e, quindi, del vincolo di tutela tra il garante ed il bene giuridico) rispetto al verificarsi della situazione di pericolo, in quanto l'obbligo in esame è, sul piano temporale, successivo ad esso o, al più, contestuale¹⁰⁵.

Un ulteriore rilievo critico attiene al fatto che l'art. 2028 c.c. prevede tra i requisiti di liceità dell'attività gestoria la *spontaneità* (o *volontarietà*, che dir si voglia) dell'intervento gestorio e la *patrimonialità* della gestione: pertanto la norma in esame sarebbe inapplicabile alla tutela dei beni primari (vita ed integrità fisica, sia individuali che collettive), rispetto ai quali, peraltro, l'art. 593 c.p. impone un obbligo di soccorso.

L'art. 2028 c.c., in conclusione, configurerebbe un mero obbligo di attivarsi ai soli effetti civili, e non un obbligo impeditivo dell'evento, come tale insuscettibile, in caso di inadempimento, di fondare la responsabilità penale del gestore d'affari altrui¹⁰⁶.

Per le ragioni appena esposte, anche l'opzione interpretativa che, in mancanza di una fonte legislativa espressa, rinviene l'origine dell'obbligo impeditivo dei soggetti che svolgono compiti di protezione civile nell'assunzione volontaria (unilaterale) di tale obbligo, non può non suscitare perplessità. In proposito, è necessario precisare che, se anche non fosse possibile configurare, in capo ai componenti della Protezione civile, un obbligo di attivarsi *ex art.* 593 c.p. (poiché pare doversi escludere che questi "trovino" – ossia "si imbattano" in – una persona in pericolo), il loro intervento deve pur sempre ritenersi obbligatorio, in quanto imposto dalla legge extra-penale che attribuisce loro poteri e compiti di rilevanza pubblicistica in materia di protezione civile.

Questi ostacoli non sembrano superabili neppure facendo ricorso ai correttivi

¹⁰⁴ V. F. MANTOVANI, *Diritto penale, Parte generale*, cit., p. 168. Propone, invece, una soluzione intermedia (valutando l'adattabilità della gestione di affari altrui alla sfera del reato omissivo improprio) I. LEONCINI, *Obbligo di attivarsi, obbligo di garanzia e obbligo di sorveglianza*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 300 ss.

¹⁰⁵ Sulla necessaria preesistenza del vincolo di tutela rispetto al sorgere della situazione di pericolo, v. G. FIANDACA, *Il reato commissivo mediante omissione*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 133 ss.

¹⁰⁶ F. MANTOVANI, *Causalità, obbligo di garanzia e dolo nei reati omissivi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, pp. 984 ss.

elaborati dalla dottrina. Quanto al limite dell'aumento del rischio per il bene, individuato dalla teoria funzionale, non soltanto esso non consente di superare l'obiezione secondo cui l'obbligo impeditivo sorgerebbe soltanto in un momento successivo o contestuale all'insorgenza della situazione di pericolo, ma si potrebbe anche dubitare della sua applicabilità al caso in esame.

Certamente la condotta omissiva dei soggetti investiti di compiti di protezione civile non determina l'esposizione a pericolo del bene giuridico protetto, che è determinata dall'evento calamitoso. Si potrebbe, tuttalpiù, sostenere che la mancata adozione di misure idonee a contenere gli effetti dannosi della calamità accentua l'esposizione a rischio dell'interesse tutelato, ma si dovrebbero assumere come vere due premesse.

Rispetto al bene della pubblica incolumità, che le nozioni di "disastro", "frana", "valanga" ed "alluvione" previste dalle fattispecie incriminatrici poste a sua tutela comprendano anche l'aggravamento delle conseguenze dell'evento calamitoso, e non soltanto la causazione in senso stretto di tale evento.

Con riferimento tanto alla pubblica incolumità, quanto alla vita ed all'integrità fisica dei singoli, che la (asserita) assunzione volontaria della posizione di garanzia da parte del soggetto agente abbia determinato l'esposizione al rischio, in quanto l'intervento del garante ha indotto il titolare del bene ad affrontare un pericolo che altrimenti non avrebbe corso, o la rinuncia, da parte del titolare del bene, a mezzi alternativi di protezione: a titolo d'esempio, si pensi, rispettivamente, alla diffusione di messaggi rassicuranti riguardo all'evoluzione del fenomeno calamitoso, che induce la popolazione ad assumere comportamenti imprudenti, o alla errata valutazione circa la gravità dell'evento e l'entità dei mezzi occorrenti per fronteggiarlo, che preclude o ritarda l'attivazione delle autorità competenti in base al criterio di sussidiarietà (sequenziale in senso ascendente).

Vi è chi, in dottrina, ritiene che le problematiche poste dal paradigma dell'assunzione volontaria dell'obbligo di garanzia si ridimensionino laddove tale assunzione avvenga in via consensuale (bilaterale), sia perché anche l'originaria teoria formale riconosce in via generale al contratto (e, più in generale, ai negozi bilaterali) la capacità di creare e trasferire obblighi impeditivi, sia in quanto l'accordo presuppone la volontà delle parti, recuperando così il requisito della spontaneità

richiesto dall'art. 2028 c.c.¹⁰⁷.

Tuttavia, se questa soluzione sembra sostenibile per l'ipotesi in cui vi sia un contatto diretto tra il titolare del bene ed il garante, nell'ambito del quale il primo affida consapevolmente la tutela del bene di cui è titolare al secondo (si pensi al ferito che si affida alle cure del soccorritore), non pare, al contrario, praticabile con riguardo allo svolgimento dei compiti di protezione civile, non potendo i titolari dei beni esposti a pericolo esprimere un simile consenso: sia perché il bene della pubblica incolumità è riferibile ad un numero indeterminato e non determinabile di soggetti, sia perché non si comprende in che modo i titolari di questo interesse potrebbero addivenire a tale accordo.

1.2.7. I CRITERI FATTUALI ED IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ IN MATERIA AMMINISTRATIVA

Nonostante tutte le difficoltà applicative ed i dubbi interpretativi finora esaminati, il ricorso a criteri di carattere funzionale rappresenta, secondo alcuni, l'unico strumento per porre rimedio alla «ridondanza soggettiva» che connota la Protezione civile e compartimentare le responsabilità dei singoli: infatti, «l'esperienza, fatta nel settore della sicurezza del lavoro come in quella dell'attività sanitaria, insegna che la delineazione di un compiuto organigramma da parte del legislatore non garantisce una sicura predeterminazione del soggetto responsabile»¹⁰⁸. Anche per questa ragione le Sezioni Unite, nella vicenda Thyssenkrupp, hanno affermato la necessità di valorizzare l'effettivo esercizio dei poteri di gestione, piuttosto che le attribuzioni formali¹⁰⁹.

A parere di chi scrive, queste conclusioni, formulate con specifico riferimento all'assetto organizzativo dell'impresa, non costituiscono uno schema universale, suscettibile di essere applicato a qualunque organizzazione complessa¹¹⁰.

La Protezione civile è un servizio composto dagli apparati organizzativi di

¹⁰⁷ I. LEONCINI, *Obbligo di attivarsi, obbligo di garanzia e obbligo di sorveglianza*, cit., p. 293 ss. V. anche M. SPINA, *Il "caso Vannini"*, cit., pp. 22 ss.

¹⁰⁸ S. DOVERE, *Protezione civile, sanità ed aviazione civile: il rischio penale tra presente e futuro*, cit., p. 90.

¹⁰⁹ Cass. pen., Sez. Un., 24 aprile 2014, n. 38343, cit.

¹¹⁰ Sul tema della individuazione dei garanti all'interno delle organizzazioni complesse, v. P. FIMIANI, *I criteri di individuazione dei soggetti responsabili nelle organizzazioni complesse e negli organi*

plurime pubbliche amministrazioni, all'interno delle quali la distribuzione delle competenze è regolata dal principio di *legalità*. Tale principio, sebbene non espressamente sancito dalla Carta costituzionale, è ricavabile in via indiretta da alcune disposizioni (artt. 3, 23, 24, 97, 98, 103, 113 Cost.) e costituisce un principio cardine dell'ordinamento, che svolge un'ineliminabile funzione di garanzia nei confronti del cittadino, la cui sfera giuridica è suscettibile di essere incisa dall'esercizio del potere pubblico¹¹¹. Al contempo, il principio di legalità risponde ad un'altra esigenza di tutela: determinando i presupposti ed i limiti dell'esercizio del potere ed individuando il soggetto legittimato ad esercitarlo, assicura anche la delimitazione delle rispettive responsabilità penali tra i soggetti facenti parte dell'organizzazione amministrativa.

Anche la giurisprudenza di legittimità, nella pronuncia relativa alla frana di Ventotene, ha sottolineato le peculiarità che caratterizzano la Protezione civile e la pubblica amministrazione, affermando, con particolare riferimento alla materia della pianificazione idrogeologica, che «l'attribuzione di posizioni di garanzia senza che ne sia stata indicata la fonte si riverbera in carenza del percorso motivazionale, che deve essere sempre improntato all'attribuzione della responsabilità per colpa omissiva nel rispetto del principio di legalità enunciato dall'art. 25 Cost., tanto più nel settore della pubblica amministrazione, connotato da una predeterminata ripartizione di funzioni, competenze e poteri». Per tale ragione, in presenza di molteplici figure di garanti, la determinazione dei rispettivi obblighi impeditivi «non può (...) prescindere da un'accurata analisi delle diverse sfere di competenza gestionale ed organizzativa all'interno di ciascun Ufficio, con residuale rilievo a poteri di gestione e controllo di matrice prettamente fattuale». In particolare, secondo i giudici di legittimità, spetterebbe al regolamento dell'ente territoriale di riferimento, in raccordo con lo Statuto, provvedere all'organizzazione degli uffici e, conseguentemente, individuare i dipendenti (dirigenti o non dirigenti) cui attribuire le responsabilità connesse al procedimento¹¹².

Nella medesima pronuncia la Suprema Corte ha, altresì, precisato che il criterio

collegiali, anche all'interno della pubblica amministrazione, in *Giur. merito*, fasc. 11, 2003, pp. 2320 ss.; A. GARGANI, *Posizioni di garanzia nelle organizzazioni complesse: problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, fasc. 3-4, 2017, pp. 508 ss.

¹¹¹ V. R. GAROFOLI-G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale*, cit., pp. 553 ss. Per un approfondimento, v. F. MERUSI, *La legalità amministrativa tra passato e futuro*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, *passim*.

¹¹² Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2018, n. 14550, in *Cass. pen.*, 2018, pp. 4212 ss.

di effettività non trova alcuna base normativa in materia di protezione civile e di pianificazione idrogeologica, mentre è espressamente sancito dagli artt. 2 e 299 del T.U. in materia di sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81/2008) ed è stato, per tale ragione, opportunamente valorizzato dalle Sezioni Unite nella sentenza Thyssenkrupp¹¹³.

Nel caso in esame, la Corte d'Appello aveva ritenuto un tecnico comunale titolare di un obbligo impeditivo in relazione al crollo della parete rocciosa su una spiaggia dell'isola di Ventotene, in considerazione del fatto che, pur essendo privo della qualifica di dirigente, aveva di fatto svolto funzioni dirigenziali nell'ambito dell'attività di governo del territorio e difesa del suolo: questa soluzione non è stata condivisa dalla Suprema Corte, alla luce dei rilievi in precedenza esposti.

Si deve aggiungere, a sostegno della (condivisibile) soluzione individuata dalla Cassazione, che è ben vero che l'art. 2, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 81/2008 estende il principio di effettività alle pubbliche amministrazioni, prevedendo che in esse la qualità di datore di lavoro può essere assunta non soltanto dal soggetto che riveste una formale qualifica dirigenziale, ma anche dal «funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale (...) e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa»; tuttavia, la previsione in esame risulta applicabile soltanto nell'ambito della sicurezza sui luoghi di lavoro, non costituendo un principio di carattere generale.

Pur senza la pretesa di fornire una soluzione univoca al problema, ad avviso di chi scrive l'individuazione dei garanti e la successiva delimitazione dei rispettivi obblighi impeditivi non può che assumere come principale punto di riferimento la disciplina legislativa delle funzioni di protezione civile (l. n. 225/1992 e d.lgs. n. 1/2018) e dell'organizzazione amministrativa nella quale si collocano i soggetti chiamati a svolgere compiti di protezione civile (si pensi, per gli enti locali, al relativo Testo Unico, d.lgs. n. 267/2000), nonché i principi generali in materia di organizzazione amministrativa. Tuttavia, la normativa extra-penale appena citata è, per molta parte, scarsamente determinata, sia perché è elaborata secondo standard di tassatività inferiori a quelli propri del diritto penale, sia per il fatto che questa disciplina non nasce per regolamentare la responsabilità dei singoli, bensì per dettare principi ed obiettivi e distribuire competenze.

Risulta allora imprescindibile il ricorso alle fonti sub-legislative (statuti e

¹¹³ Cass. pen., Sez. Un., 24 aprile 2014, n. 38343, cit.

regolamenti – nazionali, regionali, provinciali, comunali –, direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri) ed agli atti amministrativi rilevanti (in particolare, i piani di protezione civile) per definire i presupposti ed i limiti dell’obbligo di garanzia. Per quanto questi atti non soddisfino gli standard imposti dal principio di legalità (nel primo caso si è presenza di una fonte formale, ma di rango secondario, nel secondo di un atto privo dei caratteri propri della fonte del diritto), essi sembrano da preferire rispetto all’impiego di criteri prettamente fattuali, in quanto forniscono criteri predeterminati ed idonei a garantire, in sede interpretativa, soluzioni uniformi.

Un ulteriore ausilio può derivare, infine, dall’applicazione del criterio della competenza, soprattutto laddove richiama l’attenzione dell’interprete sul ruolo centrale che la corretta individuazione del fattore di rischio riveste nella perimetrazione dell’obbligo impeditivo dell’evento¹¹⁴.

1.3. LA PROBLEMATICATA NATURA “PLURISOGGETTIVA” DELLA POSIZIONE DI GARANZIA DELLA PROTEZIONE CIVILE

Come abbiamo avuto modo di sottolineare nel paragrafo precedente, il primo ostacolo che si pone dinanzi all’interprete nell’individuare il soggetto titolare dell’obbligo impeditivo all’interno del Servizio nazionale della Protezione civile è dato dalla *fonte* di tale obbligo, più precisamente dall’indeterminatezza del dettato normativo e dalla mancanza previsioni in ordine al rapporto tra la disciplina legislativa, le fonti secondarie e gli atti amministrativi in materia di protezione civile.

Il secondo problema con il quale si è chiamati a confrontarsi discende dalla peculiare natura “*plurisoggettiva*” della posizione di garanzia della Protezione civile ed attiene alla perimetrazione dell’obbligo impeditivo posto in capo a ciascun garante. A ben vedere, questa perimetrazione presuppone l’analisi di due piani, l’uno *statico* e l’altro *dinamico*.

Sul piano *statico*, che sarà oggetto di approfondimento nel presente paragrafo (par. 1.3), occorre considerare che la Protezione civile è non soltanto un’organizzazione complessa, ma un’organizzazione complessa del tutto peculiare.

Costituendo non una pubblica amministrazione unitaria, ma un servizio,

¹¹⁴ V. *supra*, Capitolo I, par. 1.2.5.

all'interno della Protezione civile interagiscono plurime pubbliche amministrazioni ed enti, i quali, peraltro, si collocano su differenti livelli territoriali (Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni).

Inoltre, nell'ambito di ciascuna amministrazione intercorrono plurimi rapporti interorganici tra organi con funzioni di indirizzo politico ed organi di gestione, con la conseguente necessità di delimitare le rispettive sfere di responsabilità penale, anche alla luce del principio di separazione tra politica ed amministrazione.

Infine, viene in considerazione l'apporto fornito dagli organi o organismi di consulenza tecnico-scientifica esterni alle pubbliche amministrazioni, le cui valutazioni di carattere tecnico incidono sul contenuto delle decisioni assunte tanto dagli organi politici, quanto da quelli di gestione.

Sul piano *dinamico*, i contorni dell'obbligo impeditivo del singolo operatore di protezione civile risentono dell'interazione con gli altri garanti, dando luogo a successioni nella posizione di garanzia sia *sincroniche*, in quanto gli operatori di protezione civile sono chiamati ad operare contestualmente, che *diacroniche*, determinate dal rapporto intercorrente, in tempo di emergenza, tra i diversi livelli territoriali della Protezione civile e dagli effetti prodotti da eventuali deleghe di funzioni. Il piano dinamico, in ragione della sua complessità, sarà oggetto di separato esame nel Capitolo II.

Ad accomunare entrambi i piani è una considerazione di fondo: se, da una parte, è ben vero che nelle organizzazioni complesse «non vi è un “garante-decisore solitario”», ma l'impedimento dell'evento dipende dall'intervento di una pluralità di soggetti, peraltro chiamati a svolgere funzioni tra loro differenti¹¹⁵, dall'altra parte è necessario individuare dei criteri che consentano di tracciare una linea di confine quanto più possibile netta tra le sfere di responsabilità dei singoli, al fine di rispettare i principi di libertà e di personalità della responsabilità penale sottesi al concetto di *Garantenstellung*.

¹¹⁵ C. IAGNEMMA, *Il reato omissivo improprio nel quadro di un approccio sistemico all'evento offensivo*, cit., p. 309.

1.3.1. IL RAPPORTO TRA I DIVERSI LIVELLI TERRITORIALI DELLA PROTEZIONE CIVILE

Il primo aspetto problematico della posizione di garanzia “plurisoggettiva” della Protezione civile, analizzata sul piano *statico*, concerne il rapporto tra i suoi diversi livelli territoriali.

Si tratta, chiaramente, di un profilo che è emerso soltanto a seguito della riforma del 1992, che ha determinato il passaggio dal precedente modello accentrato all’attuale sistema diffuso e reticolare, e che ha acquisito un’importanza centrale con le riforme Bassanini e la successiva riforma costituzionale del 2001, che hanno disegnato l’attuale articolazione su base regionale e locale del Servizio nazionale.

La distribuzione delle competenze tra i livelli statale, regionale, provinciale (o delle città metropolitane) e comunale segue criteri diversi a seconda che si prendano in considerazione le attività di previsione e prevenzione, che si svolgono in tempo “di pace”, o quelle di gestione dell’emergenza, successive alla verifica dell’evento calamitoso (o, quantomeno, al suo scatenamento). Per tale ragione, queste due macrocategorie di attività saranno esaminate separatamente.

1.3.1.1. LA RIPARTIZIONE DELLE ATTIVITÀ DI PREVISIONE E PREVENZIONE

I compiti di previsione e prevenzione dei rischi sono ripartiti tra i plurimi livelli territoriali del Servizio nazionale della protezione civile sulla base di un «modello *a cerchi concentrici*»¹¹⁶ o “*a cascata*”, in cui il livello di governo superiore detta gli *indirizzi* che dovranno essere seguiti dal livello inferiore per l’elaborazione dei *programmi*, sulla base dei quali il livello territoriale ulteriormente sottostante provvederà alla redazione dei *piani* di protezione civile.

Gli atti che costituiscono il prodotto delle funzioni di previsione e prevenzione sono (in ordine discendente) gli indirizzi, i programmi ed i piani.

Con gli atti di *indirizzo*, l’organo di governo superiore definisce i criteri e gli schemi redazionali per la predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio.

I *programmi*, adottati sulla base degli indirizzi predisposti dall’autorità

¹¹⁶ F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile*, cit., pp. 87 ss.

collocata al livello territoriale superiore, operano una ricognizione dei rischi insistenti su un determinato territorio, realizzando in tal modo gli scopi propri della previsione, ed individuano, per finalità di prevenzione, le soluzioni adottabili con specifico riferimento ai tempi ed alle risorse disponibili o da reperire. La programmazione è propedeutica alla pianificazione, in quanto fornisce uno schema di riferimento avente ad oggetto tutti i rischi relativi al territorio e, conseguentemente, tutti gli eventi che concretizzano tali rischi.

Il *piano* di protezione civile specifica e concretizza i criteri e le linee-guida delineate dal programma, predisponendo, rispetto ad uno specifico evento, un modello di intervento, ossia «l'insieme delle procedure operative di intervento da attuarsi nel caso in cui si verifichi l'evento atteso» nell'ambito territoriale di riferimento (nazionale, regionale, provinciale o comunale)¹¹⁷.

Questo modello “a cascata” è stato declinato in maniera differente nei vari interventi normativi che si sono succeduti dalla riforma del 1992, con la quale sono stati mossi i primi passi verso il decentramento amministrativo in materia di protezione civile, ad oggi, dando luogo a plurime modalità di ripartizione delle funzioni di previsione e prevenzione tra i livelli territoriali del Servizio nazionale. Poiché tale ripartizione incide direttamente sulla sussistenza e sull'estensione dell'obbligo impeditivo dell'evento calamitoso, risulta necessario svolgere un'analisi, seppure sintetica, dell'evoluzione del sistema di previsione e prevenzione dei rischi di protezione civile.

Nella disciplina originariamente dettata dalla l. n. 225/1992, la funzione di indirizzo era attribuita al Consiglio dei ministri, mentre le funzioni di programmazione erano svolte, a livello centrale, dal Dipartimento della Protezione civile, che predisponeva, sulla base di tali indirizzi, i programmi nazionali di previsione e prevenzione ed i programmi nazionali di soccorso, nonché (con esclusivo riferimento alle emergenze di rilievo nazionale) i piani nazionali per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza (art. 4, c. 1 d.lgs. n. 1/2018).

Alle regioni ed alle province erano invece riconosciute competenze soltanto in materia di programmazione, dovendo provvedere alla predisposizione ed attuazione

¹¹⁷ “Linee guida per la redazione dei piani di emergenza (Metodo Augustus)” del Dipartimento della Protezione civile, pubblicate in G. GROPPA, *La normativa sulla Protezione civile. Competenze di Stato, Regioni, Enti locali e Volontariato*, Roma, EPC, 2006, pp. 468 ss.

dei programmi di previsione e prevenzione, rispettivamente regionali, in conformità con i programmi nazionali, e provinciali, in armonia con le indicazioni dei programmi nazionali e regionali. I compiti di pianificazione erano invece conferiti al prefetto, chiamato a predisporre, anche sulla base del programma provinciale di previsione e prevenzione, il piano per fronteggiare l'emergenza su tutto il territorio della provincia ed a curarne l'attuazione (art. 14 l. n. 225/1992).

A seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 112/1998 (attuativo della legge Bassanini-uno) e dal d.l. n. 343/2001 al testo della l. n. 225/1992, la distribuzione delle funzioni di previsione e prevenzione subì significativi mutamenti.

La funzione di indirizzo venne attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri, che, avvalendosi anche del Dipartimento della Protezione civile, adottava gli atti di indirizzo nazionali d'intesa con le regioni e gli enti locali (art. 107, c. 1, lett. f d.lgs. n. 112/1998 e art. 5, c. 2 e 4-ter d.l. n. 343/2001). La funzione di indirizzo era svolta in via autonoma anche dalle regioni, le quali erano chiamate a predisporre atti di indirizzo per la redazione dei piani provinciali di emergenza (art. 108, c. 1, lett. a, n. 3 d.lgs. n. 112/1998).

I compiti di programmazione erano affidati alle regioni (art. 108, c. 1, lett. a, n. 1 d.lgs. n. 112/1998), che individuavano gli scenari di rischio e le modalità operative sulla cui base dovevano essere redatti i piani provinciali e comunali.

Quanto alla pianificazione, questa era ripartita tra lo Stato, le autorità prefettizie, che continuavano ad essere gli unici titolari della funzione di pianificazione a livello provinciale (art. 14 l. n. 225/1992) ed i comuni o unioni di comuni, i quali, a seguito delle innovazioni introdotte dalle riforme Bassanini, avevano acquisito nuovi compiti in ordine alla predisposizione dei piani comunali ed intercomunali. Non erano, invece, riconosciute autonome funzioni di pianificazione alle regioni.

Le modifiche introdotte dalla riforma del 1998 costituiscono un vero e proprio spartiacque nel processo di decentramento in materia di protezione civile, come emerge anche dalla pronuncia della Corte di Cassazione relativa alla frana di Quindici del 1998¹¹⁸. Secondo la Corte, infatti, gli artt. 12 e 13 l. n. 225/1992, relativi alle competenze delle regioni e delle province, non sono immediatamente operativi, ma

¹¹⁸ Cass., sez. IV, 8 ottobre 2011, n. 46818. V. sul punto I. PISA, *Protezione civile e responsabilità penale*, cit., pp. 13 ss.

necessitano, al contrario, di una normativa di attuazione. Conseguentemente, l'attribuzione alle regioni ed alle province di specifici obblighi in materia di previsione e prevenzione sarebbe avvenuta soltanto con il d.lgs. n. 112/1998, entrato in vigore il 6 maggio 1998 e quindi successivo ai fatti oggetto del procedimento. Pertanto, i giudici di legittimità escludono che, sulla base della legislazione all'epoca vigente, potesse ravvisarsi in capo agli enti territoriali presso i quali gli imputati svolgevano la propria attività lavorativa (regione e provincia) un potere di concreto intervento in materia di protezione civile.

Con il nuovo Codice di protezione civile (d.lgs. n. 1/2018) il modello "a cascata" ha raggiunto la sua massima articolazione, in quanto le funzioni di indirizzo, programmazione e pianificazione sono distribuite, in modo capillare, tra tutti i livelli territoriali.

Nel dettaglio, le funzioni di indirizzo sono esercitate, a livello nazionale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, il quale si avvale, a tal fine, del Dipartimento della Protezione civile (art. 5, c. 2; art. 8, c. 1, lett. a e f, e c. 2). Ulteriori atti di indirizzo sono poi adottati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, che dettano i criteri per la predisposizione e revisione periodica dei piani provinciali e comunali (art. 11, c. 1, lett. b).

I compiti di programmazione sono ripartiti secondo un criterio analogo: a livello centrale, il Dipartimento della Protezione civile elabora i programmi nazionali di soccorso, contenenti il modello di intervento per l'organizzazione della risposta operativa in caso di eventi calamitosi di rilievo nazionale (art. 8, c. 1, lett. d). Le medesime funzioni di programmazione sono riconosciute anche alle Regioni ed alle Province autonome nell'ambito dei rispettivi territori (art. 11, c. 1, lett. o, n. 1).

È con la pianificazione che l'attività di previsione e prevenzione raggiunge la sua massima articolazione tra i diversi livelli territoriali.

Così come per i programmi nazionali, il Dipartimento è altresì competente per la redazione ed il coordinamento dell'attuazione dei piani nazionali, riferiti a specifici scenari di rischio di rilevanza nazionale (art. 8, c. 1, lett. d).

Al di sotto del livello nazionale, ossia a livello regionale, provinciale e comunale, l'attività di pianificazione è svolta non soltanto in conformità agli indirizzi ed ai programmi dettati dall'autorità di governo collocata al livello territoriale

superiore, ma anche nel rispetto delle modalità organizzative e di svolgimento dell'attività di pianificazione previste dalle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, adottate ai sensi dell'art. 15 d.lgs. n. 1/2018, «al fine di garantire un quadro coordinato in tutto il territorio nazionale e l'integrazione tra i sistemi di protezione civile dei diversi territori, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 18, c. 4).

Conseguentemente, i piani regionali di protezione civile sono elaborati dalle Regioni e dalle Province autonome nel rispetto di tali direttive, nonché degli indirizzi e dei programmi nazionali. Similmente, le Province, in qualità di enti di area vasta di cui alla l. n. 56/2014, adottano, in raccordo con le prefetture, i piani provinciali in attuazione delle attività di previsione e prevenzione stabilite nella programmazione regionale e sulla base degli indirizzi regionali (art. 11, c. 1, lett. o, n. 1 e 2). Quest'ultima previsione segna il consolidamento del sistema decentrato di protezione civile, in quanto viene definitivamente superata la previsione, contenuta nel testo originario della l. n. 225/1992 e rimasta immutata anche a seguito delle riforme Bassanini, secondo cui la pianificazione di protezione civile a livello provinciale era di competenza esclusiva del prefetto, lasciando in tal modo permanere una componente caratteristica del tradizionale sistema piramidale ed accentrato nel nuovo modello diffuso e reticolare.

Infine, con riferimento ai rischi insistenti entro i rispettivi ambiti territoriali, i Comuni provvedono alla predisposizione dei piani comunali o di ambito, anche nelle forme associative e di cooperazione previste, sulla base degli indirizzi e della programmazione nazionali e regionali (art. 12, c. 2, lett. e).

1.3.1.2. LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI GESTIONE DELL'EMERGENZA: IL MODELLO “A GEOMETRIA VARIABILE” E “SEQUENZIALE IN SENSO ASCENDENTE”

Diversamente dalle attività di previsione e prevenzione, che, come detto poc'anzi, sono articolate tra i plurimi livelli territoriali della Protezione civile secondo un sistema “a cascata”, la ripartizione delle attività di gestione e superamento dell'emergenza segue un modello che è stato per la prima volta introdotto dalla l. n. 225/1992 e che è stato definito, con un'espressione particolarmente efficace, come

«sequenziale in senso ascendente» e «a geometria variabile»¹¹⁹.

Le due locuzioni non costituiscono un'endiadi, ma indicano due distinte caratteristiche dell'attuale sistema organizzativo del Servizio nazionale.

La connotazione “*sequenziale in senso ascendente*” è una diretta espressione del principio di *sussidiarietà*, che, nella sua declinazione verticale, impone l'allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo più vicino ai soggetti che ne saranno destinatari, ossia ai Comuni, salvo che questi ultimi non siano in grado di garantire il soddisfacimento dell'interesse pubblico secondo il criterio dell'adeguatezza. In tal caso, i compiti amministrativi devono essere trasferiti agli enti territoriali di livello più elevato, tenendo conto delle caratteristiche e della disponibilità di mezzi di ciascuno di essi, in conformità con il principio di differenziazione. Similmente, nell'ambito del Servizio nazionale della Protezione civile, la competenza per la gestione dell'emergenza sarà attribuita al livello territoriale superiore soltanto qualora gli interventi attuabili da singoli enti o amministrazioni competenti in via ordinaria non risultino sufficienti, ma siano necessarie misure di carattere straordinario o realizzabili soltanto da parte di più enti o amministrazioni, secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà verticale.

La formula “*a geometria variabile*” si riferisce, invece, alla particolare natura del *criterio* utilizzato dal legislatore per ripartire le competenze in materia di protezione civile (comprensive delle attività di previsione, prevenzione e gestione dell'emergenza) tra i livelli territoriali in cui il Servizio nazionale si articola, ossia comunale, provinciale (o delle città metropolitane), regionale e statale. Si tratta, in altre parole, del parametro in base al quale deve essere valutata l'adeguatezza dei *mezzi* a disposizione del livello territoriale inferiore (a partire dal comune), affinché, in caso di esito negativo di tale verifica, la competenza possa essere attribuita al livello immediatamente superiore, in conformità con il predetto sistema “sequenziale in senso ascendente”.

Questo parametro è individuato dal legislatore nelle tre categorie di eventi emergenziali di protezione civile alle quali è possibile ricondurre l'evento calamitoso, che può essere qualificato come “ordinario”, “intermedio” o “straordinario” in base all'entità dei mezzi occorrenti per fronteggiarlo, la quale, a sua volta, discende dalla

¹¹⁹ F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile*, cit., pp. 60 e 97.

gravità dell'evento (artt. 2 l. n. 225/1992 e 7 d.lgs. n. 1/2018). Determinando la gravità dell'evento e, quindi, gli strumenti necessari alla gestione ed al superamento dell'emergenza, è possibile individuare il livello territoriale del Servizio nazionale della protezione civile che è in possesso di tali mezzi e che, conseguentemente, è competente a gestire l'emergenza. È opportuno precisare che la denominazione delle tre tipologie di evento come “semplice”, “complesso” e “straordinario” non compare nel testo della l. n. 225/1992, né del più recente Codice di protezione civile, ma è da tempo utilizzata dalla dottrina amministrativistica e penalistica. Per tale ragione, si ritiene opportuno utilizzarla anche nel presente scritto, per finalità di sintesi e di chiarezza espositiva.

Ciò che rende il sistema “*a geometria variabile*” è la mutevolezza del parametro, ossia dell'evento da fronteggiare, in quanto la sua entità dipende da due variabili.

La prima è data dall'esito della valutazione in ordine alla gravità dell'evento e dei mezzi necessari per fronteggiarlo: si tratta, infatti, di una stima che non si fonda su criteri univoci e predeterminati e che, in aggiunta, è effettuata dalla stessa autorità di governo cui dovrebbe essere riconosciuta la competenza a gestire l'emergenza. Una autovalutazione, dunque, altamente *discrezionale*, che comporta il rischio di apprezzamenti divergenti tra le autorità coinvolte ai vari livelli territoriali del sistema di protezione civile¹²⁰.

La seconda variabile è di carattere *temporale*: poiché l'estensione territoriale e la gravità dell'evento calamitoso spesso variano nel tempo, è possibile stabilirne con precisione l'entità e, di conseguenza, i mezzi necessari a fronteggiarlo soltanto quando l'evento si è ormai esaurito. In tal modo, si impone all'autorità di governo, chiamata ad autovalutare la sussistenza della propria competenza per la gestione dell'emergenza, di svolgere un giudizio prognostico circa l'entità che l'evento assumerà con il passare del tempo¹²¹.

Com'è stato opportunamente osservato in dottrina, è stato pagato «un tributo

¹²⁰ V. le riflessioni svolte in proposito da A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali? La problematica posizione di garanzia posta a carico dei titolari di funzioni di protezione civile*, in www.lalegislazionepenale.eu, 6 novembre 2015, p. 5.

¹²¹ V. C. MEOLI, *La protezione civile*, in *Trattato di diritto amministrativo*, cit., p. 1627; F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile*, cit., p. 97; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza fra autorità e garanzie*, cit., p. 175.

probabilmente troppo alto alla direttiva di fondo del decentramento amministrativo»¹²²: il sistema “a geometria variabile”, infatti, complica notevolmente l’individuazione del livello territoriale competente a gestire l’emergenza, compromettendo tanto la rapidità e l’efficienza degli interventi, quanto la corretta determinazione della responsabilità penale dei singoli in sede processuale.

Anche la ripartizione delle competenze per la gestione dell’emergenza, così come il sistema “a cascata” di previsione e prevenzione, è stato oggetto di alcune modifiche nell’arco temporale compreso tra la riforma del 1992 e l’approvazione del nuovo Codice di protezione civile, sebbene sia stato mantenuto il criterio di fondo della tripartizione in eventi “ordinari”, “intermedi” e “straordinari” e l’approccio “sequenziale in senso ascendente”.

Nell’introdurre per la prima volta l’innovativo sistema di ripartizione delle competenze “a geometria variabile”, la l. n. 225/1992 prevedeva che la direzione dei servizi di emergenza dovesse essere assunta dal sindaco, laddove l’evento fosse limitato ai confini comunali e presentasse le caratteristiche di cui all’art. 2, c. 1, lett. a) l. n. 225/1992, ossia fosse fronteggiabile «mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria» (evento “semplice”).

Soltanto qualora l’evento avesse assunto i caratteri di cui alle lett. b) e c) della medesima disposizione, ossia avesse richiesto l’intervento coordinato di più amministrazioni competenti in via ordinaria (lett. b, evento “complesso” o “intermedio”) o mezzi straordinari (lett. c, evento “straordinario”) o, comunque, non potesse essere fronteggiato con i mezzi a disposizione del comune (art. 15, c. 4 l. n. 225/1992), il coordinamento dei soccorsi avrebbe dovuto essere attribuito al prefetto (artt. 14, c. 2 e 15, c. 4 l. n. 225/1992)¹²³.

Rispetto agli eventi di massima gravità (“straordinari”), descritti alla lettera c) dell’art. 2, c. 1 l. n. 225/1992, era anche previsto l’intervento dell’amministrazione nazionale a livello centrale: ai sensi dell’art. 5 l. n. 225/1992, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio (o del Ministro con portafoglio o Sottosegretario di Stato da lui delegato), era chiamato a deliberare lo stato d’emergenza, fissandone la durata e l’estensione territoriale. La dichiarazione dello

¹²² C. MEOLI, *La protezione civile*, in *Trattato di diritto amministrativo*, cit., p. 1630.

¹²³ V. V. PEPE, *Il diritto alla protezione civile*, cit., p. 33.

stato di emergenza consentiva di provvedere all'attuazione degli interventi necessari anche a mezzo di ordinanze contingibili e urgenti, in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei soli principi generali dell'ordinamento (art. 5, c. 2 l. n. 225/1992).

In occasione dell'emanazione del nuovo Codice della Protezione civile (d.lgs. n. 1/2018), il legislatore ha apportato alcune modifiche alla classificazione degli eventi emergenziali.

Analogamente a quanto già prevedeva la l. n. 225/1992, la prima tipologia di eventi è individuata dalla lettera a) dell'art. 7 d.lgs. n. 1/2018 nelle «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».

La lettera b) ricomprende, invece, quegli eventi calamitosi (di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo) che, «per la loro natura o estensione», non soltanto richiedono «l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni» (indicati anche dall'art. 2, lett. b) l. n. 225/1992), ma debbono anche essere «fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa». A ben guardare, gli eventi “intermedi” di cui al vigente art. 7, c. 1, lett. b) devono presentare tanto le caratteristiche degli eventi di cui all'art. 2, c. 1, lett. b) l. n. 225/1992 (eventi “intermedi” nella normativa previgente), quanto quelle di cui alla lett. c) della medesima disposizione (eventi “straordinari” secondo la disciplina previgente).

Di conseguenza, il novero degli eventi “straordinari” di cui all'art. 7, c. 1, lett. c) d.lgs. n. 1/2018 risulta essere più circoscritto rispetto alla corrispondente classe di eventi descritta dalla legge del 1992, in quanto ricomprende soltanto le «emergenze di rilievo nazionale» connesse con eventi calamitosi (di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo) che «in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24», ossia a seguito della deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale da parte del Consiglio dei ministri.

In applicazione del principio di sussidiarietà, la gestione degli eventi emergenziali di cui all'art. 7 (ossia tanto di quelli ordinari di cui alla lett. a, quanto di quelli intermedi e straordinari di cui alle lett. b e c) è affidata al Comune, che provvede «all'attivazione ed alla direzione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare le emergenze» (art. 12, c. 2, lett. f). Del coordinamento delle attività di assistenza alla popolazione è responsabile il sindaco, il quale, in occasione degli eventi descritti dalle lett. b) e c) dell'art. 7 (intermedi e straordinari) deve assicurare «il costante aggiornamento del flusso di informazioni con il prefetto e il presidente della Giunta Regionale» (art. 12, c. 5, lett. c).

Il sindaco è, inoltre, tenuto a richiedere l'intervento di strutture operative regionali alla Regione e nazionali al prefetto, qualora l'evento non possa essere fronteggiato con i mezzi a disposizione del comune (art. 12, c. 6). Più nel dettaglio, qualora la calamità possa essere fronteggiata esclusivamente dalle amministrazioni competenti del Comune (ossia dalla singola amministrazione competente in via ordinaria), rientrando nella classe di eventi di cui alla lett. a), le attività di gestione dell'emergenza sono svolte dal Comune in via esclusiva. Laddove, invece, si verifici un evento calamitoso della tipologia descritta dalla lett. b) dell'art. 7 (richiedente l'intervento coordinato di più amministrazioni e il ricorso a mezzi e poteri straordinari), concorrono alla gestione dell'emergenza non soltanto le strutture di protezione civile comunali (art. 12, c. 2, lett. f), che effettuano gli interventi di primo soccorso alle popolazioni colpite, ma anche quelle regionali (art. 12, c. 2, lett. g) e nazionali, quest'ultime sotto la direzione del prefetto.

Infine, l'autorità prefettizia, nell'ambito della propria competenza territoriale, assume la direzione di tutti i servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, curando l'attuazione del piano provinciale di protezione civile e coordinando tali servizi con gli interventi dei singoli comuni interessati. In qualità di organo periferico dell'amministrazione statale, il prefetto svolge le medesime funzioni di direzione degli interventi e coordinamento con le misure adottate dai comuni nel perimetro territoriale anche in caso di emergenze di rilievo nazionale *ex art. 7, c. 1, lett. c)*.

1.3.2. IL PRINCIPIO DI SEPARAZIONE TRA POLITICA ED AMMINISTRAZIONE: LE “AUTORITÀ” E GLI “OPERATORI” DI PROTEZIONE CIVILE

Il secondo aspetto della posizione di garanzia plurisoggettiva della protezione civile, esaminata in un’ottica *statica*, ha ad oggetto il rapporto intercorrente, all’interno della singola amministrazione facente parte del Servizio nazionale, tra “autorità” ed “operatori” di protezione civile, ossia tra organi di indirizzo politico ed organi di gestione amministrativa.

Occorre preliminarmente precisare che la disciplina legislativa in materia di protezione civile (tanto la previgente l. n. 225/1992, quanto il nuovo Codice di cui al d.lgs. n. 1/2018) qualifica come titolari delle funzioni di protezione civile esclusivamente gli organi *politici*, denominati “*autorità*” di protezione civile. In particolare, mentre la previgente l. n. 225/1992 attribuiva questa qualifica esclusivamente al sindaco (anche per il fatto che il decentramento delle funzioni di protezione civile non era stato ancora completato), il ruolo delle autorità di protezione civile si accentua nel testo del nuovo Codice (d.lgs. n. 1/2018), che, come abbiamo già avuto modo di vedere in precedenza, distingue l’autorità nazionale di protezione civile, ossia il Presidente del Consiglio dei ministri (art. 3), da quelle territoriali (art. 6), rappresentate dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome, nonché dai sindaci e dai sindaci metropolitani¹²⁴.

Al contrario, non si fa alcuna menzione degli organi di *gestione* che esercitano in concreto le funzioni amministrative in materia di protezione civile sulla base degli indirizzi delle predette autorità, e che è possibile qualificare, alla luce dei loro compiti gestionali, come “*operatori*” di protezione civile.

Pertanto, si potrebbe essere indotti a ritenere, se si guarda esclusivamente alla disciplina in materia di protezione civile, che non possa essere riconosciuto alcun obbligo impeditivo dell’evento in capo ai soggetti che svolgono compiti di gestione amministrativa.

Tuttavia, non si può negare che l’operato di questi soggetti e, in particolare, dei dirigenti posti a capo degli organi di gestione, sia suscettibile di incidere notevolmente sull’impedimento dell’evento calamitoso (*rectius*, sulla riduzione delle sue conseguenze lesive), in quanto è a loro che sono demandate le valutazioni di carattere

¹²⁴ V. *supra*, Capitolo I, par. 1.1.

tecnico finalizzate alla corretta previsione e prevenzione dei rischi e gestione dell'emergenza.

È proprio sulla base di questo rilievo che la giurisprudenza, a fronte della mancanza di una previsione espressa nella disciplina in materia di protezione civile, ha fondato l'obbligo di garanzia dei dirigenti sulla loro qualifica formale, o sulla partecipazione a particolari organismi di protezione civile ("qualità"), o, ancora, sulla fonte, di carattere funzionale, dell'assunzione volontaria della posizione di garanzia¹²⁵. In realtà, come si è già avuto modo di rilevare, con riguardo agli enti locali sembra possibile rinvenire la fonte (formale) dell'obbligo impeditivo degli organi di gestione amministrativa nella legislazione extra-penale in materia (costituita, ad oggi, dal d.lgs. n. 267/2000, T.U.E.L), che disciplina nel dettaglio le funzioni e la responsabilità della dirigenza amministrativa (art. 107 T.U.E.L.), nonché nei regolamenti dei singoli enti locali.

Mettendo da parte la specifica questione della fonte dell'obbligo impeditivo, già affrontata in precedenza e qui richiamata per ragioni di chiarezza espositiva, in questa sede è necessario affrontare il problema del rapporto tra le posizioni di garanzia delle autorità e degli operatori di protezione, al fine di delimitare i contorni delle rispettive sfere di responsabilità penale per l'omesso impedimento dell'evento lesivo e comprendere: quanto agli organi politici, in presenza di quali presupposti possano ritenersi responsabili per l'omesso impedimento dell'evento, tenuto conto del fatto che l'adempimento di tale obbligo presuppone l'esercizio (o è mediato dall'esercizio) di funzioni di gestione che sono demandate ad altri soggetti; quanto agli organi di gestione (in particolare, i dirigenti), se possano essere effettivamente ritenuti titolari di un obbligo di garanzia rispetto agli eventi di protezione civile.

1.3.2.1. PREMESSE: IL PRINCIPIO DI SEPARAZIONE E IL RAPPORTO "CIRCOLARE" TRA ORGANI POLITICI E DI GESTIONE

Prima di procedere all'esame delle varie declinazioni che, nella prospettiva penalistica, il rapporto tra autorità ed operatori di protezione civile può assumere con riferimento all'impedimento delle conseguenze lesive dell'evento calamitoso, occorre

¹²⁵ V. *supra*, Capitolo I, par. 1.2.4.

svolgere alcune considerazioni preliminari sulle caratteristiche di questo rapporto sul piano della disciplina amministrativa, alla luce del principio di *separazione* tra politica ed amministrazione e, al contempo, del carattere “*circolare*” della relazione che intercorre tra i due organi.

L’attuale sistema organizzativo, improntato sul principio di separazione fra politica ed amministrazione, è il frutto di una lunga evoluzione legislativa, che, a partire dall’adozione della l. n. 142/1990 sull’ordinamento delle autonomie locali, ha determinato un mutamento radicale dell’assetto organizzativo delle amministrazioni, tanto statali, quanto locali.

Prima della riforma del 1990, infatti, prevaleva il modello tradizionale di tipo *piramidale e gerarchico*, che si caratterizzava per il fatto che l’organo politico (posto al vertice) e gli organi di gestione svolgevano le medesime funzioni, senza che vi fosse alcuna netta distinzione tra i compiti di indirizzo politico e quelli di gestione amministrativa. A causa di questa comunanza di competenze, la relazione tra gli organi elettivi ed i dirigenti era configurata in termini di gerarchia, con la possibilità, per i primi, di impartire ordini puntuali ai secondi e di esercitare un potere generalizzato di avocazione o sostituzione¹²⁶.

Al contrario, la l. n. 142/1990 sancì per la prima volta il principio di *separazione* tra politica ed amministrazione, attribuendo i poteri di indirizzo e controllo agli organi elettivi e la gestione amministrativa ai dirigenti (art. 51, c. 2)¹²⁷. A questi ultimi erano riservati, più nello specifico, tutti i compiti non espressamente riservati agli organi di governo dell’ente, compresi quelli concernenti l’adozione di atti impegnativi per l’amministrazione verso l’esterno. La differenziazione delle competenze proprie degli organi politici e di gestione comportò il conseguente abbandono del modello organizzativo gerarchico per il nuovo assetto della *direzione*. Nel suo ambito, l’organo politico sovraordinato non può più impartire ordini specifici,

¹²⁶ V. sul punto, nella manualistica, R. GAROFOLI-G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale*, cit., pp. 94 ss. V. altresì L. PACIFICI, *Riflessi penalistici del principio di separazione tra politica e amministrazione*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 9 ss.

¹²⁷ Per un approfondimento sul principio di separazione tra politica ed amministrazione, v. F. MERUSI, *I rapporti tra governo e amministrazione*, in *L’amministrazione e la Costituzione*, a cura di S. Cassese-A.G. Arabia, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 25 ss.; R. LEONARDI, *Il principio della separazione della politica dall’amministrazione: alla ricerca tra realtà e utopia*, Nota a T.a.r. Trieste, 25 marzo 2002, n. 141, in *Foro amm. – T.a.r. (ii)*, fasc. 4, 2002, pp. 1223 ss.; S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 1, 2012, pp. 39 ss.

ma soltanto direttive che indichino obiettivi e criteri di massima, mentre i poteri di avocazione e sostituzione possono essere esercitati soltanto nelle ipotesi tassativamente previste dalla legge.

Il principio di separazione tra politica ed amministrazione è stato confermato nei successivi interventi normativi relativi all'organizzazione delle amministrazioni statali e degli enti locali¹²⁸ e nella disciplina attualmente vigente. Quest'ultima è rappresentata dal d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), che trova applicazione esclusivamente con riguardo agli enti locali di cui all'art. 2 del medesimo T.U.¹²⁹, e dal d.lgs. n. 165/2001 (T.U. sul pubblico impiego), che contiene la disciplina generale in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e delle altre amministrazioni indicate dall'art. 1, c. 2 d.lgs. n. 165/2001.

L'apparente linearità del principio di separazione, ad oggi sancito dagli artt. 107 T.U.E.L. e 14, 16 e 17 d.lgs. n. 165/2001, è smentita dalla presenza, nella disciplina legislativa, sia di eccezioni a tale regola, sia di previsioni che ne mitigano gli effetti.

Quanto alle eccezioni, vengono in considerazione, con particolare riguardo alla materia della protezione civile, due disposizioni¹³⁰.

In primo luogo, l'art. 53, c. 23 l. n. 388/2000 (legge finanziaria 2001), così come modificato dalla l. n. 448/2001 (legge finanziaria 2002), prevede che sia possibile, nell'ambito di comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, attribuire ai componenti della Giunta comunale la responsabilità degli uffici ed il potere di adottare atti di natura tecnico-gestionale: in tal modo, gli assessori, che in base al principio di separazione fra politica ed amministrazione dovrebbero svolgere esclusivamente funzioni di indirizzo politico, sarebbero chiamati a svolgere anche compiti di gestione. La disciplina risultante dalla riforma del 2001, peraltro, è meno stringente di quella previgente, che imponeva un limite di popolazione pari tremila abitanti e il requisito aggiuntivo della mancanza non emendabili di figure professionali idonee tra i dipendenti.

¹²⁸ Si fa riferimento ai seguenti interventi normativi: d.lgs. n. 29/1993, l. n. 81/1993, l. n. 127/1997, d.lgs. n. 80/1998.

¹²⁹ Art. 2, c. 1 d.lgs. n. 267/2000 ("Ambito di applicazione"): «Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni».

¹³⁰ V. sul punto L. PACIFICI, *Riflessi penalistici del principio di separazione tra politica e amministrazione*, cit., p. 163.

La seconda eccezione è disciplinata dall'art. 54 T.U.E.L., relativo alle attribuzioni del sindaco non come capo dell'amministrazione comunale (su cui v. art. 50), bensì quale ufficiale di governo, cioè organo dello Stato preposto all'esercizio di funzioni di interesse statale.

In particolare, il comma 4 disciplina l'adozione, da parte del sindaco-ufficiale di Governo, di provvedimenti contingibili e urgenti, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

L'esercizio da parte del sindaco di questo potere, che risulta centrale nell'ambito dello svolgimento delle funzioni di protezione civile a livello comunale, costituisce una deviazione rispetto al sistema binario che caratterizza l'organizzazione della pubblica amministrazione, in quanto in questo caso le funzioni statali (periferiche) e comunali non sono esercitate, nello stesso territorio comunale, da due diversi organi (sistema binario), ma si concentrano nel medesimo organo¹³¹.

Si potrebbe anche ritenere, ad una prima analisi, che la disposizione anzidetta deroghi anche al principio di separazione tra politica ed amministrazione, in quanto si attribuiscono all'organo elettivo del Comune funzioni di gestione amministrativa. Il fatto che le ordinanze contingibili e urgenti (*ex art. 54, c. 3 T.U.E.L.*) costituiscano atti di gestione, e non di indirizzo politico, è confermato dall'art. 107, c. 5 T.U.E.L., il quale dispone che la competenza ad adottare atti di gestione e atti o provvedimenti amministrativi spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto «dall'articolo 50, comma 3 e dall'articolo 54».

Tuttavia, come è stato opportunamente osservato, l'adozione di ordinanze da parte del sindaco non costituisce tanto un'eccezione alla regola della separazione tra politica ed amministrazione, ma una conferma di tale regola, in quanto, quando è chiamato ad adottare un provvedimento nelle vesti di ufficiale di Governo, il sindaco opera non quale organo politico dell'ente locale, ma come organo di gestione amministrativa dello Stato¹³².

Quanto alle previsioni che non derogano al principio di separazione, ma ne ridimensionano la portata, vengono in considerazione, in primo luogo, quelle disposizioni che prevedono, in capo agli organi politici, il potere di nomina e revoca

¹³¹ V. F. STADERINI-P. CARETTI-P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 2019, pp. 202 ss.

¹³² L. PACIFICI, *Riflessi penalistici del principio di separazione tra politica e amministrazione*, cit., p. 163.

dei dirigenti pubblici: si fa riferimento, nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali, agli artt. 109 e 50, c. 10 T.U.E.L., che disciplinano la nomina e la revoca dei dirigenti pubblici da parte del sindaco e del presidente della Provincia.

In secondo luogo, pur escludendo che (salvi i casi eccezionali in precedenza esaminati) gli organi politici possano svolgere compiti di gestione amministrativa, alcune disposizioni assegnano agli stessi compiti di controllo sull'operato della dirigenza: si fa riferimento, in particolare, all'art. 50 T.U.EL., che definisce il sindaco e il presidente della Provincia come «gli organi responsabili dell'amministrazione» e che «sovrintendono al funzionamento degli uffici e all'esecuzione degli atti», all'art. 42 T.U.E.L., che qualifica il Consiglio comunale come «l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo».

A rendere ancor meno netta la distinzione tra funzioni di indirizzo politico ed amministrative è la dinamica del rapporto che intercorre tra i due organi: questa relazione è spesso rappresentata come unidirezionale, in quanto si tiene conto esclusivamente della sua fase, per così dire, “discendente”, nella quale l'organo politico assume atti di indirizzo che sono destinati ad essere recepiti dagli organi di gestione. Ciò dipende anche dal fatto che, pur avendo nel tempo perso la sua connotazione prettamente piramidale, nella pubblica amministrazione la componente gerarchica è certamente più intensa rispetto alle organizzazioni private: pertanto, si è indotti a esaminarne le dinamiche in una prospettiva discendente, che va dall'apice alla base della struttura organizzativa.

In realtà, le interazioni tra i due organi seguono un percorso *circolare* o *bidirezionale*: l'organo politico adotta gli atti di indirizzo che saranno recepiti dagli organi di gestione nel concreto esercizio della funzione amministrativa; al contempo, le valutazioni di carattere tecnico operate da questi organi sono assunte dagli organi politici come base per l'adozione di futuri atti di indirizzo o di provvedimenti che sono espressione dell'attività di gestione amministrativa (nei casi in cui l'organo politico sia eccezionalmente chiamato a svolgere tali funzioni).

1.3.2.2. LE DIVERSE IPOTESI PROSPETTABILI

Alla luce dei rilievi svolti, risulta evidente come nel nostro ordinamento quello della separazione tra politica ed amministrazione sia un principio tutt'altro che assoluto: l'assetto organizzativo della pubblica amministrazione, al contrario, è ricco di zone grigie, che rendono particolarmente insidioso il riparto delle responsabilità penali tra i due organi.

A tal fine, sembra necessario distinguere due diverse ipotesi applicative, che rappresentano le possibili declinazioni del rapporto tra organi di indirizzo politico e di gestione all'interno della singola amministrazione componente del Servizio nazionale della protezione civile.

In primo luogo, viene in considerazione l'ipotesi in cui l'omesso impedimento dell'evento (*rectius*, l'omessa riduzione delle conseguenze lesive dell'evento calamitoso) discenda dalla mancata o insufficiente adozione di misure che rientrano nella competenza dell'organo di indirizzo politico.

In secondo luogo, è possibile che l'omesso impedimento dell'evento sia da ricondurre alla mancata o insufficiente predisposizione di misure di protezione civile da parte dell'organo di gestione competente ad adottarle, la cui attività, tuttavia, è sottoposta al controllo dell'organo di indirizzo politico.

Rispetto a questa seconda ipotesi, peraltro, sarebbe necessario verificare se e a quali condizioni il conferimento di un incarico dirigenziale dall'organo politico al titolare dell'organo di gestione possa configurare, in un'ottica penalistica, una delega di funzioni, con tutto quanto ne consegue sul piano della responsabilità penale di entrambi soggetti. Questo specifico profilo, pur attenendo al rapporto tra politica ed amministrazione, si colloca più propriamente nell'ambito dell'analisi dei fenomeni di trasferimento degli obblighi di garanzia all'interno della Protezione civile: pertanto, essa sarà oggetto di separato esame nel Capitolo II.

Passando quindi ad esaminare la prima dinamica del rapporto tra organo elettivo e di gestione, essa ricomprende, come detto poc'anzi, tutti i casi in cui non siano adottate le misure di protezione civile che la legge demanda al soggetto titolare dell'organo di indirizzo politico o i provvedimenti richiesti siano emanati, ma risultino inadeguati ai fini dell'impedimento dell'evento. In entrambi i casi, viene in considerazione un'omissione potenzialmente suscettibile di fondare la responsabilità

penale ai sensi dell'art. 40, c. 2 c.p. dell'organo politico, il cui obbligo di garanzia è oggetto di espressa previsione da parte della legge.

Si fa riferimento, in particolare, a quelle misure di protezione civile che siano disposte dal sindaco con ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 54, c. 4 T.U.E.L.

In questo caso non sembra che possa venire in rilievo, quantomeno sul piano formale, il principio di separazione tra politica ed amministrazione, in quanto, come detto in precedenza, questi provvedimenti sono adottati dal sindaco non in qualità di organo politico del Comune, ma nell'esercizio di funzioni di gestione statali, nella veste di ufficiale del Governo¹³³. Pertanto, laddove la mancata adozione dell'ordinanza di protezione civile o l'emanazione di un'ordinanza che disponga misure insufficienti sia ritenuta causa dell'evento (ossia dell'aggravamento delle conseguenze lesive dell'evento calamitoso), la responsabilità penale del sindaco dovrà ritenersi sussistente.

Si deve tuttavia rilevare che, sebbene la predisposizione di misure di protezione civile mediante ordinanza rientri nella sfera di competenza amministrativa del sindaco, la valutazione relativa all'*an* dell'ordinanza (l'opportunità della sua emanazione), al *quid* (il suo contenuto) ed al *quando* (il momento dell'adozione) è operata dal garante sulla base delle ulteriori valutazioni espresse dagli organi di gestione che, all'interno dell'amministrazione comunale, sono in possesso delle necessarie competenze tecniche (di cui il sindaco, al contrario, è sprovvisto).

Pertanto, nell'accertamento della rilevanza causale dell'omissione del sindaco rispetto alla verifica dell'evento, non sembra che ci si possa limitare al piano *formale* del rapporto tra sindaco ed organi di gestione tecnico-amministrativa, espresso dal principio di separazione tra politica ed amministrazione. In altre parole, non è sufficiente determinare, sulla base della disciplina legislativa, quale sia il soggetto competente a disporre le misure di gestione dell'emergenza, per imputargli il mancato impedimento dell'evento.

Occorre anche considerare il piano *sostanziale* della relazione tra questi organi, che, come detto in precedenza, segue un andamento circolare: poiché il provvedimento del sindaco si colloca a valle di una pluralità di valutazioni tecniche e decisioni

¹³³ V. F. STADERINI-P. CARETTI-P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, cit., p. 202.

organizzative elaborate dagli organi di gestione, vi è il concreto rischio che eventuali valutazioni tecniche errate o difetti organizzativi si riverberino sulla decisione finale, che costituisce il fattore causale più prossimo all'evento. Con la conseguenza che la responsabilità penale, seppure dovuta a carenze organizzative o conoscitive degli organi tecnici, si polarizza sul soggetto formalmente competente a predisporre le misure di protezione civile.

Se quindi, sia pure con alcune riserve, è possibile ritenere sussistente la responsabilità per omesso impedimento dell'evento dell'organo politico nell'ipotesi appena esaminata, la seconda ipotesi ricostruttiva risulta, invece, maggiormente complessa.

Nei casi in cui la misura di contenimento degli effetti lesivi dell'evento calamitoso debba essere adottata dall'organo di gestione amministrativa, l'interprete è chiamato a confrontarsi con tre questioni problematiche.

In primo luogo, occorre individuare la fonte dell'obbligo di garanzia dell'organo di gestione. Poiché questo profilo è già stato ampiamente trattato nell'ambito dell'analisi delle fonti dell'obbligo impeditivo dei componenti della Protezione civile¹³⁴, ci si limita, in questa sede, a ricordare che un possibile fondamento di tale obbligo può essere rinvenuto nell'art. 107 T.U.E.L., in base al quale i dirigenti sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa e della gestione, nonché nelle disposizioni del regolamento dell'ente locale che, nell'ambito dell'organizzazione degli uffici, definiscono le specifiche attribuzioni dei dirigenti. È quindi possibile sostenere, sulla base di queste norme, che il dirigente sia titolare di un obbligo di controllo sulla fonte di rischio e, conseguentemente, possa essere ritenuto responsabile per la mancata riduzione degli effetti dannosi dell'evento calamitoso.

In secondo luogo, è necessario domandarsi se il dirigente sia dotato di effettivi poteri impeditivi dell'evento lesivo. Qualora, come detto, si versi nell'ipotesi in cui la predisposizione della misura sia rimessa dalla legge all'organo amministrativo (sussista, cioè, una norma attributiva del potere, in conformità con il principio di legalità amministrativa), e quest'organo sia dotato delle competenze tecniche necessarie a valutare l'*an*, il *quid* ed il *quando* della misura, sembra che la risposta al quesito debba essere affermativa.

¹³⁴ V. *supra*, Capitolo I, parr. 1.2.2 e 1.2.7.

Al contrario, sembra doversi propendere per la soluzione negativa nei casi in cui il dirigente sia stato privato dall'organo politico dell'autonomia di spesa e/o organizzativa, indispensabile per predisporre gli interventi funzionali alla neutralizzazione del rischio¹³⁵. In questa ipotesi, infatti, l'omesso impedimento dell'evento, non essendo addebitabile all'organo di gestione, dovrà essere imputato all'organo politico, la cui condotta è causalmente efficiente rispetto alla produzione dell'evento lesivo¹³⁶.

In terzo luogo, è necessario verificare se la disciplina amministrativa, a discapito della formale enunciazione del principio di separazione tra politica ed amministrazione, imponga all'organo politico un vero e proprio obbligo di vigilanza sull'attività dell'organo di gestione. Laddove si dovesse propendere per la soluzione affermativa, infatti, l'organo elettivo dovrebbe essere ritenuto, al pari di quello di gestione, penalmente responsabile per l'omesso impedimento dell'evento calamitoso, in quanto anche l'omesso controllo sull'operato dei dirigenti (competenti per l'adozione delle misure di protezione civile) dovrebbe ritenersi causa dell'evento.

A parere di chi scrive, al fine di esaminare compiutamente la questione occorre distinguere due ipotesi.

La prima, di carattere eccezionale, ricorre allorquando vi sia una commistione di funzioni di indirizzo politico e di gestione in capo all'organo politico: si fa riferimento all'evenienza, in precedenza esaminata, dell'attribuzione di competenze gestionali agli organi elettivi di enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti. In questo caso, non operando il principio di separazione tra politica ed amministrazione, l'organo politico sarà ammesso a svolgere un controllo maggiormente penetrante sull'attività di quello di gestione. Pertanto, qualora il dirigente non adotti le necessarie misure di contenimento dell'evento calamitoso, l'organo politico potrà essere chiamato, in quanto titolare di un obbligo impeditivo ai sensi della disciplina in materia di protezione civile, a rispondere delle conseguenze lesive che derivino da tale evento.

Laddove, al contrario, le funzioni di indirizzo politico e di gestione siano nettamente distinte, il controllo dell'organo di gestione risulta essere meno incisivo: le

¹³⁵ I. LEONCINI, *Obbligo di attivarsi, obbligo di garanzia e obbligo di sorveglianza*, cit., pp. 70 ss.

¹³⁶ In tal senso v., nella giurisprudenza di legittimità, Cass. pen., sez. III, 21 ottobre 2009, n. 44890.

disposizioni del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali, infatti, descrivono un'attività di vigilanza sull'attività di gestione complessiva, e non un controllo puntuale sui singoli atti adottati dai dirigenti. Inoltre il potere di revoca dell'incarico dirigenziale (art. 109 T.U.E.L.) può essere esercitato dall'organo politico soltanto a fronte del riscontro di gravi illeciti (non soltanto penali, ma anche civili, amministrativi e contabili) o della mancata osservanza degli indirizzi politici: si tratta quindi di un controllo sulla gestione non preventivo, ma successivo¹³⁷. A ritenere altrimenti, il principio di separazione risulterebbe del tutto obliterato, finendosi per reintrodurre l'impostazione gerarchica del tradizionale assetto organizzativo della pubblica amministrazione, che, al contrario, il legislatore intendeva abbandonare.

Poiché l'organo politico può soltanto impartire direttive, fissare l'indirizzo programmatico ed esercitare un controllo complessivo e susseguente rispetto alla regolarità dell'attività amministrativa, appare ben difficile riconoscergli un effettivo potere impeditivo dell'evento.

Peraltro, tanto nell'ipotesi ordinaria della separazione tra funzioni politiche ed amministrative, quanto in quella eccezionale della commistione tra le stesse, altri due ostacoli si frappongono all'affermazione della responsabilità penale dell'organo elettivo. Innanzitutto, la già menzionata mancanza, nel bagaglio conoscitivo (e, talora, anche esperienziale) dell'organo politico delle conoscenze tecnico-scientifiche necessarie a valutare la correttezza dell'operato dell'organo di gestione. In secondo luogo, la possibilità di rilevare un effettivo nesso eziologico tra la condotta omissiva dell'organo politico e l'evento lesivo. Infatti, nei casi in cui l'approntamento delle misure di protezione civile rientra nella competenza dell'organo di gestione, la causa principale dell'aggravamento delle conseguenze lesive dell'evento calamitoso deve individuarsi nella condotta dell'organo di gestione. L'omesso o insufficiente controllo dell'organo politico può quindi, al più, costituire un fattore causale concorrente: l'accertamento di questo nesso causale, tuttavia, risulta tutt'altro che agevole, data la minore prossimità con l'evento lesivo.

Ciò nonostante, la giurisprudenza maggioritaria ha in più occasioni affermato

¹³⁷ V. i rilievi critici svolti da L. PACIFICI, *Riflessi penalistici del principio di separazione tra politica e amministrazione*, cit., p. 153; P. FIMIANI, *I criteri di individuazione dei soggetti responsabili nelle organizzazioni complesse e negli organi collegiali, anche all'interno della pubblica amministrazione*, cit., pp. 2330.

la responsabilità penale dell'organo elettivo per il mancato controllo esercitato sugli organi di gestione, sostenendo che il principio di separazione di cui all'art. 107 T.U.E.L. non esclude in alcun modo il dovere di vigilanza del sindaco e degli assessori sull'attività svolta dai dirigenti che operano nei settori di loro competenza¹³⁸. È interessante notare come questo obbligo di vigilanza venga desunto dalla giurisprudenza non soltanto dalla disciplina legislativa in materia di enti locali, ma anche dal ruolo *apicale* rivestito dal sindaco e dall'assessore nell'amministrazione comunale, che consentirebbe pur sempre a questi soggetti di influenzare in qualche misura l'esito impeditivo. In tal modo, tuttavia, si finisce per rendere di fatto inoperante il principio di separazione tra politica ed amministrazione.

I giudici di legittimità si sono espressi sull'ampiezza dell'obbligo di controllo del sindaco sull'operato dei dirigenti nelle ipotesi in cui la legislazione extracodicistica riconosce all'organo politico un obbligo impeditivo dell'evento lesivo in materia ambientale, in particolar modo in relazione alla gestione di discariche, impianti di depurazione e macelli comunali¹³⁹.

Secondo la Cassazione, attesa la posizione di garanzia del sindaco, il dirigente o il funzionario preposti alla gestione di questi impianti di titolarità dell'ente comunale possono essere ritenuti responsabili in via esclusiva dell'omesso impedimento dell'evento soltanto nell'eventualità in cui l'organo politico abbia, innanzitutto, adottato i necessari atti di indirizzo e fornito all'organo di gestione la necessaria autonomia decisionale e di spesa, mettendolo in condizione di operare positivamente. Inoltre, si ritiene necessario che il sindaco non sia stato nelle condizioni di rendersi conto preventivamente delle inadempienze del delegato (ossia che queste non fossero conoscibili) o, alternativamente, che, laddove ne sia venuto a conoscenza, non abbia assunto «un atteggiamento di *inerzia* e di *colpevole tolleranza*»¹⁴⁰.

Soltanto una parte minoritaria della giurisprudenza riconosce alla delega (o al

¹³⁸ È la soluzione alla quale giunge la Suprema Corte nella già menzionata pronuncia relativa alla frana di Ventotene (Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2018, n. 14550, cit.).

¹³⁹ G. MARCONI, *Rappresentanza politica e responsabilità per omissione impropria. Il paradigma agli enti locali territoriali*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 129 ss.

¹⁴⁰ V., *ex multis*, Cass. pen., sez. III, 21 febbraio 2007, n. 12434, in *Cass. pen.*, 2008, pp. 362 ss.; Cass. pen., sez. III, 9 ottobre 1996, n. 2163, in *Riv. giur. polizia*, 1998, pp. 191 ss.; Cass. pen., sez. III, 29 maggio 1996, n. 9053, in *Cass. pen.*, 1999, pp. 2646 ss.

Con specifico riguardo alla responsabilità penale degli organi politici per la mancata o insufficiente adozione di misure di protezione civile, v. Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2018, n. 14550, cit.

conferimento dell'incarico) a favore del dirigente un'efficacia liberatoria nei confronti del delegante, basandosi su una lettura particolarmente rigorosa del principio di separazione tra attività di governo e di gestione¹⁴¹.

La chiave di lettura proposta dall'orientamento maggioritario solleva perplessità soprattutto quanto all'indeterminatezza del concetto di "inerzia e di colpevole tolleranza", soprattutto se letto alla luce del principio di separazione tra politica ed amministrazione. Fatta eccezione per l'inerzia *tout court*, ossia per la totale assenza di controlli a fronte della conoscenza o della conoscibilità dell'inadempimento del dirigente, non si comprende in cosa si traduca l'atteggiamento di "colpevole tolleranza": se si considera che la revoca dell'incarico dirigenziale può essere disposta soltanto in casi di particolare gravità e tassativamente previsti dall'art. 109 T.U.E.L., e che l'organo politico non può svolgere un controllo tecnico e di merito sui singoli atti adottati dal dirigente, né un controllo sostitutivo, ci si potrebbe domandare se la mera sollecitazione possa essere ritenuta sufficiente ad escludere la responsabilità dell'organo politico.

Si profila, tuttavia, il rischio che quest'ultimo, al fine di evitare di incorrere in responsabilità penale, eserciti un controllo particolarmente penetrante sull'operato dell'organo di gestione, privandolo di quell'autonomia che il principio di separazione tra politica ed amministrazione mira a garantirgli.

Da ultimo, è opportuno rilevare, quanto alla conoscenza o conoscibilità dell'inadempimento del dirigente, che, fatta eccezione per irregolarità o difetti di gestione eclatanti e, quindi, percepibili dallo stesso organo di indirizzo politico, ed eccettuata, altresì, l'ipotesi in cui questi sia informato delle carenze dell'organo di gestione, non sembra possibile presumere che l'organo elettivo sia in possesso delle conoscenze tecniche necessarie a valutare la correttezza dell'operato del dirigente, soprattutto in settori che richiedono particolari competenze professionali.

¹⁴¹ Cass. pen., sez. III, 18 gennaio 2008, in *Cass. pen.*, 2003, pp. 988 ss.; Cass. pen., sez. III, 7 maggio 2002, in *Cass. pen.*, 2004, pp. 232 ss. In queste pronunce, entrambe aventi ad oggetto il reato di deposito incontrollato di rifiuti (art. 51, c. 2 d.lgs. n. 22/1997, ora art. 256, c. 2 d.lgs. n. 152/2006), la Suprema Corte ha affermato che non risponde del reato in oggetto il sindaco che abbia disposto una valida delega di funzioni nei confronti dell'organo di gestione, adottato i necessari atti di indirizzo e posto l'organo amministrativo in condizione di operare positivamente, in quanto allo stesso spetta esclusivamente la definizione delle politiche complessive dell'amministrazione, e non anche l'esercizio di potestà gestionali (fatta eccezione per l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti).

1.4. IL CONTENUTO DELL'OBBLIGO IMPEDITIVO

La plurisoggettività non costituisce l'unico tratto distintivo della posizione di garanzia degli operatori di protezione civile. Questo obbligo impeditivo, infatti, si differenzia da quelli riscontrabili in altre organizzazioni complesse (si pensi al contesto organizzativo aziendale o ospedaliero) anche in virtù del suo contenuto.

Il presente paragrafo sarà, dunque, dedicato all'esame di tali caratteristiche peculiari ed alle problematiche che sorgono dall'intreccio tra le norme di dovere che fondano l'obbligo impeditivo degli operatori di protezione civile e le regole cautelari che definiscono il contenuto di tale obbligo.

1.4.1. LE PECULIARITÀ DELL'OBBLIGO IMPEDITIVO DELLA PROTEZIONE CIVILE

La singolarità dell'obbligo impeditivo della Protezione civile si manifesta fin dal momento in cui si tenta di inquadrarla all'interno della tradizionale bipartizione tra posizioni di protezione e di controllo.

Tanto la dottrina, quanto la giurisprudenza hanno rilevato che, in realtà, l'obbligo impeditivo di cui sono titolari i soggetti facenti parte del Servizio nazionale si pone a cavallo tra la protezione di interessi e il controllo su fonti di rischio¹⁴².

Da una parte, la legislazione extra-penale indica espressamente la pluralità di beni giuridici alla cui tutela è finalizzata la funzione amministrativa di protezione civile. Il novero di questi interessi essenziali, che ha un visto un progressivo ampliamento nelle riforme succedutesi negli anni, ricomprende, ad oggi, la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente (art. 1, c. 1 d.lgs. n. 1/2018). Anche in considerazione di questo dato, una parte della dottrina qualifica l'obbligo impeditivo in esame come obbligo di protezione¹⁴³.

Dall'altra parte, la normativa in materia di protezione civile enuclea anche le fonti di rischio che la Protezione civile è chiamata a gestire, anch'esse, al pari dei beni tutelati, particolarmente numerose e variegate. Il nuovo Codice, oltre a prevedere, con una formulazione particolarmente ampia, che la funzione di protezione civile è volta alla previsione, prevenzione e gestione del rischio legato ad eventi calamitosi di

¹⁴² A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali?*, cit., p. 10.

¹⁴³ F. MANTOVANI, *Diritto penale, Parte generale*, cit., p. 170.

origine naturale o antropica, specifica che le medesime attività sono suscettibili di esplicarsi, altresì, per i rischi «chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali» (artt. 1, c. 1 e 16, c. 2 d.lgs. n. 1/2018).

Tanto gli interessi protetti, quanto le fonti di pericolo sono quanto mai ampi e indefiniti: si chiede alla Protezione civile «di aprire sulle teste di tutti noi (anche di chi è incurante del maltempo) un grandissimo ombrello ogni qualvolta stia per piovere»¹⁴⁴.

Tuttavia, la ricomprensione della pubblica incolumità, interesse diffuso riferibile ad una pluralità indeterminata di persone, tra i beni giuridici tutelati ed il fatto che la funzione in esame attiene specificamente alla gestione del rischio derivante da eventi di carattere calamitoso inducono a ritenere che la posizione di garanzia della Protezione civile debba essere, in ultima analisi, qualificata come obbligo di controllo¹⁴⁵.

Il secondo tratto distintivo dell'obbligo impeditivo di cui si discute attiene al fatto che il suo contenuto varia in relazione alla tipologia di rischio che deve essere gestito ed al soggetto chiamato a gestirlo.

Quanto al primo punto, è stato messo in luce come l'intensità dell'intervento impeditivo esigibile dal garante dipenda, in ultima analisi, dal grado di *prevedibilità* dell'evento calamitoso: se rispetto al rischio idrogeologico, caratterizzato da una tendenziale prevedibilità, è possibile richiedere al garante l'impedimento *tout court* del verificarsi dell'evento, rispetto agli eventi alluvionali, prevedibili soltanto in un arco temporale circoscritto, l'obbligo di impedimento consisterà nella riconduzione del fenomeno entro limiti e condizioni di non dannosità. Quanto al rischio sismico, data la sua imprevedibilità (quantomeno con riferimento ai tempi di verifica), si riterrà sufficiente la mera riduzione delle conseguenze dannose che l'evento produce¹⁴⁶.

Certamente il grado di prevedibilità dell'evento incide sul contenuto dell'obbligo impeditivo degli operatori della Protezione civile, in quanto la mancanza

¹⁴⁴ F. GIUNTA, *Il reato colposo nel sistema delle fonti*, in *Giust. pen.*, fasc. 11, 2012, pp. 587 ss.

¹⁴⁵ Questa soluzione è sostenuta, in dottrina, da A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali?*, cit., p. 10. Analoghe considerazioni sono state svolte dalla Corte di Cassazione nella pronuncia inerente alla frana di Sarno (Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.).

¹⁴⁶ A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali?*, cit., p. 16.

di una corretta attività di previsione compromette l'efficacia dell'intervento di gestione dell'emergenza. Purtuttavia, la giurisprudenza maggioritaria adotta, nell'accertamento della colpa, un criterio particolarmente rigoroso ai fini del giudizio di prevedibilità dell'evento.

Se tale rigore già emergeva nella sentenza della Corte di Cassazione sul caso Stava, secondo la quale la prevedibilità deve essere valutata non rispetto allo specifico evento concretamente verificatosi, in tutta la sua gravità ed estensione, ma con riguardo ad una generica situazione di danno¹⁴⁷, nella pronuncia relativa alla frana di Sarno i giudici di legittimità si sono mostrati ancor più intransigenti, elaborando quei criteri di accertamento della prevedibilità che sarebbero stati poi adottati dalla successiva giurisprudenza in materia di responsabilità per eventi calamitosi.

Secondo la Suprema Corte, il giudizio di prevedibilità non deve essere «compiuto con riferimento a quanto è avvenuto in passato, ma quanto può avvenire in futuro, nel senso che involge un giudizio di rappresentabilità di possibili, ulteriori e più gravi eventi dannosi». Peraltro, l'incertezza scientifica che caratterizza gli eventi calamitosi non viene valutata quale criterio idoneo a ridimensionare la prevedibilità dell'evento lesivo: al contrario, la pronuncia in esame adotta un approccio marcatamente precauzionale, precisando che, se di un fenomeno naturale (o anche cagionato dall'uomo) non si conoscono le caratteristiche fondamentali (...), la cautela che occorre usare nell'affrontarlo (...) deve essere ancor maggiore proprio perché non si possono escludere, con valutazione *ex ante* fondata su conoscenze scientifiche affidabili, gli effetti maggiormente distruttivi»¹⁴⁸.

Alla luce di questo parametro, la distinzione tra eventi non prevedibili, parzialmente prevedibili e non prevedibili si attenua notevolmente e, conseguentemente, il contenuto dell'obbligo impeditivo rispetto alle diverse categorie di eventi calamitosi viene sostanzialmente uniformato.

Venendo al secondo profilo, relativo alla differenziazione del contenuto dell'obbligo impeditivo in base al soggetto chiamato a gestirlo, l'ampiezza dell'obbligo è parametrata, in primo luogo, sulla base delle specifiche competenze che la disciplina amministrativa attribuisce a ciascun soggetto e, in secondo luogo, in

¹⁴⁷ Cass. pen., sez. IV, 6 dicembre 1990, n. 4793, cit.

¹⁴⁸ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit. V. *infra*, Capitolo IV, par. 4.2.

ragione della prossimità del garante rispetto alla fonte di rischio. Gli obblighi impeditivi, in particolare nell'ambito della fase di gestione dell'emergenza, sono delineati dalla disciplina in materia di protezione civile in termini più stringenti per i soggetti che operano nel territorio in cui il rischio si manifesta, mentre ai livelli territoriali superiori sono riconosciuti prevalenti compiti di programmazione e pianificazione, descritti con modalità più ampie e meno definite.

Il criterio "a cascata" e "sequenziale in senso ascendente" che guida la distribuzione delle funzioni all'interno del sistema complesso della Protezione civile si riverbera, dunque, anche sul contenuto della posizione di garanzia.

L'ultimo aspetto di rilievo sul quale sembra opportuno soffermarsi al fine di evidenziare i tratti distintivi dell'obbligo impeditivo degli operatori della Protezione civile attiene al fatto che, in alcuni casi, tale obbligo assume, ad avviso della dottrina, un carattere "*sistemico*" (o "*funzionale*")¹⁴⁹.

L'obbligo del garante presenta certamente carattere personale laddove questo è chiamato in prima persona a porre in essere l'attività di previsione, prevenzione o gestione dell'emergenza: in tal caso, il potere impeditivo si esplica nella signoria fattuale del garante sul decorso causale, in quanto la mancata riduzione delle conseguenze lesive dell'evento calamitoso si ricollega in via diretta al suo mancato (o inadeguato) intervento.

Tuttavia, secondo una parte della dottrina, il "dominio" sul decorso causale non sarebbe sempre necessario per la sussistenza dell'obbligo di garanzia: ciò che rileva è il potere (giuridico, e non meramente fattuale) di vigilanza e intervento sulla situazione di pericolo, che deve esplicarsi in un «intervento risolutivo e diretto sul piano astratto». Il potere impeditivo, pertanto, ben potrebbe ritenersi sussistente «anche nel caso in cui il garante sia costretto a ricorrere all'intervento di terzi per rimuovere in concreto il pericolo che minaccia il bene tutelato»: si pensi al genitore che, incapace di prestare le necessarie cure al figlio malato, ricorre all'intervento del medico¹⁵⁰.

È a quest'ultima tipologia di obblighi impeditivi che la giurisprudenza maggioritaria riconduce i compiti di informazione e collegamento affidati dalla legge

¹⁴⁹ In tal senso, A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali?*, cit., p. 16; S. CORBETTA, *La responsabilità del prefetto in caso di inondazione colposa. Commento a Tribunale di Alba, 13 giugno 1997*, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 8, 1998, pp. 1008 ss.

¹⁵⁰ In tal senso I. LEONCINI, *Obbligo di attivarsi, obbligo di garanzia e obbligo di sorveglianza*, cit., p. 73.

agli operatori della Protezione civile. Poiché questo sistema organizzativo prevede l'interazione e la collaborazione tra plurimi soggetti, che sono collocati in differenti amministrazioni e che svolgono, in ragione delle loro specifiche attribuzioni, compiti di diversa natura (di indirizzo politico/gestione, di valutazione/gestione del rischio), gli obblighi di coordinamento e di informazione assumono, all'interno della Protezione civile, un'importanza centrale.

L'adempimento dell'obbligo di impedimento assume, in quest'ottica, carattere "sistemico": l'omissione imputata al garante, infatti, consiste nella «mancata attivazione di altri soggetti (...) che, a loro volta, con la propria condotta avrebbero potuto predisporre idonee contromisure per mettere in salvo la popolazione»¹⁵¹.

Occorre precisare che questi obblighi impeditivi possono venire in rilievo non soltanto nella fase di gestione dell'emergenza, ma anche nell'ambito dello svolgimento delle attività di previsione e prevenzione del rischio.

Con riguardo alla prima categoria di ipotesi, è possibile menzionare, a titolo meramente esemplificativo, l'obbligo imposto dalla legge al sindaco di richiedere l'intervento del prefetto qualora i mezzi a disposizione dell'autorità comunale di protezione civile siano insufficienti, alla luce della gravità del fenomeno, a fronteggiare l'evento calamitoso. In tali casi, peraltro, l'adempimento di quest'obbligo di carattere "funzionale" pone l'ulteriore problema, già esaminato in precedenza, della corretta valutazione dell'entità dell'evento e dei mezzi necessari a contrastarlo.

Quanto agli obblighi di coordinamento e informazione nella fase anteriore alla verifica dell'evento calamitoso, essi assumono una particolare rilevanza nel contesto della pianificazione, quale specifica declinazione dell'attività di prevenzione. Poiché i soggetti deputati alla redazione dei piani non sono, in molti casi, in grado di rilevare i fattori di rischio che interessano un determinato territorio (perché operano all'interno di un diverso ente territoriale o demandano i compiti di monitoraggio ad altri soggetti all'interno della medesima amministrazione), l'informazione circa la sussistenza di tali fattori risulta funzionale alla prevenzione dell'evento lesivo.

Sul punto è possibile richiamare, per finalità di chiarezza espositiva, la vicenda giudiziaria relativa alla frana di Ventotene, in cui la morte di due giovani in gita scolastica sull'isola era stata causata dalla caduta di un masso dalla parete rocciosa

¹⁵¹ S. CORBETTA, *La responsabilità del prefetto in caso di inondazione colposa*, cit., p. 1010.

sovrastante la spiaggia. La morte delle vittime viene ricondotta tanto dai giudici di merito, quanto dalla Corte di Cassazione all'omessa comunicazione, da parte degli imputati, degli eventi franosi che avevano interessato la parete oggetto di crollo all'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio, competente per l'individuazione, in sede di pianificazione, delle aree di attenzione geomorfologica e per l'adozione di misure a salvaguardia della pubblica incolumità. In breve, tale omessa segnalazione costituirebbe la causa del mancato avvio di uno studio, da parte dell'Autorità dei Bacini Regionali, circa l'entità e la pericolosità delle frane e del conseguente mancato inserimento delle aree interessate nel Piano per l'assetto idrogeologico (P.A.I.). Questa errata valutazione del rischio o, per meglio dire, delle aree esposte a rischio, ha fatto sì che non venissero adottate le opportune misure di prevenzione (interdizione all'accesso, lavori di consolidamento), causando, in ultima analisi, la morte delle vittime¹⁵².

Il carattere sistemico degli obblighi impeditivi appena esaminati induce due riflessioni. La prima, che si avrà modo di approfondire nel prosieguo della trattazione, attiene alla possibilità di riconoscere all'omessa comunicazione (o coordinamento) un'effettiva valenza causale¹⁵³. La seconda riguarda la stessa possibilità di configurare, in queste ipotesi, un potere impeditivo (in senso stretto) dell'evento calamitoso: una parte della dottrina, infatti, qualifica questi poteri come "*pre-impeditivi*" e, di conseguenza, non risolutivi ai fini dell'impedimento dell'evento ed evidenzia il rischio che la tesi della sufficienza di poteri impeditivi mediati o indiretti determini una dilatazione *ad libitum* dei confini della responsabilità¹⁵⁴.

1.4.2. LA DEFINIZIONE DEL CONTENUTO DELL'OBBLIGO IMPEDITIVO: L'INTRECCIO TRA OBBLIGO IMPEDITIVO E REGOLE CAUTELARI

Chiarite le peculiarità proprie della posizione di garanzia degli operatori di protezione civile, occorre adesso domandarsi quale sia il contenuto di questo singolare obbligo impeditivo: cosa è tenuto a fare il garante per impedire l'evento calamitoso (o, per meglio dire, per ridurne le conseguenze lesive)? Con quali modalità è chiamato ad

¹⁵² Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2018, n. 14550, cit.

¹⁵³ V. *infra*, Capitolo IV, par. 4.3.

¹⁵⁴ C. IAGNEMMA, *Il reato omissivo improprio nel quadro di un approccio sistemico all'evento offensivo*, cit., pp. 326 ss. V. altresì I. PISA, *Protezione civile e responsabilità penale*, cit., p. 240.

adempire ai suoi compiti di previsione, prevenzione, gestione del rischio e coordinamento?

A ben vedere, le disposizioni legislative extra-penali che costituiscono la fonte dell'obbligo impeditivo della Protezione civile (la previgente l. n. 225/1992 ed il d.lgs. n. 1/2018), al pari della maggior parte delle norme che configurano posizioni di garanzia, non definiscono compiutamente le modalità di svolgimento dei predetti compiti, limitandosi ad individuare il soggetto (o, in taluni casi, esclusivamente l'amministrazione) al quale queste funzioni sono attribuite ed a descrivere le principali attività in cui tali funzioni si esplicano. Il che è comprensibile, se si pensa che queste disposizioni sono volte a regolare un sistema organizzativo particolarmente ampio e reticolare qual è quello della Protezione civile: la più compiuta regolamentazione dei compiti e delle loro modalità di svolgimento è demandata all'autonomia organizzativa delle singole amministrazioni facenti parte del Servizio nazionale, mediante l'adozione di appositi regolamenti organizzativi.

Laddove anche la legislazione regionale e le fonti secondarie non individuino in modo compiuto le modalità di svolgimento dei compiti del garante e, dunque, il contenuto dell'obbligo impeditivo, occorre individuare gli strumenti con cui colmare gli spazi vuoti della fonte formale della posizione di garanzia.

L'identificazione del comportamento doveroso risponde a due esigenze: da una parte, quella di valutare correttamente la responsabilità del garante nelle ipotesi in cui le misure di protezione civile siano state adottate, ma risultino inadeguate, risolvendosi la condotta del soggetto agente non in una mera inerzia, ma in un *aliud facere*. Dall'altra parte, quella di accertare la sussistenza del nesso di causalità tra condotta omissiva ed evento, in quanto l'individuazione della condotta impeditiva costituisce uno dei termini del giudizio controfattuale¹⁵⁵.

È stato rilevato, in dottrina, come rispetto alle fattispecie omissive improprie colpose la funzione tipicizzante sia svolta dalle regole cautelari, che verrebbero a costituire «la misura dell'impegno che si pretende dal garante», contribuendo così ad individuare il comportamento doveroso¹⁵⁶. Secondo un certo orientamento, peraltro, l'art. 40, c. 2 c.p. avrebbe una funzione meramente «dichiarativa e di conferma» di una

¹⁵⁵ G. GRASSO, *Il reato omissivo improprio*, cit., pp. 370 ss.

¹⁵⁶ G. GRASSO, *Il reato omissivo improprio*, cit., pp. 370 ss.

figura che trova la sua «disciplina operativa effettiva» nell'art. 43, c. 3 c.p., che costituisce il parametro per delineare le regole comportamentali rilevanti. Più precisamente, le disposizioni di cui agli artt. 40, c. 2 e 43, c. 3 c.p. si integrerebbero reciprocamente, in un rapporto di unitarietà sistematica, per disciplinare il fenomeno della responsabilità penale per un evento, tipico ai sensi di una fattispecie-base di parte speciale, che è collegato all'inosservanza di una regola comportamentale di carattere preventivo¹⁵⁷.

Queste ipotesi ricostruttive sottendono il problema, centrale, della commistione tra obbligo di garanzia, fondante la responsabilità per omesso impedimento dell'evento, e obbligo (o onere) di diligenza, avente ad oggetto l'adozione di misure cautelari per la prevenzione del rischio. Mentre una parte della dottrina ne sostiene la sostanziale coincidenza nell'ambito dei delitti omissivi impropri¹⁵⁸, un diverso orientamento afferma l'esigenza di mantenere distinti i due obblighi: si rileva, infatti che essi si differenziano sia in ragione della natura della norma da cui scaturiscono (l'una prescrittiva, l'altra cautelare), sia in considerazione dei destinatari (circostritta ai soli soggetti che vantano un particolare legame con il bene protetto o con la fonte di pericolo, in un caso, estesa anche a coloro che intraprendano lo svolgimento di attività pericolose, nell'altro), sia, infine, in virtù del contenuto (nei termini in precedenza descritti)¹⁵⁹.

Cionondimeno, il ricorso alle regole cautelari può costituire un valido strumento al fine di tipizzare il contenuto dell'obbligo impeditivo, a condizione che tali regole abbiano un effettivo carattere modale e che si escluda che l'accertamento della violazione dell'obbligo di garanzia esaurisca l'indagine sull'imputazione soggettiva a titolo di colpa.

La giurisprudenza tende a far coincidere l'obbligo impeditivo dell'operatore di protezione civile con il dovere di diligenza, determinando il contenuto dell'obbligo di impedimento dell'evento calamitoso sulla scorta delle disposizioni legislative che individuano i compiti di previsione, prevenzione e gestione dell'emergenza, che vengono qualificate come norme cautelari. Pertanto, al fine di verificare se tali

¹⁵⁷ F. SGUBBI, *Responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, cit., pp. 143 ss.

¹⁵⁸ G. MARINUCCI, *La colpa per inosservanza di leggi*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 103; F. SGUBBI, *Responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, cit., pp. 175 ss.; G. FIANDACA, *Il reato commissivo mediante omissione*, cit., pp. 104 ss.; G. GRASSO, *Il reato omissivo improprio*, cit., p. 372.

¹⁵⁹ I. LEONCINI, *Obbligo di attivarsi, obbligo di garanzia e obbligo di sorveglianza*, cit., p. 119.

(presunte) regole cautelari siano o meno idonee a circoscrivere i contorni della posizione di garanzia in esame, si ritiene opportuno rinviare alla trattazione delle caratteristiche delle cautele doverose in materia di protezione civile ed alle considerazioni che saranno svolte in tale sede in ordine al loro carattere modale¹⁶⁰.

¹⁶⁰ V. *infra*, Capitolo IV, par. 4.1.

CAPITOLO SECONDO

FENOMENI DI INTERAZIONE RECIPROCA E TRASFERIMENTO DELLE POSIZIONI DI GARANZIA DEI COMPONENTI DELLA PROTEZIONE CIVILE

SOMMARIO: 2.1. Interazione in tempo di emergenza. – 2.1.1. L'interazione all'interno del COC e la cooperazione colposa. – 2.1.2. L'interazione tra i vari livelli territoriali della Protezione civile. – 2.2. La delega nell'ambito del sistema organizzativo della Protezione civile. – 2.2.1. La delega dell'organo politico all'organo amministrativo: in particolare, dal sindaco al dirigente. – 2.2.2. La delega tra organi politici: in particolare, dal sindaco all'assessore. – 2.2.3. La delega tra organi amministrativi: dal dirigente al funzionario privo di funzioni dirigenziali. – 2.2.4. La delega al C.O.C.

2.1. INTERAZIONE IN TEMPO DI EMERGENZA

Come si è avuto modo di evidenziare in precedenza, il problema della perimetrazione dei contorni dell'obbligo impeditivo del singolo all'interno della posizione di garanzia plurisoggettiva o complessa della Protezione civile deve essere approfondito anche sul piano *dinamico* dell'interazione dai diversi garanti, che dà luogo a fenomeni di successione nella posizione di garanzia in chiave tanto sincronica, quanto diacronica.

Vengono in considerazione, in particolare, tre principali ipotesi.

Le prime due si manifestano nella fase, successiva allo scatenamento dell'evento calamitoso, di gestione dell'emergenza e rinviengono il loro presupposto non in un atto formale di trasferimento dell'obbligo di garanzia, ma nelle stesse modalità operative della Protezione civile, che prevedono la partecipazione contestuale e coordinata di più soggetti per fronteggiare l'emergenza, o nell'evoluzione dell'evento calamitoso, il cui aggravamento comporta la necessità dell'intervento delle autorità di protezione civile territorialmente superiori.

Nel presente paragrafo (par. 2.1) saranno, quindi, approfondite tanto la successione di carattere *sincronico* nella posizione di garanzia dei componenti del C.O.C., chiamati a cooperare nella gestione dell'emergenza, quanto la successione *diacronica* dei diversi livelli territoriali che compongono il sistema “a geometria

variabile” e “sequenziale in senso ascendente” della Protezione civile.

Il successivo paragrafo (par. 2.2) avrà invece ad oggetto la successione diacronica nell’obbligo impeditivo dell’evento calamitoso determinata dall’adozione di un provvedimento formale di delega amministrativa al di fuori dell’emergenza, ossia nella fase antecedente alla verifica della calamità.

2.1.1. L’INTERAZIONE ALL’INTERNO DEL COC E LA COOPERAZIONE COLPOSA

La scelta di esaminare, con riferimento alla tematica della successione nella posizione di garanzia in chiave sincronica, le dinamiche interne al C.O.C. non è soltanto legata al ruolo centrale che questo organismo svolge nella gestione dell’emergenza da parte della struttura comunale di protezione civile, ma è anche (e soprattutto) volta a mettere in luce due profili.

In primo luogo, gli effetti che l’interazione tra i diversi soggetti partecipanti alle riunioni del C.O.C. può produrre sull’estensione (nonché, in taluni casi, sulla stessa sussistenza) dell’obbligo impeditivo del singolo, anche in ragione della funzione di saldatura delle posizioni di garanzia svolta dalla cooperazione colposa.

In secondo luogo, la particolare fisionomia che il rapporto tra organo politico e di gestione assume all’interno del C.O.C., le cui modalità operative sembrano ostacolare la piena operatività del principio di separazione tra politica ed amministrazione.

Questi profili sono emersi in tutta la loro rilevanza e problematicità nella pronuncia della Corte di Cassazione relativa all’alluvione di Genova del 2011, che declina nel contesto del C.O.C. i principi espressi in materia di cooperazione colposa dalle Sezioni Unite nel caso Thyssenkrupp¹⁶¹.

Secondo i giudici di legittimità, la valutazione unitaria del complesso delle condotte realizzate dai componenti del C.O.C. del Comune di Genova è imposta dalla stessa modalità di funzionamento del C.O.C., che, vedendo il coinvolgimento integrato di più soggetti, escluderebbe la possibilità di una «verifica frazionata, parcellizzata e diacronica degli stessi». Nell’ambito del Centro operativo comunale, gli obblighi di cooperazione e coordinamento rappresentano, ad avviso della Corte, «“la cifra” della

¹⁶¹ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 22214, cit.

(...) posizione di garanzia» dei partecipanti e «delimitano l'ambito della rispettiva responsabilità»¹⁶².

La pronuncia in esame ritiene di aderire alla tesi, ormai prevalente in giurisprudenza, secondo la quale l'art. 113 c.p. svolge non soltanto una funzione di disciplina del concorso rispetto a contributi di per sé tipici rispetto alla fattispecie monosoggettiva, ma anche una funzione estensiva dell'incriminazione rispetto a contributi concorsuali atipici¹⁶³.

Esclude, tuttavia, che si possa prescindere dalla sussistenza di una posizione di garanzia, come sostenuto da una parte della giurisprudenza di legittimità¹⁶⁴. Pertanto, fatta eccezione per il sindaco di Genova, garante *ex lege*, la Corte individua il fondamento dell'obbligo di garanzia dei componenti del C.O.C. nell'assunzione di fatto dell'obbligo impeditivo, derivante dalla presa in carico del bene giuridico al momento della partecipazione alla riunione del Centro operativo.

Ferma la sussistenza di una posizione di garanzia in capo agli imputati, attraverso il meccanismo di estensione della punibilità dell'art. 113 c.p. i giudici di legittimità giungono ad affermare la responsabilità penale per l'omesso impedimento dell'evento alluvionale di coloro che, all'interno del C.O.C., «avevano attribuzioni formali *meno ampie* rispetto alla gestione del rischio di cui ci si occupa», ma che, «*in concreto, (...) si sono espanse*, coinvolgendoli nelle decisioni assunte e in quelle omesse». Dunque la cooperazione colposa dei garanti avrebbe, innanzitutto, inciso sull'ampiezza dell'obbligo impeditivo dell'evento, espandendola.

Inoltre, l'interazione colposa tra le condotte consentirebbe di punire anche coloro che svolgevano nel C.O.C. «un ruolo subalterno e meno qualificato» ed il cui contributo concorsuale, risultando incompleto e rilevando in termini di mera agevolazione, «necessita di coniugarsi con altre condotte per assumere concludente significato», ossia per essere ritenuto tipico ai sensi della fattispecie monosoggettiva¹⁶⁵.

¹⁶² Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 22214, cit.

¹⁶³ *Ex multis*, Cass. pen., Sez. Un., 24 aprile 2014, n. 38343, cit.; Cass. pen., sez. IV, 2 dicembre 2008, n. 1786, in *Cass. pen.*, 2010, pp. 2219 ss., con nota di C. CANTAGALLI, *Il riconoscimento della funzione incriminatrice dell'art. 113 c.p. ed il concetto di «interazione prudente» quale fondamento e limite della colpa di cooperazione*, *ivi*; Cass. pen., sez. IV, 30 marzo 2004, n. 45069, Rv. 230280.

¹⁶⁴ Cass. pen., sez. IV, 18 ottobre 2013, n. 43083.

¹⁶⁵ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 22214, cit.

Ad una prima analisi, la cooperazione colposa sembrerebbe aver prodotto un effetto estensivo dell'incriminazione rispetto ad entrambi i profili appena esaminati. Si deve, cionondimeno, rilevare che l'effettiva funzione incriminatrice dell'art. 113 c.p. è, rispetto ai reati omissivi impropri colposi, da tempo oggetto di dibattito in dottrina¹⁶⁶.

Secondo un primo orientamento, rispetto agli illeciti colposi causalmente orientati l'art. 113 c.p. non svolgerebbe una funzione incriminatrice, ma soltanto di disciplina. Poiché il disvalore di queste fattispecie si incentra tutto nella causazione dell'evento lesivo, mentre sono indifferenti le specifiche modalità che innescano il processo causale, la condotta assume rilevanza penale per il fatto di contribuire alla produzione dell'evento: pertanto, le singole condotte di cooperazione colposa, se esplicano efficacia causale e si pongono in contrasto con il dovere obiettivo di diligenza, risulterebbero già di per sé tipiche rispetto alla fattispecie monosoggettiva. Pertanto, la funzione estensiva della punibilità dell'art. 113 c.p. concernerebbe esclusivamente le fattispecie colpose c.d. a forma vincolata¹⁶⁷.

Si è, tuttavia, obiettato che anche rispetto ai reati colposi causalmente orientati vi può essere partecipazione atipica.

Ai fini della nostra analisi assumono particolare rilevanza tre ipotesi: il contributo concorsuale che non costituisca una *condicio sine qua non* dell'evento, ma che abbia una valenza meramente agevolatrice; la condotta di cooperazione colposa del soggetto sul quale non gravi un obbligo di garanzia (o sul quale gravi un obbligo impeditivo di ampiezza minore); e, infine, quella condotta che non sia direttamente in contrasto con alcuna regola a contenuto cautelare, ma che potrebbe assumere carattere colposo per riflesso dell'altrui negligenza, imprudenza o imperizia. Si tratta di ipotesi che, non essendo incriminabili sulla base della sola fattispecie monosoggettiva, rinvengono nell'art. 113 c.p. il fondamento della loro tipicità.

L'orientamento dottrinale, condiviso anche dalla giurisprudenza maggioritaria, che sostiene la funzione incriminatrice della disposizione in esame evidenzia che, se questa svolgesse esclusivamente una funzione di disciplina rispetto alle fattispecie causalmente orientate, essa risulterebbe di fatto superflua, in quanto la medesima

¹⁶⁶ Per una ricostruzione del dibattito in materia, v. M. DI FLORIO, *La cooperazione nel delitto colposo: una fattispecie con una (problematica) funzione incriminatrice*, in *Arch. pen.*, fasc. 1, 2021, pp. 1 ss.

¹⁶⁷ In tal senso, G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, pp. 609 ss.

funzione sarebbe già svolta dalla previsione di cui all'art. 41, c. 3 c.p., relativa al concorso di cause colpose indipendenti¹⁶⁸.

Il fulcro dell'art. 113 c.p. consisterebbe quindi, in relazione agli illeciti causali puri, nella possibilità di superare la «rigorosa connessione del rischio» tra la regola cautelare violata e l'evento prevista dall'art. 42 c.p., conferendo rilievo penale a condotte «dotate di pericolosità ancora astratta ed indeterminata rispetto al fatto colposo realizzato in cooperazione», ossia appunto atipiche, incomplete rispetto all'area di tipicità delineata dalla fattispecie colposa monosoggettiva¹⁶⁹.

Nell'ambito del dibattito dottrinale che si è appena esaminato, vi è peraltro chi ha rilevato che la distinzione, operata ai fini della delimitazione della funzione incriminatrice dell'art. 113 c.p., tra reati a forma libera ed a forma vincolata rischi «di rivelarsi asfittica e/o fuorviante se riferita alle fattispecie colpose», in quanto, «muovendo da una valorizzazione della natura normativa della colpa, guardata dal peculiare angolo prospettico del carattere modale della regola cautelare e del ruolo svolto dalla stessa già in sede di selezione della condotta tipica», la struttura del tipo colposo appare «significativamente assimilabile a quella di un reato a forma vincolata»¹⁷⁰.

Se si guarda alle tre specifiche ipotesi in precedenza esaminate (condotta meramente agevolatrice, soggetto privo di un obbligo di garanzia o titolare di un obbligo impeditivo di minore estensione, condotta che non sia direttamente violativa di una regola cautelare), non sembra potersi mettere in dubbio che vengano in considerazione condotte atipiche e che l'art. 113 c.p. espliciti, rispetto ad esse, una funzione incriminatrice, poiché queste condotte, se isolatamente considerate, non sarebbero punibili.

A ben vedere, nella pronuncia della Cassazione relativa all'alluvione di Genova l'ampliamento dell'area della tipicità risulta quanto mai ampio, in quanto l'estensione della punibilità investe tutti e tre i profili menzionati, sia pure con riferimento a soggetti diversi.

¹⁶⁸ L. COGNETTA, *La cooperazione nel delitto colposo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1980, pp. 71 ss.

¹⁶⁹ L. RISICATO, *Il concorso colposo tra vecchie e nuove incertezze*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, pp. 132 ss.

¹⁷⁰ A. MASSARO, *Colpa penale e attività plurisoggettive nella più recente giurisprudenza: principio di affidamento, cooperazione colposa e concorso colposo nel delitto doloso*, in www.la legislazione penale.eu, 8 maggio 2020, p. 15.

È allora necessario verificare la compatibilità di questa (amplissima) estensione dell'incriminazione con la disciplina in materia di cooperazione colposa e con le peculiari caratteristiche che connotano l'obbligo di garanzia dei soggetti appartenenti alla Protezione civile, prima fra tutte la rigida ripartizione delle competenze all'interno delle singole amministrazioni (imposta dal principio di riserva di legge di cui all'art. 97 Cost.) e l'operatività del principio di separazione tra politica ed amministrazione.

Il primo aspetto sul quale pare necessario soffermarsi riguarda la possibilità di ritenere tipico in forza dell'art. 113 c.p. il contributo di chi non sia titolare di una posizione di garanzia o del garante su cui gravi un obbligo impeditivo preesistente, ma di portata inferiore (ossia relativo ad una sfera di rischio di minore ampiezza).

Come anticipato, la pronuncia della Cassazione sull'esonazione del rio Fereggiano ha sostenuto che l'obbligo di garanzia fosse stato volontariamente assunto dai partecipanti al C.O.C. al momento della partecipazione alla riunione ed alla conseguente presa in carico del bene protetto, evidenziando, altresì, il ruolo decisionale e/o di coordinamento che i partecipanti svolgevano sia all'interno del Centro operativo stesso sia, rispetto ad alcuni, al di fuori di esso (come l'assessore con delega alla protezione civile del Comune di Genova)¹⁷¹.

Tuttavia, nel paragrafo relativo alle fonti dell'obbligo impeditivo della Protezione civile abbiamo avuto modo di sottolineare come questa fonte di carattere funzionale sollevi più problemi di quanti ne risolva: si dubita, lo ribadiamo, della possibilità di includere la *negotiorum gestio* tra le fonti della funzione di garanzia dei componenti della Protezione civile, in considerazione delle caratteristiche di questo peculiare obbligo impeditivo¹⁷².

Non sembra, inoltre, che l'assunzione volontaria dell'obbligo di garanzia possa essere dedotta da circostanze di fatto diverse da quelle in cui si manifesta la cooperazione colposa: a ben vedere, entrambe si incentrano sulla partecipazione degli imputati alla riunione del C.O.C. e sulla loro reciproca interazione al suo interno. In altre parole, si ritiene che, nel caso di specie, la cooperazione colposa abbia in realtà svolto la sua funzione estensiva dell'incriminazione anche rispetto al profilo della titolarità dell'obbligo di garanzia, poiché è la stessa cooperazione interna al Centro

¹⁷¹ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 22214, cit.

¹⁷² V. *supra*, Capitolo I, parr. 1.2.4 e 1.2.6.

operativo comunale a costituire la “cifra” dell’obbligo impeditivo volontariamente assunto.

Non si può negare che all’interno del C.O.C. la ripartizione delle funzioni che di regola connota l’organizzazione della protezione civile comunale risulta meno rigida, proprio in ragione delle stesse modalità operative del Centro, che, pur non costituendo un organo collegiale, ma soltanto un organismo, funge da “tavolo” di confronto tra i componenti, che al suo interno esercitano singolarmente le funzioni loro attribuite.

Tuttavia, a meno che non si riconosca al C.O.C. natura di organo collegiale (tesi alla quale né i giudici di merito, né la Cassazione sembrano aderire), si deve ritenere che al suo interno le diverse attività di gestione dell’emergenza siano svolte dai componenti singolarmente e in base alla stessa ripartizione delle competenze che connota l’esercizio della funzione di protezione civile al di fuori del C.O.C. Di conseguenza, anche l’an e l’estensione dell’obbligo impeditivo di ciascuno dei partecipanti devono essere determinati sulla base della sfera di *competenza* ad esso attribuita dalla disciplina legislativa e regolamentare che regola l’organizzazione dell’ente comunale.

Diversamente argomentando, la sussistenza e l’ampiezza della posizione di garanzia finirebbero per dipendere dal contesto in cui questi soggetti operano, ampliandone la responsabilità all’interno del C.O.C.

Il fatto che la competenza rivesta un ruolo centrale nella determinazione della responsabilità dei componenti dell’amministrazione è, peraltro, riconosciuto anche dalla pronuncia di legittimità in esame. Sebbene affermi, conformandosi ai principi espressi dalle Sezioni Unite Thyssenkrupp, la sussistenza della cooperazione colposa e l’effetto di estensione della punibilità che ne deriva, la Suprema Corte ammette che «il rapportarsi ad una situazione marcatamente privatistica», qual è quella sottoposta all’esame delle Sezioni Unite, «può portare fuori strada». Le due vicende, prosegue la Corte, «hanno poco in comune»: nel caso Thyssenkrupp il rapporto tra gli imputati era fondato «su una collaborazione-cooperazione volta alla realizzazione della stessa finalità economica di profitto». Nel caso dell’alluvione di Genova, al contrario, tale rapporto si basa «su un principio ontologicamente opposto, e cioè quello dell’interesse

pubblico e della *competenza*, previsto (...), *con tutte le sue conosciute conseguenze*, dall'art. 97 Cost.»¹⁷³.

Un ulteriore profilo problematico della cooperazione colposa dei componenti del C.O.C. attiene al rischio che i cooperanti sono chiamati a contrastare, che deve necessariamente essere unitario, configurandosi, diversamente, un concorso di cause colpose indipendenti. Tale rischio deve essere unitario sia per natura, attenendo al medesimo evento indesiderato, sia per origine, in quanto connesso alla violazione di regole cautelari relazionali, consistenti nell'interazione prudente che si impone nel caso di coinvolgimento integrato di più soggetti nella gestione del rischio e/o in un obbligo di controllo sull'operato altrui¹⁷⁴.

Con riferimento alla specifica ipotesi dei componenti del C.O.C., non vi è dubbio che il rischio che questi sono chiamati a gestire attenga al medesimo evento lesivo: le conseguenze dannose del fenomeno calamitoso.

Al contrario, si pongono non pochi dubbi circa l'effettiva consistenza della regola cautelare di coordinamento nel contesto della gestione dell'emergenza di protezione civile e, ancor più, circa la predicabilità di una regola cautelare che abbia ad oggetto, nello specifico, la vigilanza sull'attività svolta dagli altri componenti del C.O.C.

Occorre innanzitutto rilevare che la stessa affermazione di un dovere di interazione prudente, che imporrebbe a ciascun agente «di rapportarsi, preoccupandosene, pure alla condotta degli altri soggetti coinvolti nel contesto»¹⁷⁵, frustra qualsiasi tentativo di compartimentare, a monte, le competenze dei singoli soggetti, al fine di individuare i confini della sfera di rischio (o, per meglio dire, della specifica componente del rischio da evento calamitoso) che ciascuno è chiamato a gestire e, conseguentemente, dei rispettivi obblighi impeditivi. La ripartizione delle funzioni prevista dalla disciplina amministrativa e la differente natura dei compiti svolti dai diversi partecipanti al Centro operativo (tecniche, di gestione, politiche) sono di fatto poste nel nulla dal dovere di prudente coordinamento.

Peraltro, sembra essere proprio la violazione di questo dovere a giustificare, secondo la Corte, l'ampliamento delle attribuzioni di coloro che, all'interno del

¹⁷³ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 22214, cit.

¹⁷⁴ F. GIUNTA, *Culpa, culpa*, in *Criminalia*, 2018, p. 599.

¹⁷⁵ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 22214, cit.

C.O.C., «avevano attribuzioni formali meno ampie rispetto alla gestione del rischio», ma che «in concreto (...) si sono espanse, coinvolgendoli nelle decisioni assunte e in quelle omesse»¹⁷⁶. La latitudine dell'obbligo impeditivo è desunta dalla violazione della regola cautelare, configurando un'impropria sovrapposizione tra misura oggettiva della colpa ed obbligo di garanzia.

Anche volendosi ammettere che sussista effettivamente, nel caso in cui una pluralità di soggetti sia coinvolta nella gestione del rischio, una simile pretesa di interazione prudente, si dovrebbe pur sempre verificare quali siano le specifiche modalità comportamentali che il soggetto agente sarebbe tenuto ad osservare, volendosi aderire alla concezione modale della regola cautelare. La pronuncia in esame, tuttavia, non individua le modalità di coordinamento che i componenti del C.O.C. avrebbero dovuto adottare e, anzi, rivela la difficoltà di determinarle nel momento in cui, trattando della responsabilità del vicecoordinatore del C.O.C. (che svolgeva, effettivamente, un ruolo di coordinamento all'interno del Centro operativo), afferma che «poteva e doveva fare *qualcosa*, quanto meno in termini di sollecitazione»¹⁷⁷.

In assenza di indicazioni sul punto nella disciplina legislativa in materia di protezione civile, si potrebbe, al più, fare ricorso al Piano comunale di emergenza per delineare il *quomodo* del coordinamento. Di regola, però, il Piano si limita ad indicare i componenti del C.O.C. e le diverse tipologie di funzioni che il Centro operativo è chiamato a svolgere (con l'indicazione del referente di ciascuna funzione), senza specificarne le modalità di coordinamento.

Si potrebbe allora sostenere che, date le perplessità esposte circa la configurabilità di un obbligo cautelare interazionale in senso “orizzontale”, ossia che si impone a ciascuno dei componenti del C.O.C. rispetto all'attività dei restanti membri in ragione della gestione condivisa del rischio, risulterebbe pur sempre configurabile un obbligo di controllo “verticale” delle figure apicali del C.O.C. sull'operato dei soggetti ad esse subordinati.

Tuttavia, poiché il ruolo di direzione all'interno del C.O.C. è svolto da organi politici (nel caso sottoposto all'esame della Corte, il presidente ed il vice-presidente

¹⁷⁶ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 22214, cit.

¹⁷⁷ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 22214, cit.

del C.O.C. erano, rispettivamente, il sindaco e l'assessore con delega alla protezione civile), si ripropongono le medesime questioni problematiche relative alla separazione tra funzioni di indirizzo politico e di gestione che sono state in precedenza affrontate¹⁷⁸.

Infatti, se si sostiene che all'interno del C.O.C. «le attività di protezione civile sia a livello di prevenzione che di emergenza nei vari campi di competenza comunale, fanno capo alle stesse strutture che gestiscono la materia in via ordinaria»¹⁷⁹, non si vede come l'operatività dei principi che regolano il rapporto tra politica ed amministrazione possa venire meno allorquando gli stessi organi esercitano le rispettive funzioni, ai fini della gestione dell'emergenza, all'interno del Centro operativo. Si tratta, infatti, di un profilo che la funzione incriminatrice dell'art. 113 c.p. non sembra poter superare: in primo luogo, perché definisce l'ampiezza e il contenuto dell'obbligo impeditivo, che dovrebbe preesistere rispetto alla cooperazione colposa e non scaturire dalla stessa; in secondo luogo, perché un simile obbligo di controllo (che individua la c.d. condotta alternativa lecita) non è esigibile dal soggetto agente, in quanto è precluso dalla stessa disciplina dell'organizzazione amministrativa, improntata, appunto, sul principio di separazione tra politica ed amministrazione.

Vi è, poi, un terzo profilo da evidenziare, anch'esso collegato alla differente natura delle competenze che ciascuno dei componenti svolge all'interno (ed anche al di fuori) del C.O.C. I soggetti che esercitano funzioni di indirizzo politico sono di regola privi delle competenze tecnico-professionali necessarie non soltanto a gestire il rischio sul piano delle soluzioni tecniche, ma anche a prevedere la verificazione dell'evento che tale rischio concretizza, ossia a riconoscere la situazione di rischio. Anche tra i soggetti che svolgono compiti di gestione, le specifiche competenze possono differire, riguardando ambiti diversi della scienza e della tecnica. La prevedibilità dell'evento deve quindi essere valutata in concreto e secondo il parametro dell'agente modello o, secondo un'altra (e più condivisibile) lettura, in base alla «capacità di lettura del mondo esterno» del singolo, ossia al suo patrimonio conoscitivo ed esperienziale¹⁸⁰.

¹⁷⁸ V. *supra*, Capitolo I, par. 1.3.2.

¹⁷⁹ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 22214, cit.

¹⁸⁰ F. GIUNTA, *Culpa, culpa, cit.*, pp. 582 ss.

Se, quindi, il componente del C.O.C. non è in grado, date le sue particolari conoscenze e competenze, di rilevare i segnali di allarme che rendono prevedibile l'errore altrui, la colpa di cooperazione non potrà ritenersi sussistente, sebbene la regola cautelare relazionale sia stata violata.

Da ultimo, preme richiamare l'attenzione su un ulteriore requisito della cooperazione colposa, che, sebbene rivesta un ruolo centrale nell'economia dell'istituto, non di rado rimane in ombra in sede processuale. Ci si riferisce alla necessaria incidenza causale di ciascuna delle condotte negligenti di cooperazione, che devono aumentare il rischio di verificazione dell'evento tipico, il quale, a sua volta, costituisce la concretizzazione del rischio che la regola cautelare disattesa mirava a prevenire.

Rispetto all'attività del C.O.C., questo accertamento è notevolmente complicato dal fatto che i compiti dei singoli partecipanti non sono chiaramente definiti. Lo dimostra il fatto che, nel processo relativo all'alluvione di Genova, si è fatto ricorso anche alla prova testimoniale al fine di determinare le attribuzioni dei singoli imputati. Manca, inoltre, una chiara definizione del comportamento doveroso (c.d. comportamento alternativo lecito) imposto dalla norma cautelare a ciascuno dei operatori.

La difficoltà di definire l'incidenza del contributo dei singoli emerge dal percorso motivazionale della Corte di Cassazione, là dove afferma che «nessuno si è posto il problema di quali strumenti alternativi adottare; nessuno si è reso conto che per affrontare l'evento temuto “in tempo reale” occorreva predisporre tutta una serie di accorgimenti, dettati dal buon senso prima ancora che da particolari conoscenze tecniche»¹⁸¹. La concretizzazione del rischio finisce, quindi, per essere ricollegata non tanto alle concrete mancanze dei singoli componenti, ma alle carenze organizzative complessive emerse nell'attività del Centro operativo comunale, con il rischio di ritenere sussistente la responsabilità del cooperatore anche laddove l'evento non sia a lui ascrivibile alla luce del «tipo di decorso causale da cui è scaturita la lesione»¹⁸².

¹⁸¹ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 22214, cit.

¹⁸² G. DE FRANCESCO, *Brevi riflessioni sulle posizioni di garanzia e sulla cooperazione colposa nel contesto delle organizzazioni complesse*, in www.laegislazionepenale.eu, 3 febbraio 2020, p. 4.

2.1.2. L'INTERAZIONE TRA I VARI LIVELLI TERRITORIALI DELLA PROTEZIONE CIVILE

Nell'ambito dell'analisi in chiave statica del sistema complesso del Servizio nazionale abbiamo avuto modo di rilevare come la ripartizione delle competenze amministrative in materia di gestione dell'emergenza sia resa particolarmente insidiosa dal modello a "geometria variabile" che caratterizza l'organizzazione della Protezione civile.

L'individuazione del soggetto competente a fronteggiare l'evento calamitoso si basa, infatti, su un parametro mutevole, dato dalla gravità dell'evento da fronteggiare, la quale viene determinata all'esito di una valutazione discrezionale e che può mutare nell'arco temporale in cui l'evento calamitoso si manifesta e si sviluppa.

Nell'ottica dinamica della successione diacronica nella posizione di garanzia, si pone l'ulteriore problema della determinazione del momento in cui l'autorità di protezione civile superiore a livello territoriale subentra nell'obbligo impeditivo dell'evento e, conseguentemente, l'obbligo impeditivo dell'autorità inferiore viene meno o, quantomeno, si ridimensiona.

Si tratta di una problematica di non facile risoluzione, anche a causa dell'assenza di previsioni sul punto nella disciplina legislativa in materia di protezione civile. A ben vedere, tanto la precedente normativa (l. n. 225/1992), quanto quella attualmente vigente (d.lgs. n. 1/2018) si limitano a disporre che la ripartizione delle competenze nella fase della gestione dell'emergenza debba seguire il criterio "sequenziale in senso ascendente", espressione del più generale principio di sussidiarietà verticale nell'esercizio delle funzioni amministrative, senza, tuttavia, precisare in che modo avvenga il passaggio dall'uno all'altro livello territoriale.

La questione è stata sottoposta in più occasioni all'esame della giurisprudenza di legittimità, che ha esaminato, nello specifico, l'ipotesi della successione diacronica tra il sindaco ed il prefetto.

Le disposizioni normative sul punto sono, come detto poc'anzi, piuttosto generiche. Si prevede infatti che, quando l'evento non può essere fronteggiato con i mezzi a disposizione del comune, il sindaco debba richiedere l'intervento di altre forze e strutture al prefetto, assicurando un costante flusso di informazioni e coordinando i propri interventi con quelli dell'autorità prefettizia (art. 15, c. 4 l. n.

225/1992; artt.12, c. 5, lett. c e 16 d.lgs. n. 1/2018).

Si impone, quindi, al sindaco di effettuare la comunicazione al prefetto e di coordinare le rispettive attività, ma non si specifica in alcun modo né in cosa debba consistere tale coordinamento, né se ed in quale momento gli obblighi dell'autorità comunale di protezione civile vengano meno o si riducano.

Di fronte alla laconicità del testo normativo, la giurisprudenza di legittimità tende a conformarsi al principio, enunciato dalla stessa Corte di Cassazione nella pronuncia relativa alla frana di Stava, della *continuità* delle posizioni di garanzia.

Secondo la Corte, «per escludere, nel caso di successione di garanti, la responsabilità di uno dei precedenti garanti, che abbia violato determinate norme precauzionali, non è sufficiente che il successivo garante, o uno dei successivi, intervenga, ma è indispensabile che, intervenendo, sollecitato o meno dal precedente garante, rimuova effettivamente la fonte di pericolo dovuta alla condotta – azione od omissione – di quest'ultimo, con la conseguenza che, ove l'intervento risulti incompleto, insufficiente, tale da non rimuovere quella fonte, il precedente garante, qualora si verifichi l'evento, anche a causa del mancato rispetto, da parte sua, di quelle norme precauzionali, non può non risponderne»¹⁸³.

Detto altrimenti, la successione nell'obbligo di garanzia non produce un effetto liberatorio nei confronti del primo garante, sul quale, quindi, continua a gravare l'obbligo impeditivo dell'evento, a meno che la condotta omissiva realizzata dal soggetto che è subentrato nella gestione della fonte di rischio non sia da sola sufficiente a produrre l'evento, determinando, in tal modo, l'interruzione del nesso eziologico tra la condotta del primo gestore del rischio e l'evento¹⁸⁴.

Tuttavia, non si può non evidenziare che la pronuncia citata ha ad oggetto un'ipotesi ben diversa da quella della gestione dell'emergenza causata da un evento

¹⁸³ Cass. pen., sez. IV, 6 dicembre 1990, n. 4793, cit. V. i rilievi svolti in relazione a questa pronuncia da G. MORGANTE, *Tempus non regit actum. La parabola discendente del principio di affidamento nella successione "patologica" tra garanti*, in www.lalegislazionepenale.eu, 16 ottobre 2017 pp. 11 ss.

¹⁸⁴ In dottrina, aderisce alla tesi dell'effetto non (automaticamente) liberatorio della successione nella posizione di garanzia A. GARGANI, *Ubi culpa ibi omissio. La successione di garanti in attività inosservanti*, in *Indice pen.*, 2000, pp. 581 ss. L'Autore ritiene, tuttavia, che il primo garante possa liberarsi dall'obbligo impeditivo informando il successore in ordine ai fattori di rischio ed alle caratteristiche della fonte di pericolo.

Esprime, invece, una posizione maggiormente critica rispetto ai principi enunciati dalla Cassazione nella pronuncia sul caso Stava M. GROTTO, *Morti da amianto e responsabilità penale: problemi di successione nella posizione di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pen. eco.*, 2011, pp. 561 ss.

calamitoso di origine naturale, sulla quale invece si incentrano le altre sentenze di legittimità che ci si appresta ad esaminare. Nel caso della frana di Stava, l'evento calamitoso era stato determinato dai difetti costruttivi e dalla negligente gestione dei bacini di decantazione del materiale di scarto di una miniera, i cui argini erano ceduti causando un'ingente colata di fango e detriti: l'evento costituiva, quindi, la concretizzazione di un pericolo c.d. *endogeno*, ossia originato dalla condotta dello stesso soggetto agente. Le imputazioni per disastro colposo ed omicidio colposo plurimo furono, infatti, formulate nei confronti dei titolari del distretto minerario e di alcuni dei tecnici che svolgevano compiti di manutenzione nella miniera.

Diverso è il caso della gestione dell'emergenza da parte delle autorità di protezione civile: l'evento lesivo (morte o disastro) è causato da un fenomeno di origine naturale o antropica, il cui scatenamento non è determinato dalla condotta dell'operatore di protezione civile (pericolo c.d. *esogeno*). Quest'ultimo, oltre ad essere estraneo alla genesi del pericolo, non ha la possibilità di astenersi dall'intervenire, in quanto è chiamato a contrastare l'evento lesivo in ragione della posizione di garanzia che la legge gli attribuisce, anche nei casi in cui il soggetto garantito ha contribuito all'insorgenza del pericolo (si pensi alla realizzazione di abitazioni in prossimità di corsi d'acqua o alla mancata manutenzione degli argini da parte dei proprietari frontisti)¹⁸⁵.

Ciò nondimeno, la giurisprudenza di legittimità ha adottato la medesima soluzione interpretativa nella vicenda giudiziaria concernente la frana di Sarno (determinata, diversamente da quella di Stava, da fattori naturali), al fine di risolvere la questione relativa alla successione del prefetto nell'obbligo impeditivo dell'autorità comunale di protezione civile.

In quell'occasione, la Corte ha ritenuto che, a fronte di un evento che per la sua estensione superi i confini comunali (o che, comunque, non possa essere fronteggiato con i soli mezzi a disposizione del comune), i compiti del sindaco e del prefetto dovessero essere qualificati in termini di competenze "*concorrenti*", «sia pure in una situazione di sovraordinazione dei poteri del prefetto rispetto a quelli del sindaco». Il sindaco, pertanto, «conserva tutti i poteri (...) che la situazione di emergenza gli

¹⁸⁵ La necessità di distinguere, ai fini del rimprovero colposo, il pericolo c.d. endogeno da quello c.d. esogeno è evidenziata da F. GIUNTA, *Quale colpa per la protezione civile?*, in *Giust. pen.*, fasc. 2, 2016, pp. 125 ss.

attribuisce, anche se, ovviamente, non sarà da lui esigibile l'impiego di mezzi e strutture di cui non dispone»¹⁸⁶.

Non viene, invece, condivisa la soluzione ermeneutica proposta dai giudici di merito: questi, ricostruendo i compiti del sindaco in termini "residuali" rispetto a quelli del prefetto, avevano ritenuto che, a seguito della richiesta di intervento rivolta al prefetto, l'autorità comunale di protezione civile si spogliasse del proprio obbligo di garanzia, mantenendo soltanto compiti di primo soccorso ed assistenza alla popolazione (previsti dall'art. 15, c. 3 l. n. 225/1992). Secondo i giudici di legittimità, i compiti del sindaco ricomprendono non soltanto le attività di primo soccorso ed intervento immediato, ma anche il coordinamento con gli interventi realizzati dal prefetto a seguito della comunicazione: proprio l'uso del termine "*coordinare*" da parte della normativa in materia dovrebbe indurre a ritenere che entrambi gli organi continuino «ad avere l'obbligo, ciascuno nell'ambito delle proprie responsabilità e competenze, di provvedere agli interventi necessari»¹⁸⁷.

Sulla base di questa premessa, la Suprema Corte giunge a due conclusioni, che in realtà paiono tra loro contrastanti.

Dapprima si afferma che «non è certo sufficiente, per liberare il sindaco dei suoi obblighi, che il prefetto sia in possesso di tutte le informazioni "necessarie e sufficienti per far scattare tutti i predetti meccanismi di prevenzione", come ritiene la sentenza impugnata (...), se, di fatto, questi meccanismi non siano "scattati"». Si dovrebbe dedurre, quindi, che il sindaco si liberi dall'obbligo di garanzia qualora e nel momento in cui il prefetto assuma la direzione delle operazioni, ossia sia intervenuta l'effettiva successione nella catena di comando.

Tuttavia, poco oltre viene detto, in senso diametralmente opposto, che la funzione 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»¹⁸⁸.

È interessante notare che le pronunce di merito e di legittimità relative alla frana di Sarno prospettano soluzioni ermeneutiche diametralmente opposte facendo leva sul medesimo precedente giurisprudenziale, costituito dalla sentenza resa dalla Corte di

¹⁸⁶ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.

¹⁸⁷ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.

¹⁸⁸ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.

Cassazione nell'ambito del processo per l'alluvione verificatasi in Piemonte nel 1994¹⁸⁹.

Ad un più approfondito esame della parte motiva, sembrerebbe, a dire il vero, che la Cassazione abbia al tempo aderito proprio alla ricostruzione in termini "residuali" delle competenze del sindaco. Si afferma, infatti, che correttamente i giudici di merito hanno individuato nel prefetto il titolare di una posizione di garanzia in caso di calamità naturali e catastrofi interessanti aree più vaste di quelle comunali, in quanto «i sindaci sono autorità di protezione civile nell'ambito del territorio comunale ma ad essi è piuttosto *riservata* l'opera di soccorso e di assistenza delle popolazioni colpite». Viene inoltre evidenziato che, a fronte di eventi di tale gravità, il complesso organizzativo della Protezione civile comunale non dispone di personale e mezzi sufficienti a fronteggiare l'emergenza¹⁹⁰.

Pare quindi che in quell'occasione la Suprema Corte abbia non solo sostenuto l'effetto liberatorio, nei confronti del sindaco, della richiesta di interventi indirizzata al prefetto, ma anche (ed opportunamente) messo in dubbio il fatto che l'autorità comunale sia titolare di effettivi poteri impeditivi dell'evento calamitoso, dati i ridotti mezzi a sua disposizione.

Il principio di continuità nella successione degli obblighi di garanzia e la conseguente affermazione della responsabilità concorrente del sindaco e del prefetto, sono, per espressa ammissione della stessa giurisprudenza di legittimità, volti a scongiurare «inammissibili "vuoti" di responsabilità» nella fase di gestione dell'emergenza¹⁹¹.

L'esigenza di contrastare questo «*horror vacui*», tuttavia, non può prevalere sulle scelte operate dal legislatore nella determinazione del riparto delle competenze tra i diversi livelli territoriali della protezione civile, che è articolato secondo il criterio della sussidiarietà proprio al fine di individuare il livello territoriale più idoneo a fronteggiare l'emergenza ed al quale, di conseguenza, deve attribuirsi la responsabilità penale dell'omesso impedimento dell'evento calamitoso¹⁹².

A ben vedere, l'orientamento che nega che l'autorità comunale di protezione civile possa liberarsi dell'obbligo impeditivo, anche qualora il prefetto abbia assunto

¹⁸⁹ Cass. pen., sez. IV, 10 luglio 2001, n. 33577, cit.

¹⁹⁰ Cass. pen., sez. IV, 10 luglio 2001, n. 33577, cit.

¹⁹¹ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.

¹⁹² A. GARGANI, *La responsabilità omissiva dei titolari di funzioni di protezione civile tra passato e futuro*, cit., p. 8.

la direzione degli interventi e, quindi, vi sia stata un'effettiva presa in carico del bene e sia stato assunto il controllo della fonte di rischio, comporta il sostanziale superamento del sistema sequenziale in senso ascendente voluto dal legislatore. Viene così delineata, per via interpretativa, una distribuzione delle competenze fondata non più sulla sussidiarietà, ma sulla concorrenza delle competenze attribuite ai vari livelli territoriali della protezione civile.

Appare quindi necessario definire dei criteri che consentano di coordinare gli interventi delle diverse autorità territoriali e che guidino l'interprete nell'accertamento delle responsabilità. In questo senso, il nuovo Codice di protezione civile rappresenta un'occasione mancata: la ripartizione delle competenze non risolve in alcun modo i dubbi interpretativi da tempo emersi, ma anzi ripropone quasi pedissequamente la formulazione (laconica) della normativa previgente.

2.2. LA DELEGA NELL'AMBITO DEL SISTEMA ORGANIZZATIVO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Un'ulteriore componente del profilo *dinamico* della posizione di garanzia plurisoggettiva della Protezione civile è rappresentata dal ruolo della delega di funzioni come presupposto del trasferimento dell'obbligo impeditivo dell'evento calamitoso tra due soggetti facenti parte del sistema organizzativo della Protezione civile.

L'analisi si concentrerà sulle dinamiche interne all'amministrazione comunale, sia per finalità di chiarezza espositiva, sia in considerazione del rilievo primario che questo livello territoriale riveste nell'assetto del Servizio nazionale della protezione civile, trattandosi dell'amministrazione che, nell'immediatezza dell'evento, è chiamata a gestire l'emergenza.

Come noto, nell'ambito del sistema organizzativo della pubblica amministrazione la competenza, intesa quale complesso di poteri e funzioni che l'organo (e, dunque, il soggetto che ne è titolare) può esercitare, è regolata dalla legge, in ragione della riserva prevista dall'art. 97 Cost. Tale riserva di legge è, peraltro, ritenuta dalla dottrina maggioritaria di carattere relativo: pertanto, la disciplina legislativa che determina le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità

proprie dei funzionari può essere precisata da fonti normative secondarie, rappresentate, quanto all'organizzazione degli enti locali, dallo statuto dell'ente e dai regolamenti comunali adottati in conformità con tale statuto.

Il riparto delle competenze fissato da queste fonti è, in virtù della riserva di legge anzidetta, tendenzialmente inderogabile. In particolare, non è in alcun modo possibile trasferire, mediante un provvedimento amministrativo, la titolarità della competenza amministrativa.

Al contrario, è possibile che l'organo investito dalla legge della competenza a provvedere in una determinata materia trasferisca l'esercizio delle funzioni di sua spettanza ad un altro organo o soggetto, pur rimanendo titolare della relativa sfera di competenza. Le modalità ed i presupposti per operare tale trasferimento sono tassativamente disciplinati dalla legge, in conformità con il principio di legalità amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Peraltro, a seguito del passaggio dal modello piramidale della pubblica amministrazione a quello improntato sul più debole criterio della direzione, il ricorso agli istituti che consentono di derogare alla disciplina legislativa della competenza amministrativa (in particolar modo, l'avocazione e la sostituzione, è stato ulteriormente circoscritto ed ancorato a rigidi presupposti¹⁹³.

Tra i vari istituti che determinano uno spostamento nell'esercizio delle stesse, assume una particolare rilevanza, ai fini della presente riflessione, quello della delega (o delegazione). La delega è un provvedimento amministrativo organizzatorio, in forza del quale il delegato acquisisce una competenza derivata da quella del delegante ed esercita il potere in nome proprio. Ne consegue che, da una parte, il delegato si assume le responsabilità degli atti adottati nell'esercizio di tale potere e che, dall'altra, la delega è sempre revocabile dal delegante, in quanto questi continua ad essere titolare della competenza amministrativa attribuitagli in via originaria dalla legge¹⁹⁴.

La delega in senso stretto (ossia la delega "esterna") deve essere tenuta distinta dalla delega di firma, che è meramente interna. Essa non comporta alcuna variazione nella distribuzione delle competenze prevista dalla legge, ma autorizza soltanto il delegato ad apporre la propria firma in calce ad un provvedimento che continua ad

¹⁹³ R. GAROFOLI-G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale*, pp. 132 ss.

¹⁹⁴ V. G. COLZI, voce *Delegazione amministrativa*, in *Nov. Dig.*, vol. V, Torino, Utet, 1960, pp. 351 ss.; G. MIELE, voce *Delega (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 905 ss.

essere imputato al delegante¹⁹⁵. Non realizzandosi uno spostamento dell'esercizio delle funzioni amministrative, anche la posizione di garanzia ad esse correlata resta in capo al delegante. Questa soluzione è stata seguita anche dalle due pronunce di merito relative alla frana di Sarno, secondo le quali la posizione di garanzia dell'assessore del Comune colpito dall'evento calamitoso non poteva fondarsi sulla delega di firma disposta dal sindaco per la sottoscrizione del fax inviato alla prefettura di Salerno per richiedere l'intervento dell'autorità prefettizia nella gestione dell'emergenza¹⁹⁶.

Poiché, quindi, è da escludere la possibilità di trasferire l'esercizio della competenza con provvedimenti diversi da quelli espressamente previsti dalla disciplina legislativa e sublegislativa in materia di organizzazione degli enti locali, e, parimenti, di fare ricorso ad atti espressione di autonomia negoziale analoghi alla delega di funzioni impiegata nell'ambito di organizzazioni a carattere privato (segnatamente, l'impresa), si deve concludere che, in mancanza di un provvedimento amministrativo di delega adottato da un altro organo (delegante), l'organo possa esercitare soltanto le competenze che gli sono attribuite in via originaria dalla legge.

Da questo rilievo possono essere tratte due conclusioni in ordine alla responsabilità penale del soggetto titolare dell'organo.

La prima. Come si è avuto modo di evidenziare in precedenza, nell'ambito della pubblica amministrazione l'obbligo impeditivo dell'evento rinviene il suo fondamento nella funzione esercitata dal soggetto e, dunque, nella norma di legge che gli attribuisce la relativa competenza. Pertanto, in mancanza di una delega amministrativa, non potrà ravvisarvi alcun trasferimento dell'esercizio delle competenze sul piano amministrativo, né, conseguentemente, alcun trasferimento della posizione di garanzia sul fronte della responsabilità penale.

Da qui la necessità di distinguere la delegazione amministrativa *stricto sensu* intesa da istituti che, per quanto apparentemente analoghi, non determinano uno spostamento dell'esercizio dei poteri: infatti, soltanto nella prima ipotesi il delegato potrà essere chiamato a rispondere del mancato impedimento dell'evento calamitoso in ragione della posizione di garanzia derivata che ha acquisito; nella seconda ipotesi, al contrario, la responsabilità penale del soggetto, soltanto apparentemente "delegato",

¹⁹⁵ G. MIELE, voce *Delega (dir. amm.)*, cit., par. 11.

¹⁹⁶ Trib. Nocera Inferiore, 3 giugno 2004; C. App. Salerno, 6 ottobre 2008.

sarà subordinata alla verifica dell'esistenza di una posizione di garanzia (originaria) prevista dalla legge o da altra fonte.

La seconda conclusione è consequenziale rispetto alla prima. Come noto, con riferimento alla delega di funzioni (qui da intendersi come atto di autonomia privata che comporta il trasferimento dell'obbligo di garanzia) la dottrina e la giurisprudenza prevalenti ritengono che, a seguito della delega, il delegante non si spogli dell'obbligo impeditivo, ma che questo si trasformi in un obbligo di controllo sull'adempimento dell'obbligo da parte del delegato¹⁹⁷. A ben vedere, il medesimo obbligo di vigilanza sull'attività del delegato può ritenersi sussistente, nell'ambito della pubblica amministrazione, in capo al soggetto posto a capo di un organo (delegante) che abbia adottato un provvedimento amministrativo di delega a favore del titolare di un altro organo (delegato).

Diversamente, nel caso in cui non si riscontri un provvedimento di delegazione amministrativa ed il trasferimento dell'obbligo di impedimento dell'evento lesivo ad esso connesso, l'organo (soltanto apparentemente) delegante potrà essere chiamato a svolgere un ruolo di controllo sull'operato dell'organo (*prima facie*) delegato soltanto se questa attività di vigilanza rientra nel perimetro dell'obbligo di garanzia attribuitogli, in via originaria, dalla legge o da altra fonte.

Fatte queste premesse di fondo, che costituiranno i criteri di riferimento nell'analisi che ci si appresta a svolgere, occorre ora analizzare le diverse ipotesi che possono prospettarsi all'interno dell'amministrazione comunale, ossia le varie tipologie di rapporti interorganici che si possono ravvisare, al fine di comprendere se si configuri o meno un trasferimento dell'obbligo impeditivo dell'evento dal garante originario.

¹⁹⁷ V., in dottrina, D. PULITANÒ, *Posizioni di garanzia e criteri di imputazione personale nel diritto penale del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1982, pp. 181 ss.; G. GRASSO, *Organizzazione e responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, in *Arch. pen.*, 1982, p. 753. In senso contrario, v. A. FIORELLA, *Il trasferimento di funzioni nel diritto penale dell'impresa*, Firenze, Nardini, 1984, pp. 228 ss.

2.2.1. LA DELEGA DELL'ORGANO POLITICO ALL'ORGANO AMMINISTRATIVO: IN PARTICOLARE, DAL SINDACO AL DIRIGENTE

La prima ipotesi riguarda il rapporto intercorrente tra l'organo politico e quello amministrativo dell'amministrazione comunale. Essa investe, dunque, non soltanto il fenomeno della successione diacronica nella posizione di garanzia, ma anche la tematica del rapporto tra organi politici e di gestione e del correlato principio di separazione tra politica ed amministrazione, che si è già avuto modo di approfondire nel paragrafo relativo al profilo *statico* della posizione di garanzia della Protezione civile.

In base alle previsioni del T.U. enti locali, il sindaco (titolare dell'organo politico) può disporre a favore del dirigente (titolare dell'organo di gestione) tanto il conferimento di un incarico dirigenziale, quanto una delega amministrativa. I due istituti hanno presupposti e producono effetti del tutto diversi, sia sul piano della disciplina amministrativa, che su quello della responsabilità penale.

Sebbene la distinzione sia netta, essa spesso non emerge chiaramente nelle pronunce che trattano la tematica degli obblighi impeditivi della pubblica amministrazione in materia ambientale e legati, in particolare, alla gestione di discariche, impianti di depurazione e macelli comunali. In esse, infatti, il rapporto tra organo politico e di gestione viene spesso configurato in termini di "delega" in senso atecnico (tanto che il termine delega è posto tra virgolette), senza chiarire, tuttavia, se sia stata disposta una vera e propria delega amministrativa o, piuttosto, il conferimento di un incarico.

Con quest'ultimo atto, disciplinato dagli artt. 50, c. 10 e 109 T.U.E.L.¹⁹⁸, il sindaco, nell'esercizio di un potere di carattere discrezionale espressione della sua funzione di indirizzo politico, individua il soggetto, in possesso della qualifica dirigenziale, che ritiene idoneo a svolgere determinate funzioni. Tali funzioni, di gestione e non di indirizzo politico, non rientrano nella sfera di competenza del sindaco: quest'ultimo, quindi, non potrebbe in alcun modo delegare (ossia trasferire) l'esercizio di questi poteri al dirigente. I poteri oggetto dell'atto di conferimento

¹⁹⁸ Art. 50, c. 10 T.U.E.L.: «Il sindaco e il presidente della provincia nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna secondo le modalità ed i criteri stabiliti dagli articoli 109 e 110, nonché dai rispettivi statuti e regolamenti comunali e provinciali».

dell'incarico sono, infatti, previsti e disciplinati dalla legge (e, eventualmente, dallo statuto e dal regolamento dell'ente)¹⁹⁹. Il sindaco si limita ad individuare il soggetto titolare di queste funzioni, costituendo così il nesso di immedesimazione organica tra l'ente ed il titolare dell'ufficio, in modo che gli atti compiuti dal dirigente siano imputati all'organo di cui è titolare e, in ultima analisi, all'ente nel quale questo è incardinato²⁰⁰.

Sul piano della responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento lesivo, il dirigente potrà essere chiamato a risponderne soltanto se le disposizioni legislative (nonché statutarie e regolamentarie) che disciplinano le funzioni oggetto dell'incarico conferitogli sono idonee a fondare un obbligo di garanzia originario. A ben vedere, non ricorrendo una delega e, dunque, un trasferimento dell'esercizio delle competenze del sindaco (garante primario in base alla legislazione in materia di protezione civile), non è neppure possibile ipotizzare la sussistenza, in capo al dirigente, di un obbligo impeditivo derivato rispetto a quello del sindaco.

Si rinvia, pertanto, alle riflessioni già svolte nel paragrafo relativo alle fonti ed in quello inerente al rapporto tra politica ed amministrazione per l'approfondimento della questione relativa alla possibilità di desumere un obbligo impeditivo dell'evento calamitoso a carico del dirigente a partire dalle previsioni del T.U.E.L. e del regolamento dell'ente locale di riferimento, data la mancanza di una previsione espressa nella legislazione in materia di protezione civile²⁰¹.

Diverso è il caso in cui il sindaco disponga, a favore del dirigente, una delega (e, dunque, un trasferimento) di funzioni che la legge attribuisce alla sfera di competenza dell'organo politico²⁰². Questa ipotesi è espressamente prevista dall'art. 107 T.U.E.L., in base al quale rientrano nella sfera di competenza dei dirigenti non solo gli atti ad essi attribuiti (in via originaria) dallo statuto e dai regolamenti, ma anche quelli ad essi «delegati» dal sindaco (art. 107, c. 3, lett. i T.U.E.L.). La stessa disposizione prevede che, in ogni caso, la delega debba essere disposta dall'organo

¹⁹⁹ Cass. pen., sez. III, 27 marzo 1998, n. 5889, in *Riv. pen.*, 1998, pp. 776 ss.

²⁰⁰ V. in tal senso P. FIMIANI, *I criteri di individuazione dei soggetti responsabili nelle organizzazioni complesse e negli organi collegiali, anche all'interno della pubblica amministrazione*, cit., p. 2332; G. MARCONI, *Rappresentanza politica e responsabilità per omissione impropria*, cit., p. 200; L. PACIFICI, *Riflessi penalistici del principio di separazione tra politica e amministrazione*, cit., p. 163.

²⁰¹ V. *supra*, Capitolo I, parr. 1.2.7 e 1.3.2.

²⁰² G. MIELE, voce *Delega (dir. amm.)*, cit., par. 2.

politico «in base» alle previsioni dello statuto e dei regolamenti comunali, ossia in presenza dei presupposti individuati dagli stessi.

Poiché, dunque, la delega amministrativa comporta un trasferimento di funzioni dall'organo politico delegante all'organo amministrativo delegato, deve ritenersi che, sul piano penalistico, si configuri un trasferimento dell'obbligo di garanzia (obbligo che si fonda sulla funzione oggetto di trasferimento). Pertanto, anche laddove il dirigente delegato non sia titolare *ab origine*, ossia in base alla legge o ad altra fonte, di un obbligo impeditivo dell'evento lesivo, potrà comunque essere ritenuto responsabile per il mancato impedimento di tale evento in virtù della posizione di garanzia derivata di cui diviene titolare a seguito del provvedimento di delegazione amministrativa.

Anche il problema della configurabilità di un obbligo di controllo, rilevante ai sensi dell'art. 40, c. 2 c.p., dell'organo politico sull'operato dell'organo di gestione si declina in modo diverso a seconda che ricorra un atto di conferimento di un incarico dirigenziale o una delegazione amministrativa.

In quest'ultima ipotesi, l'obbligo di controllo dell'organo politico troverebbe fondamento nel provvedimento di delega. Analogamente a quanto sostenuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza maggioritarie con riguardo alla delega di funzioni disposta mediante un atto di autonomia privata, la delegazione amministrativa non avrebbe efficacia liberatoria nei confronti del delegante, ma farebbe sì che il suo originario obbligo impeditivo si tramuti in un obbligo di controllo sull'adempimento dell'obbligo trasferito da parte del delegato.

Al contrario, in caso di conferimento di un incarico dirigenziale, sembra possibile affermare che il sindaco sia tenuto a svolgere un ruolo di controllo sull'attività del dirigente soltanto se la posizione di garanzia del quale è titolare in via originaria ricomprende, nell'ambito del suo contenuto, anche questa attività. Come anticipato nella trattazione relativa al rapporto tra politica ed amministrazione, la giurisprudenza maggioritaria propende per la soluzione affermativa, desumendo questo obbligo di controllo da alcune delle previsioni in materia di ordinamento degli enti locali (in particolare, dagli artt. 42, 50 e 109 T.U.E.L., già esaminati in precedenza)²⁰³. Ci si potrebbe domandare, tuttavia, se queste disposizioni, data la loro

²⁰³ V. *supra*, Capitolo I, par. 1.3.2.

formulazione generica, siano idonee ad ampliare il contenuto dell'obbligo di garanzia facente capo al sindaco.

Da ultimo, occorre rilevare che, tanto rispetto all'ipotesi del conferimento di un incarico dirigenziale, quanto a quella della delegazione di funzioni a favore del dirigente, l'adempimento di un eventuale obbligo di controllo dell'organo politico sull'attività di quello di gestione incontra un ostacolo rilevante: il principio di separazione tra politica ed amministrazione e l'attuale assetto della pubblica amministrazione, improntato non al modello gerarchico, bensì al più tenue rapporto di direzione. L'organo politico, lo ribadiamo, può soltanto adottare gli atti di indirizzo politico-amministrativo (peraltro consistenti non in ordini, ma in più generiche direttive) e non è ammesso a svolgere un controllo tecnico e di merito sugli atti adottati dal dirigente, ma soltanto un controllo sulla gestione complessiva dell'ufficio²⁰⁴.

Pertanto, non pare così agevole sostenere che il sindaco sia in possesso di effettivi poteri impeditivi rispetto all'attività dell'organo di gestione e che, laddove l'aggravamento delle conseguenze lesive dell'evento calamitoso sia da addebitare al mancato o insufficiente intervento del dirigente, l'organo politico possa essere chiamato a risponderne in quanto garante *ex lege* dell'incolumità pubblica e dei singoli.

2.2.2. LA DELEGA TRA ORGANI POLITICI: IN PARTICOLARE, DAL SINDACO ALL'ASSESSORE

La seconda ipotesi applicativa ha ad oggetto il rapporto tra organi politici e, in particolare, nell'ambito dell'amministrazione comunale, la delega conferita dal sindaco all'assessore.

In questo caso, i dubbi riguardano, ancor prima che la configurabilità di un vero e proprio atto di delega dal sindaco all'assessore, la stessa possibilità di qualificare l'assessore come organo autonomo. È infatti chiaro che, poiché la delega può essere disposta dall'organo delegante soltanto a favore di un altro ente, ovvero di un diverso ramo dell'amministrazione (delega intersoggettiva), o di un altro organo (delega interorganica), se il delegato non costituisce un organo autonomo non è possibile

²⁰⁴ V. sul punto P. FIMIANI, *I criteri di individuazione dei soggetti responsabili nelle organizzazioni complesse e negli organi collegiali, anche all'interno della pubblica amministrazione*, cit., p. 2333.

configurare una delega amministrativa di funzioni.

L'intenso dibattito sul punto deriva anche dalla laconicità del Testo Unico degli enti locali, che non disciplina in termini generali le funzioni degli assessori, né la delega ad essi conferita dal sindaco, ma si limita ad alcune previsioni puntuali dalle quali non è possibile trarre conclusioni univoche.

Secondo un primo orientamento, l'assessore sarebbe qualificabile come un organo autonomo e la delega conferitagli dal sindaco costituirebbe una delega di funzioni *stricto sensu* intesa. La tesi favorevole fa perno su alcune disposizioni del T.U.E.L., che farebbero riferimento all'esercizio individuale di funzioni da parte degli assessori ed alla possibilità, per il sindaco, di delegare loro le proprie competenze. Vengono in considerazione, relativamente al primo punto, l'art. 109, c. 1 T.U.E.L., che prevede, tra le ipotesi che legittimano la revoca degli incarichi dirigenziali, l'inosservanza delle "direttive del sindaco (...) o dell'assessore di riferimento", e, relativamente al secondo aspetto, l'art. 84, c. 3 T.U.E.L., là dove disciplina il diritto degli amministratori (comprensivi del sindaco, dei consiglieri e degli assessori) al rimborso per lo svolgimento delle funzioni "proprie o delegate".

Guardando a questa impostazione ermeneutica attraverso la lente del diritto penale, si dovrebbe concludere che l'assessore con delega alla protezione civile diviene titolare di una posizione di garanzia (derivata) in ordine all'impedimento dell'evento calamitoso. Si potrebbe, dunque, prescindere dalla verifica dell'esistenza di norme di legge (o di altre fonti) che attribuiscono in via originaria all'assessore un obbligo di riduzione delle conseguenze della calamità.

L'altro orientamento, in senso diametralmente opposto, esclude che l'assessore possa essere qualificato come organo e che possa, quindi, esercitare competenze a titolo individuale. A partire dalla riforma operata con l. n. 81/1993, infatti, la giunta ha cessato di essere un organo autonomo rispetto al sindaco ed è oggi qualificata dall'art. 48 T.U.E.L. come organo di collaborazione con il sindaco, che opera attraverso deliberazioni collegiali. Sia il riferimento al ruolo di meri collaboratori, quanto la previsione della natura collegiale della deliberazione sarebbero, secondo la tesi negativa, espressione della volontà del legislatore di escludere che gli assessori

possano essere titolari di una propria sfera di competenza²⁰⁵.

La delega conferita dal sindaco, di conseguenza, potrebbe qualificare, al più, il conferimento di un incarico, ossia l'assegnazione all'assessore di un ramo di amministrazione in cui esercitare il ruolo di indirizzo politico.

Sul piano della responsabilità penale, si deve quindi ritenere che l'eventuale obbligo impeditivo dell'assessore, non potendo trovare fondamento nella "delega", possa nascere soltanto da una fonte diversa, di carattere formale o funzionale.

Bisogna evidenziare che in realtà, quando è stata chiamata a pronunciarsi sulla responsabilità dell'assessore comunale per l'omessa predisposizione di misure di protezione civile, la Corte di Cassazione non ha seguito nessuno dei percorsi interpretativi in precedenza prospettati.

Data l'assenza di previsioni sul punto nella disciplina legislativa della protezione civile, la posizione di garanzia dell'assessore delegato alla protezione civile viene fondata sul suo ruolo apicale all'interno dell'amministrazione comunale (il criterio al quale si è fatto riferimento con il termine "qualifica") o sulla sua partecipazione ad organismi che siano deputati ad assumere decisioni rilevanti in ordine alla gestione dell'emergenza ("qualità")²⁰⁶.

Inoltre, la giurisprudenza di legittimità tende a ritenere che l'assessore possa svolgere competenze a titolo individuale e che sia chiamato (analogamente al sindaco) a esercitare una funzione di impulso e sollecitazione nei confronti dei dirigenti. Pertanto, il fatto che la decisione (che viene individuata quale causa dell'evento) sia stata assunta collegialmente dalla giunta non escluderebbe in alcun modo la responsabilità dell'assessore, ma porterebbe, semmai, a configurare una responsabilità concorrente degli altri componenti della giunta²⁰⁷.

²⁰⁵ F. STADERINI-P. CARETTI-P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, cit., pp. 198 ss., 208 ss.

²⁰⁶ V. *supra*, Capitolo I, par. 1.2.4.

²⁰⁷ In tal senso, Cass. pen., sez. IV, 29 ottobre 2015, n. 48246. La pronuncia in esame (già oggetto di trattazione, sotto altri aspetti, ai par. 1.2.4 e 1.2.5), è stata resa dalla Suprema Corte al termine di un processo per omicidio colposo, in cui l'evento morte era stato ricondotto all'improprio utilizzo per attività di pubblico spettacolo di un immobile privo dei necessari requisiti di sicurezza. Sebbene l'immobile fosse stato formalmente affidato alla gestione di un dirigente del Comune (competente anche per le valutazioni di sicurezza del sito), è stata affermata la responsabilità dell'assessore con delega alla cultura del Comune, che aveva violato l'obbligo di sopperire alle inerzie del dirigente.

2.2.3. LA DELEGA TRA ORGANI AMMINISTRATIVI: DAL DIRIGENTE AL FUNZIONARIO PRIVO DI FUNZIONI DIRIGENZIALI

La terza ipotesi, meno problematica rispetto alle precedenti, è costituita dalla delega del dirigente in favore di un funzionario privo di qualifica dirigenziale che svolga le sue funzioni nell'ambito dell'ufficio affidato al delegante.

L'art. 17, c. 1-*bis* del Testo Unico in materia di pubblico impiego (d.lgs. n. 165/2001) prevede espressamente la possibilità che i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possano delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del comma 1 del medesimo articolo a dipendenti che ricopra le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati. In particolare, presentano una particolare rilevanza, ai fini del nostro esame, i compiti descritti dalla lettera d), relativa ai poteri di direzione, coordinamento e controllo dell'attività dell'ufficio.

In presenza dei requisiti previsti dalla norma appena citata, nonché delle ulteriori condizioni (richieste anche ai fini della delega all'interno delle organizzazioni private) dell'idoneità professionale del delegato e dell'attribuzione allo stesso di sufficienti poteri decisionali e di spesa, il dirigente potrà quindi trasferire l'esercizio delle funzioni di sua competenza ad un diverso soggetto.

Ne consegue che, se si ritiene che il dirigente sia titolare, sulla base delle previsioni legislative (segnatamente, l'art. 107 T.U.E.L.), nonché del regolamento comunale, di un obbligo di impedimento dell'evento calamitoso, tale posizione di garanzia possa essere trasferita ad un dipendente del medesimo ufficio mediante il provvedimento di delega di cui all'art. 17, c. 1-*bis* d.lgs. n. 165/2001.

In forza della delega, l'originario obbligo impeditivo del dirigente si tramuterà in un obbligo di controllo sull'adempimento dell'obbligo (derivato) da parte del dipendente delegato. In questa ipotesi, del resto, l'attività di vigilanza del garante originario non incontra l'ostacolo del principio di separazione tra politica ed amministrazione, poiché tanto il delegante, quanto il delegato svolgono funzioni di gestione amministrativa.

Come sottolineato anche dalla giurisprudenza di legittimità²⁰⁸, non sembra,

²⁰⁸ Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2018, n. 14550, cit.

invece, che un obbligo di garanzia a tutela dell'incolumità pubblica ed individuale possa essere ravvisato rispetto ad un dipendente dell'amministrazione comunale che sia privo della qualifica dirigenziale e che non sia titolare dell'ufficio-organo. Rispetto a tale affermazione di principio possono, nondimeno, darsi due eccezioni: la prima è data dall'ipotesi in cui intervenga un provvedimento di delega da parte del dirigente, con le modalità poc'anzi esaminate; in alternativa, il sindaco, nel caso in cui l'organico dell'amministrazione comunale sia privo di personale con qualifica dirigenziale, può attribuire le funzioni di regola esercitate dai dirigenti nell'ambito dell'amministrazione comunale (descritte dai commi 2 e 3 dell'art. 107 T.U.E.L.) «ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale» (art. 109, c. 2 T.U.E.L.).

2.2.4. LA DELEGA AL C.O.C.

Al termine della disamina relativa al ruolo della delega di funzioni amministrative nel sistema organizzativo della Protezione civile, sembra utile svolgere alcune brevi considerazioni in ordine alla problematica dell'ammissibilità di una delega di funzioni al C.O.C.

La questione è stata sottoposta all'esame del Tribunale di Genova, con riferimento al fenomeno alluvionale che ha interessato il capoluogo ligure nel 2011²⁰⁹. Dopo aver individuato la fonte degli obblighi di garanzia degli imputati (il sindaco del Comune di Genova, l'assessore con delega alla protezione civile ed alcuni dirigenti del medesimo ente), i giudici di merito si sono soffermati sull'ampiezza di tali obblighi impeditivi, domandandosi, in particolare, se il sindaco potesse trasferire l'esercizio delle proprie funzioni e, dunque, la propria posizione di garanzia al C.O.C.

Il Tribunale precisa, innanzitutto, che il sindaco può, in linea di principio, delegare l'attività connessa al suo ruolo di autorità comunale di protezione civile, ma resta in ogni caso responsabile per l'attività svolta dagli organi amministrativi.

Esclude, al contrario, che il sindaco possa, mediante delega, trasferire l'esercizio delle funzioni rientranti nella sua sfera di competenza al C.O.C.: sebbene il Piano di emergenza del Comune di Genova gli attribuisca "potere decisionale", il

²⁰⁹ Trib. Genova, 27 febbraio 2017, cit.

C.O.C. non costituisce un organo collegiale (potenziale destinatario di una delega), ma soltanto un organismo di supporto alle decisioni del sindaco, un “tavolo” in cui, in tempo di emergenza, vengono condivise le decisioni assunte singolarmente dai suoi componenti.

Per tale ragione, il Tribunale ha ritenuto illegittima la delega disposta dal sindaco a favore del C.O.C. nella delibera comunale istitutiva dello stesso. Nonostante questo atto non avesse prodotto l’effetto sperato del trasferimento dell’obbligo impeditivo, il giudice di merito ha comunque ritenuto sussistente la responsabilità di alcuni dei componenti del Centro operativo comunale proprio in ragione del ruolo decisionale o di coordinamento da essi assunto al suo interno²¹⁰.

²¹⁰ V. *supra*, Capitolo I, parr. 1.2.4 e 1.2.5.

CAPITOLO TERZO

LO SPETTRO PREVENTIVO DEGLI OBBLIGHI GRAVANTI SULLA PROTEZIONE CIVILE

SOMMARIO: 3.1. I rischi e gli eventi emergenziali di protezione civile. – 3.2. La nozione di “calamità” nella legislazione in materia di protezione civile. – 3.3. Causazione e aggravamento delle conseguenze lesive di inondazioni, frane o valanghe.

3.1. I RISCHI E GLI EVENTI EMERGENZIALI DI PROTEZIONE CIVILE

Come noto, l’evento oggetto dell’obbligo impeditivo posto in capo al garante è costituito dall’evento in senso naturalistico previsto dalla fattispecie commissiva-base (di evento e causalmente orientata), dalla quale, per mezzo del procedimento di equivalenza di cui all’art. 40, c. 2 c.p., origina una autonoma fattispecie omissiva impropria. Rispetto alla responsabilità per omesso impedimento dei soggetti titolari di compiti di protezione civile, dunque, si dovrà fare riferimento all’evento previsto dalle fattispecie incriminatrici che sono più frequentemente oggetto di contestazione da parte della pubblica accusa: vengono in considerazione, in particolare, i delitti di omicidio e lesioni colposi (artt. 589 e 590 c.p.), posti a tutela della vita e dell’integrità fisica, e alcuni delitti contro l’incolumità pubblica, anch’essi contestati, di regola, a titolo di colpa. Tra questi ultimi, in particolare, risulta centrale la fattispecie di inondazione, frana o valanga colposa di cui agli artt. 426-449 c.p., ma sono astrattamente configurabili anche i delitti di incendio (artt. 423-449 c.p.), incendio boschivo (art. 423-*bis* c.p.) e disastro c.d. “innominato” (artt. 434-449 c.p.).

Si è già detto in precedenza che la normativa extra-penale in materia di protezione civile (l. n. 225/1992 e d.lgs. n. 1/2018) costituisce la fonte dell’obbligo impeditivo soltanto rispetto ad alcuni dei componenti del Servizio nazionale. Per gli altri, la posizione di garanzia risulta desumibile da altre fonti in materia di protezione civile o viene fondata dalla giurisprudenza sull’assunzione di fatto dell’obbligo.

Tuttavia, per entrambe le categorie di garanti (e, dunque, a prescindere da quale sia la fonte dell’obbligo impeditivo), la disciplina dettata dalla l. n. 225/1992 e dal nuovo Codice di protezione civile contribuisce a delimitare i confini della posizione di garanzia, sotto diversi profili.

In primo luogo, la legge individua la *finalità* dell'obbligo impeditivo, rappresentata dalla tutela di una pluralità di beni, sia individuali che facenti capo alla collettività (interessi diffusi), «dai danni o dal pericolo di danni» derivanti, secondo quanto previsto dalla disciplina previgente, «da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi»²¹¹, e, in base al nuovo Codice di protezione civile, «da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo». A ben vedere, nel caso in esame quella che, nella prospettiva penalistica, costituisce la finalità dell'obbligo impeditivo, non è altro che l'interesse pubblico perseguito nell'esercizio della funzione di protezione civile.

Alla luce di questa previsione, sembra possibile svolgere alcune osservazioni.

La *calamità* (o l'*evento calamitoso*, che dir si voglia) costituisce il presupposto dell'attività di protezione civile ed una componente fondamentale della stessa nozione di protezione civile.

Pertanto, laddove l'evento non presenti i caratteri della calamità non vi sono i presupposti per l'esercizio della funzione di protezione civile: in questo caso, possono ben configurarsi obblighi impeditivi dell'evento (non calamitoso) in capo ai soggetti facenti parte del Servizio nazionale, ma questo obbligo sorge dall'esercizio non di compiti di protezione civile, bensì di funzioni amministrative di altro genere. È possibile citare, a titolo d'esempio, il caso, già esaminato in precedenza, della responsabilità del sindaco per omesso impedimento della morte causata dalla caduta della vittima all'interno di un immobile di proprietà del Comune: in tale ipotesi, il sindaco risponde non in qualità di autorità comunale di protezione civile, ma in forza delle previsioni legislative che disciplinano la gestione del patrimonio immobiliare comunale²¹².

Al contempo, la natura calamitosa dell'evento non esclude la presenza di garanti estranei al sistema organizzativo della Protezione civile, come soggetti titolari di funzioni pubbliche attinenti al governo del territorio (si pensi ai funzionari addetti

²¹¹ Si fa riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 1 l. n. 225/1992 fino alla sua abrogazione da parte del d.lgs. n. 300/1999, e successivamente riproposta dall'art. 1-bis l. n. 225/1992, introdotto dal d.l. n. 59/2012.

²¹² Cass. pen., sez. IV, 29 ottobre 2015, n. 48246.

Un'ipotesi analoga è oggetto di esame da parte della Suprema Corte in Cass. pen., sez. IV, 12 gennaio 2016, (dep. 13 maggio 2016), n. 20050, con nota di L. BRIZI, *La responsabilità penale del sindaco di un ente locale per omesso impedimento dell'evento morte tra cortocircuiti normativi ed ossimori valutativi*, in www.giurisprudenzapenale.com, 27 luglio 2016.

alla direzione dei lavori di manutenzione delle opere idrauliche, in caso di alluvione) o soggetti privati che siano proprietari o detentori della fonte di pericolo (nell'esempio precedente, i proprietari dei terreni adiacenti alla riva del fiume, ai quali la legge impone specifici obblighi di manutenzione degli argini e rimozione degli ingombri, ed i titolari delle società alle quali erano stati affidati i lavori di manutenzione)²¹³.

Data la centralità della nozione di calamità nella determinazione dell'ampiezza dell'obbligo impeditivo della protezione civile, la questione relativa alla sua definizione sarà approfondita nel successivo paragrafo.

In secondo luogo, individuando gli specifici *rischi* in relazione ai quali si esplica l'azione del Servizio nazionale si esplica, la normativa extra-penale delinea le *fonti di pericolo* oggetto dell'obbligo di controllo dei componenti dello stesso Servizio.

Il rischio risulta centrale nell'ambito dei compiti di previsione e di prevenzione, volte, rispettivamente, all'identificazione ed allo studio degli scenari di rischio possibili e ad evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti ad eventi calamitosi. Si è già trattato delle attività di cui consistono la previsione e la prevenzione e di come queste contribuiscano a definire il contenuto dell'obbligo di condotta, pur con tutte le difficoltà interpretative che ne conseguono.

In questa sede, preme precisare che gli eventi emergenziali (oggetto dell'attività di soccorso e, in senso più ampio, di gestione dell'emergenza) costituiscono la concretizzazione dei rischi (oggetto delle attività di previsione e prevenzione). Pertanto, le tipologie di rischio selezionate dalla normativa in materia di protezione civile (segnatamente, la l. n. 225/1992 ed il d.lgs. n. 1/2018) finiscono per delimitare gli eventi emergenziali che la Protezione civile può essere chiamata a fronteggiare nell'ambito dell'attività di soccorso.

Tuttavia, il novero dei rischi e, conseguentemente, degli eventi emergenziali è molto ampio. La previgente l. n. 225/1992, infatti, non individuava specificamente le diverse tipologie di rischio, limitandosi a prevedere, con riguardo al rischio meteo-

²¹³ Ci si riferisce al procedimento penale per inondazione colposa (426 e 449 c.p.) relativo all'alluvione di Sestri ponente (Genova) del 2010. Nel caso di specie di specie, il Tribunale (Trib. Genova, 12 aprile 2017, cit.) ha ritenuto che in capo agli imputati sussistesse una posizione di garanzia. Essa sorgeva, per alcuni di essi, dall'esercizio di funzioni pubblicistiche, e, per gli altri, dalle norme del Codice civile che impongono obblighi di controllo al proprietario o detentore di cose pericolose (2051 c.c.) e che dettano particolari incumbenti, relativi alla manutenzione, a carico del proprietario dell'immobile (artt. 868, 915, 916 e 917 c.c.). Il Tribunale, tuttavia, ha assolto gli imputati in considerazione dell'eccezionalità dell'evento. V. sul punto I. PISA, *Protezione civile e responsabilità penale*, cit., pp. 256 ss.

idrogeologico e idraulico, alcune indicazioni in ordine al sistema di allerta nazionale e regionale (art. 3-*bis* l. n. 225/1992, introdotto dal d.l. n. 59/2012). La mancanza di specificazioni sul punto, unitamente al generico riferimento alla “calamità” di origine umana o antropica ed agli “altri eventi calamitosi” (art. 1 l. n. 225/1992), avevano determinato una notevole estensione dell’ambito di operatività delle funzioni di protezione civile, fino a ricomprendersi anche rischi più propriamente attinenti alla pubblica sicurezza.

Il d.lgs. n. 1/2018, al contrario, individua plurime tipologie di rischio (art. 16). Alcuni di essi sono qualificati come rischi caratteristici delle attività di protezione civile («l’azione del Servizio nazionale si esplica, *in particolare*, in relazione alle seguenti tipologie di rischi»): si tratta del rischio «sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi» (art. 16, c. 1)²¹⁴.

Viene, poi, individuata un’ulteriore categoria, nella quale rientrano quei rischi rispetto ai quali, pur restando ferme «le competenze dei soggetti ordinariamente individuati ai sensi della vigente normativa di settore», è suscettibile di esplicarsi anche l’azione della Protezione civile, dato il suo carattere trasversale. In essa rientrano il rischio «chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali» (art. 16, c. 3).

Si giunge, così, a conclusioni analoghe a quelle precedentemente svolte con riguardo alla l. n. 225/1992: manca un’effettiva selezione dei rischi (e, conseguentemente, degli eventi calamitosi che concretizzano tali rischi), data l’ampiezza dell’elencazione.

Cionondimeno, la scelta di enucleare le diverse tipologie di rischio ha anche dei risvolti positivi, in quanto mette in luce la necessità di differenziare le varie categorie di rischio (e, dunque, di evento calamitoso) in sede processuale. In particolare, al momento della verifica circa la sussistenza dei presupposti della responsabilità per omesso impedimento dell’evento, il giudice dovrà valutare in che

²¹⁴ V. D. DI BUCCI-M. DOLCE, *La scienza nel processo decisionale di protezione civile per la gestione dei rischi*, in *Scienza, diritto e processo penale nell’era del rischio*, a cura di A. Amato-G. Flora-C. Valbonesi, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 204 ss.

modo la specifica tipologia di rischio influisce sul contenuto dell'obbligo impeditivo (che, come evidenziato da attenta dottrina, può andare dall'impedimento *tout court* dell'evento al contenimento delle sue conseguenze lesive)²¹⁵ e sull'effettiva possibilità, per il garante, di realizzare la condotta impeditiva richiesta (che può essere influenzata dalle modalità e dalle tempistiche con cui l'evento si manifesta e si evolve). Parimenti, sul piano del rimprovero colposo, a ciascuna tipologia di rischio si collega una diversa misura della prevedibilità ed evitabilità dell'evento lesivo: la verifica di un terremoto è pressoché impossibile da prevedere e non è in alcun modo evitabile, mentre le frane e, in misura ancora maggiore, le alluvioni sono ritenute, entro certi limiti, prevedibili ed evitabili²¹⁶.

Infine, la legge individua tre diverse categorie di *eventi emergenziali* di protezione civile, suddividendoli, in questo caso, non sulla base della tipologia di rischio che concretizzano (idrogeologico, sismico, alluvionale), ma in considerazione della loro gravità, la quale, a sua volta, dipende dall'entità dei mezzi necessari a fronteggiarli. Come si è avuto modo di rilevare nel corso della trattazione dei rapporti tra i diversi obblighi di garanzia all'interno del sistema plurisoggettivo della Protezione civile, questa ripartizione in tre categorie è finalizzata a fornire un criterio per la distribuzione degli obblighi impeditivi tra i diversi livelli territoriali in cui il Servizio nazionale si articola: a ben vedere, questo parametro è applicabile soltanto dal momento in cui l'evento calamitoso (da cui l'emergenza deriva) inizia a manifestarsi. In altre parole, esso presuppone la concretizzazione del rischio ed è quindi utilizzabile per individuare il soggetto competente soltanto con riferimento all'attività di gestione dell'emergenza.

D'altra parte, è soltanto allorquando il rischio si concretizza e, dunque, l'evento calamitoso si verifica che la condotta omissiva dei componenti della Protezione civile è suscettibile di integrare le fattispecie di disastro a tutela della pubblica incolumità. Lo stesso vale per la realizzazione dei delitti di omicidio e lesioni colpose, in quanto gli eventi (morte e lesioni, rispettivamente) sono causati dalla verifica del fenomeno calamitoso, rispetto al quale la condotta del soggetto agente costituisce una concausa. Prima dell'insorgenza della calamità, l'inerzia o l'inadeguato svolgimento

²¹⁵ A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali?*, cit., p. 16.

²¹⁶ *Ibidem*.

delle attività di previsione e prevenzione da parte dei soggetti titolari di funzioni di protezione civile può, al più, integrare le fattispecie di rifiuto di atti d'ufficio di cui all'art. 328, c. 1 c.p.²¹⁷ o di abuso d'ufficio *ex art.* 323 c.p.

3.2. LA NOZIONE DI “CALAMITÀ” NELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE

Come è stato in precedenza accennato, la nozione di “calamità”, insieme a quella, analoga, di “evento calamitoso”, risulta centrale nell'ambito della normativa in esame: essa, costituendo il presupposto della funzione di protezione civile, contribuisce a definire i contorni dell'obbligo impeditivo dei soggetti facenti parte, a vario titolo, del Servizio nazionale.

Per tale ragione, occorre domandarsi quali siano le caratteristiche della calamità, soffermandosi, in particolare, sull'evoluzione di questa nozione nella disciplina legislativa in materia di protezione civile.

Le incertezze relative al concetto di “calamità” discendono dalla scarsa chiarezza e coerenza delle scelte terminologiche compiute dal legislatore: la disciplina extra-penale, infatti, in taluni casi identifica la calamità con il “disastro”, mentre in altri si limita ad elencare i vari eventi ritenuti calamitosi. Nei pochi casi in cui la legge fornisce una definizione di “calamità”, essa risulta del tutto elastica e, talora, tautologica.

La dottrina amministrativistica si è a lungo interrogata circa gli elementi distintivi della “calamità” (o “calamità pubblica”), al fine di elaborarne una nozione giuridica, tecnicamente più precisa rispetto a quella propria del linguaggio comune. Il punto di riferimento per questa riflessione è stato individuato nelle disposizioni contenute nel titolo VI del Libro II, relativo ai delitti contro la pubblica incolumità.

²¹⁷ In tal senso, Cass. pen, sez. IV, 7 maggio 2014, n. 33857: nel caso sottoposto all'esame della Corte, il sindaco di un Comune siciliano è stato tratto a giudizio per il reato di cui all'art. 328, c. 1 c.p. per la mancata adozione di un'ordinanza contingibile e urgente in relazione ad una frana su di una strada costituente pericolo per i passanti ed una abitazione, sebbene l'emanazione tempestiva di tale provvedimento fosse imposta dagli artt. 54, c. 4 T.U. Enti Locali (d.lgs. n. 267/2000) e 15 l. n. 225/1992. La Corte, tuttavia, ha rigettato il ricorso proposto avverso la sentenza di non luogo a procedere emessa dal G.u.p., ritenendo insussistenti, nel caso di specie, i presupposti tanto per l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente (ossia la situazione di eccezionale pericolo), quanto dell'indebito e colpevole rifiuto dell'atto d'ufficio, in quanto il ritardo nella messa in sicurezza dell'area era da imputarsi non al sindaco, ma ad una diversità di vedute fra i settori dell'amministrazione comunale quanto alla competenza a provvedere.

Per tale ragione, gli elementi distintivi della nozione di “calamità” sono gli stessi che, secondo la dottrina penalistica, connotano il “disastro”²¹⁸: sul piano dimensionale, la notevole gravità ed estensione dell’evento (o, per meglio dire, macro-evento) distruttivo e, sotto il profilo della proiezione offensiva, l’attitudine, anche in ragione della sua capacità diffusiva, a ledere o porre in pericolo l’integrità fisica o la vita di un numero di persone non predeterminabile (ossia la pubblica incolumità), senza peraltro che sia richiesta l’effettiva verifica della morte o delle lesioni di uno o più soggetti²¹⁹. Si tratta, come noto, di requisiti che non sono espressamente previsti dal Codice penale (che non contiene alcuna norma definitoria del disastro), ma che vengono ricavati attraverso l’interpretazione sistematica delle singole fattispecie di disastro.

Tuttavia, se nella nozione penalistica di “disastro” l’esposizione a pericolo della pubblica incolumità costituisce un requisito ineliminabile, secondo la dottrina il concetto di “calamità” (o “calamità pubblica”) proprio della disciplina amministrativa (comprensivo delle calamità sia naturali, che di origine antropica) richiede la produzione di danni o la possibilità concreta di danno, alternativamente, ad un numero indeterminato di persone o alle cose (ossia a beni pubblici o privati)²²⁰, purché, anche in questo secondo caso, gli effetti dannosi si producano nei confronti non del singolo, ma della collettività²²¹.

²¹⁸ Sulla nozione di “disastro”, v. A. GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo*, cit., pp. 73 ss., 396 ss.; L. SIRACUSA, voce *Disastri*, in *Diritto online, Enc. giur. Trecc.*, 2017. Per una riflessione sulle molteplici problematiche ermeneutiche sollevate dalla fattispecie di disastro “innominato” (434 c.p.), v. A. GARGANI-D. BRUNELLI-S. CORBETTA-G. RUTA, *I mille volti del disastro*, in *Criminalia*, 2014, pp. 251 ss.

²¹⁹ Questa definizione, elaborata dalla dottrina, è stata accolta anche dalla Corte costituzionale (sent. 30 luglio 2008, n. 327), che, nel rigettare la questione di legittimità costituzionale dell’art. 434 c.p. per difetto di precisione e determinatezza, ha delineato i tratti distintivi comuni del concetto di “disastro”, così assicurando per via interpretativa la conformità della fattispecie all’art. 25, c. 2 Cost.

²²⁰ In tal senso, L. GRANATA, voce *Calamità pubbliche*, in *Nuovo dig. it.*, Torino, 1937, p. 615, che definisce la calamità pubblica come «un evento dovuto, precipuamente, a forze naturali, alle quali possono essere unite attività umane concorrenti o anche determinanti, che produca danni o possibilità concrete di danno ad un numero indeterminato di persone ed alle cose». V. altresì: C. MEOLI, voce *Calamità pubbliche*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Torino, Utet, 1987, pp. 439 ss.; S. CAPOZZI, voce *Calamità pubbliche*, in *Enc. Giur.*, vol. V, Roma, Treccani, 1988.

²²¹ A. VARANESE, voce *Calamità pubbliche*, in *Enc. dir.*, Vol. V, 1959, p. 787. Nello stesso senso, A. BERTOLA, voce *Calamità pubbliche*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1958, p. 667, che qualifica come “calamità pubbliche” «tutti gli eventi, designati espressamente dalla legge o considerati tali dalla pubblica amministrazione, i quali, potendo gravemente danneggiare o mettere in pericolo un numero indeterminato di persone o di cose sono lesivi anche del pubblico interesse».

Oltre alla gravità dell'evento ed alla sua attitudine lesiva, la calamità pubblica viene qualificata come imprevedibile (o, comunque, connotata dalla impossibilità di prevederne compiutamente lo sviluppo) ed inevitabile, potendo l'azione amministrativa, al più, limitare gli effetti dell'evento stesso. Come si dirà in seguito, proprio quest'ultimo aspetto incide sulla possibilità di configurare un effettivo nesso causale tra la condotta omissiva e l'evento calamitoso (*rectius*, di disastro) non impedito, nonché sull'ampiezza delle stesse nozioni di "frana", "valanga" ed "alluvione" di cui all'art. 426 c.p. e "disastro" *ex art.* 434 c.p.

Le difficoltà nel definire il concetto di calamità si sono manifestate anche in materia di protezione civile, dove è emersa, negli anni, la necessità di stabilire quali fossero le calamità rilevanti ai fini dell'applicazione della relativa disciplina.

La l. n. 996/1970, sulla scia degli interventi normativi precedenti, circoscriveva l'intervento della Protezione civile alle sole "calamità naturali o catastrofi", definite come «l'insorgere di situazioni che comportino grave danno o pericolo di grave danno alla incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura o estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari» (art. 1 l. n. 996/1970). Le funzioni di protezione civile avevano, quindi, ad oggetto i soli eventi *naturali* (essendo esclusi quelli connessi all'attività dell'uomo) e di carattere *non ordinario* (in quanto la loro gestione richiedeva mezzi straordinari).

Si trattava di una definizione del tutto indeterminata e tautologica: le situazioni che comportino grave danno o pericolo di grave danno all'incolumità delle persone e ai beni si individuano in quelle che, per la loro natura o estensione, devono essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari. Al contempo, gli eventi che richiedono un intervento tecnico non ordinario sono proprio quelli produttivi di un grave danno o pericolo di danno all'incolumità ed ai beni.

Anche il successivo decreto attuativo della l. n. 996/1970 (D.P.R. n. 66/1981) non fornì alcuna indicazione utile per determinare le caratteristiche distintive della calamità: si precisava soltanto che per "interventi tecnici straordinari" (necessari per fronteggiare un grave danno o pericolo di danno alla incolumità delle persone e ai beni) dovessero intendersi «quelli che le varie amministrazioni od enti pongono in atto in aggiunta alla loro normale attività di istituto».

Soltanto con la riforma del 1992 vennero introdotte novità di rilievo con

riguardo all'estensione del concetto di calamità.

In primo luogo, la nuova legge aggiunse un riferimento agli «*altri* eventi calamitosi» (art. 1, c. 1 l. n. 225/1992), affiancando agli eventi di origine naturale quelli «connessi con l'attività dell'uomo» (art. 2 l. n. 225/1992). Inoltre, tra gli eventi di protezione civile vennero ricompresi non soltanto quelli che richiedono, per essere fronteggiati, il ricorso a mezzi e poteri *straordinari* (art. 2, lett. c l. n. 225/1992), ma anche gli eventi che possono essere affrontati da singoli o da più enti ed amministrazioni competenti in via *ordinaria* (art. 2, lett. a) e b) l. n. 225/1992).

In mancanza di un'espressa definizione del concetto di "calamità" e di quello, più ampio, di "evento di protezione civile", sembra potersi affermare che il legislatore del 1992 abbia inteso mantenere uno solo degli elementi richiamati dall'art. 1 l. n. 996/1970 per definire la "calamità", pur non esplicitandolo: l'insorgenza di un grave danno o di un pericolo di grave danno ai beni protetti. Ne è derivata una definizione di "evento" talmente ampia da consentire di ricomprendervi anche eventi di carattere indubbiamente *straordinario* (art. 2, c. 1, lett. c) l. n. 225/1992), ma tradizionalmente ricondotti al settore della pubblica sicurezza (repressione dei reati e mantenimento dell'ordine pubblico), quali insediamenti di comunità nomadi, afflussi ingenti di extracomunitari, emergenze legate al terrorismo²²².

In seguito, il d.l. n. 343/2001 (art. 5, c. 5-*bis*) ampliò ulteriormente la competenza della protezione civile, ricomprendendo nel concetto di "evento" anche i c.d. "grandi eventi", pur non fornendone alcuna definizione²²³. Questa scelta fu oggetto di un intenso dibattito in dottrina, sia con riferimento all'ammissibilità di un intervento della Protezione civile in via sostitutiva (e non soltanto integrativa) per eventi rientranti nella sfera di competenza di altre amministrazioni in via ordinaria; sia rispetto all'incidenza dei provvedimenti della Protezione civile sugli equilibri dell'ordinamento, se si considera che, a fronte di un evento qualificato come straordinario, il Consiglio dei ministri poteva dichiarare lo stato di emergenza (art. 5 l. n. 225/1992) ed adottare ordinanze in deroga alle disposizioni vigenti.

Da ultimo il d.lgs. n. 1/2018, in linea di continuità con gli interventi normativi che l'hanno preceduto, non prevede una definizione generale di "calamità". Pertanto,

²²² V. F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile*, cit., p. 64.

²²³ Sulla nozione di "grandi eventi", v. R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, fasc. 1, 2005, pp. 834 ss.

al fine di determinare l'ambito applicativo della disciplina dettata dal nuovo Codice, pare necessario selezionare gli eventi calamitosi sulla base dei due criteri enucleati dalla dottrina, ossia la gravità dell'evento e la sua proiezione offensiva rispetto ad un numero indeterminato di persone.

Una volta individuati, sulla base di questi parametri, gli eventi calamitosi, occorre operare un'ulteriore selezione alla luce dei criteri forniti dal Codice.

Analogamente a quanto già prevedeva la l. n. 225/1992, l'art. 7 d.lgs. n. 1/2018 ricomprende tra gli eventi calamitosi non soltanto gli eventi fronteggiabili esclusivamente mediante mezzi e poteri straordinari e l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, ma anche quelli per i quali risultano sufficienti gli interventi attuabili da singoli enti o amministrazioni competenti in via ordinaria.

Sempre in linea di continuità con la normativa previgente, gli eventi di protezione civile ricomprendono tanto gli eventi calamitosi di origine naturale, quanto quelli di origine antropica.

Il nuovo Codice si distingue, invece, dagli interventi normativi precedenti per l'individuazione delle specifiche tipologie di rischio (analizzate in precedenza) che sono oggetto delle attività di previsione e prevenzione e dalla cui concretizzazione derivano gli eventi calamitosi in relazione ai quali si esplica l'attività di gestione dell'emergenza (art. 16, c. 1 e 2 d.lgs. n. 1/2018). Al contempo, sono espressamente esclusi dall'azione di protezione civile «gli interventi e le opere per eventi programmati o programmabili in tempo utile che possono determinare criticità organizzative» (art. 16, c. 3 d.lgs. n. 1/2018): si pensi ai rischi legati all'organizzazione dei c.d. “grandi eventi”, che erano stati espressamente ricompresi (non senza critiche) nell'azione di protezione civile dal d.l. n. 343/2001. In tal modo, si esclude che questi eventi possano essere qualificati come “calamità”, quantomeno ai fini dell'applicazione della disciplina in esame.

3.3. CAUSAZIONE E AGGRAVAMENTO DELLE CONSEGUENZE LESIVE DI INONDAZIONI, FRANE O VALANGHE

Come in precedenza accennato, buona parte dei procedimenti penali nei confronti degli operatori di protezione civile e relativi ad eventi calamitosi si muovono lungo un “doppio binario”, ossia i delitti colposi contro la pubblica incolumità (segnatamente, la

fattispecie di inondazione, frana o valanga *ex art. 426 c.p.*) e le imputazioni per omicidio o lesioni personali colposi plurimi (artt. 589, c. 4 e 590, c. 5 c.p.).

A ben vedere, se si guarda all'eziologia dell'evento da una prospettiva non normativa, ma prettamente naturalistica, tanto l'evento disastroso e la conseguente esposizione a pericolo della pubblica incolumità (art. 426 c.p.), quanto gli eventi di morte e lesioni (artt. 589 e 590 c.p.) rinvencono la loro causa nel fenomeno calamitoso occorso. La condotta del soggetto agente, dunque, acquista rilevanza eziologica sul piano normativo in ragione dell'obbligo impeditivo che la legge o altra fonte pone in capo al garante. Ma questo presupposto, per quanto necessario, può dirsi sufficiente ad imputare causalmente l'evento alla condotta del soggetto agente? Per tentare di rispondere a questo quesito, sembra necessario prendere in considerazione due profili problematici.

Il primo è stato oggetto di trattazione nel paragrafo relativo al contenuto dell'obbligo impeditivo, ma si ritiene opportuno richiamarlo, costituendo il presupposto logico, ancor prima che giuridico, della questione che qui si intende affrontare. Esso attiene all'effettiva possibilità di qualificare il dovere di attivarsi che la legge extra-penale impone ai componenti della Protezione civile come obbligo rilevante ai sensi dell'art. 40, c. 2 c.p., dubitandosi del fatto che i poteri di intervento loro attribuiti possano configurare un autentico obbligo impeditivo dell'evento, dato il loro carattere "*sistemico*" (non personale) e *funzionale*, ossia consistente non nel diretto impedimento dell'evento, ma nell'attivazione del comportamento di altri soggetti²²⁴.

La seconda questione attiene alla rilevanza eziologica della condotta del garante rispetto all'evento. Certamente è da escludere, in caso di fenomeni quali esondazioni, frane e valanghe, che il soggetto agente abbia "causato", in senso stretto, l'evento calamitoso, ossia abbia dato avvio al processo causale che lo ha originato: fatta eccezione per poche ipotesi, nelle quali sembra possibile affermare che la calamità non si sarebbe verificata in mancanza della condotta inosservante del soggetto agente (che ne costituisce, quindi, la causa determinante, anche se non esclusiva), di regola l'evento calamitoso è il prodotto dell'interazione tra più fattori causali naturali e, conseguentemente, si sarebbe verificato anche laddove il garante avesse tenuto la

²²⁴ V. *infra*, Capitolo I, par. 1.4.1.

condotta doverosa, sia pure assumendo dimensioni o una portata lesiva inferiori.

Al garante, infatti, viene rimproverato non di non aver *impedito* (e quindi di aver cagionato, nel senso proprio del termine) l'inondazione, la frana o la valanga, ma di non aver realizzato quegli interventi (di previsione, prevenzione del rischio e, soprattutto, gestione dell'emergenza) che avrebbero *ridotto le conseguenze lesive* dell'evento calamitoso di origine naturale. Alla luce di questa ricostruzione, è allora corretto affermare che la condotta omissiva del soggetto agente è (con)causa dell'evento calamitoso?

Occorre precisare che il problema in esame si pone non soltanto con riguardo alle imputazioni a carico dei membri della Protezione civile per delitti contro la pubblica incolumità, ma anche per i delitti di omicidio e lesioni. Anche gli eventi di morte e lesioni, infatti, rinvencono la loro causa determinante nei fattori eziologici naturali che hanno originato la calamità: è «l'alluvione ad uccidere le persone, non l'operatore di protezione civile»²²⁵. Pertanto, anche rispetto ad essi, seppure sulla base di rilievi in parte differenti, si dubita dell'effettiva efficacia causale della condotta omissiva del garante di protezione civile.

Peraltro, per i delitti contro la pubblica incolumità, la questione assume rilevanza, prima ancora che sul piano della causalità, sotto il profilo della delimitazione dell'evento oggetto dell'obbligo impeditivo e, dunque, della definizione delle nozioni di inondazione, frana o valanga (e, in termini più generali, di disastro). In altre parole, non sembra che il problema vada affrontato domandandosi se sia possibile equiparare l'aggravamento colposo delle conseguenze dannose dell'evento calamitoso di origine naturale al suo omesso impedimento (ossia alla sua causazione, *stricto sensu* intesa), ma stabilendo se la nozione che identifica l'evento (inondazione, frana, valanga, disastro) comprenda il solo fatto naturale o anche l'aggravamento delle sue conseguenze. Solo in quest'ultimo caso, infatti, la condotta omissiva dell'operatore di protezione civile potrà ritenersi concausa dell'evento, a condizione che poi si accerti, in sede di verifica del nesso eziologico, che la condotta osservante del garante avrebbe non semplicemente influenzato il corso degli eventi, ma propriamente impedito

²²⁵ L. PISTORELLI, *Replica*, in *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, Pisa, ETS, 2013, p. 35.

l'aggravamento degli effetti dannosi della calamità.

In questo paragrafo verrà quindi trattata la problematica definitoria relativa all'evento, mentre le questioni più propriamente attinenti all'accertamento del nesso di causalità saranno affrontate nel relativo capitolo.

L'unico profilo sul quale vi è unanimità di vedute è la necessità che l'evento di inondazione, frana, valanga di cui all'art. 426 c.p. o disastro *ex art.* 434 c.p. presenti i caratteri della gravità sul piano dimensionale e dell'attitudine a ledere un numero indeterminato di persone sotto il profilo della proiezione offensiva. Devono, pertanto, essere esclusi dall'ambito applicativo dell'art. 426 c.p. quei fenomeni che non presentino proporzioni ragguardevoli per vastità e difficoltà di contenimento: si pensi allo scivolamento verso il basso di una massa ridotta di materiale terroso, sabbioso o roccioso, che per le sue dimensioni non è idonea a integrare il reato di frana.

Analogamente, l'inondazione è configurabile soltanto in presenza di «un grande ed esteso allagamento, provocato da masse d'acqua straripanti o immesse in territorio non destinato attualmente a riceverle»²²⁶. Di conseguenza, laddove il deflusso delle acque non presenti caratteri di anomalia, perché le masse d'acqua non esondano dagli argini, ma, al contrario, defluiscono regolarmente nell'argine, il delitto di cui all'art. 426 c.p. non può ritenersi integrato.

A titolo d'esempio, è possibile richiamare l'evento alluvionale verificatosi a Messina nel 1998 e già esaminato in precedenza: nel corso di un violento temporale abbattutosi sulla città, gli alvei di due fiumi, costantemente ed impropriamente utilizzati come strade dalla cittadinanza, furono investiti da un'onda di piena, che causò la morte di alcune persone che stavano percorrendo il greto del fiume a bordo delle loro autovetture. Tuttavia, alla luce del fatto che non si era verificata l'esondazione delle acque dagli alvei, il pubblico ministero ha escluso la configurabilità del delitto di inondazione ed ha formulato un'imputazione per omicidio colposo plurimo, contestando al capo del Genio civile di Messina e ad un dirigente del Comune la mancata adozione dei provvedimenti

²²⁶ S. RIONDATO, sub *Art. 426*, in *Codice penale ipertestuale*, a cura di M. Ronco-B. Romano, consultabile al sito www.leggiditalia.it. Nello stesso senso, v., altresì, L. BACHERINI, voce *Inondazione, frana, valanga*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 656 ss.; S. ARDIZZONE, voce *Inondazione, frana o valanga*, in *Dig. disc. pen.*, VII, Torino, Utet, 1993, pp. 57 ss.; S. CORBETTA, *Delitti contro l'incolumità pubblica, Tomo I. I delitti di comune pericolo mediante violenza*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, diretto da G. Marinucci-E. Dolcini, Padova, Cedam, 2003, p. 41.

finalizzati alla chiusura della viabilità precaria insistente nell'alveo del torrente²²⁷.

Se non si mettono in discussione questi requisiti di fondo, al contrario vi è un intenso dibattito circa il fatto che l'inondazione, la frana e la valanga di cui all'art. 426 c.p. costituiscano concetti *naturalistici* o, al contrario, *giuridici*. In altre parole, ci si chiede se la fattispecie in esame abbia ad oggetto il mero fatto della fuoriuscita delle acque dagli argini (alluvione) o del precipitare di masse di terra e pietra (frana) o di neve (valanga), punendo chi partecipa causalmente allo scatenamento del fenomeno naturale, o se la norma concerna l'inondazione (frana, valanga) pericolosa per la pubblica incolumità, vietando quelle condotte che contribuiscano ad aggravare le conseguenze del fenomeno naturale e lo rendano, in tal modo, idoneo a porre in pericolo il bene giuridico protetto.

La prima tesi, restrittiva, è stata accolta dalla giurisprudenza di legittimità nella sentenza relativa alla frana di Scaletta Zanclea (Messina) del 2011. La Corte ha condiviso le conclusioni alle quali erano giunti entrambi i giudici di merito, secondo i quali «la norma di cui all'art. 449 c.p., muovendo dalla previsione del verificarsi di un accadimento di tipo naturale, ne delimita in termini oltremodo espliciti la punibilità alle sole ipotesi in cui il suo manifestarsi sia stato cagionato da un'azione o da un'omissione umana; è cioè la condotta dell'uomo che deve porsi come antecedente logico e causalmente necessario al costituirsi delle condizioni produttive dell'accadimento qualificato come disastroso, ciò che, nel caso in esame, non poteva essere affermato. Di qui la constatazione che le rovinose colate detritiche in esame avevano costituito un fenomeno che aveva rinvenuto la sua causa, in via esclusiva, nello sventurato manifestarsi di fattori di ordine naturale, tutti prodottisi in modo autonomo ed antecedente rispetto alle condotte per le quali era intervenuta condanna dei sindaci»²²⁸.

Alla medesima lettura rigorosa ha aderito anche il G.i.p. presso il Tribunale di Milano, chiamato a pronunciarsi nel procedimento relativo ai fatti verificatisi nelle province di Alessandria ed Asti in relazione all'alluvione del fiume Tanaro del 1994, che colpì anche la zona di Alba, originando un distinto procedimento penale.

Secondo la pronuncia in esame, l'ambito applicativo dell'art. 426 c.p. (in

²²⁷ Cass. pen., sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 17069, cit.

²²⁸ Cass. pen., sez. IV, 28 febbraio 2019, n. 16029, cit.

combinato disposto con l'art. 449 c.p.) non ricomprende la condotta omissiva consistente nella realizzazione di interventi inadeguati per fronteggiare l'evento calamitoso, in quanto essa comporta soltanto un aggravamento delle conseguenze di un'inondazione causata da fattori naturali. Al contrario, la fattispecie di inondazione sanziona esclusivamente la causazione, mediante azione od omissione, della fuoriuscita delle acque dagli argini. Più precisamente, alla figura di reato in esame sarebbero riconducibili non soltanto l'ipotesi (di più difficile verifica) di produzione dell'inondazione mediante danneggiamento o rottura di dighe o argini, ma anche l'omissione, da parte di un soggetto titolare del relativo obbligo, di opere o altri interventi che avrebbero impedito la verifica del disastro²²⁹.

In relazione al medesimo fatto storico, un altro giudice del medesimo ufficio per le indagini preliminari del Tribunale di Milano è giunto a conclusioni diametralmente opposte, sposando la tesi estensiva che ricomprende nel perimetro dell'art. 426 c.p. anche l'aggravamento delle conseguenze di un'inondazione prodotta da fattori naturali. Si afferma, infatti, che la nozione di inondazione prevista dalla norma in esame ha carattere non naturalistico, ma giuridico: poiché «ciò che la norma intende punire (...) non è certo il mero fatto dell'inondazione (...) ma il fatto che l'inondazione abbia provocato (colposamente e sotto il profilo dell'omissione delle opportune misure di protezione) danni disastrosi che potevano essere evitati», aggravare le conseguenze di un'inondazione in senso naturalistico (ossia la fuoriuscita delle acque dall'alveo) fa sì che l'inondazione divenga tale anche sul piano giuridico e, come tale, «meritevole di un intervento penale»²³⁰.

La medesima soluzione è stata accolta anche dalla pronuncia del Tribunale di Alba, anch'essa concernente l'inondazione del Tanaro, ma relativa ai fatti verificatisi nel territorio di Alba²³¹, e dalla Corte di Cassazione nella sentenza relativa all'alluvione di Genova del 2011²³², dove, sebbene la questione relativa alla qualificazione del concetto di inondazione non sia oggetto di esame specifico, si

²²⁹ A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali?*, cit., p. 13.

²³⁰ G.i.p. Trib. Milano, 19 novembre 2001, in *Riv. giur. amb.*, 2003, pp. 606 ss., con nota di P. MILOCCO, *L'inefficiente opera della protezione civile in caso di alluvioni quale causa dell'inondazione*, *ivi*, pp. 611 ss.

²³¹ Trib. Alba, 13 giugno 1997, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 8, 1998, pp. 1008 ss., con nota di S. CORBETTA, *La responsabilità del prefetto in caso di inondazione colposa. Commento a Tribunale di Alba, 13 giugno 1997*, *ivi*.

²³² Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n. 22214, cit.

giunge alla conclusione che l'inefficiente opera della protezione civile sia "causa" dell'evento.

Prendendo le distanze dall'orientamento estensivo sposato da una parte della giurisprudenza, una parte della dottrina evidenzia la necessità di tenere ben distinte la causazione (propriamente detta) dell'evento disastroso e l'omessa predisposizione di misure di protezione civile (misure di evacuazione, allarme alla popolazione ed altri strumenti di protezione di persone e beni), che comporta soltanto l'aggravamento degli effetti dannosi o pericolosi dell'evento di origine naturale²³³. Breve: l'omesso impedimento dell'evento non può essere equiparato all'omessa adozione di misure di riduzione del danno.

Gli argomenti a sostegno di una lettura rigorosa della nozione di inondazione (così come di frana, valanga e disastro) sono molteplici.

Il primo è di tipo letterale: l'art. 426 c.p., con specifico riferimento alla valanga, sanziona chi ne «cagiona (...) la *caduta*». Sembra doversi ritenere che il legislatore abbia inteso sanzionare, rispetto a tutti gli eventi contemplati dalla fattispecie, esclusivamente la condotta di chi partecipi causalmente allo scatenarsi del fenomeno naturale. Infatti, sebbene non venga utilizzata una formulazione analoga con riguardo all'inondazione ed alla frana, è da escludere che la norma sanzioni esclusivamente la causazione dell'evento rispetto all'evento di valanga ed estenda l'area della tipicità all'aggravamento delle conseguenze dell'evento con riferimento all'alluvione ed alla frana.

In secondo luogo, vengono in considerazione le precisazioni contenute nella relazione di accompagnamento al progetto del Codice penale, nella quale si afferma che il legislatore ha dettato definizioni normative soltanto nei casi in cui ha «voluto dare un particolare significato ad una determinata parola, che potrebbe non coincidere perfettamente col significato filologico della stessa. È ovvio che in ogni altro caso s'intende che la parola è richiamata nel suo significato comune. Così il Progetto si astiene dal definire la sommersione, l'incendio, la frana, il naufragio»²³⁴. Pertanto, si dovrebbe escludere la possibilità di distinguere la nozione giuridica da quella

²³³ In tal senso A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali?*, cit., p. 14.

²³⁴ A. ROCCO, *Relazione al nuovo Codice penale*, in *Lavori preparatori del Codice penale e del Codice di procedura penale*, Vol. V – Progetto definitivo di un nuovo Codice penale con la relazione del Guardasigilli On. Alfredo Rocco, Parte II, Roma, Tipografia delle Mantellate, p. 222.

naturalistica di inondazione, frana e valanga, e ritenere tipiche ai sensi dell'art. 426 c.p. le sole condotte produttive dell'evento calamitoso, poiché questo è il significato che assume, nel linguaggio comune, l'espressione «cagionare un'inondazione, o una frana, ovvero la caduta di una valanga».

Attenta dottrina ha poi messo in luce la previsione, nell'ambito della disciplina codicistica dei delitti di pericolo contro la pubblica incolumità, di fattispecie deputate a sanzionare le condotte di negligente gestione di una situazione di pericolo. Si fa riferimento, in particolare, all'art. 450 c.p. (“Delitti colposi di pericolo”), che punisce chi, con la propria azione o omissione colposa, fa sorgere o persistere il pericolo di specifici disastri (disastro ferroviario, inondazione, naufragio, sommersione di una nave o di un altro edificio natante), ed alle fattispecie previste dagli artt. 436 e 451 c.p., che hanno ad oggetto condotte con le quali si impedisca o si ostacoli il contenimento degli effetti lesivi di disastri o infortuni (di origine naturale o antropica)²³⁵.

Ne consegue che la fattispecie di cui all'art. 426 c.p. non può essere interpretata estensivamente, al fine di ricomprendere nell'area della tipicità ipotesi che sono oggetto di specifica previsione da parte di altre norme incriminatrici.

Questi rilievi, che si ritiene di condividere, non sembrano superabili facendo perno sulla loro applicabilità esclusivamente a specifiche ipotesi di disastro, né sulla ridotta penale edittale prevista dalle norme incriminatrici appena esaminate, così come non sembra da accogliere l'argomento secondo cui, escludendo l'omissione di misure di riduzione del danno dall'area della tipicità dell'art. 426 c.p., si finirebbe con il circoscriverla a poche ipotesi di scuola (es. apertura o distruzione per errore di una diga), rendendola di fatto inapplicabile.

Si potrebbe, dall'altra parte, rilevare che la disciplina legislativa in materia di protezione civile, fonte degli obblighi impeditivi di cui si discute, prevede non che l'evento venga impedito, ma soltanto “*fronteggiato*” (artt. 7 d.lgs. n. 1/2018 e 2 l. n. 225/1992), e che le attività di protezione civile sono finalizzate a tutelare una pluralità di beni «*dai danni o dal pericolo di danni*» che derivino dagli eventi calamitosi (artt. 1 d.lgs. n. 1/2018 e 1-*bis*, c. 1 l. n. 225/1992).

Tuttavia, il fatto che l'obbligo di garanzia posto in capo ai componenti della

²³⁵ A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali?*, cit., p. 15; P. MILOCCO, *L'inefficiente opera della protezione civile in caso di alluvioni quale causa dell'inondazione*, cit., p. 611 ss.

Protezione civile contempla il solo contenimento delle conseguenze lesive degli eventi calamitosi non può portare ad estendere i confini della tipicità di figure di reato che, come l'art. 426 c.p., sono circoscritte alla causazione (ossia all'omesso impedimento *tout court*) dell'evento di disastro.

Le considerazioni finora svolte con riferimento al delitto di inondazione, frana o valanga colposa (artt. 426 e 449 c.p.) possono essere estese alla fattispecie di disastro colposo di cui agli artt. 434, c. 2 e 449 c.p. In caso di verifica di disastri diversi da alluvioni, frane o valanghe, la condotta omissiva degli operatori di protezione civile potrà essere sussunta nella fattispecie di cui al secondo comma dell'art. 434 c.p. soltanto laddove abbia contribuito causalmente alla verifica del disastro.

È possibile richiamare, a titolo d'esempio, la vicenda dell'esplosione di un ordigno interrato risalente alla Seconda guerra mondiale in un comune in provincia di Mantova, con conseguenti danni ingenti alle costruzioni vicine alla sede della deflagrazione: nel caso di specie, la Suprema Corte ha ritenuto il prefetto di Mantova ed il sindaco del Comune interessato responsabili del reato di cui agli artt. 113, 434, c. 2 e 449 c.p., poiché avevano omesso di adoperarsi per ottenere l'emanazione di un apposito provvedimento della Presidenza del Consiglio o del Ministero dell'Interno volto alla rimozione dell'ordigno, sebbene la sua presenza in quell'area fosse stata segnalata da tempo alle autorità competenti²³⁶.

Al contrario, la responsabilità del garante per il reato in esame dovrà essere esclusa in caso di omessa adozione di misure di riduzione degli effetti dannosi di un evento disastroso determinato da fattori causali differenti, naturali o consistenti nella condotta di soggetti terzi (si pensi all'omessa emanazione di provvedimenti di evacuazione in caso di disastro chimico, causato dalla gestione scorretta di macchinari industriali).

Non potendosi superare i confini della tipicità per esigenze di tutela della collettività, l'omessa predisposizione di misure di protezione civile deve essere più correttamente ricondotta a fattispecie incriminatrici differenti, poste a tutela dell'incolumità pubblica o della vita (o integrità fisica) individuali. Con riferimento alla prima categoria di fattispecie, risultano configurabili i reati di cui agli artt. 436 e

²³⁶ Cass. pen., sez. IV, 8 ottobre 2013, n. 26482, con nota di A. GALLUCCIO, *Scoppia un ordigno bellico: la Cassazione alle prese con i delitti di crollo colposo di costruzioni e disastro innominato*, in *Dir. pen. cont.*, 24 dicembre 2014.

451 c.p., già esaminati in precedenza. Laddove, poi, dall'evento calamitoso siano derivate anche la morte o la lesione di una o più persone, saranno configurabili, altresì, i delitti di omicidio e lesioni colposi (plurimi)²³⁷.

²³⁷ In tal senso, A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali?*, cit., p. 15; P. MILOCCO, *L'inefficiente opera della protezione civile in caso di alluvioni quale causa dell'inondazione*, cit., p. 611 ss.

CAPITOLO QUARTO

I CRITERI DI IMPUTAZIONE

SOMMARIO: 4.1. Le regole cautelari in materia di protezione civile. – 4.2. La prevedibilità dell'evento. – 4.3. L'accertamento del nesso di causalità rispetto a fenomeni calamitosi multifattoriali: responsabilità individuali e responsabilità di sistema. – 4.4. Causalità omissiva e aumento del rischio

4.1. LE REGOLE CAUTELARI IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE

Come abbiamo avuto modo di rilevare in precedenza, l'individuazione delle regole di condotta che definiscono il dovere di diligenza dei componenti della Protezione civile risulta essenziale non soltanto ai fini della c.d. "misura oggettiva" della colpa, ma anche nella definizione del contenuto dell'obbligo di garanzia: la norma che pone tale obbligo, infatti, costituisce un "contenitore" pressoché vuoto, in quanto si limita ad individuare i due termini della *Garantenstellung*, ossia il soggetto titolare dell'obbligo impeditivo ed il bene giuridico tutelato, aggiungendo, in taluni casi, alcune indicazioni in ordine alla finalità del comportamento doveroso, senza tuttavia descriverlo²³⁸.

Occorre, pertanto, individuare le regole cautelari che definiscono la pretesa comportamentale del garante nella materia in esame e verificare se queste effettivamente presentino un'efficacia *preventiva*, abbiano carattere *modale*, ossia prescrivano soluzioni comportamentali volte a gestire un determinato fattore di rischio, e siano *preesistenti* rispetto alla condotta del soggetto agente, dovendosi escludere, in caso contrario, la tipicità dell'illecito colposo.

Per finalità di chiarezza espositiva, questa disamina sarà svolta tenendo conto, in primo luogo, della natura dell'attività *oggetto* della (potenziale) regola cautelare e, in secondo luogo, della *fonte* di tale regola.

Se si guarda al complesso delle attività svolte dal Servizio nazionale della Protezione civile, sembra possibile individuare tre principali *tipologie di attività*.

²³⁸ G. GRASSO, *Il reato omissivo improprio*, cit., p. 363.

La prima categoria ricomprende i compiti di *previsione e prevenzione*, i quali hanno ad oggetto, rispettivamente, l'identificazione e lo studio degli scenari di rischio e l'adozione di misure dirette ad evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti ad eventi calamitosi (sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione). La funzione di prevenzione, in particolare, ricomprende un ampio ventaglio di attività, tra le quali le più rilevanti sono rappresentate dall'allertamento (che include il preannuncio in termini probabilistici ed il monitoraggio degli scenari di rischio), dalla pianificazione di protezione civile, dall'informazione alla popolazione sugli scenari di rischio e le relative norme di comportamento e dall'esecuzione di interventi strutturali di mitigazione del rischio in occasione di eventi calamitosi.

La seconda categoria di attività demandate alla Protezione civile è costituita dalla *gestione dell'emergenza*, consistente nell'insieme delle misure e degli interventi diretti ad assicurare il soccorso alle popolazioni colpite dalla calamità e la riduzione del relativo impatto, anche fornendo adeguate informazioni alla popolazione.

A queste prime due tipologie di funzioni si aggiunge quella di *comunicazione e di coordinamento* tra i soggetti e gli organi che compongono il Servizio nazionale, sia all'interno della medesima amministrazione che tra i vari livelli territoriali coinvolti, e tanto nella fase precedente alla verifica dell'evento calamitoso (e, quindi, nello svolgimento delle attività di previsione e prevenzione), quanto in quella di gestione dell'emergenza. Questa categoria di compiti, sovente posta in secondo piano nella disamina delle attribuzioni dell'operatore di Protezione civile, risulta in realtà centrale nella definizione della responsabilità per l'omesso impedimento dell'evento: come abbiamo avuto modo di rilevare in precedenza, la mancata riduzione delle conseguenze lesive del fenomeno calamitoso viene frequentemente ricondotta non tanto all'inadeguata previsione o prevenzione del rischio o gestione dell'emergenza da parte del singolo garante, quanto alla violazione degli obblighi comunicativi e di coordinamento imposti ai plurimi garanti coinvolti.

Alla luce, dunque, della diversa *natura* dei compiti demandati all'operatore della Protezione civile, occorre domandarsi se le previsioni normative che disciplinano tali attività presentino un effettivo carattere *preventivo*.

Se tale connotazione non sembra potersi escludere con riguardo ai compiti di

previsione e prevenzione e, in modo ancor più marcato, di gestione dell'emergenza, potrebbero sorgere dubbi circa la valenza preventiva degli obblighi di comunicazione e coordinamento. Tuttavia, se si considera che tali obblighi sono propedeutici al corretto svolgimento delle altre attività di protezione civile, anche alla luce della natura diffusa e reticolare del Servizio nazionale e della differenziazione delle funzioni attribuite a ciascun organo al suo interno, le regole che impongono un obbligo di comunicazione assumono, per tale via, una valenza preventiva.

Verificata, dunque, la finalità preventiva delle (presunte) cautele doverose che regolano l'attività della Protezione civile, è necessario valutare la loro natura *modale* e la loro *preesistenza* rispetto alla condotta dell'operatore, guardando al contenuto delle regole cautelari scritte e di fonte sociale in materia²³⁹.

A ben vedere, tale verifica si impone non soltanto in ragione della considerazione secondo cui la cautela doverosa non può sostanzarsi in una regola di astensione, in quanto logicamente antitetica rispetto alla prescrizione di un *modus operandi* (ossia, appunto, alla concezione modale della regola cautelare), ma anche perché il garante, chiamato a gestire un rischio c.d. esogeno, «è stretto tra due doveri, trovandosi nella morsa di una doppia normatività: non ha la facoltà di non agire, come accade di regola per le attività che sono caratterizzate da rischio endogeno, ma deve intervenire con il massimo livello di perizia»²⁴⁰. Se, dunque, si impone al garante di intervenire per contrastare un pericolo alla cui insorgenza egli non ha contribuito, è indispensabile che le modalità di tale intervento siano definite e preesistano rispetto alla condotta.

Guardando alle fonti scritte di rango primario, vengono innanzitutto in considerazione le previsioni della legislazione in materia di protezione civile (ossia la previgente l. n. 225/1992 ed il d.lgs. n. 1/2018) e, in particolare, quelle disposizioni che disciplinano le attività di previsione, prevenzione e gestione dell'emergenza demandate alla Protezione civile.

Nella pronuncia relativa alla frana di Sarno, la Corte di Cassazione ha espressamente qualificato l'art. 3 l. n. 225/1992 (relativo alle attività di previsione e prevenzione) come regola cautelare scritta, la cui inosservanza configurerebbe

²³⁹ Sulla concezione modale della regola cautelare, v. F. GIUNTA, *Illiceità e colpevolezza nella responsabilità colposa*, Vol. I. *La fattispecie*, Padova, Cedam, 1993, pp. 233 ss.

²⁴⁰ F. GIUNTA, *Quale colpa per la Protezione civile?*, cit., p. 127.

un'ipotesi di colpa specifica. Tuttavia, le stesse argomentazioni addotte dalla Corte a sostegno di questa soluzione inducono a dubitare del fatto che l'asserita regola cautelare in esame presenti un autentico carattere modale. I giudici di legittimità affermano, infatti, che «la l. n. 225 del 1992 ha introdotto regole cautelari proprie della protezione civile che, pur potendosi ascrivere a *generiche* cautele che gli organi istituzionali devono adottare in generale, costituiscono un'applicazione specifica di queste cautele al tema che ci interessa»²⁴¹.

E difatti, se si esamina la disposizione anzidetta, non si vede in che modo questa possa prescrivere soluzioni comportamentali per la gestione del rischio. La norma, piuttosto, fornisce una definizione delle attività di previsione e prevenzione e descrive, ma pur sempre in un'ottica definitoria, i principali interventi che ciascuna attività implica.

Anche quando, nel prosieguo della parte motiva della sentenza, la Suprema Corte indica il comportamento doveroso omesso, non vengono descritte le specifiche modalità comportamentali che il garante avrebbe dovuto adottare, ma soltanto regole di carattere precauzionale. Come è stato condivisibilmente rilevato in dottrina, in tal modo la giurisprudenza finisce per disconoscere il carattere modale della regola cautelare²⁴². L'Autore richiama, in via esemplificativa, alcuni passaggi significativi della pronuncia di legittimità relativa alla tragica vicenda di Sarno: «se si conosce che un fiume è soggetto ad esondazioni, la regola cautelare da adottare non è quella di evitare insediamenti abitativi nelle zone storicamente colpite da alluvioni (...) ma quella di escludere questi insediamenti nelle zone che in astratto potrebbero essere colpite da una inondazione di dimensioni maggiori rispetto a quelle storicamente verificatesi (o di costruire argini che possano prevenire il verificarsi di eventi dannosi in relazione alle inondazioni ipotizzabili)»²⁴³. La Corte, nell'individuare il comportamento alternativo lecito, mette in evidenza la regola precauzionale dell'esclusione di insediamenti abitativi nelle zone a rischio, mentre pone tra parentesi la regola modale della costruzione di argini²⁴⁴.

²⁴¹ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.

²⁴² F. GIUNTA, *Maxima culpa*, in *Giust. pen.*, fasc. 11, 2016, p. 638.

²⁴³ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.

²⁴⁴ F. GIUNTA, *Maxima culpa*, cit., p. 638.

La difficoltà di delineare in maniera compiuta il comportamento alternativo lecito sembra testimoniare come, a discapito dell'opinione espressa dalla Cassazione nella pronuncia sul caso Sarno, le disposizioni legislative che regolano l'organizzazione e l'attività della Protezione civile siano prive del carattere *modale* necessario (anche ad avviso della stessa Corte) per riconoscergli natura cautelare: esse, al contrario, definiscono obiettivi ed attribuiscono compiti, le cui modalità di assolvimento devono rinvenirsi altrove.

A conferma dell'inopportunità di qualificare le previsioni della l. n. 225/1992 come regole cautelari, in seguito la stessa giurisprudenza di legittimità ha escluso, nel giudizio che ha coinvolto alcuni membri della Commissione Grandi Rischi per le vicende connesse al terremoto di L'Aquila, che «in tali previsioni si situino prescrizioni concernenti i comportamenti preventivi che valgono a scongiurare gli eventi pregiudizievoli a carico della popolazione che possono derivare dai fenomeni naturali indicati nell'art. 2 della legge. Piuttosto vi è l'*attribuzione di compiti* le cui modalità di assolvimento devono essere ancora individuate. Né potrebbe essere altrimenti, stante l'incidenza che su di esse hanno l'evolversi delle conoscenze scientifiche e delle tecnologie, nonché le variabili operative»²⁴⁵.

Le previsioni della legislazione in materia di protezione civile possono quindi, al più, configurare *meta-regole cautelari* (o *regole pre-cautelari*), in quanto non descrivono specifiche modalità di comportamento, ma «si prefiggono di individuarle, di imporle l'adozione (...) ovvero di diffonderle», utilizzando una tecnica redazionale analoga a quella riscontrabile nelle disposizioni del T.U. in materia di sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81/2008) che prevedono l'obbligo di predisposizione del Documento di valutazione dei rischi o di formazione e addestramento dei lavoratori²⁴⁶.

Se, quindi, è da escludere che la normativa previgente in materia di protezione civile (così come il vigente Codice) contenga prescrizioni comportamentali, è pur sempre possibile che regole cautelari dal carattere propriamente modale siano riscontrabili nell'ambito della vasta legislazione extra-penale che disciplina settori di

²⁴⁵ Cass. pen., sez. IV, 19 novembre 2015, n. 12478, in *Foro it.*, 2017, II, pp. 149 ss., con nota di C. VALBONESI, *Terremoti colposi e terremoto della colpa. Riflessioni a margine della sentenza "Grandi Rischi"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, fasc. 3, 2016, pp. 1497 ss.

²⁴⁶ V. sul punto D. MICHELETTI, *La responsabilità penale del medico tra colpa generica e specifica*, cit., p. 434.

intervento e materie che incidono sull'esercizio delle funzioni di protezione civile, data la natura trasversale di queste ultime (si pensi alle numerose previsioni in materia di governo del territorio e gestione della viabilità pubblica).

La giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto la natura di norma cautelare (sia pure "aperta" o "elastica") delle previsioni in materia di vigilanza e polizia sulle acque di cui al R.D. 25 luglio 1904, n. 523 (artt. 2, 93, 96 e 97), giungendo ad affermare la responsabilità del Capo dell'ufficio del Genio civile di Messina per il reato di omicidio colposo plurimo, in considerazione della mancata adozione di provvedimenti di chiusura della viabilità precaria insistente nell'alveo di un torrente²⁴⁷. Nel caso sottoposto all'esame della Corte, gli alvei di due fiumi, costantemente ed impropriamente utilizzati come strade dalla cittadinanza, erano stati investiti da un'onda di piena dovuta alle piogge torrenziali che avevano colpito la città di Messina, causando la morte di alcune persone che stavano percorrendo il greto del fiume a bordo delle loro autovetture.

Se è vero che le disposizioni poc'anzi citate prescrivono soluzioni comportamentali, nella misura in cui vietano lo svolgimento di specifiche attività e la realizzazione di determinati manufatti nell'alveo e sulla riva del fiume, solleva invece maggiori perplessità la determinazione, operata dalla Suprema corte, del rischio che la regola cautelare mirava a prevenire. La Corte, pur riconoscendo che la normativa era stata elaborata per finalità di tutela del deflusso delle acque, arriva a ritenere, attraverso un'interpretazione di carattere evolutivo e costituzionalmente orientato, che le regole cautelari in esame abbiano ad oggetto anche il rischio di lesione dell'incolumità pubblica in ipotesi di utilizzo improprio degli alvei dei fiumi come sede stradale²⁴⁸.

Proseguendo nell'esplorazione delle regole cautelari di fonte scritta, occorre domandarsi se le previsioni dei Piani di protezione civile (tanto nazionali, quanto regionali e comunali) possano configurare regole cautelari idonee a fondare la tipicità colposa.

La già menzionata pronuncia di legittimità sulla vicenda di Sarno ha dato risposta affermativa a tale quesito, ritenendo che il Piano di protezione civile del

²⁴⁷ Cass. pen., sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 17069, cit.

²⁴⁸ V. P. PICCIALLI, *Intervento*, in *La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità. Atti dell'incontro di studio, Milano, Palazzo di Giustizia, 30 novembre 2013*, Pisa, ETS, 2014, pp. 57 ss.

Comune di Sarno contenesse specifiche regole cautelari in ordine allo svolgimento dell'attività di gestione dell'emergenza²⁴⁹. Da tale affermazione, tuttavia, non può farsi discendere, in maniera aprioristica, la natura cautelare delle previsioni degli atti di pianificazione: occorre, al contrario, verificare che il Piano non si limiti ad indicare le attività che l'esercizio della funzione di protezione civile implica ed i soggetti (o organi) ai quali tali compiti sono demandati, ma precisi anche le specifiche modalità di svolgimento. Peraltro, laddove il Piano sia redatto in maniera approssimativa ed inadeguata rispetto ai parametri dettati dagli atti di indirizzo nazionali e regionali e la mancata riduzione delle conseguenze lesive dell'evento calamitoso sia da ricondurre proprio all'insufficienza della pianificazione (e, dunque, ad un'inadeguata prevenzione del rischio), la violazione dei criteri redazionali anzidetti potrebbe indurre a ritenere sussistente un'ipotesi di colpa specifica, purché gli indirizzi in materia di pianificazione siano specifici ed univoci.

Se, come visto, il riconoscimento delle regole cautelari scritte in materia di protezione civile pone non pochi dubbi interpretativi, le problematiche aumentano notevolmente nel momento in cui si tenti di definire le regole (non scritte) di *prudenza, diligenza e perizia* che l'operatore sarebbe tenuto ad osservare nello svolgimento delle attività di previsione, prevenzione e gestione dell'emergenza.

Rispetto a queste ipotesi, si dubita non soltanto del carattere modale della regola cautelare, ma anche (ed ancor prima) della sua preesistenza rispetto alla condotta dell'agente.

La difficoltà di individuare regole cautelari prasseologiche consolidate in questa materia, anche in considerazione della complessità tecnica e delle innumerevoli variabili che connotano l'attività di protezione civile, emerge chiaramente dalle pronunce di merito e di legittimità, nelle quali la regola cautelare spesso non è chiaramente individuata o è definita ponendo la condotta del soggetto agente a confronto con quella tenuta, nel medesimo contesto, da un altro garante, al fine di desumere la regola cautelare violata. Un chiaro esempio di quest'ultimo approccio può essere tratto, ancora una volta, dalla pronuncia relativa alla frana di Sarno, che evidenzia come i sindaci dei Comuni limitrofi, diversamente dal sindaco di Sarno (imputato nel relativo procedimento), avessero tempestivamente allertato ed evacuato

²⁴⁹ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.

i cittadini, pur disponendo dei medesimi strumenti di gestione dell'emergenza²⁵⁰.

In mancanza di protocolli operativi chiari e predefiniti e data l'incertezza scientifica che caratterizza la previsione degli eventi calamitosi, emerge chiaramente il rischio che la regola cautelare venga descritta in un'ottica precauzionale ed *ex post*, rendendo esigibili, "col senno del poi", condotte impeditive di eventi in realtà non prevedibili e non evitabili²⁵¹. Sovente i dubbi circa la preesistenza della regola cautelare ed il suo carattere modale sono superati (o, per meglio dire, aggirati) facendo ricorso al criterio della "migliore scienza ed esperienza del momento storico"²⁵²: tuttavia, in tal modo il soggetto agente cessa di essere un fruitore della regola cautelare e viene, al contrario, chiamato ad elaborarla ed a colmare, per tale via, lacune di prevenzione alle quali avrebbero dovuto, piuttosto, porre rimedio il legislatore, le competenti autorità amministrative o le prassi consolidate.

Alla luce delle difficoltà che si riscontrano nella determinazione del contenuto dell'obbligo impeditivo per via interpretativa, è stata evidenziata l'opportunità di elaborare linee-guida e protocolli procedurali che indichino le specifiche modalità di svolgimento delle attività di protezione civile, nonché di raccordo, coordinamento e comunicazione tra i diversi enti e soggetti del Servizio nazionale, al fine sia di orientare lo svolgimento dei relativi compiti da parte dei componenti della Protezione civile, sia di fornire agli operatori del diritto parametri maggiormente determinati in sede di accertamento processuale²⁵³.

Mentre nel campo dell'attività medico-chirurgica l'elaborazione di linee-guida e protocolli si è da tempo affermata ed è stata nel tempo progressivamente implementata, fornendo agli organi giudicanti parametri più certi ed univoci per la verifica degli addebiti di imperizia mossi agli operatori sanitari, nel settore della Protezione civile, nonostante l'alto grado di complessità tecnica che lo caratterizza, la produzione di tali documenti è piuttosto limitata, quantomeno a livello nazionale. Inoltre, gli indirizzi elaborati dal Dipartimento nazionale della Protezione civile hanno

²⁵⁰ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.

²⁵¹ V. in tal senso A. MANNA, *Prevedibilità-evitabilità dell'evento o prevedibilità-evitabilità del rischio nei delitti colposi di danno? Nota a Trib. L'Aquila, 22 ottobre 2012*, in *Arch. pen.*, fasc. 3, 2013, p. 5.

²⁵² F. GIUNTA, *Culpa, culpa*, cit., p. 578.

²⁵³ V. A. PASTORE, *Intervento*, in *Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità*, cit., p. 35 ss.; F. GIUNTA, *Intervento*, *ivi*, pp. 72 ss. V. altresì C. VALBONESI, *Terremoti colposi e terremoto della colpa*, cit., pp. 1526 ss.

ad oggetto, allo stato, esclusivamente le attività di previsione e prevenzione di alcuni specifici rischi, e non anche quelle di gestione dell'emergenza. Ci si riferisce, in particolare, al Protocollo operativo relativo al Sistema di Allertamento nazionale per i maremoti²⁵⁴, alla Direttiva relativa all'allertamento della popolazione civile mediante il Sistema IT-Alert²⁵⁵ ed agli Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali del Servizio nazionale²⁵⁶.

La procedimentalizzazione del rischio, attraverso la formulazione di linee-guida accreditate dalla comunità scientifica, consentirebbe, da una parte, di evitare il ricorso a regole cautelari generiche o elaborate rispetto a fattori di rischio differenti da quelli specifici dell'attività di protezione civile, nonché di delineare uno «standard di determinatezza della pretesa comportamentale superiore a quello (...) offerto dalla sua alternativa storica e concettuale, costituita dalla figura dell'*homo eiusdem condicionis et professionis*», che non esprime norme comportamentali, ma costituisce un parametro deontico sfuggente²⁵⁷. Dall'altra parte, sul piano dell'accertamento processuale, linee-guida e protocolli potrebbero fornire al giudice un valido utensile per acquisire, almeno in parte, gli strumenti conoscitivi necessari per la verifica di profili centrali ai fini dell'affermazione della responsabilità, ma di carattere prettamente tecnico-scientifico. Strumenti che, allo stato attuale, possono essere acquisiti soltanto ricorrendo alla consulenza tecnica ed alla prova testimoniale.

4.2. LA PREVEDIBILITÀ DELL'EVENTO

Come appena detto, la mancanza di norme cautelari scritte che determinino le *modalità* operative della Protezione civile, in particolare nella fase di gestione dell'emergenza, fa sì che l'area di responsabilità penale degli operatori e delle autorità del settore risulti particolarmente ampia, in quanto fondata sulla violazione di (pretese)

²⁵⁴ “Protocollo operativo di comunicazione della messaggistica SiAM tra CAT -INGV e DPC -SSI. Sistema di Allertamento nazionale per i Maremoti generati da Sisma”, 30 gennaio 2021.

²⁵⁵ Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, 23 ottobre 2020, “Allertamento di protezione civile e sistema di allarme pubblico IT - Alert. (21A00828)”.

²⁵⁶ Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 30 aprile 2021, “Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali. (21A03935)”.

²⁵⁷ F. GIUNTA, *Intervento*, in *La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità*, cit., p. 72.

regole cautelari scritte, ma dal contenuto generico e prive di carattere modale, e/o di regole non scritte di prudenza e diligenza dai contorni indefiniti.

Anche alla luce di questo rilievo, la *prevedibilità* dell'evento costituisce un presupposto centrale nel contesto della responsabilità colposa per evento calamitoso: non soltanto delinea la misura soggettiva della colpa, facendo sì che l'obiettiva inosservanza della regola cautelare sia rimproverabile al soggetto agente, ma traccia anche (ed ancor prima) il raggio di azione del dovere di diligenza, determinando la misura dell'esigibilità della condotta conforme alla cautela doverosa.

Con riguardo a quest'ultimo profilo, è stato osservato che rispetto alla colpa generica la prevedibilità costituisce «la base valutativa esperienziale e scientifica per la *formazione* della regola di comportamento», mentre nell'ambito della colpa specifica essa opera «come *presupposto* della regola cautelare, ossia della sua adozione»²⁵⁸. A fronte di regole cautelari positivizzate, dunque, la prevedibilità consente di valorizzare la componente individuale e soggettiva della valutazione del rischio (che si concretizza in un evento specifico e con caratteristiche peculiari), mentre l'osservanza della regola cautelare (e, quindi, il giudizio di evitabilità dell'evento) presuppone una regola di condotta preesistente, predeterminata e di carattere oggettivo.

Entrambe le declinazioni della prevedibilità (di *presupposto* e di *formazione* della regola cautelare) assumono un particolare rilievo nell'accertamento della responsabilità dei componenti della Protezione civile.

Da una parte, l'operatività delle poche regole di condotta scritte rinvenibili (della cui natura autenticamente cautelare, come detto in precedenza, peraltro si dubita) necessita di essere vagliata alla luce dell'effettiva possibilità, per il soggetto agente, di riconoscere la situazione di pericolo che si è poi concretizzata nell'evento occorso. Dall'altra parte, nelle ipotesi, ben più frequenti, in cui manca una regola cautelare scritta (perché assente o, seppure presente, priva di autentico carattere modale), la valutazione del grado di prevedibilità della tipologia di evento calamitoso considerata – nullo, ridotto, elevato – consente di verificare l'effettiva predicabilità di una regola cautelare di fonte sociale relativa alla gestione dell'emergenza ed evitare

²⁵⁸ F. GIUNTA, *Maxima culpa*, cit., pp. 634 e 635. V. anche F. GIUNTA, *Illiceità e colpevolezza nella responsabilità colposa*, cit., p. 178.

che questa venga, in realtà, elaborata in sede di accertamento processuale, dunque *ex post* e “*col senno del poi*”, sebbene l’evento non sia prevedibile *ex ante*²⁵⁹.

Ciononostante, nel corso degli anni la giurisprudenza ha fornito una lettura sempre più rigorosa del requisito della prevedibilità: da questo processo evolutivo non è stata esclusa la materia della responsabilità colposa per eventi calamitosi, che, anzi, ne rappresenta uno dei principali punti di emersione (insieme alla responsabilità del datore di lavoro per le lesioni o la morte cagionate al lavoratore).

L’intransigenza delle corti di merito e di legittimità investe tanto l’oggetto del giudizio di prevedibilità, quanto il *parametro* di tale giudizio.

L’oggetto definisce i contorni dell’evento di cui deve essere valutata la prevedibilità ai fini del rimprovero colposo: a ben vedere, la prevedibilità dell’evento è direttamente proporzionale all’ampiezza dell’evento oggetto del giudizio. Detto altrimenti, quanto più l’evento è descritto (o, per meglio dire, ri-descritto in sede di accertamento) in maniera ampia ed onnicomprensiva, tanto più esso risulterà prevedibile dal soggetto agente in base ad un giudizio *ex ante*. Viceversa, laddove l’evento venga descritto in maniera più puntuale, questo risulterà (ragionevolmente) meno prevedibile, in quanto occorrerà accertare che l’agente era in grado di prevedere anche le peculiari caratteristiche che lo contraddistinguono²⁶⁰.

Mancando nel dettato normativo criteri che guidino il giudice nella ri-descrizione dell’evento, la giurisprudenza ha individuato nel tempo differenti soluzioni, che rappresentano altrettante tappe della tendenza espansiva della prevedibilità dell’evento poc’anzi accennata. Nell’economia del presente lavoro, ci si concentrerà sulla definizione, ai fini del giudizio di prevedibilità, del *fenomeno calamitoso*, in quanto questo rappresenta, rispetto ai delitti più frequentemente oggetto di imputazione, rispettivamente l’evento (inondazione, frana e valanga *ex artt. 426 e 449 c.p.*) e la causa determinante dell’evento (omicidio colposo *ex art. 589 c.p.*).

²⁵⁹ V. sul punto i rilievi di A. MANNA, *Prevedibilità-evitabilità dell’evento o prevedibilità-evitabilità del rischio nei delitti colposi di danno?*, cit., p. 5.

²⁶⁰ Sul tema della descrizione dell’evento, v. F. STELLA, *Leggi scientifiche e spiegazione causale nel diritto penale. Il nesso di condizionamento tra azione ed evento*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 252 ss. V. altresì G. FORTI, *La descrizione dell’“evento prevedibile” nei delitti colposi: un problema insolubile?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1983, pp. 1559 ss.; L. FORNARI, *Descrizione dell’evento e prevedibilità del decorso causale: ‘passi avanti’ della giurisprudenza sul terreno dell’imputazione colposa*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1999, pp. 719 ss.

Secondo una prima ricostruzione, per il vero minoritaria, il giudizio di prevedibilità dovrebbe avere ad oggetto l'evento *hic et nunc* verificatosi, escludendosi, dunque, la possibilità di generalizzarlo mediante un'operazione di ri-descrizione²⁶¹.

L'orientamento dottrinale che sostiene questa soluzione interpretativa sottolinea gli inconvenienti che deriverebbero dal procedimento di ri-descrizione, in mancanza di parametri certi e predeterminati: l'indagine, infatti, «non avrebbe un riferimento stabile (...), bensì un riferimento semovente, individuato con criteri estemporanei e arbitrari (al pari di un improbabile faro mobile, foriero di perdizione per le imbarcazioni che lo assumessero a guida)»²⁶².

Si tratta di rilievi che, come detto, la giurisprudenza ha recepito soltanto in poche, isolate pronunce. Tra queste presenta una particolare rilevanza la sentenza resa dalla Corte di Cassazione nel procedimento relativo alla responsabilità del sindaco, di alcune guide alpine e dei responsabili di una società di trasporti per la morte di un gruppo di turisti, causata dall'eruzione dell'Etna nel corso di un'escursione alle pendici del vulcano. Secondo la Suprema Corte, l'evento morte doveva essere individuato non in un «astratto e generico evento letale», bensì nell'accadimento in concreto realizzatosi, ossia «la morte per investimento da lapilli provenienti da esplosione in cratere vulcanico attivo»²⁶³. Alla luce di tale considerazione, la Cassazione ha ritenuto che difettesse, nel caso di specie, la prevedibilità dell'evento e, conseguentemente, l'elemento soggettivo della colpa.

Un diverso orientamento esclude, invece, la possibilità di circoscrivere il giudizio di prevedibilità ad un oggetto ristretto qual è quello dell'evento *hic et nunc* verificatosi, dato che ben difficilmente potrebbe affermarsi, in base ad un giudizio *ex ante*, che quello specifico evento, con i suoi specifici tratti distintivi, poteva essere previsto dal soggetto agente. L'evento di cui occorre verificare la prevedibilità deve

²⁶¹ Tale soluzione è sostenuta, tra gli altri, da F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 341; G. CIVELLO, *La "colpa eventuale" nella società del rischio*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 115 ss. e 151 ss.

²⁶² In tal senso, G. CIVELLO, *La "colpa eventuale" nella società del rischio*, cit., p. 117.

²⁶³ Cass. pen., sez. IV, 24 giugno 1986, in *Riv. pen.*, 1987, p. 789. La medesima soluzione interpretativa è stata adottata anche dalla Corte d'Appello di Torino nel procedimento per omicidio colposo relativo alla valanga verificatasi nel 1991 sulla pista del Pavillon (C. App. Torino, 18 ottobre 1996, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 711). V. sul punto G. CIVELLO, *La "colpa eventuale" nella società del rischio*, cit., pp. 151 ss.

essere, pertanto, necessariamente ri-descritto e ricondotto ad un *genere* o “*classe*” di *eventi* che presentino caratteristiche omogenee.

Questo diverso approccio è stato inaugurato, nell’ambito della giurisprudenza in materia di responsabilità per evento calamitoso, dalla pronuncia della Corte di Cassazione relativa alla frana del Vajont²⁶⁴. Secondo la Corte, ai fini del giudizio di prevedibilità deve aversi riguardo alla potenziale idoneità della condotta a dar vita «ad una situazione di danno o di pericolo, e non anche alla specifica rappresentazione *ex ante* dell’evento dannoso, quale si è concretamente verificato in tutta la sua gravità ed estensione (...), in particolare quando, come nella specie, l’attività in questione sia profondamente condizionata dall’incidenza di forze naturali, *non sempre conoscibili*»²⁶⁵.

È ben vero che il fenomeno sottoposto in quell’occasione all’esame della Suprema Corte non è del tutto equiparabile a quelli che, di regola, la Protezione civile è chiamata a fronteggiare: la calamità che investì i centri abitati nei pressi della diga del Vajont fu causata dall’inadeguata gestione di un bacino idrico artificiale in un territorio da tempo interessato da fenomeni di dissesto idrogeologico.

Dall’altra parte, anche rispetto a quei fenomeni calamitosi di cui la condotta umana costituisce una concausa, l’*an*, il *quando* ed il *quomodo* della loro verifica sono, solitamente, soltanto parzialmente prevedibili. La pronuncia poc’anzi menzionata evidenzia, dunque, come la ricostruzione in termini più ampi dell’oggetto del giudizio di prevedibilità, da intendersi quale tipo di evento e non come evento in concreto verificatosi, costituisca uno strumento (normativo) per superare o comunque attenuare l’incertezza (scientifica) che connota i fenomeni calamitosi di origine – in tutto o in parte – naturale.

La successiva sentenza della Corte di Cassazione sulla frana di Stava si pone sulla scia della pronuncia relativa al disastro del Vajont, affermando che «ai fini del giudizio di prevedibilità dell’evento deve aversi riguardo alla potenziale idoneità della condotta a dar vita ad una *situazione di danno* e non anche alla specifica rappresentazione *ex ante* dell’evento dannoso, quale si è concretamente verificato in tutta la sua gravità ed estensione»²⁶⁶.

²⁶⁴ Cass. pen., sez. IV, 25 marzo 1971, n. 810, in *Foro it.*, Vol. XCIV, 1971, II, pp. 717 ss.

²⁶⁵ Cass. pen., sez. IV, 25 marzo 1971, n. 810, cit.

²⁶⁶ Cass. pen., sez. IV, 6 dicembre 1990, n. 4793, cit.

L'applicazione di questo principio, in seguito riproposto dalla giurisprudenza maggioritaria in materia, fa sì che il soggetto agente sia chiamato a rispondere dell'evento calamitoso e/o delle sue conseguenze lesive a prescindere dal fatto che queste fossero specificamente prevedibili e indipendentemente dalla misura della loro prevedibilità. Le conseguenze sul piano applicativo sono particolarmente significative, sia che venga in considerazione un'imputazione *ex art. 426 c.p.*, sia qualora si discuta della responsabilità dell'agente concreto per omicidio colposo. Poiché non si tiene conto della prevedibilità *ex ante* della gravità ed estensione in concreto assunte dal fenomeno calamitoso, l'operatore della Protezione civile può essere chiamato a rispondere della mancata riduzione delle conseguenze lesive dell'evento calamitoso (ai sensi degli artt. 40, c. 2, 426 e 449 c.p.) anche qualora questo fosse sì prevedibile nell'*an*, ma non anche nel *quomodo*, ossia con riguardo alla sua estensione e/o gravità. L'effettiva possibilità di prevedere tali profili, peraltro, incide, sia pure indirettamente, anche sulla prevedibilità dell'evento mortale nel contesto dell'imputazione per omicidio colposo (artt. 40, c. 2 e 589 c.p.), poiché tale evento è pur sempre causato dal fenomeno calamitoso.

Un'ulteriore criticità della ricostruzione dell'oggetto della prevedibilità in termini di "genere di evento" si manifesta nell'indebita sovrapposizione con il giudizio di concretizzazione del rischio, il quale impone di accertare che l'evento in concreto verificatosi appartenga alla tipologia di eventi lesivi che la regola cautelare mirava a prevenire: in altre parole, una volta che il nesso di rischio è stato ritenuto sussistente, la verifica in ordine alla prevedibilità dell'evento viene ritenuta assorbita in tale giudizio e quindi, di fatto, pretermessa²⁶⁷. Questa eventualità appare ancor più problematica laddove si discuta della responsabilità degli operatori della Protezione civile, in quanto la formulazione particolarmente ampia e generica delle (asserite) regole cautelari dettate dalla normativa in materia, che peraltro contempla un ventaglio di tipologie di eventi particolarmente esteso, non consente di circoscrivere la loro finalità preventiva e, conseguentemente, le ipotesi in cui il nesso di rischio può dirsi effettivamente sussistente²⁶⁸.

²⁶⁷ G. CIVELLO, *La "colpa eventuale" nella società del rischio*, cit., pp. 121 ss.

²⁶⁸ V. in proposito C. VALBONESI, *Scienza e rischio fra prevedibilità dell'evento e predittività della decisione giudiziaria*, in *Scienza, diritto e processo penale nell'era del rischio*, cit., p. 72 ss.

I successivi interventi giurisprudenziali, tuttavia, hanno ulteriormente allargato le maglie del giudizio di prevedibilità. Come in precedenza accennato, la pronuncia di legittimità relativa alla frana di Sarno ha ancorato il giudizio di prevedibilità al *worst case scenario*, affermando la necessità che l'interprete verifichi la «rappresentabilità di possibili, ulteriori e *più gravi* eventi dannosi» «con riferimento [non] a quanto è avvenuto in passato, ma quanto può avvenire *in futuro*».

Secondo la Corte, peraltro, questo tipo di approccio non presuppone la conoscenza delle cause e delle dinamiche di verifica dell'evento calamitoso, ma, al contrario, opera anche e soprattutto in condizioni di incertezza scientifica: «se di un fenomeno naturale (o anche cagionato dall'uomo) non si conoscono le caratteristiche fondamentali (...), la cautela che occorre usare nell'affrontarlo (...) deve essere ancor maggiore proprio perché non si possono escludere, con valutazione *ex ante* fondata su conoscenze scientifiche affidabili, gli effetti maggiormente distruttivi»²⁶⁹.

Come condivisibilmente osservato, la teoria del *worst case* (o “principio del *max-min*”) fa sì che, in presenza di deficit conoscitivi e predittivi, il dovere di previsione paradossalmente si estenda e ogni evento divenga virtualmente prevedibile (e, dunque, prevenibile) in virtù di una «*postcomprensione*», ossia di «una prognosi postuma (...) solo idealmente *ex ante*», ma che «finisce per risentire in realtà del senno di poi, ossia del giudizio storico costruito sull'acquisita efficacia causale della condotta»²⁷⁰.

L'ultimo approdo dell'evoluzione giurisprudenziale che ha portato al progressivo ampliamento dei confini della prevedibilità è rappresentato dalle statuizioni della pronuncia di primo grado relativa al terremoto verificatosi nella città di L'Aquila nel 2009.

Sebbene gli eventi sismici non siano, diversamente da quelli alluvionali e franosi, in alcun modo prevedibili, in quanto gli “sciame sismici” e gli altri fenomeni ritenuti possibili precursori del sisma sono oggetto di differenti valutazioni nella letteratura scientifica, il Tribunale di L'Aquila ha individuato l'oggetto del giudizio di prevedibilità non nell'evento concretamente verificatosi, né nella classe di eventi alla

²⁶⁹ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.

²⁷⁰ F. GIUNTA, *Intervento*, in *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, Pisa, ETS, 2013, p. 108.

quale questo appartiene, bensì nel «*rischio*» di verifica dell'«evento lesivo» del «bene-interesse giuridicamente tutelato dalle fattispecie contestate (vita e integrità fisica)»²⁷¹.

Questa lettura sarebbe corroborata, secondo il giudice di merito, dallo stesso dettato normativo: infatti, l'art. 3 l. n. 225/1992 (applicabile *ratione temporis*), definendo le attività di previsione e di prevenzione, fornirebbe all'interprete il parametro in base al quale valutare la prevedibilità ai fini della responsabilità colposa. Questo parametro, di carattere esclusivamente normativo, imporrebbe di verificare non la capacità di prevedere la verifica di un determinato evento futuro, bensì la correttezza della valutazione del rischio in base ai criteri dettati dalla norma.

Una simile lettura dell'oggetto della prevedibilità si espone, a ben guardare, ad alcuni rilievi critici.

In primo luogo, il fatto che il giudizio di prevedibilità verta non più sul *fatto*, bensì sul *rischio* comporta che l'evento in concreto verificatosi risulti prevedibile anche qualora, ad una più attenta analisi, in realtà non lo sia. In altre parole, il rischio è sempre prevedibile, anche se l'evento che ne costituisce la concretizzazione e le conseguenze lesive che da esso discendono non lo sono affatto.

In secondo luogo, è stato osservato che questa ricostruzione ermeneutica comporta un'indebita sovrapposizione tra *prevedibilità dell'evento* ai fini del giudizio di colpa e *valutazione del rischio*, le quali, al contrario, debbono essere tenute distinte²⁷². La prima, infatti, assume come parametro di riferimento un determinato evento ed attiene alla capacità del soggetto agente di prevedere la verifica di tale evento in senso deterministico. Al contrario, la valutazione del rischio adotta un approccio di tipo probabilistico, valutando la probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno²⁷³.

²⁷¹ Trib. L'Aquila, 22 ottobre 2012, n. 380, cit.

²⁷² V. C. PERINI, *Una lettura penalistica della valutazione del rischio di competenza della Protezione civile, Relazione svolta al ciclo di incontri sul tema "Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poteri ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori"* (Roma, 28-30 maggio 2018), in *disCrimen*, 26 giugno 2019, pp. 11 ss. V. altresì, con particolare riferimento al rischio sismico, i rilievi svolti da F. PETRELLI, *Rischio sismico e "principio di precauzione"*, in *Arch. pen.*, fasc. 2, 2015, pp. 9 ss.

²⁷³ V. A. AMATO, *L'incertezza della scienza dei terremoti e il problema dei linguaggi: il caso del processo "Grandi Rischi" all'Aquila*, in *Processo alla scienza. Atti del convegno di studi, Padova, 28 maggio 2015*, a cura di R. BORSARI, Padova, Padova University Press, 2016, pp. 95 ss.

Pertanto, il fatto che la legge attribuisca alla Commissione Grandi Rischi, così come ad altri componenti del Servizio nazionale della Protezione civile, specifici compiti di valutazione del rischio non può valere a mutare l'oggetto del giudizio di prevedibilità ai fini della responsabilità colposa, che rimane pur sempre l'evento e non il mero rischio della sua verifica²⁷⁴. Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo al rapporto tra la valutazione del rischio compendiata dai Piani di protezione civile e la prevedibilità dello specifico evento calamitoso verificatosi in concreto: il fatto che il Piano indichi la presenza, all'interno di una certa area territoriale, di un elevato grado di rischio (sismico, alluvionale, di dissesto idrogeologico) non può portare a ritenere automaticamente sussistente la prevedibilità dell'evento occorso.

Inoltre, assumendo il rischio e, per tale via, la lesione del bene giuridico tutelato (ossia l'evento giuridico) quale oggetto del giudizio di prevedibilità, si opera una surrettizia trasformazione del reato di evento di danno contestato (omicidio colposo) in un reato di pericolo, «in cui il danno (l'evento in senso naturalistico) risulta costituire una sorta di “condizione obiettiva di punibilità”»²⁷⁵.

Infine, è interessante rilevare come la pronuncia del Tribunale di L'Aquila scinda la previsione del fenomeno calamitoso da quella delle sue conseguenze: il rischio, afferma infatti il giudice, «è categoria logica volta a definire una situazione potenziale, ed esprime un giudizio di valore circa le conseguenze dannose che possono derivare da circostanze non sempre e non tutte esattamente prevedibili»²⁷⁶. Si tratta di una chiave di lettura che viene di frequente adottata (sia pure non dichiaratamente) nelle pronunce in materia di eventi calamitosi, nelle quali l'evento calamitoso ed i suoi effetti lesivi sono impropriamente sovrapposti in sede di valutazione della prevedibilità dell'evento.

Con riferimento alla fattispecie di cui agli artt. 426 e 449 c.p., si nota, peraltro, la tendenza a desumere la prevedibilità dell'evento alluvionale, di frana o di valanga dalla (ben più sicura) prevedibilità delle sue conseguenze lesive.

²⁷⁴ G. FORNASARI, *Un processo alla scienza? Il penalista di fronte alle questioni dogmatiche e agli spunti di novità della vicenda giudiziaria aquilana*, in *Processo alla scienza*, cit., pp. 65 ss.

²⁷⁵ A. MANNA, *Prevedibilità-evitabilità dell'evento o prevedibilità-evitabilità del rischio nei delitti colposi di danno?*, cit., p. 11.

²⁷⁶ Trib. L'Aquila, 22 ottobre 2012, n. 380, cit.

In modo speculare, rispetto all'imputazione di omicidio colposo la prevedibilità dell'evento mortale viene desunta in maniera quasi aprioristica dalla prevedibilità del fenomeno calamitoso, che costituisce, sul piano naturalistico, la causa di tale evento. Tuttavia, nei casi in cui all'esito mortale abbia contribuito la condotta imprudente della stessa vittima, che si sia volontariamente esposta al rischio, non sembra che la prevedibilità del fenomeno calamitoso possa assorbire quella dell'evento mortale, il quale costituisce l'esito di una catena causale in cui il fenomeno naturale e le decisioni dei soggetti esposti al rischio si concatenano in maniera non (interamente) prevedibile²⁷⁷. Ciò nonostante, la giurisprudenza è alquanto restia a valorizzare l'autoesposizione al pericolo della vittima quale comportamento non prevedibile e, dunque, tale da escludere la responsabilità colposa dell'operatore della Protezione civile, sebbene un'isolata pronuncia contenga un'indicazione significativa in tal senso²⁷⁸.

Venendo al *parametro* del giudizio di prevedibilità, è evidente che anch'esso incide sull'esito di tale verifica, poiché l'adozione di un criterio meno stringente o di uno standard inferiore di valutazione fa sì che l'evento possa essere ritenuto ragionevolmente prevedibile dal soggetto agente. A comporre questo parametro contribuiscono plurimi elementi, tanto di carattere oggettivo, quanto soggettivo.

Sotto il profilo soggettivo, il criterio di riferimento assunto dalla giurisprudenza di legittimità è rappresentato dalla figura dell'agente modello che, così come nel contesto della verifica dell'evitabilità dell'evento, fissa uno standard di pretesa comportamentale particolarmente elevato, ma, al contempo, indeterminato nei suoi presupposti e, quindi, incapace di guidare *a priori* la condotta dell'agente concreto²⁷⁹.

²⁷⁷ V. i rilievi svolti in proposito da A. CERASE, *La comunicazione dei rischi in contesti di incertezza interpretativa: prima e dopo il 6 aprile 2009*, in *Processo alla scienza*, cit., pp. 111.

²⁷⁸ Si tratta della pronuncia resa dalla Corte di legittimità nel procedimento originato dall'esondazione del Tanaro del 1994 (Cass. pen., sez. IV, 10 luglio 2001, n. 33577, in *Cass. pen.*, 2002, pp. 3457 ss.). Per un approfondimento sul tema dell'autoesposizione al pericolo, v. O. DI GIOVINE, *Il contributo della vittima nel delitto colposo*, Torino, Giappichelli, 2003, *passim*; S. TORDINI CAGLI, *Principio di autodeterminazione e consenso della vittima*, Bologna, Bononia University Press, 2008, *passim*. Sul ruolo svolto dagli obblighi autoprotettivi della popolazione ai fini della gestione del rischio da calamità naturali, v. C. VALBONESI, *Le posizioni d'obbligo penalmente rilevanti nel contesto della Protezione civile*, cit., pp. 24 ss.

²⁷⁹ V. in proposito C. PIERGALLINI, voce *Colpa (diritto penale)*, in *Enc. dir., Annali*, X, 2017, pp. 231 ss.; M. GROTTA, *Principio di colpevolezza, rimproverabilità soggettiva e colpa specifica*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 191 ss.

La prevedibilità dell'evento, già particolarmente ampia in ragione della descrizione dell'evento oggetto del giudizio, risulta ulteriormente estesa dalla qualificazione dell'agente modello quale soggetto (idealmente) «in grado di ipotizzare le conseguenze più gravi di un fenomeno ricorrente» e che «non si adagia su esperienze precedenti senza che esistano elementi di conoscenza che consentano di escludere che i fenomeni possano avere carattere di maggior gravità». Ancora, «l'agente modello, nella situazione data, non deve limitarsi ad un esame degli elementi che appaiono certi alla sua percezione ma deve anche ipotizzare (ovviamente nei limiti della prevedibilità) l'esistenza di situazioni *non direttamente e immediatamente percepibili* ma la cui esistenza *non possa essere esclusa* nella situazione contingente con una condotta di previsione esigibile dall'agente modello»²⁸⁰. Come giustamente rilevato, l'agente modello non è soltanto «sciente», né «onnisciente», ma «*veggente*», dovendo prefigurarsi anche ipotesi non prevedibili²⁸¹.

Sul piano oggettivo, vi è unanimità di vedute circa il fatto che la prevedibilità dell'evento calamitoso debba essere valutata (*ex ante*) sulla base delle pertinenti leggi scientifiche e massime di esperienza, analogamente a quanto avviene nell'ambito dell'accertamento (*ex post*) del nesso eziologico, ma che, al contempo, tale giudizio non possa conformarsi all'elevato standard dell'"elevata credibilità razionale" enunciato dalle Sezioni Unite Franzese²⁸². Al contrario, affinché la prevedibilità dell'evento possa dirsi sussistente, viene ritenuta sufficiente la probabilità o la possibilità concreta (e non meramente ipotetica) che la condotta possa determinare l'evento²⁸³.

Tuttavia, in tempi più recenti, in linea con il processo di progressivo ampliamento dell'oggetto del giudizio di prevedibilità, anche il parametro oggettivo di tale giudizio si è notevolmente attenuato: la responsabilità colposa del soggetto agente viene, infatti, affermata non soltanto laddove la verifica dell'evento venga ritenuta possibile in base ad una valutazione *ex ante*, ma anche laddove tale possibilità

²⁸⁰ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit.

²⁸¹ L. STORTONI, *Che ne è della colpa penale?*, in *Processo alla scienza*, cit., pp. 95 ss.

²⁸² Cass., sez. un., 10 luglio 2002 n. 30328, in *Foro it.*, 2002, pp. 608 ss., con nota di O. DI GIOVINE, *La causalità omissiva in campo medico-chirurgico al vaglio delle Sezioni Unite*, *ivi*.

²⁸³ V. in proposito C. BRUSCO, *Rischio e pericolo, rischio consentito e principio di precauzione. La c.d. "flessibilizzazione delle categorie del reato"*, in *Criminalia*, 2012, pp. 395 ss.

“non possa essere *esclusa*”²⁸⁴. Nei casi in cui, poi, questo parametro viene applicato all’evento inteso quale “evento-limite” (richiedendosi, quindi, l’impossibilità di escludere che si potessero verificare eventi più gravi o più estesi rispetto al passato), si assiste ad una vera e propria inversione dell’onere della prova: una simile lettura imporrebbe, infatti, al giudice di ritenere sussistente l’elemento soggettivo della colpa laddove residui un dubbio circa l’impossibilità di escludere che un evento catastrofico si verifici²⁸⁵.

4.3. L’ACCERTAMENTO DEL NESSO DI CAUSALITÀ RISPETTO A FENOMENI CALAMITOSI MULTIFATTORIALI: RESPONSABILITÀ INDIVIDUALI E RESPONSABILITÀ DI SISTEMA

Le peculiari caratteristiche dell’obbligo impeditivo della Protezione civile incidono anche sull’accertamento del nesso causale tra l’omissione e l’evento, sotto più profili.

Oltre al problema dell’equiparabilità dell’aggravamento (omissivo) delle conseguenze lesive dell’evento calamitoso, già affrontato nel precedente capitolo²⁸⁶, viene innanzitutto in considerazione il carattere *multifattoriale* della calamità e degli effetti che ne derivano: alla loro produzione concorrono non soltanto fattori di carattere naturale (i quali determinano lo scatenamento dell’evento) e le condotte omissive di molteplici soggetti (tanto appartenenti al sistema organizzativo della Protezione civile, quanto deputati all’esercizio di funzioni di governo del territorio), ma anche carenze complessive dell’organizzazione amministrativa e, in taluni casi, perfino la condotta delle stesse vittime.

La natura pluricentrica e diffusa del sistema organizzativo della Protezione civile e la pluralità di livelli territoriali in cui tale sistema si articola producono, sul piano dell’accertamento in sede processuale, due effetti ricorrenti e, almeno a prima vista, contrastanti.

Da una parte, il fatto che le attività di protezione civile (sia di previsione e prevenzione, che di gestione dell’emergenza) siano, di regola, il frutto del convergente

²⁸⁴ In tal senso, Cass. pen., sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 17069, cit.

²⁸⁵ V. G. CIVELLO, *La “colpa eventuale” nella società del rischio*, cit., p. 148.

²⁸⁶ V. *supra*, Capitolo III, par. 3.3.

contributo di una pluralità di soggetti rende particolarmente difficile determinare, in sede processuale, quali siano le omissioni che possono effettivamente dirsi “*causa*” dell’evento. Le difficoltà sono ulteriormente amplificate dalla cooperazione colposa, il cui impiego da parte della giurisprudenza in funzione di estensione della punibilità finisce per affasciare le condotte dei cooperanti, finendo per rendere «esile la relazione tra la condotta dei cooperanti e l’evento dannoso o pericoloso»²⁸⁷.

Dall’altra parte (e quasi paradossalmente), la giurisprudenza «prende in considerazione, in modo pressoché esclusivo, gli errori e le mancanze degli individui», «trascurando il ruolo del contesto organizzativo nella genesi degli eventi avversi»²⁸⁸. È ben vero che questo tipo di approccio, definito dalle scienze sociologiche come “*approccio accusatorio all’errore*” è in parte da ricondurre alla stessa natura della responsabilità penale, che si fonda su un sistema di imputazione individualizzante, ponendo al centro la condotta del singolo: «reo e reato sono un’unità inscindibile»²⁸⁹.

Ma è anche vero che, nell’ambito delle organizzazioni complesse, i *fattori organizzativi* svolgono un ruolo centrale, che non può essere ignorato. Se si guarda, nel contesto della Protezione civile, all’operatore che svolge le sue funzioni all’interno dell’amministrazione comunale, si nota come l’adempimento del suo obbligo impeditivo possa essere influenzato (tra gli altri) dall’entità dei mezzi di cui dispone per fronteggiare l’emergenza, dagli atti di indirizzo provenienti dagli organi politici e dalla correttezza dell’attività di programmazione e pianificazione svolta dai livelli territoriali superiori²⁹⁰.

Inoltre, poiché l’attività di protezione civile attiene alla gestione di una pluralità di rischi nell’ambito di un determinato contesto territoriale, anche le scelte di governo del territorio possono incidere sul buon governo del rischio, integrando un’ulteriore carenza di carattere organizzativo. Si pensi alle errate scelte di pianificazione

²⁸⁷ S. DOVERE, *Protezione civile, sanità ed aviazione civile: il rischio penale tra presente e futuro*, cit., p. 90. Sul punto v. altresì *supra*, Capitolo II, par. 2.1.1.

²⁸⁸ F. D’ALESSANDRO, *Intervento*, in *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, Pisa, ETS, 2013, p. 20.

²⁸⁹ F. MANTOVANI, *Diritto penale, Parte generale*, p. XXIII.

²⁹⁰ In considerazione della comune natura di “servizio” della Protezione civile del Servizio sanitario nazionale, v. le riflessioni svolte, con riguardo al contesto organizzativo ospedaliero, da R. BARTOLI, *Individuale e collettivo nella individuazione delle responsabilità penali per difetti strutturali e organizzativi in ambito sanitario*, in *Riv. it. med. leg.*, fasc. 3, 2018, pp. 793 ss.

urbanistica che, soprattutto a partire dal secondo dopoguerra, hanno portato alla realizzazione di edifici in prossimità di corsi d'acqua o in zone ad alto rischio idrogeologico.

Nonostante i deficit organizzativi contribuiscano in misura rilevante alla produzione degli eventi lesivi che derivano dal fenomeno naturale o, in taluni casi, persino al suo scatenamento (è il caso degli episodi di frana dovuti alla progressiva erosione del suolo, a sua volta causata dalle attività di disboscamento), esse rimangono di regola sullo sfondo.

Al contrario, la centralità della prevenzione strutturale, soprattutto con riferimento alla gestione del suolo ed alla definizione delle aree edificabili, è stata messa in luce dal nuovo Codice di protezione civile, nella parte in cui prevede che «i piani e i programmi di gestione, tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica territoriale devono essere coordinati con i piani di protezione civile al fine di assicurarne la coerenza con gli scenari di rischio e le strategie operative ivi contenute» (art. 18, c. 3 d.lgs. n. 1/2018). Se questo criterio si impone a chi, in sede di pianificazione, valuta il rischio e determina le strategie operative per prevenirne la concretizzazione, i medesimi profili dovrebbero essere oggetto di esame anche da parte degli organi giudicanti, chiamati a formulare un giudizio circa l'operato di chi ha valutato e gestito il rischio.

È alla luce di questi rilievi che la dottrina evidenzia la necessità di un mutamento dell'approccio all'errore, da "accusatorio" a "*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»²⁹¹.

La necessità di tenere distinta la responsabilità del singolo per il fatto dalla responsabilità sistemica per le carenze organizzative è legata anche al frequente intreccio tra il contributo della Protezione civile alla politica di prevenzione degli eventi dannosi, che ben può essere fonte di responsabilità penale, e le scelte della

²⁹¹ F. D'ALESSANDRO, *Intervento*, in *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica*, cit., p. 26. V., altresì, D. AMATO, *Comunicazione del rischio e responsabilità penale. Riflessioni a margine della sentenza della Cassazione sul caso "Grandi rischi"*, in *Criminalia*, 2016, pp. 121 ss.

politica in materia di governo del territorio, che possono essere sottoposte a scrutinio e “sanzionate” soltanto dal corpo elettorale mediante l’esercizio del diritto di voto²⁹².

Un ulteriore profilo che assume particolare rilevanza ai fini della determinazione delle cause dell’evento lesivo attiene all’individuazione del *livello* in cui esse si collocano all’interno della catena causale.

Occorre sottolineare che molto spesso, a fronte di un’imputazione per i delitti di alluvione, frana o valanga colposa e/o di omicidio o lesioni colpose, la condotta omissiva contestata ai componenti della Protezione civile attiene alla gestione dell’emergenza: in breve, essa consiste in una inerzia *tout court (nihil facere)* o nello svolgimento non congruo dell’attività di gestione dell’emergenza (*aliud facere*).

Si tratta di un rilievo che si è già avuto modo di svolgere con riguardo alla ripartizione degli impeditivi dell’evento tra i diversi livelli del sistema policentrico e plurisoggettivo della Protezione civile ed al rapporto intercorrente tra le diverse posizioni di garanzia: le condotte (omissive) alle quali, in sede processuale, viene più frequentemente riconosciuto rilievo causale sono quelle più vicine all’evento sul piano temporale. Queste sono ascrivibili, di regola, a soggetti facenti parte dell’organizzazione comunale della protezione civile, trattandosi del livello territoriale chiamato a gestire l’emergenza fin dallo scatenamento dell’evento calamitoso²⁹³.

Il fatto che la responsabilità venga addebitata all’anello finale della catena causale deriva anche dall’insufficienza selettiva del dogma causale: la teoria dell’equivalenza, infatti, essendo «strutturalmente inidonea a discriminare il peculiare rilievo dei vari fattori generativi all’evento», tende a «un’omologante spersonalizzazione, quando non, per rimediarsi, a incentrare in via presuntiva la responsabilità penale sull’autore del fattore causale meccanicamente *più vicino all’evento*»²⁹⁴.

Pertanto, il fatto che l’evento calamitoso si sia verificato e che, soprattutto, da questo sia derivata una situazione di pericolo per la pubblica incolumità o la morte o le lesioni di una o più persone non dovrebbe indurre a ritenere, in maniera aprioristica, che la causa dell’evento sia da rinvenire nella gestione dell’emergenza: sia perché non

²⁹² F. GIUNTA, *Intervento*, in *La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità*, cit., pp. 74 ss.

²⁹³ V. *supra*, Capitolo II, par. 2.1.2.

²⁹⁴ D. MICHELETTI, *Il criterio della competenza sul fattore di rischio concretizzatosi nell’evento*, cit., pp. 510 ss.

è possibile presumere, per il solo fatto che la calamità si è verificata e che da essa siano derivate conseguenze lesive o di esposizione a pericolo, che la gestione dell'emergenza sia stata insufficiente; sia perché tali conseguenze potrebbero essere imputabili (anche) a fattori causali diversi, che si collocano nell'ambito delle attività (antecedenti sul piano temporale) di previsione e prevenzione dell'emergenza.

Sul punto, presentano non pochi profili di interesse i rilievi svolti dal Tribunale di Nocera Inferiore in relazione alla frana di Sarno. Il Tribunale ha assolto l'assessore ed il sindaco del Comune di Sarno dal delitto di omicidio colposo plurimo loro ascritto in ragione, in estrema sintesi, del carattere residuale dell'obbligo di garanzia del sindaco rispetto al prefetto (cui competeva, secondo il giudice di primo grado, l'allertamento della popolazione) e della imprevedibilità dell'evento calamitoso verificatosi.

Ciò che, in questa sede, preme evidenziare è la rilevanza riconosciuta dalla pronuncia all'attività di prevenzione antecedente all'emergenza: si dice, infatti, che, anche laddove si ritenesse (ma il Tribunale, come detto, lo esclude) che l'obbligo di allertamento della popolazione spettasse al sindaco, e non al prefetto, la sua responsabilità dovrebbe essere comunque esclusa, in quanto «la procedura di allertamento ha un senso se è funzionale all'adozione di uno specifico comportamento da parte del cittadino. Non essendo mai stato effettuato alcun tipo di programmazione preventiva, una segnalazione anticipata non avrebbe consentito di adottare gli opportuni comportamenti»²⁹⁵.

Pertanto, anche laddove la produzione dell'evento lesivo è certamente ascrivibile ad un'inadeguata attività di previsione e prevenzione del rischio, l'accertamento del nesso causale può risultare insidioso, nella misura in cui tale attività presuppone il contributo di una molteplicità di soggetti, tra i quali intercorrono specifici *obblighi comunicativi*.

Questa problematica è ben esemplificata dalla vicenda giudiziaria relativa alla frana di Ventotene, in cui la morte di due giovani in gita scolastica sull'isola era stata causata dalla caduta di un masso dalla parete rocciosa sovrastante la spiaggia.

La morte delle vittime viene ricondotta tanto dai giudici di merito, quanto dalla Corte di Cassazione all'omessa comunicazione, da parte degli imputati, degli eventi

²⁹⁵ Trib. Nocera Inferiore, 3 giugno 2004.

franosì che avevano interessato la parete oggetto di crollo all’Autorità dei Bacini Regionali del Lazio, competente per l’indicazione, in sede di pianificazione, delle zone di attenzione geomorfologica e per l’adozione di misure a salvaguardia della pubblica incolumità. In breve, tale omessa segnalazione costituirebbe la causa del mancato avvio di uno studio, da parte dell’Autorità dei Bacini Regionali, circa l’entità e la pericolosità delle frane e del conseguente mancato inserimento delle aree interessate nel Piano per l’assetto idrogeologico (P.A.I.). Questa errata valutazione del rischio o, per meglio dire, delle aree esposte a rischio, ha fatto sì che non venissero adottate le opportune misure di prevenzione (interdizione all’accesso, lavori di consolidamento), causando, in ultima analisi, la morte delle vittime.

La Corte, aderendo alla soluzione adottata dalla Corte d’Appello, ritiene, sulla base di un giudizio probabilistico, che «ove l’Autorità dei Bacini Regionali avesse ricevuto regolare comunicazione dei pregressi fenomeni franosi che avevano interessato il versante costiero (...), *secondo ciò che accade nella normalità dei casi* avrebbe sottoposto l’area a studio idrogeologico, l’avrebbe classificata, avrebbe con ragionevole probabilità inserito l’intera area nel piano d’intervento»²⁹⁶.

La vicenda appena esaminata, oltre a porre il problema, già affrontato in precedenza, della particolare natura funzionale o pre-impeditiva dell’obbligo che abbia ad oggetto attività di informazione e delle conseguenti perplessità circa la sussistenza di un effettivo potere impeditivo²⁹⁷, mostra anche le difficoltà che emergono in punto di accertamento del nesso causale, vista la maggiore complessità della fattispecie “omessa comunicazione-omessa adozione di misure preventive-evento” rispetto alla sequenza “omessa adozione di misure preventive (o inadeguata gestione dell’emergenza)-evento”.

Sul punto, attenta dottrina ha rilevato che non è possibile condividere quell’opinione secondo cui può qualificarsi come impeditivo ogni potere giuridico che può *astrattamente* impedire, agendo su una fase del processo di realizzazione del reato, il verificarsi dell’illecito, poiché il mancato adempimento di obblighi comunicativi non si traduce automaticamente in responsabilità per omesso impedimento dell’evento. Al contrario, «il potere impeditivo, (...) anche quando attivato in via mediata, deve già

²⁹⁶ Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2018, n. 14550, cit.

²⁹⁷ V. *supra*, Capitolo I, par. 1.4.1.

astrattamente apparire *risolutivo*. Conseguentemente, per poter funzionare rispetto alla responsabilità omissiva impropria, l'attivazione dell'intervento altrui deve produrre un effetto inabilitante dell'evento lesivo (...)»²⁹⁸.

Ci potremmo chiedere se questo carattere risolutivo ed il conseguente effetto inabilitante sussistano nell'ipotesi in precedenza esaminata e rispetto ad analoghi obblighi impeditivi all'interno del sistema nazionale di Protezione civile. A ben guardare, nel caso del crollo dell'isola di Ventotene la comunicazione del sindaco costituisce il presupposto per lo svolgimento di una valutazione di carattere non vincolato (e, quindi, ad esito predeterminato, in presenza di certi presupposti), ma *tecnico-discrezionale* circa la pericolosità del fenomeno franoso ed il successivo inserimento dell'area interessata all'interno del P.A.I.

4.4. CAUSALITÀ OMISSIVA E AUMENTO DEL RISCHIO

L'accertamento del nesso causale tra la condotta omissiva degli operatori di protezione civile e l'evento incontra, oltre agli ostacoli in precedenza descritti, anche le difficoltà che derivano dalla natura omissiva della causalità, le quali sono ulteriormente amplificate dall'incertezza scientifica che domina i settori di intervento della Protezione civile.

Com'è noto, il criterio dell'“alto grado di credibilità razionale” o “probabilità logica” elaborato dalle Sezioni Unite Franzese sconta, nell'ambito della causalità omissiva, tanto la carenza di uno strumento deduttivo sufficientemente affidabile per determinare la legge scientifica di copertura (o la massima di esperienza), soprattutto in casi di eziologia plurifattoriale, quanto la difficoltà, nel momento induttivo del giudizio controfattuale, di escludere fattori causali alternativi, al fine di giungere ad una “forte corroborazione dell'ipotesi”, ossia alla verifica, secondo lo standard dell'elevato grado di credibilità razionale, che la legge statistica di copertura trovi applicazione nel caso concreto oggetto di giudizio²⁹⁹.

²⁹⁸ C. PAONESSA, *Obbligo di impedire l'evento e fisiognomica del potere impeditivo*, in *Criminalia*, 2012, pp. 670 ss.

²⁹⁹ Cass., Sez. Un., 10 luglio 2002 n. 30328, cit. V. i rilievi critici di M. ROMANO, *Nesso causale e concretizzazione delle leggi scientifiche nel diritto penale*, in *Scritti per Federico Stella*, Vol. I, Napoli, Jovene, 2007, pp. 912 ss.; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, cit., p. 637.

Anziché sopirlo, la nota pronuncia delle Sezioni Unite ha ravvivato il dibattito che da tempo impegnava la dottrina circa il criterio di accertamento della causalità omissiva, tra la probabilità confinante con la certezza propria della concezione della causalità in senso rigorosamente condizionalistico e la prospettiva probabilistica della teoria del rischio.

Mentre un primo orientamento dottrinale sostiene la piena applicabilità dei principi affermati dalle Sezioni Unite alla causalità omissiva, anche in ragione della ritenuta omogeneità strutturale tra i due modelli di spiegazione causale³⁰⁰, altra parte della dottrina ritiene che, vista l'inconciliabile diversità strutturale tra causalità commissiva ed omissiva, la prima fondata su un giudizio di realtà, la seconda basata su un giudizio di carattere (doppiamente) ipotetico, non sia possibile richiedere, in sede di accertamento della causalità omissiva, il medesimo rigore richiesto per quella commissiva: sarebbe, al contrario, sufficiente verificare che sussistessero, nel caso concreto, serie ed apprezzabili probabilità di successo in base a criteri meramente probabilistici³⁰¹. Dato il carattere meramente prognostico della causalità omissiva, il ruolo di "filtro" che nei reati commissivi è svolto dal giudizio controfattuale dovrebbe essere riconosciuto, nei reati omissivi impropri, all'obbligo impeditivo dell'evento³⁰².

Un terzo orientamento (per vero minoritario), condividendo i rilievi del secondo orientamento citato circa la differenza concettuale tra causalità commissiva ed omissiva, ha sostenuto la radicale inutilizzabilità del giudizio controfattuale rispetto ai reati omissivi impropri e la possibilità di fondare la responsabilità del soggetto agente sul mero aumento (o mancata diminuzione) del rischio, determinato sulla base dello scopo di protezione della norma di diligenza violata³⁰³.

In tal modo, si finisce per recuperare, in via interpretativa, quel criterio che le stesse Sezioni Unite, al termine di un lungo dibattito dottrinale e giurisprudenziale, intendevano escludere: l'imputazione oggettiva dell'evento sulla base del parametro

³⁰⁰ In tal senso, F. STELLA, *La nozione penalmente rilevante di causa, la condizione necessaria*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1998, pp. 1256 ss.

³⁰¹ V. C.E. PALIERO, *La causalità dell'omissione: formule concettuali e paradigmi prasseologici*, in *Riv. it. med. leg.*, 1992, pp. 823 ss.; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, cit., pp. 637 ss.

³⁰² V. F. VIGANÒ, *Il rapporto di causalità nella giurisprudenza penale a dieci anni dalla sentenza Franzese*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 3, 2013, p. 389.

³⁰³ In tal senso, G. GRASSO, *Il reato omissivo improprio*, cit., pp. 405 ss.; M. DONINI, *Lettura sistematica dell'imputazione oggettiva dell'evento, Parte II*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, pp. 1118 ss.; M. ROMANO, sub *Art. 40*, in *Commentario sistematico del Codice penale*, cit., pp. 410 ss.

dell'*aumento* (o della mancata diminuzione) *del rischio*, in sostanziale sostituzione del nesso causale in senso condizionalistico.

Questo criterio, tuttavia, si espone a plurimi rilievi critici. In primo luogo, vi è il rischio di una certa arbitrarietà di giudizio nella determinazione del coefficiente di probabilità di salvezza del bene giuridico minacciato: la giurisprudenza, in taluni casi, ha infatti evidenziato la necessità di “serie ed apprezzabili” possibilità di impedire l'evento lesivo, mentre altre pronunce hanno ritenuto sufficienti anche coefficienti probabilistici piuttosto bassi³⁰⁴.

In secondo luogo, il criterio dell'aumento del rischio sottende, talora, considerazioni di carattere valoriale in ordine alla rilevanza del bene giuridico protetto: laddove vengano in gioco i beni della vita, dell'integrità fisica e dell'incolumità pubblica, anche un coefficiente di probabilità basso sarebbe sufficiente per ritenere sussistente il nesso eziologico tra la condotta omissiva e l'evento³⁰⁵.

Inoltre, è stato (condivisibilmente) rilevato che il parametro in esame, se adoperato in sostituzione della causalità condizionalistica, comporta una surrettizia trasformazione dei reati di danno in reati di pericolo: il reato omissivo improprio diviene, in altre parole, «un reato di mera condotta pericolosa, il cui disvalore coincide con il rischio connesso al mancato (o difettoso) intervento, in palese violazione dell'art. 27, c. 1 Cost.»³⁰⁶ ed in contrasto con il dettato dello stesso art. 40 c.p., che impernia la struttura del reato di evento sul requisito della causalità in senso condizionalistico.

La tesi dell'aumento del rischio, peraltro, determina la sostanziale sovrapposizione della causalità materiale con la causalità della colpa (ossia il nesso di rischio tra violazione della regola cautelare ed evento), nella quale si ripropone il problema del grado di probabilità necessario ai fini della prova della sussistenza del

³⁰⁴ La questione è oggetto di dibattito anche in dottrina: mentre alcuni Autori richiedono la quasi certa idoneità della condotta doverosa ad evitare l'evento, altri ritengono sufficiente un significativo aumento delle *chances* di salvezza del bene giuridico protetto. V., rispettivamente, M. DONINI, *La causalità omissiva e l'imputazione per l'aumento del rischio. Significato teorico e pratico delle tendenze attuali in tema di accertamenti eziologici probabilistici e decorsi causali ipotetici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, pp. 41 ss.; F. VIGANÒ, *Il rapporto di causalità nella giurisprudenza penale a dieci anni dalla sentenza Franzese*, p. 389.

³⁰⁵ V. A. VERRICO, *Le insidie al rispetto di legalità e colpevolezza nella causalità della colpa*, cit., p. 103.

³⁰⁶ A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali?*, cit., p. 23.

nesso (probabilità prossima alla certezza, serie ed apprezzabili probabilità o mero aumento del rischio)³⁰⁷.

L'interferenza tra causalità materiale e nesso di rischio, che deriva anche dall'intreccio che si crea tra norme di dovere che impongono obblighi impeditivi e regole cautelari e dalla funzione tipicizzante che le regole di diligenza svolgono nell'ambito delle fattispecie omissive improprie colpose, pone un duplice ordine di problemi.

Il primo attiene alla stessa possibilità di distinguere la causalità materiale (omissiva) dalla causalità della colpa.

Secondo una parte della dottrina, mentre nei reati commissivi colposi i due momenti dell'accertamento risultano autonomi e distinti, e si discute, piuttosto, del criterio in base al quale dovrebbe essere verificata la sussistenza del nesso di rischio (la probabilità vicina alla certezza propria dell'interpretazione rigorosa del criterio condizionalistico o, al contrario, il mero aumento del rischio), rispetto alle fattispecie omissive colpose si registra una completa sovrapposizione tra causalità materiale e causalità della colpa, anche in considerazione della comune natura ipotetica e predittiva dei due accertamenti³⁰⁸.

Questa ricostruzione, com'è evidente, pone notevoli problemi: mentre nella causalità commissiva l'impiego della teoria del rischio integra la causalità materiale, già accertata secondo il criterio condizionalistico, nella causalità omissiva il criterio dell'aumento del rischio finisce per sostituire integralmente la causalità materiale (mancante), estendendo notevolmente l'area della punibilità. Questo pericolo, poi, si amplifica ulteriormente allorché si ritenga di fondare il giudizio circa l'evitabilità dell'evento non sul criterio della quasi certa idoneità della condotta doverosa ad evitare l'evento, bensì su coefficienti di probabilità inferiori (serie o apprezzabili probabilità di salvezza del bene giuridico tutelato).

In ultima analisi, ai fini pratici il vero problema non risiede tanto nell'opportunità di ricondurre l'accertamento della evitabilità in concreto dell'evento

³⁰⁷ V. sul punto G. MARINUCCI, *Non c'è dolo senza colpa. Morte dell'imputazione oggettiva dell'evento e trasfigurazione nella colpevolezza?*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1991, pp. 8 ss. e 20 ss.

³⁰⁸ In tal senso, M. DONINI, *La causalità omissiva e l'imputazione per l'aumento del rischio*, cit.; F. ANGIONI, *Il pericolo concreto come elemento della fattispecie penale*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 440; F. VIGANÒ, *Il rapporto di causalità nella giurisprudenza penale a dieci anni dalla sentenza Franzese*, pp. 389 ss.

non impedito nella causalità (come da taluni sostenuto) o nella colpa, né nella coincidenza o meno di causalità materiale e causalità della colpa, poiché eventuali rischi di indebita dilatazione della responsabilità penale potrebbero essere contenuti richiedendo una probabilità prossima alla certezza che la condotta doverosa avrebbe evitato l'evento, quanto nell'ammissibilità di un'imputazione penalistica dell'evento sulla base del criterio dell'aumento (*rectius*, mancata diminuzione) del rischio³⁰⁹.

Il settore della protezione civile non è certamente estraneo a queste problematiche, ma, anzi, ne costituisce una chiara esemplificazione.

Si registra, infatti, una diffusa tendenza ad adottare, sul piano delle enunciazioni formali, i criteri di accertamento del nesso di causalità delineati dalla sentenza Franzese, per poi, però, deviare sensibilmente da essi. Vengono in considerazione, in particolare, due profili problematici.

Il primo attiene all'inclinazione, che emerge in alcune pronunce in materia di responsabilità degli operatori di protezione civile, ad assorbire l'indagine del nesso causale in quella sulla posizione di garanzia, ritenendo quindi automaticamente sussistente il rapporto di causalità a seguito dell'accertamento della violazione dell'obbligo impeditivo.

L'erroneità di questo approccio è stata rilevata dalla stessa Corte di Cassazione nella pronuncia relativa all'alluvione del Tanaro, che ha rilevato come la Corte d'Appello avesse, di fatto, omesso «l'indagine causale, stabilendo una sorta di causalità necessaria» tra la condotta dell'imputato (il prefetto) e gli eventi mortali³¹⁰. I giudici di merito, infatti, si erano limitati ad affermare 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»³¹¹.

Nella stessa pronuncia di merito emerge, poi, un ulteriore profilo di sovrapposizione, inerente al giudizio di prevedibilità ai fini del rimprovero colposo, nella parte in cui la Corte d'Appello afferma che sul prefetto incombevano obblighi di

³⁰⁹ In tal senso, G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, cit., p. 593.

³¹⁰ Cass. pen., sez. IV, 10 luglio 2001, n. 33577, cit.

³¹¹ C. App. Torino, 9 giugno 2000.

allerta e controllo della viabilità, rispetto ai quali risulta «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»³¹².

Il secondo profilo problematico attiene al criterio di accertamento del nesso di causalità ed alla già menzionata sovrapposizione tra causalità materiale e causalità della colpa.

Sebbene la giurisprudenza di legittimità sottolinei la necessità di tenere distinti i due accertamenti, o rigettando espressamente la tesi che ne sostiene la sostanziale coincidenza (come nel caso della pronuncia relativa al caso di Sarno), o non affrontando espressamente la problematica della peculiare natura della causalità omissiva (è il caso della pronuncia relativa alla frana di Ventotene)³¹³, di fatto il percorso motivazionale rivela il sostanziale assorbimento dell'indagine sulla causalità materiale nell'accertamento dell'evitabilità dell'evento e, quindi, del nesso di rischio.

Tuttavia, come detto in precedenza, il vero problema risiede nel criterio adottato nell'accertamento della causalità della colpa, sotto due diversi profili.

Il primo attiene all'individuazione del comportamento alternativo lecito, la cui determinazione è indispensabile ai fini del corretto svolgimento del giudizio ipotetico sulla prevenibilità dell'evento.

Dall'analisi delle pronunce in materia emerge come sovente il comportamento doveroso non sia individuato e, quandanche la motivazione indica tale comportamento, non vengono descritte le specifiche modalità comportamentali che il garante avrebbe dovuto adottare, ma soltanto regole di carattere precauzionale. Come è stato condivisibilmente rilevato in dottrina, in tal modo la giurisprudenza finisce per disconoscere il carattere modale della regola cautelare³¹⁴.

La difficoltà di delineare in maniera compiuta il comportamento alternativo lecito sembra testimoniare come, a discapito dell'opinione espressa dalla Corte nella sentenza relativa al disastro di Sarno (che aveva espressamente qualificato la previsione di cui all'art. 3 l. n. 225/1992 come regola cautelare), le disposizioni legislative che disciplinano l'organizzazione e l'attività della Protezione civile siano

³¹² C. App. Torino, 9 giugno 2000.

³¹³ Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2018, n. 14550, cit.

³¹⁴ Sul punto v. *supra*, Capitolo IV, par. 4.1.

prive del carattere *modale* necessario (anche ad avviso della medesima pronuncia) per riconoscergli natura cautelare: esse, al contrario, definiscono obiettivi ed attribuiscono compiti, le cui modalità di assolvimento devono rinvenirsi altrove.

Il secondo profilo, non meno problematico, attiene al criterio in base al quale la giurisprudenza maggioritaria ritiene di compiere l'accertamento *ex ante* dell'evitabilità dell'evento. È frequente, nel percorso motivazionale delle pronunce in materia di responsabilità penale della Protezione civile, l'impiego del termine "*influenzare*": la responsabilità del garante viene affermata sulla base del rilievo che, in caso di osservanza delle cautele prescritte, il suo intervento sarebbe stato in grado di «influenzare il corso degli eventi»³¹⁵.

Oltre ad introdurre, com'è stato osservato, un «*surrogato concettuale*»³¹⁶ del potere di "*impedimento*" dell'evento in senso proprio, la giurisprudenza mostra di ricorrere, di fatto, al criterio dell'aumento del rischio, in quanto il carattere multifattoriale degli eventi e l'incertezza scientifica che connota il settore della Protezione civile non consentono di determinare il grado di efficacia salvifica delle misure di protezione civile omesse.

Alla luce dei rilievi finora svolti, non pare peregrino affermare che l'affermazione della responsabilità degli operatori di protezione civile viene fondata, in molti casi, sulla mera violazione dell'obbligo impeditivo, il cui contenuto, come già detto, è in una certa misura definito dalle (incerte) regole cautelari che governano l'attività di protezione civile.

Data la (probabilmente ineliminabile) incertezza scientifica che connota la spiegazione dei fenomeni calamitosi e le problematiche interpretative ed applicative che da sempre caratterizzano gli istituti della causalità omissiva e della colpa, risulta dirimente la determinazione puntuale dei soggetti che, all'interno dell'organizzazione della Protezione civile, possono effettivamente dirsi titolari di un obbligo giuridico di impedire l'evento calamitoso, nonché del perimetro dei rispetti obblighi.

³¹⁵ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n. 16761, cit. In termini analoghi, Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2018, n. 14550, cit.

³¹⁶ A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali?*, cit., p. 23.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Il nuovo sistema della protezione civile. Manuale operativo*, a cura di E. PETROCELLI, Roma, Edizioni delle autonomie, 1992.

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, Pisa, ETS, 2013.

AA. VV., *La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità. Atti dell'incontro di studio*, Milano, Palazzo di Giustizia, 30 novembre 2013, Pisa, ETS, 2014.

AA. VV., *Prova scientifica, ragionamento probatorio e decisione giudiziale. Atti del convegno*, Milano, 10-11 ottobre 2014, a cura di N. BERTOLINO, G. UBERTIS, Napoli, Jovene, 2015.

AA. VV., *La Protezione civile nella società del rischio. La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa. Atti dell'incontro di studio*, Siracusa, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, 29 maggio 2015, Pisa, ETS, 2016.

AA. VV., *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell'Unione Europea e in ambito penale*, a cura di M. GESTRI, Milano, Giuffrè, 2016.

AA. VV., *La Protezione civile nella società del rischio. La responsabilità penale nell'ambito dell'attività di protezione civile. Atti dell'incontro di studio organizzato in collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura*, Roma, Sala Conferenze del Palazzo dei Marescialli, 14 luglio 2016, Pisa, ETS, 2017.

AA. VV., *Il diritto penale di fronte alle sfide della "società del rischio". Un difficile rapporto tra nuove esigenze di tutela e classici equilibri di sistema. Atti del Sesto Ginnasio dei Penalisti*, 18-19 Marzo 2016, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, Giappichelli, 2018.

AA. VV., *La prova scientifica nel processo penale*, a cura di G. CARLIZZI, G. TUZET, Torino, Giappichelli, 2018.

AA. VV., *Scienza, diritto e processo penale nell'era del rischio*, a cura di A. AMATO, G. FLORA, C. VALBONESI, Torino, Giappichelli, 2019.

ALBANESI E., *Le ordinanze di protezione civile "per l'attuazione" di decreti-legge (ed altri scostamenti dalla L. n. 225/1992)*, in *Giur. cost.*, fasc. 3, 2009, pp. 2231 ss.

ALBANESI E., *Le "fonti" dell'emergenza: dal decreto-legge alle ordinanze di protezione civile*, in *Amministrare*, fasc. 2, 2010, pp. 185 ss.

ALESSI E., *Legge Bassanini: rivoluzione o evoluzione?*, in *Amm. it.*, fasc. 3, 1997, pp. 350 ss.

ALLEGRETTI U., *Una rinnovata Protezione Civile*, in *Astrid Rassegna*, 2017.

ALLEGRETTI U., *The Italian Civil Protection System. Present situation and prospects of reform*, in *Forum Quaderni Costituzionali (online)*, giugno 2017.

ALLEGRETTI U., *Il Codice della Protezione civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, fasc. 1, 2018.

ALTAMURA M., AMATO D., FERRARIS L., *Casi e questioni in tema di Protezione civile*, in *disCrimen*, 12 luglio 2019.

AMATO A., GALADINI F., *Gli argomenti della scienza nel processo dell'Aquila alla "Commissione Grandi Rischi"*, in *Rivista di cultura e politica scientifica*, 2013, pp. 7 ss.

AMATO A., *L'incertezza della scienza dei terremoti e il problema dei linguaggi: il caso del processo "Grandi Rischi" all'Aquila*, in *Processo alla scienza. Atti del convegno di studi, Padova, 28 maggio 2015*, a cura di R. BORSARI, Padova, Padova University Press, 2016, pp. 83 ss.

AMATO A., *La difesa dai terremoti in Italia dopo le tragedie dell'Aquila e di Amatrice*, in *Criminalia*, 2016, pp. 96 ss.

AMATO D., *Attività di protezione civile e responsabilità penale: criticità attuali e prospettive di riforma*, in *Criminalia*, 2015, pp. 391 s.

AMATO D., *Comunicazione del rischio e responsabilità penale. Riflessioni a margine della sentenza della Cassazione sul caso "Grandi rischi"*, in *Criminalia*, 2016, pp. 107 ss.

AMATO D., voce *Diritto penale delle calamità naturali*, in *Diritto online, Enc. giur. Trecc.*, 2019.

ANGIONI F., *Il pericolo concreto come elemento della fattispecie penale*, Milano, Giuffrè, 1994.

ARDIZZONE S., voce *Inondazione, frana o valanga*, in *Dig. disc. pen.*, VII, Torino, Utet, 1993, pp. 57 ss.

AUGUSTO S., *Il nuovo Codice della Protezione civile: il difficile rapporto tra continuità e innovazione*, in *Studium Iuris*, fasc. 10, 2018, pp. 1127 ss.

BACHERINI L., voce *Inondazione, frana, valanga*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 656 ss.

BARBIERI E., *Reato colposo: confini sostanziali tra azione ed omissione e obbligo giuridico di impedire l'evento*, in *Cass. pen.*, fasc. 12, 2010, pp. 4329 ss.

BARBIERI M.C., *La sentenza sul terremoto dell'aquila: una guida alla lettura. Nota a Trib. di L'Aquila, 22 ottobre 2012, Barberi e a., Giud. Billi*, in www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org, 7 marzo 2013.

BARTOLI R., *Il problema della causalità penale. Dai modelli unitari al modello differenziato*, Torino, Giappichelli, 2010.

BARTOLI R., *Individuale e collettivo nella individuazione delle responsabilità penali per difetti strutturali e organizzativi in ambito sanitario*, in *Riv. it. med. leg.*, fasc. 3, 2018, pp. 793 ss.

BATTINI S., *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 1, 2012, pp. 39 ss.

BERNABEI G., *Ordinanze di protezione civile e riserva di decretazione d'urgenza*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, fasc. 2, 2015, pp. 280 ss.

BERTOLA A., voce *Calamità pubbliche*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1958, pp. 655 ss.

BIGNAMI D.F., *Protezione civile e riduzione del rischio disastri. Metodi e strumenti di governo della sicurezza territoriale e ambientale*, Rimini, Maggioli, 2010.

BLAIOTTA R., *Intervento*, in *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, Pisa, ETS, 2013, pp. 41 ss.

BLAIOTTA R., *Replica*, in *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, Pisa, ETS, 2013, pp. 79 ss.

BLAIOTTA R., *Standard della condotta doverosa e accertamento della causalità: le insidie della scienza*, in *disCrimen*, 28 giugno 2019.

BONUCCI A., *L'omissione nel sistema giuridico*, tip. Guerriero Guerra, Perugia, 1911.

BRANCASI A., *La "compressione" e la "riespansione" delle competenze come spiegazione del particolare assetto della protezione civile. Nota a Corte cost.*, 21 gennaio 2016, n. 8, in *Giur. cost.*, fasc. 1, 2016, pp. 63 ss.

BRIZI L., *La responsabilità penale del sindaco di un ente locale per omesso impedimento dell'evento morte tra cortocircuiti normativi ed ossimori valutativi. Nota a Cass.*, sez. IV, 12 gennaio 2016 (dep. 13 maggio 2016), n. 20050, in www.giurisprudenzapenale.com, 27 luglio 2016.

BRUSCO C., *Rischio e pericolo, rischio consentito e principio di precauzione. La c.d. "flessibilizzazione delle categorie del reato*, in *Criminalia*, 2012, pp. 383 ss.

BRUSCO C., *Linee guida, protocolli e regole deontologiche. Le modifiche introdotte dalla c.d. Legge Balduzzi*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 4, 2013, pp. 51 ss.

BUONCRISTIANO A., *La protezione civile e gli enti territoriali*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, fasc. 11, 1998, pp. 1221 ss.

BUONCRISTIANO A., *Un poco di storia sulle calamità naturali*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, fasc. 12, 2003, pp. 1481 ss.

- BUZIO C.**, *Riflessioni in tema di attività medica svolta in équipe*, in *disCrimen*, 5 giugno 2019.
- CACCIARI I.**, *Sulla configurabilità del reato di inondazione colposa in caso di aggravamento delle conseguenze di un evento naturale*, in *Foro amb.*, 2002, pp. 318 ss.
- CALCAGNO R.**, *Reato omissivo improprio e responsabilità contrattuale, tra "contatto sociale" e contratto: riflessioni sul principio di legalità*, in *Cass. pen.*, fasc. 10, 2014, pp. 3559 ss.
- CALCINARI R.**, *Il fondamento della colpa nella sentenza "Grandi Rischi": pronosticabilità degli eventi sismici tra profezie di sventura e delicati sistemi di allerta informativa*, in *Criminalia*, 2016, pp. 124 ss.
- CALDIROLA D.**, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, in *Amministrare*, fasc. 2, 2010, pp. 197 ss.
- CALZOLARI P.**, *Grandi eventi non più competenza della protezione civile*, in *Il Giornale della Protezione civile*, 1 marzo 2012.
- CANZIO G.**, *Prova scientifica, ragionamento probatorio e libero convincimento del giudice nel processo penale*, in *Dir. Pen. e proc.*, 2003, pp. 1193 ss.
- CANZIO G., LUPARIA L.** (a cura di), *Prova scientifica e processo penale*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2017.
- CANZIO G.**, *Introduzione*, in *La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità. Atti dell'incontro di studio, Milano, Palazzo di Giustizia, 30 novembre 2013*, Pisa, ETS, 2014, pp. 15 ss.
- CANZIO G.**, *Le massime di esperienza e il ragionamento probatorio, Relazione svolta al ciclo di incontri sul tema "Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poteri ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori" (Roma, 28-30 maggio 2018)*, in *disCrimen*, 1 luglio 2019.
- CAPOZZI S.**, voce *Calamità pubbliche*, in *Enc. Giur.*, vol. V, Roma, Treccani, 1988.
- CARDONE A.**, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011.
- CARLIZZI G.**, *La valutazione della prova scientifica*, Milano, Giuffrè, 2019.
- CAROLEO GRIMALDI N.**, *Osservazioni: Cass. pen., Sez. IV, Ud. 28 febbraio 2019 (dep. 12 aprile 2019), n. 16029*, in *Cass. pen.*, fasc. 1, 2020, pp. 205 ss.
- CASSESE S.**, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 1985, pp. 374 ss.
- CASSESE S.**, *I paradossi dell'emergenza*, in *Annuario 2005 dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo. Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 221 ss.

CASTORINA E., *Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nel sistema della protezione civile*, in *Forum Quaderni Costituzionali (online)*, 12 luglio 2008.

CASTRONUOVO D., *Clausole generali e diritto penale*, in *Scritti in onore di Alfonso Maria Stile*, a cura di A. CASTALDO, V. DE FRANCESCO, M. DEL TUFO, S. MANACORDA, L. MONACO, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, pp. 477 ss.

CAVALLO PERIN R., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, fasc. 1, 2005, pp. 777 ss.

CERANA N., voce *Terremoto*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, 1992, pp. 291 ss.

CERASE A., *La comunicazione dei rischi in contesti di incertezza interpretativa: prima e dopo il 6 aprile 2009*, in *Processo alla scienza. Atti del convegno di studi, Padova, 28 maggio 2015*, a cura di R. BORSARI, Padova, Padova University Press, 2016, pp. 105 ss.

CERULLI IRELLI V., voce *"Sussidiarietà" (Diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, Vol. XII (agg.), Roma, Treccani, 2004, pp. 1 ss.

CERULLI IRELLI V., *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubb.*, fasc. 2, 2007, pp. 345 ss.

CIVELLO G., *La "colpa eventuale" nella società del rischio*, Torino, Giappichelli, 2013.

CIVELLO G., *Il caso del terremoto dell'Aquila: prime note alla sentenza d'appello*, in *Arch. pen.*, fasc. 1, 2015, pp. 302 ss.

COGNETTA L., *La cooperazione nel delitto colposo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1980, pp. 71 ss.

COLUCCI M., *La difesa del suolo dal rischio idrogeologico e la gestione dell'emergenza. Una ricostruzione del quadro normativo e delle competenze, nazionale e veneto*, in *Dir. Regione*, fasc. 5-6, 2010, pp. 79 ss.

CORBETTA S., *La responsabilità del prefetto in caso di inondazione colposa. Commento a Tribunale di Alba, 13 giugno 1997*, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 8, 1998, pp. 1008 ss.

CORBETTA S., *Delitti contro l'incolumità pubblica, Tomo I. I delitti di comune pericolo mediante violenza*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, diretto da G. MARINUCCI-E. DOLCINI, Padova, Cedam, 2003.

CORNACCHIA L., *Concorso di colpe e principio di responsabilità per fatto proprio*, Torino, Giappichelli, 2004.

COSTANTINI F., *Omicidio colposo e lesioni personali colpose conseguenti ad evento sismico*, in *Rassegna della giurisprudenza di legittimità. Gli orientamenti delle sezioni penali. Anno 2016*, a cura dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di Cassazione, 2016, pp. 339 ss.

- CREPELLANI T.**, *La resistibile ascesa della protezione civile*, in *Dem. dir.*, fasc. 1, 2009, pp. 143 ss.
- CUCCURU M.**, *Il ruolo della dirigenza alla luce del principio di separazione fra politica e amministrazione*, in *Foro amm. TAR*, fasc. 4, 2003, pp. 1409 ss.
- D’ALESSANDRO F.**, *Intervento*, in *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, Pisa, ETS, 2013, pp. 19 ss.
- DALL’ORA A.**, *Condotta omissiva e condotta permanente nella teoria generale del reato*, Giuffrè, Milano, 1950.
- D’AMBROSIO V.**, *Per un’azione coordinata tra i vari livelli istituzionali*, in *Amm. civ.*, fasc. 1, 2004, pp. 24 ss.
- D’ANGELIS E.**, *Italiani con gli stivali. La protezione civile nella penisola dei grandi rischi*, Morciano di Romagna, La biblioteca del cigno, 2009.
- DE ANGELIS F.**, *Concorso di reati e concorso apparente di norme*, in *Questioni di diritto penale. Il processo Salvemini*, a cura di S. CANESTRARI, B. GIANGIACOMO, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 185 ss.
- DE BLASIS S.**, *Precisa enucleazione della posizione di garanzia come criterio selettivo nel reato omissivo improprio. Nota a Cass. pen. Sez. IV, 10 novembre 2020, n. 34344*, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 4, 2021, pp. 460 ss.
- DE FRANCESCO G.**, *Brevi riflessioni sulle posizioni di garanzia e sulla cooperazione colposa nel contesto delle organizzazioni complesse*, in www.lalegislazionepenale.eu, 3 febbraio 2020.
- DE LEONARDIS F.**, *Coordinamento e sussidiarietà per l’amministrazione dell’emergenza*, in *Foro Amm. C.d.S.*, fasc. 10, 2005, pp. 3118 ss.
- DE MARCO R.**, *La protezione civile: una mutazione genetica*, in *Dem. dir.*, fasc. 1, 2009, pp. 134 ss.
- DI BUCCI D., SALVADORI L.**, *Defining the acceptable level of risk for civil protection purposes: a behavioral perspective on the edecision process*, in *Natural hazards*, 2018, pp. 293 ss.
- DI BUCCI D., DOLCE M.**, *La scienza nel processo decisionale di protezione civile per la gestione dei rischi*, in *Scienza, diritto e processo penale nell’era del rischio*, a cura di A. AMATO, G. FLORA, C. VALBONESI, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 201 ss.
- DI FLORIO M.**, *La cooperazione nel delitto colposo: una fattispecie con una (problematica) funzione incriminatrice*, in *Arch. pen.*, fasc. 1, 2021, pp. 1 ss.
- DI GIOVINE O.**, *Il contributo della vittima nel delitto colposo*, Torino, Giappichelli, 2003.

- DI GIOVINE O.**, *I presupposti della responsabilità penale tra diritto e scienze*, in www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org, 22 giugno 2018.
- DI LASCIO F.**, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 4, 2004, pp. 385 ss.
- DI PASSIO R.**, *La protezione civile. Funzione, organizzazione*, Rimini, Maggioli, 1987.
- DI PASSIO R.**, *La protezione civile*, Rimini, Maggioli, 1994.
- DI RAIMONDO M.**, voce *Protezione civile*, in *ED*, XXXVII, Milano 1988, pp. 494 ss.
- DI SALVO E.**, *Prova scientifica e sapere extragiuridico*, in *Proc. pen. giust.*, fasc. 1, 2012, pp. 167 ss.
- DITTRICH V.**, *La legge sulla protezione civile. Nota introduttiva*, in *Agg. soc.*, fasc. 2, 1981, pp. 147 ss.
- DOMINIONI O.**, *La prova penale scientifica. Gli strumenti scientifico-tecnici nuovi o controversi e di elevata specializzazione*, Milano, Giuffrè, 2005.
- DONINI M.**, *Lettura sistematica dell'imputazione oggettiva dell'evento, Parte II*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, pp. 1118 ss.
- DONINI M.**, *La causalità omissiva e l'imputazione "per l'aumento del rischio". Significato teorico e pratico delle tendenze attuali in tema di accertamenti eziologici probabilistici e decorsi causali ipotetici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, pp. 32 ss.
- DONINI M.**, *Prassi e cultura del reato colposo. La dialettica tra personalità della responsabilità penale e prevenzione generale*, in www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org, 13 maggio 2019.
- D'ORO G.**, *Gli obblighi di informazione della protezione civile alla luce della sentenza del Tribunale de l'Aquila n. 380 del 2012*, in *Temi romana*, fasc. 1-2, 2013, pp. 98 ss.
- DOVERE S.**, *Protezione civile, sanità ed aviazione civile: il rischio penale tra presente e futuro*, in *Riv. med. leg.*, fasc. 1, 2017, pp. 81 ss.
- ESPOSITO E.**, *Note sulla legge della Protezione civile*, in *Rassegna dell'Arma dei carabinieri*, fasc. 1, 1972, pp. 29 ss.
- FARES G.**, *Osservazioni sull'estensione dei principi fondamentali in materia di protezione civile. Nota a C. Cost., 3 marzo 2006, n. 82*, in *Giust. amm.*, fasc. 2, 2006, pp. 315 ss.
- FERRARA R.**, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella "società del rischio"*, in *Foro amm. TAR*, fasc. 10, 2005, pp. 3356 ss.
- FEUERBACH A.**, *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*, Giessen, 1840.

- FIANDACA G.**, *Il reato commissivo mediante omissione*, Milano, Giuffrè, 1979.
- FIANDACA G.**, voce *Omissione (diritto penale)*, in *Dig. Disc. Pen.*, VIII, Torino, 1994.
- FIANDACA G.**, *Omicidio e lesioni personali colpose, infortunio sul lavoro, responsabile del servizio di prevenzione e protezione*, in *Foro it.*, 2013, II, pp. 350 ss.
- FIMIANI P.**, *I criteri di individuazione dei soggetti responsabili nelle organizzazioni complesse e negli organi collegiali, anche all'interno della pubblica amministrazione*, in *Giur. merito*, fasc. 11, 2003, pp. 2320 ss.
- FIGIELLA A.**, *Il trasferimento di funzioni nel diritto penale dell'impresa*, Firenze, Nardini, 1985.
- FIORITTO A.**, *Le forme organizzative dell'amministrazione d'emergenza*, in *Annuario 2005 dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo. Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, Giuffrè, 2006.
- FIORITTO A.**, *L'amministrazione dell'emergenza fra autorità e garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- FIORITTO A.**, *Una nuova emergenza: l'alluvione delle ordinanze di protezione civile*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2011, pp. 1 ss.
- FIORITTO A.**, *La riforma della Protezione civile*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 11, 2012, pp. 1059 ss.
- FLORA G.**, *I complessi rapporti tra scienza, diritto penale e processo: una nota introduttiva*, in *Scienza, diritto e processo penale nell'era del rischio*, a cura di A. AMATO, G. FLORA, C. VALBONESI, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 3 ss.
- FORNARI L.**, *Descrizione dell'evento e prevedibilità del decorso causale: 'passi avanti' della giurisprudenza sul terreno dell'imputazione colposa*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1999, pp. 719 ss.
- FORNASARI G.**, *Un processo alla scienza? Il penalista di fronte alle questioni dogmatiche e agli spunti di novità della vicenda giudiziaria aquilana*, in *Processo alla scienza. Atti del convegno di studi, Padova, 28 maggio 2015*, a cura di R. BORSARI, Padova, Padova University Press, 2016, pp. 65 ss.
- FORNASARI G., INSOLERA G.**, *Scienza, rischi naturali, comunicazione del rischio e responsabilità penale. Il punto di vista del penalista*, in *Terremoti, comunicazione, diritto. Riflessioni sul processo alla "Commissione Grandi Rischi"*, a cura di A. AMATO, A. CERASE, F. GALADINI, Roma, Franco Angeli, 2015, pp. 7 ss.
- FORTI G.**, *La descrizione dell'"evento prevedibile" nei delitti colposi: un problema insolubile?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1983, pp. 1559 ss.
- FORTI G.**, *"Accesso" alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione*, in *Criminalia*, 2006, pp. 155 ss.

FRAGOLA U., *Gli aspetti giuridici del terremoto, con particolare riguardo agli effetti amministrativi*, in *N. rass. ldg.*, 1981, I, pp. 7 ss.

FRESA R., *Il reato omissivo improprio*, in *Questioni di diritto penale. Il processo Salvemini*, a cura di S. CANESTRARI, B. GIANGIACOMO, Torino, Gappichelli, 2004, pp. 40 ss.

FRESA R., *La colpa*, in *Questioni di diritto penale. Il processo Salvemini*, a cura di S. CANESTRARI, B. GIANGIACOMO, Torino, Gappichelli, 2004, pp. 137 ss.

GALANTI E., *Il metodo Augustus*, in *Giornale della Protezione civile*, 1998, pp. 3 ss.

GALLUCCIO A., *La sentenza d'appello sul caso del terremoto dell'Aquila. Nota a Corte d'Appello dell'Aquila, sent. 10 novembre 2014 (dep. 6 febbraio 2015), n. 3317, Pres. Francabandera, imp. Barberi e a.*, in www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org, 13 marzo 2012.

GALLUCCIO A., *Scoppia un ordigno bellico: la Cassazione alle prese con i delitti di crollo colposo di costruzioni e disastro innominato. Nota a Cass. pen., sez. IV, 8 ottobre 2013 (dep. 19 giugno 2014), n. 26482, pres. Zecca, rel. Massafra, imp. Ietto e altro*, in www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org, 24 dicembre 2014.

GALLUCCIO A., *Terremoto dell'Aquila e responsabilità penale. Nesso causale ed addebito di colpa nella sentenza "Grandi Rischi"*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 1, 2014, pp. 190 ss.

GALLUCCIO A., *La Cassazione sul terremoto dell'Aquila. Nota a Cass., sez. IV, sent. 19 novembre 2015, n. 12478/16, Pres. Izzo, Rel. Dovere e Dell'Utri, P.G. in proc. Barberi e a.*, in www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org, 18 aprile 2016.

GAMBARDELLA M., *Simul stabunt simul cadent. Discrezionalità amministrativa e sindacato del giudice penale: un binomio indissolubile per la sopravvivenza dell'abuso d'ufficio*, in *Sist. pen.*, fasc. 7, 2020, pp. 133 ss.

GANDINI F., MONTAGNI A., *La protezione civile. Profili costituzionali e amministrativi, riflessi penali*, Milano, Giuffrè, 2007.

GARDINI S., *Le ordinanze sindacali contingibili ed urgenti. Nuovi scenari e nuovi poteri*, in federalismi.it, 18 luglio 2018.

GARGANI A., *Ubi culpa ibi omissio. La successione di garanti in attività inosservanti*, in *Indice pen.*, 2000, pp. 581 ss.

GARGANI A., *Il danno qualificato dal pericolo. Profili sistematici e politico-criminali dei delitti contro l'incolumità pubblica*, Giappichelli, Torino, 2005.

GARGANI A., *Omesso impedimento di calamità naturali? La problematica posizione di garanzia posta a carico dei titolari di funzioni di protezione civile*, in www.lalegislazionepenale.eu, 6 novembre 2015, pp. 1 ss.

GARGANI A., *Profili di responsabilità penale degli operatori della protezione civile: la problematica delimitazione delle posizioni di garanzia*, in *Disastri, protezione civile*

e diritto: nuove prospettive nell'Unione Europea e in ambito penale, a cura di M. GESTRI, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 207 ss.

GARGANI A., *Il rischio nella dinamica dei reati contro l'incolumità pubblica e nei reati di pericolo astratto*, in *Atti del convegno "Ginnasio dei penalisti, Il diritto penale di fronte alle sfide della «Società del rischio». Un difficile rapporto tra nuove esigenze di tutela e classici equilibri di sistema"*, 18-19 marzo 2016, Scuola Superiore Sant'Anna Pisa, a cura di G. DE FRANCESCO, G. MORGANTE, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 7 ss.

GARGANI A., *Posizioni di garanzia nelle organizzazioni complesse: problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, fasc. 3-4, 2017, pp. 508 ss.

GARGANI A., *La responsabilità omissiva dei titolari di funzioni di protezione civile tra passato e futuro*, *Relazione svolta al ciclo di incontri sul tema "Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poteri ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori"* (Roma, 28-30 maggio 2018), in *disCrimen*, 24 giugno 2019.

GARGANI A., BRUNELLI D., CORBETTA S., RUTA G., *I mille volti del disastro*, in *Criminalia*, 2020, pp. 251 ss.

GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale*, XIII ed., Molfetta, Nel Diritto, 2019.

GESTRI L., *Il garante di fatto*, *Relazione svolta al corso "Le posizioni di garanzia in materia di sicurezza sul lavoro"*, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura – Struttura didattica territoriale del Distretto di Firenze, tenutosi a Firenze il giorno 8 ottobre 2018, in *disCrimen*, 18 ottobre 2018.

GHIROTTI M., *Grandi frane: disastri e processi del Novecento*, in *L'Italia dei disastri. Dati e riflessioni sull'impatto degli eventi naturali. 1861-2013*, a cura di E. GUIDOBONI - G. VALENSISE, Bologna, 2013, pp. 73 ss.

GIAMPAOLINO L., *Il servizio nazionale di protezione civile. Commento alla legge 24 febbraio 1992, n. 225*, Milano, Giuffrè, 1993.

GIANNINI M.S., *Introduzione al diritto costituzionale: lezioni svolte nell'anno accademico 1983-84*, Roma, Bulzoni, 1984.

GIGLIONI F., voce *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enc. dir., Annali*, VI, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 44 ss.

GIGLIONI F., *Funzioni di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici nell'Italia centrale*, in *Il diritto dell'economia*, n. 96, 2/2018, pp. 499 ss.

GIUFFRÈ F., *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana; spunti a proposito di retaggi statualistici e nuova ispirazione autonomistica*, in *Diritto e Società*, fasc. 1, 2011, pp. 111 ss.

- GIUNTA F.**, *Illiceità e colpevolezza nella responsabilità colposa, Vol. I. La fattispecie*, Padova, Cedam, 1993.
- GIUNTA F.**, *La posizione di garanzia nel contesto della fattispecie omissiva impropria*, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 5, 1999, pp. 620 ss.
- GIUNTA F.**, *Il reato colposo nel sistema delle fonti*, in *Giust. pen.*, fasc. 11, 2012, pp. 577 ss.
- GIUNTA F.**, *Intervento*, in *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, Pisa, ETS, 2013, pp. 107 ss.
- GIUNTA F.**, *Intervento*, in *La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità. Atti dell'incontro di studio*, Milano, Palazzo di Giustizia, 30 novembre 2013, Pisa, ETS, 2014, pp. 69 ss.
- GIUNTA F.**, *Quale colpa per la Protezione civile?*, in *Giust. pen.*, 2016, pp. 125 ss.
- GIUNTA F.**, *Maxima culpa*, in *Giust. pen.*, fasc. 11, 2016, pp. 632 ss.
- GIUNTA C.**, *Culpa, culpa*, in *Criminalia*, 2018, pp. 569 ss.
- GRANATA L.**, voce *Calamità pubbliche*, in *Nuovo dig. it.*, Torino, 1937, pp. 615 ss.
- GRASSO G.**, *Il reato omissivo improprio*, Milano, Giuffrè, 1983.
- GROPPA G.**, *La normativa sulla Protezione civile. Competenze di Stato, Regioni, Enti locali e Volontariato*, Roma, EPC, 2006.
- GROTTO M.**, *Morti da amianto e responsabilità penale: problemi di successione nella posizione di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pen. eco.*, 2011, pp. 561 ss.
- GROTTO M.**, *Principio di colpevolezza, rimproverabilità soggettiva e colpa specifica*, Torino, Giappichelli, 2012.
- HERWIG A., SIMONCINI M.**, *Risk, precaution, responsibility and equal concern*, in *Ratio Juris*, vol. 30, n. 3, 2017, pp. 259 ss.
- IAGNEMMA C.**, *Il reato omissivo improprio nel quadro di un approccio sistemico all'evento offensivo*, in *Criminalia*, 2020, pp. 309 ss.
- INSOLERA G.**, *La criminalità politico-amministrativa*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, fasc. 2, 2011, pp. 584 ss.
- ITALIA V.**, *La provincia come ente di coordinamento*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, fasc. 8, 2009, pp. 897 ss.
- JAKOBS G.**, *Der strafrechtliche Handlungsbegriff*, Monaco, 1992.
- LAZZARA P.**, *Discrezionalità tecnica (voce)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV ed., vol. IV ag., Utet, Torino, 2010, pp. 168 ss.
- LIETO S.**, *Inquadramento giuridico del sistema d'early warning per la gestione del rischio ambientale tra principio di precauzione, proporzionalità e discrezionalità tecnica*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, fasc. 2, 2007, pp. 101 ss.

LOFSTEDT R., *Risk versus hazard - How to Regulate in the 21 st Century*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2011, pp. 149.

LEONARDI R., *Il principio della separazione della politica dall'amministrazione: alla ricerca tra realtà e utopia*, *Nota a T.a.r. Trieste*, 25 marzo 2002, n. 141, in *Foro amm. – T.a.r. (ii)*, fasc. 4, 2002, pp. 1223 ss.

LEONCINI I., *Strade comunali: obbligo del sindaco di controllarne la pericolosità*. *Nota a Cass. pen., sez. IV*, 18 novembre 1997, n. 478, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 11, 1998, pp. 1407 ss.

LEONCINI I., *Obbligo di attivarsi, obbligo di garanzia e obbligo di sorveglianza*, Torino, Giappichelli, 1999.

LEONCINI I., *L'obbligo di impedire l'evento*, in *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, a cura di F. GIUNTA, D. MICHELETTI, Milano, Giuffrè, 2010.

LEOPIZZI A., *Il processo alla commissione Grandi rischi per le vittime del terremoto dell'Aquila: qualche riflessione in tema di responsabilità colposa nell'attività della Protezione civile e delle organizzazioni complesse*. *Nota a Cass., sez. IV*, 19 novembre 2015, in *Giust. pen.*, fasc. 8-9, 2016, pp. 451 ss.

LOBOSCO N., *Il servizio di protezione civile*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, in fasc. 21-22, 1997, pp. 2154 ss.

LOMBARDI G.V., *Maggiore chiarezza nel sistema della protezione civile*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, fasc. 1, 2003, pp. 53 ss.

LONGO E., *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, in *Oss. fon.*, fasc. 1, 2009, pp. 1 ss.

LUHMANN N., *Soziologie des risikos*, Berlino, 1991, trad. it. *Sociologia del rischio*, Milano, 1996.

MAYER R., *La protezione civile*, in *Commento al d.lgs. 112/98. Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, Maggioli, 1998, pp. 469 ss.

MAINARDIS C., *“Là dove c'è il potere” (non sempre) c'è la responsabilità: da una pronuncia in materia di protezione civile a qualche considerazione di ordine generale sui tratti del modello regionale italiano*. *Nota a C. Cost.*, 21 gennaio 2016, n. 8, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2016, pp. 546 ss.

MALO M., SEVERI F.S. (a cura di), *Il servizio nazionale di protezione civile. Legge 24 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate*, Torino, Giappichelli, 1995.

MANGIAMELI S., *Lo stato di emergenza e le competenze regionali*, in *Giornale Dir. amm.*, fasc. 4, 2006, pp. 2926 ss.

MANNA A., *Prevedibilità-evitabilità dell'evento o prevedibilità-evitabilità del rischio nei delitti colposi di danno? Nota a Trib. L'Aquila*, 22 ottobre 2012, in *Arch. pen.*, fasc. 3, 2013, pp. 1 ss.

- MANTOVANI F.**, *L'obbligo di garanzia ricostruito alla luce dei principi di legalità, di solidarietà, di libertà e di responsabilità personale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2001, pp. 342 ss.
- MANTOVANI F.**, *Causalità, obbligo di garanzia e dolo nei reati omissivi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, pp. 984 ss.
- MARAZZITA G.**, *Le ordinanze di necessità: le regole*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 3, 2010, pp. 603 ss.
- MARAZZITA G.**, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2011, pp. 1 ss.
- MARCHINI A.**, *La responsabilità penale della commissione Grandi rischi per gli eventi lesivi causati dal terremoto dell'Aquila. Nota a Cass. pen., sez. IV, 24 marzo 2016, n. 12478*, in *Cass. pen.*, fasc. 12, 2016, pp. 4438 ss.
- MARCONI G.**, *Rappresentanza politica e responsabilità per omissione impropria: il paradigma degli enti locali territoriali*, Milano, Giuffrè, 2005.
- MARINUCCI G.**, *Il reato come "azione". Critica di un dogma*, Milano, Giuffrè, 1971.
- MARINUCCI G.**, *Causalità reale e causalità ipotetica nell'omissione impropria*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2009, pp. 523 ss.
- MARINUCCI G.**, *Causalità reale e causalità ipotetica nell'omissione impropria*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2009, pp. 530 ss.
- MARONE F.**, *Temporaneità dei poteri d'urgenza e competenze regionali. Nota a C. Cost., 16 luglio 2006, n. 284*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2007, pp. 2265 ss.
- MARTINES T., SALAZAR C., RUGGERI A., MORELLI A.**, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2019.
- MARTORANO V.**, *Il Servizio nazionale della protezione civile con particolare riferimento al ruolo dei comuni*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, fasc. 4, 1998, pp. 452 ss.
- MARZUOLI C.**, *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Fonti e poteri*, in *Annuario 2005 dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo. Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5 ss.
- MASSARO A.**, *La colpa nei reati omissivi impropri*, Roma, Aracne, 2011.
- MASSARO A.**, *Colpa penale e attività plurisoggettive nella più recente giurisprudenza: principio di affidamento, cooperazione colposa e concorso colposo nel delitto doloso*, in www.la legislazione penale.eu, 8 maggio 2020.
- MELONI G.**, *Il nuovo quadro delle competenze per la protezione civile*, in *Ambiente e sviluppo*, fasc. 9, 1998, pp. 735 ss.

- MEOLI C.**, voce *Calamità pubbliche*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Torino, Utet, 1987, pp. 439 ss.
- MEOLI C.**, voce *Protezione civile*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, Utet, 1997, pp. 130 ss.
- MEOLI C.**, *La riforma dell'organizzazione dei ministeri (continua). Il sistema di protezione civile dopo le modifiche legislative del 2001*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 7, 2002, pp. 716 ss.
- MEOLI C.**, voce *La protezione civile*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II ed., a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2145 ss.
- MEOLI C.**, voce *Protezione civile*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 4668 ss.
- MEOLI C.**, voce *Prefetto e prefettura*, in *Diritto online, Enc. giur. Trecc.*, 2012.
- MERUSI F.**, *Le catastrofi "ripartite"*, in *Giur. cost.*, 1971, pp. 2319 ss.
- MERUSI F.**, *I rapporti tra governo e amministrazione*, in *L'amministrazione e la Costituzione*, a cura di S. CASSESE, A.G. ARABIA, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 25 ss.
- MICHELETTI D.**, *La posizione di garanzia nel diritto penale del lavoro*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2011, pp. 153 ss.
- MICHELETTI D.**, *Il criterio della competenza sul fattore di rischio concretizzatosi nell'evento. L'abbrivio dell'imputazione colposa*, in *Criminalia*, 2015, pp. 509 ss.
- MICHELETTI D.**, *La responsabilità penale del medico tra colpa generica e colpa specifica*, in *disCrimen*, 8 maggio 2019, pp. 1 ss.
- MIELE G.**, voce *Delega (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 905 ss.
- MIGLIARESE CAPUTI F.**, *Diritto degli enti locali. Dall'autarchia alla sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2016.
- MILITELLO V.**, *Diritto penale della società del rischio e rischi del diritto penale fra scienza e società*, in *Processo alla scienza*, a cura di R. BORSARI, Padova, Padova University Press, 2016, pp. 135 ss.
- MILIZIA G.**, *Disastro di Sarno: processo (quasi) tutto da rifare. Pubblicate le motivazioni con le quali è stata annullata l'assoluzione del sindaco ed è stato negato il risarcimento alle parti civili*, in *Dir. Giust. online*, 2010, pp. 299 ss.
- MILOCCO P.**, *L'inefficiente opera della protezione civile in caso di alluvioni quale causa dell'inondazione*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 3-4, 2003, pp. 611 ss.
- MINECCIA M.**, *Intervento*, in *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, Pisa, ETS, 2013, pp. 47 ss.

- MONTAGNI A.**, *La responsabilità penale per omissione. Il nesso causale: fenomenologia causale nella responsabilità penale per omissione*, Padova, Cedam, 2002.
- MONTAGNI A.**, *Il nesso di causalità*, in *Questioni di diritto penale. Il processo Salvemini*, a cura di S. CANESTRARI, B. GIANGIACOMO, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 4 ss.
- MORGANTE G.**, *Sicurezza nelle scuole e posizioni di garanzia: divisione o moltiplicazione di responsabilità penali? Nota a Cass. pen. Sez. IV Sentenza, 03 febbraio 2015, n. 12223*, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 10, 2016, pp. 1309 ss.
- MORGANTE G.**, *Tempus non regit actum. La parabola discendente del principio di affidamento nella successione “patologica” tra garanti*, in www.la legislazione penale.eu, 16 ottobre 2017.
- MORRONE A.**, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di A. VIGNUDELLI, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 133 ss.
- NESPOR S., BRAMBILLA P.**, *Rischio e danni da catastrofe: i compiti dello stato*, in *Giornale Dir. Amm.*, fasc. 5, 2016, pp. 621 ss.
- NITTI N.**, *La Protezione civile*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, in fasc. 11, 2010, pp. 1188 ss.
- NOTARO D.**, *“A ciascuno il suo”: nesso di causalità (e colpa) in materia penale, tra scienza, ragione ed emozione*, in *Corr. merito*, 2013, pp. 534 ss.
- NOTARO D.**, *Scientists and Earthquake Risk Prediction: “Ordinary Liability in an Extraordinary Case”*, in *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 5, fasc. 2, 2014, pp. 159 ss.
- NOTARO D.**, *Scienza, rischio e precauzione. L'accertamento del nesso causale colposo all'interno di dinamiche “incerte” e “complesse”. Spunti critici dal processo per il terremoto dell'Aquila*, in *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell'Unione Europea e in ambito penale*, a cura di M. GESTRI, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 241 ss.
- NOTARO D.**, *Nesso di causalità e colpa alla prova delle dinamiche “incerte”. Osservazioni a margine del processo sul terremoto dell'Aquila*, in *La Legislazione Penale*, 29 gennaio 2016.
- NOTARO D.**, *Colpa informativa e cautele autoprotettive: quale reazione penale alle inefficienze organizzative?*, in *Criminalia*, 2016, pp. 143 ss.
- NUVOLONE P.**, *L'omissione nel diritto penale italiano. Considerazioni generali introduttive*, in *Ind. pen.*, 1982, pp. 434 ss.
- PACIFICI L.**, *Riflessi penalistici del principio di separazione tra politica e amministrazione*, Napoli, Jovene, 2014.

- PAGLIARO A.**, *Bozza di osservazioni sulla sentenza 'Grandi Rischi' (Nota a sentenza) G.u.p. Trib. L'Aquila, 22/10/2012, n. 380, in Cass. Pen., Vol. 53, fasc. 5, 2013, pp. 1818 ss.*
- PALAZZO F.**, *Il giudice penale tra esigenze di tutela sociale e dinamica dei poteri pubblici, in Cass. pen., fasc. 5, 2012, pp. 1610 ss.*
- PALIERO C.E.**, *La causalità dell'omissione: formule concettuali e paradigmi prasseologici, in Riv. it. med. leg., 1992, pp. 821 ss.*
- PALIERO C.E.**, *Le posizioni di garanzia, in Riscrivere il Codice penale. I fondamenti, a cura dell'Unione delle Camere Penali, Pisa, Pacini, 2014, pp. 66 ss.*
- PALMA A.**, *La divisione del lavoro in ambito sanitario tra principio di affidamento e dovere di controllo, in Criminalia, 2009, pp. 591 ss.*
- PALMA A.**, *Paradigmi ascrivibili della personalità penale nell'attività medica plurisoggettiva: tra principio di affidamento e dovere di controllo, Napoli, Jovene, 2016.*
- PAONESSA C.**, *Obbligo di impedire l'evento e fisiognomica del potere impeditivo, in Criminalia, 2012, pp. 641 ss.*
- PASTORE A.**, *Intervento, in Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità. Atti dell'incontro di studio, Milano, Palazzo di Giustizia, 30 novembre 2013, Pisa, ETS, 2014, pp. 35 ss.*
- PASTORELLI E.**, *La Protezione civile oggi, Roma, Rusconi, 1986.*
- PEPE V.**, *Il diritto alla protezione civile, Milano, Giuffrè, 1996.*
- PEPE V.**, *La protezione civile tra complessità e qualità della legge, in Riv. giur. ambiente, fasc. 3-4, 2005, pp. 479 ss.*
- PEPE V.**, *Protezione civile e pianificazione del territorio, Padova, Cedam, 2006.*
- PEPE V.**, *Governo del territorio e valori costituzionali. La protezione civile in Italia e Francia, Padova, Cedam, 2009.*
- PEPE V.**, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese, in federalismi.it, fasc. 1, 2020, pp. 213 ss.*
- PERIN A.**, *L'imputazione oggettiva dell'evento per omissione impropria. Argomenti a favore della "diminuzione di chances", in Arch. pen., fasc. 2, 2018, pp. 1 ss.*
- PERINI C.**, *Una lettura penalistica della valutazione del rischio di competenza della Protezione civile, Relazione svolta al ciclo di incontri sul tema "Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poteri ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori" (Roma, 28-30 maggio 2018), in disCrimen, 26 giugno 2019.*
- PETRELLI F.**, *Rischio sismico e "principio di precauzione", in Arch. pen., fasc. 2, 2015, pp. 1 ss.*

- PICCIALLI P.**, *Intervento*, in *La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità. Atti dell'incontro di studio*, Milano, Palazzo di Giustizia, 30 novembre 2013, Pisa, ETS, 2014, pp. 57 ss.
- PIEMONTESE C.**, *Fonti dell'obbligo giuridico di garanzia: un caso enigmatico, tra contratto e fatto. Nota a Cass. pen., sez. IV, 4 luglio 2007 (u.p. 22 maggio 2007)*, n. 25527, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 6, 2008, pp. 748 ss.
- PIERGALLINI C.**, voce *Colpa (diritto penale)*, in *Enc. dir., Annali*, X, 2017, pp. 222 ss.
- PISA I.**, *Protezione civile e responsabilità penale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, fasc. 1, 2016, pp. 223 ss.
- PISTORELLI L.**, *Replica*, in *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, Pisa, ETS, 2013, pp. 35 ss.
- POTO M.**, *La Protezione civile come materia di legislazione concorrente: ovvero quando gli eventi calamitosi incidono sul solo territorio regionale. Nota a Corte cost.*, 6 ottobre 2006, n. 323, in *Resp. civ. prev.*, fasc. 1, 2007, pp. 52 ss.
- PRANDI S.**, *Alla ricerca del fondamento: posizioni di garanzia fattuali tra vecchie e nuove perplessità*, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 5, 2021, pp. 654 ss.
- PUBUSA A.**, *Merito e discrezionalità amministrativa (voce)*, in *Dig. disc. pubbl.*, pp. 402 ss.
- RAMAJOLI M.**, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 735ss.
- RAZZANO G.**, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 17 marzo 2020, in www.consultaonline.it.
- RICCI M.**, *Il potere di ordinanza nella gestione delle emergenze ambientali*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. 2, 2019, pp. 1 ss.
- RIONDATO S.**, sub *Art. 426*, in *Codice penale ipertestuale*, a cura di M. RONCO, B. ROMANO, consultabile al sito www.leggiditalia.it.
- RISICATO L.**, *Il concorso colposo tra vecchie e nuove incertezze*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, pp. 132 ss.
- RISICATO L.**, *Combinazione e interferenza di forme di manifestazione del reato. Contributo a una teoria delle clausole generali di incriminazione suppletiva*, Milano, Giuffrè, 2001.
- RIVELLO P.**, *Il processo penale di fronte alle problematiche dell'età contemporanea. Logiche processuali e paradigmi scientifici*, Torino, Giappichelli, 2010.
- ROCCELLA A.**, *La gestione amministrativa di un grande evento: regole e deroghe*, in *Amministrare*, fasc. 1, 2016, pp. 23 ss.

- ROEHRSEN P.**, *Le calamità naturali, panorama della legislazione vigente*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1967, pp. 947 ss.
- ROMANO G.**, *Tra prefetto e comuni il rapporto è “circolare”*, in *Amm. civ.*, fasc. 5, 2004, pp. 48 ss.
- ROMANO M.**, sub *Art. 40 c.p.*, in *Commentario sistematico al Codice penale*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 379 ss.
- ROMANO M.**, *Nesso causale e concretizzazione delle leggi scientifiche nel diritto penale*, in *Scritti per Federico Stella*, Vol. I, Napoli, Jovene, 2007, pp. 899 ss.
- ROZZANO G.**, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Giur. cost.*, 17 marzo 2020.
- SALVIA F.**, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, in *Annuario 2005 dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo. Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 93 ss.
- A. SANDULLI**, *L'Agenzia di protezione civile (articoli 79-87)*, in *La riforma del Governo*, a cura di A. PAJNO, L. TORCHIA, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 415 ss.
- SANTOIANNI F.**, *Protezione civile, disaster management. Emergenza e soccorso: pianificazione e gestione*, Firenze, Accursio, 2007.
- SEVERI F.S.**, *L'attività di soccorso alle popolazioni terremotate del Friuli*, in *Reg.*, 1976, pp. 1024 ss.
- SGUBBI F.**, *Responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, Padova, Cedam, 1975.
- SIRACUSA L.**, voce *Disastri*, in *Diritto online, Enc. giur. Trecc.*, 2017.
- SPASARI M.**, *L'omissione nella teoria della fattispecie penale*, Milano, Giuffrè, 1956.
- SPINA M.**, *Il “caso Vannini”. Brevi note su azione, omissione e obblighi di garanzia*, in *Arch. pen.*, fasc. 3, 2020, pp. 1 ss.
- SPUNTARELLI S.**, *Tecniche normative e tecniche interpretative in (situazioni di) emergenza. Nota a sent. C. Cost. 16 luglio 2019, n. 181*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 4, 2019, pp. 2123 ss.
- STADERINI F.**, *Prime valutazioni sul d.l.vo n. 112/1998. La riforma Bassanini e il regime cooperativo tra regioni e enti locali*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, fasc. 16, 1998, pp. 1617 ss.
- STADERINI F., CARETTI P., MILAZZO P.**, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 2019.
- STELLA F.**, *La nozione penalmente rilevante di causa, la condizione necessaria*, in *Riv. It. Dir e Proc. Pen.*, 1998, pp. 1256 ss.

STELLA F., *Leggi scientifiche e spiegazione causale nel diritto penale. Il nesso di condizionamento tra azione ed evento*, Milano, Giuffrè, 2000.

STORTONI L., *Che ne è della colpa penale?*, in *Processo alla scienza. Atti del convegno di studi, Padova, 28 maggio 2015*, a cura di R. BORSARI, Padova, Padova University Press, 2016, pp. 51 ss.

SUMMERER K., *Causalità ed evitabilità*, Pisa, ETS, 2013.

SUSANNA M., *Il trasferimento di funzioni ai comuni in materia di protezione civile e le attribuzioni all'agenzia di protezione civile*, in *Comuni d'Italia*, fasc. 6, 2000, pp. 851 ss.

TARUFFO M., *Ermeneutica, prova e decisione*, in *Ars interpretandi*, fasc. 1, 2018, pp. 29 ss.

TARUFFO M., *La prova scientifica. Cenni generali*, in *Ragion pratica*, Vol. 47, no. 2, 2016, pp. 335 ss.

TORDINI CAGLI S., *Principio di autodeterminazione e consenso della vittima*, Bologna, Bononia University Press, 2008.

TRAPANI BELLOTTI, *Le pubbliche calamità e gli interventi dello Stato*, in *N. rass. ldg.*, I, 1968, pp. 129 ss.

URBAN F., *La curvatura precauzionale della colpa nella gestione delle calamità naturali: prevedibilità ed evitabilità dell'evento*, in *Il diritto penale di fronte alle sfide della "società del rischio". Un difficile rapporto tra nuove esigenze di tutela e classici equilibri di sistema. Atti del Sesto Ginnasio dei Penalisti, 18-19 Marzo 2016, Scuola Superiore Sant'Anna*, Pisa, Giappichelli, 2018, pp. 169 ss.

VALBONESI C., *"Scienza", "grandi rischi" e responsabilità penale*, in *Ind. pen.*, 2013, pp. 525 ss.

VALBONESI C., *Terremoti colposi e terremoto della colpa. Riflessioni a margine della sentenza "Grandi Rischi"*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, fasc. 3, 2016, pp. 1497 ss.

VALBONESI C., *Scienza e rischio fra prevedibilità dell'evento e predittività della decisione giudiziaria*, in *Scienza, diritto e processo penale nell'era del rischio*, a cura di A. AMATO, G. FLORA, C. VALBONESI, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 61 ss.

VALBONESI C., *Le posizioni d'obbligo penalmente rilevanti nel contesto della Protezione civile*, in *Arch. pen.*, fasc. 1, 2021, pp. 1 ss.

VALENTINI F., *Necessità e urgenza: L'evoluzione storica e giuridica dei poteri dell'amministrazione per fronteggiare le emergenze*, in *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, a cura di L. GIANI, M. D'ORSOGNA, A. POLICE, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

VALENTINI S., *Figure, rapporti, modelli organizzatori. Lineamenti di teoria dell'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. IV, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, Cedam, 1996.

VANNINI O., *I reati commissivi mediante omissione*, Athenaeum, Roma, 1916.

VARANESE A., voce *Calamità pubbliche*, in *Enc. dir.*, vol. V, 1959, pp. 784 ss.

VARANESE A., *I pubblici disastri e gli interventi statali (con particolare riguardo all'amministrazione Lavori Pubblici)*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione (Isap), Le opere pubbliche, I. I lavori pubblici*, a cura di A.M. SANDULLI, Vicenza, Neri Pozza, 1967, pp. 527 ss.

VENTIMIGLIA C., *Una emergenza da inefficienza: poteri di ordinanza extra ordinem in materia di protezione civile*, in *Cons. Stato*, fasc. 4, 2004, pp. 941 ss.

VERRICO A., *Le insidie al rispetto di legalità e colpevolezza nella causalità della colpa: incertezze dogmatiche, deviazioni applicative, possibili confusioni e sovrapposizioni*, in *Cass. pen.*, fasc. 1, 2011, pp. 101 ss.

VIGANÒ F., *Il capo di imputazione nel processo sul terremoto dell'Aquila*, in www.archiviodpc.diritto penaleuomo.org, 24 ottobre 2012.

VIGANÒ F., *Il rapporto di causalità nella giurisprudenza penale a dieci anni dalla sentenza Franzese*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 3, 2013, pp. 380 ss.

ZAMBRINI F., *Frana e inquinamento ambientale: due fattispecie per un solo fatto? Nota a Cass., Sez. I, sent. 14 novembre 2018 (dep. 5 agosto 2019), n. 35636, Pres. Iasillo, est. Vannucci*, in *Sist. pen.*, fasc. 5, 2020, pp. 403 ss.

Manualistica

CANESTRARI S., CORNACCHIA L., DE SIMONE G., *Manuale di diritto penale, Parte generale*, Bologna, Il Mulino, 2017.

DE FRANCESCO G., *Diritto penale. I fondamenti*, Torino, Giappichelli, 2018.

DE VERO G., *Corso di diritto penale, Parte generale*, vol. I, 3^a ediz., Torino, Giappichelli, 2017.

FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale, Parte generale*, 8^a ediz., Bologna, Zanichelli, 2019.

GALLO E., *Appunti di diritto penale italiano, Parte generale*, vol. I e II, 3^a ediz., Torino, Giappichelli, 2020.

GROSSO C.F., PELISSERO M., PETRINI D., PISA P., *Manuale di diritto penale, Parte generale*, 3^a ediz., Padova, Milano, Giuffrè, 2020.

MANNA A., *Corso di diritto penale, Parte generale*, 5^a ediz., Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2020.

MANTOVANI F., *Diritto penale, Parte generale*, 11^a ediz., Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2020.

MARINUCCI G., DOLCINI E., *Manuale di diritto penale, Parte generale*, 9^a ediz., Milano, Giuffrè, 2020.

PADOVANI T., *Diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2017.

PAGLIARO A., *Principi di diritto penale, Parte generale*, 8^a ediz., Milano, Giuffrè, 2003.

PALAZZO F., *Corso di diritto penale, Parte generale*, 8^a ediz., Torino, Giappichelli, 2021.

PULITANÒ D., *Diritto penale*, 9^a ediz., Torino, Giappichelli, 2021.