



PROTEZIONE CIVILE
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Protezione Civile



wiki

PROCESSI

Report 2024

Un osservatorio sulla responsabilità degli operatori di protezione civile.

WikiProcessi è una Piattaforma di proprietà congiunta del Dipartimento di Protezione Civile e di Fondazione CIMA, Centro di competenza del Dipartimento sul tema della responsabilità in protezione civile, creata e gestita da Fondazione CIMA. La piattaforma è stata sviluppata nell'ambito della Convenzione DPC-CIMA - WP 7 **"Responsabilità degli Operatori di Protezione Civile"** e raccoglie il monitoraggio dei procedimenti in materia di protezione civile.

wikiprocessi.cimafoundation.org



Sviluppata a partire dal 2010 e in costante aggiornamento, la piattaforma WikiProcessi **raccoglie in modo sistematico la documentazione relativa ai casi giudiziari – soprattutto penali e nazionali – riguardanti la responsabilità di operatori di protezione civile per fatti connessi ad alluvioni, frane, terremoti e vento.**

Per ciascun caso vi è una scheda dove è contenuta una **descrizione sintetica del procedimento** e dove viene raccolta la **documentazione** di rilievo quali sentenze, atti processuali, ordinanze, decreti, misure cautelari e perizie, ma anche relazioni riguardanti l'evento fisico, articoli di cronaca e qualsiasi altro materiale utile a comprendere meglio l'evento ed il relativo caso giudiziario.

La piattaforma WikiProcessi non è però solo un database, ma anche uno strumento che consente l'**analisi dei dati** raccolti. Le sue funzionalità permettono infatti di elaborare e visualizzare statistiche, quali ad esempio il numero di casi nel tempo, le differenze tra le Regioni, i fenomeni che ne sono all'origine, il target dei soggetti coinvolti, gli esiti dei procedimenti e altro ancora: per questo può considerarsi uno strumento di indagine essenziale per la ricerca sul tema della responsabilità degli operatori di protezione civile.

Perché è stato realizzato questo prodotto?

Fondazione CIMA è Centro di Competenza del Servizio Nazionale di Protezione Civile sul tema della responsabilità degli operatori di protezione civile; in questa veste – e con il contributo del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile - tramite WikiProcessi svolge studi e ricerche per contribuire a:

- **comprendere le responsabilità in capo agli Operatori di Protezione Civile**
- **migliorare il Servizio Nazionale di Protezione Civile**
- **migliorare la comprensione sulle cause dei disastri**

La piattaforma è ormai arrivata a contare circa 190 procedimenti penali relativi all'attività di protezione civile inerenti a frane, alluvioni, vento e terremoti.

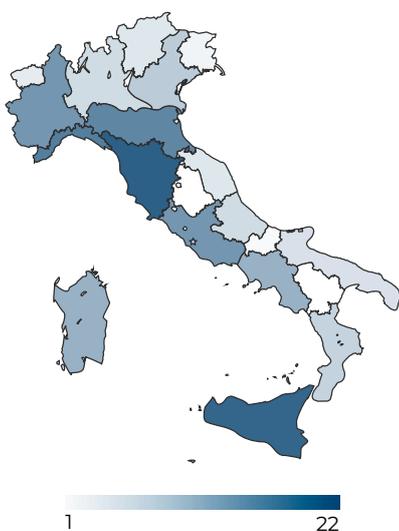


Grafico 1: distribuzione geografica dei processi monitorati

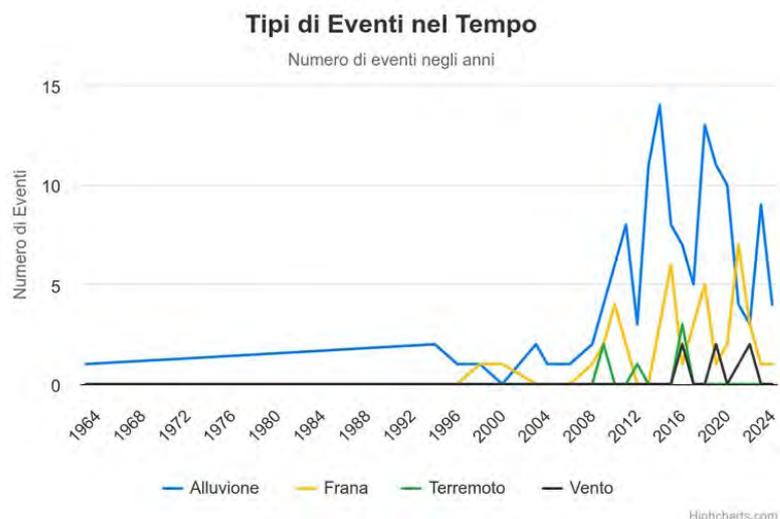


Grafico 2: eventi monitorati

Il monitoraggio dei procedimenti e l'aggiornamento delle schede ci permette di capire gli andamenti giurisprudenziali e di scrivere dossier e note a sentenze che approfondiscono uno specifico evento o provvedimento giudiziario.



Con i dati raccolti nelle varie schede riusciamo ad individuare **“tendenze”**, ma soprattutto ad analizzare ed approfondire diverse tematiche rilevanti per i nostri obiettivi di ricerca quali:

- i soggetti maggiormente coinvolti: notiamo come la figura maggiormente presente sia quella del sindaco in quanto autorità locale di protezione civile
- i reati che vengono contestati
- gli esiti dei procedimenti: a fronte di un alto numero di procedimenti che si sviluppano a seguito di eventi calamitosi le condanne si verificano solo in meno del 7% dei casi

Funzione Soggetto Coinvolto

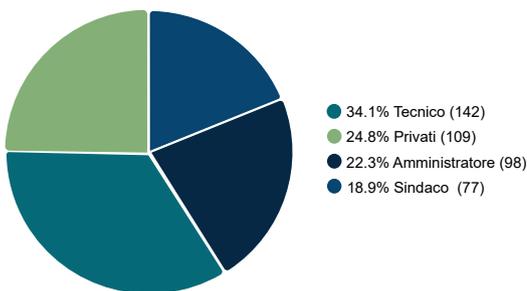


Grafico 3: soggetti coinvolti

Capi d'imputazione

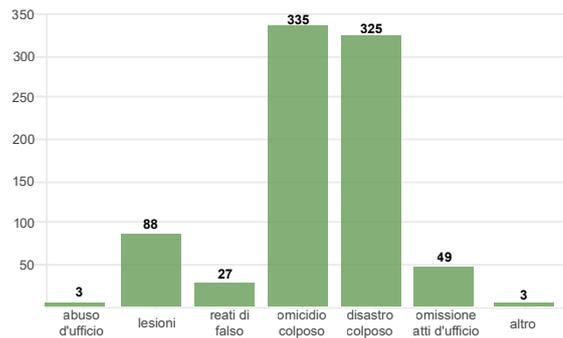


Grafico 4: reati contestati

Stato Soggetto Coinvolto

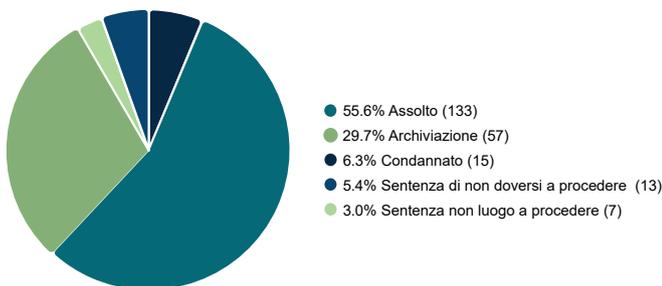
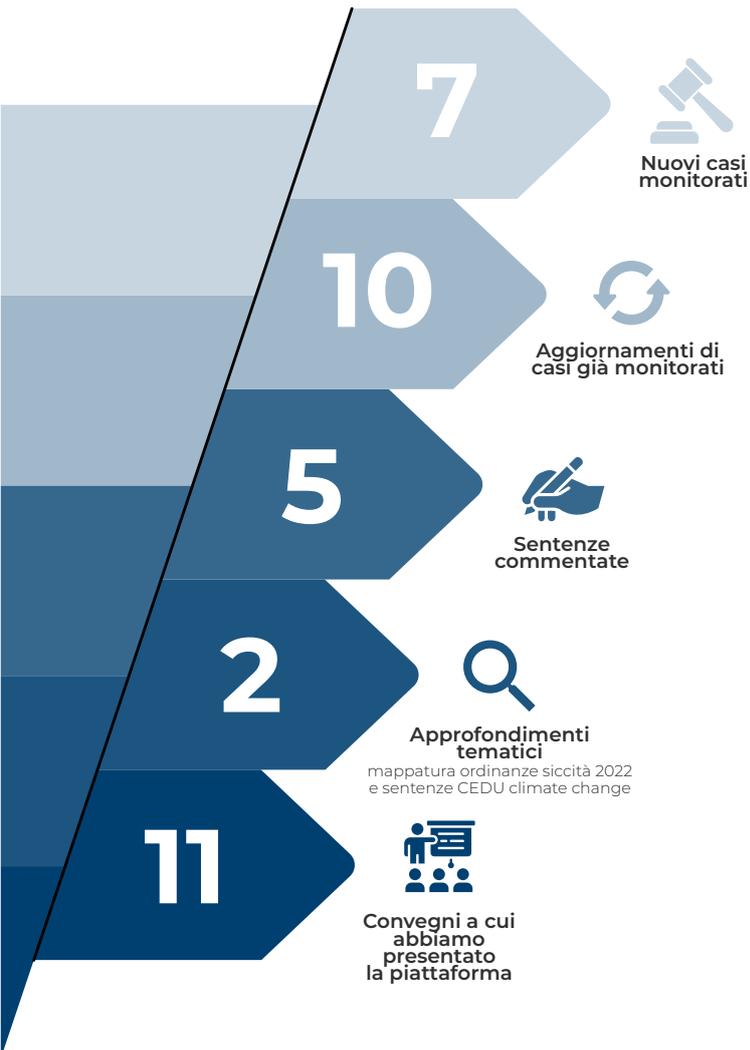


Grafico 5: esito del procedimento

Gli approfondimenti e le attività più rilevanti del 2024



Nei paragrafi che seguono sono stati raccolti alcuni aggiornamenti dei processi di protezione civile che abbiamo trovato particolarmente rilevanti per il nostro ambito di ricerca.



L'epilogo del procedimento per l'alluvione di Olbia del 2013: la sentenza della Corte di cassazione del dicembre 2023

Dallo studio della sentenza di Cassazione sono emerse alcune considerazioni:

- è stato confermato il fatto che anche se il fenomeno alluvionale ed esondativo era stato straordinario ed estremo non può considerarsi eccezionale;
- è stata ripercorsa la giurisprudenza più rilevante in materia di posizione di garanzia (l'obbligo giuridico di impedire un evento che ricade sul soggetto) nei reati omissivi, confermando il fatto che questa possa essere generata da un'investitura formale, ma anche dall'esercizio di fatto delle funzioni tipiche del "garante";

- durante il procedimento d'appello i periti avevano definito irrilevante l'omessa pulizia dell'alveo del fiume durante l'evento; tuttavia, all'esito del procedimento, i giudici si discostarono dalla valutazione indicata in perizia adottando una decisione differente. Sul punto, la Corte di cassazione ha rammentato come nel caso in cui il giudice voglia discostarsi dall'esito di una perizia disposta d'ufficio è tenuto a illustrare accuratamente le ragioni della sua scelta: risulta dunque evidente il ruolo decisivo del perito.



Sentenza del Tribunale di Livorno per l'alluvione del 2017

A seguito dell'evento alluvionale del 9 e 10 settembre 2017 nel territorio livornese, è stato aperto un procedimento penale: l'allora Sindaco di Livorno e l'allora Dirigente comunale di protezione civile sono stati indagati e rinviati a giudizio per omicidio colposo plurimo. Il procedimento, inizialmente unitario, è stato successivamente separato per i due soggetti coinvolti.

Il Tribunale di Livorno ha condannato il Sindaco a 3 anni di reclusione al termine del giudizio dibattimentale. Diversamente, il Dirigente comunale – che optò per il

rito abbreviato - è stato assolto in sede di udienza preliminare. Di seguito alcune considerazioni contenute nelle motivazioni della sentenza, riguardanti la responsabilità del sindaco:

- per quanto riguarda il fenomeno atmosferico il Giudice ha voluto *“distinguere l'imprevedibilità dell'evento atmosferico e l'inevitabilità di quello idrologico [...] dalla prevedibilità degli effetti che hanno determinato al suolo”*, questi infatti sono stati definiti ben conoscibili grazie alle indicazioni inserite nei bollettini emessi dal Centro Funzionale Regionale. Da ciò è derivata la responsabilità in capo al Sindaco, che avrebbe dovuto avvisare tempestivamente la popolazione, attivare le funzioni di monitoraggio e di coordinamento tipiche del ruolo e del servizio di protezione civile (queste ultime omissioni sono divenute il cuore tematico dell'addebito di responsabilità penale);
- nelle motivazioni della sentenza, ampio spazio è stato dedicato alla definizione del momento in cui il Sindaco assume la responsabilità: quel momento coincide con la ricezione della *“notizia di una situazione [...] che reca in sé il potenziale di determinare danni seri e diffusi a cose o persone”*. E' stata così disattesa la tesi difensiva secondo la quale il momento coincide con l'osservazione e la comunicazione, da parte dei Dirigenti e Funzionari di PC comunali al Sindaco, dei primi effetti devastanti al suolo.



Primavera 2024: indagini per l'alluvione delle Marche del settembre 2022

La notte del 15 settembre 2022 la Provincia di Ancona veniva colpita da un'alluvione che causava la morte di 13 persone in sei comuni del senigalliese.

A seguito dei fatti, sono stati aperti due fascicoli che stiamo monitorando:

- **primo filone di indagine:** nel mese di ottobre 2024 il Giudice per le indagini preliminari ha disposto l'archiviazione per quattordici indagati sui presunti ritardi nell'allarme alla popolazione. In particolare, il GIP, accogliendo la richiesta del PM, ha emesso il **decreto di archiviazione** ritenendo non formulabile *“una ragionevole previsione di condanna nei confronti degli indagati per difetto di riscontri in ordine alla sussistenza della condotta di reato oggetto di indagine”*;
- **secondo filone di indagine:** nel luglio 2024 il PM ha richiesto il rinvio a giudizio per 22 persone, in merito alle negligenze negli interventi di manutenzione degli alvei. I reati contestati sono: cooperazione per inondazione colposa, cooperazione in omicidio colposo plurimo e lesioni.



Sentenze CEDU sul ruolo degli Stati dinanzi al cambiamento climatico

La scorsa primavera davanti alla **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**, si sono svolti tre procedimenti che hanno visto alcuni attivisti rivolgersi alla Corte per denunciare le violazioni di alcuni diritti umani (in particolare l'articolo 2, il diritto alla vita, l'articolo

8, il rispetto della vita privata e familiare, ma anche l'articolo 3, il divieto a trattamenti disumani; l'articolo 14, divieto alle discriminazioni della CEDU) da parte dei propri Stati. In tutti e tre i casi i ricorrenti avevano denunciato gli Stati per non aver adottato sufficienti ed efficaci misure per contrastare il cambiamento climatico che continua a produrre gravi ripercussioni sulle vite dei cittadini. I tre procedimenti sono:

- *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 other States*;
- *Carême v. France*;
- *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*.

La Corte EDU ha accolto solo il caso riguardante il governo elvetico (gli altri due casi non sono stati accolti per vizi procedurali), e nelle motivazioni che hanno visto la condanna dello Stato ha rilevato una carenza nel framework normativo svizzero di leggi che prevedono il calcolo delle emissioni di gas serra (GHG) per poterle limitare. Viene inoltre sottolineato dalla Corte come la Svizzera non abbia mai raggiunto gli obiettivi di riduzione dei Gas Serra fissati in precedenza e che non abbia agito in tempo e in modo appropriato per elaborare e adottare una legislazione appropriata e in conformità con gli obiettivi positivi legati alla mitigazione degli effetti del cambiamento climatico.

Pubblicazioni:

Protezione civile e responsabilità nella società del rischio” è il titolo della collana composta da sette libri nata dalla collaborazione tra Fondazione CIMA e il Dipartimento della Protezione Civile che affronta il tema della responsabilità in protezione civile sotto diversi profili.



F. Munerol, M. Andreaggi, G. Botto, M. Timo, M. Altamura, F. Avanzi, E. Cremonese, / *provvedimenti avverso la siccità come “seme di conflitto”*, in Consulta online, 2024, https://giurcost.org/studi/ricerche_1_2024.pdf

F. Munerol, M. Andreaggi, / *“semi di conflitto” nella gestione dell’acqua ed i possibili strumenti di risoluzione*, ConsultaOnline, 2024 Fascicolo II, 10 giugno 2024, <https://giurcost.org/post/parte%20seconda%20%20FRANCESCA%20MUNEROL%20e%20MARGHERITA%20ANDREAGGI/24535>

F. Munerol, M. Altamura, A. Paire, *Principio di precauzione e proporzionalità nel regime di gestione delle acque. Alcune considerazioni a margine di TSAP 31 marzo 2023, n. 73. Spunti per una ricostruzione (critica) del Sistema*, Federalismi, 2024.

N. Rania, F. Bracco, F. Munerol, L. Polo, M. Milelli, N. Loglisci and I. Coppola, *Can a training program on climate change promote pro-environmental behaviors? A pilot study with adolescents*, in International Journal of Environmental Research and Public Health, 2024 (<https://www.mdpi.com/journal/ijerph>). Da tale articolo è stato prodotto un abstract presentato all’EGU-2024.

Avanzi, F., Munerol, F., Milelli, M. et al. *Winter snow deficit was a harbinger of summer 2022 socio-hydrologic drought in the Po Basin, Italy*. Commun Earth Environ 5, 64 (2024). <https://doi.org/10.1038/s43247-024-01222-z>

Per ulteriori informazioni scrivere a wikijustizia@cimafoundation.org



GLOSSARIO E ACRONOMI

Decreto di archiviazione: è il provvedimento adottato del Giudice delle Indagini Preliminari (GIP) quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini non consentono di formulare **una ragionevole previsione di condanna o manca una condizione di procedibilità o punibilità**.

Sentenza di assoluzione: è pronunciata quando: a) il fatto non sussiste; b) l'imputato non lo ha commesso; c) il fatto non costituisce reato; d) il fatto non è previsto dalla legge come reato; e) il reato è stato commesso da persona non imputabile o non punibile per altra ragione; f) quando manca, è insufficiente o è contraddittoria la prova che il fatto sussiste, che l'imputato lo ha commesso, che il fatto costituisce reato o che il reato è stato commesso da persona imputabile.

Sentenza di non luogo a procedere: è pronunciata dal giudice dell'udienza preliminare (GUP); è emessa nei seguenti casi: a) se sussiste una causa di estinzione del reato o per la quale l'azione penale non doveva essere iniziata o proseguita; b) se il fatto non è previsto dalla legge come reato; c) quando risulta che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato; d) l'imputato è persona non punibile per qualsiasi causa; e) se gli elementi acquisiti non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna.

Sentenza di non doversi procedere: è pronunciata quando: a) l'azione penale non doveva essere iniziata o proseguita; b) la prova dell'esistenza di una condizione di procedibilità è insufficiente o contraddittoria; c) sussistono altre cause di improcedibilità (es. errore di persona art. 68 c.p.p.); d) il reato è estinto o vi è dubbio sull'esistenza di una causa estinzione del reato (es. morte del reo prima della condanna; amnistia; remissione della querela; prescrizione reato; esito positivo della sospensione del processo per messa alla prova). Si distingue dalla sentenza di non luogo a procedere in quanto è pronunciata al termine del dibattimento.

CEDU: Corte Europea per i Diritti dell'Uomo è un organo giurisdizionale internazionale, istituito nel 1959 dalla "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" del 1950, la Corte ha come obiettivo assicurar l'applicazione e il rispetto della Convenzione; vi aderiscono tutti i 46 membri del Consiglio d'Europa. Non è un organo dell'Unione europea, a differenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.