



# wiki

## PROCESSI

### Report 2025

Un osservatorio sulla responsabilità degli operatori di protezione civile.

Wiki Processi è una Piattaforma di proprietà del Dipartimento di Protezione Civile, creata e gestita da Fondazione CIMA - Centro di competenza del Dipartimento sul tema della responsabilità in protezione civile.

La piattaforma è stata sviluppata nell'ambito della Convenzione DPC-CIMA - WP 7 "**Responsabilità degli Operatori di Protezione Civile**".

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.**

Ogni caso viene monitorato in una specifica scheda, contenente la descrizione del procedimento e la documentazione di rilievo come sentenze, atti processuali e perizie, ma anche relazioni sulla fisica dell'evento naturale, articoli di cronaca e approfondimenti dottrinali.

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 realizzare statistiche, che la rendono uno strumento di indagine essenziale per la ricerca sul tema della responsabilità degli operatori di protezione civile.

## Perché esiste WikiProcessi?

In qualità di Centro di Competenza del Dipartimento della Protezione Civile sul tema della responsabilità, Fondazione CIMA 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.

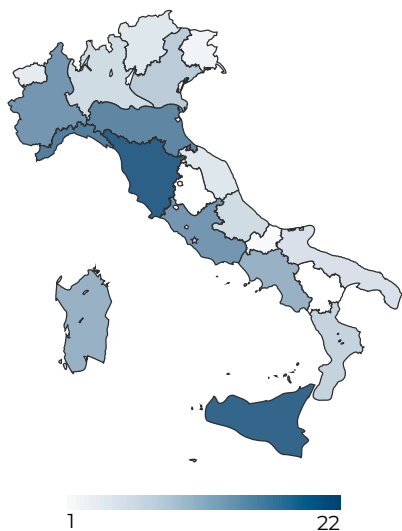


Grafico 1: distribuzione geografica dei processi monitorati



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 nei procedimenti: notiamo come una delle figure maggiormente coinvolta è il sindaco, in quanto prima autorità 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

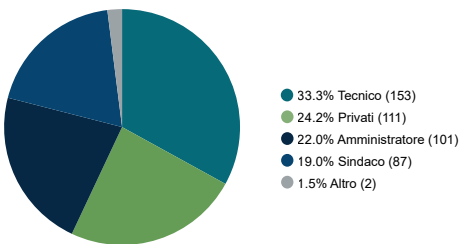


Grafico 3: soggetti coinvolti

Capi d'imputazione

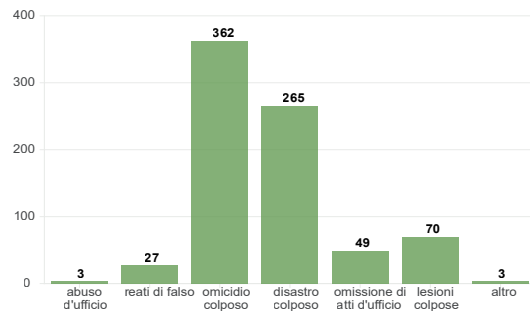


Grafico 4: reati contestati

Stato Soggetto Coinvolto

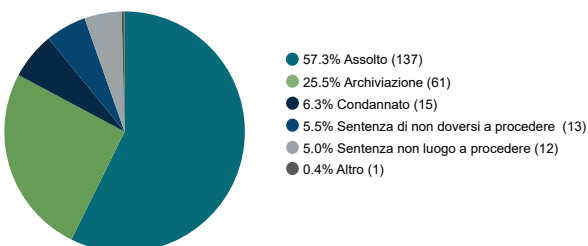
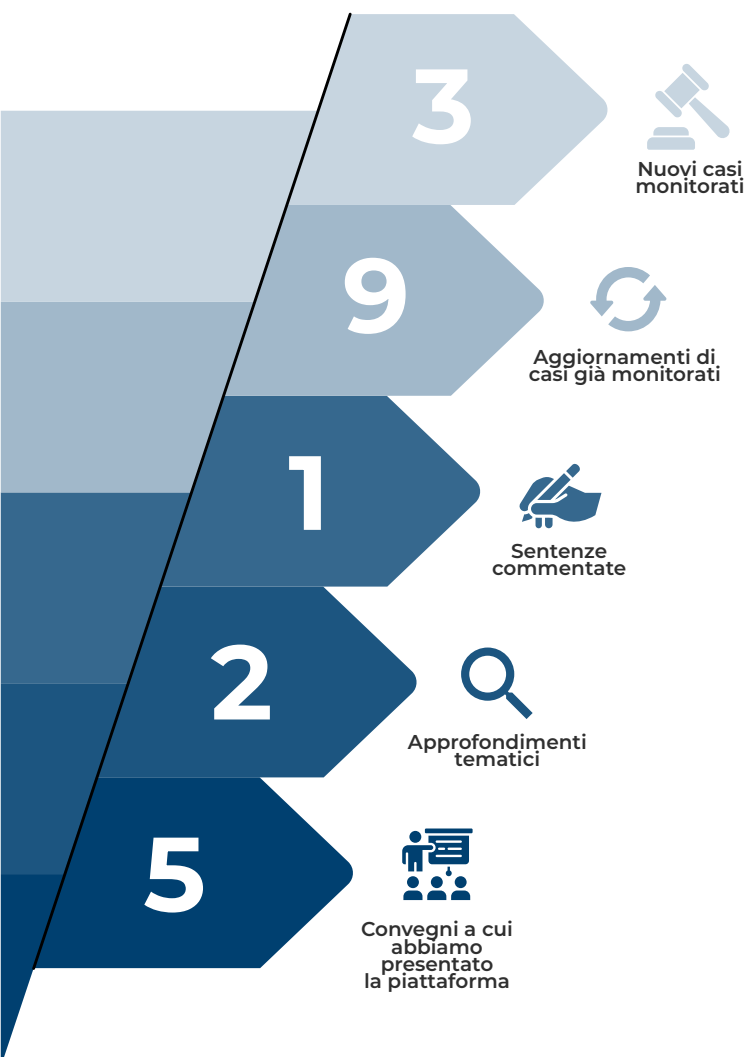


Grafico 5: esito del procedimento

**Gli ambiti di protezione civile** maggiormente presenti nei procedimenti:

- gestione dell'emergenza
- gestione del suolo
- pianificazione di protezione civile
- autoprotezione
- comunicazione del rischio

## Gli approfondimenti e le attività più rilevanti del 2025



Di seguito vi aggiorniamo sui procedimenti di protezione civile che riteniamo particolarmente rilevanti e che hanno suscitato la nostra attenzione nel corso dell'anno. Altri aggiornamenti sono comunque presenti all'interno delle Schede della WikiProcessi.

### **Frana di Rigopiano (2017) - sentenza della Corte di cassazione (2025)**

#### **Come si è svolto il processo?**

La sentenza della Cassazione n. 9906/2025 riguarda la tragedia dell'Hotel Rigopiano del 2017, in cui morirono 29 persone a causa di una valanga che travolse l'hotel. In breve, le fasi processuali:

- **Primo grado** – Tribunale di Pescara (2023): gli imputati erano 30. Le condanne furono 5, tra cui il sindaco di Farindola e due funzionari della Protezione Civile, mentre le 25 assoluzioni riguardarono, tra gli altri, l'ex Prefetto, alcuni dirigenti regionali e i titolari dell'hotel.

- **Appello** – Corte d'Appello dell'Aquila (2024): alcune condanne furono confermate, altre annullate. L'attenzione si spostò soprattutto sulla gestione del rischio: mancavano strumenti tecnici adeguati a prevenire e gestire un evento imprevisto come una valanga. La Corte evidenziò criticità nella risposta istituzionale, soprattutto comunale, prima e dopo il disastro.
- **Cassazione** – Sentenza n. 9906/2025: ha annullato parte della sentenza d'appello e disposto un nuovo processo per 10 imputati, che si terrà presso la Corte d'Appello di Perugia.
- **Appello Bis** - L'11 febbraio 2026 la Corte d'appello di Perugia ha emesso una sentenza con cui ha condannato a due anni per disastro col poso tre ex dirigenti della regione. Per altri due imputati le condanne sono soggette a prescrizione, mentre cinque persone, tra cui il sindaco di Farindola sono state assolte .

#### **Perché ci interessa?**

##### **1- La Protezione civile come una "catena"**

La Corte ha messo in luce problemi strutturali nella pianificazione del rischio a livello regionale, provinciale e comunale: in effetti, mancava la Carta delle Valanghe, che avrebbe dovuto indicare le zone pericolose e, senza questo strumento, i Comuni non

sono stati in grado di pianificare correttamente gli interventi sulla zona, né tantomeno gestire correttamente l'emergenza.

Significativo il passaggio secondo cui “la protezione civile è una catena” di azioni che si susseguono: se un anello non passa le dovute informazioni, gli anelli seguenti non possono attivarsi correttamente, né in fase di prevenzione né in quella di gestione dell'emergenza.

## **2- La responsabilità dipende dagli strumenti concreti a disposizione**

La Cassazione chiarisce che chi ha il potere di impedire un pericolo ha il dovere di farlo, ma non può essere ritenuto penalmente responsabile se non dispone degli strumenti necessari per intervenire. La responsabilità penale richiede la violazione di regole precise, non una colpa “a prescindere”.

In altre parole: non basta dire “qualcuno doveva fare qualcosa”, ma bisogna dimostrare che quella persona aveva davvero i mezzi e l'obbligo specifico per intervenire.

Per approfondire meglio questo caso il 10 settembre 2025 si è svolto a Savona un convegno (nell'ambito del progetto PRINN-PNRR 2022) a cui hanno partecipato relatori da diversi atenei italiani e dal Dipartimento della Protezione Civile che ha permesso di comprendere ancora meglio tutti i risvolti di questo leading case.



### **Frana di Cortina d'Ampezzo (2017) - Tribunale di Belluno (2025)**

#### **Quanti procedimenti sono stati avviati?**

Nell'autunno di quest'anno si è concluso il processo riguardante la frana che si è verificata nella notte tra il 4 e 5 agosto 2017 nei pressi di Cortina che ha provocato la morte di una persona.

Il processo per accertare eventuali responsabilità si è svolto in due procedimenti, il primo ha coinvolto un dirigente Veneto strade, (società che aveva in concessione la porzione di strada in cui si è verificata la frana) e tre amministratori del Comune di Cortina in carica negli anni precedenti al fatto. L'accusa era omicidio colposo legata ad omissioni. L'esito di questo primo procedimento è stato prima l'archiviazione delle posizioni degli amministratori comunali nel 2019 e successivamente l'assoluzione del dirigente di Veneto Strade davanti al tribunale di Belluno.

Il secondo procedimento avviato nel 2020 ha visto l'avocazione da parte della Procura Generale di Venezia a causa di un'inerzia investigativa da parte della Procura di Belluno; questo secondo procedimento ha visto coinvolti un diverso amministratore di Veneto Strade, e il sindaco e l'assessore alla protezione civile del Comune di Cortina in carica al momento del fatto. L'accusa era di omicidio stradale relativamente alla mancata adozione di misure di prevenzione e allerta lungo la strada dove si è verificata la frana.

Il 18 settembre 2025 si è concluso anche questo procedimento: il Tribunale di Belluno ha assolto il sindaco e il vicesindaco di Cortina e la dirigente di Veneto Strade dall'accusa di omicidio stradale perché “il fatto non costituisce reato”. La sentenza del Tribunale è passata in giudicato, siamo in attesa della pubblicazione delle motivazioni per analizzarne il contenuto

#### **Perché ci interessa?**

Il procedimento riveste interesse per il Sistema di protezione civile perché, tra i capi d'imputazione, figura l'“omicidio stradale”: una circostanza pressoché inedita nel panorama delle sentenze in tema di protezione civile. Per questo, esso assume il

valore di “caso sentinella”, utile a comprendere come stiano evolvendo le aspettative di diligenza della magistratura nei confronti di enti territoriali e gestori privati sulla prevenzione e gestione dei rischi.

Poi, il procedimento è rilevante perché mette in luce come la magistratura abbia operato una distinzione netta tra il ruolo e le responsabilità degli enti territoriali e quelle dei gestori privati nella prevenzione dei rischi e, in particolare, nella sicurezza delle infrastrutture viarie.



## Alluvione Toscana (2023) - procedimenti monitorati (2025)

### **Quanti procedimenti sono stati avviati?**

L'alluvione che ha colpito la Toscana a inizio novembre 2023 è stata causata da piogge intense che, in poche ore, hanno fatto esondare fiumi e torrenti tra Prato, Pistoia e Firenze. Le precipitazioni hanno provocato la morte di otto persone. A seguito del fatto si sono avviati 3 procedimenti per accertare eventuali responsabilità incardinati presso la Procura di Prato, di Pistoia e di Firenze.

### **Perché ci interessa?**

La procura di Prato ha avviato le indagini nei confronti dell'ex sindaco di Prato, del sindaco di Montemurlo e di altre 13 persone, tra tecnici e amministratori pubblici. Le accuse formulate nei confronti degli indagati sono di omicidio colposo e disastro colposo. Il 17 dicembre 2025, si è svolta l'udienza preliminare presso il Tribunale di Prato, durante la quale è stata accolta la richiesta di incidente probatorio che vedrà, nei prossimi mesi, la presentazione di perizie tecniche sul fatto che potranno poi essere utilizzate anche durante il processo.

Fondazione CIMA si sta occupando del caso in quanto consulente tecnico nel corso dell'incidente probatorio davanti al GUP.



## Corte Penale Internazionale: parere consultivo sui doveri degli Stati nei confronti del cambiamento climatico (23 luglio 2025)

### **Che cos'è?**

Il parere consultivo della CPI è una **risposta giuridica non vincolante** che la Corte fornisce quando un organo autorizzato le chiede di chiarire un dubbio interpretativo sul diritto internazionale penale. Non riguarda un processo o un imputato specifico: serve a spiegare come va interpretata una norma, quali obblighi hanno gli Stati o come si applicano certi principi. È uno strumento che orienta la comunità internazionale.

Nel caso analizzato (No. 2025/36)<sup>1</sup> la corte, su richiesta dell'assemblea generale delle Nazioni Unite, ha affermato un obbligo giuridicamente vincolante in capo agli Stati di proteggere il sistema climatico.

### **Perché ci interessa?**

In contemporanea, le Sezioni Unite civili della Cassazione hanno depositato una sentenza storica (n. 20381/2025), nella quale è stato riconosciuto che i Tribunali ordinari hanno competenza per pronunciarsi su cause per danni legati al cambiamento climatico.

<sup>1</sup> <https://www.icj-cij.org/case/187>

È un cambio di passo importante: **si apre uno spazio concreto per azioni legali sul clima in Italia.**

Dalle due pronunce rileva in particolare che:

1- gli Stati hanno obblighi giuridicamente vincolanti per proteggere il sistema climatico, derivanti sia dai trattati (UNFCCC, Kyoto, Parigi) e dal diritto internazionale consuetudinario;

2- gli Stati devono adottare misure efficaci per ridurre le emissioni di gas serra e adattarsi agli impatti climatici, con responsabilità comuni ma differenziate;

3- secondo l'Accordo di Parigi, gli Stati devono:

- agire con dovuta diligenza
- preparare e aggiornare NDC progressivi (Nationally Determined Contributions, piani d'azione climatici nazionali per ridurre le emissioni di gas serra in linea con l'Accordo di Parigi)
- perseguire misure idonee a raggiungere l'obiettivo di 1,5°C
- adempiere obblighi di adattamento e supporto finanziario/tecnologico.

4- gli Stati devono usare tutti i mezzi a disposizione per evitare (principio di prevenzione) che attività sotto la loro giurisdizione causino danni climatici significativi;

5- l'illecito non è l'emissione in sé, ma la violazione degli obblighi. Anche l'inerzia normativa (es. mancata regolazione di attori privati, sussidi ai fossili, mancata limitazione delle emissioni) può costituire illecito;

6- per il sistema di Protezione Civile la mancata in, la mancata integrazione del rischio climatico nei piani di protezione civile, l'assenza di misure di adattamento, la mancata regolazione di attività che aumentano la vulnerabilità territoriale potrebbero essere rilevanti in tale contesto.

## 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, *I provvedimenti avverso la siccità come “seme di conflitto”*, in Consulta online, 2024, [https://giurcost.org/studi/ricerche\\_1\\_2024.pdf](https://giurcost.org/studi/ricerche_1_2024.pdf)

F. Munerol, M. Andreaggi, *I “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%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.

F. Munerol, L. Molini, M. Altamura, M. Andreaggi e L. Martinelli, *Dalla forensic investigation alla mitigazione delle responsabilità: i sistemi tecnico-scientifici e politici di supporto alle decisioni in protezione civile*, in Federalismi.it, 2026, [https://www.federalismi.it/focus/index\\_focus.cfm?FOCUS\\_ID=188](https://www.federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=188). Tale articolo è stato prodotto nell’ambito del Progetto PNRR-RETURN.

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>

F. Giglioni, *Le regole della ricostruzione post-calamità*, 2025, ISBN: 9788846770943, all’interno del quale sono presenti i contributi di M. Altamura, *Il ruolo della pianificazione di protezione civile per la ricostruzione* e M. Morando, A. Gioia, *La ricostruzione delle comunità*.

Munerol F. e Briano G., *Acqua, una strategia per affrontare le sfide future*, in *Ecoscienza*, n. 2/2025

Per ulteriori informazioni scrivere a [wikijustizia@cimafoundation.org](mailto:wikijustizia@cimafoundation.org)



## GLOSSARIO E ACRONIMI

**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.

**CPI:** la Corte penale internazionale (CPI) è il primo tribunale penale internazionale permanente incaricato di giudicare individui responsabili dei crimini più gravi che offendono la comunità internazionale nel suo insieme. È stata istituita con lo Statuto di Roma del 1998 ed è entrata in funzione il 1° luglio 2002, con sede a L'Aia, nei Paesi Bassi.