

## RESPONSABILITÀ CONGIUNTE DI SINDACO (PROTEZIONE CIVILE) E PREFETTO: PROFILI INERENTI A COLPA E POSIZIONE DI GARANZIA

### 1) Nota a:

Cassazione penale , 08 ottobre 2013, n.26482, sez. IV

#### Titolo:

**Se il Sindaco e il Prefetto si palleggiano le responsabilità...**

#### Fonte:

Diritto & Giustizia, fasc.1, 2014, pag. 102

#### Autori:

**Alessandro Ferretti** - Professore di Diritto dei Beni Culturali

#### Classificazione:

- [CONCORSO DI PERSONE NEL REATO - Cooperazione nei delitti colposi](#)

- **Sommario**

- La cooperazione nel delitto colposo si distingue dal concorso di cause colpose indipendenti per la necessaria reciproca consapevolezza del carattere colposo dell'altrui condotta in tutti quei casi in cui il coinvolgimento integrato di più soggetti sia imposto dalla legge ovvero da esigenze organizzative connesse alla gestione del rischio o, quantomeno, sia contingenza oggettivamente definita della quale gli stessi soggetti siano pienamente consapevoli. Da qui il rigetto del ricorso e la conferma delle statuizioni civili.

*Quotidiano del 20 giugno 2014*

Omissioni gravi e consapevoli. Una vicenda che riveste i caratteri dell'incredibile è oggetto della valutazione della quarta sezione penale della Corte di Cassazione che, con sentenza n. 26482 depositata il 19 giugno 2014, chiarisce **le responsabilità in capo a sindaco e prefetto in merito all'esplosione di un ordigno bellico.**

Nel caso di specie il Tribunale territoriale aveva condannato alle pene di giustizia, oltre al risarcimento dei danni e al pagamento di una provvisionale immediatamente esecutiva in favore delle parti civili, il sindaco e il **prefetto**, dichiarandoli responsabili del reato di cui agli artt. 113, 434 e 449 c.p., perché in concorso tra di loro ed unitamente ad altri coimputati, pur essendo stati investiti di specifiche attribuzioni, omettevano di intervenire e di adoperarsi per ottenere l'emanazione di apposita ordinanza atta a rimuovere un ordigno bellico posto sotto una strada privata ad uso pubblico. Tale omissione aveva impedito di prevenire l'esplosione del medesimo ordigno che avveniva nei giorni in cui nella zona erano in atto lavori di scavo per la costruzione di un condominio a più piani autorizzati dallo stesso sindaco, cagionando il crollo dello stesso nonché danni gravi e lesioni alle strutture portanti degli edifici e la formazione di un cratere.

Le Autorità sapevano. Il dato sconcertante che emerge dallo svolgimento del processo di merito è che ben otto anni prima dello scoppio dell'ordigno vi era stata una denuncia di un privato diretta al sindaco in cui si dava notizia che nella sua proprietà era interrata, al confine con terreno di altra proprietà, ad una profondità non conosciuta, una bomba da aeroplano inesplosa, lanciata nel periodo della guerra, chiedendo al sindaco stesso di prendere i necessari provvedimenti. Da questa data inizia 'un balletto' tra sindaco e **prefetto** che impedisce di fatto il sopralluogo da parte del Genio militare locale fino alla data dell'evento. A seguito della sentenza della Corte di appello che dichiarava non doversi procedere nei confronti degli imputati per estinzione del reato loro ascritto per intervenuta prescrizione, confermando le statuizioni civili, sia il sindaco che il **prefetto** propongono ricorso per cassazione contestando le conclusioni della sentenza in ordine alle affermate responsabilità degli stessi in relazione a comportamenti omissivi degli stessi.

La responsabilità del Sindaco e del **Prefetto**. Gli Ermellini, senza alcun dubbio, dichiarano i ricorsi infondati respingendoli ed evidenziandone il limite dell'inammissibilità.

A fronte di una minuziosa ricostruzione del ruolo istituzionale del sindaco e del **prefetto** in ordine ai compiti di protezione della popolazione in caso di situazioni di emergenza, la Corte di Cassazione precisa che, in tema di **obblighi incombenti su queste figure istituzionali, al sindaco, quale autorità locale di protezione civile e nell'ambito territoriale del comune, compete la gestione dell'emergenza provocata da eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo, di calamità naturali o catastrofi. Nel caso in cui tali eventi non possano essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune - ribadiscono i giudici della Corte di Cassazione - il sindaco è tenuto a chiedere l'intervento di altri mezzi e strutture al **prefetto**, che adotta i provvedimenti di competenza coordinandoli con quelli del sindaco le cui attribuzioni hanno natura concorrente con quelle del **prefetto** che ne ha la direzione.**

Secondo quanto affermato da Piazza Cavour, ciò ha rilievo per il caso di specie in quanto **fino al momento in cui il **prefetto** non abbia concretamente e di fatto assunto la direzione dei servizi di emergenza, il sindaco mantiene integri i suoi poteri e gli obblighi di gestione dell'emergenza ed in particolare quelli di allertamento ed evacuazione delle popolazioni che si trovino nelle zone a rischio, indipendentemente dall'esistenza di una situazione di urgenza.** Rilevano i giudici del Palazzaccio che se il sindaco è stato pur gravemente inadempiente da questo punto di vista, del pari il **prefetto** non è stato da meno in quanto aveva bloccato l'iter avviato dal Genio militare locale, non avendo permesso per negligenza il sopralluogo necessario per intervenire sull'ordigno. Sul punto - chiosano i giudici della Cassazione - il 'palleggiamento' delle responsabilità tra sindaco e **prefetto** non può avere buona sorte in quanto la cooperazione nel delitto colposo si distingue dal concorso di cause colpose indipendenti per la necessaria reciproca consapevolezza del carattere colposo dell'altrui condotta in tutti quei casi in cui il coinvolgimento integrato di più soggetti sia imposto dalla legge ovvero da esigenze organizzative connesse alla gestione del rischio o, quantomeno, sia contingenza oggettivamente definita della quale gli stessi soggetti siano pienamente consapevoli. Da qui il rigetto del ricorso e la conferma delle statuizioni civili.

2)

Sez. 4, **Sentenza n. 16761 del 11/03/2010** Ud. (dep. 03/05/2010) Rv. 247015 - 01  
**Presidente: Mocali P. Estensore: Brusco CG. Relatore: Brusco CG. Imputato: P.G. in proc. Catalano e altri. P.M. Iacoviello FM. (Conf.)**  
(Annulla con rinvio, App. Salerno, 06 Ottobre 2008)

609 REATO - 005 OBBLIGO GIURIDICO DI IMPEDIRE L'EVENTO

REATO - CAUSALITÀ (RAPPORTO DI) - OBBLIGO GIURIDICO DI IMPEDIRE L'EVENTO  
- Gestione dell'emergenza provocata da eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo -  
Protezione civile - Titolarità della posizione di garanzia verso la collettività - Sindaco -  
Condizioni.

In tema di omicidio colposo plurimo, nel sistema delineato dalla l. 24 febbraio 1992 n. 225 (istituzione del servizio nazionale della protezione civile) al Sindaco, quale autorità locale di protezione civile e nell'ambito del territorio comunale, compete la gestione dell'emergenza provocata da eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo, di calamità naturali o catastrofi; se questi eventi non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune, questi è tenuto a chiedere l'intervento di altri mezzi e strutture al **prefetto**, che adotta i provvedimenti di competenza coordinandoli con quelli del sindaco le cui attribuzioni hanno natura concorrente (e non residuale) con quelle del **prefetto** che ne ha la direzione. Ne consegue che in tale ultima evenienza, fino a quando il **prefetto** non abbia concretamente e di fatto assunto la direzione dei servizi di emergenza, il sindaco mantiene integri i suoi poteri e gli obblighi di gestione dell'emergenza ed in particolare quelli di allertamento ed evacuazione delle popolazioni che si trovino nelle zone a rischio, indipendentemente dall'esistenza di una situazione di urgenza. (Fattispecie in cui imponenti colate di fango, ad opera di intensissime precipitazioni di pioggia, provocarono nel maggio 1998, 137 morti nella popolazione del comune di Sarno, investita dal disastro naturale).

## **PARTI RILEVANTI MOTIVAZIONE IN FATTO E IN DIRITTO**

### **PARTE 1^: I FATTI E LE SENTENZE DI MERITO.**

Sezione prima: **i fatti oggetto del presente giudizio. L'esercizio dell'azione penale.**

1. Gli eventi del (OMISSIS). Il (OMISSIS) da una montagna denominata (OMISSIS), sita al confine tra le province di (OMISSIS), scendevano numerose colate rapide di fango che investivano gli abitati di (OMISSIS). L'abitato maggiormente colpito da questo evento era il comune di (OMISSIS) dove si verificavano 137 morti di persone che si trovavano nella località indicata.

Le colate erano state provocate dallo scioglimento, ad opera di precipitazioni di pioggia intensissime e durate diversi giorni, dei sedimenti di origine vulcanica formatisi sulla montagna e poggiati su un substrato solido di roccia calcarea. I sedimenti imbevuti di acqua avevano cominciato a sciogliersi e a scivolare verso valle acquistando sempre maggiore velocità a causa della ripidità dei pendii.

Si tratta di un fenomeno ricorrente per gli abitati siti alle pendici della montagna; in particolare nel comune di (OMISSIS) ne erano conosciuti almeno quattro verificatisi nel corso del ventesimo secolo sia pure con caratteristiche di minor gravità e intensità.

La sentenza precisa poi che la fase di soccorso vera e propria iniziò concretamente dopo la mezzanotte quando giunsero a (OMISSIS) due elicotteri uno dei quali non era però abilitato al volo notturno mentre il pilota del secondo velivolo non conosceva i luoghi per cui iniziò la sua opera solo quando un carabiniere si rese disponibile ad accompagnarlo.

I giudici di merito (in particolare la sentenza di primo grado) hanno accertato che alcune frazioni del comune di (OMISSIS) (OMISSIS)) tra le ore 16,15 e le ore 23,50 del (OMISSIS) erano state investite da quattordici colate di fango scese dalla montagna indicata. Queste colate provocavano varie tipologie di danni alle costruzioni (crollo totale di immobili, crollo parziale di altri, danni localizzati in alcune parti di altri immobili, danni lievi di parti non strutturali) ma, soprattutto, numerosissime morti di abitanti - il primo dei quali alle 18,10 e gli altri nelle ore successive - provocate in particolare dal crollo di edifici tra cui un padiglione di un ospedale denominato "(OMISSIS)".

Nella sentenza di primo grado vengono descritti analiticamente gli eventi nella loro successione temporale evidenziando i danni provocati dalle prime colate verificatesi dopo le ore 16, gli sgomberi di zone a rischio spontaneamente effettuati da parte di appartenenti all'arma dei Carabinieri e alla polizia di Stato. Vengono poi descritti gli eventi verificatisi dalle ore 18,30 alle ore 20,50 dandosi atto che alle ore 18,30 era stato convocato presso la prefettura di Salerno il centro coordinamento soccorsi formalmente insediato alle ore 18,55. 2. L'esercizio dell'azione penale.

In esito alle indagini preliminari svolte dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Nocera Inferiore veniva disposto il rinvio a giudizio, davanti al Tribunale della medesima Città, di B.G. - all'epoca sindaco del Comune di (OMISSIS) - e di CR.FE. all'epoca assessore del medesimo Comune che aveva collaborato con il sindaco nella gestione dell'emergenza provocata dal disastro naturale verificatosi.

Ad entrambi veniva contestato il delitto "di cui agli artt. 113 e 40 c.p. e art. 589 c.p., commi 1 e 3" per aver cagionato la morte di 137 persone per colpa generica e per la violazione del piano di protezione civile del comune di (OMISSIS), approvato il 12 luglio 1995, della L. 22 febbraio 1992, n. 225, art. 15, commi 3 e 4 nonché della relativa direttiva applicativa del Presidente del consiglio dei ministri, dipartimento della protezione civile, del dicembre 1996.

La contestazione ai due imputati veniva letteralmente così formulata: "in particolare il B. omise di dare tempestivamente il segnale di allarme alla popolazione, di disporre l'evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio, di convocare ed insediare tempestivamente il comitato locale per la protezione civile, di dare tempestivo e congruo allarme alla Prefettura di Salerno alla quale, anzi, fino alle ore 20,47, forniva notizie imprudentemente rassicuranti sull'emergenza in corso suscettibili di non provocare l'adeguato allertamento degli organi competenti.

Entrambi, poi, fornivano alla popolazione in pericolo notizie imprudentemente rassicuranti sulla emergenza in atto diffondendo il B. due appelli televisivi ed il Cr. un appello televisivo, tutti trasmessi dall'emittente "(OMISSIS)", con i quali invitavano i cittadini a restare nelle proprie abitazioni facendo così ritenere che la situazione fosse sotto controllo ed inesistente il pericolo; ambedue, inoltre, a fronte di una precisa richiesta di evacuazione dei plessi ospedalieri di (OMISSIS), in pericolo, avanzata dall'Autorità sanitaria competente, rifiutavano tale evacuazione assumendo la insussistenza di pericolo per la vita dei pazienti".

## **Sezione seconda: il quadro normativo sulle posizioni di garanzia nella protezione civile. In particolare sindaco e prefetto.**

**1. Le posizioni di garanzia nella protezione civile. In generale.** Poste le premesse che precedono occorre fare alcune considerazioni di carattere generale che riguardano l'individuazione delle posizioni di garanzia nella protezione civile. Come si vedrà più ampiamente in seguito - quando si esaminerà il tema della ripartizione delle competenze tra i vari organi ai quali sono attribuiti poteri ed obblighi di intervento nel caso di eventi calamitosi (in particolare prefetto e sindaco) - va fin da ora rilevato che, nella materia della protezione civile, esiste un ostacolo in più, rispetto ad altri settori della responsabilità, nell'individuazione del garante perchè questa individuazione dipende frequentemente dalla natura dell'evento e l'evento non sempre, almeno nella fase iniziale, è chiaramente definibile ed è soggetto ad evoluzioni rilevanti. Gli esempi di questa non chiara definibilità sono sotto gli occhi di tutti: se si verifica un'alluvione in un tratto del percorso di un fiume fino a quando lo straripamento delle acque si limita al territorio comunale l'unico garante è il sindaco; se lo straripamento inizia ad interessare anche altri comuni o altre province si allarga la sfera dei garanti. La stessa evoluzione può verificarsi nel caso di terremoti, eruzioni vulcaniche, frane di versanti montuosi ecc.. Non solo: anche se l'evento ha estensione tale da non travalicare l'ambito del territorio comunale ( L. n. 225 del 1992, art. 15, comma 4) può avvenire che non possa essere fronteggiato con i mezzi a disposizione del comune e quindi deve essere chiesto l'intervento di altre forze e strutture al prefetto che diviene dunque anch'egli garante per lo specifico evento disastroso verificatosi. Della natura complessa ed elastica di questo sistema va dunque tenuto conto nella ricostruzione delle posizioni di garanzia rilevanti ai fini che interessano.

**2. Il quadro normativo sulla protezione civile.** La L. n. 996 del 1970 e il regolamento di esecuzione del 1981. La prima disciplina organica dei temi riguardanti la protezione civile è stata introdotta dalla L. 8 dicembre 1970, n. 996 ("Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile") che ha fornito (art. 1) una definizione di calamità naturale o catastrofe intesa 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". In base alle disposizioni contenute in questa legge viene individuato nel ministro dell'interno l'organo cui è demandata l'intera organizzazione della protezione civile sia per quanto riguarda il potere di emettere le direttive generali sia per quanto attiene alla direzione e al

coordinamento di tutte le attività da svolgere. Per lo svolgimento dei compiti in tema di protezione civile il ministro dell'interno si avvale del comitato interministeriale della protezione civile (art. 3).

Nello svolgimento di queste attività sono coinvolte anche le amministrazioni degli enti pubblici territoriali (art. 2, comma 2). Nel caso di "evento non particolarmente grave" provvedono "gli organi locali elettivi e gli organi ordinari di protezione civile" (art. 5, comma 1). Al di fuori di questa ipotesi il presidente del consiglio dei ministri nomina un commissario che assume la direzione dei servizi di soccorso e il coordinamento dei servizi avvalendosi "della collaborazione degli organi regionali e degli enti locali interessati" (art. 5, comma 4).

Come è agevole verificare la costruzione del sistema di protezione civile prevista dalla legge in esame è fortemente accentrata in capo al ministro dell'interno e la partecipazione degli enti locali e degli organi dell'amministrazione statale decentrata non è espressamente disciplinata quanto alle attribuzione dei singoli organi ed enti.

L'art. 21 della medesima legge prevedeva che entro un anno dall'entrata in vigore fossero emanati regolamenti per la sua esecuzione. Il regolamento di esecuzione è stato emanato oltre dieci anni dopo con l'approvazione del D.P.R. 6 febbraio 1981, n. 66 il cui art. 14 ha individuato nel prefetto l'"organo ordinario di protezione civile" e gli ha attribuito i compiti analiticamente elencati in questa norma ed in particolare quello (n. 2) di dirigere "nell'ambito della provincia, i servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite" e di coordinare "le attività svolte da tutte le amministrazioni pubbliche, dagli enti e dai privati".

L'art. 16 del regolamento ha invece individuato nel sindaco, quale ufficiale del Governo, l'"organo locale di protezione civile" e ha previsto (comma 2) che "il sindaco provvede, con tutti i mezzi a disposizione, agli interventi immediati, dandone subito notizia al prefetto". Di particolare rilievo è l'art. 36 del regolamento, in tema di avvertimenti alla popolazione, che prevede che "allorchè occorra informare le popolazioni di situazioni di pericolo o comunque connesse con esigenze di protezione civile, vi provvede il prefetto, che si avvale dei mezzi tecnici da individuarsi nei piani provinciali di protezione civile, e, in caso di urgenza, il sindaco". 3. La L. 24 febbraio 1992, n. 225 ("Istituzione del servizio nazionale della protezione civile").

E' con l'entrata in vigore di questa legge che il tema della protezione civile - oltre ad essere espressamente estesa anche agli eventi connessi con l'attività dell'uomo non previsti dalla legge del 1970 (anche se da ritenersi implicitamente ricompresi) - inizia ad essere regolato da una disciplina organica anche per quanto riguarda la tipologia degli eventi presi in considerazione, i compiti della protezione civile e la ripartizione delle competenze che era sostanzialmente estranea alla precedente disciplina.

Proprio in tema di ripartizione delle competenze inizia a delinearsi un processo (che la normativa degli anni successivi accentuerà) che fa venir meno il "modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico" (così Corte cost., 28 marzo 2006 n. 129 che richiama analoghi concetti espressi nel precedente della medesima Corte 30 ottobre 2003 n. 327).

E' inoltre da rilevare che con la L. del 1992 inizia a delinearsi un concetto più ampio di protezione civile che ricomprende anche le attività di previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio; la

previsione e la prevenzione erano temi sostanzialmente estranei alla l. n. 996 del 1970 anche se iniziavano a trovare una limitata disciplina nel regolamento del 1981 (il cui art. 1 finalmente precisa che la protezione civile concerne anche "la prevenzione degli eventi calamitosi mediante l'individuazione e lo studio delle loro cause").

Con l'entrata in vigore della L. del 1992, la protezione civile inizia a configurarsi come organizzazione autonoma con organi propri. Con questa legge viene istituito il Servizio nazionale della protezione civile (art. 1) e vengono distinte tre tipologie di eventi (art. 2, lett. a, b e c) - che saranno più avanti esaminate in dettaglio - e che, in via di prima sintesi, si riferiscono, quanto agli eventi di cui all'art. 2, lett. a), a quelli che, se limitati all'ambito comunale e fronteggiabili con i mezzi a disposizione del comune, non richiedono l'intervento di altri organi. Per gli eventi di cui alle lett. b) e c) previsti dall'art. 2 v'è invece, come si vedrà, una sovrapposizione di attribuzioni e compiti tra prefetto e sindaco.

L'art. 14 della legge - che disciplina le attribuzioni del prefetto - prevede infatti, tra l'altro (comma 2, lett. b), che al verificarsi di uno di questi eventi il prefetto "assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati" e (lett. c) "adotta tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi".

L'art. 15 disciplina (oltre alle competenze del comune) le attribuzioni del sindaco al quale attribuisce la qualità di "autorità comunale di protezione civile" che, al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, "assume la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al prefetto e al Presidente della Giunta regionale." (comma 3).

L'art. 15, al comma 4 prevede poi che "quando la calamità naturale o l'evento non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune, il sindaco chiede l'intervento di altre forze e strutture al prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli dell'autorità comunale di protezione civile". E' da rilevare che l'art. 21 della legge prevede l'abrogazione di "tutte le norme non compatibili con le disposizioni della presente legge" e quindi lascia aperto il problema della sopravvivenza di alcune disposizioni della L. n. 996 del 1970 e, soprattutto, di quelle del regolamento del 1981 non essendo stato emanato alcun regolamento di esecuzione della L. n. 225 del 1992 (che peraltro neppure prevede - salvo quello previsto dall'art. 20 che riguarda la disciplina delle ispezioni - l'emanazione di regolamenti di esecuzione).

E' dunque da ritenere che, all'epoca dell'evento di cui ci stiamo occupando, fossero ancora in vigore i già ricordati artt. 14 e 16 del regolamento del 1981 sulle attribuzioni di sindaco e prefetto posto che tale (sintetica) disciplina non contrasta con le più analitiche norme della L. n. 225 del 1992. 4. I provvedimenti normativi successivi.

E' da rilevare che il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (che, essendo stato pubblicato sulla gazzetta ufficiale il 21 aprile 1998, è entrato in vigore il 6 maggio 1998, cioè il giorno successivo a quello in cui si è verificato l'evento calamitoso in esame), emanato in base alla delega contenuta nella L. 15 marzo 1997, n. 59, ha disciplinato anche il trasferimento delle funzioni in tema di protezione civile che sono state in gran parte attribuite alle regioni e agli enti locali.

L'art. 107 descrive le funzioni mantenute allo Stato mentre l'art. 108 descrive quelle attribuite a regioni,

province e comuni. La lett. a) descrive le competenze delle regioni, la lett. b) quelle delle province e la lett. c) indica le funzioni conferite ai comuni - peraltro in gran parte già attribuite al sindaco in base alla normativa ricordata - ma con un significativo ampliamento delle funzioni riguardanti la previsione e la prevenzione. Successivamente agli eventi ricordati è entrata in vigore altra legge (3 agosto 1999, n. 265) il cui art. 12 ha trasferito al sindaco le competenze del prefetto "in materia di informazione della popolazione su situazioni di pericolo per calamità naturali" previste dall'art. 36 in precedenza riportato.

E' solo da rilevare (questo problema non riguarda peraltro i fatti oggetto del presente processo) che dopo le innovazioni ricordate, si è creata una situazione di incertezza per quanto riguarda la competenza del prefetto in ordine agli eventi cd. intermedi (quelli previsti dalla L. n. 225 del 1992, art. 2, lett. b)). 5. La cd. direttiva Barberi.

Si tratta di un atto amministrativo emesso nel dicembre 1996 (nell'atto non viene indicato il giorno dell'emissione) che risulta provenire dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dipartimento della protezione civile, ed è firmato dal prof. b.f., all'epoca sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile. L'oggetto dell'atto viene indicato come "direttiva per l'attività preparatoria e le procedure d'intervento in caso di emergenza per protezione civile".

L'efficacia normativa della direttiva verrà esaminata più avanti. Per il momento è sufficiente accennare che la direttiva parrebbe emessa in base al disposto della L. 24 febbraio 1992, n. 225, art. 4, comma 1 che attribuisce al dipartimento della protezione civile il compito di predisporre "i programmi nazionali di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio, i programmi nazionali di soccorso ed i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza". E' peraltro da rilevare che l'art. 4 indicato, al comma 2, prevede che questi programmi siano adottati con decreto del presidente del consiglio dei ministri, previa deliberazione del consiglio dei ministri, ma dal testo dell'atto non risulta che, nel caso di specie, questa procedura sia stata seguita per cui si deve ritenere corretta la tesi dei giudici di merito che hanno affermato che l'atto non potesse derogare alle norme contenute nella normativa primaria anche se, al di fuori di questa ipotesi, non può essere disconosciuta la sua efficacia cogente di atto amministrativo di carattere generale. La direttiva contiene, nella prima parte, un'articolata descrizione dei compiti del sindaco che viene qualificato come "l'autorità responsabile, in emergenza, della gestione dei soccorsi sul territorio di propria giurisdizione, in raccordo col Prefetto, e pertanto ha il diritto/dovere di coordinare l'impiego di tutte le forze intervenute". Fatta questa premessa il documento prosegue con l'indicazione: - delle attività preparatorie (informazione ai cittadini sulle aree a rischio e sui provvedimenti ed i comportamenti da adottare in caso di emergenza; costituzione di una struttura di protezione civile; individuazione delle aree per esigenze di protezione civile e punti strategici per afflusso e deflusso di persone ed evacuazione; organizzazione di sistema di comando e controllo quale sala operativa ecc; individuazione dei provvedimenti fondamentali da attivare in caso di emergenza; aggiornamento piano di protezione civile; periodiche esercitazioni); - delle attività di emergenza (collegamento con la prefettura; attivazione della sala operativa del comune; attivazione della struttura comunale di protezione civile e richiesta al prefetto dell'intervento delle forze dell'ordine e dei vigili del fuoco; sistematica rilevazione della situazione; dislocazione del personale dipendente dal comune e dei volontari); - delle attività per il superamento dell'emergenza (accertamento dei danni e loro comunicazione al prefetto o alla regione per l'istruttoria ai fini della richiesta dello stato di calamità). La direttiva prosegue poi con la descrizione dei compiti del prefetto

che "ha il compito della redazione dei piani d'emergenza relativi a tutto il territorio della provincia ed è responsabile dell'attuazione dei conseguenti interventi". Anche per il prefetto vengono indicate: - le attività preparatorie (richiesta agli organi competenti degli scenari di pericolosità; favorire e coordinare le attività di protezione civile; diramare ai comuni lo scenario dei rischi; censire le aree idonee per le esigenze di protezione civile; censire le strutture di protezione civili esistenti nel territorio; organizzare un sistema di comando e controllo per il coordinamento dei soccorsi; organizzazione del volontariato; esercitazioni); - le attività in emergenza (avvertire la sala operativa del ministero dell'interno; attivare il centro coordinamento soccorsi; attivare vigili del fuoco, forze dell'ordine, volontari, radioamatori; richiedere la dichiarazione dello stato di emergenza;

disporre la costituzione di centri operativi misti presso i comuni interessati; richiedere la consulenza degli esperti; delimitare l'area interessata dall'emergenza; attivare la sala stampa); - le attività per il superamento dell'emergenza (accertamento dei danni). Sezione terza: ripartizione delle competenze tra prefetto e sindaco nella gestione dell'emergenza.

**1. Premessa. La ripartizione delle competenze tra prefetto e sindaco costituisce lo snodo essenziale del tema proposto con i vari ricorsi e dalla cui soluzione dipende la verifica della loro fondatezza.**

Prima ancora di esaminare se le condotte del sindaco siano state caratterizzate dalla violazione di regole cautelari - e se queste violazioni abbiano contribuito a cagionare gli eventi (in particolare le morti di 137 persone dal momento che in questo processo è stato contestato esclusivamente l'omicidio colposo plurimo) - **è necessario esaminare se sia corretta la ricostruzione che i giudici di merito hanno fornito della ripartizione delle competenze in materia di protezione civile.**

**Solo successivamente sarà possibile valutare la correttezza e la logicità della motivazione della sentenza impugnata in merito alla risposta fornita al quesito se il sindaco abbia adempiuto agli obblighi su di lui incombenti e se gli interventi disposti siano stati conformi alle regole cautelari applicabili all'evento disastroso verificatosi il 5 maggio 1998.**

Ai fini della ricostruzione del quadro normativo è però necessario precisare preliminarmente che la L. n. 225 del 1992, art. 2, proprio ai fini di predeterminare le competenze, prevede, come si è già accennato in precedenza, una triplice tipologia di eventi ai fini della protezione civile: a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. E' stato affermato - a conferma della già segnalata difficoltà aggiuntiva che si presenta nell'individuazione delle posizioni di garanzia in questa materia - che il sistema di ripartizione delle competenze è un sistema "a geometria variabile" e che, in questo sistema, "la catena di comando e controllo che dovrà assumere la gestione dell'emergenza sarà determinabile solo una volta compiuta la qualificazione dell'evento che si è manifestato o che si sta per manifestare". 2. Le attribuzioni del prefetto. In base alla L. n. 225 del 1992, art. 14 il prefetto è l'organo che, nel caso delle emergenze previste dall'art. 2, lett. b) e c), assume la direzione e il coordinamento delle operazioni e "predispone il piano per fronteggiare l'emergenza su

tutto il territorio della provincia e ne cura l'attuazione". E' stato osservato che il prefetto in questa materia agisce sotto diverse vesti: quale organo decentrato del ministero dell'interno; quale componente della protezione civile; quale delegato della presidenza del consiglio dei ministri; quale organo decentrato che assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza a livello provinciale. Si rinvencono dunque nelle competenze del prefetto due aspetti: quello di organo periferico dell'amministrazione dello Stato e quello di organo titolare di poteri propri di intervento al verificarsi dell'emergenza. Si aggiunga - a conferma dei poteri amplissimi di cui dispone il prefetto nell'ambito della provincia al verificarsi degli eventi calamitosi che rientrano nella sua competenza - che al prefetto è attribuito (art. 14, comma 3 in riferimento all'art. 5 comma 2), quale delegato del presidente del consiglio dei ministri, il potere di ordinanza "in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico". Al verificarsi di uno degli eventi calamitosi indicati il prefetto informa il dipartimento della protezione civile e gli altri organi previsti (art. 14 comma 2 lett. a); "assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati" (lett. b); "adotta tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi" (lett. c). Il prefetto è dunque l'organo al quale, su scala provinciale, sono attribuiti i compiti fondamentali in materia di protezione civile al verificarsi dell'emergenza che abbia le caratteristiche previste nei casi già indicati. 2. Le attribuzioni del sindaco. Essendo in questo processo imputato il sindaco di (OMISSIS) è del tutto ovvio che l'esame, in via generale, delle attribuzioni del sindaco in materia di protezione civile costituisce il tema fondamentale per verificare la fondatezza dei ricorsi proposti contro la sentenza della Corte d'Appello di Salerno. Un primo rilievo va fatto sulla figura e sulle attribuzioni del sindaco quali delineate dalla L. n. 225, art. 15: il sindaco, con l'entrata in vigore di questa legge, è divenuto "autorità comunale di protezione civile". Si tratta, all'evidenza, di competenza propria del sindaco quale capo dell'amministrazione comunale e non più di competenza inerente alla sua qualità di ufficiale di governo quale era invece delineata dall'art. 16 del regolamento del 1981. Questo mutamento non è soltanto di natura terminologica perchè in precedenza mai erano stati attribuiti al sindaco poteri e obblighi propri nella gestione delle emergenze riguardanti la protezione civile che invece lo riguardavano nella sua qualità di ufficiale di governo. Dalla lettura delle sentenze di merito emerge come la figura e le attribuzioni del sindaco nella gestione dell'emergenza siano state sensibilmente sminuite una volta che il sindaco abbia adempiuto all'obbligo di avvisare la prefettura della natura degli eventi. In particolare sia il Tribunale che la Corte d'Appello hanno ricostruito i compiti attribuiti al sindaco dalla normativa vigente all'epoca dei fatti in termini "residuali" rispetto alle competenze del prefetto. E' opinione di questa Corte che questa ricostruzione sia in contrasto con la normativa cui si è già fatto cenno e che le competenze vadano ricostruite in termini di competenze "concorrenti" - sia pure in una situazione di sovraordinazione dei poteri del prefetto rispetto a quelli del sindaco - quando la natura degli eventi fuoriesca da quelli previsti dalla L. n. 225 del 1992, art. 2, lett. a).

A questa conclusione è possibile pervenire in base ad una molteplicità di argomentazioni. a) Anzitutto è da rilevare che il dato normativo, dal punto di vista letterale, è significativo nel senso indicato. Il punto di partenza è costituito dalla L. n. 225, art. 15, comma 3 che attribuisce al sindaco la qualità di "autorità comunale di protezione civile" e precisa che "al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, il sindaco assume la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al prefetto e al Presidente della Giunta regionale".

In base al medesimo art. 15, comma 4 poi è previsto che "quando la calamità naturale o l'evento non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune, il sindaco chiede l'intervento di altre forze e strutture al prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli dell'autorità comunale di protezione civile".

In quale punto del testo normativo sia possibile argomentare per individuare solo una responsabilità "residuale" del sindaco non è dato intendere. Nel caso previsto dal comma 3 (che fa evidente riferimento agli eventi previsti dall'art. 2, lett. a) il sindaco si limita ad informare il prefetto. Se gli eventi non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune il sindaco chiede al prefetto l'intervento di altre forze o strutture ma la norma non prevede certamente che da quel momento egli possa disinteressarsi dei problemi creati dall'emergenza.

Al contrario perchè, se il prefetto adotta i provvedimenti di competenza richiesti, egli lo fa "coordinando" i propri interventi con quelli dell'autorità comunale di protezione civile. L'uso del verbo "coordinare" consente di affermare che entrambi gli organi competenti continuano a avere l'obbligo, ciascuno nell'ambito delle proprie responsabilità e competenze, di provvedere agli interventi necessari. E' stato affermato in dottrina che, nel caso di interventi che non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune, incombe sul prefetto "un obbligo di coordinamento con l'autorità comunale la quale, in tal modo, allorchè l'evento riguardi l'ambito del territorio comunale, non resta estranea ai relativi provvedimenti".

La permanenza di questi poteri ed obblighi in capo al sindaco non contrasta con l'attribuzione al prefetto di una posizione di garanzia dotata di maggiori poteri (anche straordinari) a lui attribuiti ed estesa all'ambito provinciale. Ciò che si vuoi dire è che, nell'ambito comunale, prefetto e sindaco continuano ad essere titolare di obblighi e poteri anche quando il prefetto sia stato informato dell'emergenza e sia concretamente intervenuto e pur se la posizione del prefetto sia da ritenere comunque sovraordinata rispetto a quella del sindaco.

D'altro canto - lo si è già osservato ma è opportuno ribadirlo perchè la considerazione avvalora l'interpretazione proposta - il sindaco in questa materia non è più ufficiale di governo, non agisce più quindi per conto del governo o del prefetto ma in virtù di competenza propria conseguente al processo di decentramento delle competenze in materia di protezione civile; competenza propria che dunque non viene meno sol perchè altri organi o enti acquisiscono una competenza a intervenire nelle emergenze derivante dall'evolversi delle medesime. b) Entrambe le sentenze di merito richiamano l'unico precedente di legittimità che abbia affrontato questi temi - la sentenza di questa sezione 10 luglio 2001 n. 33577, Scialò, rv. 219971 - che esaminò i temi riguardanti la posizione di garanzia del prefetto di Cuneo in relazione al processo instaurato a seguito degli eventi alluvionali verificatisi in Piemonte nel 1994.

In realtà questa sentenza non convalida affatto la tesi di una competenza residuale del sindaco; individua nel prefetto della provincia l'organo cui, in caso di calamità naturali di carattere eccezionale, spetta l'organizzazione e il coordinamento unitario della protezione civile; ricorda i poteri, anche straordinari, attribuiti al prefetto in queste situazioni; individua nel prefetto il titolare di una posizione di garanzia nel caso di calamità naturali e catastrofi interessanti aree più vaste di quelle comunali.

La sentenza non attribuisce peraltro ai sindaci una competenza "residuale" in materia di protezione

civile e riconosce che i medesimi sono autorità di protezione civile nell'ambito del territorio comunale. E' vero che la sentenza sembra attribuire ai sindaci un ambito riduttivo di competenze ("ad essi è piuttosto riservata l'opera di soccorso e di assistenza delle popolazioni colpite") ma questa affermazione, dal tenore peraltro dubitativo (come dimostra l'uso dell'avverbio "piuttosto"), va ricollegata alla circostanza che, nel caso esaminato dal giudice di legittimità, il prefetto aveva assunto la direzione delle operazioni e l'emergenza riguardava tutta la provincia (ed anche altre province limitrofe).

Non può dunque affermarsi, come fanno le sentenze di merito nel nostro caso, che al sindaco di (OMISSIS) dovesse essere affidata soltanto l'opera di soccorso e assistenza delle popolazioni colpite perchè queste limitazioni non sono previste dalla legge. E' vero che la seconda parte dell'art. 15, comma 3 in esame prevede che, al verificarsi dell'emergenza, il sindaco assuma "la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite" ma questa disposizione non fa venir meno le più ampie competenze che derivano al sindaco sia dalla qualità di autorità comunale di protezione civile sia dalla già rilevata circostanza che i suoi interventi devono coordinarsi con quelli del prefetto.

Del resto l'art. 14 del regolamento del 1981 al n. 2 del comma 1 utilizzava, nella descrizione delle attribuzioni del prefetto nell'ambito della provincia, una identica formulazione ma da alcuno la norma è mai stata ritenuta limitativa degli altri poteri del prefetto o interpretata nel senso che l'assistenza e il soccorso fossero le sole attribuzioni del prefetto. c) Ma v'è un'argomentazione che incrina irrimediabilmente la correttezza della ricostruzione, compiuta dai giudici di merito, sul tema del rapporto tra le competenze del sindaco e quelle del prefetto. Se anche potesse affermarsi - in base al quadro emergente dalla ricordata normativa - che la competenza del sindaco fosse da ritenere "residuale" rispetto a quella del prefetto questa sovrapposizione delle competenze del prefetto, rispetto a quelle del sindaco, non potrebbe che verificarsi nel momento in cui il prefetto abbia di fatto assunto la direzione delle operazioni anche disponendo l'impiego di altre forze e strutture.

Sembra addirittura ovvio affermare che, finchè alcun intervento di questo tipo sia attuato dal prefetto, il sindaco conservi tutti i poteri ed obblighi che la situazione di emergenza gli attribuisce anche se, ovviamente, non sarà da lui esigibile l'impiego di mezzi e strutture di cui non dispone. Appare davvero singolare il quadro normativo delineato nelle sentenze di merito in base alle quali, nel momento in cui l'evento diviene di competenza di un'autorità superiore quella inferiore può disinteressarsene anche se la prima non è ancora intervenuta e solo perchè sarebbe lei la sola autorità competente; e ciò in una materia, quale quella della protezione civile, nella quale gli sconvolgimenti provocati da eventi naturali o da interventi dell'uomo, possono creare devastazioni e vittime derivanti non solo dalle dimensioni del fenomeno catastrofico ma anche dal mero ritardo nell'organizzazione delle misure necessarie per evitarne o contenerne le conseguenze.

Inoltre: si è visto che la ripartizione delle competenze dipende dal tipo di evento in concreto verificatosi ma non esiste un'autorità che decida di quale evento si tratti anche perchè, frequentemente, questa qualificazione è possibile solo a posteriori. E allora ha un senso che l'organo locale di protezione civile possa disinteressarsi degli eventi dal momento in cui ritiene che la competenza appartenga ad altro organo anche se quest'ultimo non abbia ancora assunto la direzione degli interventi nè abbia ancora posto in essere quelli a lui attribuiti dalla legge? Espressione palese dell'illogicità in cui incorre la

sentenza impugnata è la seguente argomentazione in essa contenuta (a p. 36):

"è appena il caso di aggiungere, a testimonianza della piena operatività delle strutture dell'autorità provinciale, che il centro coordinamento soccorsi risulta pacificamente convocato dalla Prefettura di Salerno già alle ore 18.30 del 5.5.2008" (rectius 1998). La Corte confonde infatti la effettiva presa in carico della tutela del bene protetto con un'attività preparatoria che alcun concreto effetto ha avuto nello svolgersi degli eventi contraddicendo anche l'accertamento del primo giudice (che peraltro appare condiviso dalla Corte) che il primo intervento effettivo della prefettura si è avuto dopo le ore 24 con l'invio degli elicotteri.

E certo non può essere richiamato a sostegno della tesi contraria il disposto dell'art. 16 del regolamento (D.P.R. n. 66 del 1981) che, dopo avere, nel comma 1, attribuito al sindaco la qualità, quale ufficiale del Governo, di organo locale di protezione civile, stabilisce, nel comma 2, che "provvede, con tutti i mezzi a disposizione, agli interventi immediati, dandone subito notizia al prefetto".

Sarebbe veramente riduttivo interpretare la locuzione "interventi immediati" limitandone l'ambito ai primi interventi. Il sindaco, nell'ambito dei mezzi a disposizione, provvede agli interventi necessari, fino a che il prefetto non assuma la direzione delle operazioni, e il riferimento all'immediatezza non può che significare che si tratta di interventi indifferibili e non solo dei primi interventi.

Non sarebbe tollerabile - e la normativa non lo prevede - un "vuoto" di competenze nelle fasi che spesso sono le più gravi dell'emergenza. In dottrina si è efficacemente espresso questo concetto con l'affermazione "che il sindaco, quale primo garante non risulti liberato dagli obblighi impeditivi che su di lui gravano, sino a che, in concreto, non sia intervenuta l'effettiva successione nella catena di comando. Di converso, i soggetti chiamati ad assolvere compiti di gestione nelle emergenze di maggiore gravità assumono la veste di garanti, se del caso in forma concorrente rispetto al sindaco, sin dal momento della intervenuta comunicazione relativa al tipo di evento verificatosi. Solo in tal modo, infatti, si scongiura il verificarsi di inammissibili Vuoti di responsabilità, nell'ambito della complessiva gestione dell'evento calamitoso, da parte delle diverse strutture della protezione civile".

In conclusione, su questo punto, 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", come ritiene la sentenza impugnata (a p. 36), se, di fatto, questi meccanismi non siano "scattati".

E ad un'altra conclusione è possibile pervenire: l'evoluzione delle caratteristiche dell'evento può condurre ad escludere che la posizione di garanzia si estenda al prefetto e agli organi governativi superiori. Ma anche nel caso in cui avvenga questa estensione "verticale" la posizione di garanzia del sindaco, o dei sindaci, non viene mai meno anche se l'ambito di estensione di tale posizione si riduce per l'intervento effettivo degli organi sovraordinati. d) Così ricostruito l'assetto normativo della ripartizione delle competenze tra prefetto e sindaco perde anche di rilievo il problema del rapporto tra disciplina legislativa e regolamentare e atti normativi di livello inferiore.

Ci si riferisce in particolare alla già citata direttiva Barberi alla quale il primo giudice non attribuisce

alcun valore normativo - perchè si tratterebbe comunque di un atto di normativa secondaria che non potrebbe derogare alle norme legislative o regolamentari - mentre il secondo giudice non la considera proprio limitandosi genericamente ad affermare che "le disposizioni di rango secondario e locale invocate dal PM non possono incidere in ogni caso sul carattere residuale delle competenze del Sindaco".

In particolare, secondo la sentenza impugnata, "tali disposizioni non potevano prevalere sulla legge e sul regolamento di esecuzione.....che affidavano con chiarezza al Prefetto l'obbligo di informazione della popolazione e il compito di disporre eventualmente l'evacuazione, introducendo un parallelo e del tutto concorrente obbligo in capo al Sindaco".

In realtà tutti i poteri che la direttiva Barberi attribuisce al sindaco erano già, implicitamente o esplicitamente, attribuiti al sindaco proprio per la sua qualità di organo comunale di protezione civile competente ad adottare tutti gli "interventi immediati" richiesti dall'emergenza e dotato di tutti i poteri di direzione fino all'effettiva assunzione dei suoi poteri da parte del prefetto con il quale, però, anche successivamente, aveva l'obbligo di coordinarsi continuando quindi a svolgerli, sia pure in posizione subordinata ma affatto residuale. e; Come si è già più volte accennato la competenza residuale del sindaco è stata, dai giudici di merito, limitata ai casi di urgenza.

Come si è già visto questo limite contrasta irrimediabilmente con il tenore della L. n. 225, art. 15, comma 4 che parla invece - nei casi in cui l'emergenza non possa essere fronteggiata con i mezzi a disposizione del comune - di coordinamento tra gli interventi del prefetto e del sindaco; ovviamente, è opportuno ripeterlo, con la posizione sovraordinata del prefetto.

L'unica norma che limita ai casi di urgenza una competenza del sindaco è quella prevista dall'art. 36 del regolamento ( D.P.R. n. 66 del 1981) che attribuiva al prefetto gli avvertimenti alla popolazione e, solo in caso di urgenza, al sindaco (come si è già detto questa competenza è stata attribuita definitivamente al sindaco dalla L. n. 265 del 1999, art. 12).

Ma se anche fosse corretta la ricostruzione effettuata dai giudici di merito - secondo i quali le competenze del sindaco hanno (avevano all'epoca) carattere di residualità ed erano limitate ai casi di urgenza è da ritenere manifestamente illogico e contraddittorio l'argomentare dei giudici del tribunale e della corte d'appello laddove, con motivazione che smentisce tutti gli accertamenti in fatto riportati in motivazione, esclude che ci si trovasse in una situazione di urgenza.

In una situazione catastrofica quale quella descritta nelle due sentenze e in assenza di interventi da parte della prefettura (peraltro espressamente sollecitati solo alle ore 20,47 del 5 maggio 1998) non appare possibile escludere che ci si trovasse in una situazione di urgenza che giustificava comunque l'esercizio dei poteri residuali (anche a volerli considerare tali) se non altro per la perdurante assenza di interventi disposti dal prefetto.

Espressione di questa manifesta illogicità è, in particolare, la seguente espressione contenuta nella sentenza d'appello (a p. 35): "nella fase successiva alle ore 18.10 il fenomeno aveva assunto dimensioni, per estensione ed intensità, tali da rendere operante la piena e diretta competenza del Prefetto, ma non vi erano le condizioni di urgenza per attivare la residuale competenza del Sindaco, che correttamente si era limitato ad avvisare la Prefettura al fine di consentirle di attivare i propri

strumenti per far scattare tutti i meccanismi di prevenzione che la legge riconosce di suo esclusivo compito".

Detto altrimenti: l'evento si manifesta di dimensioni catastrofiche, non è intervenuto nessuno ma non vi è una situazione di urgenza. La manifesta illogicità si traduce anche in erronea applicazione della legge laddove la sentenza, subito dopo, afferma che "non è possibile riconoscere al sindaco la competenza in via d'urgenza quanto all'allertamento e all'evacuazione della popolazione quando già la prefettura era stata attivata e messa nelle condizioni di dispiegare i propri mezzi nell'ambito di precise competenze di prevenzione attribuitegli in via primaria". Qui si disconosce anche la competenza in via d'urgenza perchè si nega ogni obbligo di intervento purchè l'autorità competente in via primaria sia stata avvertita. Verrebbe da chiedersi: ma quand'è che si verifica una situazione di urgenza se è sufficiente la comunicazione per escluderla? Forse solo quando il sindaco non informa la prefettura? E' possibile affermare che - in una situazione di gravissimo pericolo per l'incolumità pubblica e in mancanza di interventi dell'autorità ritenuta competente (il prefetto) - l'autorità locale di protezione civile sia spogliata dei suoi compiti solo perchè, da un certo momento in poi, altra autorità è legittimata ad intervenire anche se non l'abbia ancora fatto? f) Ma v'è un ulteriore aspetto del quale è necessario tenere conto.

E' indubbio che l'evento verificatosi in (OMISSIS) rientrasse tra gli eventi indicati nella L. n. 225 del 1992, art. 3, lett. b) e c). Ma è altrettanto indubbio che l'evento, pur avendo un'unica origine (le colate provenienti dal (OMISSIS)) abbia interessato quattro comuni singolarmente considerati (uno dei quali peraltro, il Comune di (OMISSIS), si trova in altra provincia, quella di (OMISSIS)) nel senso che ogni comune è stato investito da singole colate.

Non vi è stata una colata che abbia investito più comuni ed in particolare una colata che abbia investito (OMISSIS) ed altri comuni; le colate di cui ci stiamo occupando hanno investito solo (OMISSIS). L'emergenza era di tale gravità che non poteva essere affrontata con i soli mezzi a disposizione del comune ma quello specifico settore di colate ha riguardato solo un comune. Non si è trattato quindi di un fenomeno paragonabile ad un evento alluvionale o ad un terremoto che investono una regione più ampia ma di singoli eventi, pur catastrofici, che hanno riguardato singoli comuni tra i quali peraltro neppure era necessario alcun coordinamento di interventi trattandosi di comuni territorialmente non confinanti e relativamente distanziati tra di loro.

Riesce dunque difficile comprendere come per un fenomeno limitato all'ambito comunale (anche se altri comuni erano interessati da analoghi fenomeni che, pur avendo un'unica origine, erano distinti) l'autorità comunale di protezione civile possa essere ritenuta priva di competenze anche se la gravità del fenomeno richiedeva l'intervento di altre autorità non essendo fronteggiabile con i mezzi a disposizione del comune. Tanto più, è necessario ribadirlo, che l'autorità ritenuta competente non era ancora intervenuta.

## **COLPA**

### **4. Regole cautelari proprie della protezione civile.**

E' da rilevare 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. Ci si riferisce in particolare all'art. 3 che ha espressamente previsto, tra le attività e compiti della protezione civile, la previsione (individuazione delle cause dei fenomeni calamitosi) e la prevenzione (attività dirette ad evitare o ridurre al minimo la possibilità che si verificano danni conseguenti agli eventi calamitosi).

La conseguenza di questa disciplina è che le inosservanze di queste norme cautelari (omissione delle attività di previsione e prevenzione) costituiscono violazione di regole cautelari normativamente previste e quindi ipotesi di colpa specifica. Nel caso in esame la contestazione all'imputato B. non ha riguardato le attività di previsione e prevenzione ma soltanto quelle relative alla gestione dell'emergenza per la quale sono state contestate al sindaco sia ipotesi di colpa generica (in particolare l'omesso allertamento della popolazione e l'omessa evacuazione della popolazione dalle zone a rischio; oltre alle ipotesi già indicate di comportamenti attivi) e di colpa specifica (la violazione della L. n. 225 del 1990, art. 15, commi 3 e 4; del piano di protezione civile del comune di (OMISSIS); della direttiva Barberi).

### **9. La prevedibilità dell'evento nel caso concreto.**

Ma la sentenza impugnata non si sottrae alle censure proposte neppure sotto il profilo del denunciato vizio di motivazione per quanto riguarda la prevedibilità dell'evento disastroso in concreto verificatosi.

Senza entrare in valutazioni di merito il cui esame è precluso al giudice di legittimità palesi infatti appaiono la contraddittorietà e la manifesta illogicità della sentenza impugnata (e di quella di primo grado da quest'ultima espressamente richiamata). Sotto questo profilo va intanto osservato che i giudici di merito, ai fini del giudizio di prevedibilità, alcun conto hanno tenuto (o l'hanno immotivatamente sottovalutato) della circostanza che il piano comunale di protezione civile del 1995 qualifica come "alto" il rischio di frane e valanghe nel comune di (OMISSIS) (p. 102 della sentenza di primo grado).

In secondo luogo va rilevato che entrambe le sentenze hanno spostato ad un orario che, indicativamente, può essere individuato nelle ore 20,00 del (OMISSIS) il momento nel quale palese era divenuto che il fenomeno non avesse più le dimensioni delle colate verificatesi in anni precedenti ma fosse caratterizzato da una potenza devastante ben superiore. Ma questa conclusione si pone in evidente contrasto con quanto le sentenze medesime hanno accertato in fatto tanto da ritenere che, già alle ore 16, esistevano elementi di conoscenza tali da far ritenere un'evoluzione ben più grave del fenomeno in atto.

In base a quanto emerge dalla sentenza di primo grado già in ora di poco successiva alle ore 16 il comandante della stazione dei Carabinieri di (OMISSIS) constatava personalmente (v. p. 21 della sentenza) che una parte dell'abitato (zona (OMISSIS)) era stata invasa dal fango che aveva raggiunto l'altezza di due metri ed operava, insieme ad appartenenti alla Guardia di Finanza, numerosi sgomberi di abitazioni (circa 100 persone furono evacuate) nelle quali il fango era entrato provocando anche lo sfondamento di qualche muro. Dalla sentenza di primo grado (p. 22) emerge ancora, dalle dichiarazioni di un appartenente alla polizia di Stato, che alle ore 16,15 un'abitazione era stata sommersa da un'ondata di fango alta 4 o 5 metri. Altre fonti parlano di fanghiglia "nell'ordine di metri" accumulata in un portone, di "muraglia di fango alta quasi due metri" in frazione (OMISSIS).

Alle 17,30 circa 250-300 persone a seguito della colata di via (OMISSIS) trovavano rifugio all'interno del duomo sito in (OMISSIS) (p. 24). In orario corrispondente si verificava uno smottamento in prossimità della via (OMISSIS) cui si aggiunse subito dopo un secondo e più forte crollo della sede stradale (p. 25 e 197) per circa 30-40 metri.

Sempre nel medesimo arco temporale un ispettore della polizia di Stato constatava che nella zona di (OMISSIS) il fango aveva raggiunto un'altezza di un metro e mezzo circa tanto che, insieme ai colleghi, provvedeva a far allontanare dalle abitazioni del luogo alcune persone che vi abitavano (p. 25). Nelle ore successive - indicativamente tra le ore 18,30 e le ore 20,50 - avvenne che gran parte delle persone che si erano rifugiate nel duomo sito in Episcopio fuggirono a seguito del verificarsi di una frana verificatasi sul lato di un ristorante del luogo e di "un'ulteriore frana molto più forte"; questo "sgombero spontaneo" fu favorito da appartenenti alla polizia di Stato recatisi sul luogo (p. 26). In queste ore (alle ore 19,50 e alle ore 20) si verificano due colate di "terribile portata" e la successiva evoluzione degli eventi è analiticamente descritta dalla sentenza di primo grado (p. 25 ss.).

Nella terza fase, che va dalle ore 20,50 alle ore 23,50, si verificano le tre colate più distruttive - due alle ore 23,45 e una alle ore 23,50 - con interruzione dell'erogazione dell'energia elettrica (avvenuta alle ore 20,18). E' a quest'ultima fase che può farsi risalire il crollo di diversi edifici - ed in particolare di un padiglione dell'ospedale (OMISSIS) - che ha provocato il maggior numero di vittime.

E' del resto la stessa sentenza del Tribunale (p. 121) a rilevare che il fenomeno, dalle ore 16 in avanti, era "riconducibile al ricorrente schema della lava già registratosi negli anni precedenti, quand'anche con dimensioni maggiori e, dunque, con conseguenze più pregiudizievoli in termini di viabilità e di invasione dei seminterrati e degli atri ad opera dell'acqua, dei detriti e del fango".

E la sentenza impugnata mostra di condividere questa valutazione laddove (a p. 42) afferma che, anche prima delle ore 20,00, "la situazione si presentava ben diversa e cioè come un fenomeno con dimensioni maggiori rispetto allo schema della lava degli anni precedenti, e con conseguenze ancora più pregiudizievoli in termini di viabilità, nonché di isolamento delle case e di invasione delle stesse ad opera del fango, ma senza che fosse contezza di edifici crollati, nè tanto meno di persone decedute o ferite".

Insomma i giudici di merito riconoscono che già alle ore 16 e successivamente, ma prima delle ore 20, il fenomeno appariva di maggior gravità e intensità rispetto a quello degli anni precedenti. Con la conseguenza che l'evoluzione peggiorativa non solo diveniva maggiormente prevedibile ma, addirittura, era in atto. E dunque il giudizio di non prevedibilità dei giudici di merito è manifestamente illogico e contraddittorio perchè contrasta irrimediabilmente con quanto dagli stessi giudici accertato.

## **6. L'evitabilità degli eventi nel caso in esame.**

Omessa convocazione del comitato di protezione civile e ritardato allarme alla prefettura di Salerno. Tornando, dopo queste premesse di carattere generale, al tema dell'evitabilità degli eventi conseguenti alle colate di fango che hanno colpito l'abitato di (OMISSIS) va anzitutto premesso che, per quanto riguarda alcuni degli addebiti - l'omessa convocazione e l'omesso insediamento del comitato locale di protezione civile nonché il mancato tempestivo allarme alla prefettura di Salerno - non appare condivisibile la tesi dei giudici di merito secondo cui la convocazione e l'insediamento del comitato

non fossero obbligatori atteso che la stessa istituzione del comitato è da ritenere facoltativa in base alla L. n. 225 del 1992, art. 15, comma 1. La norma indicata prevede come facoltativa l'istituzione del comitato ma da questa natura del comitato non deriva certo la facoltatività della sua convocazione e del suo insediamento la cui obbligatorietà deriva dalla natura stessa degli eventi che ne giustificano l'istituzione. La legge ha previsto la facoltatività dell'istituzione lasciando ai singoli comuni (che possono avere caratteristiche di rischio diversissime conseguenti alla diversa natura del territorio o degli insediamenti produttivi) la possibilità di valutare l'esistenza del rischio di eventi calamitosi ma sarebbe singolare che, una volta ritenuta l'esistenza del rischio, al suo verificarsi sia lasciato all'arbitrio del sindaco convocare o meno il comitato. Ciò premesso va però rilevato che la sentenza impugnata anche con il rinvio a quella di primo grado (e dopo aver dato atto che anche il pubblico ministero appellante - che peraltro l'ha negato nei motivi di ricorso - condivideva questa soluzione) è adeguatamente motivata sulla circostanza che non sia stata raggiunta la prova dell'efficienza causale di tali omissioni sul verificarsi degli eventi mortali. In particolare i giudici di merito non hanno ritenuto provata la causalità della colpa sotto questi due profili rilevando, quanto alla mancata convocazione del comitato, che non è stata raggiunta la prova che la tempestiva convocazione del comitato (individuando come ora tempestiva quella delle ore 17,45 dopo gli smottamenti di via (OMISSIS)) avrebbe consentito quanto meno di limitare il numero delle vittime. A questa conclusione il primo giudice è pervenuto rilevando come del comitato facessero parte persone prive di alcuna competenza specifica, come la persona verosimilmente più competente (l'ing. SI.Gi. direttore dell'ufficio tecnico) fosse irreperibile, come neppure fossero disponibili i recapiti o i numeri telefonici della maggior parte dei componenti, come altre persone dotate di maggiore esperienza (il vice comandante della

polizia municipale che sostituiva il comandante assente; il comandante della locale stazione dei Carabinieri) abbiano di fatto collaborato con il sindaco nella gestione dell'emergenza e quindi abbiano potuto operare con lui esprimendo i propri suggerimenti sulle modalità da seguire per fronteggiare l'evento catastrofico che si stava profilando.

Analoghe considerazioni vanno fatte per quanto riguarda il ritardo nelle comunicazioni fatte alla prefettura di Salerno sulla natura della calamità che si stava profilando. Anche in questo caso la premessa da cui parte il primo giudice non è condivisibile perchè - in base al criterio già ritenuto erroneo della percezione effettiva da parte del sindaco del carattere calamitoso degli eventi e non della percepibilità secondo il criterio dell'agente modello - individua nelle ore 18,45-18,50 il momento in cui si rendeva necessaria la comunicazione alla prefettura non essendo ormai, la calamità, fronteggiabile con i mezzi a disposizione del comune.

Ciò non ostante, anche in questo caso, la motivazione sull'insufficienza della prova dell'efficienza causale della mancata o ritardata segnalazione della gravità della situazione appare adeguata. Indipendentemente dalla tempestività della prima comunicazione nella quale si segnalava la gravità della situazione che il primo giudice ha incensurabilmente accertato essere avvenuta dopo le ore 18,45 - il Tribunale ha ritenuto che anche una più tempestiva e adeguata informazione alla prefettura non avrebbe consentito l'adozione di interventi efficaci e atti ad evitare almeno alcune delle morti.

Il primo giudice ha infatti sottolineato come la prefettura di Salerno abbia dimostrato una totale inefficienza e una complessiva disorganizzazione derivanti dall'incapacità di gestire l'emergenza e come i suoi interventi abbiano dimostrato la sostanziale impreparazione dei funzionari addetti. In

particolare il funzionario con cui il sindaco B. si è posto più volte in contatto (il dott. SPERTI) esigeva, a conferma della gravità della situazione, la certezza dell'esistenza di vittime; la prefettura era stata informata anche da altre fonti della drammaticità della situazione (v. p. 279 ss. della sentenza del Tribunale); il noto fax delle ore 20,47 (certamente ricevuto dalla prefettura) neppure risulta essere stato rammostrato ai componenti del centro coordinamento soccorsi della prefettura convocato alle ore 18,30; addirittura nei giorni successivi il prefetto ebbe a chiederne copia al comune di (OMISSIS); è provata l'assenza di alcuna iniziativa della prefettura, anche nelle ore successive alla comunicazione delle ore 20,47, fino a quando, dopo la mezzanotte, furono inviati due elicotteri uno dei quali soltanto abilitato al volo notturno.

Significativa della situazione di sbandamento e di disorientamento nella prefettura è la descrizione dell'attività del centro coordinamento soccorsi descritta dal Tribunale (a p. 144) e la medesima sentenza sottolinea (a p. 143) anche l'incompletezza dei documenti redatti successivamente sull'evolversi degli avvenimenti in esame. La conclusione dei giudici di merito che non possa ritenersi provato, in termini di elevata credibilità razionale, che - se anche fosse stato tempestivamente convocato e insediato il comitato locale della protezione civile e fosse stato dato tempestivo e anticipato avviso alla prefettura della gravità reale del fenomeno in atto - gli eventi non si sarebbero verificati, o si sarebbero verificati con caratteristiche di minor gravità provocando un numero inferiore di vittime, si sottrae dunque al vaglio di legittimità essendo adeguatamente motivata e non essendo ravvisabile, in questo argomentare, alcun vizio logico o giuridico che possa incrinarne la congruità. 7. L'evitabilità degli eventi. Mancato allertamento della popolazione e mancata evacuazione delle zone a rischio. Gli altri due addebiti omissivi ascritti all'imputato concernono invece, in particolare, il mancato allertamento della popolazione dei rischi incombenti e la mancata evacuazione delle zone a rischio e, sotto questi profili, i vizi denunziati devono ritenersi esistenti.

La fondatezza dei motivi di ricorso su questi punti si fonda anzitutto - oltre che sul riconoscimento di una piena e non residuale posizione di garanzia del sindaco - sulla già riconosciuta contraddittorietà della sentenza impugnata (e, lo si ripete, della richiamata sentenza di primo grado) laddove disconosce, contraddicendo i dati di fatto enunciati e ritenuti accertati dalle sentenze di merito, che già alle ore 16 il fenomeno aveva assunto caratteristiche che dovevano indurre il serio dubbio che potesse verificarsi un evento catastrofico. I giudici di merito avrebbero dovuto verificare non solo se erano ragionevolmente prevedibili, nel senso già in precedenza indicato, anche eventi più distruttivi rispetto a quelli storicamente verificatisi e se gli aspetti più gravi manifestatisi intorno alle ore 16 fossero già significativi della possibilità di evoluzione peggiorativa; ma altresì, ove fosse data una risposta positiva a questi quesiti, se fosse possibile evacuare le zone maggiormente a rischio previo allertamento della popolazione ivi residente.

Non è stato infatti chiarito, nella sentenza impugnata, quale fosse il numero effettivo dei residenti nelle zone a rischio anche perchè queste zone non risultano, almeno nelle sentenze impugate, ben individuate. Trattandosi di fenomeni già verificatisi, sia pure nelle dimensioni ridotte già precisate, un accertamento di cui non si fa cenno nelle sentenze, ma che si rivela indispensabile, è quello di verificare se le colate di fango abbiano seguito i percorsi già seguiti in passato, se abbiano seguito gli andamenti dei corsi d'acqua esistenti o altre forme di incanalamento naturale ovvero se le colate siano scese dalla montagna senza seguire un percorso già definito.

Nel primo caso - soprattutto se si trattava di vie già percorse dalle colate in precedenza verificatesi - era ipotizzabile l'individuazione delle zone a rischio al fine di procedere alla loro evacuazione. Se si trattava di percorsi nuovi o di nuove vie di sfogo della colata allora potrebbe porsi un problema di esigibilità della condotta salvifica in relazione alla ritenuta esistenza di una situazione di rischio che non poteva riguardare l'intero abitato di (OMISSIS) ma solo le zone astrattamente attingibili dalle colate.

Un'indagine di questo genere - che sola avrebbe potuto consentire di verificare se la condotta alternativa lecita era esigibile dall'agente - manca nella sentenza impugnata ed è solo accennata nella sentenza di primo grado nella quale peraltro si rinvengono alcune precisazioni utili allo scopo indicato e che sembrano confermare le critiche sul punto svolte dal Procuratore generale nel ricorso da lui proposto.

A pag. 100 ss. della sentenza di primo grado viene richiamato un fenomeno analogo verificatosi il 6 ottobre 1989 che riguardò il vallone (OMISSIS) con colata di acqua e fango anche se di intensità molto minore.

Un testimone appartenente al corpo forestale dello Stato ha riferito (p. 101) di altro fenomeno analogo verificatosi alcuni anni prima nel vallone (OMISSIS) (p. 101). Altri testi (p. 102 ss.) riferiscono di un episodio analogo verificatosi nel 1978 che aveva riguardato (OMISSIS) (uno dei punti più colpiti dal fenomeno del 1998) sito a 40 metri dal vallone (OMISSIS) la cui situazione era stata peraltro segnalata - sia pure ai soli fini di sollecitarne la manutenzione (così almeno afferma la sentenza di primo grado a p. 103) - da un esposto di cittadini presentato nel 1995-1996 significativamente intitolato "evitiamo una strage".

Insomma i giudici di merito hanno accertato che, almeno in parte, i percorsi delle colate di fango coincidevano con quelle degli anni precedenti e ciò rendeva necessario verificare la possibilità di evacuazione di queste zone tenendo conto delle caratteristiche di progressiva evoluzione del fenomeno e della disponibilità di mezzi umani, certamente non irrilevanti, posto che a (OMISSIS) erano presenti la guardia di finanza, la polizia di Stato, i Carabinieri, il corpo forestale dello Stato, i vigili del fuoco.

Gli appartenenti a questi corpi (alcuni dei quali hanno perso la vita a seguito dell'evento calamitoso) in modo del tutto spontaneo avevano da soli provveduto all'evacuazione di centinaia di persone. Mentre risulta che numerose persone (v. p. 180 ss. della sentenza di primo grado) ebbero ad abbandonare spontaneamente le loro abitazioni, nelle zone che poi saranno colpite dalle colate, anche dopo le ore 20.

Il giudice di merito avrebbe dovuto dunque verificare, in base ai criteri in precedenza indicati, se già alle ore 16, per l'agente modello di sindaco, si dovesse porre il problema dell'individuazione e dell'evacuazione delle zone a rischio e, in relazione all'asserita inesigibilità di questa condotta, i giudici di merito avrebbero dovuto indicare le ragioni ostative che non possono essere quelle indicate nelle sentenza che fanno riferimento - in contraddizione con quanto accertato sull'evoluzione peggiorativa già riscontrabile alle ore 16 - ad un'esigenza che sorge solo dopo le ore 18,30 o addirittura dopo le ore 20.

Del resto è la stessa sentenza di primo grado che, dopo aver evidenziato le difficoltà che si frapponavano all'evacuazione (per la mancanza di piani di evacuazione, la difficoltosa percorribilità

delle strade, la carenza di mezzi, la possibilità dell'insorgere del panico) evidenzia (a p. 191) che la sostanziale inattuabilità dell'evacuazione si verifica dopo le ore 19,50-20,00 non solo per l'aggravarsi della situazione ma anche per il sopraggiungere dell'oscurità e delle sempre più frequenti sospensioni dell'erogazione dell'energia elettrica.

## RESPONSABILITÀ DEL PREFETTO E POSIZIONE DI GARANZIA

Sez. 4, **Sentenza** n. 33577 del 10/07/2001 Ud. (dep. 13/09/2001) Rv. 219971 - 01

Presidente: **Losapio MD.** Estensore: **Colarusso V.** Imputato: **Scialò e altri. P.M. Ciani**

**G. (Conf.)**

(Annulla con rinvio, App. Torino, 9 giugno 2000).

599 REATI CONTRO L'INCOLUMITA' PUBBLICA - 036 DELITTI COLPOSI - DI DANNO O DI PERICOLO

REATI CONTRO L'INCOLUMITÀ PUBBLICA - DELITTI - DELITTI COLPOSI - DI DANNO O DI PERICOLO - Disastro colposo - Calamità naturale - Titolarità della posizione di garanzia verso la collettività - **Prefetto** della provincia - Fondamento.

In tema di delitti colposi di danno, il titolare della posizione di garanzia nei confronti della collettività in caso di calamità o disastri naturali che si verificano in aree più vaste di quelle comunali è il **Prefetto** della provincia, al quale spetta l'organizzazione e il coordinamento della protezione civile, l'iniziativa di raccogliere le informazioni e valutare lo stato di allarme, la dislocazione sul territorio delle forze a disposizione, la gestione di tutti gli interventi, preventivi e successivi, volti a scongiurare o a ridurre i danni, attraverso l'impiego di poteri straordinari che egli può esercitare in deroga ad ogni disposizione di legge e nel solo rispetto dei principi generali dell'ordinamento.

### **PARTI RILEVANTI MOTIVAZIONE IN FATTO E IN DIRITTO**

Nell'anno 1994, ed esattamente nei primi giorni del mese di novembre, **l'intera regione del Piemonte venne flagellata da piogge intense, abbondanti ed insistenti** che, anche per la imbibizione del territorio ormai reso impermeabile, provocavano la **crisi dell'intero sistema idrografico facente capo al fiume Tanaro (e non solo)** che finiva per esondare provocando l'allagamento e la distruzione di case e stabilimenti industriali e commerciali, la interruzione di molti servizi di pubblica necessità (strade ferrate, linee telefoniche ed elettriche, acquedotti), frane e crollo di ponti, distruzione e dispersione di centinaia di autovetture ed autobus nonché, infine, la morte di molte persone in vario modo travolte dalla eccezionale piena.

**Al cessare della inondazione, si iniziavano vari procedimenti penali in più Procure** della Repubblica del Piemonte ed all'esito delle indagini preliminari - per quel che qui interessa - erano **tratti al giudizio** dei Tribunali di Alba e Mondovì i Sindaci di vari Comuni, il Presidente del Comitato

Provinciale di Cuneo della Protezione Civile < (O.)> , l'Ingegnere incaricato delle competenze statali del Magistrato del Po < (C.)> per rispondere a vario titolo e diverse configurazioni di colpa dei reati di inondazione e disastro colposi ( artt. 449 c.p. in relazione agli artt. 426 e 434 c.p.) e di omicidio colposo plurimo.

**Era, altresì, tratto a giudizio degli stessi Tribunali < S. L.> , Prefetto di Cuneo** all'epoca dei fatti, cui, nella qualità, erano contestate una serie di omissioni poste in essere in violazione dei doveri impostigli dalla legge che avevano contribuito a cagionare la inondazione ed il disastro e comunque ad aggravarne le conseguenze e che, in particolare, avevano provocato la morte di otto persone, in territorio di Alba, e di dodici persone (capi a) e c)) nel territorio di Mondovì.

### **1. La posizione di garanzia del Prefetto.**

Il complesso normativo di riferimento consente, ad avviso del Collegio, di individuare **nel Prefetto della Provincia** l'organo cui, in caso di calamità naturali di carattere eccezionale, spetta l'organizzazione ed il coordinamento unitario della protezione civile, tenuto, nell'ambito provinciale, a valutare la ricorrenza dello stato di preallarme, ed eventualmente di allarme, dopo aver raccolto tutte le informazioni possibili, assumendo l'iniziativa di dislocare nel territorio, una volta individuate le zone a rischio, tutte le forze e le risorse che la legge gli mette a disposizione, prendendole sotto la sua effettiva direzione, dando ad esse le opportune direttive e vigilando sulla attuazione delle stesse. Il Prefetto potrà avvalersi del supporto di tutte le strutture operative nazionali (art. 11 Legge n. 225/92) tenute a concorrere all'attuazione di quegli interventi preventivi e successivi volti a scongiurare o a ridurre al minimo i danni che possano derivare dalle calamità naturali che, per la loro intensità ed estensione, debbano essere fronteggiate con interventi rapidi e con mezzi e poteri straordinari, poteri che, peraltro, il Prefetto, alla stessa stregua del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, può esercitare in deroga ad ogni disposizione di legge e nel solo rispetto dei principi generali dell'ordinamento (art. 14 c. 3 L. in relazione all'art. 5 c. 2 L. 225/92).

E non a caso **tali poteri straordinari sono concessi al Prefetto e non ai Sindaci e neppure agli organi delle Regioni per le quali le disposizioni della legge n. 225/92 costituiscono legge quadro cui devono uniformarsi le legislazioni regionali. Al Prefetto è, poi, assegnato il preciso compito (art. 14 c. 1 n. 7 L. n. 66/81) di promuovere e coordinare iniziative affinché la popolazione civile sia informata sul comportamento da tenere in caso di emergenze calamitose.**

Correttamente, quindi, 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**, rintuzzando al riguardo le difese del prevenuto (pagg. 162 e segg. sent. Mondovì e 55 sent. appello) miranti a far individuare nei Sindaci i primi destinatari degli obblighi di prevenzione e soccorso.

**Certamente anche 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** e, a sostegno della tesi accolta dai giudici di merito, basterebbe rilevare che quando l'emergenza riguarda l'intero territorio provinciale l'opera dei Sindaci necessita quanto meno di essere coordinata e diretta e che ad essi non è riservato il potere di emettere ordinanze extra ordinem né di avvalersi di imperio delle strutture di soccorso nazionali potendo disporre solo del personale

comunale (talvolta ridotto, come in uno dei Comuni interessati (Faragliano) ad un solo geometra, un cantoniere, una bidella, un impiegato di anagrafe, o ad un solo vigile urbano, come nel Comune di Bastia Mondovì) o di mezzi di informazione improvvisati (come in uno dei casi: un familiare).