

XVI Incontro - Convegno

LA SICUREZZA DEL LAVORO NEL XXI SECOLO: QUALI PROSPETTIVE?

Ricordo del Prof. Ing. Werther Neri

EVENTI SISMICI: PREVENZIONE, PROTEZIONE, SICUREZZA, EMERGENZA

Un contributo alla governance dalle procedure di audit

Roberto Sammarchi - Elena Patassini

Parma & Sammarchi Studio Legale Associato

La società attuale tende a valutare come “rischi” quelli che in tempi passati erano visti e interpretati come semplici “pericoli”: ciò che un tempo era attribuito alla natura, al caso, all’opera della divinità o di forze comunque non controllabili è oggi considerato, per alcuni aspetti, la conseguenza di un comportamento umano in quanto tale “imputabile” a determinati soggetti. Nell’ambito della prevenzione delle calamità naturali ciò si traduce nel tentativo di attribuire le conseguenze di tali eventi al concorso dell’azione umana.

Si assiste così al passaggio dal pericolo al rischio, effetto di un approccio che, consentendo l’interpretazione di calamità naturali quali “conseguenze dell’attività umana, fonda e impone l’affermazione di responsabilità, rendendo possibile l’individuazione di uno o più colpevoli”¹.

In questo contesto si inserisce il reato omissivo, la cui condotta tipica consiste nel mancato adempimento dell’obbligo imposto da una norma giuridica.

L’omissione è un concetto normativo, ed è identificabile soltanto attraverso il riferimento a una norma giuridica, la quale prescrive il compimento di una azione considerata doverosa.

Il precetto è il comando di “fare qualcosa di determinato”, che incide sulla sfera della libertà del soggetto in maniera più rilevante di quanto non faccia il “divieto di tenere un determinato comportamento”.

L’omissione è disciplinata dalla norma incriminatrice - che prevede e punisce la violazione di un obbligo di “fare qualcosa” - e dalla previsione di cui all’art. 40 capoverso del codice penale, secondo cui “non impedire un evento, che si ha l’obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo”. Tale norma dà vita a fattispecie di reati nominati “omissivi impropri”.

L’ambito di applicazione dell’art. 40 c.p. riguarda coloro che, benché destinatari di un preciso obbligo giuridico di impedire un evento, agiscono violando lo stesso. Ciò costituisce il presupposto del nesso che lega l’ambito di applicazione della norma alla condotta omissiva contestata a un particolare soggetto.

Un determinato evento viene così ricondotto sotto il profilo causale a quei soggetti verso i quali la legge ha disposto l’obbligo di impedirlo, con la conseguenza di rendere imputabili i garanti per l’evento colposamente “non evitato” e per le sue conseguenze anche di natura patrimoniale (il reato obbliga al risarcimento del danno).

¹ PAOLO SAVONA, Dal pericolo al rischio: l’anticipazione dell’intervento pubblico, in Dir. Amm. 2010, pag. 356. Si veda inoltre GABRIELE CIVELLO, La “colpa eventuale” nella società del rischio, Torino: Giappichelli, 2013.

La ripartizione delle funzioni e l'individuazione dei soggetti competenti appaiono il risultato di valutazioni per loro natura non certe circa la prevedibilità dell'evento e le condotte doverose, con il rischio di decisioni divergenti se non addirittura del tutto contraddittorie.

Ciò rende tutt'altro che agevole il compito di individuare il soggetto al quale spettano eventuali obblighi giuridici di prevenzione dell'evento o di limitazione delle sue conseguenze. D'altro canto, "le sfere di attività sono sempre meno chiaramente separate e le interdipendenze e interrelazioni così complesse da imporre adattamenti reciproci e da costituire una rete intricata di funzioni e responsabilità"². In un sistema 'aperto' e non 'definito', caratterizzato da "competenze inestricabilmente connesse"³ sono le stesse sfere di responsabilità a risultare intrecciate e difficilmente scindibili l'una dall'altra.

L'esempio che conferma tale difficoltà è l'iter giurisprudenziale dei processi seguiti al terremoto dell'Aquila.

In data 6 aprile 2009, alle ore 3.32, un violento terremoto colpiva la città abruzzese, cagionando la morte ed il ferimento di numerose persone. Fin dall'anno precedente la città e le zone limitrofe erano state colpite da diversi lievi episodi sismici.

A seguito dell'evento, il Giudice dell'Udienza Preliminare presso il Tribunale dell'Aquila, su richiesta della locale Procura della Repubblica, disponeva il rinvio a giudizio dei componenti della Commissione Grandi Rischi e del vice capo della Protezione Civile, imputati dei delitti di omicidio colposo plurimo e lesioni colpose.

Per una più accurata analisi della materia oggetto di questo intervento appare opportuno ripercorrere gli aspetti essenziali delle contestazioni mosse agli imputati, e più precisamente:

- Aver violato gli obblighi gravanti sulla Commissione Grandi Rischi quale organo di Protezione Civile;
- aver effettuato una "valutazione dei rischi connessi" all'attività sismica approssimativa e non adeguatamente approfondita in relazione alle attività e ai doveri di "previsione e prevenzione";
- aver "divulgato informazioni incomplete, imprecise e contraddittorie sulla natura, sulle cause, sulla pericolosità e sui futuri sviluppi dell'attività sismica in esame, in tal modo vanificando le finalità di tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi che determinino situazioni di grave rischio";
- aver sostenuto che sui terremoti "non è possibile fare previsioni", "è estremamente difficile fare previsioni temporali sull'evoluzione dei fenomeni sismici", "la semplice osservazione di molti piccoli terremoti non costituisce fenomeno precursore" e al contempo "qualunque previsione non ha fondamento scientifico";
- aver ritenuto che "i forti terremoti in Abruzzo hanno periodi di ritorno molto lunghi. Improbabile il rischio a breve di una forte scossa come quella del 1703, pur se non si può escludere in maniera assoluta", e che "non c'è nessun motivo per cui si possa dire che una sequenza di scosse di bassa magnitudo possa essere considerata precursore di un forte evento";
- aver qualificato che "lo sciame sismico che interessa L'Aquila da circa tre mesi come un normale fenomeno geologico"; esso "si colloca diciamo in una fenomenologia senz'altro normale dal punto di vista dei fenomeni sismici che ci si aspetta in questo diciamo in questa tipologia di territori [...]";

² FABRIZIO GANDINI, *Profili costituzionali ed amministrativi, Riflessi penali*, Milano: Giuffrè, 2007, p. 77.

³ C. Cost. sent. 16.1.2003, n. 39, in www.giurcost.org

- aver affermato “che, allo stato attuale, non vi è pericolo, la situazione è favorevole perché c’è uno scarico di energia continuo”, “non c’è un pericolo, io l’ho detto al Sindaco di Sulmona, la comunità scientifica mi continua a confermare che anzi è una situazione favorevole perciò uno scarico di energia continuo, e quindi sostanzialmente ci sono anche degli eventi piuttosto intensi, non sono intensissimi, quindi in qualche modo abbiamo avuto abbiamo visto pochi danni”;

- esser venuti meno ai doveri di valutazione del rischio.

L’elenco appena riportato costituisce un utile esempio al fine di comprendere l’impianto logico delle possibili contestazioni penali in materia di eventi sismici.

Come ampiamente ripreso dalle cronache il Tribunale aquilano in data 22 ottobre 2012 condannava gli imputati alla pena di sei anni di reclusione, in relazione al decesso di ventinove persone offese dal reato e alle lesioni personali arrecate ad altre quattro persone (ex art. 589, ult. comma, c.p.); gli imputati venivano, invece, assolti per il decesso delle rimanenti otto vittime e le lesioni personali arrecate ad una rimanente persona offesa, in assenza di prova circa il nesso causale tra la condotta e l’evento.

A seguito di impugnazione, la Corte d’Appello dell’Aquila con sentenza del 10 novembre 2014 riformava ampiamente la pronuncia, assolvendo tutti gli imputati tranne uno, “perché il fatto non sussiste”.

Il vice capo settore operativo del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile veniva assolto “perché il fatto non sussiste” solo con riguardo ad alcuni reati, per insussistenza del nesso di causalità, confermando nel resto la sentenza di primo grado e rideterminando in due anni di reclusione la pena allo stesso inflitta.

Il quadro delle responsabilità così ricostruito trovava poi sostanziale conferma nella sentenza della Corte di Cassazione del 20 novembre 2015, le cui motivazioni sono state depositate in Cancelleria il 24 marzo 2016.

Sia pure con riguardo a un solo imputato e con ampia riduzione di pena, veniva così consacrato il principio secondo cui può sussistere un nesso di derivazione causale tra le informazioni, imprecise e contraddittorie, sulla pericolosità e sui futuri sviluppi dell’attività sismica fornite alla cittadinanza e la decisione di alcune delle vittime di rimanere in casa nonostante il protrarsi delle scosse sismiche.

Ripercorrendo in estrema brevità la complicata vicenda giudiziaria (la sola sentenza della Corte di Cassazione è composta di 169 pagine), Il Tribunale aveva fondato il proprio giudizio di colpevolezza degli imputati sulle “norme cautelari volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio (artt. 2 e 3 legge n. 225 del 1992)”.

L’art. 2 della norma citata definisce la “tipologia degli eventi ed ambiti di competenze” della protezione civile, l’art. 3, legge n. 225 del 1992, invece, menziona la “previsione” e la “prevenzione”.

La prima “consiste nelle attività, svolte anche con il concorso di soggetti scientifici e tecnici competenti in materia, dirette all’identificazione degli scenari di rischio probabili e, ove possibile, al preannuncio, al monitoraggio, alla sorveglianza e alla vigilanza in tempo reale degli eventi e dei conseguenti livelli di rischio attesi”; la seconda “consiste nelle attività volte a evitare o a ridurre al minimo la possibilità che si verificano danni conseguenti agli eventi di cui all’art. 2, anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione”.

Regole di questo tenore sembrano in realtà prive di contenuto prescrittivo sufficientemente determinato e pertanto non idonee a delineare precise responsabilità di rilevanza penale.

Nel giudizio di appello viene riconosciuto, infatti, l'errore nel giudizio di primo grado, consistente nel fatto che il Tribunale avrebbe assunto un parametro troppo generico per valutare la condotta degli imputati.

Il giudice era pertanto incorso in una errata interpretazione del delitto colposo, sostituendo al concetto legale di "prevedibilità dell'evento" quello extra ordinem di "prevedibilità del rischio di evento quale giudizio di valore"⁴.

Nel secondo grado di giudizio si è quindi contestato l'approccio assunto dal giudice di primo grado, che non ha valutato se gli imputati avessero o meno violato precise norme giuridiche dirette alla prevenzione.

La Corte d'Appello ha poi effettuato un passo ulteriore escludendo la sussistenza di una posizione di garanzia in capo agli imputati assolti e la sussistenza del nesso di causalità tra la condotta e l'evento.

In base a tale nuova valutazione non esisterebbe una posizione di garanzia, con conseguente obbligo giuridico di impedire l'evento, in capo a un determinato organo pubblico collegiale, laddove esso non si costituisca e riunisca regolarmente. E ancora si è escluso che possa esistere un nesso di causalità tra le valutazioni scientifiche effettuate nel corso della riunione della "Commissione" (non erronee) e il comportamento delle vittime. La Corte d'Appello ha pertanto deciso le assoluzioni operando una vera e propria esclusione dalla radice, tanto in merito alla posizione di garanzia quanto al nesso di causalità tra azione ed evento.

Con riguardo all'unico imputato di cui è stata confermata la condanna la Corte d'Appello, in materia di prevedibilità dell'evento finale (terremoto-morte), ha affermato che l'imputato avrebbe potuto "rappresentarsi la possibilità che si sarebbe verificato un forte terremoto a L'Aquila o, comunque, avrebbe dovuto ipotizzarlo, usando la diligenza cui era tenuto" e così afferma: "se non era possibile, al momento del rilascio delle dichiarazioni, prevedere con certezza se e quando si sarebbe verificato un terremoto, non era parimenti possibile escludere, da parte del responsabile in loco della Protezione Civile, che ciò potesse accadere, anche con magnitudo significative".

In sostanza si afferma il principio secondo cui non potere prevedere un evento non vuol dire affatto poterlo escludere. Se un evento non può essere né previsto né escluso finisce in sostanza per coincidere con il caso fortuito, che in quanto tale non può mai essere escluso, con attribuzione di responsabilità al soggetto che in tali circostanze abbia invece reso dichiarazioni ritenute idonee a far ritenere che l'evento (il terremoto) non si sarebbe verificato.

La conseguente responsabilità deriva quindi non già dal non avere impedito le conseguenze dell'evento, ma – in sostanza – dall'averle aggravate concorrendo (in sostanza senza motivo scientificamente fondato) a indurre persone poi rimaste vittime del sisma a permanere presso le proprie abitazioni.

Il problema teorico e interpretativo sul piano penale che ne deriva è che per affermare la prevedibilità, ai fini del giudizio di colpa, è necessario fare slittare l'oggetto dell'accertamento dalla prevedibilità dall'evento al "rischio di evento".

Per quanto concerne la evitabilità, è di rilievo il percorso logico adottato dal Tribunale che in primo grado aveva escluso il nesso di causalità (e, dunque, anche la evitabilità) in relazione alle vittime che, la notte del terremoto, erano rimaste a casa ritenendo ad esempio la propria abitazione solida e stabile. La evitabilità era così ancorata al carattere personale delle motivazioni che avrebbero spinto i soggetti a effettuare una scelta a discapito di un'altra.

⁴ ADELMO MANNA, Prevedibilità-evitabilità dell'evento o prevedibilità-evitabilità del rischio nei delitti colposi di danno?, in Archivio Penale, 2013.

Il criterio adottato appariva in realtà evanescente, entrando addirittura nel merito di presunte motivazioni soggettive che avrebbero contribuito alla determinazione dell'entità del rischio da parte dei soggetti in posizione di garanzia; da rilevare poi l'ulteriore ridimensionamento nella pronuncia della Corte d'Appello che al riguardo addirittura non ha riconosciuto sussistere alcuna posizione di garanzia nei soggetti coinvolti.

La vicenda giudiziaria ha destato inevitabilmente profonde perplessità, soprattutto per il carattere indefinito sia del contenuto delle posizioni di garanzia contestate in primo grado in materia di eventi sismici, sia dell'effettivo dovere di impedimento con riguardo ai rischi riferibili a tali circostanze.

Il percorso richiamato consente di trarre la sintesi che - ai fini dell'accertamento delle eventuali responsabilità in caso di eventi sismici - deve sempre essere valutata in concreto la funzione e la posizione rivestita da una determinata autorità o comunque dai soggetti che possono inserirsi nella sequenza causale del reato con riguardo ad eventi sismici e più in generale a calamità naturali.

Tale percorso è necessario al fine di determinare i rispettivi obblighi di legge e la possibile rilevanza penale delle condotte. L'alternativa è basare l'accertamento delle responsabilità penali su criteri soggettivi e di fatto estranei ai principi di riserva di legge e di tassatività che restano le principali garanzie a fondamento dell'intero sistema penale.

A parte l'ovvia considerazione che dopo questa vicenda in Italia non si troveranno agevolmente persone disposte a esprimere opinioni sulla imminenza di un terremoto, resta il problema di determinare quali condotte siano più adeguate alla corretta gestione del rischio.

I possibili percorsi di soluzione non giungono – nel quadro attuale – anzitutto da norme giuridiche ma piuttosto da iniziative su base volontaria tendenti alla applicazione delle norme secondo il metodo che la prassi internazionale indica con l'espressione LGRC – Legal Governance, Risk Management & Compliance. Tale approccio identifica e valuta le funzioni organizzative e i poteri, descrivendone l'impatto sui processi decisionali. Analizza, descrive e tende a correggere lo scostamento fra la dimensione "formale" e quella "reale" dei diversi soggetti preposti alla gestione dei rischi.

Il motore dell'approccio LGRC è costituito da idonee ed efficaci procedure di audit, che trovano particolare conforto nella definizione elaborata da IIA – Institute of Internal Auditors: *"Attività indipendente e obiettiva di assurance e consulenza, finalizzata al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza di una organizzazione. Assiste l'organizzazione nel perseguimento dei propri obiettivi tramite un approccio professionale sistematico, che genera valore aggiunto in quanto finalizzato a valutare e migliorare i processi di controllo, di gestione dei rischi e di governance"*.

In materia di rischi connessi ai grandi eventi sismici il tema da affrontare è un serio ed efficace audit dei territori, sulla linea dei processi di gestione che il Consiglio D'Europa auspica fin dal lontano 1999 nell'ambito delle proprie iniziative dedicate al controllo e all'audit delle collettività locali⁵.

⁵ Communes et régions d'Europe, n° 66. Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales. Editions du Conseil de l'Europe, 1999.