

Diritto penale nelle cause legate al rischio idrogeologico.

di **Maurizio Riverditi**

Premessa

Il giudizio penale sulla responsabilità per disastri di origine naturale (alluvioni, frane, valanghe, terremoti) pone delicate questioni di **collegamento tra eventi naturali e condotte umane**.

Il legislatore prevede specifici reati colposi contro l'incolumità pubblica – su tutti il *disastro colposo* ex artt. 434 e 449 c.p. – puniti solo se l'evento calamitoso si verifica effettivamente. In tali casi, spesso concorrenti con i delitti di omicidio colposo (art. 589 c.p.) e lesioni colpose (art. 590 c.p.), il nesso causale fra la condotta dell'uomo e l'evento non è immediato: i disastri naturali hanno cause proprie, ma possono essere **aggravati o non impediti** da omissioni colpose di chi aveva il dovere giuridico di prevenirne gli effetti dannosi.

La Corte di Cassazione ha più volte affrontato il tema, sistematizzando criteri rigorosi per: (1) individuare la *posizione di garanzia* del soggetto obbligato ex art. 40 cpv. c.p.; (2) accertare il *nesso causale* tra la sua condotta (soprattutto omissiva) e l'evento; (3) valutare la *colpa* in termini di prevedibilità ed evitabilità del disastro. Di seguito si esaminano questi tre profili, alla luce dei principi generali enucleati dalla giurisprudenza di legittimità più recente (Cass. pen. sez. IV, **n. 42842/2023** – caso alluvione; **n. 10652/2024** – crolli a seguito del terremoto di Amatrice; **n. 14263/2019** – valanga causata da sciatori; **n. 14550/2018** – crollo per frana; nonché Cass. pen. sez. VI, **n. 9906/2025** – valanga di Rigopiano) e del quadro normativo vigente (artt. 40 cpv., 41, 449, 589, 590 c.p.; D.lgs. 1/2018 “Codice della protezione civile”).

Posizione di garanzia

Il primo passo è stabilire se un determinato soggetto rivestiva una *posizione di garanzia*, ossia un obbligo giuridico di prevenire l'evento poi verificatosi. L'art. 40 cpv. c.p. sancisce che “*non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo*”. Tale obbligo deve derivare da una fonte giuridicamente rilevante (legge, contratto, investitura di fatto, precedente attività pericolosa).

In materia di disastri naturali, le posizioni di garanzia ricorrono tipicamente in capo a pubblici amministratori e tecnici: ad esempio, il sindaco quale autorità locale di protezione civile, funzionari regionali o statali preposti alla tutela del territorio, nonché progettisti e direttori dei lavori di opere rilevanti per la sicurezza.

In base al *Codice della protezione civile* (D.lgs. 1/2018) e al T.U. Enti Locali, il Sindaco è autorità territoriale di protezione civile, responsabile della tutela

dell’incolumità pubblica nel comune (art. 54 D.lgs. 267/2000). Egli deve attuare interventi urgenti per prevenire pericoli gravi (ordinanze contingibili e urgenti) e informare la popolazione sui rischi noti. La Cassazione ha infatti ricondotto al Sindaco un *preciso obbligo di attivazione* in presenza di segnali di rischio nel territorio comunale. Ad esempio, nel caso del crollo sulla spiaggia di (*omissis*), ai sindaci in carica veniva contestata l’omessa segnalazione del pericolo di frana e la mancata comunicazione degli eventi precursori agli enti superiori competenti, in violazione delle normative di settore. Analoghi obblighi gravano sui funzionari tecnici comunali partecipi della gestione del rischio.

Anche livelli di governo superiori possono rivestire posizioni di garanzia. Nella tragedia di Rigopiano, la Cassazione ha censurato la **Regione** per aver omesso l’adozione della Carta Valanghe, strumento tecnico indispensabile per individuare le aree a rischio valanghe. Per legge tale pianificazione spettava all’ente regionale, base conoscitiva essenziale senza la quale i Comuni non potevano classificare i rischi né pianificare emergenze. Dunque, la Regione Abruzzo si trovava in posizione di garanzia *ex lege* sulla prevenzione del rischio valanghe, posizione che non può essere delegata ai comuni privi di mezzi e competenze a riguardo. In generale, la Suprema Corte ricorda che **il sistema di protezione civile opera come una catena in cui ogni livello istituzionale è un “anello” chiamato a svolgere il proprio compito affinché il successivo possa operare correttamente**. L’omissione di un livello (es. la Regione che omette la pianificazione del rischio) interrompe la catena preventiva nei suoi passaggi cruciali, lasciando gli enti sottordinati senza strumenti operativi e potenzialmente configurando la responsabilità colposa dell’ente inadempiente.

Ulteriori figure di garanti nei disastri *idro-geologici* sono i tecnici e i soggetti privati che intervengono su opere influenti sulla sicurezza del territorio. Chi progetta o realizza un’infrastruttura deve assicurarsi di non compromettere le difese del suolo: è il caso degli ingegneri e imprenditori coinvolti in lavori sull’argine di un fiume poi esondato. In Cass. n. 42842/2023, relativa a un’alluvione causata dal cedimento di un argine dopo lavori per una centrale idroelettrica, la Corte ha individuato posizioni di garanzia in capo al **progettista dell’opera, al direttore dei lavori e al responsabile dell’ente pubblico di controllo**. In particolare, il progettista aveva assunto contrattualmente l’obbligo di vigilare che i lavori non pregiudicassero le arginature esistenti; il capocantiere (legale rappresentante dell’impresa appaltatrice) era tenuto a realizzare il rialzo arginale *a regola d’arte*, garantendone la tenuta; il funzionario dell’Agenzia Interregionale per il fiume (AIPO) era titolare di compiti di polizia idraulica sul corso d’acqua e quindi doveva controllare il corretto rifacimento dell’argine durante i lavori. La Cassazione ha sottolineato che quest’ultimo non risponde *soltanto perché rivestiva un ruolo istituzionale*, ma perché aveva assunto uno **specifico ruolo procedurale** nel progetto in questione, con concreti poteri-doveri di intervento sul tratto fluviale poi collassato. In altre parole, **non ogni titolare di carica pubblica è automaticamente garante di qualsiasi evento nel suo settore**, ma lo diventa allorché una norma di legge o l’assunzione di uno specifico incarico gli attribuisca il dovere di prevenire proprio quel tipo di evento dannoso. Nel caso di

specie, il funzionario AIPO, nominato responsabile del procedimento autorizzativo, sapeva dell'inizio dei lavori e aveva imposto prescrizioni per la sicurezza dell'argine – di cui poi omise di verificare l'osservanza. Ciò lo poneva in posizione di garanzia, attivando l'art. 40 cpv. c.p.: **egli aveva il “potere-dovere” giuridico di intervenire a tutela dell'argine**, sicché la sua inerzia è stata giustamente equiparata a cagionare l'esondazione.

Nesso causale

Accertata la posizione di garanzia, il giudice penale deve verificare che l'omissione del garante sia stata *condicio sine qua non* del disastro, secondo la regola causale generale dell'art. 41 c.p. In tema di cause concomitanti, la legge stabilisce che “**il concorso di cause preesistenti o simultanee o sopravvenute non esclude il rapporto di causalità**”, a meno che si tratti di un fattore sopravvenuto *eccezionale, da solo sufficiente* a produrre l'evento (art. 41 co. 2 c.p.).

Nelle calamità naturali, il ruolo causale delle omissioni umane va valutato in relazione a eventi esterni (piogge, terremoti, ecc.) che possono apparire cause autonome. La giurisprudenza esclude però che eventi naturali prevedibili possano assurgere a cause sopravvenute *abnormi* tali da interrompere il nesso di causalità rispetto alle omissioni dei garanti. In altri termini, **se l'evento naturale rientrava nello spettro del prevedibile, esso non esonera il garante: al contrario, è proprio la ragione per cui esiste il suo obbligo di protezione**.

La Cassazione ha affermato chiaramente che un forte sisma *in zona sismica* non può considerarsi un accadimento eccezionale e imprevedibile, tale da spezzare il nesso causale con i crolli di edifici costruiti male.

Nel processo per i crolli di Amatrice, ad esempio, è stato escluso che la scossa tellurica costituisse causa sopravvenuta autonoma: i terremoti di massima intensità rientrano nelle normali vicende di un territorio sismico e *non* possono qualificarsi eventi imprevedibili in zone classificate a elevato rischio. Di conseguenza, il cedimento di palazzi mal costruiti resta *causato anche* dalle omissioni umane (progettazione e vigilanza antisismica carenti), mentre il terremoto costituisce solo la concausa fisica scatenante, certamente prevista nello scenario di rischio. Emblematico è il rilievo che **altri edifici conformi alle norme antisismiche, pur colpiti dallo stesso sisma, non sono crollati**, prova ex post dell'efficacia causale dirimente delle misure preventive omesse.

Come ha sintetizzato la Cassazione, la condotta negligente di chi consente un'edificazione priva di adeguati rinforzi “*è stata correttamente ritenuta una concausa del crollo, unitamente alla scossa sismica, evento quest'ultimo non imprevedibile*”. Allo stesso modo, in tema di dissesto idrogeologico, **piogge intense ma non fuori dall'ordine delle cose non interrompono il nesso causale**: se un argine cede perché male realizzato, la responsabilità penale di chi doveva garantirne la tenuta

resta, anche se ha piovuto molto. Nella sentenza sull'alluvione del 2014, la Corte territoriale – con argomentazione poi condivisa in Cassazione – ha accertato che le precipitazioni del giorno dell'esondazione, sebbene “intense”, *non erano eccezionali né anormali* rispetto ai dati storici. L'evento disastroso è stato quindi attribuito causalmente al cedimento dell'argine rifatto senza i dovuti criteri, perché “*l'assenza di una resistenza in quel punto aveva fatto sì che si formasse addirittura un corso d'acqua parallelo*” che ha travolto l'area abitata.

Conclusione: “**con alta probabilità logica, la rottura dell'argine aveva causato il verificarsi dell'evento [...] poiché l'assenza del crollo avrebbe determinato un diverso decorso causale**”. Questo passaggio, richiamando la formula della *elevata probabilità logica* elaborata dalla Cassazione a Sezioni Unite (caso *Franzese*), conferma il criterio di accertamento del nesso causale nelle omissioni: occorre verificare, in base alle evidenze disponibili, che **se il garante avesse tenuto la condotta doverosa, molto probabilmente il disastro non si sarebbe verificato**.

L'indagine controfattuale deve essere condotta con rigore, senza facili automatismi. Non basta affermare che “qualcuno aveva il dovere di fare qualcosa” per attribuirgli il disastro: bisogna appurare *quale* azione omessa avrebbe potuto evitare l'evento e con quale probabilità. La Suprema Corte ha annullato condanne costruite sulla sola posizione di garanzia, senza adeguata disamina del nesso causale.

Ad esempio, nel caso del crollo per frana a (*omissis*), la difesa contestava che i giudici di merito avessero “riconosciuto la responsabilità omissiva dell'imputato **solo in ragione della posizione di garanzia ricoperta** in qualità di Sindaco, senza verificare se il compimento delle azioni omesse avrebbe evitato l'evento”. In effetti, la Corte d'Appello pareva aver desunto la colpa *ipso facto* dal ruolo di Sindaco, trascurando elementi fattuali importanti: ad esempio la testimonianza del geologo regionale, secondo cui una precedente “franetta” sul costone non sarebbe stata nemmeno mappata come rischio significativo nel database frane (SIRDIS) dato il carattere minimo del fenomeno. Inoltre, risultava che dopo quel primo distacco fossero stati eseguiti lavori di somma urgenza che avevano messo in sicurezza la parete, facendo cessare la situazione di pericolo. Se tali circostanze fossero esatte, l'omissione imputata (mancata segnalazione e ordinanza) forse non avrebbe avuto incidenza causale, poiché il nuovo crollo catastrofico non era prevedibile “con alta probabilità” sulla base delle informazioni disponibili. La Cassazione, in esito a tale giudizio, **ha annullato con rinvio la condanna del tecnico comunale e del dirigente regionale**, imponendo un nuovo esame sul nesso causale e sulla prevedibilità dell'evento, mentre ha confermato le responsabilità dei Sindaci che avevano comunque omesso di segnalare il pericolo e di interdire l'accesso all'area. È evidente dunque l'approccio rigoroso: la posizione di garanzia comporta *un dovere di agire*, ma la condanna penale esige la prova che tale azione avrebbe realmente (con alto grado di probabilità logica) scongiurato il disastro. In mancanza di tale prova, il dubbio sul nesso va risolto in favore dell'imputato (art. 530 co. 2 c.p.p.).

Non va infine dimenticato che i disastri spesso derivano da **condotte colpose plurime concorrenti**. Il codice penale consente la cooperazione nel reato colposo (art. 113 c.p.), sicché più persone, con negligenze diverse e indipendenti, possono tutte essere ritenute cause dell'evento se questo è *frutto combinato* delle varie omissioni. In tal caso, ciascuno risponde dell'evento per intero – secondo il principio di equivalenza causale – purché la sua condotta abbia fornito un *contributo causale accertato* alla realizzazione del fatto. La Cassazione ha cura di sottolineare che non occorre quantificare in termini percentuali l'apporto causale di ciascuno ai fini della responsabilità penale: è sufficiente che **le condotte omissive abbiano tutte contribuito al risultato, anche se in misura diversa**, trattandosi di concorso di cause equivalenti ex art. 41 c.p.

Così, nel disastro di Amatrice, si è ritenuto irrilevante il tentativo delle difese di isolare una sola condotta (un verbale tecnico del 1985) rispetto alle molteplici omissioni susseguitesi nei decenni. La *colpa collettiva* dei vari garanti – progettisti, collaudatori, funzionari, amministratori – si salda in un unico evento di danno, di cui ognuno è ritenuto autore *pro quota causale*, senza che sia necessario individuare una causa prevalente. Questo vale sia per i profili penali che per l'eventuale responsabilità civile in solido degli enti coinvolti. L'importante, ancora una volta, è che per ciascun agente sia provato il nesso di condizionamento: ad esempio, nel caso Rigopiano, la Cassazione ha individuato una precisa catena causale in cui **la mancata redazione della Carta Valanghe da parte della Regione ha precluso l'attivazione di tutti i successivi meccanismi di prevenzione**, lasciando il sito dell'hotel privo di tutele ed esposto al disastro. Parimenti, **la mancata sgomberatura della strada provinciale** dalla neve ha impedito l'evacuazione delle persone a monte, fatto che la Corte ha valutato come condizione sine qua non della tragedia (se la via di fuga fosse stata libera la mattina, gli ospiti avrebbero lasciato l'albergo e la valanga non avrebbe mietuto vittime). Ciascuno di questi omissivi “anelli deboli” ha concorso a formare la catena causale che ha portato alla morte di 29 persone, con la conseguenza che tutti i soggetti garanti che hanno omesso i propri doveri (dal livello locale fino a quello regionale) possono essere chiamati a risponderne in sede penale.

Colpa del garante: prevedibilità ed evitabilità del disastro

Accertato il nesso causale, resta da valutare l'elemento soggettivo della colpa. Il **giudizio sulla colpa** implica la verifica della *prevedibilità ed evitabilità* dell'evento in capo all'agente, secondo quanto disposto dall'art. 43 c.p. (violazione di norme cautelari, negligenza, imprudenza, imperizia). In casi di omessa prevenzione di disastri, ciò si traduce nell'appurare se il garante disponeva (o doveva procurarsi) le informazioni necessarie per *prevedere il pericolo concreto* e se aveva i mezzi giuridici e tecnici per prevenirne gli esiti lesivi. La colpa può concretarsi sia nella **violazione di specifiche regole** di settore (c.d. *colpa specifica*), sia nella generale mancanza di prudenza, diligenza e perizia richieste dalla situazione (c.d. *colpa generica*). Spesso ricorrono entrambe: basti pensare ai disastri causati dall'inosservanza di normative di

sicurezza (edilizie, idrogeologiche, di protezione civile), le quali esprimono codificazioni di comuni regole di prudenza.

Nei casi esaminati, i giudici hanno contestato svariate violazioni di legge quali indici di colpa specifica: ad esempio la mancata osservanza delle norme antisismiche (leggi n. 1684/1962, n. 1086/1971, n. 64/1974 e relativo D.M. 03/03/1975) nel caso di Amatrice; la violazione delle *Norme di Salvaguardia* del Piano di assetto idrogeologico del Lazio (L.R. 39/1996) per la frana di (*omissis*); l'inosservanza di prescrizioni progettuali e autorizzative nel caso dell'argine del Po. Tali violazioni di norme evidenziano *ipso iure* la colpa, essendo norme dirette proprio a prevenire quei rischi (crolli, frane, alluvioni) poi concretizzatisi.

Come ha sottolineato Cassazione nel giudicare i crolli di edifici pubblici ad Amatrice, **la funzione preventiva della normativa antisismica era ben nota ai tecnici responsabili**, sicché ignorarla o eluderla integra evidentemente colpa grave. Parimenti, consentire lavori sull'argine in difformità dal progetto e “non a regola d'arte” (ad es. senza massi ciclopici, senza adeguata compattazione) è stata ritenuta condotta gravemente imprudente e negligente, data la chiara pericolosità di alterare una difesa fluviale in vista di piene ordinarie.

La colpa generica viene in rilievo soprattutto sotto il profilo della **prevedibilità ex ante** dell'evento. È qui che la giurisprudenza richiede di calarsi nella situazione concreta in cui versava il garante *prima* del disastro, valutando le informazioni disponibili e la *riconoscibilità del pericolo*. Un principio generale è che **maggior è la prevedibilità oggettiva di un fenomeno naturale, maggiore è il dovere di attivarsi**: ad esempio, in presenza di segnali premonitori evidenti o allarmi ufficiali, l'omesso intervento configura colpa. Così, l'esistenza di precedenti crolli minori sul medesimo costone roccioso costituiva un campanello d'allarme che i sindaci di (*omissis*) avrebbero dovuto prendere sul serio, attivando gli enti competenti e informando immediatamente la popolazione del pericolo. La loro scelta di sottovalutare quegli eventi e di non adottare alcuna misura (né segnalazioni né divieti di accesso all'area a rischio) è stata giudicata non giustificabile, soprattutto considerato l'esito drammatico poi verificatosi. Anche nel caso dell'alluvione lombarda del 2014, i tecnici imputati avevano ricevuto indicazioni chiare: le pesanti modifiche all'argine, se non correttamente progettate e collaudate, esponevano a rischio di rottura in caso di piena. Ignorare queste nozioni base di ingegneria idraulica e i doveri di vigilanza sugli argini è indice di grave imperizia e negligenza, come evidenziato in sentenza.

La *colpa* risiede dunque nell'aver **omesso le cautele esigibili** in rapporto a un rischio concreto e conoscibile *ex ante*. La Cassazione ha cura di distinguere la prevedibilità concreta da una facile attribuzione *ex post* (“con il senno di poi”) – che sarebbe indebita. Nel caso Rigopiano, ad esempio, la Corte ha criticato i giudici di merito per aver basato la colpa degli amministratori locali su una “idea presuntiva” della prevedibilità della valanga, *ignorando il valore delle perizie tecniche* disponibili. In realtà, la prevedibilità del distacco nevoso dovrà essere riconsiderata in nuovo giudizio alla luce delle conoscenze tecnico-scientifiche: la Cassazione ha annullato la condanna

dell'ex sindaco proprio perché **andava valutato se egli disponesse effettivamente di strumenti ufficiali per individuare il rischio** (come la Carta Valanghe, mai redatta dall'ente competente). Questo insegnamento è fondamentale per la prassi: **non si può pretendere dal garante una preveggenza sovrumana**, ma solo quella conoscenza del pericolo che è esigibile in base alle informazioni fornite dal sistema di sicurezza pubblica e dallo stato dell'arte tecnico. Se tali informazioni mancano per negligenza di altri (ad es. la Regione che non classifica una zona a rischio), il giudizio sulla colpa del singolo garante va modulato di conseguenza, pena indebite responsabilità oggettive. Nel contempo, la Corte evidenzia come i rischi rapidissimi – come le valanghe – impongano un approccio ancor più focalizzato sulla prevenzione pianificata: *“per fenomeni immediati e velocissimi [...] la prevenzione è l'unica forma di protezione, perché una volta che il fenomeno accade, non c'è più nulla da fare”*. Ciò ribadisce che l'ordinamento si attende dai garanti un'attenta attività di pianificazione e **mitigazione preventiva**, unico mezzo per evitare di dover gestire catastrofi ormai in atto, spesso ingestibili.

In sintesi, il giudizio sulla colpa nelle calamità si sostanzia nel verificare *se il disastro fosse concretamente prevedibile ed evitabile con l'ordinaria diligenza*. Quando il pericolo era conosciuto (o conoscibile) e vi erano misure attuabili per scongiurarlo, l'omissione del garante è colposa. Così è stato affermato, ad esempio, che la tragedia di Rigopiano **“poteva e doveva essere evitata”**, essendo *“possibile e anche dovuto ipotizzare quanto poteva accadere e quindi porvi rimedio”* secondo la Cassazione. In quella situazione, strumenti di prevenzione esistevano sulla carta (dal piano valanghe allo sgombero neve, fino alla possibilità di chiudere temporaneamente l'hotel in caso di pericolo): la loro mancata adozione non trova scusanti di sorta. Diversamente, se il rischio non era ragionevolmente percepibile prima (caso fortuito), difetta il rimprovero colposo.

Ad esempio, qualora un evento calamitoso si verifichi in un luogo mai segnalato come pericoloso e senza alcun precedente né indicatore scientifico, il garante locale potrebbe andare esente da colpa, non potendosi esigere da lui una prognosi impossibile. Ma si tratta di situazioni estreme e rare. Nei casi giurisprudenziali esaminati, al contrario, il **profilo soggettivo della colpa è stato ampiamente confermato**: le condotte omissive dei garanti hanno rappresentato violazioni di obblighi di diligenza ben noti e calibrati su rischi concreti, evidenziando proprio quella scostamento dalla condotta diligente che integra la colpa penale.

Conclusioni

Le *regole di giudizio* elaborate dalla giurisprudenza penale in materia di disastri idro-geologici delineano un percorso rigoroso ma equilibrato. Il giudice deve anzitutto individuare chi aveva il dovere giuridico di prevenire l'evento (posizione di garanzia), ancorando tale dovere a fonti normative o contrattuali specifiche e non a semplici considerazioni di opportunità. Identificato il garante, occorre valutare in concreto

quale misura preventiva egli avrebbe dovuto attuare e **verificare, alla luce delle prove, che la sua omissione sia stata condizione necessaria del disastro**. Questo implica un accertamento causale ipotetico stringente: solo se è altamente probabile che l'azione omessa avrebbe evitato il danno (o ridotto significativamente le conseguenze) si può affermare il nesso di causa omissiva oltre ogni ragionevole dubbio. Contestualmente, va scrutinata la *colpa* sotto il profilo della prevedibilità *ex ante*: il rischio doveva essere conosciuto o conoscibile dal soggetto medio in quella posizione, e le misure omesse dovevano rientrare nel novero di quelle esigibili secondo le migliori pratiche e le informazioni disponibili. In definitiva, **viene sanzionata penalmente solo l'omissione realmente significativa**: quella di un soggetto investito *per legge* della tutela di un determinato bene (la pubblica incolumità rispetto a determinati rischi) che, **avendo potuto agire efficacemente**, sia colpevolmente rimasto inerte contribuendo al disastro. Come sintetizzato autorevolmente in sede di legittimità, “*la prevenzione più efficace per la sicurezza collettiva*” nei confronti di eventi naturali è l'azione tempestiva e coordinata di tutti i livelli di responsabilità, dalla pianificazione del rischio all'adozione di misure di mitigazione. Quando uno o più di questi livelli falliscono per negligenza, imprudenza o imperizia, il diritto penale è chiamato a intervenire a tutela dei beni primari lesi (vite umane, integrità dell'ambiente e del territorio), secondo criteri di accertamento che – come si è visto – mirano a evitare sia ingiuste impunità sia indebite estensioni della responsabilità oltre i confini tracciati dalla colpa.