



Ill.mo Prof. Ing.
GAETANO MANFREDI
PRESIDENTE ANCI
Via Dei Prefetti, 46
00186 ROMA

Alla c.a.

E

Ill.mo Dott.
MARCO BUSSONE
Presidente UNCEM
Via Palestro, 30
0085 ROMA

PETIZIONE

per una riforma della responsabilità dei Sindaci nelle emergenze: apriamo il confronto già dalla prossima Assemblea.

OGGETTO: richiesta di avvio di un confronto istituzionale e di elaborazione condivisa di un disegno di legge sulla responsabilità degli amministratori locali e degli operatori di protezione civile

Gentili Presidenti,

con questa richiesta intendiamo sottoporre all'attenzione di ANCI e UNCEM una questione che riguarda direttamente la tenuta dei Comuni, la dignità della funzione di Sindaco e, soprattutto, la capacità delle istituzioni di garantire concretamente la sicurezza dei cittadini.

Non chiediamo immunità per i Sindaci. Chiediamo che le responsabilità siano accertate in modo proporzionato, sulla base dei poteri effettivi, delle informazioni disponibili e delle risorse realmente assegnate.

Oggi ai Sindaci vengono attribuite responsabilità enormi, anche in materia di protezione civile, prevenzione dei rischi e tutela della pubblica incolumità. Ma troppo spesso queste responsabilità non sono accompagnate da personale qualificato, risorse finanziarie adeguate, strutture tecniche efficienti e strumenti operativi sufficienti.

Si determina così uno squilibrio che non possiamo più ignorare: si pretende che il Sindaco risponda di tutto, anche quando non dispone dei mezzi necessari per fare tutto ciò che gli viene richiesto.

Le recenti vicende giudiziarie, legate a tragedie come quella del torrente Raganello e della frana di Chiareggio, richiamano con forza questo problema. Il coordinamento tra l'articolo 40 del Codice penale, relativo al nesso causale e agli obblighi giuridici di impedire l'evento, e l'articolo 54 del Testo unico degli enti locali, relativo alle attribuzioni del Sindaco, pone interrogativi fondamentali sull'estensione concreta della responsabilità penale degli amministratori.

Il rischio è che il Sindaco diventi, di fatto, il «**parafulmine**» penale e il capro espiatorio di carenze sistemiche, chiamato a rispondere di omissioni che possono dipendere anche da insufficienze organizzative, tecniche e finanziarie che non è in grado di risolvere autonomamente.

Ci viene richiesto di essere garanti della pubblica incolumità, anche in presenza di rischi complessi, informazioni incerte, organici tecnici insufficienti e risorse limitate. Non è accettabile che la responsabilità personale venga valutata prescindendo dalle condizioni concrete nelle quali il mandato deve essere esercitato.

Naturalmente, ogni vicenda giudiziaria deve essere valutata sulla base dei fatti accertati e delle responsabilità individuali. Ma proprio per questo è necessario un quadro normativo più chiaro, coerente e proporzionato.

1. La responsabilità deve essere commisurata ai poteri e ai mezzi effettivi

Occorre stabilire con maggiore chiarezza fin dove possa estendersi la responsabilità personale di un Sindaco per funzioni che l'ordinamento gli attribuisce, ma che il Comune non è concretamente messo nelle condizioni di esercitare.

Per quanto tempo può protrarsi questa responsabilità? Quali obblighi possono essere ragionevolmente pretesi da un amministratore quando mancano le competenze tecniche, il personale, le risorse finanziarie o gli strumenti necessari? Quali responsabilità possono continuare a ricadere personalmente su chi ha amministrato anche dopo la fine del mandato?

La valutazione della colpa deve considerare gli obblighi giuridici effettivamente esigibili, i poteri esercitabili, le informazioni conoscibili prima dell'evento, le risorse disponibili e le misure concretamente praticabili.

La responsabilità penale deve restare personale e fondata sulla prova di tutti gli elementi del reato. Non può trasformarsi in una responsabilità oggettiva per il solo fatto di ricoprire una carica pubblica.

2. La mancanza di risorse deve avere un rilievo giuridico effettivo

La mancata attribuzione agli enti locali delle risorse umane, finanziarie, organizzative e strumentali necessarie a individuare i rischi e a contrastarli deve essere affrontata in modo esplicito dalla legge. Non basta riconoscere che i Comuni sono in difficoltà. Occorre stabilire quali conseguenze giuridiche debbano derivarne.

Chiediamo che il disegno di legge valuti una disciplina che escluda la punibilità quando l'omissione contestata dipenda dall'oggettiva indisponibilità di mezzi e capacità necessari, non imputabile all'amministratore, e non sussistano condotte dolose o colpose autonomamente rimproverabili.

La carenza di risorse non può diventare un'esenzione automatica da qualsiasi responsabilità. Deve, però, assumere un peso concreto e determinante nell'accertamento dell'esigibilità della condotta, della colpa e degli eventuali obblighi alternativi che l'amministratore avrebbe potuto adempiere. Non si può pretendere una prevenzione efficace senza garantire le condizioni minime per realizzarla.

3. Il principio di adeguatezza deve guidare l'organizzazione delle funzioni pubbliche

L'articolo 118 della Costituzione, attraverso i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, offre un riferimento fondamentale.

Se una funzione pubblica è troppo complessa per essere esercitata efficacemente dal livello più vicino al cittadino, l'ordinamento deve interrogarsi su quale sia il livello istituzionale più adeguato a svolgerla.

Non è ragionevole attribuire una funzione a un Comune e, nello stesso tempo, lasciarlo privo delle strutture necessarie per esercitarla.

Le soluzioni possono essere diverse:

- * gestioni associate tra Comuni;
- * strutture tecniche sovracomunali;
- * rafforzamento degli uffici comunali;
- * risorse finanziarie adeguate e stabili;
- * una diversa distribuzione delle competenze tra Comuni, Province, Regioni e Stato;
- * protocolli operativi chiari che individuino compiti, responsabilità, tempi di intervento e flussi informativi.

La responsabilità deve essere coerente con la funzione effettivamente esercitabile e con i poteri attribuiti a ciascun livello istituzionale.

Se una funzione non può essere svolta efficacemente dal Comune, la risposta non può consistere semplicemente nell'aumentare la responsabilità personale del Sindaco. Occorre riorganizzare il sistema.

4. Serve una ricognizione nazionale delle funzioni e delle risorse dei Comuni

Prima di introdurre nuove responsabilità o ridefinire quelle esistenti, è necessario conoscere la situazione reale degli enti locali.

Dobbiamo rispondere, in modo documentato, ad alcune domande essenziali:

- * Quante funzioni sono attribuite ai Comuni?
- * Quali sono effettivamente esercitabili, tenuto conto delle dimensioni e delle caratteristiche di ciascun ente?
- * Quali risorse umane, finanziarie, organizzative e strumentali sono state realmente assegnate?
- * Quali competenze tecniche sono disponibili e quali mancano?
- * Dove esiste uno squilibrio tra responsabilità attribuite e poteri effettivi?
- * Quali funzioni richiedono necessariamente un supporto sovracomunale o regionale?
- * Quali responsabilità personali possono permanere anche dopo la cessazione del mandato e in presenza di quali presupposti?

Questa ricognizione deve diventare la base per una riforma seria. Non possiamo continuare a discutere delle responsabilità dei Sindaci senza verificare preventivamente quali condizioni siano state loro garantite per adempiere ai propri doveri.

5. Colpa grave: criteri chiari e proporzionati per le emergenze

Il disegno di legge dovrebbe introdurre criteri più precisi per l'accertamento della responsabilità penale colposa dei Sindaci, dei tecnici comunali e degli altri operatori di protezione civile.

Per specifici delitti colposi commessi in condizioni di straordinaria urgenza, rilevante incertezza tecnico-scientifica o particolare complessità operativa, si propone di valutare una limitazione della punibilità alle ipotesi di colpa grave, coordinata con la disciplina legislativa eventualmente sopravvenuta.

La colpa grave dovrebbe essere definita sulla base di uno scostamento macroscopico dalle cautele concretamente esigibili, tenendo conto del contesto operativo, delle conoscenze disponibili e dei mezzi effettivamente utilizzabili.

La disciplina non dovrà coprire il dolo né le omissioni consapevoli di misure chiaramente necessarie e concretamente praticabili per fronteggiare pericoli gravi, specifici e conosciuti.

L'obiettivo non è abbassare il livello di tutela dei cittadini, ma distinguere le omissioni realmente rimproverabili dalle situazioni nelle quali si pretende una prestazione impossibile o non concretamente esigibile.

6. Allerte, prevedibilità e valutazione del rischio

Le allerte meteorologiche e di protezione civile sono valutazioni tecnico-scientifiche probabilistiche, spesso riferite a territori estesi e caratterizzate da margini di incertezza.

Il codice colore rappresenta un riferimento qualificato, ma non può diventare né una soglia assoluta di responsabilità né una garanzia automatica di esonero.

Un'allerta verde o gialla non deve comportare automaticamente chiusure generalizzate. Allo stesso tempo, non può impedire interventi necessari quando siano disponibili informazioni locali concrete, attendibili e indicative di un pericolo specifico.

La valutazione della condotta deve riferirsi alle informazioni disponibili prima dell'evento, senza trasformare la gravità del danno, conosciuta soltanto a posteriori, nella prova automatica della prevedibilità del rischio.

È necessario distinguere ciò che era conoscibile da ciò che è apparso evidente soltanto dopo la tragedia.

7. Una verifica tempestiva della filiera di previsione e allertamento

Quando un evento calamitoso supera significativamente lo scenario rappresentato nell'allerta, deve essere previsto un approfondimento specifico e tempestivo dell'intera filiera di previsione, monitoraggio, aggiornamento e comunicazione.

La proposta è di introdurre una priorità investigativa per la verifica del funzionamento dei sistemi tecnici e informativi, accompagnata da obblighi di conservazione dei dati, delle segnalazioni, degli aggiornamenti previsionali e delle comunicazioni intercorse.

Il principio politico dell'«inversione dell'onere investigativo» deve tradursi in una priorità di approfondimento istruttorio, non in un'inversione dell'onere della prova.

Non devono derivarne presunzioni di colpevolezza a carico dei centri funzionali, degli operatori tecnici o degli amministratori, né limitazioni illegittime dell'autonomia dell'autorità giudiziaria.

L'obiettivo è ricostruire tempestivamente e integralmente il funzionamento della catena di prevenzione e allertamento, evitando che l'indagine si concentri soltanto sull'ultimo anello della filiera istituzionale.

8. Nowcasting, tracciabilità e chiarezza delle competenze

La prevenzione richiede strumenti adeguati e responsabilità organizzative definite.

Il disegno di legge dovrebbe promuovere sistemi integrati di previsione a brevissimo termine, o nowcasting, e modalità di comunicazione tempestiva tra strutture tecniche, amministrazioni e autorità competenti.

Dovrebbe inoltre prevedere la tracciabilità delle segnalazioni, delle richieste di intervento, dei riscontri e delle decisioni assunte, in modo da consentire una ricostruzione verificabile delle informazioni disponibili e delle misure adottate.

Occorre distinguere chiaramente gli interventi strutturali, che richiedono programmazione, finanziamenti e competenze specifiche, dalle misure temporanee che possono essere attuate nell'immediato.

Le nuove funzioni tecniche e organizzative dovranno essere accompagnate da una quantificazione degli oneri e da una copertura finanziaria adeguata. Non è accettabile introdurre ulteriori obblighi senza prevedere le risorse necessarie per adempiervi.

9. Una proposta concreta: ANCI e UNCEM aprano il confronto già dalla prossima Assemblea

Per tutte queste ragioni, chiediamo formalmente ad ANCI e UNCEM di promuovere un confronto istituzionale finalizzato alla costruzione condivisa di un disegno di legge.

Proponiamo che il percorso preveda:

- 1. L'apertura ufficiale del dibattito già dalla prossima Assemblea, con l'assunzione di un impegno politico chiaro da parte delle due associazioni.**
- 2. La costituzione di un tavolo di lavoro con una delegazione di Sindaci, rappresentativa anche dei piccoli Comuni e dei territori montani, insieme a esperti di diritto penale, diritto amministrativo, protezione civile e organizzazione degli enti locali.**
- 3. Una ricognizione nazionale delle funzioni attribuite ai Comuni, delle risorse disponibili, delle carenze di personale e delle criticità nella distribuzione delle competenze.**
- 4. La predisposizione di un testo condiviso, corredato da una relazione illustrativa e da una valutazione degli effetti organizzativi e finanziari.**
- 5. Il coinvolgimento delle istituzioni competenti delle Regioni, delle Province e delle rappresentanze tecniche, per definire un modello di responsabilità coerente con l'effettiva capacità di intervento di ciascun livello di governo.**
- 6. La presentazione alle sedi istituzionali competenti di una proposta legislativa organica, con l'obiettivo di avviare un percorso parlamentare concreto.**

Non chiediamo una presa di posizione generica. Chiediamo un'iniziativa politica e istituzionale verificabile, con tempi, obiettivi e un mandato chiaro.

Una questione che riguarda tutti i Comuni e che non riguarda soltanto i Sindaci che si trovano ad affrontare un'emergenza. Coinvolge tutti gli amministratori che ogni giorno assumono decisioni, esercitano funzioni pubbliche e rispondono di obblighi che devono poter essere concretamente adempiuti.

Riguarda i piccoli Comuni, spesso privi di uffici tecnici strutturati. Riguarda i territori montani, nei quali la complessità del rischio e le caratteristiche geografiche richiedono capacità operative

specifiche. Riguarda, più in generale, il rapporto tra Stato, autonomie locali e responsabilità individuale.

La sicurezza dei cittadini non si garantisce scaricando ogni responsabilità sull'ultimo livello istituzionale della catena. Si garantisce costruendo un sistema nel quale competenze, poteri, risorse e responsabilità siano coerenti tra loro.

Chi ha poteri e mezzi per intervenire deve risponderne. Chi non dispone delle condizioni necessarie deve poter dimostrare quali impedimenti abbia incontrato e quali iniziative abbia concretamente assunto. E quando una funzione supera la capacità operativa di un ente, le istituzioni devono riorganizzarsi, non limitarsi a individuare un responsabile.

Per questo riteniamo che ANCI e UNCEM debbano assumere un ruolo propulsivo e aprire la discussione già dalla prossima Assemblea, dando voce ai Sindaci e avviando la costruzione di una proposta legislativa condivisa.

Non si tratta di sottrarre gli amministratori alla legge. Si tratta di rendere la legge più giusta, più chiara e più aderente alla realtà nella quale gli amministratori sono chiamati a operare.

Chiediamo quindi che il confronto venga inserito nell'agenda della prossima Assemblea e che da essa parta formalmente il percorso per la predisposizione del disegno di legge.

È il momento di affrontare questa questione con serietà, responsabilità e determinazione.

Cordiali saluti.

Roma, 19.10.2026