

In caso di diffusione o di riproduzione del presente provvedimento per finalità di informazione giuridica, omettere le generalità e gli altri dati identificativi indicati nell'allegato provvedimento, a norma dell'art. 52 del D.L.vo n. 196 del 2003.

IL CANCELLIERE

Il Funzionario Giudiziario  
*Patrizia Fiora*



14550-18

40A

REPUBBLICA ITALIANA  
In nome del Popolo Italiano  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
QUARTA SEZIONE PENALE

Composta da:

PUBBLICA UDIENZA  
DEL 16/02/2018

FAUSTO IZZO  
ANDREA MONTAGNI  
DANIELA RITA TORNESI  
EUGENIA SERRAO  
LOREDANA MICCICHE'

- Presidente - Sent. n. sez.  
*372/18*  
REGISTRO GENERALE  
N.50212/2017  
- Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi proposti da:

(omissis)

avverso la sentenza del 11/09/2017 della CORTE APPELLO di ROMA

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal Consigliere EUGENIA SERRAO

udito il Sostituto Procuratore generale dott.ssa ELISABETTA CENICCOLA

che ha concluso per il rigetto di tutti i ricorsi

udito il difensore di (omissis) , avv. (omissis) , che ha concluso per l'accoglimento del ricorso;

uditi i difensori di (omissis) , avv. (omissis) e avv. (omissis) , che hanno concluso per l'annullamento della sentenza impugnata;

uditi i difensori di (omissis) , avv. (omissis) e avv. (omissis) (omissis) , che hanno concluso per l'accoglimento del ricorso;

uditi i difensori di (omissis) , avv. (omissis) e avv. (omissis) (omissis) , che hanno concluso per l'annullamento

## RITENUTO IN FATTO

1. L'evento del (omissis) .

1.1. Il (omissis) , dalla parete rocciosa di (omissis) nell'isola di (omissis) , si è staccato all'improvviso un masso sporgente che è caduto sulla spiaggia, nel punto in cui si trovava una scolaresca in gita, schiacciando due adolescenti, (omissis) e (omissis) , e provocandone la morte.

1.2. Il distacco ha interessato una parete costituita da materiale piroclastico, data l'evoluzione vulcanologica di (omissis) quale porzione relittuale emersa di un vulcano sottomarino, in corrispondenza della parte meridionale della spiaggia ad arco, dove l'arenile ha una profondità di circa cinque metri e la parete rocciosa è prossima alla linea di riva. La superficie del distacco è assimilabile ad un triangolo, di base pari a circa dieci metri, ed il volume misura circa dodici metri cubi. Il distacco è stato provocato dalla concomitanza di fattori naturali: le caratteristiche deboli della roccia piroclastica, che deriva dalle attività effusive ed esplosive del vulcano, la friabilità del materiale roccioso, l'incidenza di fattori atmosferici sulle caratteristiche meccaniche e mineralogiche delle superfici esposte della roccia, la posizione aggettante della parete rocciosa, l'azione erosiva del mare.

1.3. Le coste delle isole (omissis) sono state in gran parte classificate dall'Autorità di Bacino della Regione Lazio tra le aree sottoposte a tutela per pericolo di frana nel Piano per l'Assetto Idrogeologico (già nel 1999 Piano Straordinario per l'Assetto Idrogeologico). Alla naturale bellezza delle «falesie», caratteristiche del luogo, fa da contraltare la pericolosità per la natura vulcanica della roccia, caratterizzata da bassi valori dei parametri geotecnici che ne determinano la progressiva demolizione attraverso il continuo arretramento per crolli successivi. Si tratta di fenomeno notoriamente attivo lungo la maggior parte del perimetro dell'isola di (omissis) ed è riconoscibile anche nel paraggio di (omissis) , dove sono chiaramente visibili i resti dei precedenti crolli. La parete interessata dal crollo del (omissis) è, peraltro, particolarmente attiva in quanto già nel (omissis) , da una posizione più alta in quota e più a sud, erano avvenuti crolli di analogo volume.

1.4. Nella sentenza di primo grado sono stati descritti analiticamente gli esiti delle consulenze tecniche e dell'esame degli esperti incaricati dal pubblico ministero e dalle difese di accertare quali fossero le cause del crollo, se la classificazione della zona in relazione al rischio idrogeologico fosse adeguata, se l'evento fosse prevedibile in relazione al contesto geomorfologico, quale fosse il rapporto tra il crollo del (omissis) ed il crollo del (omissis).

## 2. L'esercizio dell'azione penale.

2.1. In esito alle indagini preliminari svolte dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Latina, è stato disposto il rinvio a giudizio, davanti alla Sezione distaccata di Terracina del Tribunale di Latina, di (omissis), Sindaco del Comune di (omissis) sino al 8 gennaio 2005, di (omissis), Sindaco del Comune di (omissis) dall'aprile 2005, ancora in carica all'epoca del fatto, di (omissis), quale tecnico comunale, e di (omissis), quale Dirigente dell'Area Decentrata (omissis) (ex Genio Civile di (omissis)). A tutti gli imputati è stato contestato il delitto di cui agli artt. 113 e 589, 1 e ult. comma, cod. pen. per avere cagionato per colpa e, in particolare, per negligenza, imperizia, imprudenza e inosservanza di norme, ciascuno nell'ambito delle proprie qualità, competenze e funzioni e secondo le condotte di seguito descritte, la morte di (omissis) e (omissis), entrambe adolescenti in gita scolastica sull'isola di (omissis) che, giunte in data (omissis) in gruppo con i professori e la scolaresca, sulla spiaggia di (omissis), si erano posizionate sotto un masso sporgente della parete rocciosa di origine vulcanica che all'improvviso si è staccato, travolgendole e schiacciandole, con conseguente decesso per acuta insufficienza cardio-respiratoria. La contestazione agli imputati (omissis), (omissis) e (omissis) è stata letteralmente così formulata: «In particolare, per colpevole omessa segnalazione - il (omissis) quale Sindaco dell'isola di (omissis) dal 16 aprile 2000 al 8 gennaio 2005 e responsabile del territorio comunale e dell'incolumità pubblica ex art.54 d. lgs. 18 agosto 2000, n.267, l'(omissis) quale Sindaco (omissis) dall'aprile 2005 a tutt'oggi e responsabile del territorio comunale e dell'incolumità pubblica ex art.54 d. lgs. n.267/2000, il (omissis) quale tecnico comunale - del pericolo esistente sulla spiaggia di (omissis), nonostante gli eventi del 2004 relativi al distacco di parete rocciosa nella medesima zona. In particolare il (omissis) ed il (omissis) omettevano di segnalare all'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio gli eventi franosi del (omissis) e del (omissis) intervenuti in zona immediatamente prossima a quella ove si verificava il crollo del (omissis), avendo essi partecipato anche alla conferenza dei servizi del 7 aprile 2004; l'(omissis) e il (omissis) omettevano di segnalare i predetti crolli e di dare riscontro all'invito per partecipare alla Conferenza programmatica predisposta dall'Autorità dei Bacini Regionali a firma del Segretario Generale (omissis), con la quale si raccomandava tra l'altro la partecipazione delle amministrazioni locali alla riunione per l'intervento di pianificazione territoriale e si richiedeva comunque una comunicazione scritta alla segreteria tecnico-operativa "qualora le stesse non ravvisino la necessità di segnalare proposte e/o osservazioni in merito"; con la conseguenza che la loro ((omissis) e (omissis)) mancata partecipazione e la loro

( (omissis) ) mancata trasmissione di dati e informazioni relative alla parete sovrastante la spiaggia in località (omissis) , in violazione degli artt.13,14,21 delle Norme di Salvaguardia, adottate ai sensi dell'art.13 legge reg. Lazio 7 ottobre 1996, n.39 e approvate con delibera del Comitato Istituzionale dell'Autorità dei Bacini Regionali n.1 del 5 marzo 2003 e pubblicate sul B.U.R.L. n.10 del 10 aprile 2003, disposizioni queste ribadite nei rispettivi artt.13,14,20 delle Norme di Salvaguardia approvate con delibere del Comitato Istituzionale dell'Autorità dei Bacini Regionali del 13 dicembre 2005, n.5 (B.U.R.L. n.2 del 21 gennaio 2006) e del 13 luglio 2009 n.1 (B.U.R.L. n.37 del 7 ottobre 2009), non consentivano ai membri dell'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio di avere una completa conoscenza dello stato dei luoghi, circostanza questa che comportava l'omessa indicazione della zona quale area a pericolo ovvero di attenzione geomorfologica e l'omessa adozione di misure (interdizione all'accesso, cartelli di pericolo, lavori di consolidamento con apposizione di reti di protezione) a salvaguardia della pubblica incolumità e che in concreto avrebbero impedito il tragico evento».

2.2. La contestazione all'imputato (omissis) è stata letteralmente così formulata: «In particolare, nella sua qualità di Dirigente dell'Area Decentrata (omissis) (omissis) (ex Genio Civile di (omissis)) e in violazione degli artt.13,14,21 delle Norme di Attuazione, adottate ai sensi dell'art.13 legge reg. Lazio 7 ottobre 1996, n.39 e approvate con delibera del Comitato Istituzionale dell'Autorità dei Bacini Regionali n.1 del 5 marzo 2003 e pubblicate sul B.U.R.L. n.10 del 10 aprile 2003, per colpevole omessa convocazione dell'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio in occasione della Conferenza dei servizi del 7 aprile 2004 e in relazione all'evento franoso del (omissis) e per colpevole omessa informazione alla suddetta Autorità circa i lavori eseguiti sulla parete sovrastante la spiaggia di (omissis) , anche a seguito dell'ulteriore frana del (omissis) ; nonché per avere omesso di far eseguire, contrariamente a quanto da lui stesso indicato nella conferenza dei servizi del (omissis), "la messa in opera di micropali di ancoraggio posizionati sia alla base della parete rocciosa, sia in verticale sulla parete stessa, in modo tale da creare dei punti precisi di ancoraggio per il posizionamento della rete metallica". In conseguenza di tali omissioni, A) l'Autorità dei Bacini regionali del Lazio non era in grado di avere una completa conoscenza dello stato dei luoghi, circostanza questa che comportava l'omessa indicazione della zona quale area a pericolo ovvero di attenzione geomorfologica e l'omessa adozione di misure (interdizione all'accesso, cartelli di pericolo, lavori di consolidamento con apposizione di reti di protezione) a salvaguardia della pubblica incolumità e B) non veniva protetta con pali e rete metallica anche la parte sporgente della parete rocciosa, crollata il (omissis) , contigua e

sottostante a quella investita dall'evento franoso del (omissis), circostanze queste che avrebbero in concreto impedito il tragico evento».

### 3. La sentenza di primo grado

3.1. All'esito del giudizio di primo grado, il Tribunale di Latina – Sezione Distaccata di Terracina, ha pronunciato sentenza di condanna nei confronti di tutti gli imputati, esclusa la cooperazione colposa di cui all'art.113 cod. pen. ed escluse per (omissis) le condotte omissive relative ad epoca antecedente la sua nomina a Sindaco, con pena più grave per gli imputati (omissis) e (omissis), con sospensione condizionale della pena e non menzione della condanna per gli imputati (omissis) e (omissis), e con condanna degli imputati in solido al risarcimento dei danni in favore delle parti civili previa liquidazione di somme a titolo di provvisoria immediatamente esecutiva.

3.2. Il Tribunale, dopo aver descritto l'evento e l'esito dei primi rilievi e delle acquisizioni documentali presso il Comune di (omissis) e presso l'ex Genio Civile di (omissis), ha trattato analiticamente alcuni eventi franosi, nonché i lavori che ne erano seguiti, verificatisi negli anni (omissis) e (omissis) nella zona del crollo del (omissis), sottolineando che nel (omissis) erano stati effettuati lavori di consolidamento «nella parte di terra, di roccia tufacea» distante pochi metri da quella poi crollata nel (omissis) ed originati da precedenti crolli e smottamenti, mentre nel (omissis) erano stati effettuati lavori che avevano interessato il manto stradale soprastante la zona del crollo del (omissis), per il rifacimento della rete di raccolta delle acque piovane. Con certificato in data (omissis) a firma dell'impresa (omissis), del direttore dei lavori geom. (omissis) e con il visto del Dirigente dell'Area (omissis) Ing. (omissis), si era attestata la ultimazione in data (omissis), entro i tempi previsti, dei lavori di consolidamento della parete rocciosa. A seguito dei lavori alla strada, invece, con missiva indirizzata al Comune di (omissis) il (omissis), l'Area Genio Civile di (omissis) aveva precisato che l'intervento aveva avuto ad oggetto la messa in sicurezza del tratto di strada comunale, via (omissis), località (omissis), e non aveva riguardato il consolidamento della parete rocciosa sovrastante il tratto di mare e l'area destinata alla balneazione, per la quale, sentito il geologo dott. (omissis) (omissis) che aveva prodotto la consulenza geologica e geotecnica per i lavori in parola, non potevano escludersi modesti e locali crolli di materiale e dunque si invitava il Sindaco ad un più approfondito studio geologico di verifica. Il Tribunale ha richiamato, altresì, una nota a firma del Sindaco (omissis), datata (omissis) (omissis), indirizzata alla Regione Lazio, Assessorati all'Ambiente, al Bilancio e Programmazione Economica e ai Lavori Pubblici, con la quale si chiedeva, tra l'altro, l'inserimento di interventi finalizzati all'abbattimento del rischio

idrogeologico ed alla messa in sicurezza delle pareti rocciose nel Piano Regionale per la Difesa della Costa del Lazio, che in quel periodo era in fase di redazione. Con riguardo all'evento del (omissis), ha riportato la deposizione del Comandante della Capitaneria di Porto di (omissis), (omissis), che aveva parlato di effettiva pericolosità della zona interessata dai lavori stradali, poiché si era visto rotare il muretto ed aprirsi delle crepe sull'asfalto; non poteva escludersi che la crepa fosse profonda all'interno, al punto da creare problemi alla stabilità della roccia ed imporre la messa in sicurezza della parete.

3.3. Una parte significativa della motivazione della sentenza di primo grado è stata dedicata all'individuazione della condotta alternativa corretta che gli imputati avrebbero dovuto osservare. Il Tribunale ha desunto, dall'esame dei consulenti tecnici che, in seguito alle frane del 2004, si sarebbe dovuto ispezionare la parete rocciosa, fare misurazioni strutturali, prendere campioni di materiale, da parte di geologi o di ingegneri rocciatori con specifica competenza tecnica; tali accertamenti avrebbero consentito di risalire alle cause e valutare il possibile ripetersi dell'evento nell'ambito di una piattaforma litologica del medesimo tipo, lungo una parete rocciosa facente parte di una stessa formazione seppure con diversa granulometria nella parte superiore e inferiore. La finalità di segnalare le frane all'Autorità di Bacino sarebbe stata, dunque, quella di avviare lo studio del sito, affidato ad esperti. In ogni caso, si legge nella sentenza, il Sindaco (omissis), unitamente al Responsabile dell'U.T.C. (omissis), avevano erroneamente ritenuto con superficialità non scusabile che i lavori eseguiti in somma urgenza dall'Area Decentrata (omissis) potessero considerarsi risolutivi, trascurando che uno studio del sito ed una valutazione sulla permanenza o meno di uno stato di pericolo fossero ancora necessari prima di eliminare il transennamento e riaprire la spiaggia all'uso pubblico «senza alcuna elementare cautela, neppure segnalando che era vietato sostare in prossimità della parete rocciosa per pericolo di crolli». Per altro verso, il Tribunale ha segnalato che la procedura che avrebbe consentito al Comune di includere l'area interessata dai fenomeni franosi tra le aree «a pericolo di frana» ovvero tra le «aree di attenzione» prevedeva la partecipazione dell'Ente alla Conferenza di programma indetta dall'Autorità di Bacino quando la carica di Sindaco era stata assunta da (omissis). La normativa che disciplina l'approvazione del Piano dei Bacini Regionali, segnatamente l'art.11 legge reg. Lazio 7 ottobre 1996, n.39 e l'art.1 bis, commi 3 e 4, decreto-legge 12 ottobre 2000, n.279 conv. con modificazioni dalla legge 11 dicembre 2000, n.365, prevedeva, infatti, che il Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino non potesse legittimamente adottare il P.A.I. e che il Consiglio Regionale non potesse legittimamente procedere all'approvazione del P.A.I. senza previamente

acquisire il silenzio assenso o le obiezioni dei soggetti che avevano il diretto controllo del territorio. Con riguardo alle condotte omissive del Sindaco Assenso, il Tribunale ha espresso la seguente conclusione: «Quando il Sindaco Assenso, in carica da aprile 2005 ad oggi, nel corso dell'esame del 24 gennaio 2014, ha dichiarato che sapeva dei lavori del 2004 per aver frequentato l'isola nella stagione estiva, sapeva che (omissis) fosse una delle poche zone dell'isola non inserite nel P.A.I. come zone di attenzione o a rischio, sapeva del contenuto della relazione del (omissis) - da lui stesso incaricato per richiedere finanziamenti - in cui si proponevano il consolidamento e la riqualificazione della parete tufacea di (omissis) mediante iniezioni cementizie e sistemi di protezione contro fenomeni di distacchi rocciosi, faceva ricorso alla procedura di somma urgenza per i lavori alla strada nel (omissis), apprendeva (se ve ne fosse stato ancora bisogno) dalla breve relazione del geologo dott. (omissis) che vi era pericolo di cedimenti franosi in quella parete rocciosa, che comunque è sempre la stessa e della medesima consistenza, quella cioè che chiude e delimita lato monte la (omissis), nonostante tutti questi riscontri oggettivi che lo rendevano consapevole della pericolosità del sito non inserito nel P.A.I., come da lui stesso ammesso rispondendo a precisa domanda del difensore di parte civile (pag.128), ciò nonostante ha ritenuto di non avere nulla da comunicare all'Autorità di Bacino e nulla da fare come massima autorità di Protezione Civile, preposta alla tutela della incolumità delle persone. Inutile quindi - secondo il suo irresponsabile apprezzamento, condiviso evidentemente dal geom. (omissis) come capo dell'ufficio tecnico - partecipare alle Conferenze indette per l'adozione del P.A.I., inviare segnalazioni sui lavori eseguiti e sullo stato dei luoghi, provvedere come suo preciso dovere a limitare ovvero interdire l'accesso alle zone di cui, si ripete, gli era ben nota la pericolosità. Atteggiamento poi mutato dopo l'evento del (omissis), che ha avuto come conseguenza l'inserimento di tutta l'isola di (omissis) nelle zone ad alto rischio contemplate dal P.A.I., cosa che poteva avvenire prima e che se non è avvenuto è solo per la colpevole e negligente omissione di chi era a ciò istituzionalmente preposto. Se il Sindaco, consapevole della situazione, nei cinque anni dall' (omissis) (inizio del suo mandato) all' (omissis) (data dell'evento), consapevole della situazione di pericolosità e di rischio, avesse fatto le sue richieste anche per (omissis), così come è emerso dalla istruttoria dibattimentale che le ha avanzate per la spiaggia di (omissis), impedendo l'accesso alle piccole grotte di passaggio e limitando la circolazione delle persone, e in conseguenza delle quali ha ottenuto un finanziamento, se avesse ascoltato il forte campanello d'allarme che gli veniva dal crollo del (omissis), di cui era a conoscenza, dal vicino crollo della strada sovrastante del (omissis), se avesse segnalato anche questo in base alla relazione



del (omissis) ed alla indicazione del geologo (omissis), avrebbe interagito con l'Autorità di Bacino, avrebbe messo in moto quel meccanismo, sin qui spiegato, necessario per ottenere i finanziamenti regionali e, nelle more, con comportamento attento e prudente che da lui si doveva esigere per i suoi doveri istituzionali, avrebbe potuto mettere almeno un cartello di segnalazione del pericolo in prossimità di quella parete di roccia, come poi ha fatto successivamente, per portare a conoscenza di tutti i cittadini la situazione del luogo e dimostrare la sua attenzione per la pubblica incolumità. Questa è la condotta che si esigeva da lui e la cui omissione integra il reato contestato».

Il Tribunale, nell'esaminare la posizione dell'imputato (omissis), ha descritto quanto segue. Il dirigente dell'Area Decentrata (omissis) (ex Genio Civile), ing. (omissis), aveva indetto in data 7 aprile 2004 una Conferenza dei Servizi presso il Comune di (omissis), al fine di individuare la soluzione tecnica ed operativa più idonea alla eliminazione del pericolo di nuovi crolli e alla messa in sicurezza della strada, al fine di realizzare una definitiva sistemazione dei luoghi e consentire l'uso della spiaggia e della strada sovrastante in sicurezza. Lo stesso ing. (omissis) aveva individuato gli interventi da eseguire, ma non era prevista alcuna previa indagine sulle motivazioni del distacco e sui flussi dell'acqua, sebbene tale indagine fosse stata suggerita dall'Arch. (omissis) (Dirigente dell'Area V.I.A. presente alla Conferenza di servizi); i lavori furono eseguiti sotto la direzione dell'ing. (omissis) senza indagare le cause delle frane, non furono perfettamente corrispondenti agli interventi indicati nella Conferenza dei servizi e tuttavia collaudati. L'ing. (omissis), pur nella consapevolezza che si trattasse di lavori eseguiti con procedura di «somma urgenza», per sua natura tendente a tamponare l'emergenza in difetto di analisi approfondite del fenomeno franoso, non segnalò i lavori eseguiti all'Autorità di Bacino, che avrebbe avuto istituzionalmente il compito di giudicare se detti lavori fossero adeguati e se avessero ridotto il rischio e, conseguentemente, ripermire l'area come pericolosa. Il giudice di primo grado ha esaminato le comunicazioni trasmesse dall'ing. (omissis) alla Direzione Regionale Infrastrutture ed alla Direzione Regionale Ambiente e Protezione Civile, Area Difesa del Suolo e Servizio Geologico, ma ha ritenuto che tali comunicazioni non fossero equipollenti alla segnalazione all'Autorità di Bacino, che è soggetto terzo preposto alla pianificazione e si distingue da altri organi regionali, quali l'Area Difesa del Suolo, preposti alla gestione dei finanziamenti. Concludendo sulla condotta omissiva dell'ing. (omissis), il Tribunale ha così precisato: «A ciò aggiungasi che dal B.U.R.L. del 7 ottobre 2009 (all. 54 della produzione del P.M. acquisita dall'Autorità dei Bacini Regionali il 3 maggio 2010) ed in particolare dalla Deliberazione 13 luglio 2009, n.1 del Comitato Istituzionale dell'Autorità dei



Bacini Regionali del Lazio (pag.179 del B.U.R.L.) si evince che l'inserimento dell'Ufficio «Segreteria tecnico-operativa» dell'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio all'interno dell'Area «Concessioni Demaniali e pianificazione Bacini Idrografici» era stato disposto con Delibera della Giunta Regionale n.475 del 4 luglio 2008 «Atto di indirizzo per la riorganizzazione delle strutture organizzative della Giunta Regionale del Lazio»: è vero dunque che oggi, consultando la nota *home page*, si legge che tra le competenze della Direzione Regionale Infrastrutture rientrano le funzioni della Segreteria tecnico-operativa dell'A.B.R., siccome inserita nell'Area Concessioni Demaniali, ma ciò, a parte tutto quanto sin qui detto circa la non commistione tra i vari uffici, solo a far data dal 4 luglio 2008, epoca di gran lunga successiva all'evento di crollo del 2004».

3.4. Con riguardo all'elemento soggettivo, ipotesi di colpa specifica sono state, dunque, considerate l'omessa segnalazione degli eventi franosi del (omissis) e del (omissis) all'Autorità di Bacino (imputati (omissis), (omissis), (omissis), (omissis), violazione degli artt.13,14 e 21 NTA Delibera del Comitato Istituzionale dell'A.B.R. n.1 del 5 marzo 2003 in relazione all'art.13, comma 2, legge reg. Lazio n.39/1996 ed all'art.17, commi 6-*bis* e 6-*ter* legge n.183/1989), l'omessa convocazione dell'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio in occasione della Conferenza dei servizi del 7 aprile 2004 (imputato (omissis)), l'omesso riscontro all'invito a partecipare alla Conferenza programmatica predisposta dalla medesima Autorità con note del 14 gennaio 2005, 8 marzo 2005, e 26 gennaio 2005 in relazione alla stesura del P.A.I. 2005 e con note del 16 luglio 2008 e 2 febbraio 2009 in relazione alla stesura del P.A.I. 2009 (imputati (omissis) e (omissis), violazione dell'art.11, comma 4, legge reg. Lazio n.39/1996).

Sono state qualificate come colpa generica il non aver apposto misure interdittive o segnali di pericolo in quella zona di spiaggia di (omissis) per impedire la circolazione delle persone (imputati (omissis), (omissis), (omissis)), il non aver eseguito nel (omissis) tutti gli interventi indicati dall'Ufficio dell'ex Genio Civile nella Conferenza dei servizi del (omissis) (imputato (omissis)).

3.5. Il Tribunale ha, quindi, preso in esame i presupposti normativi della posizione di garanzia del Sindaco quale autorità di protezione civile nell'ambito del territorio comunale, richiamando il sistema delineato dalla legge 24 febbraio 1992, n.225 istitutiva del Servizio Nazionale della Protezione Civile. Con specifica attenzione al giudizio di prevedibilità di un evento naturale, il Tribunale ha abbracciato l'orientamento interpretativo espresso dalla Corte di Cassazione nella sentenza «Sarno» (Sez. 4, n. 16761 del 11/03/2010, Catalano, Rv. 24701601), in cui si era affermato che il giudizio di prevedibilità non va compiuto con riferimento a quanto è avvenuto in passato ma a quanto può avvenire in futuro nel senso che involge un giudizio di rappresentabilità di possibili, ulteriori e più

gravi eventi dannosi, e si era anche ritenuta esigibile una maggiore cautela per affrontare i rischi collegati ad un fenomeno naturale già verificatosi di cui non si conoscono le cause, le possibilità di evoluzione ed i possibili effetti.

Con particolare riguardo all'omessa partecipazione del Sindaco (omissis) e del Responsabile dell'U.T.C. (omissis) alle conferenze programmatiche indette dall'A.B.R. prima dell'approvazione del P.A.I. negli anni 2005 e 2009, il Tribunale ha confrontato l'inerzia degli imputati con il comportamento degli altri Enti operanti sul territorio, essendo state registrate n.39 osservazioni al progetto di P.A.I., tra le quali n.12 riguardanti dissesti gravitativi.

3.6. Il giudice di primo grado ha anche affrontato il tema dell'inclusione della spiaggia di (omissis) tra le aree per le quali la delega di funzioni dallo Stato alle Regioni ai sensi dell'art.59, comma 2, d.P.R. 24 luglio 1977, n.616 non opera, con conseguente permanenza delle attribuzioni amministrative gestionali in seno allo Stato e, per il demanio marittimo, alla Capitaneria di Porto quale organo statale. Ha, in proposito, ritenuto che «La categoria dei beni del demanio marittimo è individuata dall'art.28 del Codice della Navigazione, ai sensi del quale ne fanno parte – per quanto qui interessa – "il lido, la spiaggia, i porti, le rade". La norma specifica ed amplia il disposto dell'art.822, comma primo, cod.civ., che qualifica come appartenente al demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade ed i porti. I codici non forniscono la definizione di questi concetti, ma l'ineliminabile necessità di individuare gli esatti margini applicativi della disciplina, ha indotto dottrina e giurisprudenza a colmare la lacuna. Secondo un ormai consolidato orientamento, il lido del mare comprende la zona di riva bagnata dalle acque fino al punto che viene coperto dalle ordinarie mareggiate, estive ed invernali, escluse quelle dei momenti di tempesta; la spiaggia comprende il tratto di terraferma contiguo al lido che risulti relitto dal naturale ritrarsi delle acque, ma pur sempre idoneo ai pubblici usi del mare. Molto discussa è la nozione di arenile, perché il dettato normativo non prevede tale figura, tuttavia non vi sono dubbi che esso sia da ricomprendere tra i beni appartenenti al demanio marittimo....E' evidente allora che nei limiti e solo in relazione a tali beni, finalizzati all'uso pubblico del mare, è stata operata o meno la delega Stato/Regioni, mentre nulla può riguardare – nella specie - la parete rocciosa che limita la spiaggia di (omissis) e segna il confine verso terra della stessa», aggiungendo che, in ogni caso, con specifico riguardo alla condotta omissiva dell'interdizione all'accesso alla spiaggia ovvero dell'apposizione di cartelli di pericolo, al Sindaco spettasse quantomeno il potere di apporre segnaletica interdittiva nella sua veste di prima autorità di Protezione Civile.

3.7. Particolare attenzione è stata, dunque, posta alle norme che disciplinano il rischio idrogeologico ed al sapere scientifico introdotto nel processo mediante consulenze tecniche.

Il legislatore italiano ha, infatti, elaborato un sistema di tutela dell'incolumità pubblica da eventi naturali collegati alla distribuzione ed ai movimenti delle acque sotterranee, direttamente collegate alla precipitazione delle acque meteoriche all'interno dei suoli e delle rocce della crosta terrestre, altrimenti indicati come fenomeni idrogeologici; tale sistema è stato significativamente incrementato a partire dagli anni ottanta in conseguenza di eventi calamitosi che avevano evidenziato lacune e carenze nell'organizzazione della pubblica Amministrazione. Culmine di questa elaborazione è rappresentato dalla legge 18 maggio 1989, n.183, intitolata «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo», abrogata a decorrere dal 29 aprile 2006 con l'entrata in vigore del d. lgs. 3 aprile 2006, n.152 (Norme in materia Ambientale). Il Tribunale ha così delineato il quadro nel quale devono essere iscritte le fonti normative degli obblighi di protezione e di controllo la cui violazione è stata contestata agli imputati.

In particolare, ha richiamato la legge 18 maggio 1989, n.183, con la quale si è provveduto a riorganizzare le competenze degli organi centrali dello Stato e delle Amministrazioni Locali in materia di difesa del suolo, istituendo nel 1994 le Autorità di Bacino ed assegnando loro il compito di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico e la tutela degli aspetti ambientali, determinando diversi livelli di operatività territoriale (Nazionale, Interregionale e Regionale) sulla base, appunto, di criteri geomorfologici, sottolineando che il principale strumento di pianificazione e programmazione cui le Autorità di Bacino devono dar seguito in base alla legge (artt. 3, 18, 19 e 20) è il Piano di Bacino, che ha valore di piano di settore e rappresenta lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo attraverso il quale programmare e pianificare le attività e gli interventi nel campo della difesa del suolo, con efficacia vincolante per amministrazioni, enti pubblici e privati. Nella sentenza si è posto l'accento sul fatto che il complesso processo di gestione del rischio idrogeologico trova nella natura multidisciplinare del Piano l'elemento cardine indispensabile, in considerazione del carattere intrinsecamente dinamico dei fenomeni che sono alla base del rischio idrogeologico, e la stessa Regione Lazio, all'art.15 legge reg. Lazio 7 ottobre 1996, n.39, ha disposto espressamente che il Piano debba essere il frutto di un processo conoscitivo e pianificatorio in costante aggiornamento, per poter far fronte alle mutevoli condizioni del territorio, soggetto alle azioni dei processi naturali e all'intervento dell'uomo. Nel corso del procedimento che porterà all'adozione del Piano, le

Autorità di Bacino adottano misure di salvaguardia, al fine di evitare interventi ed azioni sul territorio contrastanti con il Piano in via di definizione, e redigono Piani stralcio per la individuazione e perimetrazione delle aree a maggior rischio idrogeologico. La sentenza ha richiamato, altresì, il citato d. lgs. n.152/2006, c.d. «Codice dell'Ambiente», che nel disciplinare pressoché integralmente una serie di materie, tra le quali – per quanto qui interessa – la tutela delle acque, ha abrogato tutte le normative precedenti, azzerando il sistema di difesa del suolo precedentemente incentrato sulla legge n.183/1989 e sul d.lgs. n.152/1999 (dedicato alla tutela delle acque dall'inquinamento), fungendo da legge-quadro. Tuttavia, per la mancata adozione di Decreti Ministeriali attuativi della nuova normativa alla data dell'evento per cui è processo, le Autorità di Bacino continuavano a svolgere le attività loro attribuite in regime di proroga. Il Tribunale ha collegato la circostanza che nella Regione Lazio fossero state istituite due Autorità di Bacino (l'Autorità di Bacino del Tevere e l'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio, costituita con la citata legge reg. n.39/1996 ai sensi dell'art.12 legge n.183/1989, nel cui ambito ricade il Comune di (omissis)) alla circostanza che in tale Regione fossero diffuse le aree interessate da dissesto idrogeologico.

Nella sentenza sono state riportate per intero le norme che disciplinano la composizione e le attribuzioni degli organi dell'Autorità dei Bacini Regionali (in seguito A.B.R.), sia per illustrare i compiti di tale autorità nella prevenzione del rischio idrogeologico, sia al fine di dirimere la delicata questione, posta dalla difesa dell'ing. (omissis), dell'equipollenza della segnalazione degli eventi del 2004 ad Uffici della Regione diversi dall'A.B.R.

E' stato descritto il procedimento di approvazione del Piano dei bacini regionali, che prevede la trasmissione del progetto adottato dall'A.B.R. alla Giunta regionale e, dopo la deliberazione della Giunta, la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione e su almeno due quotidiani a tiratura nazionale con la precisazione dei tempi, dei luoghi e delle modalità per la consultazione, da parte degli interessati, del progetto stesso e della relativa documentazione. Il progetto di piano è, infatti, suscettibile di modifica a seguito delle osservazioni che i soggetti interessati possono far pervenire all'A.B.R.; dopo l'approvazione da parte del Consiglio regionale, il Piano viene pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione. Si è, inoltre, evidenziata l'istituzione nella Regione Lazio del «Sistema Informatico regionale Difesa del Suolo (SIRDIS). La Regione Lazio, in attuazione dei principi di cui alla legge n.183/1989 e al d.lgs. n.112/1998 ha disciplinato con la legge reg. Lazio n.53/1998 il riordino delle funzioni amministrative in materia di difesa del suolo, ispirando la propria azione ai principi del decentramento e della collaborazione con gli enti locali e con gli altri

enti pubblici operanti nel territorio. Il raccordo e l'integrazione operativa di tali diversi organismi è assicurata attraverso le strutture organizzative regionali, che provvedono, in particolare, all'organizzazione e gestione del SIRDIS ed alla formazione, aggiornamento e conservazione del registro delle opere di difesa del suolo. Lo strumento principale di tale azione di raccordo è appunto rappresentato dal SIRDIS istituito dall'art.16 della legge reg. Lazio n.53/1998 al fine di raccogliere, organizzare ed elaborare i dati relativi alle attività ed alle opere inerenti alle finalità e all'applicazione delle competenze regionali in tema di difesa del suolo, in coordinamento ed interconnessione con le altre componenti del sistema informatico regionale ed in particolare con il Sistema Informativo Regionale Ambientale (SIRA) ed il Sistema Informativo Territoriale Regionale (SITR). Anche il Registro delle opere di difesa del suolo, istituito dall'art.17 della stessa legge al fine di poter gestire il patrimonio infrastrutturale costituito dalle opere di difesa del suolo già realizzate, assicurando il monitoraggio della funzionalità e l'organizzazione di un efficace servizio di manutenzione, si configura come una componente del SIRDIS. L'Area "Difesa del Suolo", della Direzione Regionale all'Ambiente e Protezione Civile della Regione Lazio, provvede alla organizzazione ed alla gestione del SIRDIS, assicurando sia il necessario coordinamento con le Autorità di Bacino ed i Servizi Tecnici Nazionali, sia l'accesso controllato al sistema al fine di pubblicizzare i dati raccolti e le elaborazioni effettuate».

All'epoca dei fatti, si legge nella sentenza, l'A.B.R. del Lazio aveva già emanato la pianificazione di settore con Deliberazione n.1 del 13 luglio 2009 del Comitato Istituzionale; in tale deliberazione si prendeva atto del Progetto di Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (P.A.I.) adeguato ed aggiornato in base alle risultanze della Conferenza (ex art.11, comma 4, della legge reg. Lazio n.39/1996) del 24 marzo 2009, e si adottavano, ai sensi dell'art.13 della medesima legge regionale, sino all'approvazione definitiva del P.A.I. da parte del Consiglio Regionale, quali misure di salvaguardia, le perimetrazioni delle aree individuate a pericolosità idraulica e geomorfologica nonché delle aree di attenzione tutte segnalate e graficizzate negli elaborati del progetto di Piano stralcio per l'assetto idrogeologico. A seguito della pubblicazione sul B.U.R.L. n.37 del 7 ottobre 2009 di detta deliberazione n.1, erano scattate le misure di salvaguardia con la immediata conseguenza che sia le perimetrazioni contenute nel Progetto di Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI) che le correlate Norme Tecniche di Attuazione (artt.2, 3, 4, 9, 11,12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26,27, 28, 29, 31 e 32), erano diventate immediatamente vincolanti per le Amministrazioni locali, ferma restando la loro efficacia fino all'approvazione del Piano dei bacini regionali e, comunque, per un



periodo non superiore a tre anni dalla data di pubblicazione sul B.U.R.L. Le predette misure di salvaguardia erano state adottate dal Comitato istituzionale dell'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio al fine di tutelare l'integrità fisica del territorio e la sicurezza per l'incolumità della vita umana.

Secondo il Tribunale, analoghe erano le misure di salvaguardia adottate in precedenza dal Comitato Istituzionale dell'A.B.R. con Delibera n.1 del 5 marzo 2003 pubblicata sul B.U.R.L. 14 aprile 2003 n.1.

Una volta stabilito che la causa del crollo fosse ascrivibile alla concomitanza di molteplici fattori connessi all'esposizione del materiale roccioso, di natura piroclastica dunque particolarmente debole, all'azione degli agenti atmosferici (cicli termici, cicli di saturazione ed essiccamento, argillificazione di alcuni minerali, in particolare l'azione eolica sulle superfici esposte), il Tribunale ha riportato la risposta degli esperti al quesito concernente la prevedibilità dell'evento del (omissis) in relazione al contesto geomorfologico in cui si è verificato. Si tratta di una parte della sentenza in cui sono stati evidenziati gli indicatori di pericolo in data antecedente l'evento per cui è processo.

Secondo i consulenti del pubblico ministero, la cui relazione è stata considerata valido supporto alla decisione anche perché condivisa nei suoi punti essenziali dai consulenti di parte (ad eccezione dei consulenti dell'ing. (omissis) che non erano presenti all'esame congiunto degli esperti svoltosi nel corso dell'udienza del 24 gennaio 2014) l'accaduto era riconducibile, dal punto di vista geologico-geomorfologico, alla evoluzione naturale di una falesia, costituita da una formazione vulcanica caratterizzata da bassi valori dei parametri geotecnici, mentre il crollo dal punto di vista geomeccanico era definibile come crollo per fatica statica del fronte di roccia. Gli esperti hanno spiegato che l'evoluzione delle falesie, al di là delle ovvie differenze legate alla natura del materiale costituente la parete, è geologicamente ben nota e procede in una direzione univoca: la progressiva demolizione della parete attraverso il progressivo arretramento della stessa per crolli successivi. Tale fenomeno appariva evidentemente attivo lungo la maggior parte del perimetro dell'isola di (omissis), ed era specificamente riconoscibile anche nel paraggio di (omissis). Che la parete interessata al crollo del (omissis) fosse estremamente attiva lo dimostravano gli eventi franosi del (omissis), nel corso dei quali, da una posizione leggermente più alta in quota e spostata verso sud della parete, erano avvenuti crolli di volumi confrontabili di materiale e, con ogni probabilità, attraverso processi geomeccanici del tutto analoghi. Quando una falesia è in evoluzione, si legge nella sentenza, non è possibile prevedere con esattezza la data dei futuri crolli né la parte della parete in cui si verificheranno, anche perché questo tipo di fenomeno è caratterizzato da una velocità di evoluzione rapidissima, quindi non si ha una evoluzione del

fenomeno lenta nel tempo. Il crollo è istantaneo e senza segni particolari che possano far presumere l'avvicinarsi di un evento così improvviso. La perimetrazione del P.A.I. viene, pertanto, effettuata su alcuni parametri indicativi che possono fornire una prima valutazione di pericolosità, della probabilità che si verifichi un evento. Per classificare una zona a rischio frana o meno, oltre all'altezza del fronte di roccia, l'altro parametro indicatore è l'eventualità che, in passato, si sia già manifestato un evento franoso. Quindi, se ci sono delle segnalazioni che indicano che in una certa zona vi sono eventi franosi, chiaramente questa zona può essere inclusa tra le zone a rischio, salvo poi fare degli approfondimenti, dei sopralluoghi specifici per verificare la situazione locale.

Il Tribunale ha ulteriormente approfondito e sviluppato il tema richiamando alcune precisazioni da parte dei consulenti (dal punto di vista geomeccanico il meccanismo di crollo è stato unico, nel (omissis) e nel (omissis); l'episodio del (omissis) non può definirsi straordinario, cioè inaspettato dal punto di vista geologico; il fenomeno di crollo è istantaneo, non dà segni premonitori, poiché in una roccia di per sé scadente il passaggio tra l'equilibrio precario ed il disequilibrio è immediato), chiarendo che la natura istantanea del crollo non implica che tale evento non sia prevedibile. Ancorchè non si possa stabilire esattamente la localizzazione spaziale e dimensionale, una situazione diffusa in un contesto geomorfologico abbastanza contenuto, pari a poche decine di metri, quale è (omissis) (omissis), in cui si succedono negli anni più eventi, crea una condizione di maggior allarme. Specifico rilievo è stato attribuito alla diretta proporzione espressa dai consulenti tra il livello di prevedibilità di un evento, le indagini e le analisi che vengono fatte e la scala a cui si opera. In altre parole, gli esperti della materia hanno affermato che la capacità di prevedere e di valutare la stabilità di un costone roccioso dipende anche dal livello delle indagini e quindi, a sua volta, dalla scala in cui ci si muove, così conducendo il Tribunale a concludere che la pericolosità del contesto di (omissis) avrebbe potuto essere avvertita dagli imputati «sia per il crollo del (omissis), che comportava in termini di pericolosità il possibile ripetersi dell'evento, sia per la conformazione geologica del sito, sia per la presenza di una roccia sporgente su una zona frequentata quale una spiaggia».

#### 4. La sentenza di appello

4.1. Tutti gli imputati hanno proposto appello e, con sentenza 11 settembre 2017, la Corte di Appello di Roma ha confermato la pronuncia di primo grado condannando gli imputati in solido al rimborso in favore delle parti civili delle spese sostenute per il grado.

4.2. Dopo aver riportato analiticamente le censure svolte dagli appellanti, la Corte territoriale ha premesso che la sentenza del Tribunale dovesse confermarsi per l'aderenza delle conclusioni alle quali è pervenuto il primo giudice alle evidenze probatorie disponibili all'esito di una complessa attività istruttoria.

4.3. In merito alla questione dell'appartenenza della zona di (omissis) in cui si è verificato il crollo al demanio marittimo statale, la Corte territoriale ha fatto propria la motivazione della sentenza di primo grado, riportandone alcuni stralci e richiamando la prova testimoniale, dalla quale era emerso che in passato si fosse verificato il caso di doppie segnalazioni da parte del Comune e della Guardia Costiera ad indicare che, venendo in rilievo un punto che si trova sulla linea di demarcazione, l'obbligo di comunicazione in capo al Sindaco ed al capo dell'U.T.C. del Comune di (omissis) si aggiungeva, senza escluderlo, a quello a carico della Capitaneria di Porto.

4.4. La questione inerente alla prevedibilità dell'evento è stata risolta dai giudici di secondo grado partendo dall'analisi delle cause del crollo, già enunciate dal Tribunale e sinteticamente riportate anche nella sentenza di appello, e descrivendo gli eventi franosi del 2004 e gli atti, nonché i lavori, che ne erano seguiti, su tali basi desumendo che il crollo del 2010 non fosse inaspettato, trattandosi di crollo da inscrivere in un processo evolutivo di una falesia estremamente attiva. Si trattava, secondo la Corte di Appello, di zona chiaramente a rischio e da attenzionare, essendo pacificamente emerso nel corso del dibattimento di primo grado che il crollo del 2004 fosse di tipo del tutto analogo a quello verificatosi nel 2010, sia per entità che per localizzazione, e che il crollo del 2004 comportasse in termini di pericolosità il possibile ripetersi dell'evento, sia per la conformazione geologica del sito, sia per la presenza di una roccia sporgente, peraltro in zona frequentata quale una spiaggia. Il giudizio di prevedibilità *ex ante* andava compiuto, si legge nella sentenza, «tenendo conto dell'esperienza del passato, anzi trattandosi di un fenomeno naturale e non potendo escludersi effetti maggiormente distruttivi, adottando una cautela anche maggiore di quella ordinaria, ma senza ignorare la possibilità di evoluzione del fenomeno».

4.5. La Corte di Appello ha confermato l'immediata operatività delle norme di attuazione contestate nel capo d'imputazione, in quanto norme con valore di salvaguardia, ritenendo trattarsi di norme cautelari che imponessero la vigilanza e l'obbligo di denuncia di qualsiasi evento franoso nonché di comunicazione degli interventi eseguiti: «l'Autorità di Bacino deve essere messa a conoscenza di qualsiasi fenomeno franoso; solo in questo modo si può avere un quadro completo e veritiero della fragilità delle coste e dei territori» (pag.21). L'omessa segnalazione di eventi rilevanti per l'assetto idrogeologico ha precluso la



classificazione come zona a rischio o come area di attenzione della spiaggia di (omissis) , con particolare riferimento alle pareti rocciose retrostanti ed al sito del crollo.

4.6. In merito alle censure mosse dagli appellanti (omissis) e (omissis) a proposito del fatto che l'A.B.R. fosse comunque a conoscenza del crollo del 2004, la Corte territoriale ha ribadito che la prova dichiarativa espletata nel corso dell'istruttoria dibattimentale avesse consentito di accertare che l'A.B.R. è soggetto terzo rispetto all'apparato regionale, destinatario esclusivo delle comunicazioni legate all'incolumità delle persone ed alla sicurezza di un territorio, interlocutore al quale non è equiparabile la Direzione Regionale Infrastrutture nel cui ambito è ricompresa, tra le 20 Aree, quella che svolge la funzione di Segreteria Tecnica dell'A.B.R.

5. Avverso la sentenza della Corte di Appello tutti gli imputati hanno proposto ricorso.

6. (omissis) ha proposto i seguenti motivi di ricorso:

6.1. Primo motivo: inosservanza ed erronea applicazione degli artt.113, 589, commi 1 e ult.co., cod. pen., in relazione all'art.192 cod.proc.pen., all'art.17 legge n.183/86, all'art.13 legge reg. Lazio n.39/96 ed artt.13,14 e 21 Norme di Salvaguardia (*rectius* di Attuazione) approvate con Delibera del Comitato Istituzionale dell'Autorità dei Bacini Regionali n.1 del 5 marzo 2003 e pubblicate sul B.U.R.L. n.10 del 10 aprile 2003 e contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione. Premesso che al ricorrente (omissis) non è stato attribuito, in entrambe le sentenze di merito, alcun profilo di colpa generica e che l'unico addebito mossogli si sostanzia nell'omessa comunicazione all'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio del pericolo esistente sulla spiaggia di (omissis) (omissis), nel ricorso si sostiene che i giudici di merito hanno erroneamente ritenuto che la posizione di garanzia del Sindaco (omissis) derivasse dagli artt.13,14 e 21 delle Norme Tecniche di Attuazione del Progetto di Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico del 2002, considerandole quali norme di salvaguardia del Progetto di P.A.I. In primo luogo, il ricorrente lamenta l'omessa lettura da parte della Corte di Appello delle predette norme, delle quali la sola norma di cui all'art.13 fa riferimento alle aree non perimetrate, come era nel 2004 il paraggio della spiaggia di (omissis) , senza alcuna disposizione che stabilisse per gli Enti locali il dovere di segnalazione di nuovi eventi nelle zone non perimetrate, a differenza di quanto successivamente previsto dall'art.13, comma 6, dei successivi progetti di P.A.I. del 2005 e del 2009, dove comparve per la prima volta una disposizione precettiva rivolta direttamente agli Enti locali e alle

strutture regionali e provinciali preposte alla difesa del suolo. La Corte di Appello, si assume, ha ommesso di argomentare sul contestato contenuto dell'art.13 e si è concentrata sulla vigenza o meno della norma quale misura di salvaguardia, richiamando a sostegno dell'obbligo di comunicazione le dichiarazioni rese dallo stesso imputato nell'interrogatorio del 17 febbraio 2011. Con riguardo agli artt.14 e 21 delle medesime Norme di attuazione, nel ricorso si sostiene che si tratta di norme applicabili alle sole zone perimetrate, dunque a zone diverse dal paraggio di (omissis) ove avvennero i fatti del 2010, in quanto le comunicazioni ivi previste tendono all'aggiornamento del P.A.I. in termini di rettifica, deperimetrazione o declassificazione. In ogni caso, tali norme fanno obbligo di comunicazione all'Autorità di Bacino alle sole amministrazioni competenti che hanno direttamente effettuato le opere di messa in sicurezza o di rimozione delle condizioni di pericolo, in quanto richiedono che le stesse inoltrino la documentazione relativa ai lavori effettuati corredata da cartografie e rilievi topografici, dunque nel caso in esame all'ex Genio Civile di (omissis) quale Ente attuatore dei lavori di messa in sicurezza del sito. L'errata lettura della Delibera del Comitato Istituzionale n.1 del 5 marzo 2003 ha indotto la Corte territoriale a ritenere che anche gli artt.13,14 e 21 delle Norme di attuazione fossero norme di salvaguardia immediatamente vincolanti, mentre nell'ambito delle norme di attuazione i soli articoli individuati come misure di salvaguardia sono gli artt.16,17,18,19,22,23,24,25 e 26 espressamente riferibili alle aree oggetto di perimetrazione già individuate nel Progetto di P.A.I.

6.2. Secondo motivo: inosservanza ed erronea applicazione degli artt.113, 589, commi 1 e ultimo, cod. pen. in relazione all'art.192 cod.proc.pen., agli artt.28,32 e 35 cod. nav., 942 cod. civ. e D.P.C.M. 21 dicembre 1995 nonché contraddittorietà e manifesta illogicità della motivazione. La Corte di Appello ha richiamato le motivazioni del Tribunale per dirimere la questione della effettiva titolarità delle competenze sul tratto di (omissis) interessato dai crolli, trattandosi di particella demaniale sulla quale, come su quasi tutta l'isola di (omissis), i poteri di demanio marittimo sono esercitati per conto dello Stato dalla Capitaneria di Porto in quanto area esclusa dal trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni. I giudici di merito hanno confuso la nozione di spiaggia con quella di arenile dimenticando che quasi tutta l'isola è composta da falesie, prive di sabbia, che insistono direttamente sul mare. E' stato trascurato che in occasione del distacco di parete rocciosa verificatosi il (omissis) la Capitaneria di Porto aveva emanato l'Ordinanza n.6 del 5 febbraio 2004 con la quale erano stati interdetti il transito, la sosta di persone e cose ed ogni attività che implicasse fruizione della spiaggia di (omissis) .

6.3. Terzo motivo: inosservanza ed erronea applicazione degli artt.113, 589, commi 1 e ultimo, cod. pen. in relazione agli artt.192, 530, comma 2, e 546, comma 1 lett. e) n.1 cod.proc.pen. nonché contraddittorietà e manifesta illogicità della motivazione. Secondo il ricorrente, la Corte di Appello non ha fornito risposta alle censure concernenti l'esigibilità della condotta, la prevedibilità e la prevenibilità dell'evento, il giudizio controfattuale. La Corte territoriale ha disatteso con mere illazioni il dato obiettivo secondo il quale il Comune di (omissis) non fosse stato posto in grado di conoscere la fine dei lavori eseguiti dal Genio Civile, né la difformità degli stessi rispetto a quanto stabilito nella Conferenza dei servizi del 7 aprile 2004, trascurando che il ricorrente non aveva ricevuto alcuna comunicazione ufficiale fino alle dimissioni dalla carica, rassegnate l'8 gennaio 2005. E' stata trascurata la tempistica dell'iter amministrativo successivo all'ultimazione dei lavori, dal momento che il verbale di sopralluogo necessario per la redazione del Certificato di Regolare Esecuzione da parte del Direttore dei Lavori fu redatto il 4 gennaio 2005. Con riguardo all'elemento soggettivo, si è trascurato l'affidamento riposto dal ricorrente in merito alle comunicazioni da fornire all'A.B.R. sia sulla Capitaneria di Porto, con posizione di garanzia sull'attività gestionale ed amministrativa della spiaggia demaniale, sia sui responsabili dell'Area Decentrata Lavori Pubblici (omissis), quale Ente attuatore della messa in sicurezza del sito. I dati inerenti ai lavori eseguiti ad opera di una struttura regionale avrebbero dovuto essere riportati nel SIRDIS ed essere, per ciò solo, consultabili anche dall'A.B.R. del Lazio in sede di elaborazione dei successivi progetti di P.A.I. La Corte di Appello ha ommesso ogni motivazione in merito alla censura secondo la quale la perimetrazione della spiaggia di (omissis) nelle sole estremità nord e sud, peraltro prive di arenile, avesse rafforzato il convincimento generale dell'assoluta sicurezza del sito. Nella sentenza impugnata la prevedibilità dell'evento è stata confusa con la probabilità statistica di accadimento dell'evento da un punto di vista strettamente geologico. Il Sindaco (omissis), al momento del suo fattivo intervento in occasione dei crolli del 2004 ed in occasione dei lavori di messa in sicurezza del sito ad opera della Regione Lazio, non poteva minimamente prevedere il ripetersi nella stessa area di eventi franosi. La Corte territoriale ha ommesso di motivare in merito all'idoneità della comunicazione omissa ad impedire effettivamente l'evento, tanto più che le disposizioni di attuazione del P.A.I. sono norme programmatiche, non contenenti precetti direttamente rivolti all'evitabilità dell'evento.

6.4. Quarto motivo: erronea applicazione degli artt.133, 62 bis e 69 cod. pen. Il ricorrente lamenta l'eccessività della pena, da contenere nei minimi edittali valutando adeguatamente la personalità dell'imputato ed il suo

comportamento processuale. Chiede che le attenuanti generiche siano riconosciute prevalenti sulla contestata aggravante e lamenta l'omessa motivazione sul punto.

6.5. Quinto motivo: erronea applicazione degli artt.538,539 e 540 cod.proc.pen. nonché omessa e manifesta illogicità della motivazione laddove la Corte di Appello ha confermato l'entità delle provvisoriarie concesse alle parti civili, parametrata su valori superiori al danno che il giudice civile potrebbe liquidare in via definitiva, sostenendo che tali somme saranno comunque soggette alla valutazione del giudice civile. Il ricorrente ritiene che la Corte di Appello, richiamando la motivazione offerta sul punto dal tribunale, abbia ommesso di spiegare le ragioni dell'ammontare delle somme liquidate, del tutto sproporzionato in relazione al danno per cui si sia ritenuta raggiunta la prova.

7. (omissis) ha proposto i seguenti motivi di ricorso:

7.1. Primo motivo: carenza, illogicità e contraddittorietà della motivazione e violazione di legge in relazione alla posizione di garanzia attribuita al ricorrente in qualità di Sindaco del Comune di (omissis). La sentenza non ha preso in considerazione quanto prospettato nei motivi di appello, segnatamente che, in base al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995 (confermato dall'art.105, comma 2, lett. l) d. lgs. n.112/1998), l'isola di (omissis), ad eccezione di (omissis) e (omissis), rientra nel demanio marittimo statale e che tutte le funzioni di vigilanza sull'isola sono pertanto della Capitaneria di Porto. La sentenza erroneamente applica la norma generale in materia di beni demaniali dello Stato, artt.822 cod. civ. e 28 cod. nav., omettendo di considerare che l'art.1 D.P.C.M. 21 dicembre 1995 è norma speciale che esclude la delega di funzioni di cui all'art.59 d.P.R. 24 luglio 1977, n.616 con riguardo ad alcune aree demaniali marittime in quanto di preminente interesse nazionale in relazione alla sicurezza dello Stato ed alle esigenze della navigazione marittima. La sentenza omette ogni motivazione in merito all'ulteriore rilievo difensivo, in base al quale la zona di (omissis) sarebbe comunque assoggettabile al demanio marittimo statale poiché rientrante nella definizione di «arenile» fornita dalla giurisprudenza di legittimità, che vi ha incluso la scogliera, la scarpata, lo strapiombo sul mare, in modo che in tali ipotesi il confine della zona demaniale coincida con il ciglio dei terreni elevati sul mare. Sotto altro profilo, la sentenza ha sottovalutato la delega di funzioni che il Sindaco aveva conferito al responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale, ritenendo generica una delega che conferiva a norma dell'art.50, comma 10, d. lgs. n.267/2000, all'Ufficio tecnico in materia di Urbanistica e di gestione del territorio le attività amministrative inerenti a Servizi di Protezione Civile, Servizi

LL.PP. e attività tecniche in genere. La giurisprudenza di legittimità ha, invece, definito l'ambito di operatività della delega di funzioni nell'ambito della responsabilità penale dell'organo territoriale, escludendo tale responsabilità qualora l'Amministrazione Comunale sia strutturata secondo inequivocabili attribuzioni di competenze anche in riferimento alle previsioni di cui alla legge 8 giugno 1990, n.142 sulle autonomie locali.

7.2. Secondo motivo: carenza ed illogicità della motivazione in relazione al giudizio sull'accertamento causale dell'evento. Al fine di stabilire la sussistenza del nesso di causalità, posta quale premessa la spiegazione causale dell'evento sulla base di una legge statistica o universale di copertura sufficientemente valida ed astratta applicabile al caso concreto, occorre poi verificare, attraverso un giudizio di alta probabilità logica, l'attendibilità, in concreto, della spiegazione causale ipotizzata. Nel caso di condotta omissiva, si deve ipotizzare come avvenuta l'azione doverosa omessa e stabilire se, in assenza di decorsi causali alternativi, con elevato grado di credibilità razionale prossima alla certezza, l'evento non si sarebbe verificato. La sentenza impugnata ha, invece, riconosciuto la responsabilità omissiva dell'imputato solo in ragione della posizione di garanzia ricoperta dal ricorrente in qualità di Sindaco del Comune di (omissis), senza verificare se il compimento delle azioni omesse avrebbe evitato l'evento. Si è trascurata la deposizione del teste (omissis), geologo della Regione (omissis) preposto all'aggiornamento del SIRDIS, il quale ha riferito che, se avesse avuto notizia della frana del (omissis), non l'avrebbe inserita nel SIRDIS in quanto irrilevante, trattandosi di una «franetta» di una falesia in continua evoluzione. Lo stesso teste ha anche chiarito che, una volta effettuati i lavori di messa in sicurezza, la situazione di pericolo viene a cessare.

7.3. Terzo motivo: carenza, illogicità e contraddittorietà della motivazione in relazione al profilo della prevedibilità dell'evento. La motivazione offerta dalla sentenza impugnata risulta, sul punto, evidentemente illogica sia per non aver valutato, nonostante il consulente tecnico della difesa avesse ritenuto che quei lavori avessero di fatto eliminato le condizioni di pericolosità, che l'imputato (omissis) aveva fatto giusto affidamento sui lavori di Somma Urgenza eseguiti subito dopo il crollo del 2004 su disposizione della Conferenza dei Servizi tenutasi il (omissis) presso la sede del Comune, sia per aver trascurato che il Sindaco non avrebbe potuto in concreto prevedere con alta probabilità il pericolo di verificazione di un ulteriore cedimento nella zona di (omissis), che non era segnalata come zona a rischio crolli nel P.A.I. La motivazione è, altresì, illogica e contraddittoria laddove ha ritenuto che, ad ogni modo, i lavori di Somma Urgenza fossero stati eseguiti in un punto diverso rispetto a quello in cui si era verificata la frana nel 2010, smentendo quanto affermato in precedenza in

merito al fatto che la prevedibilità dell'evento derivasse proprio dal fatto che i punti di origine della falesia tra il crollo del 2004 e quello del 2010 fossero coincidenti. La sentenza ha, quindi, ritenuto che l'imputato (omissis) fosse consapevole delle condizioni di rischio idrogeologico che interessavano (omissis) (omissis) per aver fatto redigere dal Consorzio Invenio una relazione sullo stato delle coste di (omissis) in cui la predetta Cala era indicata come zona a pericolo crolli, trascurando due circostanze rilevanti che la difesa aveva prospettato nei motivi di appello, ossia che la relazione del Consorzio Invenio si basava sull'analisi documentale degli elaborati dei P.A.I. redatti dal 2001 al 2005, senza alcun sopralluogo, e che gli interventi di consolidamento indicati nella predetta relazione concernevano siti della (omissis) assolutamente diversi da quello interessato dal crollo del (omissis).

7.4. Quarto motivo: violazione di legge nonché carenza, illogicità e contraddittorietà della motivazione in relazione alle norme cautelari che si assumono violate. La sentenza non osserva l'art.13 delle Norme di Salvaguardia perché, pur essendo le strutture regionali a conoscenza di dissesti idrici e gravitativi, erroneamente esclude che su queste gravasse l'onere di segnalazione di tali eventi all'Autorità dei Bacini Regionali. La pronuncia impugnata ha ommesso di valutare quanto prospettato dalla difesa in merito alla sussistenza dell'obbligo di comunicazione all'Autorità di Bacino ai sensi dell'art.13 delle Norme di Salvaguardia solo a seguito di nuovi dissesti idraulici o gravitativi, non verificatisi nel periodo in cui il ricorrente rivestiva la carica di Sindaco.

7.5. Quinto motivo: carenza di motivazione con riguardo alla liquidazione della provvisoria immediatamente esecutiva in favore delle costituite parti civili. La giurisprudenza della Suprema Corte richiede rigore nella valutazione sia delle voci di danno non patrimoniale risarcibile sia del compendio probatorio a sostegno del risarcimento del danno, ma la sentenza ha ommesso ogni motivazione limitandosi a condividere acriticamente quanto statuito nella sentenza di primo grado.

8. (omissis) ha proposto i seguenti motivi di ricorso:

8.1. Primo motivo: violazione di legge e mancanza di motivazione in relazione agli artt.192, 546, comma 1, lett.e) n.1 cod.proc.pen., 40, secondo comma, 589 cod. pen., 28, 32, 35 cod. nav., 822, 942 cod. civ. e D.P.C.M. del 21.12.1995. La Corte di Appello si è limitata ad un'apodittica valutazione di adeguatezza della motivazione della sentenza del giudice di primo grado, senza enunciare le ragioni per cui ha ritenuto di trascurare la tesi difensiva secondo la quale le funzioni e le competenze in relazione al costone roccioso ed all'arenile sottostante nell'area di (omissis) spettassero esclusivamente all'Autorità

Marittima. E' stato pretermesso l'esame delle visure catastali e l'ordinanza della Capitaneria di Porto con cui era stato interdetto l'accesso all'area immediatamente dopo l'evento franoso del (omissis). Nell'escludere dal demanio marittimo il costone roccioso della Cala, i giudici di merito hanno erroneamente applicato la legge, posto che nella nozione di spiaggia, ai sensi e per gli effetti dell'art.822 cod. civ., devono includersi tutti i tratti di terra prossimi al mare che siano sottoposti alle mareggiate; dunque, anche l'arenile come suolo abbandonato dalle acque del mare indipendentemente dalla sua configurazione orografica. Ciò comporta, secondo il ricorrente, che anche la conformazione a scogliera, scarpata o strapiombo sul mare configura l'arenile, per cui in tale caso il confine della zona demaniale coincide con il ciglio dei terreni elevati sul mare. Nel caso concreto, inoltre, i consulenti tecnici del pubblico ministero avevano definito il costone roccioso interessato dal crollo una «falesia», che in geografia fisica è una scarpata mlto ripida formatasi per intensa azione erosiva del mare sulla costa rocciosa e, in genere, soggetta a continuo arretramento, per cui la stessa tipologia della porzione di roccia crollata avrebbe impedito giuridicamente di escluderla dal demanio marittimo, se non previo un provvedimento formale di sdemanializzazione. In ogni caso, i giudici di merito hanno omesso di valutare il dato probatorio decisivo dell'accatastamento dell'intero costone roccioso di (omissis) (omissis) in favore del Demanio dello Stato, con linea di confine della propeità statale ben oltre la sommità di tale costone roccioso. Così come hanno omesso di valutare il dato probatorio costituito dall'adozione, da parte della Capitaneria di Porto di (omissis), dell'ordinanza n. (omissis) del (omissis), con cui a seguito del crollo del (omissis) veniva interdetto l'accesso all'area: avendo escluso le funzioni e le competenze dello Stato per il costone roccioso interessato dal crollo del (omissis), i giudici avrebbero dovuto spiegare perché, in seguito al crollo del 2004, la Capitaneria di Porto e non il Comune avesse esercitato poteri e competenze interdittive.

8.2. Secondo motivo: violazione di legge e mancanza di motivazione in relazione agli artt.192, 546, comma 1, lett. e) n.1, 533 cod.proc.pen., 42,107 e 109 d.lgs. 18 agosto 2000, n.267, 53, comma 23, Legge 23 dicembre 2000, n.388, 68 d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 e 14 *ter* legge 7 agosto 1990, n.241, 40, secondo comma, 589 cod. pen. Con l'atto di appello la difesa aveva contestato l'affermazione della posizione di garanzia del ricorrente sulla mera qualifica di responsabile dell'ufficio tecnico comunale, ritenendo che fosse necessario mettere a fuoco la ripartizione legislativa dei compiti e delle funzioni amministrative nell'ambito dell'organizzazione comunale. Non avendo il geom. (omissis) la qualifica di dirigente, sarebbe stato necessario un provvedimento motivato del Sindaco ai sensi dell'art.109 T.U.E.L. che gli conferisse funzioni

dirigenziali; in difetto, non si sarebbe potuta configurare una posizione di garanzia, tanto più che per i Comuni con popolazione di meno di 5000 abitanti il potere di adottare atti di natura tecnica gestionale può essere conferito ai componenti della giunta ai sensi dell'art.53, comma 23, legge n.388/2000. La Corte di Appello ha del tutto ignorato il dato normativo ed ha ritenuto dimostrata la posizione di garanzia del (omissis) solamente perché egli aveva partecipato, unitamente ad altro tecnico comunale, alla conferenza dei servizi tenutasi il (omissis) . La motivazione è apodittica, anche ove si tenga conto del fatto che alla medesima conferenza aveva partecipato anche la Capitaneria di Porto, con ciò avvalorando l'ipotesi alternativa che quest'ultima esercitasse le funzioni e le competenze amministrative sull'area. I giudici di merito hanno ignorato la testimonianza del Ten. (omissis) , dalla quale emergeva l'assenza di verifiche istruttorie sugli organici e sulle competenze amministrative all'interno del Comune di (omissis). Con specifico riguardo all'omessa partecipazione del ricorrente alle conferenze programmatiche indette per la formazione del P.A.I., la sentenza impugnata ha ommesso di esaminare quanto dedotto nell'atto di appello in merito alla competenza del Consiglio comunale per quanto concerne l'attività di pianificazione urbanistica. La funzione delle conferenze programmatiche è quella di garantire la coerenza del P.A.I. con gli altri strumenti di pianificazione territoriale e, dovendosi considerare un'ipotesi speciale di conferenza dei servizi, è soggetta a quanto previsto dall'art.14 ter legge n.241/1990; occorre, in altre parole, che il rappresentante dell'Ente territoriale che partecipi alla conferenza sia preventivamente dotato del potere di vincolare l'Ente stesso. In assenza di delega da parte del Consiglio comunale, quale organo competente in via esclusiva ai sensi dell'art.42, comma 2 lett.b), T.U.E.L. su tutti gli atti amministrativi generali e su tutti gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, il geom. (omissis) non avrebbe potuto partecipare alle conferenze programmatiche per il P.A.I.

8.3. Terzo motivo: violazione di legge e mancanza di motivazione in relazione agli artt.43, 589 cod. pen., 192, 546, comma 1, lett.e) n.1, cod.proc.pen., 11 disp. prel. cod. civ., 25 Cost., 17 legge 18 maggio 1989, n.183, 170 d. lgs. 3 aprile 2006, n.152, 1, comma 4, d. lgs. 8 novembre 2006, n.284. I giudici di merito hanno errato in diritto nel ritenere che le regole precauzionali di condotta che hanno costituito l'essenza normativa del comportamento colposo ascritto al ricorrente fossero in vigore, posto che le norme di salvaguardia prescritte dagli artt.13,14 e 21 delle Norme di Attuazione del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico della Regione Lazio approvato con Delibera n.1 del 5 marzo 2003 del Comitato Istituzionale dell'A.B.R. e con Delibera n.5 del 13 maggio 2005 non sono mai state approvate in quanto i



dispositivi di queste delibere non prevedevano l'immediata efficacia di tali norme, alle quali si è fatto riferimento per la prima volta nella Delibera n.1 del 13 luglio 2009; a tale violazione non può riconoscersi efficacia retroattiva in violazione dell'art.11 preleggi. Al dato normativo si è aggiunto il dato probatorio costituito dalla nota prot.3338/Ass.to del 10 novembre 2009, con la quale l'Assessore all'Ambiente della Regione Lazio precisava di indirizzare le eventuali segnalazioni di ulteriori dissesti e/o sopravvenuti interventi di messa in sicurezza. In ogni caso, all'epoca dell'evento franoso del 2004, le stesse disposizioni contenute negli artt.13,14 e 21 NTA Delibera n.1/2003 non prevedevano l'obbligo per i Comuni di comunicare l'avvenuto verificarsi di dissesti e di partecipare alle Conferenze di servizi allo scopo di effettuare analoghe segnalazioni; i giudici di merito non hanno prestato alcuna attenzione alla differente portata precettiva delle norme del 2003 rispetto a quelle del 2005. Nel ricorso si contesta la stessa qualificazione delle norme in questione quali misure di salvaguardia, posto che l'introduzione di misure di salvaguardia per i Piani P.A.I. è avvenuta, dopo la previsione di cui all'art.17, comma 6-bis, legge n.183/1986, con il D.P.C.M. 21 dicembre 1998, che ha posto dei vincoli per consentire l'esecuzione di limitati interventi edilizi nelle aree individuate e perimetrate per rischio idrogeologico molto elevato o elevato. Le misure di salvaguardia riguardano, secondo la giurisprudenza di legittimità, le scelte effettuate con il piano di Bacino piuttosto che le finalità a tutela delle quali il piano è predisposto e adottato; da tale principio deriva, secondo il ricorrente, che le norme di attuazione poste a fondamento della condotta omissiva contestatagli non costituiscono misure di salvaguardia, le quali sono tese ad impedire e scongiurare l'esecuzione di interventi edilizi in contrasto con le finalità di un piano P.A.I. A riprova di ciò, richiama l'art.3, comma 3, delle norme di attuazione del P.A.I. del 2003, che individua per le sole aree già perimetrate, ossia per le sole aree a rischio già individuate, le prescrizioni immediatamente vincolanti per i Comuni. La Corte territoriale ha, peraltro, ignorato la tesi difensiva prospettata nell'atto di appello a proposito della completa decadenza dei Piani stralcio P.A.I. adottati antecedentemente al 30 aprile 2006 e delle loro misure di salvaguardia, posto che l'Autorità di Bacino Regionale del Lazio è stata soppressa in data 30 aprile 2006 dall'art.63, comma 3, d. lgs. 3 aprile 2006, n.152 e che l'art.1, comma 4, d. lgs. 8 novembre 2006, n.284 ha fatto salvi gli atti posti in essere dalle autorità di Bacino dal 30 aprile 2006.

8.4. Quarto motivo: violazione di legge e mancanza di motivazione in relazione agli artt.192, 546, comma 1, lett.e) n.1, 533 cod.proc.pen., 41,42,43 e 589 cod. pen. Il giudizio di prevedibilità dell'evento da parte del ricorrente è stato ancorato dai giudici di merito al solo fatto che nel <sup>(omissis)</sup> si fosse verificato il

distacco di una roccia del medesimo costone di (omissis) , in contrasto con il criterio valutativo enunciato dalla Corte di Cassazione nella sentenza «Sarno», a mente del quale il giudizio di prevedibilità di eventi naturali quali frane o terremoti deve essere ancorato non solo tenendo conto della natura e delle dimensioni di eventi analoghi storicamente verificatisi ma anche valutando, sulla base di leggi scientifiche, la possibilità che questi si presentino in futuro con dimensioni e caratteristiche più gravi o addirittura catastrofiche. Secondo il ricorrente i giudici di merito hanno trascurato di valutare tutti i dati probatori evocativi della concreta impossibilità per il tecnico comunale di prevedere il verificarsi di un ulteriore crollo naturale nell'anno (omissis), in particolare: l'esecuzione e la conclusione dei lavori di consolidamento da parte dell'Area Decentrata (omissis) della Regione Lazio, l'entità del crollo del (omissis) e l'assenza di preavvisi prima del crollo letale del (omissis), l'assenza di competenze in materia geologica che gli consentissero di avvedersi della situazione di pericolo, le testimonianze del consulente di parte Prof. (omissis) e del geologo (omissis) , dalle quali emergeva che il rischio dovesse ritenersi eliminato, il dato probatorio della scarsa entità del crollo del (omissis), l'assenza di segni premonitori affermata dai consulenti del pubblico ministero. Né a conclusioni diverse avrebbe potuto condurre l'esito della relazione «(omissis)» commissionata nel 2006 dal Comune di (omissis) , che non indicava come area a rischio idrogeologico la porzione del costone roccioso di (omissis) interessato dal Crollo negli anni (omissis) e (omissis) . La Corte territoriale, considerando le regole cautelari asseritamente violate alla stregua di norme di natura c.d. rigida, ha desunto dalla loro violazione la responsabilità colposa, omettendo ogni motivazione sulla concreta prevedibilità dell'evento; si tratta, in realtà, di norme di contenuto «elastico» in quanto hanno un'evidente caratura procedimentale perchè attengono alla vigilanza ed attuazione di un P.A.I. già approvato ed al procedimento di aggiornamento ovvero concernono la procedura di riclassificazione e riperimetrazione di un'area già individuata, difettando la previsione della tipologia specifica di evento che si verificherebbe in caso di loro inosservanza.

8.5. Quinto motivo: violazione di legge e mancanza di motivazione in relazione agli artt.192, 546, comma 1, lett. e) n.1, cod.proc.pen., 43 e 589 cod. pen. La motivazione della sentenza impugnata è carente con riguardo all'elemento soggettivo dell'evitabilità o prevenibilità dell'evento da parte del ricorrente. Si è omesso di valutare se, rispetto all'iter di formazione del piano stralcio P.A.I., l'osservanza delle menzionate regole cautelari avrebbe evitato che la falesia nel (omissis) crollasse. Nel ricorso si sostiene che i P.A.I. del 2003 e del 2005 fossero mere fasi conoscitive, improduttive di effetti e di misure idonee a

prevenire l'evento, per cui ove l'A.B.R. avesse ricevuto dal Comune di (omissis) le segnalazioni e le comunicazioni del precedente crollo del (omissis), avrebbe riportato graficamente l'analisi del rischio senza alcuna forza prescrittiva degli interventi da realizzare, come si evince chiaramente dall'art.3 delle norme di attuazione del P.A.I. del 2009. La Corte territoriale non ha considerato che le possibilità di intervento e di messa in sicurezza da parte dell'A.B.R. di un'area a rischio frana sussistono solo al momento in cui l'iter di approvazione del piano si è concluso, vengono ottenuti i finanziamenti per l'esecuzione delle opere indicate nel piano triennale di intervento e vengono, quindi, eseguiti i lavori di messa in sicurezza con eventuale apposizione di reti di protezione. Né l'A.B.R. ha il potere di interdire l'accesso e di apporre cartelli di pericolo sulle aree individuate a rischio.

8.6. Sesto motivo: violazione di legge e mancanza di motivazione in relazione agli artt.192, 546, comma 1, lett. e) n.1, cod.proc.pen., 40, 41, 43 e 589 cod. pen., 27 Cost. La Corte territoriale ha totalmente omissis di valutare il nesso eziologico tra la condotta omissiva imputata al ricorrente e l'evento del crollo letale, assorbendo l'indagine valutativa sul nesso causale in quella sulla colpa e sulla posizione di garanzia. Manca totalmente una valutazione controfattuale, non essendo stato esaminato se, qualora il ricorrente avesse segnalato all'A.B.R. il crollo del (omissis) o avesse partecipato alle conferenze programmatiche, la sua condotta sarebbe stata condizione necessaria dell'evento del crollo letale con elevato grado di credibilità razionale. Il ricorrente non disponeva della possibilità di influenzare il corso degli eventi perché soltanto l'approvazione del piano da parte del Consiglio regionale avrebbe consentito di eseguire gli interventi di consolidamento che, con l'apposizione delle reti di protezione, avrebbero impedito l'evento, anche perché l'Autorità di Bacino non ha alcun potere di interdire l'accesso con cartelli di pericolo. Qualora il ricorrente avesse adottato la condotta omissa, ciò non avrebbe comportato automaticamente l'inserimento nel Piano dell'area interessata dal crollo, trattandosi di valutazione discrezionale del comitato tecnico dell'A.B.R. del tutto ipotetica ed eventuale; non è stata valutata la testimonianza del geologo (omissis), Dirigente dell'Area Difesa del Suolo della Regione Lazio deputato a ricevere le segnalazione da inserire nel SIRDIS, il quale ha dichiarato che il crollo del (omissis) non sarebbe stato inserito nel piano P.A.I., trattandosi di una «franetta».

8.7. Settimo motivo: violazione di legge e mancanza di motivazione in relazione agli artt.132, 133 cod. pen., 27, 111 Cost. perché la determinazione della pena è avvenuta partendo da una pena base superiore a quella irrogata ai due coimputati (omissis) e (omissis); a fronte di specifico motivo di appello con cui si

deduceva l'eccessività della pena e si indicavano i dati probatori che rendevano incerta la titolarità delle funzioni sull'area interessata dal crollo, la Corte di Appello si è limitata a ritenere che il trattamento sanzionatorio fosse congruo in relazione al grado della colpa, nonostante il dedotto ruolo marginale del (omissis) e l'esecuzione dei lavori da parte del Genio Civile, al cui esito era stato inviato al Comune un tranquillizzante certificato di collaudo, senza che fosse spiegato sulla base di quali dati gli fosse stato attribuito un grado di colpa superiore agli altri. La motivazione è incoerente laddove ha ritenuto aggravata la posizione dell'imputato (omissis) ed ha determinato, tuttavia, una pena inferiore. Considerato che la pena è stata determinata in misura pari alla media edittale, sarebbe stata necessaria specifica motivazione.

8.8. Ottavo motivo: violazione di legge e vizio di motivazione in relazione agli artt.538, 539 cod.proc.pen., 185 cod. pen. L'ingente importo liquidato a titolo di provvisionale non era ancorato alle prove raggiunte nel corso dell'istruttoria, impiegando un criterio equitativo che è andato abbondantemente oltre i valori massimi delle tabelle utilizzate nelle controversie civili di danno; a fronte dell'articolato motivo di appello svolto sul punto, la Corte territoriale ha fornito una laconica e contraddittoria motivazione, delegando la giudice civile la motivazione circa il rispetto del precetto di cui all'art.539, comma 2, cod.proc.pen., recependo acriticamente e con motivazione apparente le valutazioni del primo giudice. La stessa Corte di Appello ha riconosciuto che le provvisionali fossero state liquidate superando i parametri valutativi contenuti nelle tabelle di Milano e, tuttavia, non ha fornito in proposito rigorosa motivazione.

9. (omissis) ha proposto i seguenti motivi di ricorso:

9.1. Primo motivo: violazione dell'art.546, comma 1, lett. e) ed l) in relazione all'art.125, comma 3, cod.proc.pen., 111, commi 2 e 6, Cost. per mancata enunciazione delle ragioni per le quali il giudice non ha ritenuto attendibili le prove e gli argomenti contrari concernenti il punto decisivo della triplice, tempestiva e completa comunicazione dell'ing. (omissis) all'A.B.R. dell'evento franoso del (omissis) e dei lavori di somma urgenza eseguiti, nonché della validità a tal fine anche della comunicazione al proprio capo struttura, membro necessario della procedura di aggiornamento del P.A.I. A norma degli artt.13 e 14 delle Norme di Attuazione del Piano, l'effettuazione dei lavori di Somma Urgenza nel (omissis) da parte del Genio Civile di Latina obbligava l'A.B.R. a recarsi subito sul posto per effettuare le ulteriori verifiche necessarie per la classificazione, perimetrazione o deperimetrazione dell'area. L'effettuazione dei lavori era stata segnalata dal ricorrente all'A.B.R. per iscritto, malgrado egli non

ne avesse l'obbligo e malgrado per prassi pacifica i centri locali dell'ex Genio Civile non fossero tenuti a comunicare all'A.B.R. gli interventi di Somma Urgenza. La comunicazione di aver fissato un sopralluogo urgente sul sito della caduta massi era stata indirizzata al suo Capo Struttura ed anche al Dipartimento Territorio - Direzione Generale Ambiente e Protezione Civile; la comunicazione dell'invito ad intervenire alla Conferenza dei Servizi del 7 aprile 2004 era stata inviata al suo Capo Struttura e ad altri soggetti pubblici, tra i quali il Dipartimento Regionale Ambiente, che includeva anche gli uffici e servizi dell'A.B.R.; la comunicazione in cui si indicavano i lavori di Somma Urgenza che il Genio Civile intendeva fare era stata inviata al suo Capo Struttura ed alla Direzione Regionale Ambiente e Protezione Civile - Area Difesa del Suolo e Servizio Geologico, al medesimo indirizzo in cui aveva sede il Comitato Tecnico Operativo dell'A.B.R. In data successiva all'esecuzione dei lavori con fondi dell'Assessorato ai Lavori Pubblici, era pervenuta nota a firma congiunta di <sup>(omissis)</sup> <sup>(omissis)</sup> e <sup>(omissis)</sup>, *gotha* del Dipartimento, del Coordinamento, degli organi istruttori dell'A.B.R. come la Segreteria ed il CTO, e della stessa A.B.R., posto che il <sup>(omissis)</sup>; era dal 1997 membro del CTO e Presidente permanente delle Conferenze Programmatiche di aggiornamento del P.A.I.; in tale nota veniva negata per mancanza di fondi l'autorizzazione dei lavori. Il ricorrente lamenta che gli sia stata contestata dal giudice di appello l'omessa partecipazione alle conferenze programmatiche indette dall'Autorità di Bacino. Deduce, a proposito delle norme di salvaguardia, che l'art.14, comma 2, di tali norme fa obbligo al Segretario Generale dell'A.B.R. che abbia avuto comunque notizia di lavori di Somma Urgenza di sentire il Comitato Tecnico ed approvare subito un approfondimento specifico nell'ambito di una procedura di ripermetrore e/o declassificazione e/o deperimetrore dell'area in funzione di abbattimento del rischio, mentre l'art.21 non pone alcun obbligo di verifica a carico di enti ed amministrazioni interessate ma solo l'obbligo di fornire nuove informazioni su aree già perimetrore e sottoposte a vincolo. In ogni caso, il ricorrente ha comunicato l'evento ai massimi dirigenti che operavano in presa diretta con l'A.B.R. ed i giudici di merito hanno fondato il loro giudizio sul dato che nessuna comunicazione fosse stata rinvenuta presso l'A.B.R.

9.2. Secondo motivo: mancanza, contraddittorietà e manifesta illogicità della motivazione. Il ricorrente deduce che i giudici di merito hanno omesso qualsiasi motivazione sulle inconfutabili prove fornite dalla difesa per dimostrare che l'ing. <sup>(omissis)</sup> avesse informato per iscritto l'A.B.R. in merito alla frana del 2004, che copia di tali comunicazioni fosse stata rinvenuta presso l'archivio dell'ex Genio Civile di Latina, che invece presso l'A.B.R. tali comunicazioni non fossero state trovate, così come altre di analogo tenore, come la Relazione

Invenio ed allegati spedita dal Comune di (omissis) . Il teste (omissis), Direttore dell'Area Difesa del Suolo che gestiva lo sportello di tutti i dati destinati all'A.B.R., aveva confermato che né presso l'A.B.R. né presso il SIRDIS vi fosse qualcosa che riguardasse la «franetta» del (omissis), sebbene egli fosse firmatario della risposta negativa alla nota del 18 maggio 2004, con la quale l'ing. (omissis) aveva informato della frana del (omissis) ed indicato i lavori di Somma Urgenza chiedendo fondi per approfondimenti sulla condizione della falesia di (omissis) (omissis). La motivazione è manifestamente illogica nella parte in cui i giudici di merito hanno ritenuto le predette comunicazioni invalide in quanto l'indirizzo avrebbe dovuto essere quello specifico dell'A.B.R., omettendo di prendere in esame che presso l'A.B.R. era stato creato uno sportello apposito, gestito dal dott. (omissis), che avrebbe dovuto recepire tutte le informazioni relative alla procedura di aggiornamento del P.A.I. e che l'indirizzo della Segreteria dell'A.B.R. era insignificante rispetto al luogo in cui si trovavano le strutture realmente operative. Il dott. (omissis) in persona aveva ricevuto dall'ing. (omissis) la comunicazione dettagliata dell'evento di Somma Urgenza del (omissis); la comunicazione era pervenuta anche al dott. (omissis) ed all'ing. (omissis), che facevano parte integrante dei massimi organi istituzionali dell'A.B.R. Nella sentenza non sono state minimamente prese in considerazione le prove documentali che la difesa aveva prodotto per dimostrare il processo di assorbimento dell'A.B.R. nella Direzione Regionale Ambiente della Regione Lazio.

9.3. Terzo motivo: omessa motivazione, contraddittorietà e manifesta illogicità della motivazione in relazione al nesso di causalità tra i lavori di Somma Urgenza del 2004 e la frana del 2010 ed in relazione alla prevedibilità dell'evento. Nell'atto di appello la difesa aveva evidenziato gli elementi rilevanti per escludere il nesso di causalità tra i lavori di somma urgenza del 2004 e la frana del 2010, ma i giudici di merito li hanno ignorati. Si trattava, in particolare, dell'assenza di segni che potessero far pensare a fessurazioni interne al costone roccioso, della perfetta tenuta nel tempo dei lavori eseguiti nel (omissis), della competenza dell'A.B.R. piuttosto che del Genio Civile ad eseguire controlli ed ispezioni profonde del costone roccioso dopo la notizia dei lavori eseguiti dal Genio civile, del fatto che quanto suggerito dall'arch. (omissis) nel corso della Conferenza di servizi del 7 aprile 2004 fosse stato accolto con una canalizzazione di prim'ordine delle acque piovane, dell'inutilità dell'installazione dei micropali e della rete metallica, inizialmente preventivati, rispetto alla prevenzione della frana del (omissis), trattandosi di costone che avrebbe richiesto un'opera di rafforzamento generale con macropali, iniezioni cementizie in paratie appositamente scavate. Avendo effettuato tutte le comunicazioni previste, il ricorrente non ricopriva alcuna posizione di garanzia, non essendo presenti segni

che gli avrebbero imposto di comunicare all'A.B.R. un particolare pericolo ai sensi dell'art.21, comma 3, delle NTA del P.A.I. 2002, secondo quanto emerso dalle relazioni degli stessi consulenti del pubblico ministero. Secondo il ricorrente, in assenza di segni visibili, la necessità di uno studio geologico costituiva la prova dell'imprevedibilità dell'evento da parte dell'ing. (omissis) ed al contempo il fondamento dell'obbligo giuridico gravante sull'A.B.R.

La comprovata assenza di nesso causale tra la frana del (omissis) e la frana del (omissis) avrebbe dovuto essere valutata quale prova positiva dell'inesistenza di comportamenti omessi, l'assenza di valida premessa logica del ragionamento controfattuale. Tra le carte ignorate dai giudici di merito, il ricorrente ha indicato il DOCUP, atto di finanziamento anche con fondi della Comunità Europea delle attività dell'A.B.R. per il periodo 2000-2006, ove erano stati indicati in dettaglio gli interventi, le modalità, le competenze e le responsabilità. In tale documento era stato previsto tra gli obiettivi prioritari quello di garantire un adeguato livello di sicurezza fisica alle attività umane attraverso un'efficace gestione dell'uso del suolo ed un presidio idrogeologico diffuso ed efficiente. Tra gli altri strumenti, si indicavano, anche con riferimento a (omissis), le opere finalizzate al consolidamento dei versanti. Altro documento indicato dalla difesa era il Protocollo d'Intesa tra Regione Lazio e Comune di (omissis), nato come uno degli strumenti attuativi del DOCUP, in cui erano previsti come necessari gli interventi elencati in una tabella; tra essi vi era l'intervento di «difesa dall'erosione delle pareti rocciose di (omissis) ». In relazione a tale documento il Sindaco di (omissis) aveva fatto redigere ed inviare nel dicembre 2006 alla Regione la Relazione (omissis), neppure reperita presso l'A.B.R. né presso le connesse strutture regionali, ricevendo la risposta che il predetto protocollo non fosse mai stato dotato di uno specifico *budget* di spesa per l'attuazione degli interventi previsti.

Del tutto trascurati dai giudici di merito anche i documenti grafici della Provincia di Latina (Documento preliminare di indirizzo del Piano Territoriale Provinciale Generale – Piani dell'Autorità dei Bacini e Piani dell'Autorità dei Bacini Livelli di Trasformabilità) che riproducevano tavole dell'A.B.R. ma con una perimetrazione non interrotta in corrispondenza della zona del crollo del 2010, coerenti con la Relazione (omissis), che aveva qualificato (omissis) nella sua interezza a rischio di crollo.

10. Con memoria depositata il 31 gennaio 2018 il difensore di (omissis) (omissis) ha sviluppato le argomentazioni inerenti ai motivi di ricorso.

11. Con memoria depositata il 6 febbraio 2018 il difensore di (omissis) ha sviluppato le argomentazioni inerenti ai motivi di ricorso.

12. All'udienza tenutasi presso questa Corte Suprema il difensore delle parti civili ha comunicato di aver raggiunto un accordo transattivo a completa tacitazione del danno, evidenziando altresì di non revocare la costituzione di parte civile in quanto l'accordo è stato raggiunto da pochi giorni; non ha, tuttavia, partecipato alla discussione.

## **CONSIDERATO IN DIRITTO**

### **1. La pianificazione**

1.1. Il termine pianificazione indica tanto l'attività rivolta a comporre Piani, quanto il risultato di tale attività; si tratta di un'attività di durata proiettata nel futuro che esiste da sempre e che, da oltre due secoli, si è sviluppata anche nella materia del governo del territorio.

1.2. La pianificazione ed il piano, che ne costituisce il precipitato progettuale, divengono atti di interesse giuridico quando vi sia una norma giuridica che se ne occupi. Ciò che rileva, ai fini dell'interpretazione delle norme in materia di pianificazione, è l'interesse che con tale attività si intende tutelare; a volte, più interessi vengono a confluire nella medesima attività, ma ciò che non può mancare nella pianificazione delle figure soggettive pubbliche, è la previsione a monte delle risorse economiche.

1.3. La proiezione nel futuro dell'attività di pianificazione e la previsione di risorse economiche a ciò destinate non escludono l'immediata efficacia di obblighi giuridici, suscettibili di conseguenze rilevanti per il diritto penale, che, in quanto anticipatori di tutele alle quali è finalizzata l'attività di pianificazione, producono immediatamente i loro effetti indipendentemente dalla compiuta elaborazione del piano e dalla stessa pianificazione economica a monte del piano stesso. Se, dunque nella materia del governo del territorio, la programmazione preventiva si pone come antecedente logico delle determinazioni volitive della pubblica amministrazione, cionondimeno è possibile enucleare alcune norme che impongono, a monte dell'approvazione del piano, taluni obblighi agli amministratori ed a soggetti variamente coinvolti nella programmazione, il cui rispetto costituisce, a sua volta, imprescindibile antecedente logico di una corretta e completa pianificazione. La violazione di norme che impongono obblighi giuridici strumentali alla pianificazione, può incidere, in altre parole, sul perseguimento di interessi pubblici che l'attività di cui si tratta intende tutelare.



1.4. La pianificazione idrogeologica è una branca della Pianificazione del territorio, tradizionalmente sinonimo di pianificazione urbanistica intesa come lettura del territorio e conseguente progetto del territorio. L'attenzione sempre maggiore dedicata a finalità della pianificazione diverse dall'assetto e dallo sviluppo dei centri abitati, qui interessa il fine di tutela dell'assetto idrogeologico, ha fatto sì che l'attività di pianificazione assumesse una portata ed un significato diversi da quello originario, strettamente legato alla materia dell'urbanistica, per estendersi all'intero territorio.

1.5. Ma è lo stesso concetto di territorio che, nel tempo ed in funzione della molteplicità degli interessi pubblici in gioco, ha assunto un significato convenzionale molto ampio, che spazia dalle comunicazioni alla conservazione, alla funzionalità tecnica, alla sicurezza, al paesaggio. L'art.80 d.P.R. 24 luglio 1977, n.616 definisce, infatti, l'urbanistica come *«disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente»*; essa non esaurisce l'elenco delle materie che possono assemblarsi nel settore dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio, distinguendosi da essa la viabilità, i lavori pubblici, la navigazione, i beni ambientali.

1.6. Un rilevante limite alla pianificazione urbanistica di competenza degli Enti locali è posto da quelle materie, influenti sull'uso del territorio, che sono di competenza statale e che ricadono nel concetto di governo del territorio: la tutela dell'ambiente, la difesa del suolo, i parchi nazionali, la difesa del paesaggio. Laddove sorge l'esigenza di assicurare allo Stato la tutela di interessi di cui, per la stessa natura delle cose, è titolare (basti pensare all'impossibilità di porre limiti territoriali alla difesa dell'aria dall'inquinamento), il legislatore prevede figure di collaborazione tra Enti territoriali ed inserisce i relativi obiettivi nei Piani urbanistici regionali e locali.

1.7. Da queste premesse possono trarsi i seguenti principi di diritto:

*«Anche le norme che disciplinano l'attività di pianificazione possono prevedere obblighi giuridici di controllo e di protezione dai quali traggono origine posizioni di garanzia sulle quali fondare il giudizio di ascrivibilità del reato omissivo improprio»*

*«L'interesse a creare uno spazio penale di tutela avanzato non si persegue, in questo settore, a scapito della prova scientifica che attesti il rischio che l'autorità preposta alla pianificazione deve gestire ma deve, piuttosto, fondarsi sull'esigenza di proteggere la funzione di controllo che è elemento caratteristico della pianificazione stessa»*

*«La materia del governo del territorio si articola in una pluralità di competenze settoriali che sono attribuite allo Stato ed agli Enti locali, nonché ad Autorità che operino in un ambito territoriale delimitato dalla morfologia dell'area d'interesse; conseguentemente, le funzioni amministrative di una pluralità di soggetti possono coesistere ed esplicarsi in un medesimo ambito territoriale in vista del governo del territorio»*

1.8. Nella congerie di atti che sono espressione dell'attività di governo del territorio, si collocano i Piani di Bacino, eredi dei Piani di bonifica, aventi ad oggetto comprensori che in parte coincidono con il territorio regionale, in parte ne prescindono. Secondo la Consulta, «Per la loro complessiva natura, i Piani di Bacino previsti dalla legge n.183 del 1989 - indipendentemente dalla impropria qualifica che agli stessi è attribuita dalla legge in questione - non sono riconducibili ne' ad atti di indirizzo e coordinamento ne' a Piani territoriali di settore o a strumenti urbanistici, in quanto i predetti Piani pongono vincoli che si dirigono obbligatoriamente sia alle amministrazioni statali sia a quelle regionali e, d'altro canto, non richiedono solo misure e opere inerenti alle competenze urbanistiche o a competenze regionali o provinciali, e anche se indubbiamente essi possono incidere o interferire con queste ultime, ciò avviene, comunque, entro il limite (ex art. 81 d.P.R. n.616/1977) previsto per la funzione di indirizzo e coordinamento» (Corte Cost. n.85 del 26 febbraio 1990).

1.9. L'argomento ha rilevanza nel giudizio di responsabilità penale del Sindaco, del Responsabile dell'U.T.C. e del Dirigente dell'Area Decentrata di Latina in quanto dal sistema normativo che disciplina la pianificazione in materia di assetto idrogeologico del territorio è stata desunta la fonte di un obbligo giuridico di controllo la cui violazione ha determinato, secondo i giudici di merito, l'ascrivibilità alla condotta omissiva degli imputati dell'evento mortale per cui è processo. La necessità di stabilire se vi fosse un obbligo giuridico che imponeva loro di attivarsi è imposta dalla clausola di equivalenza prevista dall'art.40, secondo comma, cod. pen., in virtù della quale risponde di un evento per omissione solo colui sul quale gravava l'obbligo giuridico di impedirlo. L'obbligo di garanzia in senso proprio si può definire come «l'obbligo giuridico, che grava su specifiche categorie predeterminate di soggetti previamente forniti degli adeguati poteri giuridici, di impedire eventi offensivi di beni altrui, affidati alla loro tutela per l'incapacità dei titolari di adeguatamente proteggerli». Il fondamento di questa disposizione è da ricercare nei principi solidaristici che ispirano (anche in base alle norme contenute negli artt. 2, 32 e 41, comma 2, Cost.) una tutela rafforzata e privilegiata di determinati beni - non essendo i titolari di essi in grado di proteggerli adeguatamente - con l'attribuzione, a determinati soggetti,

della qualità di «garanti» della salvaguardia dell'integrità di questi beni ritenuti di primaria importanza per la persona.

## 2. La difesa del suolo

2.1. La pianificazione in materia di difesa del suolo, è stata disciplinata in maniera organica con la legge 18 maggio 1989, n.183, recante disposizioni di notevole importanza e di carattere generale. Tale legge, in vigore fino al 28 aprile 2006, quando è stata abrogata dal d.lgs. 3 aprile 2006, n.152, ha posto molteplici obiettivi imperniati sulla difesa del suolo, per il perseguimento dei quali, fermo restando nella sostanza il quadro generale di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni (o Province autonome) stabilito da vari articoli del d.P.R. n. 616/1977, ha previsto un'articolata pianificazione degli interventi (Piani di Bacino), una programmazione dei finanziamenti (programmi triennali d'intervento), la creazione di nuove istituzioni (centrali e periferiche) di supporto per i predetti interventi (Comitato di ministri, Comitato nazionale per la difesa del suolo e Autorità di Bacino), la previsione di forme di collaborazione e di atti di indirizzo e coordinamento nonché la predisposizione di controlli e di atti sostitutivi in ordine agli adempimenti connessi alle attività di pianificazione e di programmazione. In questo quadro, l'art. 3, secondo comma, l.n.183/89 evidenziava il fine di garantire interventi omogenei a salvaguardia della vita umana mediante il coordinamento e la collaborazione tra soggetti pubblici comunque competenti (Corte Cost. n.85 del 26 febbraio 1990). E' chiaro che la soppressione delle Autorità di Bacino ad opera dell'art.63, comma 3, d. lgs. 3 aprile 2006, n.152 non ha posto nel nulla gli atti posti in essere da tali autorità sino al 30 aprile 2006, come si desume *a contrario* dal fatto che l'art.1, comma 4, d. lgs. 8 novembre 2006, n.284 ha espressamente fatto salvi gli atti posti in essere dalle Autorità di Bacino dal 30 aprile 2006 in poi, sino alla compiuta operatività del sistema introdotto con la legge n.152/2006.

2.2. Naturalmente, una disciplina organica della materia ha posto l'esigenza di coordinare i programmi di difesa del suolo con quelli di utilizzazione di esso; analogamente l'attribuzione alle Regioni ed ai Comuni di funzioni amministrative su aree del demanio statale ha comportato l'esigenza, già emersa in materia urbanistica, di coordinare le attività di più amministrazioni pubbliche sul medesimo territorio.

2.3. Con specifico riguardo alla materia delle acque, il territorio nazionale è stato suddiviso in bacini idrografici di rilievo nazionale, oppure alcuni di rilievo interregionale ed altri di rilievo regionale. Si intende per Bacino idrografico il territorio dal quale le acque fluviali o da fusione, defluendo in superficie, si raccolgono, direttamente oppure a mezzo di affluenti, in un corso d'acqua,

compreso il territorio che da questa può essere allagato. La potestà amministrativa sui bacini idrografici è stata ripartita fra organi centrali e di Bacino; dal 1996 la Regione Lazio aveva istituito (con legge reg. Lazio 7 ottobre 1996, n.39) l'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio, la cui Segreteria tecnico-operativa aveva la funzione istruttoria per la pianificazione, ed aveva provveduto a riordinare le funzioni amministrative in materia di difesa del suolo (con legge reg. Lazio 11 dicembre 1998, n.53), ispirando la propria azione ai principi del decentramento e della collaborazione con gli enti locali, come si legge nell'art.1, comma 2, riservandosi la funzione di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative attribuite agli enti locali (art.8, comma 1, lett.b), l'utilizzazione e le concessioni dei beni del demanio marittimo, fatte salve le funzioni ed i compiti amministrativi delegati ai Comuni ai sensi dell'art.77, comma 2, della legge reg. 6 agosto 1999, n. 14 (art.8, comma 2, lett.b-bis), la realizzazione delle opere di difesa delle coste di cui all'art.7 (art.8, comma 2, lett.c).

2.4. In merito al decentramento, va ricordato che l'art.23 l. n.183/1989, vigente nel 2004, che disciplinava l'attuazione degli interventi previsti dalla pianificazione di Bacino, conteneva anche, al comma 4, una norma speciale relativa alle opere di pronto intervento, definite dall'art.1 d. lgs. 12 aprile 1948, n. 1010, ratificato con l.18 dicembre 1952, n.3136 come «*lavori di carattere urgente ed inderogabile dipendenti da necessita' di pubblico interesse, determinate da eventi calamitosi, quali scosse telluriche, eruzioni vulcaniche, alluvioni, frane, nubifragi, mareggiate, valanghe ed altre calamita' naturali*». In base a tale norma, l'esecuzione di opere di pronto intervento, che era attività di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici la cui esecuzione era demandata agli uffici del Genio Civile, poteva avere carattere definitivo, qualora l'urgenza del caso lo richiedesse. Ma, con l'art.12 d.P.R. 15 gennaio 1972, n.8 e con il d.P.R. 24 luglio 1977, n.616, le competenze del Genio Civile ed i corrispondenti uffici periferici del Ministero dei Lavori Pubblici, erano stati trasferiti alle Regioni; a seguito dell'entrata in vigore della legge-quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n.109, il Regolamento di attuazione emanato con d.P.R. 21 dicembre 1999, n.554 aveva disciplinato, all'art.147 con riguardo alle opere che per la loro urgenza non consentono l'espletamento della procedura ordinaria, il procedimento finalizzato all'adozione di provvedimenti di «*somma urgenza*». In veste di organo della Regione deputato ai lavori di somma urgenza per le opere originariamente di competenza del Genio Civile, l'Area Decentrata <sup>(omissis)</sup> ha, infatti, provveduto ad eseguire gli interventi ritenuti necessari a seguito della frana verificatasi nel <sup>(omissis)</sup>.

2.5. In merito alle modalità attraverso le quali far confluire nel procedimento amministrativo tutti gli interessi concorrenti alla difesa del suolo, assume rilievo

la l. 7 agosto 1990, n.241 (intitolata «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), che ha disciplinato la figura del Responsabile del procedimento, inteso come l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale (art.4), con una serie di compiti tra i quali quello di proporre o, avendone la competenza, di indire le Conferenze di servizi, regolate dal successivo art.14, qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo (in materia di lavori pubblici, art.7 l.11 febbraio 1994, 109). Ed è in questo quadro normativo che s'inserisce la Conferenza di Servizi indetta dall'Area Decentrata (omissis), in persona del Responsabile del procedimento ing. (omissis), al dichiarato fine di «individuare la soluzione tecnica e operativa più idonea all'eliminazione del pericolo di nuovi crolli e alla messa in sicurezza della strada; realizzare una definitiva sistemazione dei luoghi, consentendo in sicurezza sia l'uso della spiaggia che l'uso della strada superiore; realizzare una situazione dei luoghi che sia la più idonea possibile, e sia la più rispettosa delle caratteristiche ambientali dei luoghi».

### 3. Il demanio marittimo

3.1. Si è ampiamente discusso, nelle fasi di merito, circa la natura demaniale dell'area di (omissis) e la questione viene posta anche in fase di legittimità al fine di escludere su tale area funzioni amministrative del Comune da cui si possano inferire obblighi giuridici a carico degli amministratori locali.

3.2. Si impone una prima chiarificazione, per lo meno terminologica, perché si è sostenuto che, per attribuire agli amministratori locali funzioni sull'area in questione, si sarebbe reso necessario un provvedimento di sdemanializzazione. Considerato, infatti, che la sdemanializzazione consiste nella perdita della qualifica di demaniale riconosciuta ad un determinato bene, dunque la sua possibile appartenenza a privati, è evidente come la questione sia del tutto estranea al caso in esame, in cui si tratta di stabilire l'attribuzione di funzioni amministrative dello Stato o del Comune su un'area comunque pacificamente destinata ai pubblici usi del mare, dunque appartenente al demanio necessario.

3.3. Tanto premesso, deve anche ricordarsi che l'appartenenza di un bene al demanio marittimo è indipendente dalla volontà della Pubblica Amministrazione, non coincide con il diritto dominicale individuabile catastalmente, ed è variabile in relazione ai mutamenti morfologici del litorale. Con riguardo al tema in esame, deve dunque enunciarsi il seguente principio di diritto:

*«Criterio determinante per verificare la qualificazione giuridica di un bene come appartenente al demanio marittimo è, in effetti, il profilo naturalistico, costituito dalla natura geomorfologica del terreno, unitamente a quello finalistico-funzionale, collegato all'attitudine del bene a realizzare il pubblico uso del mare».*

3.4. La tassatività delle figure individuate dagli artt.822 cod. civ. e 28 cod.nav. deve essere intesa nel particolare senso per cui possono includersi in tali elenchi anche beni che rispondano, per caratteristiche obiettive, ad una delle figure espressamente previste. E' per questo che, ove in leggi speciali si rinvenivano termini come arenile, litorale, baia, fascia di rispetto costiera, non si potrà escludere l'inclusione dei beni così denominati nel demanio marittimo, data la composita varietà degli elementi morfologici che si rinvenivano laddove il mare incontra la terra e tende a modificarne l'assetto. In definitiva, può dirsi che elemento essenziale ed imprescindibile rivelatore della demanialità sia il profilo finalistico-funzionale tanto che, ad esempio, si ritiene che la riserva demaniale dello Stato si estenda senza soluzione di continuità ed interessi l'intero litorale (cosiddetto principio di continuità delle coste) in funzione di un interesse vitale per lo Stato quale la difesa.

3.5. Se, dunque, appartiene al demanio marittimo un bene funzionale ai pubblici usi del mare, va anche chiarito che con tale locuzione si fa riferimento ad una categoria aperta, che si compone di diverse forme di utilizzazione. Mentre in passato con tale locuzione si faceva riferimento alla difesa nazionale, alla navigazione, al traffico marittimo, alla pesca ed alle attività cantieristiche, in tempi più recenti il demanio marittimo è destinato a soddisfare gli interessi dell'industria, del commercio, del turismo, della balneazione, della fruizione del paesaggio, dell'ambiente, del tempo libero, della deambulazione, della cura, cosicché in alcuni litorali, l'attività turistico-ricreativa ha assunto funzione preminente rispetto ad altre forme di utilizzo. Con specifico riferimento alla Regione Lazio, giova ricordare l'art.77 legge reg. Lazio 6 agosto 1999, n.14, con cui erano stati delegati ai Comuni le funzioni ed i compiti amministrativi in materia di turismo non specificamente riservati alla Regione e non conferiti ad altri enti locali dallo Stato; la legge reg. Lazio 11 dicembre 1998, n.53, che aveva attuato la ripartizione tra Regione ed enti locali delle funzioni amministrative in materia di risorse idriche e difesa del suolo; l'art.136 legge reg. Lazio 6 agosto 1999, n.14, con cui si erano attribuite ai Comuni le funzioni amministrative in materia di protezione civile inerenti alle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi nonché alla rilevazione, nell'ambito comunale, dei dati tecnico-scientifici relativi alle varie ipotesi di rischio ed alla successiva comunicazione dei dati stessi alla Provincia.

3.6. L'appartenenza di un bene al demanio marittimo è, dunque, utile per stabilire se quel bene possa o meno essere destinato al godimento da parte dei privati, ma altro discorso è stabilire le competenze amministrative spettanti a diverse pubbliche amministrazioni sul medesimo bene demaniale. E', in altre parole, fuorviante porre la questione dell'appartenenza dominicale, ovvero dell'inclusione di un bene nel demanio statale, per risolvere il dubbio concernente le funzioni amministrative relative a materie di pianificazione territoriale che trascendono i confini locali e che sono volte a tutelare interessi al cui perseguimento sono chiamati una pluralità di soggetti pubblici. Per tali materie, infatti, indipendentemente dalla delimitazione dei confini regionali propria della materia urbanistica, materia che la dottrina ha definito come concernente le trasformazioni di rilevanza locale, il rapporto tra le funzioni amministrative dello Stato e le funzioni amministrative degli altri Enti territoriali va letto in una prospettiva, per così dire, verticale, nell'ottica di un fenomeno di gerarchia degli interessi ad esse sottesi. Tutti gli Enti territoriali collaborano al perseguimento dell'unico interesse pubblico oggetto di pianificazione, sia attraverso l'inserimento della disciplina di piano all'interno dei Piani urbanistici, sia mediante la cooperazione dei portatori di interessi locali all'elaborazione del piano. Si può dire che, in tal caso, emergono discipline di uso del territorio che non sono riconducibili entro i modelli dei Piani urbanistici; i Piani urbanistici non hanno, dunque, signoria esclusiva in merito alla disciplina del territorio, esistendo autonomi livelli di funzioni che, pur essendo urbanisticamente rilevanti, sfuggono all'apparato organizzativo di Regioni e Comuni.

3.7. Per le medesime ragioni, risulta estraneo alla questione che qui è stata posta il tema della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, che incide solo indirettamente, determinando una pluralità di disposizioni normative, incidenti sul medesimo territorio, posto che qui rileva il tema delle funzioni amministrative spettanti agli enti locali sul territorio in relazione alle finalità turistico - ricreative. L'art. 59 d.P.R. n.616/1977 ha delegato, infatti, alle Regioni le funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo con riferimento esclusivo all'utilizzazione delle stesse per finalità turistico-ricreative. Le aree destinate ad uso pubblico inerente alla difesa e sicurezza nazionale, identificate con D.P.C.M. 21 dicembre 1995, sono state escluse da tale delega rimanendo di competenza dello Stato le funzioni amministrative inerenti a tali interessi. Successivamente, l'art.105 d. lgs. 31 marzo 1998, n.112, ha conferito alle Regioni ed agli Enti Locali, le funzioni di gestione dell'uso turistico-ricettivo del territorio demaniale marittimo mantenendo ferma l'esclusione delle aree identificate con D.P.C.M. 21 dicembre 1995.

3.8. Altre materie interferiscono nell'amministrazione del demanio marittimo, quali la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. In altre parole, la gestione amministrativa del demanio marittimo nella funzione turistico-ricreativa, già delegata alle Regioni, nell'attuale assetto dell'art. 118 Cost., è in via principale attribuita ai Comuni e, in via subordinata, per esigenze di coordinamento, alle Regioni. È, d'altro canto, conseguenza delle riforme funzionali al decentramento la localizzazione delle funzioni amministrative nel livello locale, più vicino ai bisogni radicati nel territorio, salvo che debbano essere perseguiti interessi di carattere superiore, quali la difesa nazionale. Si riscontra, in definitiva, un sistema organico di tutela degli interessi connessi agli usi pubblici del mare, cosicché alla disciplina del bene demaniale marittimo concorrono, funzionalmente, distinti poteri che devono trovare necessario coordinamento in strumenti quali le intese o le conferenze. Si rammenti, nel caso concreto, la Conferenza di servizi richiamata nelle sentenze di merito «il 7 aprile 2004 presso il Comune di (omissis) si svolgeva una Conferenza dei servizi a cui partecipavano: per la Regione Lazio l'Ing. (omissis), Dirigente dell'Area Decentrata di (omissis) (che l'aveva promossa con lo scopo di individuare la soluzione tecnica ed operativa più idonea a risolvere definitivamente la situazione di grave rischio per la spiaggia e la strada soprastante), i Geom. (omissis) e (omissis), della medesima Area e l'Arch. (omissis) (omissis), Dirigente dell'Area V.I.A. della Direzione Reg. Ambiente; per la Soprintendenza ai Beni Archeologici per il Lazio la Dott. (omissis) ed il Dott. (omissis); per la Soprintendenza ai Beni Architettonici e paesaggistici l'Arch. (omissis); per la Capitaneria di Porto di (omissis) (con delega) il Cap.2°classe (omissis); per il Comune di (omissis) il Sindaco (omissis), il Geom. (omissis), Responsabile dell'U.T.C., l'Arch. (omissis), quale Tecnico Aggiunto all'U.T. e l'Arch. (omissis), tecnico Consulente Ufficio della Riserva Naturale Statale». Si rammenti, altresì, la Conferenza di programma all'interno della quale il soggetto proponente, che era l'Autorità di Bacino, la Regione Lazio nelle sue diverse espressioni e gli Enti locali di diritto, potevano contestare argomentatamente le conclusioni alle quali si giungeva e quindi modificare quanto si era deciso nella fase conoscitiva, prima che fosse approvato il P.A.I.

3.9. La Corte Costituzionale ha, in proposito, parlato di un «principio di leale cooperazione» (Corte Cost. n.151 del 24 giugno 1986) e, con specifico riferimento alla difesa del suolo come disciplinata dalla legge n.183/1989, ha osservato che la difesa del suolo è una finalità il cui perseguimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale, riconoscendo la piena legittimità di norme che, in funzione di tale



interesse, incidano sul riparto di competenze disciplinato dal d.P.R. n.616/1977 (Corte Cost. n.85 del 26 febbraio 1990).

3.10. Esaminando in dettaglio la questione, si è sostenuto che, in base al D.P.C.M. 21 dicembre 1995 l'isola di (omissis) , ad eccezione di (omissis) e di (omissis) , rientrasse nel demanio marittimo statale, con esclusione delle funzioni amministrative comunali. Ma è evidente la pertinenza della motivazione offerta dalla Corte territoriale, laddove ha richiamato le norme che indicano quali aree territoriali facciano parte del demanio marittimo statale, posto che giammai il provvedimento in questione potrebbe interpretarsi nel senso che l'intera isola di (omissis) sarebbe esclusa dalla delega alle Regioni ai sensi dell'art.59 d.P.R. 24 luglio 1977, n.616. Il titolo e l'art.1 del D.P.C.M. 21 dicembre 1995 indicano chiaramente, anche in relazione alle finalità di sicurezza dello Stato e delle esigenze della navigazione marittima, che oggetto del provvedimento sono le funzioni amministrative sulle aree demaniali marittime, per tali intendendosi le zone costiere che, in mancanza di lido, possono anche coincidere con la roccia a strapiombo sul mare. Ma, se anche si ritenesse che la cosiddetta falesia, erosa alla base immediatamente attigua all'arenile o alla spiaggia o anche direttamente al mare dovesse considerarsi facente parte del demanio marittimo, cionondimeno il sistema di pianificazione dell'assetto idrogeologico del territorio demandato alle Autorità di Bacino, inclusivo dell'attività di controllo demandata ai Comuni, in alcun modo sarebbe scardinato dalla funzione di amministrazione della difesa e della navigazione marittima, né inciderebbe sulla pubblica proprietà del bene, dovendosi piuttosto ricordare una pluralità di competenze amministrative tra loro concorrenti al comune interesse pubblico.

3.11. Ogni ulteriore contestazione appare superata dall'applicabilità al caso concreto di quella indiscussa interpretazione giurisprudenziale che così delinea il limite del demanio marittimo: *«mentre il lido è quella porzione di riva a contatto diretto con le acque del mare da cui resta normalmente coperta per le ordinarie mareggiate, sicchè ne riesce impossibile ogni altro uso che non sia quello marittimo, la spiaggia comprende non solo quei tratti di terra prossimi al mare, che siano sottoposti alle mareggiate straordinarie, ma anche l'arenile cioè quel tratto di terraferma che risulti relitto dal naturale ritirarsi delle acque, restando idoneo ai pubblici usi del mare, anche se in via soltanto potenziale e non attuale»* (Cass. civ., Sez. 1, 30 luglio 2009, n. 17737, Rv. 610300; Cass. civ., Sez. 3, 28 maggio 2004, n. 10304, Rv.573255). Sicchè il lido e la spiaggia sono naturalmente e necessariamente inclusi nel demanio marittimo (Cass. civ., Sez. 2, 11 maggio 2009, n. 10817, Rv. 608262, T.A.R. Roma Sez. 3, 9 settembre 2002, n. 7714), a differenza dell'arenile, che presuppone «l'attitudine potenziale

a realizzare i pubblici usi del mare» (Cass. civ., Sez. 1, 5 novembre 1981, n. 5817, Rv.416536).

3.12. Da quanto appena esposto, può trarsi la conclusione che la motivazione espressa dai giudici di merito sia corretta, laddove si è evidenziato come l'area d'intervento riguardasse, nel caso in esame, un costone roccioso arretrato rispetto alla spiaggia, per la sua conformazione escluso dal demanio marittimo in quanto non suscettibile di destinazione agli usi pubblici del mare. Osservazione ineccepibile anche alla luce dell'appartenenza alla Regione dell'Ufficio dell'Area Decentrata (omissis), esecutore delle opere di ripristino sul predetto costone già nel (omissis).

3.13. Ma va aggiunto che a diversa determinazione non si sarebbe giunti ove si fosse ritenuto che il costone roccioso potesse includersi nel demanio marittimo, in virtù dell'attribuzione alla Regione ed al Comune di funzioni amministrative inerenti alla pianificazione idrogeologica ed alla già richiamata materia turistico-ricettiva; si tratta, infatti, di materie che includono anche la funzione di protezione del turista da eventi naturali come quelli occorsi nel (omissis) e nel (omissis), tanto più in virtù dell'attribuzione al Sindaco di funzioni amministrative in materia di protezione civile.

Le censure svolte con riferimento a tale questione devono essere, dunque, ritenute infondate alla luce del seguente principio di diritto:

*«Il corretto svolgimento da parte della Regione e del Comune di funzioni amministrative inerenti alla pianificazione idrogeologica ed alla materia turistico-ricettiva e l'attribuzione al Sindaco di funzioni amministrative in materia di protezione civile comportano a carico degli amministratori degli Enti locali obblighi di controllo circa il sicuro accesso alla spiaggia dalla terraferma, non elisi dalla riserva allo Stato di funzioni amministrative sulle aree destinate ad uso pubblico inerente ai distinti interessi di difesa e sicurezza nazionale, identificate con D.P.C.M. 21 dicembre 1995».*

#### 4. Il Sistema della Protezione Civile

4.1. Inizialmente disciplinato con legge 8 dicembre 1970, n.996, il cui art.4 prevedeva l'obbligo di segnalazione immediata delle situazioni di pericolo mediante il concorso, a norma dell'art.2, di tutti gli enti pubblici territoriali ed istituzionali, il Sistema di Protezione Civile attribuiva al Sindaco, in base all'art.16 d.P.R. 6 febbraio 1981, n.66 (Regolamento di attuazione della legge di cui sopra), quale Ufficiale del Governo, la posizione di organo locale della protezione civile con obblighi di segnalazione immediata al Prefetto delle situazioni di pericolo (art.32 d.P.R. n.66/1981).

4.2. Ma è con l'entrata in vigore della legge 24 febbraio 1992, n.225 ("Istituzione del servizio nazionale della protezione civile") che il tema della protezione civile 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, sostanzialmente estranei alla precedente disciplina, secondo un criterio di «organizzazione diffusa a carattere policentrico» (Corte Cost. n.129 del 28 marzo 2006; n.327 del 30 ottobre 2003). Il d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112, emanato in base alla delega contenuta nella legge 15 marzo 1997 n. 59, ha disciplinato, come detto, anche il trasferimento delle funzioni in tema di protezione civile, 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. c) dell'art.108 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. Inoltre, con l'entrata in vigore dell'art.12 della legge 3 agosto 1999, n. 265, sono state trasferite al Sindaco le competenze del Prefetto in materia di informazioni alla popolazione sulle situazioni di pericolo per calamità naturali.

4.3. In base all'art.15 legge n.225/92, il Sindaco è ora «autorità comunale di protezione civile». Si tratta 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, come già chiarito da questa Corte Suprema, non è soltanto di natura terminologica perché 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. L'art. 15, comma 3, della legge n.225/92, indicando il Sindaco quale Autorità comunale di protezione civile, gli ha attribuito una posizione di garanzia generale con riguardo alla tutela dell'incolumità delle persone nel territorio comunale rispetto al rischio correlato al verificarsi di fenomeni naturali. Ciò che più rileva in questa sede è che, con la legge del 1992, si è delineato un concetto più ampio di protezione civile, che ricomprende anche le attività di previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio (art.3), solo in parte già individuate nella definizione di protezione civile contenuta nell'art.1 del Regolamento n.66/1981 («la prevenzione degli eventi calamitosi mediante l'individuazione e lo studio delle loro cause»). Rileva, dunque, il seguente principio di diritto:

*«In materia di protezione civile, la prevenzione è strettamente legata all'individuazione dei fenomeni ed allo studio delle loro cause, quali anelli*

*imprescindibili della catena che conduce all'obiettivo di tutela dell'incolumità pubblica».*

## 5. L'obbligo giuridico di impedire l'evento

5.1. Per gli imputati in qualità di Sindaci, (omissis) e (omissis), l'obbligo giuridico di impedire l'evento discende in primo luogo dal ruolo di autorità locale in materia di protezione civile, con lo specifico compito di previsione e prevenzione di eventi rischiosi per la pubblica incolumità.

5.2. Per tutti gli imputati, la discussione circa la sussistenza, la natura e l'efficacia di norme che, nel caso specifico, imponessero loro un obbligo di controllo tale da porli in posizione di garanzia rispetto all'incolumità pubblica, con specifico riguardo al rischio idrogeologico connesso all'uso dell'arenile di (omissis) (omissis), è stata ampia e poliedrica.

5.3. La questione merita un chiarimento preliminare di natura terminologica a proposito della natura delle norme denominate misure di salvaguardia in materia di pianificazione idrogeologica.

Nella materia urbanistica, per misure di salvaguardia si intendono quei provvedimenti che mirano a tutelare gli strumenti di pianificazione in corso di formazione evitando che, nelle more della loro approvazione, il territorio venga compromesso. Esse possono sostanziarsi nel potere del Sindaco di sospendere ogni determinazione su domande di concessione o autorizzazione o, se previste da leggi regionali, in vincoli di inedificabilità assoluta sino all'approvazione dei Piani. Caratteristica delle misure di salvaguardia è il limite della loro efficacia nel tempo; esse perdono efficacia alla definitiva adozione del piano ovvero quando sia decorso un arco temporale predefinito in relazione ai termini prescritti per l'adozione del piano al quale si riferiscono. L'efficacia limitata nel tempo, in correlazione all'adozione del piano, costituisce la cartina di tornasole per distinguere una misura di salvaguardia da una norma di piano che venga dichiarata immediatamente efficace onde gestire le situazioni urgenti in attesa dell'approvazione del piano; quest'ultima, infatti, è dotata di un'efficacia destinata a perdurare anche dopo l'adozione del piano.

In materia di pianificazione idrogeologica, l'art.65, comma 7, legge n.152/2006 prevede quanto segue: «In attesa dell'approvazione del Piano di Bacino, le Autorità di Bacino adottano misure di salvaguardia con particolare riferimento ai bacini montani, ai torrenti di alta valle ed ai corsi d'acqua di fondo valle ed ai contenuti di cui alle lettere b), e), f), m) ed n) del comma 3 (qui interessano la individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause - lett.b - nonché la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche,

idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente - lett.f). Le misure di salvaguardia sono immediatamente vincolanti e restano in vigore sino all'approvazione del Piano di Bacino e comunque per un periodo non superiore a tre anni». L'art.67, commi 1 e 2, prevede quanto segue: «Nelle more dell'approvazione dei Piani di Bacino, le Autorita' di Bacino adottano, ai sensi dell'articolo 65, comma 8, Piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI), che contengano in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure medesime. 2. Le Autorita' di Bacino, anche in deroga alle procedure di cui all'articolo 66, approvano altresì piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, redatti anche sulla base delle proposte delle regioni e degli enti locali». L'art.67, comma 5, dispone quanto segue: « Entro sei mesi dall'adozione dei provvedimenti di cui ai commi 1, 2, 3 e 4, gli organi di protezione civile provvedono a predisporre, per le aree a rischio idrogeologico, con prioritaria assegnata a quelle in cui la maggiore vulnerabilità del territorio e' connessa con più elevati pericoli per le persone, le cose e il patrimonio ambientale, piani urgenti di emergenza contenenti le misure per la salvaguardia dell'incolumità delle popolazioni interessate, compreso il preallertamento, l'allarme e la messa in salvo preventiva».

Dal 1993 sino al 28 aprile 2006, in virtù delle disposizioni contenute nell'art.17, commi 6-bis e 6-ter, legge n.183/89, era previsto che, in attesa dell'approvazione del piano di Bacino, le Autorita' di Bacino, tramite il Comitato Istituzionale, adottassero misure di salvaguardia con particolare riferimento, per quel che qui interessa, alla individuazione ed alla quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause (comma 3 lett.b), alle direttive alle quali dovevano uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli (comma 3 lett.c), alla individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente (comma 3 lett.f), all'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici (comma 3 lett.l). Le misure di salvaguardia erano immediatamente vincolanti e restavano

in vigore sino all'approvazione del piano di Bacino e comunque per un periodo non superiore a tre anni. Era anche previsto che, per i Piani di Bacino redatti per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali, fossero disposte «le opportune misure inibitorie e cautelative in relazione agli aspetti non ancora compiutamente disciplinati».

Nella materia della pianificazione idrogeologica, accanto alle misure di salvaguardia in senso stretto, per le quali la legge ribadisce il limite di efficacia nel tempo, il legislatore ha, dunque, avvertito l'esigenza, strettamente legata alla funzione preventiva di tutela dell'incolumità pubblica che è propria di tale settore, di stabilire che, nelle more dell'approvazione del Piano di Bacino, fossero comunque in vigore talune misure cautelative per le quali la terminologia mutuata dall'urbanistica risulta inadeguata. La tutela del suolo dal rischio idrogeologico si attua infatti, secondo quanto previsto dalla legge (art.3 legge n.183/1989 e art.56 d. lgs. n.152/2006), attraverso una serie di interventi quali la sistemazione, la conservazione ed il recupero del suolo, la disciplina delle attività estrattive, la difesa e il consolidamento dei versanti e delle aree instabili, il contenimento dei fenomeni di subsidenza dei suoli, la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine ed il ripascimento degli arenili, la razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde, lo svolgimento funzionale dei servizi di polizia idraulica, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere e degli impianti nel settore e la conservazione dei beni, la regolamentazione dei territori, il riordino del vincolo idrogeologico. Essendo tali interventi funzionali alla salvaguardia della vita umana (art.3, comma 2, e art.56, comma 2), oltre che del territorio, ne discende che nelle more dell'approvazione dei Piani di Bacino non sia sufficiente porre misure di salvaguardia che, secondo l'accezione del termine accolta in materia urbanistica, pongano vincoli alla trasformazione del territorio; è, piuttosto, necessario che siano immediatamente efficaci misure, in senso lato cautelative, funzionali alla corretta pianificazione in vista della tutela della vita umana dal rischio idrogeologico.

5.4. Le censure difensive volte a dimostrare l'insussistenza di un obbligo giuridico di controllo gravante sugli amministratori comunali nelle more dell'approvazione del P.A.I. non colgono nel segno laddove propongono una lettura statica delle norme contestate nel capo d'imputazione, in quanto funzionali ad assicurare la corretta attuazione del Piano di Bacino. In particolare, si è contestato che agli artt.13,14,21 delle Norme di Attuazione del P.A.I. 2002, in quanto ritenute misure di salvaguardia adottate ai sensi dell'art.13 legge reg. Lazio 7 ottobre 1996, n.39, approvate con delibera del Comitato Istituzionale dell'Autorità dei Bacini Regionali n.1 del 5 marzo 2003 e pubblicate sul B.U.R.L.

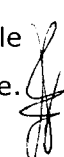
n.10 del 10 aprile 2003 fosse ascrivibile natura di misure di salvaguardia. Ma, esaminando i «Considerato» della Delibera del Comitato Istituzionale dell'Autorità dei Bacini Regionali n.1 del 5 marzo 2003, emerge che si tratta di atto dichiaratamente finalizzato ad approvare specifiche misure di salvaguardia direttamente riferibili alla Deliberazione di approvazione del Progetto di Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico (P.A.I.) n.7 del 2 ottobre 2002, in attesa della definitiva approvazione di tale Piano. Si legge, infatti, che, sebbene il Piano stralcio precedentemente approvato (PSAI vigente dal 2 novembre 1999) dovesse ritenersi in vigore fino all'approvazione definitiva del P.A.I. ai sensi della legge n.183/89, il Comitato ha ritenuto opportuno che la discussione sul progetto del P.A.I. nell'ambito della Conferenza programmatica di Bacino prevista dalla legge n.365/2000 e dalla legge Reg. Lazio n.74/91, come modificata dall'art.32 legge Reg. Lazio n.8/2002 avvenisse sulla base di riferimenti giuridico-amministrativi certi. Tanto sulla premessa che il progetto del P.A.I. costituisse organica prosecuzione ed approfondimento del P.S.A.I. Questo il dispositivo della Delibera n.1/2003: *«Delibera di adottare, ai sensi dell'art.13 L.R. n.39/96, fino all'approvazione del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico da parte del Consiglio Regionale, le norme di salvaguardia relative alle «aree a pericolo di frana e d'inondazione elevato e molto elevato» nonché alle cosiddette «aree di attenzione» perimetrare nel Progetto di P.A.I. approvato con precedente deliberazione n.7 del 2 ottobre 2002 applicando a tali aree le limitazioni di cui agli articoli 3,16,17,18,19,22,23,24 e 26 delle Norme di attuazione del Progetto stesso»*. La lettera del testo è stata intesa dalla difesa nel senso che, non essendovi alcun richiamo agli artt.13, 14 e 21, le disposizioni contenute in tali articoli non potessero includersi tra le misure immediatamente applicabili e che, pertanto, la posizione di garanzia degli amministratori non potesse trovare la sua origine in tale fonte normativa.

5.5. La tesi, seppure suggestiva, trae spunto dalla errata premessa che le misure di salvaguardia fossero riferibili alle sole aree già perimetrare. Va, in primo luogo, sottolineato che la spiaggia di (omissis), secondo quanto si legge nelle pronunce di merito e nelle stesse deduzioni difensive (pag.17 ricorso (omissis)), era già area perimetrata per il pericolo di crolli nelle sue estremità nord e sud, dunque non era definibile come area estranea a controllo da parte dell'Autorità locale. Ma, anche a voler prescindere da tale necessaria puntualizzazione, ciò che rende errata la premessa è l'aver trascurato di leggere le misure cautelative contenute nelle indicate norme di salvaguardia tenendo conto della relazione dinamica esistente tra le misure di salvaguardia e la continua evoluzione del progetto di P.A.I. nel suo divenire. Relazione che è ben evidenziata nella prima delle limitazioni immediatamente applicabili, ossia l'art.3.

Tale articolo contiene, al comma 7, l'immediato obbligo per i Comuni di provvedere alla trasposizione cartografica dei limiti delle aree a diverso grado di pericolosità e delle aree di attenzione alla scala adottata dagli strumenti urbanistici vigenti e/o su base catastale, data l'immediata vincolatività delle prescrizioni del P.A.I. a norma del comma 3, ma prevede altresì un criterio di condotta secondo il quale ogni dubbio interpretativo derivante da imprecisioni nelle rappresentazioni cartografiche, da scarsa definizione della rappresentazione o da incongruenze rispetto allo stato dei luoghi deve essere risolto «*a vantaggio della sicurezza, fatta salva la possibilità di modifica della perimetrazione con le procedure di cui agli artt.21 e 28*». Relazione dinamica che prevedeva, pertanto, l'immediato obbligo, per i Comuni, di attivare le procedure di modifica della perimetrazione ove avessero riscontrato incongruenze tra la rappresentazione cartografica e lo stato dei luoghi, così da rendere operative le limitazioni imposte come misure di salvaguardia anche per quelle aree non ancora perimetrate.

5.6. Conferma di quanto sopra si trae dal dato, emergente dalle stesse argomentazioni difensive, noto a tutte le parti processuali, che la cartografia del P.A.I. fosse stata inizialmente progettata e realizzata da esperti dell'Università La Sapienza di Roma, su incarico della Giunta Regionale (Delibera n.2615 del 18 maggio 1999), sulla base di foto aeree e di materiale di archivio (basi aerocartografiche), senza mai procedere a monitoraggi *in loco*. La genesi della cartografia del Piano è, dunque, di fondamentale importanza per comprendere quale fosse il ruolo dei Comuni nel progressivo incremento ed approfondimento delle informazioni utili al perseguimento dell'obiettivo di conformità del Piano alla situazione reale dei luoghi. In base al complesso normativo indicato e con specifico riferimento ai Comuni, la normativa vigente nel (omissis) prevedeva, pertanto, chiaramente l'obbligo di segnalare all'A.B.R. gli eventi franosi concernenti zone non ancora perimetrate.

5.7. Ad analoga conclusione non si può, invece, pervenire con riguardo all'obbligo di segnalazione ascritto all'imputato (omissis). E', infatti, fondatamente proposto il rilievo difensivo volto a sottolineare la diversa formulazione dell'art.13 della NTA approvate con delibera del Comitato Istituzionale dell'A.B.R. n.1 del 5 marzo 2003, richiamate nel capo d'imputazione, rispetto a quella elaborata nelle successive Delibere del Comitato Istituzionale, non applicabile nei confronti dell'imputato (omissis) *ratione temporis*. Le norme contestate non prevedevano all'epoca, con la chiarezza necessaria per fondare un addebito di colpa omissiva, quando tale imputato diresse e fece eseguire l'intervento di Somma Urgenza, un obbligo giuridico di segnalazione delle opere tese ad eliminare o mitigare le condizioni di pericolo a carico dell'Ufficio del quale (omissis) era dirigente.





Né potrebbe estendersi a tale Ufficio l'obbligo di segnalazione delle difformità cartografiche sopra indicato a carico dei Comuni.

5.8. Tanto premesso, occorre ulteriormente soffermarsi sull'obbligo giuridico d'impedire l'evento contestato all'imputato <sup>(omissis)</sup>. Esclusa, come detto, la possibilità di individuare la fonte di tale obbligo nelle NTA deliberate dal Comitato Istituzionale dell'A.B.R. nel 2003, la motivazione della sentenza impugnata risulta carente nella parte in cui ha lasciato indeterminata la fonte dell'obbligo giuridico che avrebbe imposto a tale imputato di attivarsi in occasione dell'indizione della Conferenza di Servizi del 7 aprile 2004 onde consentire all'Autorità di Bacino di avere una completa conoscenza dello stato dei luoghi.

## 6. La posizione di garanzia nelle pubbliche amministrazioni

6.1. Chiarito il sistema normativo da cui trae origine l'obbligo giuridico di attivarsi onde evitare l'evento mortale, va ora stabilito se si sia correttamente individuata la posizione di garanzia per tutti gli imputati.

6.2. Giova premettere che, ai fini dell'operatività della clausola di equivalenza di cui all'art. 40, secondo comma, cod. pen., l'accertamento dell'obbligo impeditivo è solo il primo passaggio necessario per individuare il soggetto responsabile del reato omissivo improprio. In relazione a tale norma, la giurisprudenza di legittimità, sin dagli anni novanta del secolo scorso, ha infatti elaborato la «teoria del garante», muovendo dall'osservazione - e dalla valorizzazione - del significato profondo che deve riconoscersi agli «obblighi di garanzia», discendenti dallo speciale vincolo di tutela che lega il soggetto garante, rispetto ad un determinato bene giuridico, per il caso in cui il titolare dello stesso bene sia incapace di proteggerlo autonomamente (Sez. 4, n. 4793 del 06/12/1990, dep. 1991, Bonetti, in motivazione). E' compito dell'interprete procedere alla selezione delle posizioni di garanzia, per tutti i casi della vita - non tipizzati dal legislatore - corrispondenti ad una situazione di passività, in cui versi il titolare del bene protetto. Tanto chiarito, preme pure evidenziare che la Corte regolatrice, nel rilevare la complessità delle valutazioni conducenti alla selezione delle posizioni di garanzia, da intendersi come locuzione che esprime in modo condensato l'obbligo giuridico di impedire l'evento, ha espressamente considerato: che occorre guardarsi dall'idea ingenua, e foriera di fraintendimenti, in base alla quale la sfera di responsabilità penale di ciascuno possa essere sempre definita e separata con una rigida linea di confine e che questa stessa linea crei la sfera di competenza e responsabilità di alcuno escludendo automaticamente quella di altri; che particolarmente complessa risulta la selezione dei garanti e l'individuazione di aree di competenza pienamente

autonome, che giustifichino la compartimentazione della responsabilità penale, specialmente nell'ambito della figura della cooperazione colposa; che l'interprete deve avere sempre presente lo scopo del diritto penale, che «è proprio quello di tentare di governare tali intricati scenari, nella già indicata prospettiva di ricercare responsabilità e non capri espiatori» (Sez. 4, n. 49821 del 23/11/2012, Lovison, Rv. 25409401). Il principio interpretativo che deve guidare il giudice nell'applicazione della clausola di equivalenza di cui all'art. 40, secondo comma, cod. pen., al fine di accertare la posizione di garanzia, si sostanzia nel tenere presente la fonte da cui scaturisce l'obbligo giuridico protettivo, che può essere la legge, il contratto, la precedente attività svolta, o altra fonte obbligante - e, in tale ambito ricostruttivo, al fine di individuare lo specifico contenuto dell'obbligo, come scaturente dalla determinata fonte di cui si tratta, nel valutare sia le finalità protettive fondanti la stessa posizione di garanzia, sia la natura dei beni dei quali è titolare il soggetto garantito, che costituiscono l'obiettivo della tutela rafforzata, alla cui effettività mira la clausola di equivalenza (Sez. 4, n. 9855 del 27/01/2015, Chiappa, Rv. 26244001).

6.3. La vigente tutela penale della pubblica incolumità da fenomeni naturali risente della scelta di fondo del legislatore di attribuire rilievo dirimente al concetto di prevenzione dei rischi e di ritenere che la prevenzione si debba basare sulla pianificazione nonchè su un modello «collaborativo» di gestione del rischio, secondo quanto si è accennato in precedenza. Il sistema di pianificazione degli interventi tende principalmente a prevenire i rischi e, pur bilanciando tale obiettivo con la gestione delle risorse economiche, esprime con chiarezza l'esigenza che gli amministratori si attivino per favorire la corretta programmazione degli interventi ma, ancor prima, per far emergere le situazioni di potenziale rischio e per farvi fronte con le risorse disponibili.

Va, dunque, affermato il seguente principio di diritto:

*«Nell'ambito della pianificazione si riscontra la presenza di molteplici figure di garanti, la cui individuazione non può, tuttavia, prescindere da un'accurata analisi delle diverse sfere di competenza gestionale ed organizzativa all'interno di ciascun Ufficio, con residuale rilievo a poteri di gestione e controllo di matrice prettamente fattuale».*

6.4. In linea di principio, la posizione di garanzia nell'amministrazione del governo del territorio spetta, dunque, al dirigente od al funzionario che sia preposto ad articolazioni della pubblica amministrazione che hanno competenze nel settore specifico. Negli Enti locali, che rientrano nel novero delle pubbliche amministrazioni, la posizione di garanzia è riconosciuta al dirigente dotato di poteri di gestione e titolare di autonomi poteri decisionali anche in materia di spesa, tenuto conto della ripartizione di funzioni indicata dall'Ordinamento degli

enti locali (art. 107 d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267), che conferisce ai dirigenti amministrativi autonomi poteri di organizzazione delle risorse. Occorre aggiungere che il principio di separazione tra politica ed amministrazione delineato dall'art.107 d. lgs. 18 agosto 2000, n.267 (T.U. Ordinamento Enti Locali, in precedenza art.51 legge 8 giugno 1990, n.142 e per tutte le Amministrazioni pubbliche art.3 d. lgs. 3 febbraio 1993, n.29) implica una fondamentale distinzione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle di amministrazione. Le prime competono agli organi di governo, i quali le esercitano definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento delle predette funzioni, con verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti; le seconde rientrano nella sfera di competenza dei dirigenti, ai quali spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi tutti quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. I dirigenti sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati. Da tale assetto deriva che gli obblighi di controllo sulla fonte del rischio spettano al dirigente responsabile del corrispondente servizio tecnico; l'organo politico risponde, per tale profilo, di atti o condotte omissive che abbiano privato il dirigente della reale autonomia di spesa, funzionale agli interventi necessari per neutralizzare il rischio. Spetta, in altre parole, al regolamento dell'Ente, in raccordo con lo Statuto, provvedere all'organizzazione degli uffici e dei servizi, ricercando i dipendenti dirigenti, o non dirigenti, in relazione alla tipologia dell'Ente, cui attribuire le responsabilità connesse al procedimento, in relazione alle specifiche professionalità possedute dai medesimi. Per il Sindaco, la norma di riferimento è l'art. 50 T.U.E.L., che definisce il primo cittadino come organo responsabile dell'amministrazione del Comune. Sebbene la disposizione faccia esplicito riferimento alla delimitazione dei poteri del Sindaco con quanto previsto dall'art.107 (Funzioni e responsabilità dei dirigenti) e quindi ad una distinzione tra poteri di indirizzo e poteri di concreta gestione, ciò non esclude che il primo cittadino debba svolgere un ruolo di controllo sull'operato dei suoi dirigenti e che analogo controllo siano tenuti a svolgere gli assessori con riguardo ai dirigenti che operano nei settori di loro competenza. Peraltro tale potere-dovere trova riconoscimento nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, laddove è stato affermato, in tema di reati ambientali, che «La distinzione operata dall'art. 107 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali fra i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, demandati agli organi di governo, e i compiti di gestione



attribuiti ai dirigenti, non esclude, in materia di rifiuti, il dovere di attivazione del Sindaco allorché gli siano note situazioni, non derivanti da contingenti ed occasionali emergenze tecnico-operative, che pongano in pericolo la salute delle persone o l'integrità dell'ambiente» (Sez. 3, n. 37544 del 27/06/2013, Rv. 25663801).

6.5. In tale prospettiva, il motivo di ricorso concernente la delega conferita dal Sindaco Assenso al Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale difetta di specificità, ed è pertanto inammissibile, perché non chiarisce in virtù di quale situazione fattuale la valorizzazione di tale atto amministrativo avrebbe scardinato l'impianto motivazionale della sentenza impugnata o evidenziato una violazione di legge nell'affermazione di responsabilità del ricorrente.

6.6. Risulta, infine, opportuno un chiarimento terminologico a proposito della competenza amministrativa. Per competenza amministrativa si intende il complesso delle attribuzioni che ciascuna persona giuridica pubblica ha rispetto ad un'altra o ciascun organo di essa rispetto ad altro organo. La competenza segna anche il limite entro il quale un organo ha il potere di compiere gli atti in rappresentanza della persona giuridica pubblica. All'interno dell'attribuzione alle figure soggettive maggiori della cura di un determinato settore di interessi pubblici, la competenza segna la misura dell'esercizio dell'attribuzione riconosciuto al singolo ufficio.

La trattazione del tema della competenza amministrativa prende necessariamente le mosse dall'art.97 Cost. che, dopo aver stabilito che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, prevede che nell'ordinamento degli uffici siano determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Dalla norma costituzionale deriva che nessuna competenza possa esistere se non sulla base di norme di diritto e che la competenza degli uffici, in quanto stabilita nell'interesse pubblico, è inderogabile. Le norme che disciplinano la distribuzione della competenza tra le varie amministrazioni e tra i loro diversi rami e apparati hanno, in altre parole, natura giuridica e obbligatoria. La competenza amministrativa segue principi e regole diversi dalla competenza giurisdizionale perché l'attribuzione di una competenza ad un ufficio amministrativo è diretta a soddisfare esclusivamente esigenze di pubblico interesse; non potrebbe, ad esempio, essere invocato il principio che prevede la prorogabilità della competenza relativa o per elezione e non esistono in materia di competenza amministrativa regole generali analoghe a quelle che, nell'ambito giudiziario, prevedono la c.d. *translatio iudicii*. In difetto di specifiche norme che lo prevedano espressamente, come ad esempio l'art.4, comma 3, d.P.R. 27 giugno 1992, n.352 (ora art.6, comma 2, d.P.R. 12 aprile

2006, n.184), o l'art.2 d.P.R. 24 novembre 1971, n.1199, l'ufficio che riceve una comunicazione destinata ad altro ufficio non è tenuto a trasmetterla all'ufficio competente.

I criteri di ripartizione della competenza sono diversi in relazione al profilo che venga preso in esame; oltre ai tradizionali criteri della materia, del territorio e del grado, si è infatti sottolineato in dottrina che la ripartizione della competenza può avvenire anche in relazione all'oggetto su cui si agisce (operazione materiale, ispezione o dichiarazione), in relazione ai criteri di giudizio (giudizio di ordine storico, tecnico, di legittimità, di merito), ovvero in relazione al tenore del giudizio (oltre un predeterminato grado di giudizio un ufficio non può provvedere direttamente e deve rimettere la deliberazione ad altro ufficio), in relazione alle circostanze concernenti l'oggetto (l'urgenza di provvedere può spostare la competenza da un ufficio ad un altro).

## 7. La posizione di garanzia dei singoli imputati

7.1. Da quanto affermato in linea di principio si traggono le seguenti conclusioni. Per quanto riguarda gli imputati (omissis) e (omissis), la posizione di garanzia è stata correttamente individuata in base alla citata normativa in materia di protezione civile, nelle sue attuali declinazioni, inclusive di attività di prevenzione e previsione di eventi naturali suscettibili di costituire pericolo per la pubblica incolumità, da leggere in correlazione con le funzioni amministrative attribuite al Comune in materia di turismo e con le funzioni amministrative di controllo e segnalazione attribuite ai Comuni dalla normativa di natura cautelare dettata in materia di pianificazione del rischio idrogeologico.

7.2. Per l'imputato (omissis), erroneamente si è valorizzata la sua funzione di Dirigente dell'Area Decentrata (omissis) tanto in correlazione all'obbligo di segnalazione del rischio all'A.B.R. quanto in correlazione all'obbligo di comunicazione all'A.B.R. dei lavori eseguiti sulla parete sovrastante la spiaggia di (omissis), posto che tale obbligo, previsto dall'art.13, comma 6, delle NTA anche a carico delle strutture regionali preposte alla difesa del suolo in merito «al tempestivo invio all'Autorità di ogni documentazione riguardo a nuovi dissesti idraulici o gravitativi riscontrati, nonché sulla avvenuta realizzazione di eventuali opere tese ad eliminare o mitigare le condizioni di pericolo», non era positizzato all'epoca in cui furono eseguite le opere sotto la direzione dell'imputato, avendo la norma assunto il contenuto sopra riportato solo a seguito della Deliberazione del Comitato Istituzionale n.1 del 13 luglio 2009; né l'art.3, comma 3, all'epoca vigente poneva alcun obbligo di controllo della cartografia acquisita al progetto di P.A.I. a carico di soggetti diversi dai Comuni.

In relazione all'omessa convocazione dell'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio in occasione della Conferenza dei servizi del 7 aprile 2004, la posizione di garanzia dell'imputato (omissis) è stata, invece, correlata alla sua qualifica di Responsabile del procedimento con cui sono stati deliberati i lavori di somma urgenza volti ad eliminare la situazione di pericolo determinata dall'evento franoso del 2004, secondo quanto previsto dalla normativa richiamata al par.2, pur restando, come detto, indeterminata la fonte dell'obbligo giuridico di attivarsi nei confronti dell'A.B.R.

In relazione alla mancata messa in opera di micropali di ancoraggio, anche per il posizionamento di rete metallica, in difformità da quanto indicato nella Conferenza dei servizi del 7 aprile 2004, la posizione di garanzia dell'imputato è stata correttamente desunta dalla sua qualifica di Responsabile del procedimento esecutivo dei lavori di somma urgenza ritenuti necessari, su indicazione del medesimo ing. (omissis), all'esito della predetta Conferenza di servizi.

7.3. Per l'imputato (omissis) la sentenza impugnata, non integrata sul punto da più dettagliata motivazione in primo grado, risulta carente per avere ignorato le specifiche censure mosse nell'atto di appello. Non si rinviene, in proposito, alcuna replica alle doglianze inerenti all'omessa verifica critica dei seguenti elementi fattuali, di decisivo rilievo per stabilire se l'imputato (omissis) fosse titolare di posizione di garanzia o di poteri impeditivi: la ripartizione legislativa dei compiti e delle funzioni amministrative nell'ambito dell'organizzazione comunale; la circostanza che il geom. (omissis) non avesse qualifica di dirigente; l'asserita individuazione della posizione di garanzia di tale imputato solamente perché egli aveva partecipato, unitamente ad altro tecnico comunale, alla conferenza dei servizi tenutasi il 7 aprile 2004; la testimonianza del Ten.

(omissis), dalla quale era emersa l'assenza di verifiche istruttorie sugli organici e sulle competenze amministrative all'interno del Comune di (omissis); la competenza del Consiglio comunale in materia di pianificazione urbanistica e, conseguentemente, la competenza esclusiva ai sensi dell'art.42, comma 2, T.U.E.L. di tale organo a partecipare alle conferenze programmatiche indette per la formazione del P.A.I., soggette quali Conferenze di servizi a quanto previsto dall'art.14 *ter* legge n.241/1990; l'assenza di delega da parte del Consiglio comunale al geom. (omissis) per poter partecipare alle conferenze programmatiche per il P.A.I.

Non essendo prevista in materia una norma, come ad esempio l'art.27, comma 1, d.P.R. 6 giugno 2001, n.380, che attribuisce espressamente al dirigente o al responsabile del competente ufficio comunale la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale, difetta, nelle sentenze di merito, l'individuazione della fonte della posizione di garanzia dell'imputato

(omissis), scivolando la motivazione in una sovrapposizione della regola cautelare alla posizione di garanzia, in contrasto con i principi che regolano l'ascrivibilità dell'evento che sia conseguenza di un reato omissivo improprio a carico dei soli soggetti individuati come garanti. Descrivendo l'attività svolta di fatto dal (omissis), i giudici di merito sembrano avere ad essa collegato la posizione di garanzia, elevando a garante colui che di fatto aveva svolto funzioni dirigenziali, con il rischio di applicare un criterio di effettività che è espressamente dettato dall'art. 299 d.lgs. 9 aprile 2008, n.81 in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro ma che deve essere qui richiamato con estrema prudenza, potendosi in proposito enunciare il seguente principio di diritto:

*«In una materia quale la pianificazione idrogeologica, che amplia le maglie dell'obbligo impeditivo fino ad includervi norme procedurali contenenti doveri di comunicazione e d'informazione che lambiscono il confine della cosiddetta soft law laddove non abbiano contenuto espressamente precettivo, l'attribuzione di posizioni di garanzia senza che ne sia stata indicata la fonte si riverbera in carenza del percorso motivazionale, che deve sempre essere improntato all'attribuzione della responsabilità per colpa omissiva nel rispetto del principio di legalità enunciato dall'art.25 Cost., tanto più nel settore della pubblica amministrazione connotato da una predeterminata ripartizione di funzioni, competenze e poteri».*

## 8. Il nesso di causalità

8.1. E' necessario, ora, stabilire secondo la clausola di equivalenza prevista dall'art.40, comma 2, cod. pen. se all'omissione addebitata a ciascun imputato possa collegarsi l'evento della perdita della vita delle vittime. In altre parole, può ascriversi efficienza causale all'essere rimasti inerti, o all'aver agito altrimenti, laddove si sarebbe dovuto agire in modo da impedire che la scolaresca, ed in particolare le vittime, fossero travolte quel (omissis) dalla parete rocciosa crollata.

8.2. A tutti gli imputati è, in proposito, addebitato di non aver contrastato adeguatamente fattori di rischio già presenti nella situazione esistente o di non averli contrastati con i provvedimenti adeguati richiesti dal caso. Si tratta, sotto il profilo funzionale, della categoria degli obblighi di controllo, che impone di neutralizzare le eventuali fonti di pericolo che possano minacciare il bene protetto. Il più delle volte questi obblighi di controllo sono collegati all'esistenza di un «potere di organizzazione o di disposizione relativo a cose o situazioni potenzialmente pericolose», come nel caso in cui ad amministrazioni pubbliche siano attribuiti compiti di prevenzione e soccorso in relazione ad eventi riguardanti la pubblica incolumità. I titolari della posizione di garanzia devono,

infatti, essere forniti dei necessari poteri impeditivi degli eventi dannosi. Il che non significa che dei poteri impeditivi debba essere direttamente fornito il garante, purchè gli siano riservati mezzi idonei a sollecitare gli interventi necessari per evitare che l'evento dannoso venga cagionato.

8.3. Si discorre di un problema particolarmente complesso perché, secondo un orientamento dottrinale, non potrebbe essere considerata posizione di garanzia quella nella quale esiste soltanto un obbligo di attivarsi o un obbligo di sorveglianza senza che questi obblighi siano accompagnati da poteri impeditivi di natura tale da consentire all'agente di evitare il verificarsi dell'evento. Ma la Corte di Cassazione ha già avuto occasione di chiarire che non è condivisibile l'affermazione che il garante, perché risponda dell'evento, debba essere dotato di tutti i poteri impeditivi, essendo richiesto all'agente di porre in essere solo quelli da lui esigibili; la posizione di garanzia richiede l'esistenza dei poteri impeditivi che, peraltro, possono anche concretizzarsi in obblighi diversi (per es. di natura sollecitatoria), e di minore efficacia, rispetto a quelli direttamente e specificamente volti ad impedire il verificarsi dell'evento. Del resto, nella gran parte dei casi, i garanti non dispongono sempre e in ogni situazione di tutti i poteri impeditivi che invece, di volta in volta, si modulano sulle situazioni concrete. Saranno proprio le situazioni concrete a determinare l'ambito dei poteri impeditivi esigibili da parte del garante e questi poteri possono essere limitati ad un mero obbligo di attivarsi. Insomma, all'obbligo giuridico di impedire l'evento deve accompagnarsi l'esistenza di poteri fattuali che consentano all'agente di porre in essere, almeno in parte, meccanismi idonei ad evitare il verificarsi dell'evento. In conclusione: l'agente non può rispondere del verificarsi dell'evento se, pur titolare di una posizione di garanzia, non disponga della possibilità di influenzare il corso degli eventi. Per converso, chi ha questa possibilità non risponde se non ha un obbligo giuridico di intervenire per operare la modifica del decorso degli avvenimenti (Sez. 4, n. 16761 del 11/03/2010, Catalano, in motivazione).

8.4. Giova, a questo punto, chiarire che la ricostruzione del nesso causale tra omissione ed evento non può prescindere dall'individuazione di leggi scientifiche di copertura, posto che il paradigma causale classico si fonda sulla formula della *conditio sine qua non*, integrata dalla sussunzione sotto leggi scientifiche o regole o generalizzazioni causali certe, che consentano di affermare che un'azione è causa dell'evento quando quest'ultimo è collegato ad essa sulla base di una legge naturale.

Posta tale doverosa premessa, in una materia che lambisce senza sovrapporsi l'interesse alla tutela dell'ambiente e lo scivoloso tema del principio di precauzione, non può non rilevarsi come la sentenza impugnata sembri



scontare un vizio di contraddittorietà nella parte in cui ha confermato la condanna dell'imputato <sup>(omissis)</sup> anche per la mancata messa in opera di micropali di ancoraggio, funzionali altresì al posizionamento di rete metallica, contrariamente a quanto da lui stesso preventivato nella Conferenza dei servizi del 7 aprile 2004, senza adeguatamente chiarire in che relazione tale omissione si ponesse con la prova positiva, introdotta dagli esperti ed accolta nella sentenza di primo grado, che il crollo del 2010 non fosse in rapporto di connessione meccanica con il crollo del 2004 (pagg.70-71 sentenza di primo grado).

8.5. Si deve, per contro, evidenziare che, correttamente, la relazione tra la frana del 2004 e del 2010 è stata ritenuta di rilievo nella determinazione della causalità della colpa, sotto il profilo della connessione dei fenomeni in quanto verificatisi con meccanismi analoghi su una piattaforma litologica del medesimo tipo ed in uno spazio temporale geologicamente ristretto. Nella diversa ottica del nesso di causa si sarebbe dovuto, invece, correlare ad uno specifico obbligo giuridico il giudizio di derivazione causale dell'evento dall'ulteriore omissione addebitata all'imputato <sup>(omissis)</sup>, ossia l'omessa convocazione dell'A.B.R. in occasione della Conferenza di servizi del 7 aprile 2004, onde stabilire se la sua condotta omissiva potesse qualificarsi come concausa del mancato avvio di uno studio, da parte dell'A.B.R., delle cause delle frane del <sup>(omissis)</sup> e, più in generale, dell'assenza di quella pur necessaria segnalazione di fenomeni rilevanti per la conoscibilità di dissesti gravitativi funzionale alla corretta redazione del P.A.I.

8.6. Tornando al tema dell'omessa comunicazione, dunque dell'omesso coinvolgimento dell'Autorità di Bacino, secondo quanto si è detto a proposito della pianificazione idrogeologica, occorre, dunque, ritenere corretta l'impostazione delle sentenze di merito laddove hanno riconosciuto alle norme che disciplinano la comunicazione di dissesti gravitativi all'A.B.R. la natura di regole atte ad individuare obblighi giuridici di controllo; dal rispetto di tali norme dipendeva, infatti, in una sequenza variabile in relazione alla natura del dissesto, lo studio del rischio, l'apposizione di vincoli, posto che in ciò si sostanzia la c.d. «perimetrazione» di aree a rischio idrogeologico, l'indicazione segnaletica di pericolo, il divieto di accesso al pubblico. Se anche potesse affermarsi - in base al quadro emergente dalla ricordata normativa - che la competenza degli amministratori comunali e del responsabile tecnico dell'Ufficio ex Genio Civile fosse da ritenere arretrata rispetto a quella delle Autorità di Bacino, queste ultime non avrebbero potuto intervenire se non dopo essere state allertate dall'Autorità locale. Fino a che tale segnalazione non fosse avvenuta, è evidente che le Autorità locali conservassero tutti gli obblighi di intervento che lo stato de

luoghi imponeva, ancorchè con l'impiego dei mezzi e delle strutture a loro disposizione.

8.7. Vale la pena di ricordare che nella giurisprudenza della Corte di Cassazione è stato già affermato il principio, che attiene alla cosiddetta causalità additiva o cumulativa, che qui preme ribadire, secondo il quale il nesso di causalità tra la condotta omissiva del titolare di una posizione di garanzia e l'evento non viene meno per effetto del successivo mancato intervento da parte di altro soggetto, parimenti destinatario dell'obbligo di impedire l'evento, configurandosi in tale ipotesi un concorso di cause ai sensi dell'art.41, primo comma, cod. pen. (Sez. 4, n. 24455 del 22/04/2015, Plataroti, Rv. 26373301; Sez. 4, n. 1194 del 15/11/2013, dep. 2014, Braidotti, Rv. 25823201; Sez. 4, n. 43078 del 28/04/2005, Poli, Rv. 23241601). La sussistenza del nesso di causalità, quando si tratta di omissioni, viene infatti di regola affermata o esclusa con ragionamento di deduzione logica di natura controfattuale, in base al quale deve verificarsi se, considerate tutte le circostanze del caso concreto, il comportamento alternativo corretto avrebbe evitato l'evento e se fossero o meno ravvisabili processi causali anomali o eccezionali.

8.8. Nel caso concreto, in linea con il criterio probabilistico che assiste il procedimento logico controfattuale, i giudici di merito hanno valutato che, ove l'A.B.R. avesse ricevuto regolare comunicazione dei pregressi fenomeni franosi che avevano interessato il versante costiero di (omissis) , secondo ciò che accade nella normalità dei casi avrebbe sottoposto l'area a studio idrogeologico, l'avrebbe classificata, avrebbe con ragionevole probabilità inserito l'intera area, già in parte perimetrata, nel piano d'intervento. Si è già accennato alla creazione di uno spazio penale avanzato di tutela della funzione di controllo propria dell'attività di pianificazione, che nella prospettiva dell'accertamento del nesso causale va comunque ricondotta entro l'ambito operativo della scienza idrogeologica. Si tratta, pertanto, di un giudizio che considera il succedersi di garanti alla stregua di una successione di aree di garanzia, per cui solo un errore nuovo, idoneo ad aprire nuovi scenari, nuove aree di rischio rispetto a quella innescata nello scenario scientificamente accertato in cui operava il primo garante, potrebbe sollevare dubbi sull'esistenza di un nesso di causa tra l'omissione del primo garante e l'evento. Errore od omissione che nessuna delle difese ha sottoposto all'esame dei giudici di merito nel presente processo, posto che la condotta omissiva di altri amministratori della Regione evidenziata dalla difesa dell'imputato (omissis) non avrebbe comunque creato, come correttamente evidenziato dal Tribunale, una nuova area di rischio.

8.9. Al succedersi di posizioni di garanzia, specialmente evidente nella relazione tra i due imputati in qualità di Sindaci, non risulta, in altre parole, che

si sia affiancato alcun significativo mutamento della situazione di rischio già rilevabile nel 2004. In tale ottica, i giudizi di merito hanno legittimamente attribuito l'evento anche alla condotta omissiva del Sindaco <sup>(omissis)</sup>, sul pacifico presupposto di fatto che nessun altro elemento di rischio si fosse aggiunto a quelli all'epoca esistenti e che la situazione dei luoghi non fosse nel tempo mutata, se non in limiti fisiologici, rispetto a quella precedente; che, insomma, la situazione di rischio del <sup>(omissis)</sup> fosse la stessa di quella da lui lasciata immutata dopo gli eventi del <sup>(omissis)</sup>.

## 9. Il comportamento alternativo corretto

9.1. Secondo la difesa del Sindaco <sup>(omissis)</sup>, la Corte territoriale avrebbe trascurato di motivare in merito all'idoneità della comunicazione omessa ad impedire effettivamente l'evento, tanto più che le disposizioni di attuazione del P.A.I. sono norme programmatiche, non contenenti precetti direttamente rivolti all'evitabilità dell'evento.

9.2. Secondo la difesa dell'imputato <sup>(omissis)</sup>, si è omesso di valutare se, rispetto all'*iter* di formazione del piano stralcio P.A.I., l'osservanza delle menzionate regole cautelari avrebbe evitato che la falesia nel <sup>(omissis)</sup> crollasse. Nel ricorso si sostiene che i P.A.I. del 2003 e del 2005 fossero mere fasi conoscitive, improduttive di effetti e di misure idonee a prevenire l'evento, per cui ove l'A.B.R. avesse ricevuto dal Comune di <sup>(omissis)</sup> le segnalazioni e le comunicazioni del precedente crollo del <sup>(omissis)</sup>, avrebbe riportato graficamente l'analisi del rischio senza alcuna forza prescrittiva degli interventi da realizzare, come si evince chiaramente dall'art.3 delle norme di attuazione del P.A.I. del 2009. Qualora il ricorrente avesse adottato la condotta omessa, ciò non avrebbe comportato automaticamente l'inserimento nel Piano dell'area interessata dal crollo, trattandosi di valutazione discrezionale del comitato tecnico dell'A.B.R. del tutto ipotetica ed eventuale. Né la Corte territoriale ha considerato che le possibilità di intervento e di messa in sicurezza da parte dell'A.B.R. di un'area a rischio di frana sussistono solo al momento in cui l'*iter* di approvazione del piano si è concluso, vengono ottenuti i finanziamenti per l'esecuzione delle opere indicate nel piano triennale di intervento e vengono, quindi, eseguiti i lavori di messa in sicurezza con eventuale apposizione di reti di protezione. Né l'A.B.R. ha il potere di interdire l'accesso e di apporre cartelli di pericolo sulle aree individuate a rischio.

9.3. Si tratta di censure che attingono al principio, più volte affermato nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, per cui non è sufficiente che l'agente abbia violato la regola cautelare, che questa violazione abbia cagionato l'evento e che quel tipo di eventi fosse ricompreso nella previsione della norma cautelare,

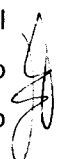
ma è anche necessario che venga individuata la condotta che, se posta in essere, avrebbe evitato il verificarsi dell'evento; il comportamento alternativo corretto non costituisce una mera condotta osservante delle regole cautelari (contrapposta alla condotta inosservante delle medesime regole) ma una condotta che, se posta in essere, sarebbe stata idonea ad evitare l'evento.

9.4. Ma siffatte censure ignorano, da un lato, il peculiare atteggiarsi degli obblighi di protezione e controllo nella materia della pianificazione, come sopra descritti; per converso, si è anche detto che il nesso di causalità tra la condotta omissiva del titolare di una posizione di garanzia e l'evento non viene meno per effetto del successivo mancato intervento da parte di altri soggetti, parimenti destinatari dell'obbligo di impedire l'evento, configurandosi in tale ipotesi un concorso di cause ai sensi dell'art.41, primo comma, cod.pen. (Sez. 4, n. 24455 del 22/04/2015, Plataroti, Rv. 26373301; Sez. 4, n. 1194 del 15/11/2013, dep. 2014, Braidotti, Rv. 25823201; Sez. 4, n. 43078 del 28/04/2005, Poli, Rv. 23241601). La sussistenza del nesso di causalità, quando si tratta di omissioni, viene infatti di regola affermata o esclusa con ragionamento di deduzione logica di natura controfattuale, in base al quale deve verificarsi se, considerate tutte le circostanze del caso concreto, il comportamento alternativo corretto avrebbe evitato l'evento e se fossero o meno ravvisabili processi causali anomali o eccezionali. Si ripete quanto già espresso nel par.8: nel caso concreto, in linea con il criterio probabilistico che assiste il procedimento logico controfattuale, i giudici di merito hanno valutato che, ove l'A.B.R. avesse ricevuto regolare comunicazione dei pregressi fenomeni franosi che avevano interessato il versante costiero di (omissis) , secondo ciò che accade nella normalità dei casi, avrebbe sottoposto l'area a studio idrogeologico, l'avrebbe classificata, avrebbe con ragionevole probabilità inserito l'intera area, già in parte perimetrata, nel piano d'intervento. Si tratta di giudizio conforme al seguente principio di diritto:

*«Nella determinazione del nesso causale, il succedersi di garanti deve valutarsi alla stregua di una successione di aree di garanzia, per cui solo un errore nuovo, idoneo ad aprire nuovi scenari, nuove aree di rischio rispetto a quella innescata nello scenario di rischio in cui operava il primo garante, potrebbe sollevare dubbi sull'idoneità del comportamento alternativo corretto ad impedire l'evento».*

## 10. La prevedibilità dell'evento

10.1. Ma la titolarità di una posizione di garanzia, la violazione da parte del garante di una regola cautelare (generica o specifica) e la sussistenza del nesso causale tra la condotta ascrivibile al garante e l'evento dannoso non comportano



ancora l'addebito di responsabilità colposa a carico del garante, imponendo il principio di colpevolezza la verifica in concreto della prevedibilità ed evitabilità dell'evento dannoso che la regola cautelare violata mirava a prevenire (cosiddetta concretizzazione del rischio) (Sez. 4, n. 5404 del 08/01/2015, Corso, Rv. 26203301; Sez. 4, n. 43966 del 06/11/2009, Morelli, Rv. 24552601)

10.2. Le questioni poste dalle difese con riguardo all'elemento soggettivo del reato non possono essere esaminate prima di aver sottolineato che il reato ascritto ai ricorrenti è stato contestato sia a titolo di colpa generica che a titolo di colpa specifica. La contestazione, e le condanne pronunciate in entrambi i gradi di giudizio, riguardano infatti tanto la generica omissione di misure interdittive in quella zona di spiaggia di (omissis) per impedire la circolazione delle persone quanto la violazione di regole cautelari inserite nel procedimento di pianificazione.

10.3. Il giudice di primo grado ha tratto il giudizio di colpevolezza applicando i seguenti principi, fatti propri dalla sentenza di appello (pag.21): *«La prevedibilità dell'evento dannoso, ai fini dell'accertamento dell'elemento soggettivo del reato, va compiuta utilizzando anche le leggi scientifiche pertinenti, se esistenti; in mancanza di leggi scientifiche che consentano di conoscere preventivamente lo sviluppo di eventi naturali calamitosi, l'accertamento della prevedibilità dell'evento va compiuto in relazione alla verifica della concreta possibilità che un evento dannoso possa verificarsi, e non secondo criteri di elevata credibilità razionale (che riguardano esclusivamente l'accertamento della causalità), ferma restando la distinzione con il principio di precauzione che prescinde dalla concretezza del rischio. Se di un fenomeno naturale non si conoscono le caratteristiche fondamentali – in particolare le cause, le possibilità di evoluzione, gli effetti possibili – la cautela che occorre usare nell'affrontarlo per eliminarne o ridurne le conseguenze deve essere ancora maggiore proprio perché non si possono escludere, con valutazione ex ante fondata su conoscenze scientifiche affidabili, gli effetti maggiormente distruttivi».*

10.4. Secondo la difesa del Sindaco (omissis), il compimento delle azioni omesse non avrebbe evitato l'evento perché il geologo della Regione Lazio preposto all'aggiornamento del SIRDIS (Sistema Informatico Regionale Difesa del suolo) ha dichiarato che non avrebbe comunque inserito la frana del 2004 nel Sistema, trattandosi di una «franetta» di una falesia in continua evoluzione; la relazione del (omissis) non poteva costituire la prova che il Sindaco potesse prevedere l'evento sia perché tale relazione si basava sull'analisi documentale degli elaborati dei P.A.I. redatti dal 2001 al 2005, senza alcun sopralluogo, sia perché gli interventi di consolidamento indicati nella predetta

relazione concernevano siti della (omissis) assolutamente diversi da quello interessato dal crollo del (omissis). Ma, esaminando il testo della sentenza di primo grado (pag.49), è agevole rinvenire espresso richiamo a quest'ultimo profilo critico, laddove si legge «Quanto alla relazione preliminare del (omissis) sullo "Stato delle coste nel Comune di (omissis) " datata dicembre 2006 e trasmessa dal sindaco (omissis) alla Regione Lazio, Assessorato Ambiente, Assessorato Bilancio e Programmazione Economica, Assessorato LL.PP., per motivare una richiesta di finanziamento, è assente ogni classificazione per il paraggo relativo alla porzione di spiaggia di (omissis) interessata dal crollo, ma emerge una chiara consapevolezza delle condizioni di rischio idrogeologico cui sono sottoposti i siti presi in considerazione». E che la Relazione «(omissis)» si fondasse sugli elaborati del P.A.I. senza alcun sopralluogo è argomento palesemente inidoneo a scardinare il costruito logico della sentenza di merito, in quanto conferma, anziché smentire, il fondamentale compito di segnalazione che il Comune avrebbe dovuto svolgere in relazione ad un rischio tanto più prevedibile in quanto rilevato sulla mera base di elaborati cartografici non preceduti da sopralluogo.

10.5. La motivazione della sentenza impugnata, integrata da quella di primo grado (*«Appare a chi scrive oltremodo grave che la consapevolezza del notevole rischio di dissesto, dimostrata dalla entità e dal costo economico dei lavori necessari alla sua eliminazione, non abbia indotto lo stesso Sindaco che aveva affidato lo studio ed avanzava richiesta di finanziamenti a comunicare la situazione all'A.B.R., come era suo preciso dovere, a partecipare alle conferenze in cui i singoli Comuni erano invitati per rappresentare le situazioni territoriali locali o comunque inviare delle note informative di cui tenere conto nella elaborazione del P.A.I. e nei progetti di intervento, ferma restando la immediata necessità precauzionale di segnalare in loco il pericolo ed interdire l'accesso in prossimità, quanto meno delle zone in cui si erano verificati in precedenza dei fenomeni franosi, maggiormente esposte a crolli ulteriori, poi di fatto tragicamente verificatisi»*), si mostra tutt'altro che carente sul punto inerente ai dati sintomatici della situazione di rischio nel caso concreto. Giova sottolineare che, ove si conosca che una determinata porzione rocciosa sia esposta a crolli, la regola cautelare da osservare non è solo quella di interdire l'accesso a tale porzione perché è sempre possibile, quindi prevedibile, che si verifichino crolli in un ambito più esteso; la valutazione sulla prevedibilità, avendo caratteristiche predittive, pur prendendo inevitabilmente spunto da ciò che è avvenuto in passato, deve necessariamente essere condotta immaginando che in futuro un determinato fenomeno naturale possa manifestarsi con caratteristiche di

maggiore gravità, a meno che le caratteristiche di quanto avvenuto in passato non siano sufficienti ad escludere il rischio di eventi più gravi.

10.6. La censura relativa all'omessa valutazione delle dichiarazioni del teste (omissis) è inconsistente. Basti osservare quanto riportato nella sentenza di primo grado, in base al prudente apprezzamento del giudice di merito, a proposito della valenza di tale testimonianza (pag.91 «*In realtà le sue dichiarazioni non hanno brillato per chiarezza nel senso che egli ha premesso che al suo ufficio arrivavano le segnalazioni di un evento da parte di un sindaco e su questo veniva fatta una relazione tecnica inviata in risposta al medesimo sindaco e contestualmente inserita nel sistema informatico: in base a questa segnalazione il sindaco poi si rivolgeva al Genio Civile per ottenere la somma urgenza. L'inserimento del dato nel sistema informatico serviva alla catalogazione degli eventi franosi di cui poi l'Università che studiava la redazione del P.A.I. doveva tenere conto. Sul rapporto tra l'inserimento di tali dati nel sistema informatico e la conoscenza degli stessi da parte dell'Autorità di Bacino il teste è stato del pari oscuro. Unica certezza che solo alle segnalazioni di eventi potevano seguire finanziamenti e che l'Autorità di Bacino era in posizione di terzietà rispetto all'apparato regionale*»); va, inoltre, rimarcato che l'assunto secondo il quale l'evento verificatosi nel (omissis) non sarebbe stato, comunque, inserito nel SIRDIS in quanto irrilevante attiene al profilo causale del giudizio, già trattato; la dichiarazione testimoniale non scalfisce, ed è pertanto da ritenersi che i giudici di merito l'abbiano considerata irrilevante, l'attribuzione agli imputati di una condotta omissiva che non ha consentito di approfondire le cause del fenomeno e di valutarne l'esatta portata da un punto di vista scientifico.

10.7. Né trova riscontro nelle pronunce di merito quanto lamentato dalla difesa di (omissis) , a proposito del fatto che si sarebbero trascurate le circostanze del caso concreto, indicative dell'impossibilità per tale imputato di prevedere il verificarsi di un ulteriore crollo naturale nel (omissis) , violando il criterio secondo il quale il giudizio di prevedibilità di eventi naturali quali frane o terremoti deve essere ancorato non solo tenendo conto della natura e delle dimensioni di eventi analoghi storicamente verificatisi ma anche valutando, sulla base di leggi scientifiche, la possibilità che questi si presentino in futuro con dimensioni e caratteristiche più gravi o addirittura catastrofiche. In realtà, i giudici di merito hanno sottolineato sia che al (omissis) fosse noto che i lavori svolti nel (omissis) erano diversi da quelli preventivati e che non fosse stato curato lo studio delle cause del crollo del (omissis) , sia la presenza di tale imputato, in veste di responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale, al sopralluogo del (omissis) , nel corso del quale si era riscontrata una situazione di pericolo per il parziale cedimento di un tratto di muro stradale di via (omissis) . A seguito di tale cedimento, il

geologo (omissis) aveva chiarito che l'intervento di somma urgenza eseguito non aveva riguardato la stabilizzazione della parete rocciosa, sottolineando uno stato di pericolosità generale. Si aggiunga che anche per tale imputato si è sottolineata la conoscenza della relazione «(omissis)», che aveva messo in evidenza la pericolosità del sito.

10.8. Con specifico riguardo all'esigibilità della condotta da parte del Sindaco (omissis), la Corte territoriale ha correttamente risposto che l'evento di crollo si era verificato un anno prima che il Sindaco si dimettesse e che i lavori erano stati ultimati il (omissis). I lavori erano stati affidati ad un'impresa locale ed il Sindaco, quale titolare di carica apicale in materia di incolumità pubblica, aveva il preciso dovere di conoscerli. Ma già il Tribunale aveva replicato ad analoga tesi difensiva richiamando la testimonianza resa dall'ing. (omissis) (pag.78), da cui emergeva che il Sindaco fosse stato sempre «presente e collaborativo» nel corso dei lavori di somma urgenza, da ciò desumendo con motivazione ineccepibile la prova positiva che il Sindaco fosse a conoscenza dei lavori fatti e della loro ultimazione. In ogni caso, secondo quanto congruamente osservato nelle sentenze di merito, avrebbe dovuto provvedere alle comunicazioni di legge all'Autorità di Bacino e la dichiarazione resa dallo stesso (omissis) nell'interrogatorio dinanzi al pubblico ministero, secondo la quale attendeva la fine dei lavori per fare la comunicazione, è stata interpretata come ammissione che detta comunicazione rientrasse tra i suoi doveri; avrebbe dovuto, si legge ancora, segnalare che era vietato sostare in prossimità della parete rocciosa per pericolo di crolli.

10.9. Con specifico riguardo alla prevedibilità, la Corte di Appello ha evidenziato che il distacco, nel (omissis), di un costone di materiale tufaceo posto nelle immediate vicinanze della porzione di parete in cui si era poi verificato il crollo del (omissis), nonché una nuova frana distaccatasi dalle pendici del medesimo costone il (omissis), l'incompletezza dei lavori eseguiti nell'area interessata dai crolli del (omissis), la riconducibilità dell'evento, dal punto di vista geologico-geomorfologico, all'evoluzione naturale di una falesia costituita da una formazione vulcanica caratterizzata da bassi valori dei parametri geotecnici quale fenomeno attivo lungo la maggior parte del perimetro dell'isola di (omissis) ed estremamente attivo nel paraggio di (omissis), la presenza di due parametri (l'altezza del fronte di roccia e l'essersi già manifestato un evento franoso) indicatori di zona a rischio frana, l'analogia per entità e per localizzazione tra il crollo del (omissis) e quello verificatosi nel (omissis), la conformazione aggettante della parete crollata nel (omissis), lo spazio temporale geologicamente ristretto tra i due crolli, fossero indicatori del fatto che si trattasse di rischio prevedibile secondo la nozione giuridica di prevedibilità quale



pericolo che si verifichi un certo tipo di evento, ossia quell'evento che rappresenta la concretizzazione del rischio che la norma cautelare dettata in materia tende a prevenire. La Corte ha ritenuto che il giudizio di prevedibilità andasse compiuto tenendo conto dell'esperienza del passato e che, trattandosi di un fenomeno naturale e non potendo escludersi effetti maggiormente distruttivi, si sarebbe, anzi, dovuta adottare una cautela maggiore di quella ordinaria, senza ignorare la possibilità di evoluzione del fenomeno.

10.10. Bisognava chiedersi, ed è quanto non hanno tralasciato di fare i giudici di merito, se le regole cautelari non fossero state osservate, non in quanto il rischio non fosse stato percepito, ma nonostante il rischio fosse percepibile con un grado di diligenza proprio dell'agente-modello. Vanno, ancora una volta, richiamate, nel delineare la condotta esigibile dal Sindaco, le regole cautelari proprie della protezione civile già esaminate (in particolare l'art. 3 che ha espressamente previsto, tra le attività ed i compiti della protezione civile, la previsione, come individuazione delle cause dei fenomeni calamitosi, e la prevenzione, come attività diretta ad evitare o ridurre al minimo la possibilità che si verifichino danni conseguenti agli eventi calamitosi). L'agente modello, nella situazione data, non avrebbe dovuto limitarsi ad un esame degli elementi che apparivano certi alla sua percezione ma avrebbe dovuto anche ipotizzare (alla luce dei dati sintomatici evidenziati nelle sentenze di merito) l'esistenza di situazioni, non direttamente e immediatamente percepibili ma, che non potessero essere escluse nella situazione contingente con una condotta di previsione esigibile dall'agente modello.

Le censure svolte con riferimento a tale questione sono, pertanto, infondate alla luce del seguente principio interpretativo:

*«Il dato di riferimento dell'agente modello - al fine dell'adeguamento della sua condotta all'osservanza delle regole cautelari in materia di prevenzione di danni conseguenti ad eventi calamitosi da rischio idrogeologico - non è il percepito ma il percepibile con l'osservanza del livello di diligenza richiesto per il medesimo agente, al quale non si chiedono specifiche competenze in materia idrogeologica ma si chiede di segnalare la necessità che l'area interessata da precedenti frane sia sottoposta ad osservazione da parte di specialisti del settore ed interdetta al pubblico fino ad una compiuta valutazione del rischio; in altre parole, di non adagiarsi su fatti già avvenuti in assenza di elementi di conoscenza che consentano di escludere ulteriori, più gravi, fenomeni».*

10.11. In conclusione, non si ravvisa alcuno dei vizi denunciati con riguardo al giudizio di prevedibilità dell'evento, condotto sulla base delle conoscenze che gli imputati avevano acquisito, o avrebbero dovuto diligentemente acquisire, nel corso degli anni ed in relazione agli incarichi svolti nella pubblica

amministrazione, tanto da poter immaginare le conseguenze della loro condotta omissiva. Non bisogna, infatti, confondere il giudizio di prevedibilità che fonda la colpa con quello relativo alla oggettiva probabilità o possibilità che un evento si produca in conseguenza di un determinato fattore causale, giacchè il primo attiene alla valutazione della colpa in relazione al rischio che concretamente la regola cautelare tende ad evitare, il secondo attiene al nesso di causa. In materia di pianificazione, come si è detto, la tutela della pubblica incolumità si attua attraverso la classificazione, la programmazione d'intervento, le misure di salvaguardia, le misure cautelative, ma non può prescindere dalla preventiva conoscenza del territorio, della sua storia, degli eventi rivelatori di un fenomeno in atto; in questa materia, dunque, la colpa si manifesta anche per l'omessa comunicazione di tali eventi rivelatori in ragione del fatto che la norma cautelare tende ad evitare che una situazione di rischio non possa essere rilevata da specialisti del settore. Ai fini del giudizio di prevedibilità si deve, infatti, rammentare che occorre avere riguardo alla potenziale idoneità della condotta a dare vita ad una situazione lesiva ancorchè l'agente non si sia rappresentato l'evento concretamente verificatosi, tanto più laddove la regola cautelare, standardizzata, sia servente rispetto alla legge scientifica descrittiva in termini probabilistici di un fenomeno naturale ed, in quanto tale, impositiva di precauzioni ancorchè sia dubbio che la loro mancata adozione provocherà effetti dannosi.

#### 11. Le comunicazioni pervenute ad altri Uffici

11.1. Premessa la evidente inconferenza di tutti gli argomenti spesi dal ricorrente (omissis) per denunciare le responsabilità ascrivibili a terzi estranei al presente processo, giacchè si tratta di argomenti che non scalfiscono il diverso tema della posizione di garanzia dell'imputato, il Tribunale (pagg.81 ss.) ha congruamente sviluppato il tema della necessità che le comunicazioni fossero indirizzate all'Ufficio competente dell'Autorità dei Bacini del Lazio affinché l'obbligo giuridico di impedire l'evento potesse ritenersi correttamente assolto: *«Deve concludersi, condividendo quanto sostenuto dal P.M. anche nella memoria ex art.121 cod.proc.pen., che date le dimensioni delle articolazioni regionali, l'unico interlocutore del (omissis), ed ovviamente del (omissis) e del (omissis), del pari titolari di una posizione di garanzia e tenuti all'informativa all'A.B.R., dovesse essere l'Ufficio specifico e non la Direzione Regionale Infrastrutture nell'ambito della quale è ricompresa tra le venti Aree anche quella che svolge, tra l'altro, la funzione di Segreteria tecnica dell'A.B.R.».*

11.2. Si aggiunga, onde evidenziare l'infondatezza delle censure pertinenti a tale tema anche ai fini del giudizio controfattuale concernente gli altri imputati,

quanto già espresso a proposito dell'inderogabilità della competenza amministrativa al par. 6.5.

## 12. Motivi di ricorso concernenti l'eccessività della pena

12.1. Il motivo di ricorso concernente il trattamento sanzionatorio proposto da (omissis) è inammissibile in quanto si sostanzia, in parte, nella mera reiterazione di analoga censura svolta con l'atto di gravame, senza alcun confronto con la motivazione della sentenza impugnata. La Corte territoriale aveva, in proposito, replicato ritenendo congrua, equa e conforme a giustizia la pena e sottolineando che l'incensuratezza era stata già valutata nel concedere le attenuanti generiche.

12.2. Il motivo di ricorso proposto sul punto dall'imputato (omissis) è assorbito dall'accoglimento del motivo di ricorso concernente la motivazione in punto di responsabilità.

## 13. Motivi di ricorso concernenti le somme liquidate a titolo di provvisoriale

13.1. Va sottolineato che la Corte territoriale ha espressamente esaminato le censure mosse dagli appellanti sul punto, ritenendo che le somme liquidate a titolo di provvisoriale fossero congrue in relazione al danno complessivamente cagionato alle parti civili e che del superamento delle tabelle il giudice di primo grado avesse dato condivisibile spiegazione.

13.2. In ogni caso, è principio consolidato nella giurisprudenza della Corte di Cassazione che la statuizione che assegna la provvisoriale abbia tra le proprie caratteristiche quelle della precarietà (essendo destinata ad essere travolta o assorbita dalla decisione conclusiva del processo e quindi insuscettibile di passare in giudicato: *ex multis* Sez. 5, n. 5001 del 17/01/2007, Mearini, Rv.23606801; Sez. 4, n. 36760 del 04/06/2004, Cattaneo, Rv. 23027101), della discrezionalità nella determinazione dell'ammontare senza obbligo di specifica motivazione (Sez. 5, n. 32899 del 25/05/2011, Mapelli, Rv. 25093401; Sez. 6, n.49877 del 11/11/2009, Blancaflor, Rv. 24570101; Sez. 5, n. 40410 del 18/03/2004, Farina, Rv. 23010501); della non impugnabilità con il ricorso per cassazione (Sez. 4, n.34791 del 23/06/2010, Mazzamurro, Rv. 24834801; Sez. 4, n.36760 del 04/06/2004, Cattaneo, Rv. 23027101; Sez. 5, n.40410 del 18/03/2004, Farina, Rv. 23010501; Sez. U, n. 2246 del 19/12/1990, dep.1991, Capelli, Rv. 18672201), da ciò desumendosi l'ineidoneità di tale pronuncia a condizionare le statuizioni civili concernenti l'entità del danno definitivamente risarcibile.

14. Conclusivamente, le singole posizioni possono così riassumersi:

a) con riguardo all'imputato (omissis), il ricorso è infondato e la sua responsabilità per l'omicidio colposo delle minori (omissis)

(omissis) si fonda sulla condotta omissiva posta in essere in qualità di Sindaco del Comune di (omissis) dal (omissis) sino al (omissis), consistente nell'omessa segnalazione del pericolo esistente sulla spiaggia di (omissis) all'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio in seguito agli eventi franosi del (omissis) (omissis) e del (omissis), intervenuti in zona immediatamente prossima a quella ove si è poi verificato il crollo del (omissis), e nell'omessa adozione di misure (interdizione all'accesso, cartelli di pericolo) a salvaguardia della pubblica incolumità;

b) con riguardo all'imputato (omissis), il ricorso è infondato e la sua responsabilità per l'omicidio colposo delle minori (omissis) e (omissis)

(omissis) si fonda sulla condotta omissiva posta in essere in qualità di Sindaco del Comune di (omissis) dall' (omissis), ancora in carica all'epoca del fatto, consistente nell'omessa segnalazione all'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio del pericolo esistente sulla spiaggia di (omissis), nonostante gli eventi del (omissis) relativi al distacco di parete rocciosa nella medesima zona, nell'omesso riscontro all'invito per partecipare alla Conferenza programmatica predisposta dall'Autorità dei Bacini Regionali a firma del Segretario Generale (omissis), con la quale si raccomandava tra l'altro la partecipazione delle amministrazioni locali alla riunione per l'intervento di pianificazione territoriale e si richiedeva comunque una comunicazione scritta alla segreteria tecnico-operativa «qualora le stesse non ravvisino la necessità di segnalare proposte e/o osservazioni in merito»; nell'omessa adozione di misure (interdizione all'accesso, cartelli di pericolo) a salvaguardia della pubblica incolumità;

c) con riguardo all'imputato (omissis), la sentenza impugnata presenta il vizio di carenza di motivazione, laddove è rimasta indeterminata la fonte dell'obbligo giuridico d'impedire l'evento, tale fonte non potendosi legittimamente individuare nelle misure di salvaguardia del P.A.I. adottate con Delibera del Comitato Istituzionale dell'Autorità dei Bacini n. (omissis). Il giudice del rinvio dovrà nuovamente esaminare in base a quale fonte normativa dell'obbligo di agire si possa affermare la responsabilità omissiva di tale imputato per l'omicidio colposo delle minori (omissis) e (omissis) in relazione all'omessa convocazione dell'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio in occasione della Conferenza di servizi del 7 aprile 2004 ed all'omessa realizzazione di tutte le opere preventivate nella predetta Conferenza di servizi;

d) con riguardo all'imputato (omissis), la sentenza impugnata presenta il vizio di carenza di motivazione in relazione alla posizione di garanzia,

avendo omesso i giudici di appello di replicare alle doglianze difensive inerenti alla ripartizione legislativa dei compiti e delle funzioni amministrative nell'ambito dell'organizzazione comunale; alla circostanza che il geom. (omissis) non avesse qualifica di dirigente; all'asserita individuazione della posizione di garanzia di tale imputato solamente perché egli aveva partecipato, unitamente ad altro tecnico comunale, alla Conferenza dei servizi tenutasi il 7 aprile 2004; alla testimonianza del Ten. (omissis) , dalla quale era emersa l'assenza di verifiche istruttorie sugli organici e sulle competenze amministrative all'interno del Comune di (omissis) ; alla competenza del Consiglio comunale in materia di pianificazione urbanistica e, conseguentemente, alla competenza esclusiva ai sensi dell'art.42, comma 2, T.U.E.L. di tale organo a partecipare alle conferenze programmatiche indette per la formazione del P.A.I.; all'assenza di delega da parte del Consiglio comunale al geom. (omissis) per poter partecipare alle conferenze programmatiche per il P.A.I.

Conseguentemente, la sentenza impugnata deve essere annullata con riguardo agli imputati (omissis) e (omissis) , con rinvio ad altra Sezione della Corte di Appello di Roma per nuovo giudizio.

I ricorsi di (omissis) e di (omissis) sono infondati e devono essere rigettati, con condanna di tali ricorrenti al pagamento delle spese processuali ai sensi dell'art.616 cod.proc.pen.

Giova precisare che il reato ascritto agli imputati, in ragione della sospensione verificatasi ai sensi dell'art.159, comma 1, n.3 cod. pen. a seguito dei rinvii delle udienze del 18/09/2013, del 15/01/2014 e del 14/06/2017, per complessivi 120 giorni, non è alla data odierna estinto per decorso del termine di prescrizione.

La pronuncia in merito alle spese processuali in favore delle parti civili, non intervenute nella discussione in pubblica udienza, non è dovuta.

Si dispone l'oscuramento dei dati personali ai sensi dell'art.52 d. lgs. n.196/2003 in quanto nella sentenza si trovano riferimenti a persone minorenni.

#### **P.Q.M.**

Annulla la sentenza impugnata nei confronti di (omissis) e (omissis) (omissis), con rinvio ad altra Sezione della Corte di Appello di Roma per nuovo giudizio.

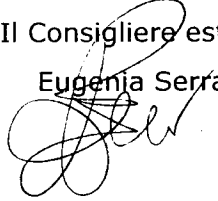
Rigetta i ricorsi di (omissis) e (omissis) , che condanna al pagamento delle spese processuali.

In caso di diffusione del presente provvedimento omettere le generalità e gli altri dati identificativi, a norma dell'art.52 d. lgs. 196/03 in quanto disposto d'ufficio e/o imposto dalla legge

Così deciso il 16 febbraio 2018

Il Consigliere estensore

Eugenia Serrao



Il Presidente

Fausto Izzo



Depositata in Cancelleria

Oggi. 29 MAR. 2018



Il Funzionario Giudiziario  
Patrizia Ciorra