

Il rischio idrogeologico nell'esperienza giudiziaria italiana.

Francesco D'Alessandro
Ordinario di Diritto penale
Università Cattolica del Sacro Cuore - Milano

Dal rischio residuo al rischio accettabile: nuove prospettive nella gestione del rischio da frana

16 maggio 2025 – Aula magna CNR, Piazzale Aldo Moro 7 - Roma

SOMMARIO

- 1. GESTIONE DELLE CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ PENALE: ORIGINI, PECULIARITÀ E DIMENSIONI DEL FENOMENO**
- 2. GESTIONE DELLE CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ PENALE: I DATI SALIENTI RICAVABILI DALL'ESPERIENZA GIUDIZIARIA**
 - 2.1 L'ALLUVIONE DI SARNO**
 - 2.2 L'ALLUVIONE DI GENOVA (2011)**
- 3. GLI SPUNTI OFFERTI DALLA SENTENZA SUL DISASTRO DI RIGOPIANO**



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore



PARTE I

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

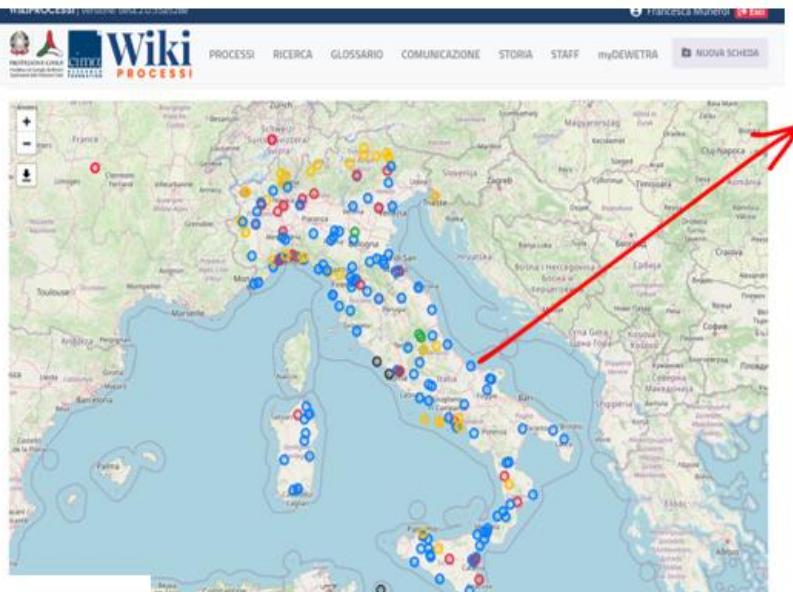
Una doverosa premessa

- Lo studio della responsabilità (penale) per la gestione di eventi calamitosi rappresenta un settore **relativamente recente**.
- L'**attenzione** della dottrina e della giurisprudenza si è pressoché integralmente incentrata **sul presunto colpevole** (chi gestisce il rischio idrogeologico, in maniera non adeguata).



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

Governance & Responsabilità nei
Sistemi di Protezione Civile



Alluvione

Titolo	Data	Ultima Modifica	Nazione	Comune	Provincia	Regione	Settore	Accusati	Capi d'imputazione	Azioni
alluvione Senigallia e zone limitrofe	16/09/2022	30/09/2022	IT	Senigallia	AN	Marche	Gestione dell'emergenza	1	Offrire Colpo Inviare Colpo	Scheda Modifica
alluvione cantano	15/09/2022	23/09/2022	IT	Cantano	PU	Marche	Gestione dell'emergenza	1	Inviare Colpo	Scheda Modifica
alluvione Stromboli	12/08/2022	21/10/2022	IT	Lipari	ME	Sicilia	Gestione del Suolo	0		Scheda Modifica
Alluvione di Lorient	25/11/2021	26/11/2021	IT	Lorient	SV	Liguria	Gestione del Suolo	0		Scheda Modifica
Cagliari	14/11/2021	30/08/2022	IT	Cagliari	CA	Sardegna	Gestione dell'emergenza	0		Scheda Modifica

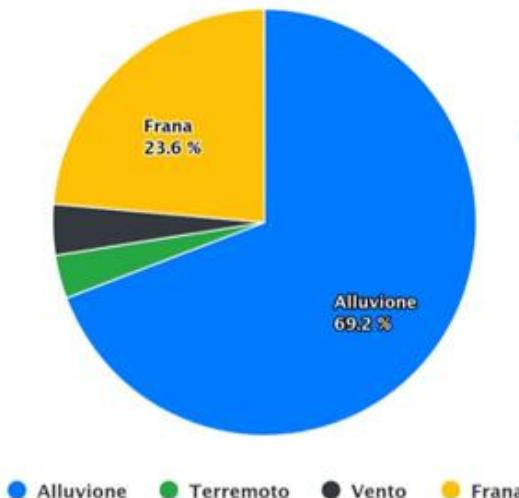
Frana

Titolo	Data	Ultima Modifica	Nazione	Comune	Provincia	Regione	Settore	Accusati	Capi d'imputazione	Azioni
Creto della Marmolada	03/07/2022	25/07/2022	IT	Canazei	TN	Trentino-Alto Adige/Südtirol	Prevenzione	1	Offrire Colpo	Scheda Modifica
Frana Cedegolo	01/12/2021	25/07/2022	IT	Cedegolo	BS	Lombardia	Gestione del Suolo	0		Scheda Modifica
Frana Mallare	05/10/2021	25/07/2022	IT	Mallare	SV	Liguria	Gestione del Suolo	0		Scheda Modifica
Frana Valdurna	15/08/2021	25/07/2022	IT	Sarentino	BZ	Trentino-Alto Adige/Südtirol	Gestione del Suolo	0		Scheda Modifica

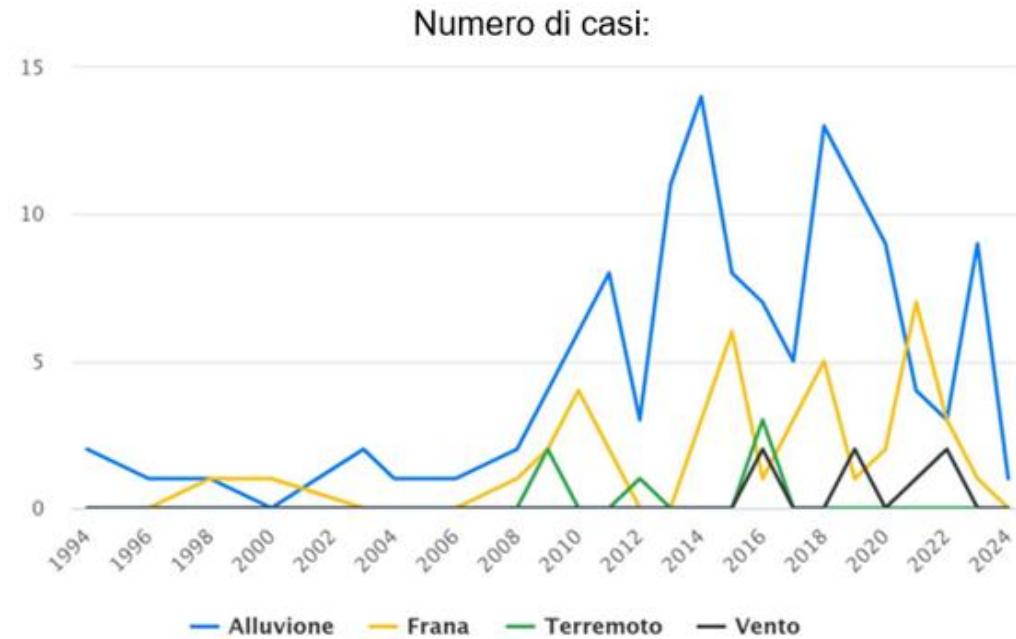
Protezione civile e responsabilità: le dimensioni del fenomeno.

Procedimenti penali (conclusi e in corso)

Tipo di casi:



Numero di casi:



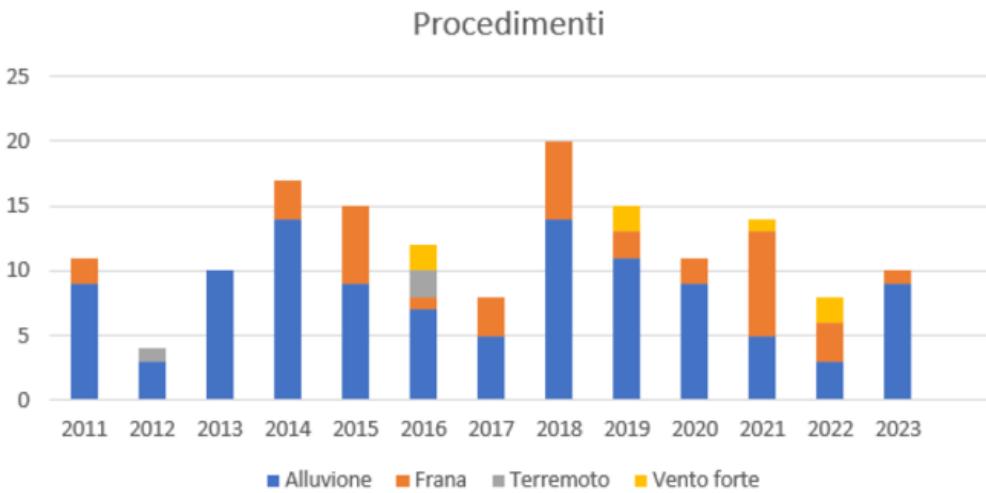
In totale 185 procedimenti, di cui

- 128 per **alluvione**;
- 44 per **frana**;
- 7 per **vento**;
- 6 per **terremoto**.

1994-2008: 11 procedimenti;
2009-2024: 174 procedimenti.

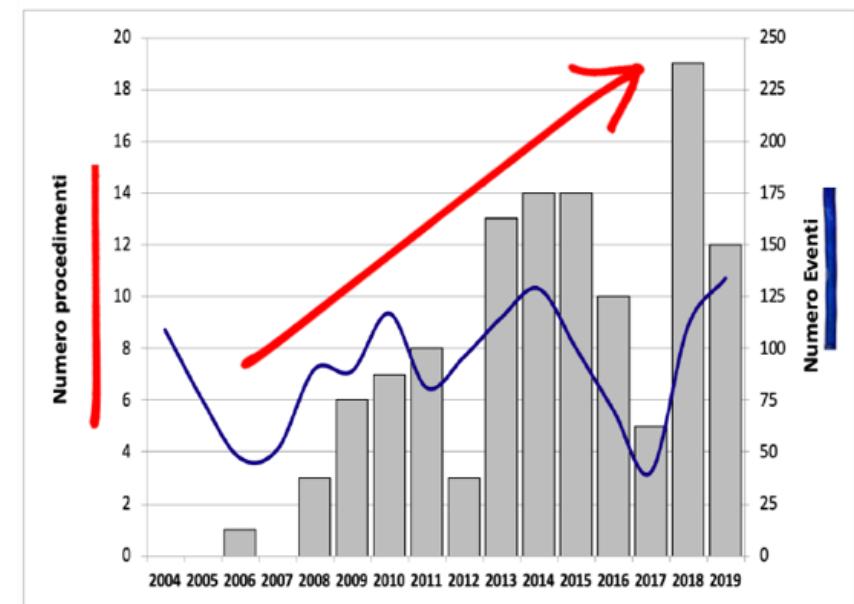
Fonte: Osservatorio WikiProcessi.

Un trend in crescita



1992 – 2005: 10 casi

2006 – 2023: 172 casi



Fonte: Osservatorio WikiProcessi

CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

Per quale motivo il trend è in crescita?

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

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

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

3a Il Sole 24 ORE

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

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

Apr 18, 2024

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

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

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



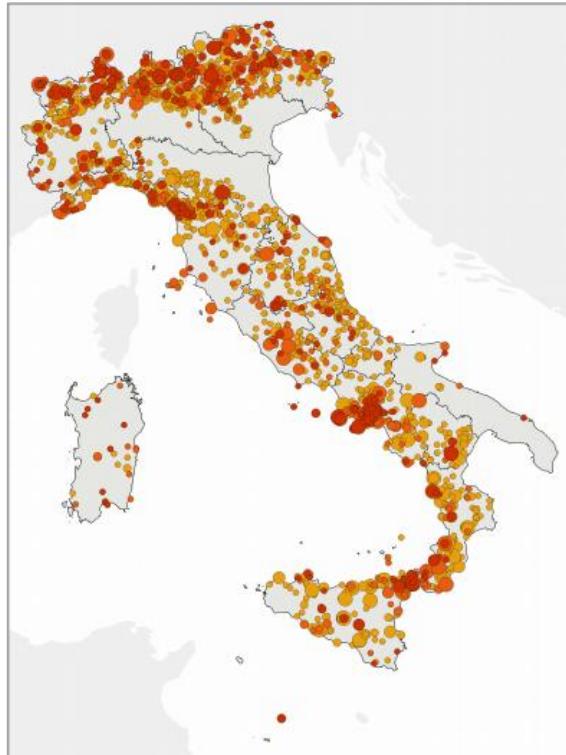
CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

Per quale motivo il trend è in crescita?

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



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



morti, dispersi per Frana

- >5
- 4-5
- 2-3
- 1

feriti per Frana

- >5
- 4-5
- 2-3
- 1

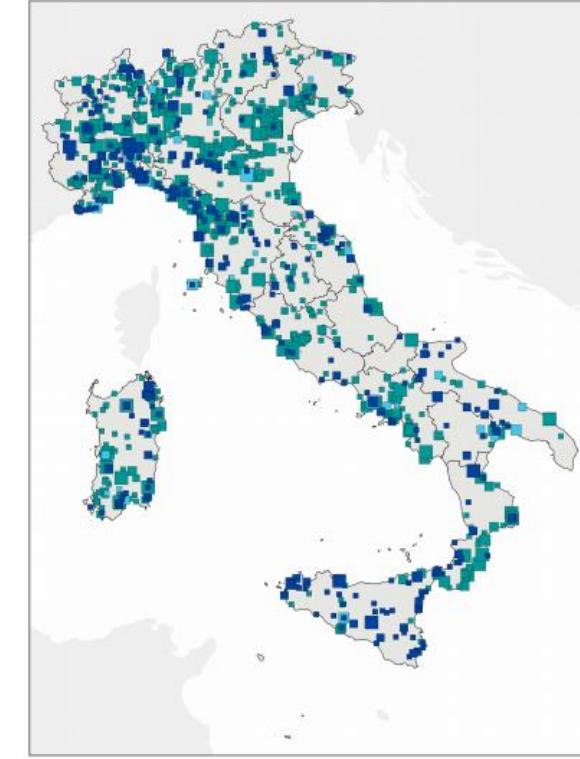
evacuati e senzatetto
per Frana

- >250
- 151-250
- 101-150
- 51-100
- 1-50

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



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



morti, dispersi per Inondazione

- >5
- 4-5
- 2-3
- 1

feriti per Inondazione

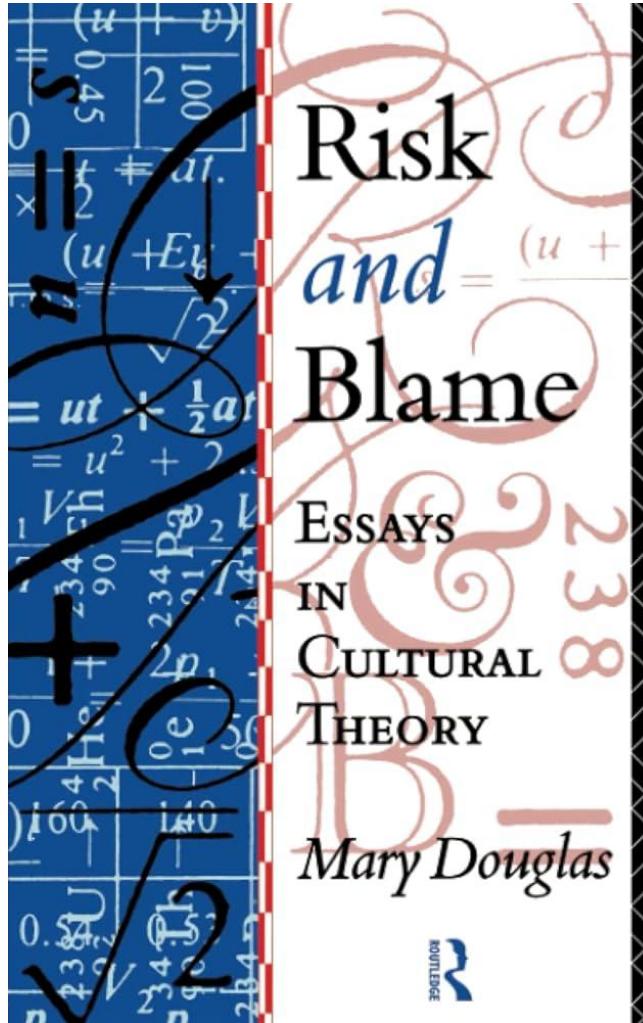
- >5
- 4-5
- 2-3
- 1

evacuati e senzatetto
per Inondazione

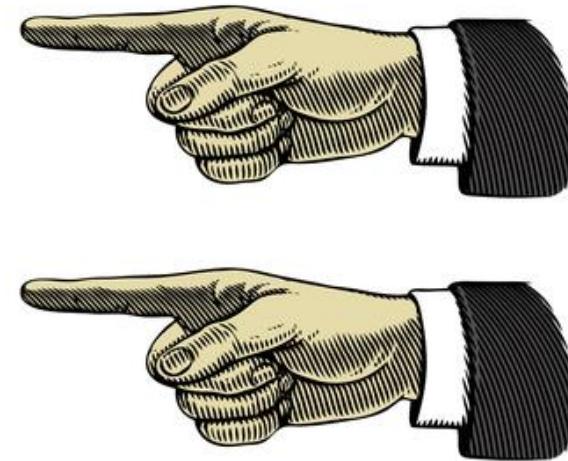
- >250
- 151-250
- 101-150
- 51-100
- 1-50

(Fonte CNR – IRPI 2023)

Per quale motivo il trend è in crescita?



La costruzione del capro espiatorio nelle organizzazioni



il Mulino Sagg

CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

Per quale motivo il trend è in crescita?



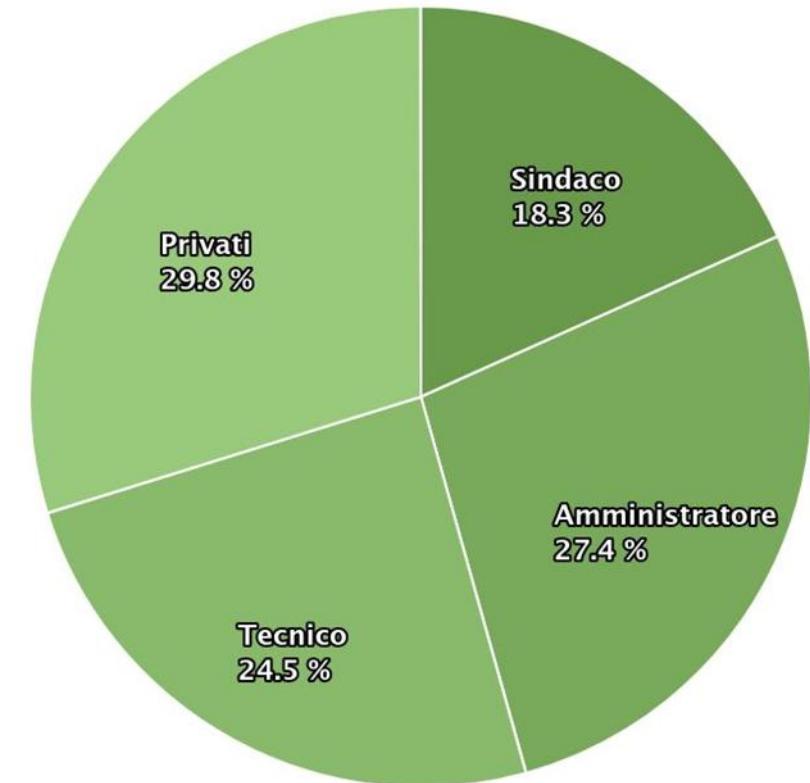
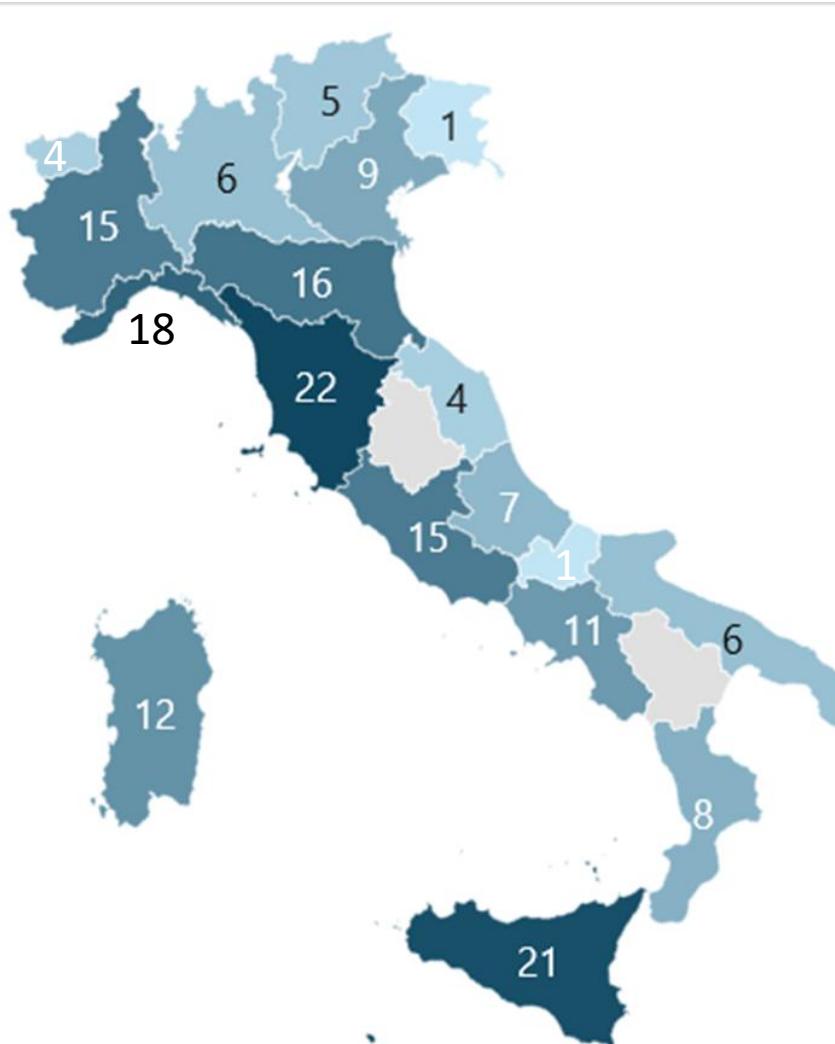
CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

Per quale motivo il trend è in crescita?



CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

Distribuzione spaziale dei procedimenti e funzione dei soggetti coinvolti

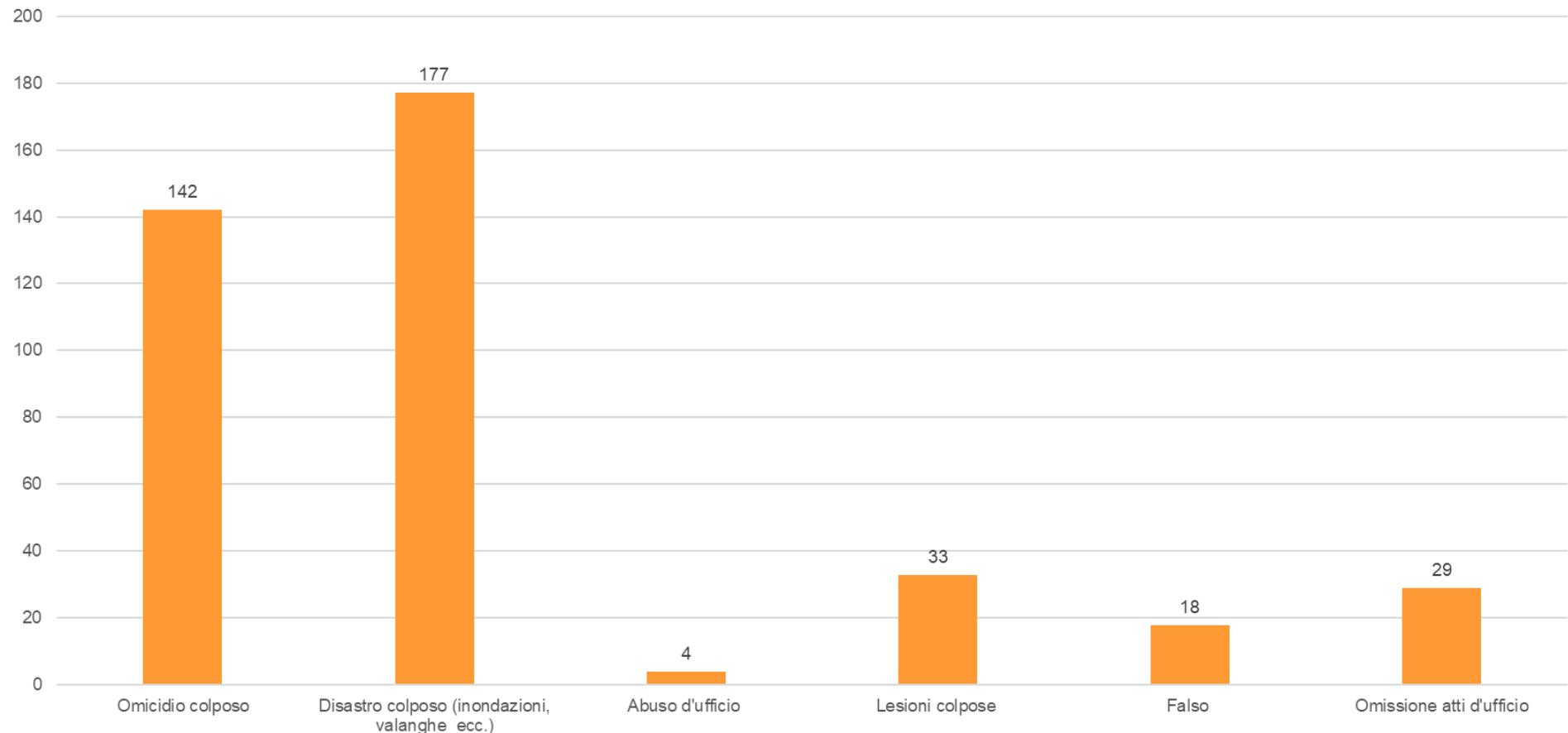


Soggetti coinvolti: 418

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

CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

I reati maggiormente contestati



Settori interessati e relative condotte contestate in relazione alle condanne

PIANIFICAZIONE



Negligente o mancante pianificazione di PC

GOVERNO DEL TERRITORIO



Omissione cautele doverose riferibili alla sicurezza dei territori

COMUNICAZIONE



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

ALLERTAMENTO



Omessi o non adeguati messaggi di allertamento

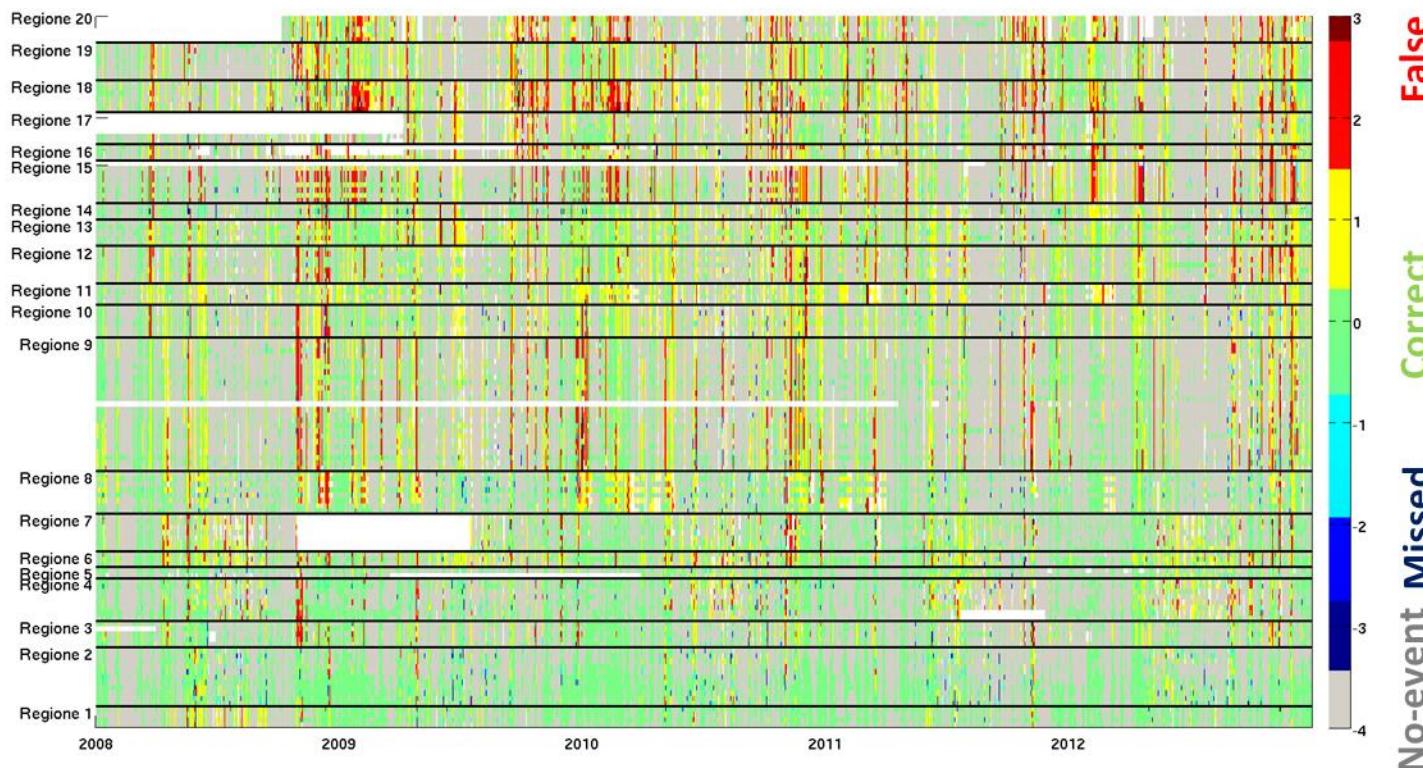
AUTOPROTEZIONE



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

Il 'paradosso dei migliori'

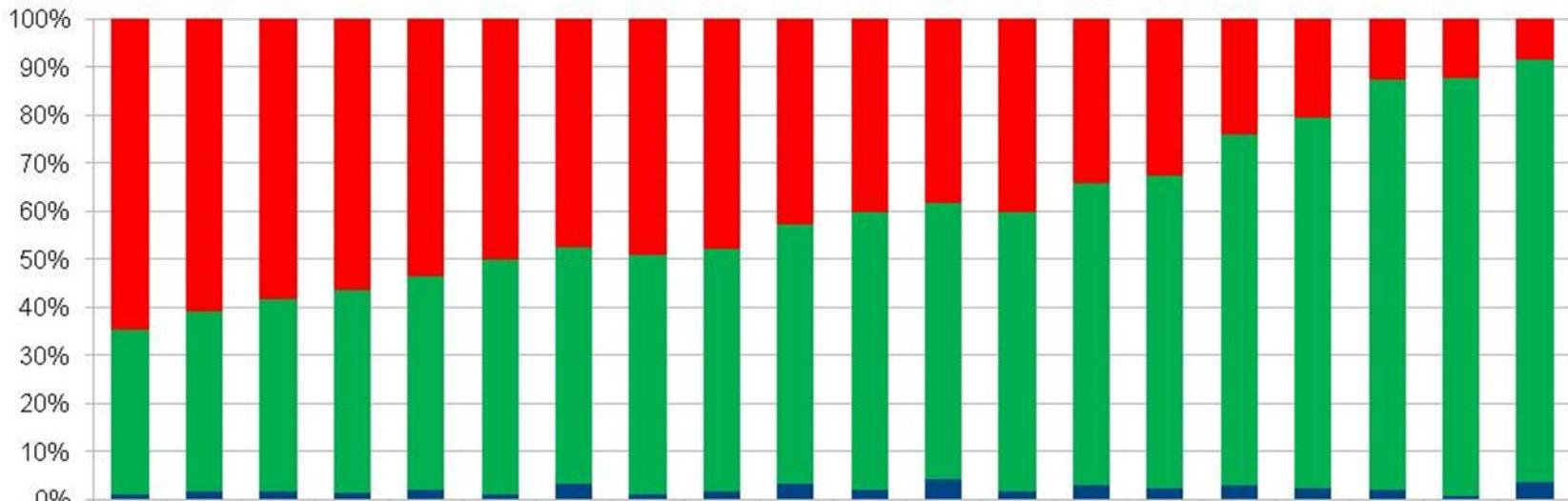
Uno studio di Fondazione CIMA ha confrontato le performance previsionali delle regioni italiane su un arco temporale di 5 anni



Il ‘paradosso dei migliori’

Il risultato è stato sorprendente:

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



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

Gli esiti dei procedimenti

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

Due vicende emblematiche:

Alluvione MESSINA 01/10/2009

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

Frana RIGOPIANO 18/01/2017:

- 30 indagati**
- 1 grado: 25 assolti e 5 condannati
- 2 grado: **22 assolti e 8 condannati**
- Cassazione: annullamento con rinvio

CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

Gli esiti dei procedimenti

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



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

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

CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ

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

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

Il problema della medicina difensiva

Una proposta di riforma in materia
di responsabilità penale nell'ambito dell'attività sanitaria
e gestione del contenzioso legato al rischio clinico

a cura di

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

JURA

Temi e problemi
del diritto

STUDI

discipline penaliistiche
Criminologia

collana diretta da

Marcello Clarich
Aurelio Gentili
Fausto Giunta
Mario Jori
Michele Taruffo

Edizioni ETS



PARTE 2

GESTIONE DELLE CALAMITÀ NATURALI E RESPONSABILITÀ PENALE: I DATI SALIENTI RICAVABILI DALL'ESPERIENZA GIUDIZIARIA.

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

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

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

Analizziamo per brevi cenni quest'ultimo tema...



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore



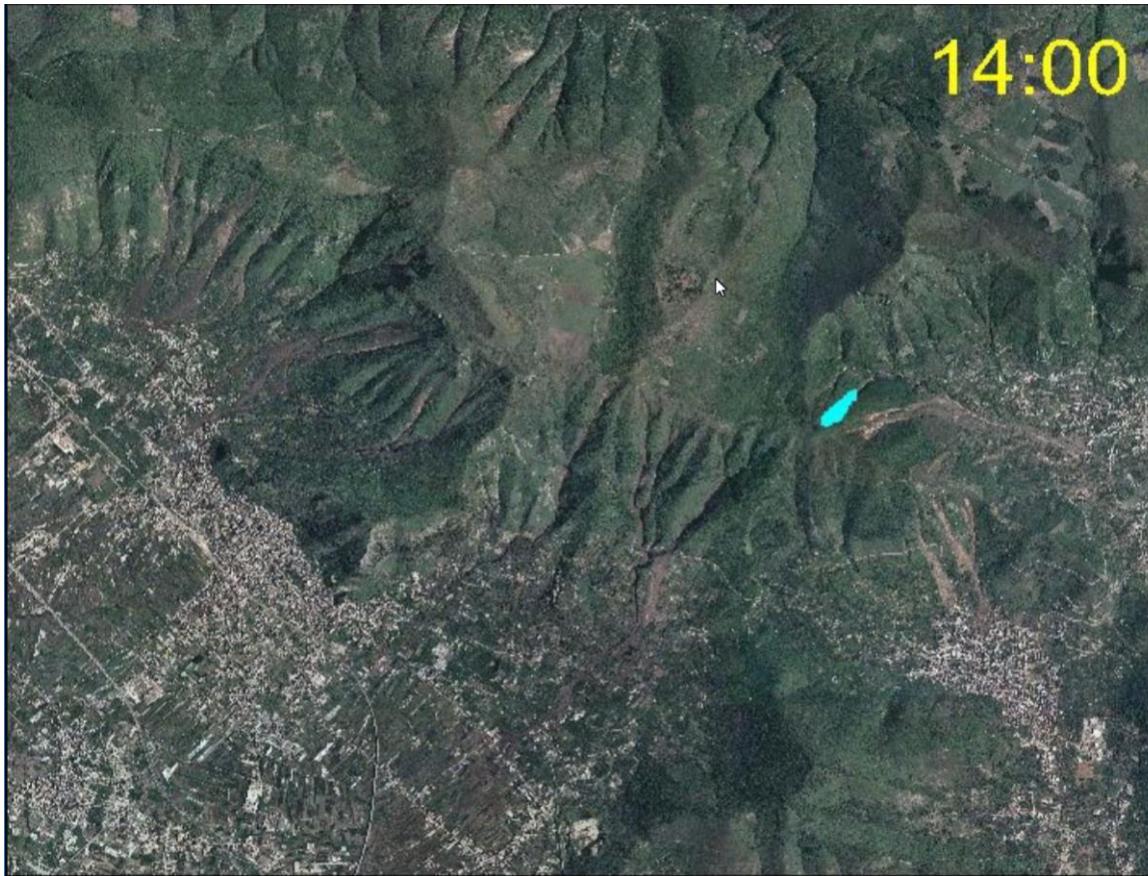
PARTE 2.1

L'ALLUVIONE DI SARNO

IL FATTO - maggio 1998

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

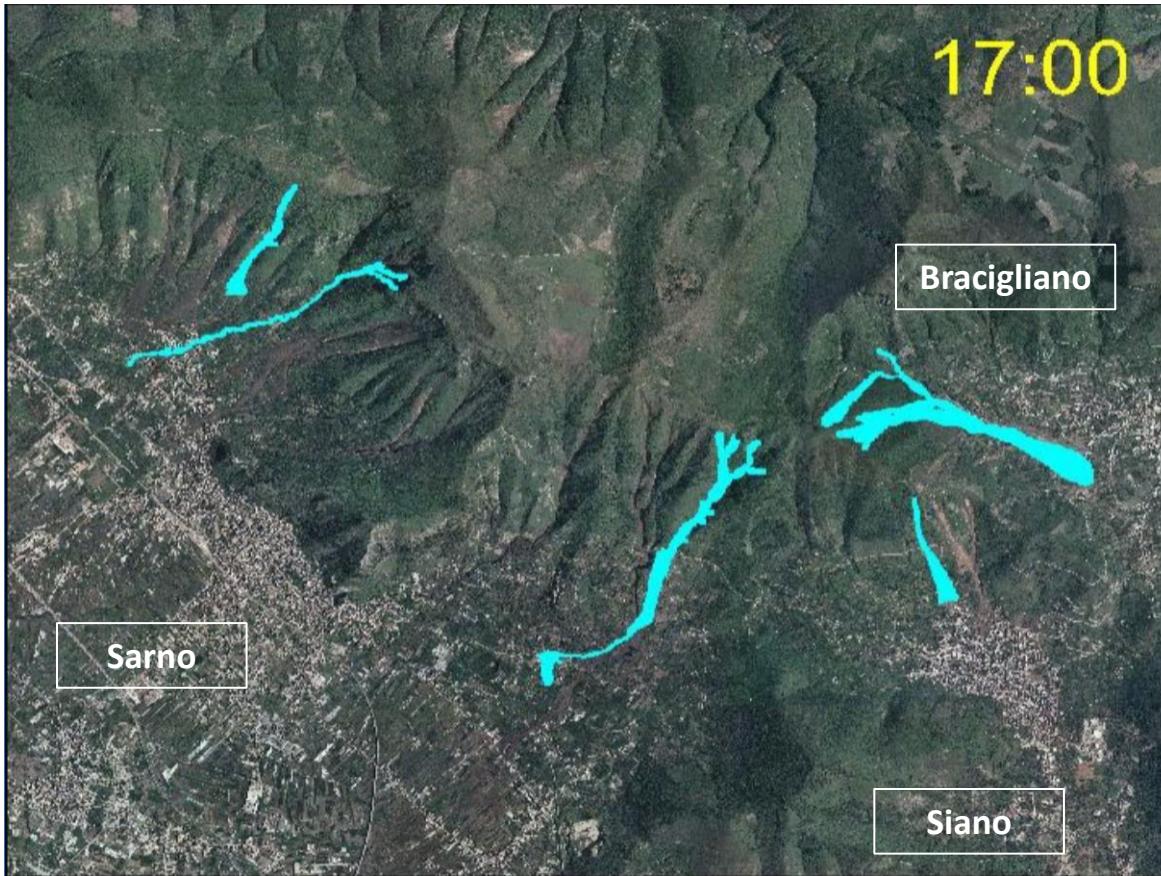
L'ALLUVIONE DI SARNO



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

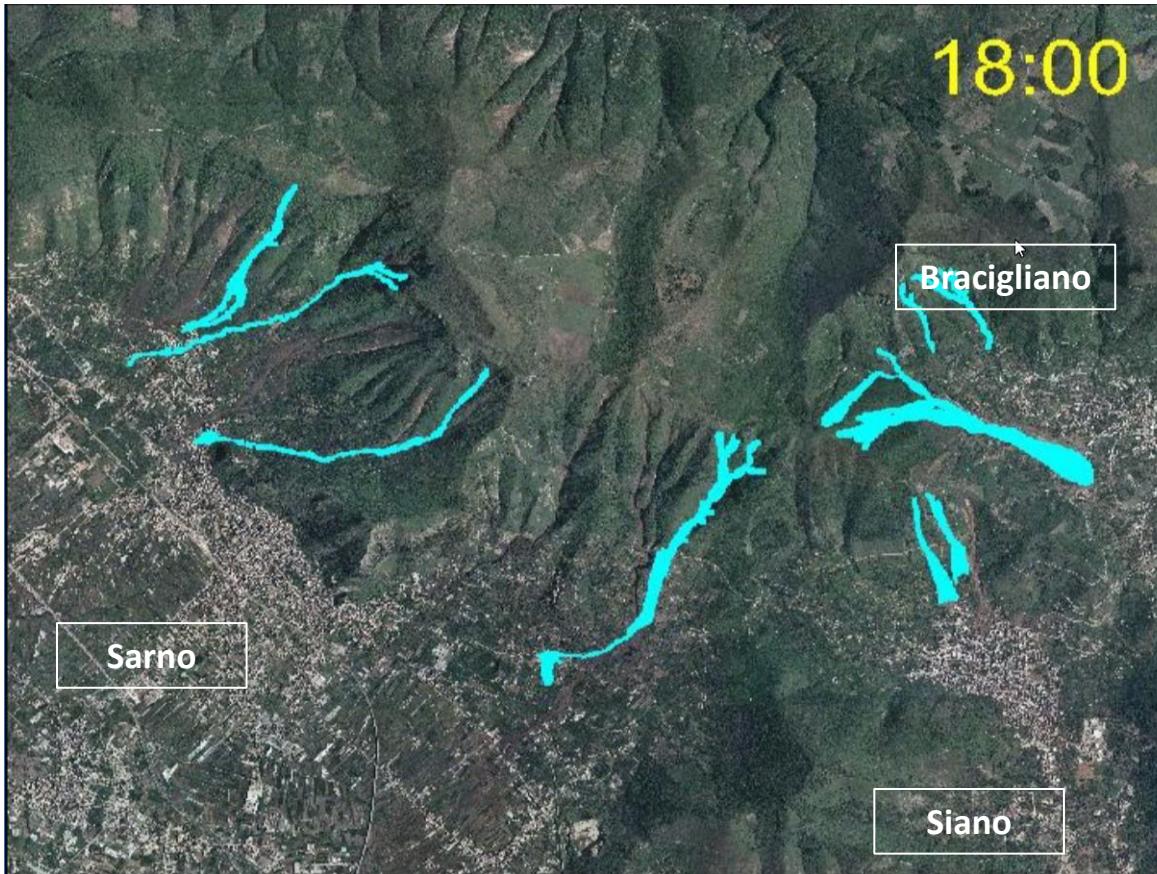
Alle 14:00 del 5 maggio il Sindaco si accorge che il livello dell'acqua dei canali sta salendo rapidamente. Avverte i vigili del fuoco. Gli abitanti delle case più vicine al torrente vengono avvisati.

L'ALLUVIONE DI SARNO



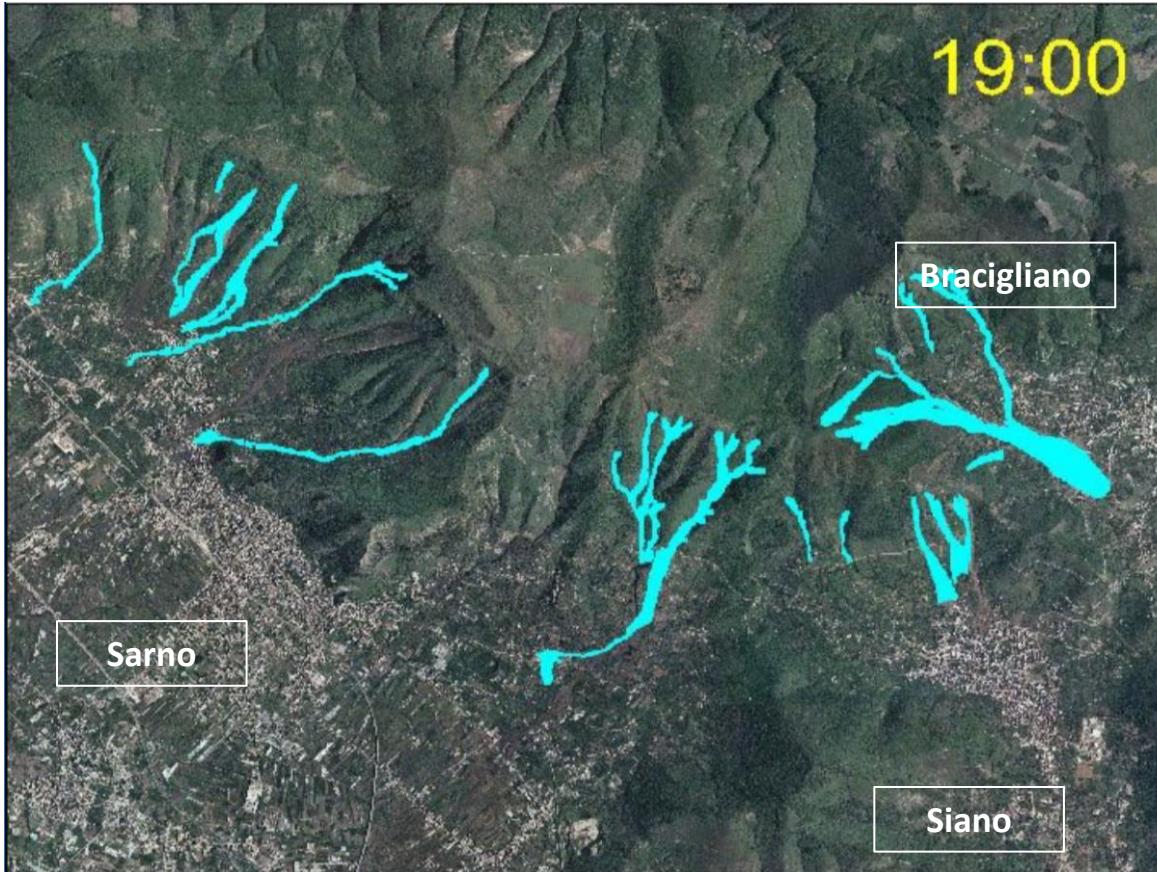
Iniziano verso le 17:30 i diversi sopralluoghi del Sindaco nei luoghi colpiti, dove constata la presenza di fango nelle strade come negli eventi passati. Iniziano i primi contatti con la Prefettura.

L'ALLUVIONE DI SARNO



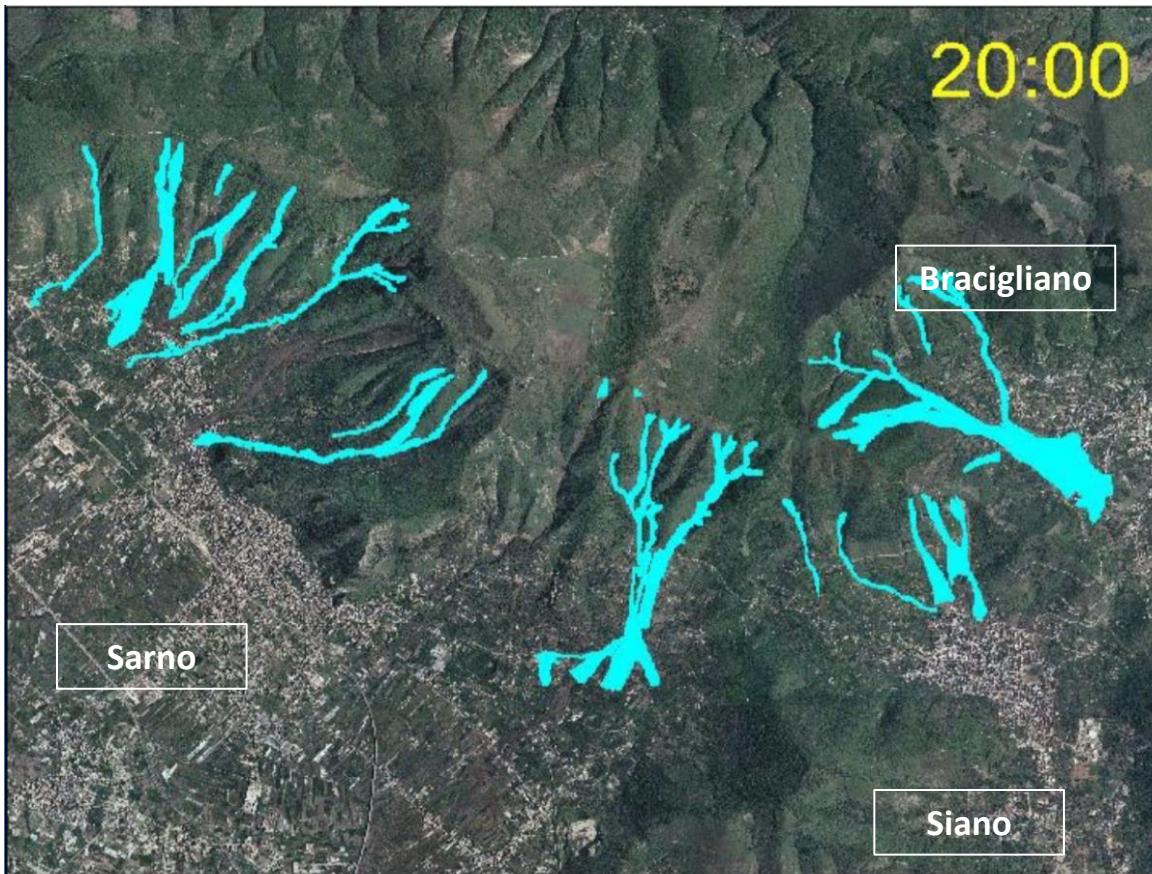
Si verifica **la prima vittima**
(ma l'informazione non è
ancora nota alle Autorità).

L'ALLUVIONE DI SARNO



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

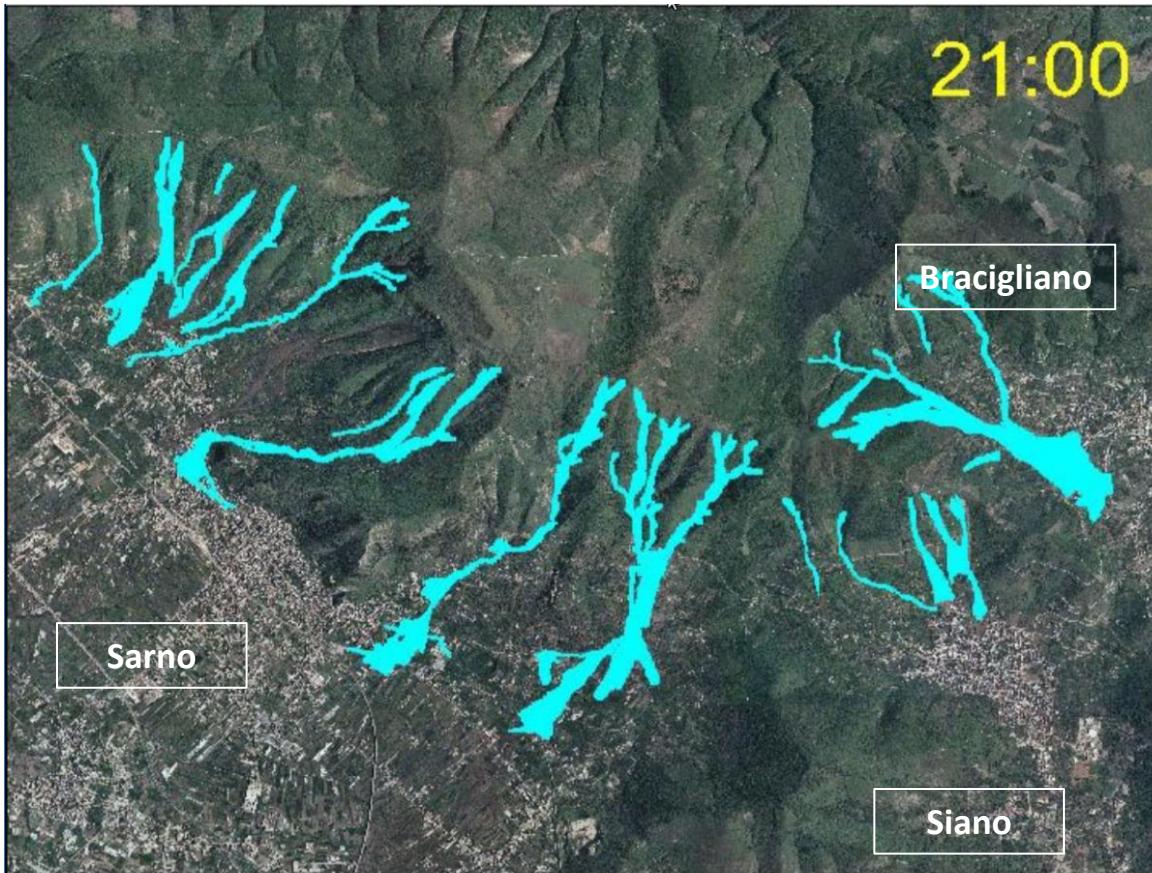
L'ALLUVIONE DI SARNO



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

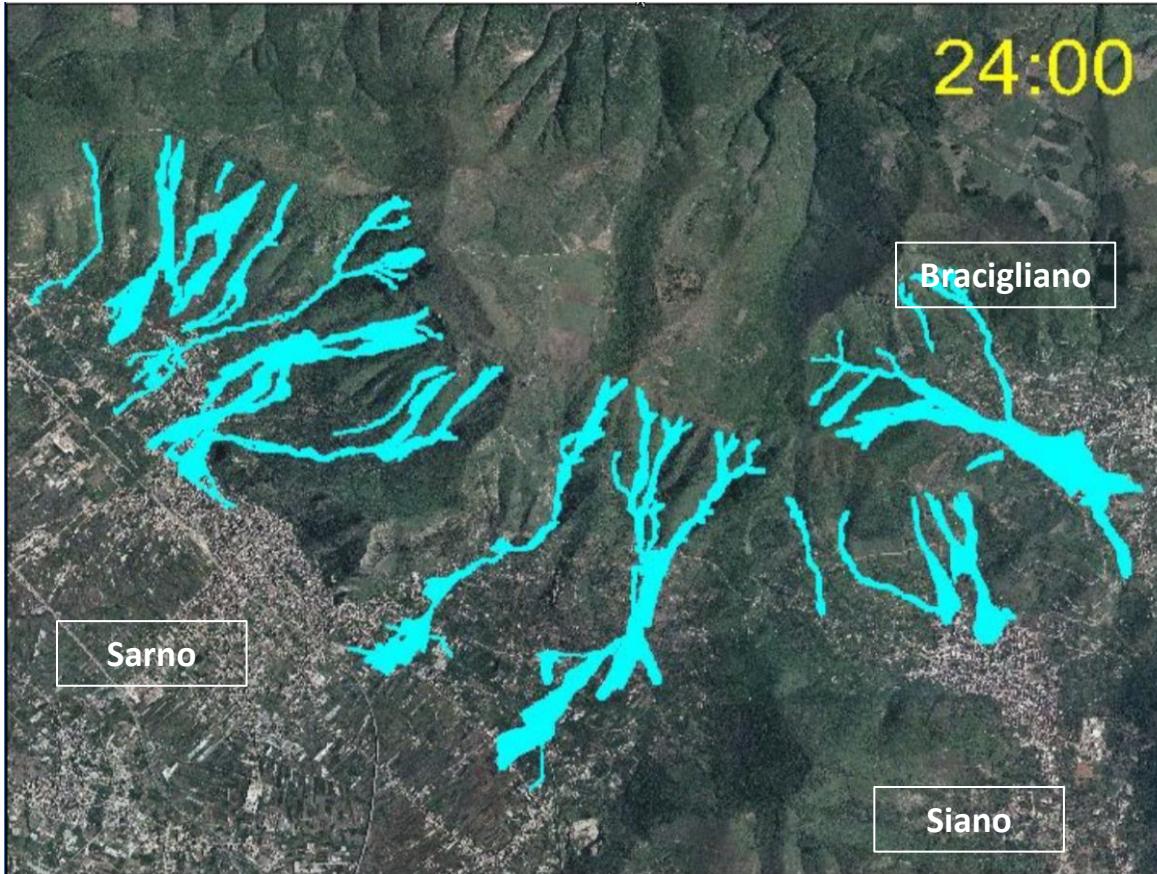
Fax delle 20:47 del Comune alla Prefettura di Salerno:
«....la situazione è gravissima ... La pioggia continua sta aggravando sempre di più la situazione.... Si teme che ci siano anche vittime, sommerse dal fango e dai crolli delle case.La situazione è drammatica e disperata.»

L'ALLUVIONE DI SARNO



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

L'ALLUVIONE DI SARNO



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

L'ALLUVIONE DI SARNO





UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

L'ALLUVIONE DI SARNO



Spunti di riflessione:

Chi è il responsabile di quanto accaduto?

Successione o affiancamento di garanti?

L'evento era prevedibile?

Era evitabile?

L'ALLUVIONE DI SARNO

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

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

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

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

L'ALLUVIONE DI SARNO

La sentenza della Cassazione

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

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

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

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

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

«il giudizio di prevedibilità non va [...] compiuto con riferimento a quanto è avvenuto in passato ma a quanto può avvenire in futuro nel senso che involge un giudizio di rappresentabilità di possibili, ulteriori e più gravi eventi dannosi» «il giudizio di prevedibilità andava compiuto tenendo certamente conto dell'esperienza del passato ma senza ignorare l'esistenza di una possibilità di evoluzione del fenomeno e ipotizzando quindi la più distruttiva ipotesi che potesse verificarsi o che il fenomeno disastroso poteva comportare»



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

L'ALLUVIONE DI SARNO



Spunti di discussione:

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

E quelli in materia di **prevedibilità**?



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore



PARTE 2.2

L'ALLUVIONE DI GENOVA (2011)

IL FATTO - 4 novembre 2011

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



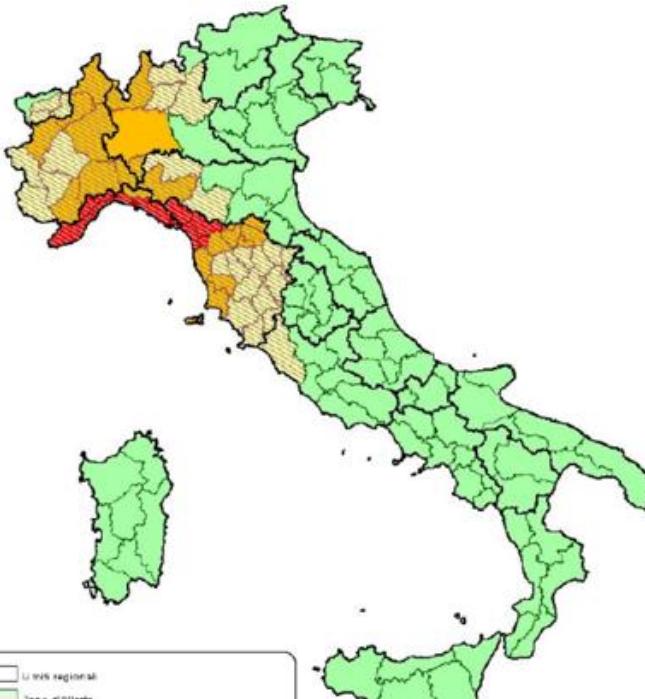
UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore



Dipartimento della Protezione Civile
Centro Funzionale Centrale

*Bollettino di criticità nazionale
per Rischio Idrogeologico e Idraulico*

Effetti al suolo previsti per venerdì 04 novembre 2011



QUANTO PREVISTO



MESSAGGIO DI ALLERTA

emesso

mercoledì 2 novembre 2011

Alle ore 13.30

Comunicazione n° 1



INDIRIZZATA A:

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

LA SITUAZIONE METEOROLOGICA PREVISTA PER:

OGGI, mercoledì 2 novembre 2011

nulla da segnalare.

DOMANI, giovedì 3 novembre 2011

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

DOPODOMANI E TENDENZA, venerdì 4 novembre 2011

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

VALUTAZIONE IDROLOGICA:

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

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

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

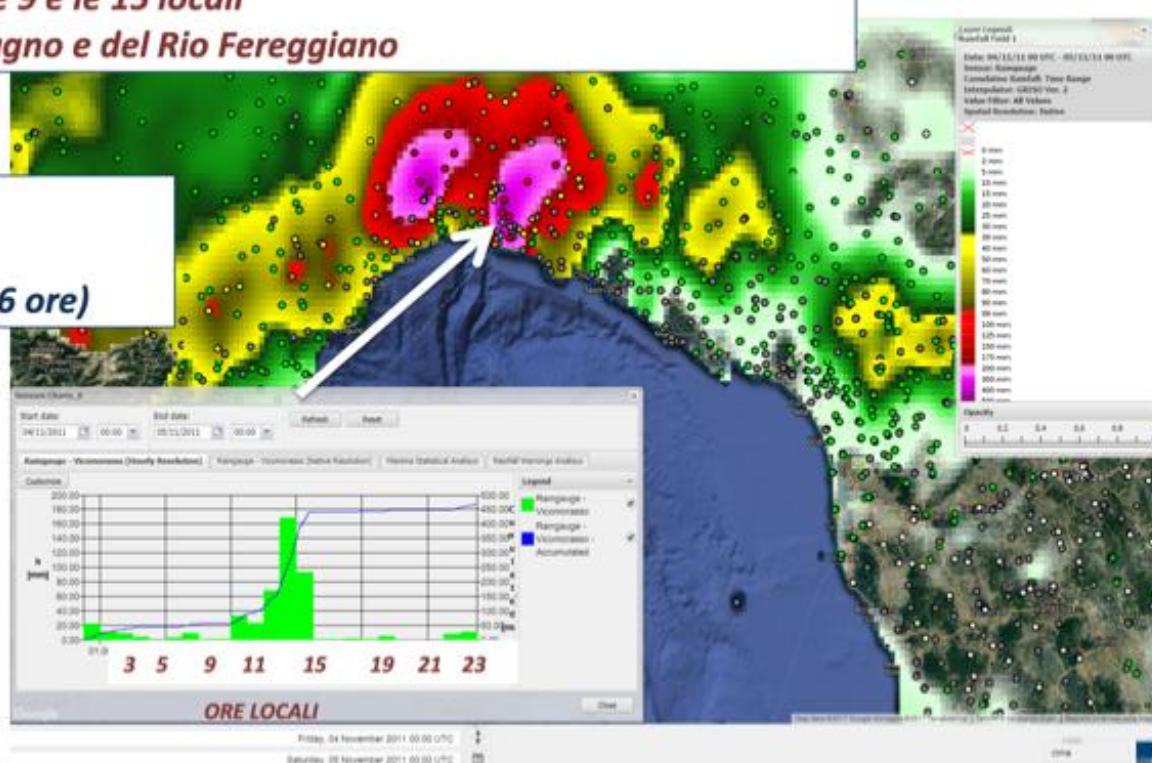
QUANTO OSSERVATO

Ietogramma @Vicomorasso(GE)
Evento avvenuto tra le 9 e le 15 locali
Esondazioni del t. Bisagno e del Rio Fereggiano

Pmax su 24h:

>460mm

(in realtà caduta in ~6 ore)



L'ACCUSA

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

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

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

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

LE SENTENZE DI MERITO

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

Snodi fondamentali delle sentenze:

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

LA SENTENZA DI CASSAZIONE

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

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

I passaggi fondamentali della sentenza:

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

LA SENTENZA DI CASSAZIONE

Approfondimenti: la prevedibilità dell'evento

Il superamento della sentenza Sarno:

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

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

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

LA SENTENZA DI CASSAZIONE

Approfondimenti: la prevedibilità dell'evento

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

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

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

Spunti di riflessione:

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

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

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

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

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

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

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



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore



PARTE 2.3

GLI SPUNTI OFFERTI DALLA SENTENZA SUL DISASTRO DI RIGOPIANO

LO STATUTO DELLA RESPONSABILITÀ

- Una primissima analisi della sentenza di Cassazione nella vicenda del disastro di Rigopiano fornisce una serie di spunti estremamente interessanti ai fini della responsabilità colposa legata al verificarsi di eventi calamitosi, i quali dovranno essere adeguatamente studiati e ‘metabolizzati’ sia dal Sistema di Protezione civile sia dagli esperti di diritto che studiano la materia.
- Essi riguardano sia gli **aspetti operativi**, che la **definizione della responsabilità colposa** correlata alle attività di previsione e gestione del rischio.
- Cass. pen., sez. VI, 11 marzo 2025 (ud. 3 dicembre 2024), n. 9906 – Pres. Fidelbo, rel. Di Giovine - Rosati

Gli aspetti operativi.

- La Cassazione distingue le tipologie di evento fra '**eventi con preavviso**' ed '**eventi imprevisti**' (intesi come concretizzazione di un rischio noto, ma con riferimento al quale non si può sapere quando darà luogo all'evento e con quale intensità).
- Si tratta di una differenza ben nota agli operatori, ma che presenta **differenti modalità di gestione** (e correlate responsabilità) di cui occorre essere pienamente consapevoli.
- Gli **eventi con preavviso** possono essere gestiti (anche) per il tramite del **sistema previsionale e di allertamento** e, più facilmente, sono demandati alle autorità che sono più prossime al luogo di verifica dell'evento.
- Gli **eventi imprevisti** richiedono necessariamente un'**attività preventiva di riduzione del rischio**, la quale consiste essenzialmente nella **prevenzione strutturale**. Essa è demandata ad Autorità più lontane rispetto al luogo di verifica dell'evento e che si devono attivare in un contesto temporale anche remoto. Laddove non lo facciano, possono incorrere in ipotesi di responsabilità penale.

Gli aspetti giuridici.

- Per quanto concerne la responsabilità colposa, la sentenza fa un passo significativo verso il **superamento dei criteri dettati nel precedente Sarno**, delineando un **parametro più solido e affidabile** per gli operatori. La Corte ha infatti stabilito che:

«la prevedibilità, nel diritto penale, va intesa come un concetto “robusto”: non è riducibile a mera “possibilità materiale”, ma consiste in un “obbligo” di prevedere (non per nulla, la colpa è violazione di cautele “doverose”) e non può prescindere, quindi, da un’adeguata base giustificativa».

- Occorrerà valutare come questo principio verrà recepito dai giudici di merito (a partire della Corte d'Appello chiamata a esprimersi sul disastro di Rigopiano), per verificare se ciò porterà a una **valutazione della colpa meno rigida e più attenta a quello che può essere realmente preteso dagli operatori di Protezione civile**, **senza andare alla sistematica ricerca di capri espiatori**.



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore



Grazie per l'attenzione!

Prof. Avv. Francesco D'Alessandro
francesco.dalessandro@unicatt.it
Università Cattolica del Sacro Cuore
Largo Gemelli 1, 20123 Milano
www.unicatt.it