



UNIVERSITY
OF TRENTO - Italy
Faculty of Law

Trento Law and Technology

Research Group

Student Paper n. 57

**RISCHIO IDROGEOLOGICO E
RESPONSABILITÀ CIVILE**

CATERINA ROBERTI

lawtech

ISBN: 978-88-8443-891-1
COPYRIGHT © 2020 CATERINA ROBERTI

This paper can be downloaded without charge at:
Trento Law and Technology Research Group
Student Papers Series Index:
<http://www.lawtech.jus.unitn.it>

IRIS:
<http://hdl.handle.net/11572/251711>

Questo paper Copyright © 2020 Caterina Roberti
è pubblicato con Licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non
opere derivate 4.0 Internazionale. Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

ABSTRACT

Questo lavoro concerne lo studio della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione conseguente a eventi idrogeologici produttivi di danno.

La prima parte si apre con un'introduzione al «rischio idrogeologico» sotto il profilo scientifico e storico: le prime pagine sono infatti dedicate alla definizione del termine, ai criteri di calcolo che ne permettono la misurazione e infine ai dissesti idrogeologici che hanno segnato la storia recente del nostro Paese. Nel prosieguo ci si è invece concentrati sulla normativa avente ad oggetto la prevenzione del rischio idrogeologico, a partire dai provvedimenti emanati già in data anteriore all'Unità d'Italia fino al quadro normativo vigente, con particolare attenzione all'evoluzione del concetto di vincolo idrogeologico, inteso quale punto di equilibrio tra diritto dominicale, tutela del territorio e sicurezza pubblica. Si è anche considerata la prospettiva del *Flood Risk Management*, cui sono riconducibili plessi normativi di matrice europea volti ad armonizzare i diritti nazionali in materia di alluvioni e altri eventi calamitosi.

Nella seconda parte si esplorano le fonti giuridiche rilevanti per il tema, muovendo dalla Costituzione fino alle fonti secondarie, senza trascurare la legislazione regionale. Nell'ambito delle fonti di rango primario si è posta particolare attenzione all'evoluzione storica del sistema di Protezione Civile, quale organizzazione complessa e policentrica preposta alla prevenzione e al primo soccorso della popolazione al manifestarsi di eventi idrogeologici. In questo quadro ampia considerazione viene attribuita al diritto dell'Unione Europea destinato ad uniformare la reazione che i paesi membri apprestano per prevenire e per reagire alla realizzazione di catastrofi naturali.

La terza parte è dedicata alla responsabilità extra-contrattuale della Pubblica Amministrazione. La giurisprudenza riconduce le fattispecie dannose determinate dalla realizzazione di un rischio idrogeologico prevenibile ora allo schema della responsabilità per colpa proprio dell'art. 2043 c.c., ora allo schema di responsabilità oggettiva e comunque caratterizzato dall'inversione dell'onere della prova, propria dell'art. 2051 c.c.: nella specie sono analizzati gli elementi costitutivi e gli effetti che l'applicazione di tali regole di responsabilità civile comporta. Si affronta anche il quesito se sia o meno ravvisabile nel caso in discorso una responsabilità da contatto sociale, postulando che tra amministrazione e cittadini non vi sia totale estraneità, ma un rapporto tale da legittimare l'affidamento del cittadino nell'azione protettiva condotta nelle sue varie articolazioni competenti dalla P.A.

La parte conclusiva della ricerca, infine, dà spazio ad una certissima disamina giurisprudenziale sul tema della responsabilità civile legata al rischio idrogeologico, comprensiva di sentenze inedite che lambiscono i temi della causalità, dell'elemento psicologico, del concorso di responsabilità del danneggiato e della precauzione in fattispecie omissive colpose involgenti il rischio idrogeologico.

PAROLE CHIAVE

Responsabilità civile – Pubblica Amministrazione – Protezione civile – Rischio idrogeologico – Colpa omissiva

Informazioni sull'autrice

Caterina Roberti (caterina.roberti@alumni.unitn.it) ha conseguito la Laurea in Giurisprudenza presso l'Università di Trento con la supervisione del prof. Umberto Izzo (dicembre 2019). Le opinioni e gli eventuali errori contenuti sono ascrivibili esclusivamente all'autrice.

ABSTRACT

This work concerns the study of the Public Administration's civil liability for damages occurring in the aftermath of hydrogeological events.

The first part of the work analyses the concept of "hydrogeological risk" from a scientific and historical point of view: the first pages are in fact dedicated to the definition of the term, the calculation criteria and the hydrogeological tragic events that have marked the modern history of Italy. Subsequently the focus is shifted on a comprehensive evaluation of regulations concerning the prevention of hydrogeological risk, starting from the measures issued prior to the unification of Italy up to the current regulatory framework. Particular attention is paid to the evolution of the concept of hydrogeological constraint, understood as a point of equilibrium between property law, protection of the territory and public safety. The Flood Risk Management perspective is also considered, aimed at harmonizing national laws on floods and other calamitous events.

The second part explores the legal sources relevant to the issue, moving from the Constitution to secondary sources and regional legislation. Within the primary sources, particular attention has been paid to the historical evolution of the Civil Protection system, conceived as a polycentric organization responsible for the prevention and first aid of the population. In this framework, a broad consideration is given to the European Union law aimed at standardizing the response that member States give to prevent and respond to hydrogeological events whenever necessary.

The third part is dedicated to civil liability of the Public Administration bodies in charge of preventing hydrogeological risk. In particular, it is empathized how the harmful events determined by the occurrence of a hydrogeological risk can be considered within the liability for fault scheme of article 2043, or alternatively within the scheme of strict liability depicted by article 2051 of the Italian Civil Code.

Eventually, the final part of the research carries on an in-depth case law analysis on cases concerning civil liability linked to hydrogeological risk, including unpublished judgments that touch on the issues of causality, subjective element, contributory negligence and the precaution in omissive causation.

KEYWORDS

Civil liability – Public Administration – Civil Protection – Hydrogeological risk – Negligence

About the author

Caterina Roberti (caterina.roberti@alumni.unitn.it) graduated in Law at the University of Trento, under the supervision of Prof. Umberto Izzo (December 2019). The opinion stated in this paper and all possible errors are the Author's only.

INDICE

INTRODUZIONE	11
PARTE I: IL RISCHIO IDROGEOLOGICO	13
1. Definizioni	13
1.1. Definizione di rischio idrogeologico secondo la scienza geologica	13
1.2. Definizione giuridica di rischio idrogeologico	14
1.3. Analisi e calcolo quantitativo del rischio idrogeologico	15
1.4. Eventi idrogeologici verificatisi in Italia: alluvioni	16
1.5. Eventi idrogeologici verificatisi in Italia: frane	18
2. Evoluzione della normativa nazionale nella prevenzione del rischio idrogeologico	23
2.1. Normativa preunitaria	23
2.2. Il Regio Decreto n. 3918/1877 e il vincolo forestale	23
2.3. Il Regio Decreto n. 3267/1923 e il vincolo idrogeologico	25
2.4. Il D.P.R. n. 11 del 1972 e il D.P.R. n. 616 del 1977	28
2.5. La legge n.183/1989	30
2.5.1. La legge n. 183/1989 e la legislazione regionale	31
2.5.2. La legge n. 183/1989 e la difesa del suolo	32
2.6. Il Decreto di Sarno	35
2.7. Il Codice dell'ambiente	36
2.8. Le più recente normativa in materia	39
2.9. Codice civile, vincolo idrogeologico e vincoli protettivi	42
2.10. Costituzione e tutela del territorio	43
3. Il <i>Flood Risk Management</i>	45
3.1. Gestione dei rischi a livello comunitario	45
3.2. La Direttiva alluvioni	46
3.2.1. Il quadro metodologico delineato dalla Direttiva	48
3.2.2. Il recepimento della Direttiva in Italia: il D.Lgs. n.49 del 2010	51
3.3. I contratti di fiume: una gestione partecipata nel panorama unitario europeo	52
3.4. Valutazioni critiche della normativa	54
PARTE II: DOVERE DI PROTEZIONE DAL RISCHIO IDROGEOLOGICO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	57
1. Le fonti Costituzionali	57
1.1. La solidarietà pubblica istituzionale	57
1.2. La responsabilità dei funzionari della Pubblica Amministrazione e dei dipendenti dello Stato	59
1.3. Il buon andamento della Pubblica Amministrazione	60
2. Le fonti ordinarie e l'istituzione della Protezione civile	61
2.1. Origine e sviluppo della Protezione civile	62

2.2. Il nuovo Codice della Protezione civile	70
2.2.1. Gli eventi di Protezione civile e le conseguenti posizioni di garanzia: l'obbligo di proteggere	72
2.2.2. La struttura organizzativa	75
2.2.3. Le attività, i sistemi di allertamento e i piani di Protezione civile	77
2.3. I principi guida della Protezione civile: principio di sussidiarietà, coordinamento e leale collaborazione	79
3. Le fonti secondarie	83
3.1. Le Deliberazioni di Giunta Regionale	83
3.2. Le ordinanze di Protezione civile	85
4. Le prime fonti europee sulla Protezione civile	86
4.1. Il meccanismo unionale di Protezione civile	89

PARTE III: LA RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA P.A. PER IL DANNO IDROGEOLOGICO **93**

1. La giurisprudenza fra imputazione del danno idrogeologico alla P.A. in base all'art. 2043 c.c. o in base all'art. 2051 c.c.	93
2. Il concorso di colpa del danneggiato: profili generali	103
2.1. In particolare: il concorso di colpa per cose in custodia nel danno idrogeologico imputato alla P.A.	107
2.2. Alluvione e concorso di colpa del danneggiato: giurisprudenza	107
3. Il ruolo del "contatto sociale" nell'imputazione del danno idrogeologico alla P.A.	111
3.1. Un caso giurisprudenziale e una possibile soluzione alternativa per responsabilità da contatto sociale	113

PARTE IV: UNA TASSONOMIA DELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ E DI MERITO IN BASE AI SOGGETTI RESPONSABILI E ALL'AGENTE EZIOLOGICO DEL DANNO **119**

1. Il Comune e il Sindaco	121
1.1. Le sentenze guida: l'alluvione di Genova e la frana di Sarno	124
1.1.1. Genova, novembre 2011	124
1.1.1.1. Il fatto	124
1.1.1.2. La cooperazione colposa nel reato e le posizioni di garanzia	126
1.1.1.3. L'assetto normativo della Protezione civile	128
1.1.1.4. Concetto di prevedibilità del rischio e nesso di causa	129
1.1.2. La causa civile	131
1.1.2.1. La precauzione mancata	133
1.1.3. Sarno, maggio 1998	135
1.1.3.1. Il fatto	135
1.1.3.2. La ricostruzione del dovere di agire	136
1.1.3.3. Nesso causale e causalità omissiva	138
1.1.3.4. La posizione di garanzia nella Protezione civile	142
1.1.3.5. La causa sopravvenuta, l'elemento soggettivo del reato e l'agente modello	144
1.1.3.6. La prevedibilità dell'evento	146
1.1.3.7. Criterio dell'evitabilità dell'evento	147
1.1.4. L'epilogo di legittimità	149

1.1.5. La causa civile	150
1.1.6. Sarno: l'indennizzo a favore dei familiari delle vittime	153
1.2. Le frane e la giurisprudenza	155
1.2.1. Stava, luglio 1985	155
1.2.2. Quindici, maggio 1998	156
1.2.3. Messina e Scaletta Zanclea, ottobre 2009	158
1.2.3.1. Il quadro normativo e la posizione di garanzia del Sindaco	161
1.2.3.2. La causalità omissiva e le posizioni di garanzia	162
1.2.3.3. La prevedibilità dell'evento	163
1.2.4. Giurisprudenza civile	164
1.3. Le alluvioni e la giurisprudenza	170
1.3.1. Tropea, novembre 2010	170
1.3.1.1. Il fatto	171
1.3.1.2. Il caso fortuito	172
1.3.1.3. Il concorso di colpa del danneggiato	173
1.3.1.4. La soluzione del caso	174
1.3.2. <i>Segue</i> : esondazioni, allagamenti e caso fortuito nella giurisprudenza civile	174
1.3.3. Messina, settembre 1998	179
1.3.3.1. Il fatto	179
1.3.3.2. La posizione di garanzia	180
1.3.3.3. Il principio di colpevolezza	181
1.3.3.4. La prevedibilità dell'evento	182
1.3.4. Altri eventi alluvionali da cui sono conseguite indagini preliminari e/o procedimenti penali i cui provvedimenti non sono stati pubblicati	182
1.4. Le erosioni costiere e la giurisprudenza	184
1.5. Le valanghe e la giurisprudenza	190
2. Il Ministero dell'Interno e il Prefetto	197
2.1. Piemonte, novembre 1994	199
3. La Regione e i suoi rappresentanti	205
4. Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco	207
5. Il Centro Coordinamento Emergenze ANAS e la Protezione civile	210
CONCLUSIONI	213
BIBLIOGRAFIA	219
SITOGRAFIA	232
NORMATIVA E PRASSI	235
GIURISPRUDENZA	245
APPENDICE FIGURE	257

INTRODUZIONE

Alluvioni, frane e altri eventi idrogeologici sono fenomeni naturali che minacciano la sicurezza delle comunità umane da sempre: col tempo, tuttavia, l'uomo ha imparato a prevederli, contenerne gli effetti e, ove possibile, impedirne la verifica. L'evoluzione della scienza ha, infatti, reso possibile all'uomo una vita più sicura sotto tanti aspetti, non ultimo quello dipendente dalla possibilità di prevedere e prevenire i rischi idrogeologici. Un ruolo chiave nell'assicurare il funzionamento di questo sistema di tutela è stato progressivamente assunto dalla Pubblica Amministrazione, che attraverso i propri organi, prende le decisioni precauzionali e le diffonde affinché la comunità dei cittadini possa seguire istruzioni volte a minimizzare i pericoli conseguenti a eventi calamitosi.

In termini giuridici, il problema sul piano pubblicistico vive in una prospettiva *ex ante*, sussistendo l'esigenza di istituire regole idonee a creare e rendere operativo ed efficace il sistema di tutela messo in campo dalla collettività per proteggersi. Ma si pone anche nella visuale dell'*ex post*, come sempre accade quando la responsabilità civile e penale esplicano i propri effetti sulle cose umane.

Il diritto pubblico quindi assume un ruolo chiave per prevenire tali eventi tramite norme di diritto amministrativo che pongono vincoli idrogeologici e altri obblighi precauzionali, mentre il diritto civile si pone a valle di tali eventi, poiché volto a redistribuire i danni civilmente imputabili a mancanze della Pubblica Amministrazione per la mancata prevenzione di rischi idrogeologici.

A ben vedere, facendo riferimento agli eventi calamitosi, ciò che in passato era avvolto da un alone di ineluttabilità, oggi appare sempre più spesso conseguenza di una decisione, proprio perché l'uomo, pur non essendo giunto a esercitare una signoria sulla verifica dei rischi idrogeologici, è custode di un sapere che appare suscettibile di influire quantomeno sull'entità dei danni prodotti: a tal proposito è stato scritto che «ciò che prima era imputato alla natura, al caso, a forze incontrollabili, ora è considerato come conseguenza di una decisione»¹.

Se l'oggetto del presente lavoro concerne lo studio della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione in occasione di eventi idrogeologici, l'*iter* del percorso non può che passare attraverso vari ambiti del sapere giuridico, tra cui il diritto costituzionale e amministrativo, necessari per mettere ordine nel profluvio di norme impositive di un obbligo di attivazione a carico dell'amministrazione, e il diritto penale, posto che al verificarsi di disastri che purtroppo mettono in gioco vite umane, la responsabilità della Pubblica Amministrazione, in tali evenienze, accanto agli aspetti civilistici implica l'accertamento di una responsabilità di tipo penale.

Dopo un'introduzione sul "rischio idrogeologico" sotto il profilo lessicografico, scientifico e storico - le prime pagine sono infatti dedicate alla definizione del termine, ai criteri di calcolo e alla storia naturale e geofisica del nostro Paese - la trattazione passa in rassegna la normativa domestica sulla prevenzione del rischio idrogeologico, con particolare attenzione all'evoluzione del vincolo idrogeologico quale punto di equilibrio tra diritto dominicale, tutela del territorio e sicurezza pubblica. Completa questa parte introduttiva una panoramica sul *Flood Risk Management*: il *corpus* di precetti comunitari volti a

¹ A. GARGANI, *Le posizioni di garanzia - Rassegna di giurisprudenza nazionale in Giurisprudenza italiana*, 2016, fasc. 1, pp. 214-223; e in una più ampia visione culturale, N. LUHMANN, *Sociologia del rischio*, Milano, Mondadori, 1996, p. 4.

introdurre negli Stati membri un'armonizzazione tra i diritti nazionali in materia di alluvioni e altri eventi calamitosi.

Nella seconda parte sono analizzate le fonti giuridiche rilevanti per il tema: Costituzione, fonti primarie e fonti secondarie. Nell'ambito delle fonti di rango primario si è posta particolare attenzione all'evoluzione storica del sistema di Protezione civile, quale organizzazione complessa e policentrica preposta alla prevenzione e al primo soccorso al manifestarsi di eventi idrogeologici. In quanto estraneo alla gerarchia delle fonti, si è deciso di analizzare separatamente il diritto dell'Unione Europea grazie al quale è oggi possibile dare una risposta più efficace e transnazionale a catastrofi naturali sproporzionate rispetto alle risorse dei singoli Stati.

La terza parte è dedicata alla responsabilità extra-contrattuale della Pubblica Amministrazione, in cui occupa un ruolo centrale la dicotomia diffusa in seno alla giurisprudenza che riconduce la fattispecie ora all'art. 2043 c.c., ora all'art. 2051 c.c.: nella specie sono analizzati gli elementi costitutivi e gli effetti legati alla loro applicazione. Accanto a tale tema, si affronta anche il quesito se sia o non ravvisabile nel caso in discorso una responsabilità da contatto sociale, posto che tra amministrazione e cittadini non vi è una totale estraneità, bensì un rapporto qualificato (per non dire di affidamento) che potrebbe giustificare l'applicazione di una disciplina più favorevole per il danneggiato, venendosi a trattare di una responsabilità contrattuale.

La quarta ed ultima parte ospita infine un'antologia della giurisprudenza, che raccoglie sentenze civili e penali (anche inedite), sui temi della causalità, dell'elemento psicologico, del concorso e della precauzione in fattispecie omissive colpose: vale la pena ricordare che in tale ultima sezione si è seguito un preciso *modus operandi* nella disposizione delle sentenze. Al posto del criterio cronologico, si è preferito raggruppare le sentenze per agente eziologico del danno e per posizione di garanzia. In particolare, si è proceduto ad analizzare le sentenze secondo una precisa tassonomia legata ai soggetti investiti istituzionalmente del dovere di evitare o mitigare il danno idrogeologico, tra le quali vi sono le figure del Sindaco, del Prefetto, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e non solo. Ulteriormente, prima di affrontare le sentenze secondo una precisa tassonomia legata all'agente eziologico del danno, si sono esaminate le sentenze guida, quali le sentenze penali della frana di Sarno del 1998 e dell'alluvione di Genova del 2011; che analizzano in profondità il delitto omissivo improprio colposo, nesso causale, prevedibilità e «prevenibilità» del rischio, assumendo appunto un ruolo «guida» per la giurisprudenza di legittimità e di merito successiva, financo quella civile. Si è anche avuto modo di verificare interrelazioni positive fra gli istituti civilistici e quelli penalistici (per esempio il caso fortuito o evento eccezionale e la prevedibilità penalistica in reato omissivo).

PARTE I: IL RISCHIO IDROGEOLOGICO

1. Definizioni

1.1. Definizione di rischio idrogeologico secondo la scienza geologica

Eventi di derivazione idrogeologica si manifestano da sempre in Italia, ma negli ultimi anni sono in costante aumento, con ingentissimi danni in termini di vite umane e di ripercussioni sull'economia. Essi pongono sempre più l'attenzione sulle azioni di prevenzione, di emergenza, e su adempimenti (e relativi inadempimenti) anche da parte dello Stato e di Enti amministrativi periferici.

I termini "rischio idrogeologico" e "dissesto idrogeologico" sono equivalenti ed indicano manifestazioni di fenomeni e danni reali o potenziali provocati dall'acqua superficiale e/o sotterranea, dall'interazione di questa con l'ambiente circostante, quale il terreno, la vegetazione e le aree antropizzate. Sono inoltre fenomeni fortemente legati alla morfologia del territorio stesso.

Il rischio idrogeologico si manifesta in fenomeni di diversa natura aventi cause naturali e antropiche, spesso in relazione le une con le altre². L'edificazione mal condotta nel dopoguerra, con urbanizzazioni ed insediamenti produttivi siti in alvei fluviali, in prossimità di costoni montani, la tombinatura dei corsi d'acqua, l'assenza di pulizia degli alvei fluviali, l'abusivismo edilizio, l'errata pianificazione territoriale, in uno con la inesorabile e sistematica impermeabilizzazione di suoli cementati o asfaltati, creano situazioni di costante rischio e agevolano il dissesto del territorio.

La ricorrenza e la gravità degli eventi franosi e alluvionali sono dunque strettamente connessi all'antropizzazione del territorio. Uno dei più importanti fattori d'innescio naturale del dissesto idrogeologico sono le precipitazioni: ossia fenomeni di trasferimento di acqua dall'atmosfera al terreno che possono essere determinati da precipitazioni prolungate ed intense, o rapide e superficiali. Le frane per esempio sono eventi causati da precipitazioni intense, che colpiscono porzioni di terreno a profondità elevate. Spesso alluvioni e frane si realizzano contestualmente; così come frane e valanghe. Sono sempre processi idrogeologici fortemente interrelati.

Il rischio idrogeologico nella comunità scientifica viene schematicamente classificato nei seguenti fenomeni: alluvione, frana, valanga e slavine, erosione costiera, subsidenze e sprofondamenti.

Il termine alluvione (*flood*), secondo l'articolo 2 della Direttiva europea (CE) 2007/60/CE, allude a: «l'allagamento temporaneo di aree che abitualmente non sono coperte d'acqua. Ciò include le inondazioni causate da fiumi, torrenti di montagna, corsi d'acqua temporanei mediterranei, e le inondazioni marine delle zone costiere e può escludere gli allagamenti causati dagli impianti fognari»³. In termini più semplici si manifesta quale trasporto di materiale solido mediante il fiume o il corso d'acqua.

Col termine frana (*landslide*) la comunità scientifica dei geologi individua l'evento caratterizzato da movimenti di varia natura di terreni e/o parti rocciose, spesso seguito dalla instabilità del manto superficiale poggiato su strati solidi di roccia. Cruden lo definisce

² S. FRUMENTO, *Il rischio idrogeologico in Italia*, Milano, Wolters Kluwer, 2014, p. 5.

³ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla *valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*.

un «movimento di una massa di roccia, terra o detrito lungo un versante»⁴. Le cause dei movimenti gravitativi portanti alla frana sono molto diverse le une dalle altre: degradazione del versante per cause dilatative e/o meccaniche e/o chimiche, denudazione delle rocce; tutte determinano vari fenomeni quali ad esempio il crollo di un singolo masso, scivolamenti di masse rocciose e/o terreni, colate di detriti e di fango.

Il termine “valanga” (*avalanche*) attiene al movimento di una massa di neve o di ghiaccio lungo un pendio⁵. Si tratta di masse nevose che si staccano dalle pendici di un rilievo e che aumentano di dimensioni nel loro procedere verso la valle. È sinonimo di slavina. La dottrina riferisce che vi possono essere anche valanghe di detriti e/o rocce per significare frane rapide anche se prive di neve e ghiaccio.

Col termine “erosione costiera” (*coastal erosion*) si intende un insieme di azioni che determinano la disgregazione della superficie e del terreno, dovuto al ridursi dell’apporto di trasporto di materiale solido alle spiagge così riducendo le coste e i litorali. Secondo l’ISPRA, ossia l’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, le cause sono dovute a numerosi fattori antropici, geologici, meteorologici quali: la subsidenza indotta da estrazioni di fluidi dal sottosuolo, il mancato apporto di sedimenti verso la costa, causato da interventi antropici nei bacini fluviali, sbarramenti fluviali, incontrollati prelievi di ghiaia e di sabbia lungo gli alvei dei fiumi.

Infine, il termine “subsidenze” (*subsidence*) e “sprofondamenti” (*downwelling*) identifica un lento processo di abbassamento di territori di estensione variabile, causato da fattori geologici e antropici. Alcune delle azioni antropiche in questione sono le estrazioni di gas o petrolio, prelievo di acque dal sottosuolo. Mentre la subsidenza naturale può, invece, essere causata da raffreddamento di magmi all’interno della crosta terrestre o da movimenti tettonici. Responsabili di gravi danni materiali e anche in termine di perdita di vite umane sono i *sinkholes*. Ossia un fenomeno affine a quello della subsidenza dovuto però a sprofondamenti improvvisi. In Italia fenomeni di tal genere si sono verificati soprattutto in aree urbane. Provvedimenti utili per evitare di ricorrere in questi rischi consisterebbero principalmente in una corretta gestione di risorse idriche e in una rigorosa pianificazione delle attività estrattive.

1.2. Definizione giuridica di rischio idrogeologico

In geologia, i fenomeni sopra sinteticamente descritti incidono sulla morfologia del terreno e sullo scorrimento delle acque superficiali o sotterranee. A ridosso della descrizione scientifica di questi fenomeni occorre adesso verificare come si sia costruita una nozione giuridica di “rischio o dissesto idrogeologico”. Gli epocali disastri seguiti all’alluvione del 1951 in Polesine, al dissesto del Vajont del 1963, all’alluvione di Firenze e del Veneto nel 1966 hanno condotto a realizzare l’indifferibile necessità di acquisire ogni elemento di comprensione dei fenomeni accaduti, per definire i caratteri eziologici secondo i parametri della letteratura scientifica, individuandone i fattori e gli interventi strutturali preventivi da porre in essere per misurare il grado di rischio del verificarsi dell’evento.

La Commissione De Marchi, che fu la prima commissione interministeriale istituita per lo studio della sistemazione idraulica e la difesa del suolo, nel 1970 ebbe modo di formulare una prima definizione giuridica di dissesto idrogeologico, alludendo a:

⁴ D.M. CRUDEN, *A simple definition of a landslide*, in *Bulletin of the International Association Engineering Geology*, 1991, v. 43, issue 1, pp. 27-29.

⁵ D. MCCLUNG, P. SCHAEERER, *The Avalanche Handbook*, 3rd ed. The Mountaineers books, Seattle, USA, 2008.

quei processi che vanno dalle erosioni contenute e lente alle forme più consistenti della degradazione superficiale e sotto-superficiale dei versanti fino alle forme e gravi delle frane⁶.

Nel 1984 il Gruppo Nazionale per la Difesa delle Catastrofi Idrogeologiche (GNDCI) con l'espressione volle individuare «qualsiasi disordine o situazione di squilibrio che l'acqua produce sul suolo e/o nel sottosuolo»⁷.

Una definizione nuovamente destinata a mutare secondo la legge quadro sulla difesa del suolo (L. 183/1989), per la quale i

fenomeni ricadenti nel dissesto idrogeologico sono l'erosione idrica diffusa quella profonda (frane), l'arretramento dei litorali (o erosione costiera), le alluvioni, la subsidenza indotta dall'uomo e le valanghe⁸.

L'articolo 54 del Testo Unico in materia ambientale (D.Lgs. 152/2006) ha scelto un'ulteriore formulazione, prevedendo che il dissesto idrogeologico corrisponda alla condizione che caratterizza aree ove processi naturali o antropici, relativi alla dinamica dei corpi idrici, del suolo o dei versanti, determinano condizioni di rischio sul territorio⁹.

Si noti come in tutte le suddette definizioni l'acqua identifichi il principale fattore di innesco naturale di eventi calamitosi, ove le azioni antropiche spesso fungono da concausa. Gli studi condotti all'indomani di ogni tragedia determinata dal dissesto idrogeologico hanno univocamente confermato che è l'attività antropica ad aver provocato e accelerato i processi naturali, spesso erigendo edifici in terreni costituenti alvei fluviali, in zone di colate o alterando dissennatamente la permeabilità del suolo. Si parla in questi casi di calamità naturali indotte¹⁰.

Ed è per questo che la comunità scientifica, seguita dalla legislazione degli anni '70 ha iniziato a porre problemi di previsione, prevenzione e mitigazione. Con la L. 183/1989 (Legge quadro sulla difesa del suolo) si è iniziato a comprendere l'importanza sociale, oltreché economica, della difesa del suolo e del sottosuolo, recependo parametri scientifici per la individuazione delle aree a rischio e predisponendo adeguate misure preventive di carattere legislativo onde contenere il rischio a livelli accettabili.

1.3. Analisi e calcolo quantitativo del rischio idrogeologico

Per consentire allo Stato di attivarsi con scelte di carattere preventivo volte a limitare il più possibile il rischio di eventi idrogeologici, la comunità scientifica ha ritenuto che si debba, prima di intervenire, stimare il grado del rischio¹¹.

La stessa comunità scientifica ha qualificato il rischio (R), legato agli eventi idrogeologici e in modo più ampio a quelli naturali, come la eventualità di subire un danno causato da un fenomeno calamitoso di una data intensità, in una determinata area territoriale e ad intervallo di tempo preciso.

⁶ Atti della Commissione De Marchi, Roma, 1970.

⁷ G. GISOTTI, M. BENEDINI, *Il dissesto idrogeologico. Previsione, Prevenzione e mitigazione del rischio*, Palermo, Carocci, 2012, p. 22.

⁸ L. 18 maggio 1989, n. 183 - Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

⁹ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - Norme in materia ambientale.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ A. AMATO, G. FLORA, C. VALBONESI (a cura di), *Scienza, diritto e processo penale nell'era del rischio*, Torino, Giappichelli, 2019, p.179 ss.

Il valore R , secondo una definizione dell'UNESCO, è definito dal prodotto di tre fattori: $R = P \times (V \times E) = P \times D^{12}$.

Uno dei tre fattori, (P), sta per pericolosità dell'evento. La pericolosità esprime la probabilità che un fenomeno calamitoso accada in un determinato periodo di tempo e, in una determinata area. Trattandosi di probabilità, la pericolosità consiste in un numero compreso tra zero (evento impossibile) ed uno (evento certo). La pericolosità può anche esprimersi in termini di tempo di ritorno, ossia dalla costanza con cui si susseguono eventi calamitosi.

Il secondo fattore del valore (R) è (V) che indica la vulnerabilità, ossia il grado di danno prodotto da un fenomeno calamitoso e la conseguente attitudine di un dato elemento a tollerare gli effetti che ne conseguono.

L'ultimo fattore è rappresentato da (E), ossia l'esposizione degli elementi a rischio. Si tratta della quantificazione del valore espresso in termini monetari per quanto concerne cose, attività e beni; invece si tratta di un numero di unità nel caso di persone coinvolte.

Il danno (D), quindi, è ottenuto dalla combinazione della vulnerabilità (V) e degli elementi di rischio (E).

La comunità scientifica afferma che gli elementi necessari per una valutazione quantitativa del rischio sono: magnitudo (M) ed intensità (I).

Il termine magnitudo indica una grandezza strumentale che fornisce la misura dell'energia meccanica e geometrica alla sorgente che coincide con la zona d'origine dell'evento e che viene misurata dal volume della massa mobilizzata. Nel caso di eventi alluvionali la magnitudo è espressa dalla portata ad una data sezione idraulica. Il termine magnitudo rapportato a frane e/o valanghe viene rappresentato quale conseguenza del volume del materiale mobilizzato nella zona di distacco¹³.

L'intensità (I) rappresenta l'intensità e la severità geometrica e meccanica dell'evento nel sito in cui viene fatta la stima del rischio. Nelle inondazioni l'intensità è rappresentata dalla velocità della corrente e dall'altezza idrometrica; nelle frane e valanghe invece è data dallo spessore e dalla velocità dell'evento¹⁴.

1.4. Eventi idrogeologici verificatisi in Italia: alluvioni

L'Italia, quale Paese morfologicamente giovane, è stato spesso oggetto di eventi idrogeologici che hanno causato ingenti danni patrimoniali e anche moltissime vittime. Tra gli eventi che hanno tristemente occupato le cronache vi sono le alluvioni.

Come emerge da un'indagine dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) il rischio di alluvione coinvolge circa il 10,4% della popolazione e il 9,3% degli edifici. Nella rappresentazione figurativa 1.1. (allegata in calce a questo elaborato) si rappresenta una mappa di pericolosità da frana (PAI) e di pericolosità idraulica; vi sono tre indicatori di pericolosità idraulica: bassa (P1), media (P2) ed elevata (P3)¹⁵.

È viva nella memoria degli italiani l'alluvione del 14 novembre del 1951 in Polesine, che causò più di 84 vittime e 180.000 sfollati. Evento che colpì gran parte della provincia di

¹² D.J. VARNES *Landslide hazard zonation: a review of principles and practice*, UNESCO, Paris, 1984, p. 63.

¹³ G. GISOTTI, *Il dissesto idrogeologico. Previsione, Prevenzione e mitigazione del rischio*, op. cit., p.23.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Ispra, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, <http://www.isprambiente.gov.it/it/ispra-informa/area-stampa/comunicati-stampa/anno_2018/ispra-aggiorna-la-mappa-nazionale-del-dissesto-idrogeologico-nel-91-dei-comuni-italiani-oltre-3-milioni-di-famiglie-residenti-in-zone-a-rischio> .

Rovigo e Venezia e che fu causato principalmente da intense precipitazioni distribuite sul bacino del Po e dei suoi affluenti¹⁶. La distribuzione spazio-temporale delle precipitazioni fu tale da causare un insostenibile carico idraulico sull'asse principale del fiume. Le città interessate furono principalmente Mantova, Ferrara e Rovigo. La causa dell'evento fu però non solo di origine naturale, ma anche antropica. Si palesò una profonda incompetenza della Pubblica Amministrazione nel segnalare gli accadimenti e nel fronteggiarli, anche per una cronica carenza dei fondi disponibili atti a finanziare i lavori idraulici più volte richiesti. Nella dinamica dell'alluvione si inserì anche una circostanza sfavorevole all'evento, quale quella del ponte della linea ferroviaria Padova-Bologna, che, essendo ad arcate molto strette, ostacolò il normale deflusso delle acque.

Sempre nel mese di novembre di 15 anni dopo, ossia il 4 novembre 1966, si manifestò un evento alluvionale in Toscana, nelle province di Grosseto e di Firenze¹⁷. L'alluvione di Grosseto fu causata da forti piogge che si depositarono lungo il bacino del fiume Ombrone e del suo affluente Orcia, che esondarono causando gravi danni alle campagne circostanti. L'eccezionale portata dell'Arno cagionò ingenti danni non solo nel capoluogo della Regione, ma anche nelle cittadine circostanti; venne interessato l'intero bacino idrografico dell'Arno. L'alluvione apportò circa 600.000 m³ di fango che distrussero opere di urbanizzazione pubblica e privata.

Nell'anno 1966 si verificò un'altra terribile alluvione che interessò il Triveneto; esondarono i fiumi Adige, Brenta, Bacchiglione, Tagliamento, Piave e Livenza. Derivarono ingenti danni ai centri urbani e alle attività produttive¹⁸.

Il 4 novembre 1966 nel capoluogo veneziano ci fu un'alta marea di portata eccezionale che raggiunse 194 cm di altezza, conseguenza non solo delle piogge persistenti da giorni, ma anche del vento di scirocco che causò l'innalzarsi dei canali.

Un evento idrogeologico di eccezionale gravità si verificò in Piemonte il 5 novembre 1994: perirono 10 vittime e vi furono 2226 cittadini privati della casa¹⁹. L'alluvione fu causata dalla piena del fiume Tanaro e dei suoi affluenti, quali il Belbo, che investì decine di comuni nelle zone adiacenti alle sue sponde. Oggetto di questo elaborato è il commento della sentenza della Corte di Cassazione Sez. IV penale del 13 settembre 2001 che si pronunciò sulla responsabilità del Prefetto di Cuneo. Non fu questo l'ultimo episodio calamitoso che si verificò in Piemonte; infatti, il 13 giugno del 2000 vi fu un'altra alluvione che questa volta interessò il bacino del Po ed in modo marginale quello del Tanaro: il bilancio fu di 23 morti, 11 dispersi e 40.000 sfollati.

Un'ulteriore alluvione della medesima portata fu quella verificatasi il 19 giugno del 1996 in Versilia, che provocò 13 morti e 1500 sfollati²⁰. La causa fu un fenomeno temporalesco prodotto dallo scontrarsi di aria fredda proveniente dal Nord Italia e aria calda dalla costa. Un violento temporale si riversò sui bacini dei fiumi Vezza-Versilia che cagionarono danni devastanti nelle zone adiacenti a essi.

¹⁶ N. CAPPELLO, *1951-2011, in memoria del Po, madre di tutte le tragedie*, Corriere del Veneto, 2011 <<http://corrieredelveneto.corriere.it/rovigo/notizie/cronaca/2011/14-novembre-2011/1951-2011-memoria-alluvione-po-madre-tutte-tragedie-1902158274729.shtml> > .

¹⁷ P. CECCARELLI, *Firenze e l'altra alluvione nella Piana. Una linea scura vecchio-nuovo*, Corriere Fiorentino, 2016, <<https://corrierefiorentino.corriere.it/alluvione-fiorenze-1966-2016/notizie/alluvione-1966-fiorenze-piana-anniversario-50-anni-a0733cec-a017-11e6-a059-a8fcaae79592.shtml> > .

¹⁸ *La cronaca della "Aqua granda"* <<https://www.comune.venezia.it/it/content/la-cronaca-dell-aqua-granda>> .

¹⁹ Arpa Piemonte <<http://www.arpa.piemonte.it/approfondimenti/temi-ambientali/geologia-e-dissesto/pubblicazioni/immagini-e-files/ev9496>> .

²⁰ R. ROSSO, L. SERVA, *19 giugno 1996: Alluvione in Versilia e Garfagnana. Un caso di studio*, Firenze, Grafiche Il Fiorino, 1998, p.21.

Negli anni più recenti, tra il 18 dicembre e il 25 dicembre 2009, in Emilia-Romagna una successione di eventi meteorologici provocò numerosi danneggiamenti alle opere idrauliche ed erosioni diffuse²¹. L'alluvione fu causata dallo scioglimento del manto nevoso sul crinale appenninico e sulla pianura, a cui seguirono forti piogge, origine della piena del fiume Reno.

La Liguria sia il 4 novembre 2010 che il 4 novembre 2011 fu oggetto di due disastrose alluvioni che colpirono il capoluogo genovese e il suo *binterland*²². Tali fenomeni alluvionali si verificarono a seguito di forti precipitazioni che fecero registrare nella città di Genova nel 2011 circa 500 mm di pioggia nell'arco di sole cinque ore; e 350 mm nel 2010. Un grave precedente alluvionale avvenne sempre a Genova il 7 ottobre 1970. Cagionò gravissimi danni alla città stessa e in quelle vicine, a causa dello straripamento dei torrenti Bisagno, Polcevera, Leira, Chiaravagna e Cantarena, dovuti dalle piogge molto intense che si localizzarono in quelle zone. Questi eventi calamitosi verificatisi in Liguria sono stati spunto di numerose sentenze in materia penale e civile. Nelle pagine successive di questo studio saranno commentate diverse sentenze dei giudici penali e civili.

1.5. Eventi idrogeologici verificatisi in Italia: frane

L'Italia lungo il corso della storia è stata caratterizzata da altre tragiche calamità naturali, fra cui i frequenti eventi franosi.

Il progetto *IFFI* (Inventario dei fenomeni franosi in Italia), finanziato dal Comitato dei Ministri per la Difesa del Suolo *ex lege* 183/1989 e, coordinato dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) ha prodotto un censimento delle frane su scala nazionale dal 1116 al dicembre 2007. Sono stati censiti 485.004 fenomeni franosi. Oggi le frane censite nell'inventario sono 620.808, su di un'area di circa 23.700 km², pari al 7,9 % del territorio nazionale²³. Lo stesso progetto ha redatto delle carte indice di franosità. Come emerge dalla figura 1.2. (vedi appendice) si sono rappresentati cinque gradazioni di indice di franosità: partendo dal colore verde (0,0001-1); giallo (1-5); arancione (5-15); rosso (15-30); marrone (maggiore di 30)²⁴.

La figura 1.3. (in appendice) rappresenta invece una mappa della pericolosità da frana dei Piani di Assetto Idrogeologico (PAI). I PAI, redatti dalle Autorità di Bacino Distrettuali, forniscono una regolamentazione dell'uso del territorio nelle aree soggette a eventi franosi, circa 59.981 km² (19,9% del territorio nazionale) e, sono essenziali per una corretta pianificazione territoriale. La legenda è suddivisa sempre in 5 classi: pericolosità molto elevata P4, elevata P3, media P2, moderata P1 e aree di attenzione AA (si veda figura 1.2. e figura 1.3. nell'appendice).

Non si può dimenticare il disastro del Vajont²⁵. Una delle più gravi catastrofi della nostra storia sia in termini ambientali che umani. Una minaccia annunciata che ebbe luogo la notte del 9 ottobre del 1963 tra le montagne che dividevano la provincia di Pordenone

²¹ P. GAZZOLO, *Rischio alluvioni, le nuove mappe dell'Emilia-Romagna*, in *Rivista Ecoscienza*, 2013, n.6.

²² M. PREVE, "Alluvioni prevedibili". Il super consulente smentisce sé stesso, Repubblica <https://genova.repubblica.it/cronaca/2014/12/07/news/alluvioni_prevedibili_il_superconsulente_smentisce_se_stesso-102321383/> .

²³ IFFI, Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia <<http://www.progettoiffi.isprambiente.it>>, consultato il 16 luglio 2019.

²⁴ Ispra, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, <<http://www.isprambiente.gov.it/it/ispra-informa/area-stampa/comunicati-stampa/anno-2018/ispra-aggiorna-la-mappa-nazionale-del-dissesto-idrogeologico-nel-91-dei-comuni-italiani-oltre-3-milioni-di-famiglie-residenti-in-zone-a-rischio>> .

²⁵ A. LUCIDI, *Commissione parlamentare d'inchiesta sul disastro del Vajont*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003.

da quella di Belluno. Alle 22.39 del 9 ottobre un'immane frana cadde dal monte Toc, situato nel comune di Erto e Casso, nella provincia di Pordenone. Tale frana provocò una gigantesca ondata d'acqua di 30 milioni m³ che si abbatté sui paesi limitrofi, tra cui la cittadina di Longarone, le loro frazioni e i comuni adiacenti, spazzando via tutto quello che vi era sotto. Risparmiò solo Casso. Fu una strage. Il bilancio delle vittime risulta essere stato di circa 2000 unità. Tutto iniziò poiché negli anni '40 la SADE (Società Adriatica per l'Energia Elettrica), fondata dal conte Giuseppe Volpe di Misurata ancora agli inizi del 1900, e poi divenuta di proprietà dell'Ente Nazionale Energia Elettrica, creò un bacino idroelettrico, attraverso la costruzione di una diga a doppio arco posta a sbarramento del fiume Vajont, torrente che scorre nella valle di Erto e Casso per confluire nel Piave, davanti ai paesi di Longarone e Castellavazzo, in provincia di Belluno. La costruzione della diga avvenne nel 1957 grazie all'ingegnere Carlo Semenza e del geologo Giorgio Dal Piaz. Già dai primi anni vi furono delle denunce da parte sia dei paesani stessi, sia dalla giornalista dell'Unità, Tina Merlin, per l'altissimo rischio di frana. Voci ingiustamente non ascoltate. Già nel 1959 e nel 1960 si verificarono le prime frane del monte Toc che provocarono solo una vittima. In seguito a questi eventi i geologi Leopold Muller e Edoardo Semenza denunciarono l'estrema pericolosità della situazione. La SADE decise di proseguire comunque nella sua opera. Da qui il tragico evento. Le cause sono state molteplici, ma per lo più derivanti da errori umani: in primo luogo l'aver costruito una diga in una valle non idonea sotto il profilo geologico; in secondo luogo l'aver innalzato la quota del lago artificiale oltre i margini di sicurezza consentiti. Infatti, sotto la direzione degli ingegneri Mario Pancini e Alberico Biadene, direttore del servizio costruzioni idrauliche dopo la morte di Carlo Semenza, il lago artificiale raggiunse un'altezza di 715 metri, di molto superiore ai margini di sicurezza consentiti. Spaventati dall'imminente frana decisero di svuotare il lago, ma ciò portò solo ad una accelerazione della stessa, dovuta alle continue tensioni degli invasi e degli svassi. La terza causa che provocò questa strage fu quella di non aver dato un tempestivo allarme la sera del 9 ottobre al fine di evacuare in massa gli abitanti delle zone a rischio.

Merita menzione anche il disastro avvenuto il 19 luglio del 1985 in Val di Stava, valle situata nella provincia autonoma di Trento²⁶. Una delle più grosse catastrofi naturali avvenute in Trentino negli ultimi anni. Un'inondazione di fango, causata dal cedimento di due bacini di decantazione e degli argini della miniera di Prestavel, provocò la fuoriuscita di 180.000 m³ di massa fangosa, unita ad altri 50.000 m³ di massa prodotti dall'erosione del territorio per cause antropiche. Tale evento determinò molteplici danni patrimoniali ma anche umani; perirono 268 persone.

Altro tragico evento si verificò tra il 15 e il 22 luglio del 1987 in Valtellina²⁷. L'evento franoso fu causato da violenti nubifragi e dallo scioglimento delle nevi perenni che cagionarono l'esondazione del fiume Adda. Tra il 18 e il 19 luglio un ammasso di detriti provocò lo sbarramento del fiume stesso che andò così a formare un lago di circa 50.000 m³. Il 28 luglio sul versante orientale del monte Zandila si formò una valanga di roccia (*rock avalanche*) di circa 35 milioni di m³. Un evento catastrofico che causò 27 vittime²⁸ che travolse e distrusse Sant'Antonio Morignone e Aquilone. L'evento non si limitò solo a questo, ma creò anche uno sbarramento che occludeva l'alveo del fiume Adda, formando un lago di circa 22 milioni di m³.

²⁶A. BORELLA, *L'onda assassina di Stava, tragedia dimenticata*, Repubblica < https://www.repubblica.it/ambiente/2015/07/19/news/val_di_stava_a_trent_anni_dalla_tragedia_-_non_pubb-119236238/ > .

²⁷ S. FRUMENTO, *Il rischio idrogeologico in Italia, op. cit.*, p. 6.

²⁸ *Ibidem*.

Merita ricordare per la gravità delle conseguenze la frana di Sarno, avvenuta il 5 maggio 1998²⁹. Un fiume di fango e detriti, distaccatisi dal monte Pizzo d'Alvano, travolsero i paesi di Bracigliano, Sarno, Quindici, San Felice a Cancelli e Siano. L'evento scatenante fu una precipitazione abbondante di circa 140 mm di pioggia caduta in 72 ore. Le cause vennero attribuite a molteplici fattori tra cui l'abbandono della montagna, la mancata protezione idraulica del territorio e il mancato riconoscimento dei segnali di pericolo dovuti a cosanti colate detritiche di materiale piroclastico depositato nel tempo su piattaforma di roccia calcarea. Le autorità adottarono misure di previsione e prevenzione a fronte di un terreno notoriamente morfologicamente erodibile e permeabile, tenuto insieme grazie alla vegetazione naturale, che fu sostituita da pratiche colturali a terrazza e costruzioni di infrastrutture adibite a civili abitazioni.

Nell'anno 2000, tra il 13 e il 16 ottobre, ci fu un intenso evento meteorologico che colpì la Valle D'Aosta e le aree comprese tra il fiume Po e il Ticino³⁰. I territori interessati furono: Valtournanche, Gran San Bernardo, Cogne, la valle di Rhemes e della Dora Baltea, Champorcher e Gressoney. Un indebolimento del terreno e il trasporto di materiali solidi verso gli impluvi cagionarono l'evento franoso, a sua volta generato da una precipitazione che arrivò a raggiungere 600 mm di acqua in meno di tre giorni.

In Piemonte vi furono una serie di crolli di blocchi tra i 5 e 250 m³, nella metà di Ottobre del 2000, che causarono nel comune di Ceppo Morelli 37 morti e dispersi, con oltre 40.000 persone sfollate³¹.

Un'ondata di fango, il 30 aprile 2006, colpì anche la frazione Pilastrì del Comune di Ischia causata da cinque colate di fango provenienti dal versante nord del monte di Vezzì³², provocando la morte di 4 persone e più di 400 sfollati³³.

Un altro fenomeno franoso fu quello di Sapri, verificatosi il 23 novembre 2010 lungo la SS 18 Tirrenica inferiore. L'agente innescante la frana furono le forti piogge dei mesi precedenti e della instabilità geomorfologica del territorio³⁴.

Anche la Riviera di Levante Ligure è stata oggetto di eventi franosi il 2 ottobre del 2013, rispettivamente nelle località di Licciorno e nei boschi di Corerallo³⁵. Nella prima località si verificarono delle colate detritiche in corrispondenza del sentiero comunale e della scarpata a valle. Nella seconda località invece vi fu un cedimento stradale causato da una forte pendenza del declivio e dalla forte portata del rio.

²⁹ D. DEL PORTO, Sarno 20 anni dopo, Mattarella: «Una tragedia favorita dallo sfruttamento del suolo. Sia un monito per il paese» Repubblica <https://napoli.repubblica.it/cronaca/2018/05/05/news/sarno_20_anni_dopo-195571723/>.

³⁰ A. BUZZOLAN, *Una Bomba d'acqua e fango sconvolge la Valle d'Aosta*, Repubblica <<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2000/10/16/una-bomba-acqua-fango-sconvolge-la.html>>.

³¹ Rapporto sull'evento alluvionale del 13-16 ottobre del 2000, Regione Piemonte <http://www.arpa.piemonte.it/pubblicazioni-2/relazioni-tecniche/analisi-eventi/eventi-2000/2000ottobre-effetti-al-suolo-indice.pdf/at_download/file>.

³² *Frana ad Ischia: travolge una casa. Quattro morti*, Corriere della Sera <https://www.corriere.it/Primo_Piano/Cronache/2006/04_Aprile/30/ischia.shtml>.

³³ *Ischia, frana travolge una casa, quattro morti, famiglia distrutta*, Repubblica <<http://www.repubblica.it/2006/04/sezioni/cronaca/frana-ischia/frana-ischia/frana-ischia.html>>.

³⁴ R. TOCCACELI, *La frana di Sapri del 23 luglio del 2010 lungo la SS 18*, in *Rivista Geologia dell'Ambiente*, v.2012, n.2.

³⁵ A. TRIGLIA, C. IADANZA, D. BERTI, M. LUCARINI, *Principali eventi franosi e alluvionali in Italia nel periodo 2003-2014* <http://www.isprambiente.gov.it/files/temi/Rapporto_Eventi_frane_alluvioni_ISPRA_Febbraio_2015.pdf>.

Infine, non può essere dimenticato l'evento franoso che colpì la Sardegna nel novembre del 2013³⁶. Regione anch'essa ad alto indice di franosità. L'evento franoso fu causato da forti precipitazioni che produssero lo straripamento di fiumi e canali. Una vera e propria bomba d'acqua che secondo le registrazioni pluviometriche fece misurare 450 millilitri di pioggia in 12 ore, danneggiando non solo le campagne circostanti ma anche le aree urbane, quali Olbia, Nuoro, Torpè, Onani; l'evento cagionò 16 morti e circa 2700 sfollati.

³⁶ *Sardegna, il maltempo fa strage: 16 morti, oltre 2000 sfollati. Dichiarato lo stato di emergenza*, Repubblica <https://www.repubblica.it/cronaca/2013/11/19/news/sardegna_in_ginocchio_il_maltempo_fra_strage_16_morti_dispersi_4_travolti_dal_ponte-71336719/>.

2. Evoluzione della normativa nazionale nella prevenzione del rischio idrogeologico

2.1. Normativa preunitaria

Le norme in tema di rischio idrogeologico che si sono susseguite dal periodo preunitario alla prima legislazione italiana e fino ad oggi, sono molteplici e diversamente articolate.

In questo capitolo si illustra l'evoluzione della normativa inerente al dissesto idrogeologico e le cause che hanno portato allo sviluppo della legislazione attuale.

Lo sviluppo normativo e tecnico del nostro ordinamento, nello specifico settore, è stato conseguente al manifestarsi di molteplici dissesti idrogeologici; eventi che, come abbiamo visto, sono stati generati principalmente da attività antropiche, quali l'abbandono delle campagne, abusi edilizi, eccessiva urbanizzazione per fini industriali, turistici ed uso agronomico irresponsabile. Tutti fattori che hanno inciso su una già sfavorevole caratterizzazione fisica e geologica del territorio nazionale. I presupposti operativi dell'allora vincolo forestale, oggi vincolo idrogeologico, cambiarono simultaneamente all'evoluzione delle conoscenze tecnologiche e scientifiche.

Le norme, del resto, si modificano con l'evolversi delle conoscenze scientifiche, con le esigenze della società e le richieste della collettività.

Nelle prossime pagine sarà oggetto di esame la legislazione concernente l'attività preventiva e di monitoraggio dei territori, mirante in particolare a stabilire a carico della P.A. azioni e controlli a ridurre *ex ante* il dissesto idrogeologico. Si avrà modo anche di esaminare il passaggio legislativo dal concetto di vincolo forestale a quello di vincolo idrogeologico.

Si rammenta che fin dal periodo preunitario gli Stati erano dotati di provvedimenti organici aventi lo scopo di assicurare un buon controllo dei territori boschivi e di ostacolare le trasformazioni e disboscamento del territorio. Era, per quel tempo, una tutela evoluta che si fondava su obblighi di fare e di non fare: divieti assoluti di disboscamento erano stati posti con riferimento alle vette e ai pendii delle montagne e lungo i corsi d'acqua³⁷. I provvedimenti variavano da Stato a Stato, ma generalmente si prevedeva in tutti gli ordinamenti una mappatura delle aree boschive e della geomorfologia dei suoli.

2.2. Il Regio Decreto n. 3918/1877 e il vincolo forestale

Uno dei primi strumenti normativi in materia di rischio idrogeologico nell'Italia post-unitaria è stato il r.d. n. 3918 del 20 giugno 1877³⁸.

Per prevenire l'insorgenza di fenomeni di degrado e dissesto del suolo stesso, si era provveduto all'introduzione di vincoli specifici per la salvaguardia dei boschi. Si ebbe così l'istituzione del vincolo forestale³⁹. Fin dalla prima legislazione italiana si comprese la necessità di tutelare adeguatamente il suolo e di salvaguardare le funzioni protettive delle foreste.

³⁷ M. ZEDDA, *Il vincolo idrogeologico e tutela ambientale, verso una nuova metodologia*, Padova, Cedam, 2014, p. 16.

³⁸ R.d. 20 giugno 1877, n. 3918.

³⁹ F. CIRO RAMPULLA, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, Giuffrè, 1981, p.4.

I boschi sono beni di interesse economico-sociale, in quanto fondamentali per la difesa del suolo, degli equilibri idrogeologici, ma anche di notevole rilevanza economica⁴⁰. Si trattava di un interesse individuale dei singoli proprietari e al tempo stesso pubblico⁴¹. Vi era la necessità di contrastare l'uso indiscriminato dei poteri dominicali sui boschi e, più in generale, di ostacolare ogni uso improprio del territorio, onde evitare eventuali pericoli idrogeologici, quali valanghe, frane, alluvioni e cadute di terre vegetali⁴². L'applicazione del vincolo di tutela veniva limitato solamente ai versanti collinari e montuosi spogli di vegetazione e a quelle aree la cui stabilità del suolo era molto bassa. In sostanza la legge introduttiva del vincolo forestale si applicava solamente ai territori al di "sopra delle linee del castagno"⁴³ e privi di vegetazione; non tenendo però conto della specificità e della conformazione dei singoli territori. Inoltre, i terreni coltivati con piante arboree o frutticose erano esenti dal vincolo in base all'articolo 3 della legge del 1877⁴⁴. Il vincolo, che si estendeva solo ai territori aventi le caratteristiche elencate dal decreto, non imponeva obblighi positivi, ma solamente negativi.

Il privato era tenuto solamente ad adeguarsi e rispettare le disposizioni normative, assicurando la consistenza e la conservazione del suolo. La mancanza di predisposizione di obblighi positivi e di una valutazione specifica, reale e accurata dei dissesti idrogeologici propri di un determinato terreno, portò alla necessità dell'introduzione di una nuova normativa.

Conscio delle limitazioni della normativa di cui al r.d. n.3918 del 1877, il legislatore introdusse il r.d. n.523 del 27 luglio 1904, noto come "Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie", nel quale si imposero nuovi provvedimenti focalizzati sul tema ambientale⁴⁵.

Grazie alla legge 277 del 2 giugno 1910⁴⁶, normativa recante i "Provvedimenti per il demanio forestale di Stato e per la tutela e l'incoraggiamento della silvicoltura", venne posta la necessità di contrastare una veloce e massiccia antropizzazione delle pianure, evento speculare all'abbandono di vaste aree collinari, attraverso la costituzione di un demanio forestale e l'incremento della silvicoltura.

Con la legge 744 del 1911⁴⁷, recante "Provvedimenti per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, per le altre opere idrauliche e per le bonificazioni", vennero eseguite, a cura e a spese dello Stato, con appositi fondi stanziati dal Ministero dei lavori pubblici, opere di sistemazione idraulico-forestale, di rimboscamento e di rinsaldamento dei bacini montani⁴⁸.

⁴⁰ E. CRISTIANI, M. D'ADDEZIO, E. SIRSI, *Riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale, vincoli idrogeologici. Artt.846-868*, Milano, Giuffrè, p.437.

⁴¹ M. ZEDDA *op. cit.*, p.19.

⁴² L. MIRAGLIA, *La legge*, in *Il Filangeri*, Rivista Giuridica Italiana, Scienza Legislazione e Giurisprudenza, Milano, 1877, pp.1-5. L'autore sottolinea come tali vincoli forestali: «impediscono scoscendimenti di frane, valanghe, e cadute di terre vegetali; evitano l'evaporazione di acque pluviali, difendono il suolo dai raggi solari, e custodiscono ampi depositi di acqua, moderano i venti, e rendono più pura l'aria».

⁴³ L. MIRAGLIA, *op.cit.*, p.1. L'autore asserisce che il Regio Decreto prevedeva l'imposizione del vincolo forestale: «sulle cime e pendici dei monti fino al limite superiore della zona del castagno».

⁴⁴ C. FRASSOLDATI, *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Firenze, Coppini, 1960, p.17 ss.

⁴⁵ R. d. 20 giugno 1877, n.3918 e R.d. 27 luglio 1904, n.523 - Testo unico sulle opere idrauliche.

⁴⁶ L. 2 giugno 1910, n.277 - Provvedimenti per il demanio forestale di Stato e per la tutela e l'incoraggiamento della silvicoltura.

⁴⁷ L. 13 luglio 1911, n.744 - Provvedimenti per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, per le altre opere idrauliche e per le bonificazioni.

⁴⁸ Art. 1 e 2 della L. 13 luglio 1911, n. 744. All'articolo 1 viene sancito che: «Nei bacini montani dei corsi d'acqua sono eseguite a cura e spese dello Stato, con appositi fondi stanziati nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici, le opere di sistemazione idraulico-forestale necessariamente coordinate e collegate ad opere

Di simile contenuto era il r.d. del 21 marzo 1912, n. 442, contenente le norme sulla sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani⁴⁹. Tale decreto risultò di notevole interesse in quanto per la prima volta ebbe a prevedere un meccanismo impositivo di obblighi di *facere* in capo ai proprietari del terreno; principio ripreso anche dal r.d. successivo, il decreto n.3267 del 30 dicembre 1923⁵⁰.

2.3. Il Regio Decreto n. 3267/1923 e il vincolo idrogeologico

L'istituzione del vincolo idrogeologico trae la propria origine dal r.d. n. 3267 del 1923⁵¹, sul "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani", anche denominato "legge Serpieri"⁵². La medesima legge forestale non si basava solo su di una visione meramente vincolistica e conservativa dei boschi già esistenti, realizzata tramite obblighi negativi posti a limitazione del *modus operandi* del proprietario del territorio⁵³, ma mediante opere di rimboscamento, creava la base per una funzione ricostruttiva e di rinsaldamento dei territori prossimi alla degradazione⁵⁴. Ed è questa una delle ragioni per cui, ancora oggi, si tratta di uno dei testi di riferimento per la determinazione dei principi generali dell'ordinamento forestale e, del vincolo idrogeologico.

Il medesimo vincolo era, ed è, da intendersi come una costruzione concettuale giuridica evolutiva⁵⁵ che impone la difesa del territorio allo Stato, alle sue più piccole diramazioni e ai cittadini, come improrogabile dovere sociale e umano. Dal punto di vista degli effetti, il vincolo siffatto incide sulla immodificabilità materiale del suolo e sulla sua indisponibilità soggettiva⁵⁶. Per tale ragione il proprietario è limitato nel poter disporre del suo territorio in modo esclusivo, ossia lo *ius in re*. La limitazione è posta in essere, al fine di assicurare il godimento del bene comune, in presenza di condizioni oggettive ed in ragione del potere sovrano dello Stato sul territorio. Lo scopo del vincolo idrogeologico, come sostiene Mario Zedda è:

idrauliche o portuali di qualunque categoria o classe, ovvero ad altre opere pubbliche eseguite o sussidiate dal Ministero dei lavori pubblici. I lavori di rimboscamento e rinsaldamento di bacini montani necessariamente coordinati ad opere di bonifica continueranno ad essere compresi nei progetti di tali opere, secondo l'art. 7 lettera b del testo unico approvato con regio decreto 22 marzo 1900, n. 195, ed il riparto della relativa spesa continuerà ad essere regolato dalle disposizioni dello stesso testo unico; ma anche a questi lavori saranno applicabili le disposizioni degli articoli 3, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 della presente legge». Allo stesso modo all'articolo 2 viene stabilito che: «Saranno anche eseguiti a cura e spese dello Stato, entro i limiti dei fondi stanziati annualmente nel bilancio del Ministero di agricoltura, industria e commercio i lavori di risaldamento e rimboscamento dei terreni compresi in un bacino montano o in una parte di esso, quando, pur non riscontrandosi i caratteri di cui al precedente art. 1, le condizioni dei terreni siano tali da compromettere, con danno pubblico, la consistenza del suolo, la sicurezza degli abitati o il buon regime delle acque».

⁴⁹ R.d. 21 marzo 1912, n.442 – Approvazione del Testo unico delle disposizioni di legge per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani.

⁵⁰ R.d. 30 dicembre 1923, n.3267 – Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² N. FERRUCCI, *Lezioni di diritto forestale e ambientale*, Padova, Cleup, 2011, p.138.

⁵³ F. FABBRINI, *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, 1957, p.535 «Il vincolo si applica ai terreni nello stato in cui si trovano ed è insuscettibile di apportare mutamenti allo stato di coltura...».

⁵⁴ F. C. RAMPULLA, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, Giuffrè, p.6. L'autore sostiene che la prospettiva del vincolo idrogeologico della legge del 1923 sia differente da quella del Regio Decreto del 1877, non essendo solamente finalizzata al rimboscamento, ma anche ai piani di bonifica.

⁵⁵ M. ZEDDA, *op. cit.*, p. 49.

⁵⁶ G. GANDOLFI, *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIV, Obbligazione, cap. XV, Roma, Treccani, 1988-2000, pp.1,2,3.

quello di prevenire il degrado delle singole componenti naturalistiche nella possibilità di salvaguardare la tenuta degli equilibri ecosistemici idrogeologici ed impedire l'insorgenza dei rischi a danno delle persone, delle attività produttive e delle cose⁵⁷.

La medesima legge favorì la realizzazione di opere di bonifica integrale, di protezione della silvicoltura, di opere idrauliche e di bacini montani⁵⁸; promosse la creazione di un demanio di Stato e il decentramento della tutela forestale alle istituzioni locali.

Venne così ad affiancarsi all'azione dei privati un forte intervento statale. Il fine principale era il perseguimento dell'interesse pubblico e la messa in sicurezza del territorio mediante una sua tutela preventiva⁵⁹.

Il vincolo idrogeologico favoriva il controllo e la tutela della proprietà forestale, la funzione protettiva del suolo e il filtraggio delle acque⁶⁰, la proprietà agraria per la conservazione del territorio ed i relativi fini produttivi, ed infine la proprietà edilizia. Le aree da vincolare venivano scelte con un sistema di individuazione amministrativa preciso, grazie ad una adeguata analisi sulle condizioni idrogeologiche del territorio. L'articolo 1 della legge del 1923 definiva l'ambito di applicazione del vincolo che riguardava:

i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli artt. 7, 8, 9 possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque⁶¹.

Non vi era più quindi il criterio di distinzione per "zone" proprio del decreto del 1877⁶². Il vincolo era applicabile anche a tutte le aree non boschive e non necessariamente situate nelle pendici boschive⁶³; in sostanza il vincolo interessava tutti i terreni, a prescindere dalla natura e dalla destinazione.

Il territorio veniva sottoposto ad un controllo preventivo da parte della autorità pubblica, in particolar modo dal Corpo forestale dello Stato, che svolgeva compiti amministrativi e di polizia, controllando l'esercizio del diritto di proprietà dei singoli⁶⁴ ed inibendo qualsiasi trasformazione dello stato in cui si trovava il terreno quando era stato sottoposto al vincolo idrogeologico⁶⁵. La violazione di tale legge comportava un illecito che era sanzionato sul piano penale come contravvenzione. Si trattava infatti di reati forestali previsti dal decreto o, da regolamenti attuativi dello stesso.

La determinazione delle porzioni di territorio da sottoporsi al vincolo era stabilita da atti di ricognizione generale corredati da una relazione tecnica. L'imposizione del vincolo veniva pubblicata mediante affissione per novanta giorni all'albo pretorio del Comune nel cui territorio si trovavano i terreni. Vi era la possibilità per il privato di richiedere la modifica totale o parziale dell'area sottoposta al vincolo mediante autorizzazione normativa. I reclami erano, a loro volta, pubblicati mediante affissione all'albo pretorio

⁵⁷ M. ZEDDA, *op. cit.*, p.47.

⁵⁸ F. C. RAMPULLA, *op. cit.*, p.14, ove sostiene che il vincolo idrogeologico consista in un vero e proprio strumento di programmazione.

⁵⁹ M. TAMPONI, *Una proprietà speciale*, Padova, Cedam,1983, p. 164, ove afferma che: «Trattasi di restrizioni dirette a tutelare l'interesse pubblico, come risulta palese dall'esplicita dichiarazione del legislatore, che ha rubricato il titolo primo della legge del 1923 con la locuzione provvedimenti per la tutela di pubblici interessi».

⁶⁰ M. ZEDDA, *op. cit.*, p.30.

⁶¹ Art.1 del R.d. 30 dicembre 1923, n.3267 – Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani.

⁶² R.d. 20 giugno 1877, n.3918.

⁶³ F. C. RAMPULLA, *op. cit.*, p.8.

⁶⁴ A. ABRAMI, *Manuale di diritto forestale e dell'ambiente territoriale*, Milano, Giuffrè, 2005, p.155.

⁶⁵ P. CENDON, *Commentario al codice civile*, Torino, UTET, 1995, p.153.

affinché, entro novanta giorni, eventuali controinteressati potessero presentare opposizione. La documentazione veniva poi trasmessa al Sindaco che poteva decidere in merito alla zona da vincolare e ai relativi reclami; successivamente veniva trasmessa all'ispettore forestale affinché potesse procedere alla predisposizione della pianta topografica. Trascorsi quindici giorni il vincolo diveniva operativo, assumendo così carattere costitutivo⁶⁶. Al privato, a fronte della imposizione del vincolo, non era concesso alcun indennizzo; però l'articolo 16 della legge 30 dicembre del 1923 n. 3267 prevedeva che si dovesse tenere conto della diminuzione del valore catastale del terreno e che gli estimi dei terreni vincolati dovessero essere rivenduti e ridotti in proporzione alla diminuzione di reddito causata dal vincolo⁶⁷. Nonostante il privato venisse limitato nell'utilizzo della sua proprietà fondiaria, il vincolo assurgeva ad un dovere più alto: alla tutela del territorio e al perseguimento del bene comune.

La legge in questione ha costituito uno dei passaggi evolutivi più importanti nella storia normativa dell'ordinamento in tema di dissesto idrogeologico, in quanto ha garantito la funzione protettiva del suolo ed è stata funzionale al miglioramento del sistema ecologico-ambientale⁶⁸.

Successivamente il legislatore introdusse il r.d. n.1126/1926⁶⁹, recante il Titolo "Approvazione del regolamento per l'applicazione del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, concernente il riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani" che determinava le aree soggette al vincolo idrogeologico.

Posteriormente il Regio Decreto 215 del 1933⁷⁰ "Nuove norme per la bonifica integrale" individuò le opere di bonifica da realizzare nei territori montani dissestati⁷¹.

A seguito dei tragici eventi alluvionali avvenutisi in Polesine, il legislatore intervenne con la legge n.184/1952, "Piano orientativo ai fini di una sistematica regolazione delle acque e relazione annua del Ministero dei lavori pubblici"⁷². Legge che cercava di rimediare alla impreparazione e all'inadeguatezza degli interventi pubblici. Il fine di tale norma era quello di introdurre un piano orientativo per le opere di difesa nei corsi d'acqua naturali nel territorio della Repubblica⁷³.

⁶⁶ P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2015.

⁶⁷ Art.16 del r.d. 30 dicembre 1923, n.3267. In tale articolo viene sancito che: «Gli estimi dei terreni vincolati, che nella formazione del catasto siano stati applicati senza tener conto degli effetti del vincolo, saranno riveduti e ridotti in proporzione della diminuzione di reddito causata dal vincolo stesso».

⁶⁸ A. ABRAMI, *Esercizio della selvicoltura e dissodamento forestale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, e dell'ambiente*, n.1, 1994, p.47.

⁶⁹ R.d. 16 maggio 1926 n.1126 - Approvazione del regolamento per l'applicazione del Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, concernente il riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani.

⁷⁰ R.d. 13 febbraio 1933, n.215 – Nuove norme per la bonifica integrale.

⁷¹ Art 1, comma 2, del r.d. 13 febbraio 1933, n.215. All'articolo 1 si specificano le funzioni dello strumento della bonifica integrale: «Alla bonifica integrale si provvede per scopi di pubblico interesse, mediante opere di bonifica e di miglioramento fondiario. Le opere di bonifica sono quelle che si compiono in base ad un piano generale di lavori e di attività coordinate, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali, in comprensori in cui ricadano laghi, stagni, paludi e terre paludose, o costituiti da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali, ovvero da terreni, estensivamente utilizzati per gravi cause d'ordine fisico o sociale, e suscettibili, rimosse queste, di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo. Le opere di miglioramento fondiario sono quelle che si compiono a vantaggio di uno o più fondi, indipendentemente da un piano generale di bonifica».

⁷² L. 19 marzo 1952, n.184 – Piano orientativo ai fini di una sistematica regolazione delle acque e relazione annua del Ministero dei lavori pubblici.

⁷³ Art.1 della L. 19 marzo 1952, n.184 – Piano orientativo ai fini di una sistematica regolazione delle acque e relazione annua del Ministero dei lavori pubblici. Viene sancito nel medesimo articolo che: «Il Ministro per i lavori pubblici, di intesa con il Ministro per l'agricoltura e per le foreste, presenterà al Parlamento, entro sei

Un successivo intervento normativo, a seguito dell'alluvione di Firenze del 1966, fu quello della legge 632/1987⁷⁴ "Autorizzazione di spesa per l'esecuzione delle opere di sistemazione e difesa del suolo" con cui veniva istituita la Commissione interministeriale per la difesa del suolo e sistemazione idraulica, meglio nota come commissione De Marchi, dal nome del suo presidente. Commissione dedicata ai fenomeni idrometeorologici, ai servizi di previsione e segnalazione, sistemazione idraulica di acque superficiali, all'assetto agricolo, all'organizzazione e coordinamento dei servizi amministrativi e tecnici⁷⁵.

Inoltre, con la legge n. 1102/1971⁷⁶, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna", si cercava di favorire la valorizzazione delle zone montane tramite la partecipazione delle popolazioni e le Comunità montane. La legge si proponeva di contribuire alla eliminazione degli squilibri tra le zone montane e il territorio nazionale, alla difesa del suolo e alla protezione della natura. In particolar modo si riconosceva la necessità di dotare i territori montani di infrastrutture e servizi civili idonei⁷⁷.

2.4. Il D.P.R. n. 11 del 1972 e il D.P.R. n. 616 del 1977

Il D.P.R. n.11 del 15 gennaio del 1972 è stata una legge fondamentale per quanto concerne il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste⁷⁸.

Con l'articolo 1, comma 2, lettera h), il legislatore ha conferito alle Regioni le funzioni relative alla sistemazione dei bacini montani e alla bonifica degli stessi, alla redazione e attuazione dei piani generali di bonifica⁷⁹. Vi sarebbe competenza statale solo ove si tratti, ex articolo 4, di interventi di sistemazione idrogeologica e di conservazione del

mesi dalla data di questa legge, un piano orientativo per tutto il complesso delle opere di difesa nei corsi d'acqua naturali nell'intero territorio della Repubblica».

⁷⁴ L. 27 luglio 1967, n.632 – Autorizzazione di spesa per l'esecuzione di opere di sistemazione e difesa del suolo.

⁷⁵ N. CASAGLI, B. DE BERNARDINIS, *Dalla Commissione De Marchi ad oggi, tra luci e ombre*, in *Ecoscienza*, 2015, 3, p. 32.

⁷⁶ L. 3 dicembre 1971, n.1102 - Nuove norme per lo sviluppo della montagna.

⁷⁷ Art. 2 della L. 3 dicembre 1971, n.1102 - Nuove norme per lo sviluppo della montagna. L'articolo 2 illustra le finalità e i mezzi per il raggiungimento della valorizzazione delle zone montane: «La presente legge si propone: 1) di concorrere, nel quadro della programmazione economica nazionale e regionale, alla eliminazione degli squilibri di natura sociale ed economica tra le zone montane e il resto del territorio nazionale, alla difesa del suolo e alla protezione della natura mediante una serie di interventi intesi a: a) dotare i territori montani, con la esecuzione di opere pubbliche e di bonifica montana, delle infrastrutture e dei servizi civili idonei a consentire migliori condizioni di abitabilità e a costituire la base di un adeguato sviluppo economico; b) sostenere, attraverso opportuni incentivi, nel quadro di una nuova economia montana integrata, le iniziative di natura economica idonee alla valorizzazione di ogni tipo di risorsa attuale e potenziale; c) fornire alle popolazioni residenti nelle zone montane, riconoscendo alle stesse la funzione di servizio che svolgono a presidio del territorio, gli strumenti necessari ed idonei a compensare le condizioni di disagio derivanti dall'ambiente montano; d) favorire la preparazione culturale e professionale delle popolazioni montane; 2) di realizzare gli interventi suddetti attraverso piani zonal di sviluppo da redigersi e attuarsi dalle Comunità montane e da coordinarsi nell'ambito dei piani regionali di sviluppo».

⁷⁸ D.P.R. 15 gennaio del 1972, n.11 – Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici.

⁷⁹ Art. 1, comma 2, lettera h) del D.P.R. 15 gennaio del 1972, n.11. L'articolo 1 sancisce che: «h) la bonifica integrale e montana la sistemazione di bacini montani, la classificazione e la declassificazione dei comprensori di bonifica integrale e di bonifica montana di seconda categoria, di bacini montani e delle zone depresse, nonché la redazione, la approvazione e l'attuazione di piani generali di bonifica e di programmi di sistemazione dei bacini montani e delle zone depresse».

suolo⁸⁰. Eppure, secondo una interpretazione fortemente regionalistica, lo Stato avrebbe dovuto intervenire solo quando l'intervento avesse avuto dimensioni ultraregionali.

La Corte Costituzionale con sentenza n.142 del 1972 ha difeso le prerogative statali, affermando che le riserve di competenza statali ex articolo 4 dovevano essere lasciate allo Stato e non attribuite di fatto alle Regioni⁸¹. La Corte ha affermato infatti che non si trattava di interventi tutti riconducibili all'agricoltura, ma di azioni a respiro più ampio, e che sarebbero stati necessari interventi sistematici e continuativi.

La Consulta pervenne ad una soluzione opposta con la sentenza n.257 del 12 novembre 2014⁸²: si riconobbe che gli interventi in materia di vincolo idrogeologico rientravano nelle competenze della Regione.

In sostanza, fra queste due pietre miliari del riparto di competenze in tema di vincoli idrogeologici si visse in una condizione di latente incertezza, come tenderebbe a dimostrare l'emanazione del D.P.R. n.616 del 1977, recante "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382"⁸³. Il decreto nacque con l'intento di realizzare un trasferimento per settori organici dallo Stato alle Regioni. L'articolo 69, comma 4, del testo normativo stabilì che: «le funzioni concernenti la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo, le opere di manutenzione forestale per la difesa delle coste, nonché le funzioni relative alla determinazione del vincolo idrogeologico di cui al r.d. del 30 dicembre 1923 n.3267, ivi comprese quelle esercitate attualmente dalle Camere di commercio. Per la realizzazione di opere di sistemazione idrogeologica e di difesa del suolo che interessino il territorio di due o più Regioni, queste provvedono mediante intesa tra loro»⁸⁴.

Si garantiva così alle Regioni pienezza di poteri in materia. Venivano quindi delegate alle Regioni le attività di conservazione forestale e del vincolo idrogeologico che prima erano di competenza degli organi centrali e periferici dello Stato⁸⁵. Si trasferivano ai comuni, alle province e alle comunità montane le funzioni amministrative, ferme restando quelle già loro spettanti secondo le vigenti disposizioni di legge⁸⁶. La dottrina comunque affermava che nemmeno con tale decreto il legislatore fosse riuscito a delineare una disciplina unitaria di settore.

⁸⁰ Art. 4, del D.P.R. 15 gennaio del 1972, n.11.

⁸¹ Corte Cost., 24 luglio 1972, n.142 in *Leggi d'Italia*.

⁸² Corte Cost.,12 novembre 2014, n.257 in *Leggi d'Italia*.

⁸³ D.P.R. 24 luglio 1977, n.616 - Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382.

⁸⁴ Art. 69, comma 4, del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616. L'articolo 69 stabilisce al comma 4 che: «Sono inoltre trasferite alle Regioni le funzioni concernenti la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo, le opere di manutenzione forestale per la difesa delle coste nonché le funzioni relative alla determinazione del vincolo idrogeologico di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, ivi comprese quelle esercitate attualmente dalle camere di commercio. Per la realizzazione di opere di sistemazione idrogeologica e di difesa del suolo che interessino il territorio di due o più Regioni, queste provvedono mediante intesa tra loro. Fermo restando quanto stabilito dall'art. 13 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, restano fermi i vincoli idrogeologici attualmente vigenti fino a quanto non sarà stabilita una nuova disciplina statale di principio».

⁸⁵ Art. 1 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616. Come emerge dall'articolo 1 vi è un trasferimento di determinate funzioni amministrative dello Stato alle Regioni: «Il trasferimento delle funzioni amministrative nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione ancora esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato e da enti pubblici nazionali ed interregionali successivamente all'entrata in vigore dei decreti del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 1, n. 2, n. 3, n. 4, n. 5, n. 6, 15 gennaio 1972, n. 7, n. 8, n. 9, n. 10, n. 11 e 5 giugno 1972, n. 315 e la delega alle stesse Regioni dell'esercizio di altre funzioni amministrative, a norma dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione, sono attuati secondo le disposizioni del presente decreto per i fini di cui alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e alla legge 27 novembre 1976, n. 894».

⁸⁶ Art. 2 del D.P.R. del 24 luglio 1977, n.616. Mentre si attribuiscono agli enti locali territoriali le seguenti funzioni: «Ai comuni, alle province, alle comunità montane sono attribuite le funzioni amministrative indicate nel presente decreto, ferme restando quelle già loro spettanti secondo le vigenti disposizioni di legge».

Questa limitazione emergeva dall'articolo 69, comma 5: «Fermo restando quanto stabilito dall'art. 13 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267⁸⁷, restano fermi i vincoli idrogeologici attualmente vigenti fino a quanto non sarà stabilita una nuova disciplina statale di principio»⁸⁸. Successivamente a tale legge è stato possibile notare come le Regioni si siano servite di tale autorizzazione per valorizzare il territorio anche dal punto di vista urbanistico, oltre che idrogeologico.

L'articolo 10 della legge del 18 maggio 1989, n.183 sancì definitivamente che le competenze amministrative concernenti il vincolo idrogeologico dovevano essere esercitate interamente dalle Regioni⁸⁹. Scelta poi avvalorata dall'articolo 61, comma 5 del d.lgs. n.152 del 3 aprile 2006⁹⁰.

2.5. La legge n.183/1989

La legge 183 del 18 maggio 1989⁹¹, recante “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”, è stata un'opera di riforma organica fondamentale in materia di difesa del territorio.

Come si è visto nei precedenti paragrafi, la legislazione anteriore è stata molto disorganica, traducendosi in un profluvio di testi legislativi miranti a perseguire esigenze disomogenee. La difesa del suolo non era l'unico scopo; si mirava anche a tutta una serie di altri interventi finalizzati allo sviluppo socioeconomico, riqualificazione del territorio, ad opere idrauliche e di bonifica, di sistemazione idrogeologica.

Il concetto giuridico di difesa del suolo era stato definito da leggi settoriali riguardanti acque pubbliche, private, opere idrauliche, sistemazione del suolo *et cetera*⁹². Ci riferiamo in particolare al r.d. n.523 del 25 luglio 1904⁹³, recante “Testo Unico delle disposizioni di legge

⁸⁷ Art. 13 del r.d. 30 dicembre 1923, n.3267, ove si sancisce che: «Le zone vincolate, nelle quali, per lavori eseguiti, per mutate forme di utilizzazione dei terreni o per altre cause, risulta cessato il pericolo di danni, di cui all'art. 1, possono dal comitato forestale, su proposta dell'amministrazione forestale o su richiesta degli interessati, essere dichiarate esenti dal vincolo. Il comitato forestale potrà del pari dichiarare totalmente o parzialmente esenti dalle limitazioni imposte dalle prescrizioni di massima i proprietari di terreni compresi nelle zone vincolate, qualora si verificano le circostanze previste dal precedente comma. L'esenzione avrà carattere personale; a tutti gli altri effetti di legge anche questi terreni s'intenderanno vincolati. Per le spese di accertamento valgono le norme di cui all'ultimo comma dell'articolo precedente».

⁸⁸ Art. 69, comma 5, del D.P.R. del 24 luglio 1977, n.616. All'articolo 69, al comma 5, si sottolinea che: «Sono inoltre trasferite alle Regioni le funzioni concernenti la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo, le opere di manutenzione forestale per la difesa delle coste nonché le funzioni relative alla determinazione del vincolo idrogeologico di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, ivi comprese quelle esercitate attualmente dalle camere di commercio. Per la realizzazione di opere di sistemazione idrogeologica e di difesa del suolo che interessino il territorio di due o più Regioni, queste provvedono mediante intesa tra loro. Fermo restando quanto stabilito dall'art. 13 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, restano fermi i vincoli idrogeologici attualmente vigenti fino a quanto non sarà stabilita una nuova disciplina statale di principio».

⁸⁹ Art. 10 della L. 18 maggio 1989, n.183. Al comma 7 si dispone che: «Sono delegate alle Regioni, nel rispetto degli indirizzi generali e dei criteri definiti dallo Stato, le funzioni amministrative statali relative alla difesa delle coste, con esclusione delle zone comprese nei bacini di rilievo nazionale, nonché delle aree di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato e della navigazione marittima».

⁹⁰ Art. 61, comma 5, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale.

⁹¹ L. 18 maggio 1989, n. 183 – Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

⁹² F. DI DIO, *Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici*, in Rivista giuridica dell'ambiente, fasc.3-4, 2011, p.463.

⁹³ R.d. 25 luglio 1904, n.523 - Testo Unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie.

intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie” e al r.d. n.2669 del 9 dicembre 1937⁹⁴, “Regolamento sulla tutela delle opere idrauliche di prima e seconda categoria e delle opere di bonifica”. Disposizioni ancora vigenti, seppur con qualche modifica, che hanno disciplinato e che attualmente disciplinano opere idrauliche e servizi di vigilanza sui corsi d’acqua. Merita menzione, tra le varie leggi settoriali, il r.d. 1775/1933⁹⁵, recante “Testo unico delle leggi sulle acque ed impianti elettrici”, il r.d. 1285/1920⁹⁶, recante “Regolamento per le derivazioni ed utilizzazioni di acque pubbliche” ed il r.d. 215/1933⁹⁷, recante “Nuove norme per la bonifica integrale”.

Tutti questi atti normativi: «furono elaborati in modo puntuale e rigoroso in materia di regimazione idraulica, tutela delle acque e bonifica agricola, tanto che nessun legislatore vi ha messo mano fino agli anni ottanta; tuttavia queste norme mostrano ormai i segni del tempo e risultano inadeguate in materia di progettazione, manutenzione e gestione del suolo»⁹⁸.

2.5.1. La legge n. 183/1989 e la legislazione regionale

La legge del 1989 ha potenziato il ruolo delle Regioni e le funzioni concernenti il vincolo idrogeologico.

In precedenza, invece, lo Stato, con l’emanazione dei D.P.R. già oggetto di commento, aveva di fatto avvocato a sé le competenze e le responsabilità in materia, una scelta dettata e giustificata da un forte immobilismo delle Regioni; a dispetto delle parole del legislatore⁹⁹. All’epoca di dava una consolidata giurisprudenza della Consulta che riteneva che la materia attinente alla difesa del suolo fosse riconducibile alla normativa riguardante la tutela dell’ambiente e, quindi di esclusiva competenza statale¹⁰⁰.

Con la legge 183/1989 si è definitivamente sancito che lo Stato ha solo il compito di fissare adeguati livelli di tutela per la protezione e la conservazione dell’ambiente. Si tratta di competenze che certamente limitano la competenza regionale, ma che non escludono che le Regioni possano adottare livelli di tutela più elevati.

Le Regioni si muovono secondo questa linea, pur con soluzioni disparate, avendo la possibilità di delegare le funzioni ai vari livelli di governo territoriali, o anche agli enti gestori di aree naturali regionali. Le Regioni Veneto, Liguria e Piemonte furono le uniche a conservare in materia di vincolo idrogeologico un ruolo attivo.

In base alla volontà del legislatore statale la Regione aveva la possibilità di disciplinare le procedure e le modalità attraverso cui provvedere anche alla soppressione delle aree soggette a vincolo idrogeologico.

In una situazione segnata da difficoltà interpretative e di disomogeneità di interventi legislativi¹⁰¹, che a livello regionale hanno comportato come conseguenza un forte

⁹⁴ R.d. 9 dicembre 1937, n.2669 - Regolamento sulla tutela delle opere idrauliche di prima e seconda categoria e delle opere di bonifica.

⁹⁵ R.d. 11 dicembre 1933, n.1775 - Testo unico delle leggi sulle acque ed impianti elettrici.

⁹⁶ R.d.14 agosto 1920, n.1285 - Regolamento per le derivazioni ed utilizzazioni di acque pubbliche.

⁹⁷ R.d. 13 febbraio 1933, n.215 – Nuove norme per la bonifica integrale.

⁹⁸ E. CALISTRI, *Segnali ambientali in Toscana 2005. Indicatori ambientali e politiche pubbliche. Bilancio e prospettive*, Firenze, EDIFIR, 2002.

⁹⁹ A. ABRAMI, *Strutture amministrative e poteri di programmazione nella recente legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, 2, I, pp. 326-343.

¹⁰⁰ Si sono espresse le seguenti sentenze in materia: Corte Cost. 30 luglio 2009, n.254 in *Leggi d’Italia*; Corte Cost. 24 luglio 2009, n.246 in *Leggi d’Italia*, Corte Cost. 23 luglio 2009, n.232 in *Leggi d’Italia*.

¹⁰¹ M. IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, Cedam,1991, p.94 ss.

immobilismo degli enti locali, non mancarono episodi di riassorbimento delle competenze in capo allo Stato¹⁰².

Dovette intervenire la Corte Costituzionale (sentenza n.85 del 1990) che pronunciandosi sulla legittimità costituzionale della legge 183/1989, ha confermato che la difesa del suolo è: «una finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale o (provinciale)¹⁰³».

La Consulta invitava alla cooperazione entrambi i soggetti.

2.5.2. La legge n. 183/1989 e la difesa del suolo

La legge n.183 del 1989¹⁰⁴, oltre ad aver disciplinato e suddiviso i compiti degli organi centrali e delle amministrazioni locali al fine di recuperare e riqualificare l'ambiente e i terreni a rischio, è stata il primo provvedimento legislativo finalizzato ad

assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali a essi connessi¹⁰⁵.

Il legislatore intendeva affrontare e risolvere il problema del dissesto idrogeologico nel territorio nazionale, organizzando in un testo organico tutta la normativa precedente dispersa nei vari settori¹⁰⁶. Vi era l'intento di riorganizzare le competenze degli organi centrali e delle amministrazioni locali, e come fine ultimo, di riqualificare l'ambiente.

Tutto ciò è stato possibile grazie all'introduzione di nuovi istituti quali: il bacino idrografico, l'Autorità pubblica di bacino, e il piano di bacino.

È stata inoltre la prima normativa a sancire la nascita della "pianificazione di bacino", strumento finalizzato alla tutela della difesa del suolo. Il territorio nazionale è stato suddiviso in aree corrispondenti al bacino idrografico, quale unità territoriale di riferimento per l'azione pianificatoria di settore, sotto la direzione dell'Autorità di bacino.

Il bacino idrografico viene definito come: «il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente; qualora un territorio possa essere allagato dalle acque di più corsi di acqua, esso si intende ricadente nel bacino idrografico il cui bacino imbrifero montano ha la superficie maggiore»¹⁰⁷.

Come emerge dalla definizione sopra esposta, il bacino idrografico è un'area fisica circoscritta, suscettibile di esser modificata negli anni sia per cause geologiche che antropiche, e fortemente legata a possibili fenomeni idrogeologici.

Con la legge del 1989 al fine di salvaguardare e controllare queste aree veniva introdotta la figura dell'Autorità di bacino. È un'autorità che interviene su tre livelli territoriali: un livello nazionale, come emerge dall'articolo 14 della medesima legge¹⁰⁸, a sua

¹⁰² M. OCCHIENA, *Autorizzazione paesistica e annullamento ministeriale: la tutela del paesaggio tra regionalismo e centralismo*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 1994, 3, II, p. 84 ss.

¹⁰³ Corte Cost. 26 febbraio 1990, n.85 in *Leggi d'Italia*.

¹⁰⁴ L. 18 maggio 1989, n.183- Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

¹⁰⁵ Art 1, comma 1, della L. 18 maggio 1989, n.183.

¹⁰⁶ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Difesa del suolo e attività conoscitiva della Pubblica amministrazione*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, 1994, p.185 ss.

¹⁰⁷ Art. 1, comma 3, lett. d) della L. 18 maggio 1989, n.183.

¹⁰⁸ Art. 14 della L. 18 maggio 1989, n.183.

volta suddiviso in versante adriatico e tirrenico; un livello interregionale, *ex art.* 15 comma 2¹⁰⁹, in cui sono trasferite alle Regioni competenti funzioni amministrative relative alle opere idrauliche e alle risorse idriche, previa adozione di specifiche intese.

Come emerge dallo stesso articolo comma 3: «le Regioni territorialmente competenti definiscono, d'intesa: la formazione del comitato istituzionale di bacino e del comitato tecnico; il piano di bacino; la programmazione degli interventi; le modalità di svolgimento delle funzioni amministrative per la gestione del bacino, ivi comprese la progettazione, la realizzazione, la gestione e il finanziamento degli incentivi, degli interventi e delle opere»¹¹⁰. Infine, l'ultimo livello è quello regionale che comprende tutti i bacini non rientranti nei livelli precedenti.

L'Autorità di bacino inoltre deve redigere uno strumento pianificatorio, il piano di bacino¹¹¹. Si tratta di

strumenti normativi, conoscitivi e tecnico-operativi mediante i quali vengono pianificati gli interventi, le azioni finalizzate alla difesa, valorizzazione e conservazione delle acque, salvaguardia e disinquinamento sia delle acque superficiali sia sotterranee¹¹².

L'attuazione del piano di bacino segue sostanzialmente tre fasi: una fase conoscitiva, durante la quale si identificano le situazioni critiche sulle quali intervenire attraverso normative *ad hoc* e il coordinamento con gli organi statali. La seconda fase riguarda la normativa con la quale si applicano le norme a tutela di tali territori ed infine la terza, ed ultima fase, quella programmatica, con la quale si stabilisce un iter finalizzato alla difesa del territorio.

Nonostante la legge venga considerata addirittura come anticipatrice della normativa comunitaria, e più precisamente della direttiva acque 2000/60/CE¹¹³, e della direttiva alluvioni 2007/60/CE¹¹⁴, non sono mancate critiche. Probabilmente questo è dovuto al fatto che vi sono state difficoltà attuative, causate da dei progetti forse troppo ambiziosi. Si è messo all'indice che le Autorità di bacino riescono ad agire solo in circostanze emergenziali e che non si è creata una vera e propria funzione istituzionale¹¹⁵.

La complessità della materia ha reso necessario un susseguirsi di ulteriori provvedimenti normativi con cui si sono scandite e approfondite le dinamiche e gli strumenti con i quali intervenire. Si veda in particolare il D.P.C.M. del 23 marzo 1990 n.253 “Atto di indirizzo e coordinamento ai fini dell'elaborazione e dell'adozione degli schemi previsionali e programmatici”¹¹⁶; il D.P.R. del 07 gennaio 1992 noto come “Atto di indirizzo e coordinamento per determinare i criteri di integrazione e coordinamento

¹⁰⁹ Art. 15, comma 2, della L. 18 maggio 1989, n.183, ovi si stabilisce che: «Nei predetti bacini sono trasferite alle Regioni territorialmente competenti le funzioni amministrative relative alle opere idrauliche e delegate le funzioni amministrative relative alle risorse idriche. Le Regioni esercitano le predette funzioni previa adozione di specifiche intese».

¹¹⁰ Art. 15, comma 3, della L. 18 maggio 1989, n.183.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² Art. 17, comma 1, della L. 18 maggio 1989, n.183.

¹¹³ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

¹¹⁴ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

¹¹⁵ A. CROSETTI, voce *Suolo (Difesa del)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2008.

¹¹⁶ D.P.C.M. 23 marzo 1990, n.253 - Atto di indirizzo e coordinamento ai fini dell'elaborazione e dell'adozione degli schemi previsionali e programmatici.

concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino¹¹⁷; la legge 4 dicembre 1993 n. 493¹¹⁸ “Disposizioni per l’accelerazione degli investimenti a sostegno dell’occupazione e per l’accelerazione degli investimenti a sostegno della occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia” con cui si è introdotto il comma 6 bis, 6 ter dell’articolo 17¹¹⁹.

Veniva introdotta la possibilità della redazione e approvazione per lo stesso piano di bacino anche per stralci relativi a settori funzionali o a sottobacini.

Venivano emessi anche: il D.P.R. del 18 luglio 1995¹²⁰ “Approvazione dell’atto di indirizzo e coordinamento concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino”; il D.M. del 14 febbraio 1997¹²¹, noto come “Direttive tecniche per l’individuazione e perimetrazione da parte delle Regioni a rischio idraulico” in cui si disciplinava la regolamentazione di tre aree di esondazione: alta, media e bassa probabilità. Così si volle prevedere che nelle zone di alta probabilità di esondazione fosse previsto un vincolo di inedificabilità e di forte protezione degli insediamenti; che nelle zone di media probabilità potessero essere autorizzati insediamenti urbanistici o interventi, ma sempre mantenendo costanti le condizioni di naturali, ambientali e di funzionalità idraulica dei siti ed infine nelle zone di bassa probabilità di esondazione fossero presenti dei piani di allertamento atti a diminuire possibili effetti di inondazioni.

Si deve ricordare anche la legge Galli, n.36 del 1994¹²², recante “Disposizioni in materie di risorse idriche” che ha introdotto il servizio idrico integrato. All’articolo 4 della medesima legge veniva descritto il servizio idrico integrato «costituito dall’insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue»¹²³.

¹¹⁷ D.P.R. 07 gennaio 1992 - Atto di indirizzo e coordinamento per determinare i criteri di integrazione e coordinamento concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino.

¹¹⁸ L. 4 dicembre 1993, n.493 - Disposizioni per l’accelerazione degli investimenti a sostegno dell’occupazione e per l’accelerazione degli investimenti a sostegno della occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia.

¹¹⁹ Art. 17, comma 6 bis e comma 6 ter della L. 18 maggio 1989, n.183. Al comma 6 bis si dispone che: «In attesa dell’approvazione del piano di bacino, le autorità di bacino, tramite il comitato istituzionale, adottano misure di salvaguardia con particolare riferimento ai bacini montani, ai torrenti di alta valle e ai corsi d’acqua di fondovalle e ai contenuti di cui alle lettere b), c), f), l), ed m) del comma 3. 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. In caso di mancata attuazione o di inosservanza, da parte delle Regioni, delle province e dei comuni, delle misure di salvaguardia e qualora da ciò possa derivare un grave danno al territorio, il Ministro dei lavori pubblici, previa diffida ad adempiere entro congruo termine da indicarsi nella diffida medesima, adotta con ordinanza cautelare le necessarie misure provvisorie di salvaguardia, anche a carattere inibitorio di opere, di lavori o di attività antropiche, dandone comunicazione preventiva alle amministrazioni competenti. Se la mancata attuazione o l’inosservanza di cui al presente comma riguarda un ufficio periferico dello Stato, il Ministro dei Lavori pubblici informa senza indugio il Ministro competente da cui l’ufficio dipende, il quale assume le misure necessarie per assicurare l’adempimento. Se permane la necessità di un intervento cautelare per evitare un grave danno ai territori, il Ministro competente, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, adotta l’ordinanza cautelare di cui al presente comma». Il comma 6 ter invece sancisce che: «I piani di bacino idrografico possono essere redatti e approvati anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali che in ogni caso devono costituire fasi e interrelate rispetto ai contenuti di cui al comma 3. Deve comunque essere garantita la considerazione sistemica del territorio e devono essere disposte, ai sensi del comma 6 bis, le opportune misure inibitorie e cautelative in relazione agli aspetti non ancora compiutamente disciplinati».

¹²⁰ D.P.R 18 luglio 1995- Approvazione dell’atto di indirizzo e coordinamento concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino.

¹²¹ D.M. 14 febbraio 1997- Direttive tecniche per l’individuazione e perimetrazione da parte delle Regioni a rischio idraulico.

¹²² L. 5 gennaio 1994, n.36 - Disposizioni in materie di risorse idriche.

¹²³ Art. 4 della L. 5 gennaio 1994, n.36.

Il Codice ambientale lo definiva «costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie»¹²⁴.

2.6. Il Decreto di Sarno

Il Decreto-legge n.180/1998¹²⁵, recante il titolo “Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico e a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania”, convertito nella legge n.267 del 3 agosto 1998¹²⁶ e modificato da ultimo dalla legge n.226 del 13 luglio 1999¹²⁷. Si trattava di un atto normativo promulgato in seguito ad un grave evento idrogeologico che colpì la città di Sarno, il 5 maggio del 1998. Il decreto è stato frutto di una attività legislativa di emergenza, avente l'obiettivo di accelerare la macchina normativa e di arginare conseguenze dovute ad avversità atmosferiche.

Pur muovendosi nel percorso tracciato dalla precedente normativa, il decreto è stato fondamentale in quanto è riuscito a “smobilizzare” le Autorità di bacino, enti creati con la legge del 1989¹²⁸, ben nove anni prima, ma che fino a quel momento erano stati quasi del tutto inutili, e a tracciare una mappatura delle aree a maggior rischio idrogeologico.

La mappatura e la pianificazione degli interventi da attuarsi doveva essere contenuta in un Piano di stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico, detto PAI, introdotto con la legge del 1989¹²⁹. Tali piani vengono redatti dalle Autorità di bacino che all'interno di più grandi bacini idrografici individuano delle micro-aree che analizzano nel dettaglio la situazione ambientale.

Il decreto di Sarno introduceva quale prima scadenza (31 dicembre 1998) affinché le Autorità di bacino, nell'eventualità non avessero già provveduto, dovessero adottare piani di stralcio, contenenti l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio¹³⁰.

Inoltre, veniva introdotta la possibilità per il Comitato dei Ministri di sostituirsi in caso di inerzia delle amministrazioni competenti, avvalendosi dei Dipartimenti della Protezione civile e dei Servizi Tecnici Nazionali per attuare le relative misure di salvaguardia. In fase di conversione la legge 267/1998¹³¹, nota come: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 11 giugno 1998, n.180, recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico e a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania” aggiungeva, all'articolo 1, il dovere di individuare le aree di rischio geologico ed idraulico a livello nazionale e rimuovere le situazioni di pericolosità¹³². Tali misure consistevano in opere non strutturali aventi carattere preventivo: per esempio una

¹²⁴ Art. 141, comma 2, del D.Lgs. del 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale.

¹²⁵ D.L. 11 giugno 1998, n.180 - Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico e a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania.

¹²⁶ L. 3 agosto 1998, n.267 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico e a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania.

¹²⁷ L. 13 luglio 1999, n.226 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 1999, n. 132, recante interventi urgenti in materia di Protezione civile.

¹²⁸ L. 18 maggio 1989, n. 183 – Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ Art. 1 del D.L 11 giugno 1998, n.180.

¹³¹ L. 3 agosto 1998, n.267- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 giugno 1998, n.180, recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico e a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania.

¹³² Art. 1 della L. 3 agosto 1998, n.267.

politica di programmazione del territorio, imposizione di vincoli urbanistici e regolamenti di edilizia mirati, ed una adeguata manutenzione del territorio. Sono state previste anche opere di ingegneria affinché si mitigasse la intensità dell'evento, la vulnerabilità delle aree colpite e la pericolosità stessa dell'evento.

Per quanto concerne la vulnerabilità delle aree a rischio fu possibile rafforzare il territorio con muri di contenimento, canalizzazioni, argini e sistemi di allerta; per diminuire l'intensità dell'evento si rese necessario invece lungo la rete idrica superficiale inserire delle vasche di laminazioni.

La legge successiva, la n. 365 del 2000¹³³, nota come "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 ottobre 2000 n.279, recante interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato ed in materia di Protezione civile, nonché a favore delle zone della Regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000", ebbe ad accelerare la macchina normativa. La legge, promulgata dopo l'alluvione che interessò Soverato tra il 9 e il 10 settembre del 2000, estese la validità delle misure di salvaguardia imposte dai Piani straordinari per garantire l'approvazione del PAI che non era ancora stato adottato. Inoltre, all'articolo 1 bis, comma 3, veniva introdotta una nuova procedura per l'adozione dei Piani stralcio: una Conferenza programmatica¹³⁴. Si tratta di un organo collegiale composto dagli Amministrazioni locali territorialmente competenti a verificare e approvare il progetto di Piano.

2.7. Il Codice dell'ambiente

Il Decreto legislativo n.152 del 3 aprile 2006¹³⁵, emanato in attuazione della legge delega n.308 del 15 dicembre 2004¹³⁶, noto come "Norme in materia ambientale" e/o "Codice dell'ambiente", ha ad oggetto le attività relative al risanamento idrogeologico, alla tutela del suolo e del sottosuolo¹³⁷.

¹³³ L. 11 dicembre 2000, n.365 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 ottobre 2000 n.279, recante interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato ed in materia di Protezione civile, nonché a favore delle zone della Regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000.

¹³⁴ Art. 1 bis, comma 3, della L. 11 dicembre 2000, n.365, con cui viene stabilita una procedura per l'adozione dei piani stralcio, ed in particolare una conferenza programmatica: «Ai fini dell'adozione e attuazione dei piani stralcio e della necessaria coerenza tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale, le Regioni convocano una conferenza programmatica, articolata per sezioni provinciali, o per altro ambito territoriale deliberato dalle Regioni stesse, alle quali partecipano le province ed i comuni interessati, unitamente alla Regione e ad un rappresentante dell' Autorità di bacino. La conferenza di cui al comma 3 esprime un parere sul progetto di piano con particolare riferimento alla integrazione a scala provinciale e comunale dei contenuti del piano, prevedendo le necessarie prescrizioni idrogeologiche ed urbanistiche. Il parere tiene luogo di quello di cui all'articolo 18, comma 9, della legge 18 maggio 1989, n. 183. Il comitato istituzionale, di cui all'articolo 12, comma 2, lettera a), della legge 18 maggio 1989, n. 183, sulla base dell'unitarietà della pianificazione di bacino, tiene conto delle determinazioni della conferenza, in sede di adozione del piano. Le determinazioni assunte in sede di comitato istituzionale, a seguito di esame nella conferenza programmatica, costituiscono variante agli strumenti urbanistici».

¹³⁵ D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale.

¹³⁶ L. 15 dicembre 2004, n.308 - Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

¹³⁷ Art. 53 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale. Le finalità di tale Legge sono volte ad assicurare: «a tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione. Per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1, la pubblica amministrazione svolge ogni opportuna azione di carattere conoscitivo, di programmazione e pianificazione degli interventi, nonché preordinata alla loro esecuzione, in conformità alle disposizioni che seguono. Alla realizzazione delle attività

Si tratta di una norma di recepimento della Direttiva Quadro sulle Acque, 2000/60/CE¹³⁸, che ha assorbito le disposizioni della legge 183/1989¹³⁹, ora abrogata.

Il Codice si articola in sei parti. Di particolare interesse per l'oggetto di questo studio sono: la prima parte che tratta delle Disposizioni comuni dei principi generali (art. 1-3 sexies); la seconda che affronta delle procedure per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS)¹⁴⁰, per la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA)¹⁴¹ e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)¹⁴² (ex artt. 4-52); la parte terza che si occupa del tema della difesa del suolo e della lotta alla desertificazione, della tutela delle acque dall'inquinamento e della gestione delle risorse idriche (art. 53-176). Le disposizioni della parte terza del Codice dell'Ambiente riorganizzano sostanzialmente l'assetto amministrativo della legge 183 del 1989 sui bacini idrografici¹⁴³. Infatti, il Codice ha sancito la soppressione delle vecchie Autorità di bacino; favorendo invece l'istituzione di otto bacini idrografici.

All'articolo 56 vengono elencati gli obiettivi settoriali da perseguire, concernenti attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione, realizzabili attraverso i Piani di stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI), i programmi triennali di intervento e i piani di bacino¹⁴⁴. Altrettanto importante per aver definito le competenze dello Stato, delle Regioni e province autonome, delle Autorità di bacino distrettuali.

Il Codice prevede una serie di attività rilevanti: la ricerca, la raccolta ed elaborazione di dati; le carte tematiche¹⁴⁵.

In sintesi, il Codice detta una disciplina del suolo legata all'individuazione:

- dei bacini idrografici¹⁴⁶, nella loro nozione tecnico-scientifica e non politico amministrativa¹⁴⁷, che individua il territorio in cui vi sono le acque superficiali e non più

previste al comma 1 concorrono, secondo le rispettive competenze, lo Stato, le Regioni a statuto speciale ed ordinario, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni e le comunità montane e i consorzi di bonifica e di irrigazione».

¹³⁸ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ L'articolo 5, comma 1, lett. a) fornisce la definizione di valutazione ambientale strategica (VAS), ossia: «il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al titolo II della seconda parte del presente decreto, lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio».

¹⁴¹ L'articolo 5, comma 1, lett. b) dà la definizione di valutazione d'impatto ambientale (VIA): «il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al Titolo III della parte seconda del presente decreto, l'elaborazione e la presentazione dello studio d'impatto ambientale da parte del proponente, lo svolgimento delle consultazioni, la valutazione dello studio d'impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente e degli esiti delle consultazioni, l'adozione del provvedimento di VIA in merito agli impatti ambientali del progetto, l'integrazione del provvedimento di VIA nel provvedimento di approvazione o autorizzazione del progetto».

¹⁴² IPPC è l'acronimo di *Integrated Pollution Prevention and Control* ovvero controllo e prevenzione integrata dell'inquinamento. Approccio introdotto con la Direttiva 96/61/CE del 24 novembre 1996, detta anche "direttiva IPPC", si veda < <https://www.arpa.veneto.it/servizi-ambientali/ippc/ippc-1> > *.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ Art. 56 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Il medesimo articolo stila un elenco delle attività di pianificazione, di programmazione e di attuazioni da svolgersi.

¹⁴⁵ Art. 55 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Tale articolo illustra le attività conoscitive da compiersi e in che cosa consistono.

¹⁴⁶ Art. 54, comma 1, lett. r) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Per bacino idrografico si intende: «il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta».

¹⁴⁷ N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2018, p.188.

incentrato sul modello delle circoscrizioni amministrative¹⁴⁸; - dei distretti idrografici¹⁴⁹, quali ambiti territoriali di riferimento in cui viene diviso il territorio nazionale, che individuano un'area di terra o di mare costituita da uno o da più bacini idrografici limitrofi e dalle acque sotterranee e costiere. Ivi opera l'Autorità di bacino distrettuale¹⁵⁰, ente pubblico non economico, che ha il compito di elaborare il Piano di bacino distrettuale.

La novità più rilevante consiste, come prima accennato, nella soppressione, dal 30 aprile 2006¹⁵¹, delle Autorità di bacino previste dalla legge n.183 del 1989, e nell'istituzione, in ciascun distretto idrografico delle Autorità di bacino distrettuale. Quando si parla di Piano di bacino distrettuale si allude a uno strumento tecnico-operativo e normativo con cui sono programmate le attività che concernono la conservazione del suolo e delle acque¹⁵². Interessante è il fatto che l'attività pianificatoria non coincida con la ripartizione nazionale-regionale, ma che si possa articolare anche in sub-bacini o per stralci¹⁵³. Ne deriva dunque un diverso rapporto Stato-Regioni. L'approvazione del piano si sviluppa in diverse fasi. L'attuazione di suddetti piani avviene tramite programmi triennali di intervento che devono essere sottoposti, prima della loro approvazione, a valutazione ambientale strategica (VAS).

Gli atti di indirizzo delle Autorità di bacino vengono adottati in sede di Conferenza istituzionale permanente, convocata anche su proposta delle Amministrazioni partecipanti e dal Ministro dell'ambiente, su richiesta del Segretario generale¹⁵⁴. Se il piano di bacino viene approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, esso viene poi pubblicato in Gazzetta Ufficiale e nei bollettini ufficiali delle Regioni territorialmente competenti¹⁵⁵. Nel caso vi siano zone con elevato rischio idrogeologico possono essere istituiti Piani straordinari o programmi di interventi urgenti¹⁵⁶.

In via più generale per quanto concerne il sistema organizzativo del Codice dell'ambiente: lo Stato mediante un Comitato interministeriale ex art. 57, comma 2¹⁵⁷, è

¹⁴⁸ P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2015, p.37.

¹⁴⁹ Art. 54 lett.t) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Per distretto idrografico si intende: «area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che costituisce la principale unità per la gestione dei bacini idrografici»

¹⁵⁰ Art. 63 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Al comma 1 del seguente articolo si sancisce che: «In ciascun distretto idrografico di cui all'articolo 64 è istituita l'Autorità di bacino distrettuale, di seguito denominata "Autorità di bacino", ente pubblico non economico che opera in conformità agli obiettivi della presente sezione e uniforma la propria attività a criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità».

¹⁵¹ In verità le Autorità di bacino previste dalla Legge n.183 del 1989 non sono state soppresse ma sono state prorogate con il decreto-legge del 30 dicembre 2008, n. 208 - Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente.

¹⁵² Art. 65 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che tratta specificatamente del valore, finalità e contenuti del piano di bacino distrettuale.

¹⁵³ Art. 65, comma 8, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Tale articolo dispone che: «piani di bacino possono essere redatti e approvati anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali, che, in ogni caso, devono costituire fasi sequenziali e interrelate rispetto ai contenuti di cui al comma 3. Deve comunque essere garantita la considerazione sistemica del territorio e devono essere disposte, ai sensi del comma 7, le opportune misure inibitorie e cautelari in relazione agli aspetti non ancora compiutamente disciplinati».

¹⁵⁴ F. DI DIO, *Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici*, in Rivista giuridica dell'ambiente, fasc.3-4, 2011, p.463.

¹⁵⁵ Art. 66 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

¹⁵⁶ Artt. 67 e 68 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

¹⁵⁷ Art. 57, comma 2, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sancisce che: «Il Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Comitato presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è composto da quest'ultimo e dai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, per gli affari regionali e per i beni e le attività culturali, nonché dal delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di Protezione civile».

competente nell'approvare i piani di bacino ed il programma nazionale di intervento, gli atti di sostituzione dei soggetti inadempienti. Spetta invece al Ministro dell'ambiente, ex art. 58, predisporre una relazione sull'uso del suolo, formulare proposte al servizio di polizia idraulica, coordina le attività delle Autorità di bacino distrettuale¹⁵⁸.

La Conferenza Stato-Regioni ex art. 59 formula pareri, osservazioni ai fini della funzione di conformità dei piani di bacino da parte dello Stato¹⁵⁹. L'ISPRA svolge mediante il Servizio Geologico attività conoscitive di cui all'articolo 55¹⁶⁰ e nel contempo costituisce un sistema informativo e di sorveglianza. Anche le Regioni svolgono funzioni organizzative e gestionali, oltre a partecipare alla redazione dei piani di bacino. A loro è conferita la competenza in materia di vincolo idrogeologico ex articolo 61 comma 5¹⁶¹.

Emerge con chiarezza da tale articolo come ora il vincolo idrogeologico sia completamente affidato alle Regioni. Si sono levate molteplici critiche per il fatto che tale Codice non distingue tra disposizioni a tutela dell'ambiente, vincolanti per le Regioni ed oggetto di riserva legislativa statale, e disposizioni che attengono a legislazione concorrente¹⁶².

È anche importante ricordare che le attività di difesa del suolo, inclusa la protezione dei rischi per il dissesto idrogeologico, e la gestione delle risorse idriche sono, ai sensi dell'articolo 117 comma 2 lett. s)¹⁶³, di esclusiva competenza statale in quanto rientranti nella materia di tutela dell'ambiente e dunque non di legislazione concorrente. Agli enti locali, ossia province, comuni, comunità montane, consorzi, viene riconosciuto ex articolo 62 un potere generale di partecipare nella funzione regionali¹⁶⁴.

2.8. Le più recente normativa in materia

Accanto a tali normative di carattere generale il legislatore ultimamente è intervenuto con ulteriori disposizioni riguardanti interventi più specifici. Si veda la legge Finanziaria del 2007¹⁶⁵ che ha previsto, all'articolo 1 comma 1132¹⁶⁶, una spesa di 750.000 euro per il monitoraggio delle attività a difesa del suolo; e la legge Finanziaria 2008 che allo stesso modo ha introdotto dei finanziamenti per la diminuzione del rischio idrogeologico¹⁶⁷. La

¹⁵⁸ Art. 58 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che tratta delle competenze del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

¹⁵⁹ Art. 59 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che illustra le funzioni della Conferenza Stato-Regioni.

¹⁶⁰ Art. 55 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

¹⁶¹ Art. 61, comma 5, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. In cui viene sancito che: «Le funzioni relative al vincolo idrogeologico di cui al regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, sono interamente esercitate dalle Regioni».

¹⁶² P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2015, p.35.

¹⁶³ Nell'articolo 117, comma 2, lett. s) della Costituzione si stabilisce che lo Stato ha potestà legislativa esclusiva nella materia concernente: «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

¹⁶⁴ Art. 62 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. «I comuni, le province, i loro consorzi o associazioni, le comunità montane, i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi di bacino imbrifero montano e gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel distretto idrografico partecipano all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle Regioni singolarmente o d'intesa tra loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali. Gli enti di cui al comma 1 possono avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, del Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (APAT) e sono tenuti a collaborare con la stessa».

¹⁶⁵ L. 27 dicembre 2006, n.296 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007).

¹⁶⁶ Art. 1, comma 1132, L. 27 dicembre 2006, n.296.

¹⁶⁷ L. 24 dicembre 2007, n. 244 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).

legge n.147 del 2013, c.d. legge di stabilità 2014¹⁶⁸, detta un'articolata procedura per l'utilizzo delle risorse finanziarie necessarie relative al dissesto idrogeologico.

Si ricordano anche i decreti legislativi n.91/2014¹⁶⁹, convertito in legge n.116/2014, recante il titolo di "Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea"¹⁷⁰; il d.lgs. n.133/2014, recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive"¹⁷¹, convertito in legge n.164/2014¹⁷².

Innanzitutto, l'articolo 10 del d.lgs. n.91/2014 ha innovato le disposizioni precedenti sotto due profili¹⁷³. In primo luogo, è stato previsto che i Presidenti delle Regioni subentrino nelle funzioni di competenza dei Commissari Straordinari delegati per l'espletamento degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, emanino gli atti e curino le attività derivanti dagli obblighi internazionali ed europei. Inoltre, viene sancito l'obbligo di mappature per indagini da effettuarsi sui terreni per la produzione agroalimentare della Regione Campania. Infine, all'articolo 7 del decreto n.133/2014 si è prevista l'introduzione di disposizioni finalizzate ad interventi di mitigazione del rischio idrogeologico¹⁷⁴, in particolar modo nelle aree metropolitane¹⁷⁵.

Da ultimo il Consiglio dei Ministri, il 4 aprile 2019, ha approvato un disegno di legge, "Assegnazione di risorse finanziarie di cui all'articolo 24-quater, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119"¹⁷⁶, che allo stesso modo dei decreti legislativi del 2014¹⁷⁷, prevede disposizioni per la salvaguardia del territorio e mitigazione del dissesto. Legge con cui è attribuito ai Presidenti delle Regioni il compito di predisporre piani d'azione triennale, assegnando ai Commissari le funzioni di coordinamento e di realizzazione degli interventi disposti. Il 3 luglio 2019 il Ministro dell'Ambiente ha firmato un Piano di Stralcio che

¹⁶⁸ L. 27 dicembre 2013, n.147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014).

¹⁶⁹ D.L. 24 luglio 2014, n.91 – Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.

¹⁷⁰ L. 11 agosto 2014, n. 116 - Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.

¹⁷¹ D.L. 12 settembre 2014, n.133 - Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.

¹⁷² L. 11 novembre 2014, n.164 - Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 11 settembre 2014, n. 133, Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.

¹⁷³ Art. 10 del D.L. 24 luglio 2014, n.91.

¹⁷⁴ Art. 7 del D.L. 12 settembre 2014, n.133.

¹⁷⁵ F. MANGANARO, *Le novità del decreto sblocca Italia – Servizio idrico integrato e mitigazione del dissesto idrogeologico*, in *Giur. it.*, n. 1/2015, p.234 ss.

¹⁷⁶ D.P.C.M. 4 aprile 2019 - Assegnazione di risorse finanziarie di cui all'articolo 24-quater, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119.

¹⁷⁷ Ossia il D.L. del 24 luglio 2014, n.91 e del 12 settembre 2014, n.133.

stanza 315 milioni di euro per finanziare progetti esecutivi di tutela del territorio e del dissesto¹⁷⁸.

La dottrina si chiede se grazie a questi ultimi interventi normativi si possa realmente parlare di innovazione o si tratti semplicemente di un *institutional lock-in*¹⁷⁹. Con tale termine di derivazione anglosassone si intende una ragnatela di normative, procedure e prassi che rende qualsiasi riforma normativa un processo prolungato e non organico. Sicuramente emerge come vi siano stati evidenti tentativi da parte del legislatore di porre maggiore attenzione ai fenomeni di dissesto idrogeologico. L'aspetto più rilevante è consistito nell'affidare maggior potere ai Presidenti delle Regioni.

Con le ultime leggi si è cercato di razionalizzare le competenze in materia e di individuare sempre di più nelle Regioni e nei relativi Presidenti gli Organi deputati agli interventi circa dissesti idrogeologici, sulla linea dettata dalla Corte Costituzionale negli anni addietro. La tendenza della normativa italiana è consistita nel procedere a disastro compiuto e nel delegare la risoluzione dei casi alla legislazione d'emergenza. Uno dei motivi principali per cui ancora ora disponiamo di una normativa confusa e poco organica.

Gran parte dei geologi ritiene che sia necessaria una revisione della normativa in tema di contrasto al dissesto idrogeologico. Si è notato infatti che nonostante la copiosissima legislazione, i Comuni continuano a edificare in zone geologicamente pericolose, a causa di notevoli pressioni a favore della urbanizzazione. Vi è infatti la possibilità, attraverso la costruzione di strumenti di difesa, di declassare la pericolosità di una data area. I Comuni preposti alla valutazione della pericolosità del territorio e alla pianificazione territoriale non dispongono di figure adeguate a valutarne la pericolosità.

I piani regolatori e le carte di pericolosità dovrebbero essere di competenza regionale. Attualmente le procedure di programmazione e pianificazione prima sono elaborate sul piano comunale e successivamente sono vagliate da organi superiori; dovrebbero invece essere redatte *ab origine* a cura delle Regioni e delle Autorità di bacino¹⁸⁰.

In sintesi, per le aree già edificate sarebbero necessari interventi strutturali per il consolidamento dei pendii instabili, delle reti di monitoraggio strumentali e di allertamento; per le aree non ancora edificate sarebbe utile una attenta pianificazione territoriale tramite l'applicazione di vincoli e regolamentazione del territorio.

Le strategie finora emerse nella normativa italiana sono molteplici e consistono cronologicamente in: attività conoscitiva di censimento e mappature delle frane (IFFI)¹⁸¹ e di mappatura delle aree inondabili (Direttiva alluvioni), una corretta valutazione del rischio, un'adeguata pianificazione territoriale (PAI), interventi strutturali di riduzione del rischio per centri abitati e infrastrutture, comunicazione e diffusione delle informazioni ai cittadini, manutenzione del territorio e buone pratiche agro-silvo-pastorali, reti di monitoraggio e sistemi di allertamento (*early warning systems*), piani di emergenza di Protezione civile¹⁸².

¹⁷⁸ Si veda < <https://www.minambiente.it/comunicati/dissesto-idrogeologico-costa-firma-piano-stralcio-stanzianti-oltre-315-milioni> >.

¹⁷⁹ M. ZORTEA, V. MANCA, *Dissesto idrogeologico: le novità nei D.L. n.91/2014 e n.133/2014*, in *Ambiente e sviluppo*, 2014.

¹⁸⁰ G. GISOTTI, *Proposte per la revisione e il riordino della normativa in materia di difesa del suolo e di contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Geologia dell'ambiente*, 1, 2016.

¹⁸¹ In merito si veda: < <http://www.isprambiente.gov.it/it/progetti/soilo-e-territorio-1/iffi-inventario-dei-fenomeni-franosi-in-italia> > .

¹⁸² Le misure di mitigazione del rischio idrogeologico < <http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/soilo-e-territorio/dissesto-idrogeologico/misure-di-mitigazione-del-rischio-idrogeologico> >.

Un'ulteriore strategia adottata per la diminuzione e per una corretta prevenzione dei dissesti idrogeologici guarda alle Banche dati. Esse fungono da elementi conoscitivi per concreti interventi della Pubblica Amministrazione in un'ottica preventiva (*ex ante*) e di informazione al cittadino. Le principali Banche dati sono quelle curate dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e dall'AGEA-SIN. Si vedano per esempio: l'Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia (IFFI), si tratta di una Banca dati realizzata dall'Ispra e dalle Regioni e Province Autonome; contiene le informazioni più complete sui fenomeni franosi verificatesi sul territorio nazionale. Il Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo (ReNDiS) che contiene le informazioni sugli oltre 4.800 interventi di difesa del suolo finanziati dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare (MATTM) dal 1999 ad oggi. Il Reticolo Idrografico e i limiti dei bacini idrografici consistono in una cartografia vettoriale applicata ai corsi d'acqua italiani. L'ISPRA detiene anche una banca dati europea: il *Common Database on Designated Areas* che comprende dati e cartografia sulle aree protette terrestri e marine. Il progetto SIAS (Sviluppo Indicatori Ambientali sul Suolo) ha come obiettivo l'armonizzazione delle informazioni relative all'erosione dei suoli utilizzando i dati disponibile a livello regionale. Inoltre, le Banche dati AGEA-SIN contengono tutti i dati relativi alle aziende agricole nazionali; è istituzionalmente finalizzato alla verifica di ammissibilità delle superfici agricole. Infine, i Piani di Assetto Idrogeologico (PAI) redatti dalle Autorità di bacino, che come visto in precedenza, perimetrano le aree a rischio di frana e idraulico.

2.9. Codice civile, vincolo idrogeologico e vincoli protettivi

L'articolo 866 c.c. di cui alla Sezione IV del Libro Terzo "Della proprietà" sottometta la proprietà alle leggi speciali in tema di vincolo idrogeologico conformando la proprietà fondiaria codicistica¹⁸³. Come si può evincere dalla lettura del medesimo articolo non viene però previsto unicamente un vincolo idrogeologico, ma più vincoli protettivi¹⁸⁴. Si tratta dei vincoli "di difesa" e di quelli "igienico-sanitari" di cui al terzo comma. Così:

Anche indipendentemente da un piano di bonifica, i terreni di qualsiasi natura e destinazione possono essere sottoposti a vincolo idrogeologico, osservate le forme e le condizioni stabilite dalla legge speciale, al fine di evitare che possano con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque¹⁸⁵.

Si dispone che i terreni possano essere sottoposti ad un vincolo idrogeologico, anche al di fuori dell'ambito di bonifica, come previsto dalle leggi speciali in materia. Si possono imporre tali limitazioni ai terreni di proprietà privata per scopi idrogeologici o per finalità attinenti alla protezione del bene pubblico. Si può notare un rinvio agli articoli 7, 8, 9 del R.D.L. 30 dicembre 1923¹⁸⁶. Il secondo comma e il terzo comma invece sanciscono:

L'utilizzazione dei terreni e l'eventuale loro trasformazione, la qualità delle colture, il governo dei boschi e dei pascoli sono assoggettati, per effetto del vincolo, alle

¹⁸³ E. CRISTIANI, M. D'ADDEZIO, E. SIRSI, *Il Codice civile – Commentario, Riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale, vincoli idrogeologici, Artt.846-868*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 43.

¹⁸⁴ Sul vincolo protettivo: A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, Milano, Giuffrè, 1987, p.88 ss; C. FRASSOLDATI, *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Firenze,1960, p.169 ss.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ Artt. 7, 8, 9 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267.

limitazioni stabilite dalle leggi in materia. Parimenti, a norma della legge speciale, possono essere sottoposti a limitazione nella loro utilizzazione i boschi che per la loro speciale ubicazione difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento dei sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti, e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali.

In tali commi viene ricordato, come sopra prima accennato, un vincolo protettivo riguardante i boschi, i quali, per la loro speciale ubicazione, difendano: «terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento di sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti». E, in secondo luogo, un vincolo “igienico-sanitario”. Anche qui il contenuto del vincolo si determina riprendendo le formule stabilite dagli art. 17 e segg. del R.D.L. 30 dicembre 1923¹⁸⁷. Il legislatore quindi, ha garantito vitalità all’articolo 17 della legge forestale. Il vincolo boschivo e quello igienico-sanitario, anche detti vincoli protettivi, operano diversamente rispetto al vincolo idrogeologico. Infatti, da una parte il vincolo idrogeologico viene imposto ad opera dell’amministrazione; dall’altra i vincoli protettivi vengono messi in moto solo esclusivamente dalla domanda dei singoli interessati, o dagli enti pubblici. Affinché si innesti la relativa procedura, disciplinata dagli articoli 18 e segg. della legge forestale, deve essere fatta una domanda introduttiva, motivata, proposta alla Regione. Una volta verificata la necessità del vincolo vengono stabilite le modalità di godimento del bene e, entro 30 giorni, l’amministrazione invierà al Sindaco la carta topografica con il territorio sottoposto al vincolo. Da quel momento dopo il quindicesimo giorno di affissione il vincolo sarà definitivo. Vi sarà un congruo indennizzino a carico di coloro che promossero la limitazione¹⁸⁸.

L’articolo 866 non è l’unico articolo del codice civile che si pone a tutela della difesa del suolo, vi è anche l’articolo 867: “Sistemazione e rimboschimento dei terreni vincolati”. In base a tale articolo

i terreni vincolati per scopi idrogeologici o protettivi possono essere assoggettati a espropriazione, ad occupazione temporanea, o a sospensione dall’esercizio del pascolo al fine del rimboschimento e del rinsaldamento¹⁸⁹.

Inoltre, l’articolo 868 c.c., sotto la dicitura di “regolamento protettivo dei corsi d’acqua”, pone degli obblighi di fare e di non fare in capo ai proprietari degli immobili situati in prossimità dei corsi d’acqua. L’articolo infatti sancisce: «I proprietari d’immobili situati in prossimità di corsi d’acqua che arrecano o minacciano danni all’agricoltura, ad abitati o a manufatti d’interesse pubblico sono obbligati, anche indipendentemente da un piano di bonifica, a contribuire all’esecuzione delle opere necessarie per il regolamento del corso d’acqua nelle forme stabilite dalle leggi speciali»¹⁹⁰.

2.10. Costituzione e tutela del territorio

¹⁸⁷ Artt. 17, 18 e segg. del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267.

¹⁸⁸ Art. 17, comma 4, del r.d. 30 dicembre 1923, n.3267 – Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani. Tale comma dispone che: «Per la diminuzione di reddito derivante dalle limitazioni di cui al primo e secondo comma del presente articolo sarà dovuto ai proprietari o possessori di boschi un congruo indennizzo. Questo, insieme con le spese per l’imposizione dei detti vincoli sarà a carico di coloro che promossero le limitazioni e ne trarranno vantaggio».

¹⁸⁹ Art. 867c.c.

¹⁹⁰ Art. 868 c.c.

Non solo le leggi statali e regionali tutelano la difesa del suolo e le condizioni generali di sicurezza del territorio, ma anche la stessa Costituzione con il suo articolo 44. Si sancisce che una *conditio sine qua non* per garantire un armonico sviluppo economico sostenibile della popolazione e della economia nazionale sia dovuto proprio dalle condizioni generali di messa in sicurezza del territorio¹⁹¹. Si tratta di una norma programmatica, impositiva di deleghe per la Pubblica Amministrazione, in grado di assicurare l'uso razionale del suolo come valore primario. La norma costituzionale costituisce un principio evolutivo programmatico capace di variare al mutarsi dei valori percepiti in materia ambientale in un determinato momento storico.

L'articolo 44 infatti sancisce:

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le Regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane¹⁹².

Allo Stato, quale portatore di interessi fondamentali per lo sviluppo della persona umana e nelle sue aggregazioni, è affidata una competenza esclusiva in materia ambientale¹⁹³. L'applicazione del criterio dell'uso razionale del suolo si pone anche quale piena attuazione dei contenuti della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁹⁴. In quest'ultima Carta si stabilisce che:

Un livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche della Unione Europea e garantiti conformemente al principio di sviluppo sostenibile¹⁹⁵.

Inoltre, l'articolo 119 della Costituzione, al comma 5, stabilisce che:

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni¹⁹⁶.

Da tale norma emerge come vi sia la stretta necessità di eseguire interventi straordinari di tutela per la protezione dell'incolumità pubblica, attraverso lo stanziamento di fondi europei, statali, e regionali.

Si incentivano interventi programmatici in interrelazione e coordinamento fra i diversi Organi nazionali.

¹⁹¹ M. ZEDDA, *Il vincolo idrogeologico e tutela ambientale, verso una nuova metodologia*, Padova, Cedam, 2014, p. 82.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ Art. 3 della L. Cost. 18 ottobre 2001, n.3 – Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. In cui si sostiene che: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché di vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

¹⁹⁴ Dichiarazione Universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

¹⁹⁵ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in *GUUE* C 364 del 18 dicembre 2000, p. 1 ss.

¹⁹⁶ Art. 119, comma 5, Cost.

3. Il *Flood Risk Management*

3.1. Gestione dei rischi a livello comunitario

L'Europa, al pari dell'Italia, è stata vittima nel corso degli ultimi anni di una serie di gravi eventi alluvionali. Si stima che solo tra il 1998 e il 2004 l'Europa abbia sofferto quasi più di 100 alluvioni che hanno causato danni per 25 miliardi di euro, lasciando quasi mezzo milione di sfollati e 700 vittime¹⁹⁷. Secondo una ricerca condotta dall'Agenzia europea dell'ambiente (*European Environment Agency*) si è sottolineato come fino al 2009 le alluvioni registrate siano aumentate a 213, lasciando 1126 persone senza vita¹⁹⁸. Il costo di tali alluvioni è aumentato a 52 miliardi di euro.

Le alluvioni sono fenomeni naturali impossibili da prevenire; ma è certo che alcune attività antropiche siano anch'esse responsabili di tali accadimenti. La crescita degli insediamenti, le attività economiche hanno fatto sì che vi sia una minore capacità naturale di laminazione del suolo per la impermeabilizzazione delle superfici. Vi sono poi anche aree territoriali che, a causa delle caratteristiche morfologiche e dell'uso del suolo, sono più soggette di altre ad alluvioni; sono le cosiddette "*potential significant flood risk area*", ossia le aree a rischio di un potenziale significativo di inondazione¹⁹⁹.

Per individuare tali aree è necessario avere un quadro conoscitivo preliminare del rischio: il PFRA, ossia il *preliminary flood risk assesment*, che ha il compito di analizzare e acquisire i fenomeni alluvionali passati (*past floods*) e quelle aree che, per le loro caratteristiche, possono essere molto probabilmente a rischio di alluvioni in futuro (*potential future floods*)²⁰⁰.

Come è emerso da una ricerca condotta dall'Agenzia europea dell'ambiente, a causa di un notevole cambiamento climatico, la portata d'acqua dei fiumi sarà molto abbondante nel Nord Europa, con possibili inondazioni improvvise, e molto carente nel sud Europa²⁰¹. C'è quindi la necessità di programmare un'azione comune tra gli Stati affinché vi possa essere un vero e proprio cambiamento nell'affrontare tali emergenze, ma non solo.

L'Unione europea cerca di prevenire i possibili danni causati dalle alluvioni agendo alla radice: promuovendo un uso corretto del suolo, proteggendo e prendendo misure strutturali e per proteggere il terreno e ridurre le alluvioni, informando adeguatamente la popolazione e le autorità competenti sul rischio delle alluvioni e sul comportamento da adottare in caso di emergenza e, in caso di eventi alluvionali già verificatisi, di rimuoverne al più presto le conseguenze²⁰². Tra i risultati principali sarà la mappatura dei rischi di inondazione a livello di bacino idrografico²⁰³. Gli Stati membri non possono attuare un approccio nazionale in quanto non riuscirebbero a rispondere in maniera sufficiente agli obiettivi della direttiva. Infatti, in primo luogo i fiumi e i mari non sono confinati entro

¹⁹⁷ A tal proposito si veda: <Mapping the impacts of recent natural disasters and technological accidents in Europe>.

¹⁹⁸ Una ricerca condotta dall'*European Environment Agency (EEA)* consultabile al sito: <Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe>.

¹⁹⁹ Art. 5 della Direttiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

²⁰⁰ Art. 4 della Direttiva 2007/60/CE.

²⁰¹ J.T. HOUGHTON, *Climate Change: The Scientific Basis. Contributo del gruppo di lavoro I al terzo rapporto di valutazione del Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici*, IPCC, 2001.

²⁰² COM (2004)472, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla gestione dei rischi di inondazione-Prevenzione, protezione e mitigazione delle inondazioni, Bruxelles,12.07.2004.

²⁰³ Si veda in merito: <https://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/flood_atlas/index.htm>.

confini geo-politici, ma la maggior parte dei bacini idrografici è condivisa da più paesi. In secondo luogo, se gli Stati agissero singolarmente adotterebbero strategie diverse, o addirittura contrastanti le une con le altre²⁰⁴.

Per queste ragioni è stata emessa la Direttiva europea 2007/60/CE²⁰⁵, recepita sul piano nazionale dal D.Lgs. n.49 del 2010²⁰⁶, avente lo scopo di istituire un quadro di riferimento per la gestione dei rischi idrogeologici, volto a ridurre possibili conseguenze negative sull'ambiente, sulla salute umana, attività economica e patrimonio culturale²⁰⁷. La scelta dello strumento legislativo da adottarsi non è stata casuale. Il regolamento non sarebbe stato idoneo a definire il livello di protezione contro le alluvioni in quanto avrebbe portato a tempistiche prolungate; la raccomandazione altrettanto non avrebbe garantito un livello di coordinamento necessario tra i livelli politici e amministrativi. Mentre la direttiva, come suggerisce lo stesso Parlamento europeo:

la direttiva garantisce invece il quadro normativo necessario per quanto riguarda i principi e le strutture di valutazione e decisionali, demandando agli Stati membri interventi cruciali quali la definizione del livello di protezione, la scelta e l'abbinamento delle misure e la scelta dei tempi, al fine di realizzare l'obiettivo della sussidiarietà²⁰⁸.

3.2. La Direttiva alluvioni

La Direttiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, anche detta Direttiva alluvioni, è una norma fondamentale che ha istituito un quadro metodologico per la valutazione e la gestione dei rischi alluvionali. Pur non affrontando specificatamente la questione del rischio idrogeologico derivante dalle alluvioni²⁰⁹, essa si pone obiettivi di tutela del suolo e di mitigazione degli effetti dei possibili dissesti idrogeologici.

In primo luogo, la direttiva riconosce come le alluvioni siano dei fenomeni naturali impossibili da prevenire; tuttavia sostiene, nel medesimo paragrafo, come il rischio sia fortemente influenzato da attività antropiche, legate alla crescita delle attività economiche e

²⁰⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla valutazione e alla gestione delle alluvioni [SEC (2006) 66], Bruxelles, 18.01.2006.

²⁰⁵ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

²⁰⁶ D.Lgs 23 febbraio 2010, n.49 – Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

²⁰⁷ Art. 1, comma 1, del D.Lgs. del 23 febbraio 2010, n.49. In tale articolo si sancisce che: «Il presente decreto disciplina le attività di valutazione e di gestione dei rischi di alluvioni al fine di ridurre le conseguenze negative per la salute umana, per il territorio, per i beni, per l'ambiente, per il patrimonio culturale e per le attività economiche e sociali derivanti dalle stesse alluvioni».

²⁰⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla valutazione e alla gestione delle alluvioni [SEC (2006) 66], Bruxelles, 18.01.2006.

²⁰⁹ Nel preambolo della Direttiva 2007/60/CE, al paragrafo 4, si stabilisce che: «La direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, introduce l'obbligo di predisporre piani di gestione dei bacini idrografici per tutti i distretti idrografici al fine di realizzare un buono stato ecologico e chimico delle acque e contribuirà a mitigare gli effetti delle alluvioni. La riduzione del rischio di alluvioni non figura, tuttavia, tra gli obiettivi principali di tale direttiva, né questa tiene conto dei futuri mutamenti dei rischi di alluvioni derivanti dai cambiamenti climatici».

degli insediamenti, nonché dalla riduzione della capacità di ritenzione idrica del suolo e dai cambiamenti climatici²¹⁰.

In seguito al sempre maggiore ricorrere di eventi alluvionali, come riconosciuto dalla Commissione e dalla Agenzia europea dell'ambiente²¹¹, si è posta la necessità per l'Unione europea di intervenire. La direttiva europea quindi istituisce un quadro di azione comunitaria, introducendo l'obbligo di predisporre piani di gestione idrografici²¹².

Scopo della direttiva è stato quello di:

istituire un quadro per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni volto a ridurre le conseguenze negative per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche connesse con le alluvioni all'interno della Comunità²¹³.

È stato ritenuto necessario quindi un intervento coordinato a livello europeo in modo da contrastare efficacemente avvenimenti alluvionali. Ciascuno Stato membro deve gestire il rischio e rispondere della eventuale responsabilità, migliorando così globalmente il rischio di alluvioni²¹⁴. Oltre al coordinamento tra gli Stati membri è auspicabile anche la cooperazione con paesi terzi²¹⁵; linearmente alla direttiva 2000/60/CE²¹⁶, e i principi internazionali di gestione del rischio sviluppati nel quadro della convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione e l'utilizzazione di corsi d'acqua transfrontalieri, approvati con la decisione 95/308/CE del Consiglio²¹⁷.

Per l'attuazione del programma d'azione servono azioni a più livelli. Gli Stati membri, per mezzo delle Autorità di bacino, sono responsabili dei piani di gestione dei rischi di inondazione e dell'elaborazione della mappatura. La Commissione favorisce lo scambio e il coordinamento di informazioni sulla protezione dalle inondazioni. Gli Stati membri e la Commissione sono responsabili della coordinazione globale del programma d'azione²¹⁸. E, come sopra riportato, si impone una fonte normativa costitutiva di

²¹⁰ Nel preambolo della Direttiva 2007/60/CE, al paragrafo 1, viene disposto che: «Le alluvioni possono provocare vittime, l'evacuazione di persone e danni all'ambiente, compromettere gravemente lo sviluppo economico e mettere in pericolo le attività economiche della Comunità».

²¹¹ Si veda il rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente, *Disasters in Europe: More Frequent and Causing More Damage*, 2011. Sui disastri, e, specificamente, sulla strategia internazionale per la riduzione del rischio di disastri, si veda il paragrafo 4 del capitolo quarto.

²¹² Paragrafo 4 del preambolo della Direttiva 2007/60/CE.

²¹³ Art. 1 della Direttiva 2007/60/CE.

²¹⁴ Nel paragrafo 5 del preambolo della Direttiva 2007/60/CE si sottolinea che: «La comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni Gestione dei rischi di inondazione — Prevenzione, protezione e mitigazione delle inondazioni del 12 luglio 2004 presenta un'analisi e un approccio specifico per la gestione dei rischi di alluvioni a livello comunitario e afferma che un'azione concertata e coordinata a livello comunitario apporterebbe un notevole valore aggiunto e migliorerebbe il livello globale di protezione contro le alluvioni».

²¹⁵ Tale principio emerge dal paragrafo 6 del preambolo della Direttiva 2007/60/CE: «Oltre al coordinamento tra gli Stati membri, l'efficace prevenzione e mitigazione delle alluvioni richiede la cooperazione con i paesi terzi. Questo è in linea con la direttiva 2000/60/CE e i principi internazionali di gestione del rischio di alluvioni sviluppati segnatamente nel quadro della convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali, approvata con decisione 95/308/CE del Consiglio, e con i successivi accordi di applicazione».

²¹⁶ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

²¹⁷ Decisione 95/308/CE del Consiglio, del 24 luglio 1995, relativa alla conclusione, a nome della Comunità, della convenzione sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali.

²¹⁸ COM (2004) 472, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla gestione dei rischi di inondazione-Prevenzione, protezione e mitigazione delle inondazioni, Bruxelles, 12.07.2004.

responsabilità dello Stato per fatto illecito derivante da negligenza ed omissione di intervento.

3.2.1. Il quadro metodologico delineato dalla Direttiva

La gestione dei rischi alluvionali avviene a livello di bacino idrografico²¹⁹. Agli Stati membri spetta l'individuazione dei distretti idrografici e delle autorità competenti²²⁰; vi è comunque la possibilità per gli Stati membri di individuare come autorità competenti per la gestione dei rischi soggetti diversi dalle autorità individuate dalla Direttiva quadro²²¹. La Direttiva prevede un percorso attuativo caratterizzato da diverse fasi che ha come punto di arrivo la redazione del PGRA, ossia il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni²²². Il processo di prevenzione e mitigazione delle alluvioni prevede l'attuazione di tre fasi: una fase di valutazione preliminare del rischio di alluvioni (capo II, artt. 4-5); una fase che concerne la mappatura della pericolosità e del rischio di alluvioni (capo III, art. 6); infine la predisposizione dei piani di gestione del rischio alluvioni (capo 4, artt. 7-8).

Nella prima fase, ai sensi degli articoli 4 e 5, gli Stati membri svolgono per ciascun distretto idrografico, o unità di gestione, o distretto idrografico internazionale, valutazioni preliminari del rischio di alluvioni²²³.

Per rischio di alluvioni, come sottolineato dall'articolo 2, si intende: «la combinazione delle probabilità di un evento alluvionale e delle potenziali conseguenze negative per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e l'attività economica derivante da tale evento».

Mentre per alluvione ci si riferisce: «all'allagamento temporaneo di aree che abitualmente non sono coperte d'acqua. Ciò include le inondazioni causate da fiumi, torrenti di montagna, corsi d'acqua temporanei mediterranei, e le inondazioni marine delle zone costiere e può escludere gli allagamenti causati dagli impianti fognari»²²⁴.

²¹⁹ La definizione di bacino idrografico si rinviene all'articolo 2, n.13), della Direttiva 2000/60/CE: «il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta».

²²⁰ La definizione di distretto idrografico è definita dall'articolo 2, n.15), della Direttiva 2000/60/CE: «area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che, a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, è definito la principale unità per la gestione dei bacini idrografici». All'articolo 3 della Direttiva 2007/60/CE emergono dei rinvii espliciti alla Direttiva 2000/60/CE: «Ai fini della presente direttiva, gli Stati membri ricorrono alle disposizioni di cui all'articolo 3, paragrafi 1, 2, 3, 5 e 6 della direttiva 2000/60/CE».

²²¹ Art. 3, comma 2, della Direttiva 2007/60/CE si sancisce che: «Tuttavia, ai fini dell'attuazione della presente direttiva, gli Stati membri possono: a) nominare autorità competenti diverse da quelle individuate a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2000/60/CE; b) individuare talune zone costiere o singoli bacini idrografici e assegnarli ad un'unità di gestione diversa da quelle assegnate a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2000/60/CE».

²²² Si veda: Il dissesto idrogeologico in Italia: tutti i dati del rapporto Ispra 2018, <<http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/dissesto-idrogeologico-in-italia-pericolosita-e-indicatori-di-rischio-edizione-2018>>.

²²³ Artt. 4, 5 della Direttiva 2007/60/CE. Come emerge dall'articolo 4, comma 1: «Gli Stati membri svolgono, per ciascun distretto idrografico o unità di gestione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), o parte di un distretto idrografico internazionale situato sul loro territorio, una valutazione preliminare del rischio di alluvioni a norma del paragrafo 2 del presente articolo...». All'articolo 5, comma 1, invece si sottolinea come, grazie a tale valutazione preliminare del rischio di alluvioni di cui all'articolo precedente, gli Stati membri individuino: «per ciascun distretto idrografico o unità di gestione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), o parte di un distretto idrografico internazionale situato sul loro territorio le zone per le quali essi stabiliscono che esiste un rischio potenziale significativo di alluvioni o si possa ritenere probabile che questo si generi».

²²⁴ Art. 2 della Direttiva 2007/60/CE.

Deve essere quindi disposta una valutazione fondamentale e strumentale per individuare rischi significativi e i futuri obblighi a cui gli Stati dovranno soggiacere nelle fasi successive. Infatti, solo in presenza di rischi significativi, gli Stati dovranno provvedere a redigere una mappatura e pianificazione. Sulla base di informazioni disponibili, o di facile ottenimento²²⁵, gli Stati possono effettuare questa valutazione; sempre però con il rischio di tralasciare notevoli zone di rischio che, fino a quel momento, non avevano subito alcun tipo di fenomeno alluvionale²²⁶.

La valutazione quindi comprende, secondo un elenco delineato dal comma 2 dell'articolo 4: mappe in scala del distretto idrografico, la descrizione delle alluvioni passate che abbiano avuto notevoli conseguenze negative, le alluvioni passate significative in quanto in futuro potrebbero essere probabili ed infine una valutazione delle conseguenze negative per la salute umana, ambiente, patrimonio culturale²²⁷. L'articolo 13, comma 1, prevede però che nel caso in cui gli Stati particolarmente proattivi avessero già eseguito tali rischi o mappature siano esentati dal redigerli²²⁸. Nel caso invece di distretti idrografici internazionali gli Stati membri garantiscono lo scambio di pertinenti informazioni²²⁹. La scadenza era prevista per il 22 dicembre del 2011.

La seconda fase prevede l'obbligo degli Stati di predisporre mappe di pericolosità e mappe di rischio di alluvioni. L'articolo 6 della direttiva sottolinea come gli Stati membri, successivamente a essersi scambiati informazioni sulle rispettive valutazioni preliminari, debbano redigere tali mappe, che differiscono tra loro per quanto riguarda l'oggetto delle mappature. Da un lato le mappe della pericolosità contengono la «perimetrazione delle aree geografiche che potrebbero essere interessate dalle alluvioni» nella circostanza che vi sia scarsa (tempo di ritorno fino a 500 anni), media (tempo di ritorno tra i 100-200 anni) o

²²⁵ Art. 4, comma 2, della Direttiva 2007/60/CE ove sottolinea che: «Sulla base delle informazioni disponibili o di quelle facili da ottenere, quali i dati registrati e gli studi sugli sviluppi a lungo termine, tra cui in particolare le conseguenze del cambiamento climatico sul verificarsi delle alluvioni, una valutazione preliminare del rischio di alluvioni è effettuata per fornire una valutazione dei rischi potenziali.»

²²⁶ A. MURATORI, *Recepita con D.Lgs. n.49/2010 la "Direttiva alluvioni", Sperando che non piova*, in *Ambiente & Sviluppo*, 6, 2010, p. 508.

²²⁷ Art. 4, comma 2, della Direttiva 2007/60/CE sancisce che le valutazioni preliminari del rischio di alluvioni devono contenere i seguenti elementi: «a) mappe in scala appropriata del distretto idrografico comprendenti i confini dei bacini idrografici, dei sottobacini e, laddove esistono, delle zone costiere, dalle quali risulti la topografia e l'utilizzo del territorio; b) descrizione delle alluvioni avvenute in passato, che hanno avuto notevoli conseguenze negative per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche che con elevata probabilità possono ancora verificarsi in futuro in maniera simile, compresa la portata dell'inondazione e le vie di deflusso delle acque e una valutazione delle conseguenze negative che hanno avuto; c) descrizione delle alluvioni significative avvenute in passato, qualora si ipotizzi che, in futuro, da eventi dello stesso tipo possano derivare notevoli conseguenze negative; e, in funzione delle esigenze specifiche degli Stati membri, comprende: d) una valutazione delle potenziali conseguenze negative di future alluvioni per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche, tenuto conto per quanto possibile di elementi quali la topografia, la posizione dei corsi d'acqua e le loro caratteristiche idrologiche e geomorfologiche generali, tra cui il ruolo delle pianure alluvionali come aree naturali di ritenzione delle acque, l'efficacia delle infrastrutture artificiali esistenti per la protezione dalle alluvioni, la posizione delle zone popolate e delle zone in cui insistono attività economiche e gli sviluppi a lungo termine compresi gli impatti dei cambiamenti climatici sul verificarsi delle alluvioni.»

²²⁸ Art. 13 della Direttiva 2007/60/CE: «Gli Stati membri possono decidere di non svolgere la valutazione preliminare del rischio di cui all'articolo 4 per i bacini idrografici, i sottobacini o le zone costiere se hanno.»

²²⁹ Art. 5, comma 1, della Direttiva 2007/60/CE «In base alla valutazione preliminare del rischio di alluvioni di cui all'articolo 4, gli Stati membri individuano per ciascun distretto idrografico o unità di gestione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), o parte di un distretto idrografico internazionale situato sul loro territorio le zone per le quali essi stabiliscono che esiste un rischio potenziale significativo di alluvioni o si possa ritenere probabile che questo si generi.»

elevata (tempo di ritorno tra 20-50 anni) probabilità di alluvioni²³⁰. Dall'altro lato vi sono le mappe di rischio che «indicano le potenziali conseguenze negative derivanti dalle alluvioni»²³¹. Per ciascuna delle mappe devono essere inseriti i seguenti dati: la portata della piena, la profondità, il livello delle acque e la velocità del flusso delle acque²³². Inoltre, le mappe di rischio di alluvioni devono anche indicare le potenziali conseguenze negative, che sono da esprimersi in termini di numero di abitanti, attività economiche, impianti di smaltimento che ricadono nell'area che potrebbe essere potenzialmente colpita dall'alluvione²³³. La revisione deve avvenire periodicamente ogni sei anni.

La terza fase, infine, prevede l'elaborazione di Piani di gestione del rischio alluvioni. Come sancito dall'articolo 7 l'elaborazione dei piani è il prodotto delle due fasi precedenti; ossia la redazione avviene sulla base dell'esistenza di mappe, rischi significativi risultanti dalle valutazioni preliminari riferita ad un distretto idrografico o unità di gestione rilevante. Il piano di gestione consiste in delle misure idonee a evitare i rischi di possibili alluvioni, tenendo conto di costi e benefici. In sostanza, come spiega la direttiva, i piani di gestione devono riguardare: «tutti gli aspetti della gestione del rischio di alluvioni, e in particolare la prevenzione, la protezione e la preparazione, comprese le previsioni di alluvioni e i sistemi di allertamento, e tengono conto delle caratteristiche del bacino idrografico o del sottobacino interessato. I piani di gestione del rischio di alluvioni possono anche comprendere la promozione di pratiche sostenibili di utilizzo del suolo, il miglioramento di ritenzione delle acque nonché l'inondazione controllata di certe aree in caso di fenomeno alluvionale»²³⁴.

Si può notare come la direttiva non dia indicazioni precise sulle misure da adottare; saranno poi gli Stati e le autorità locali a dover individuare i piani più adeguati. Si sottolinea come l'individuazione di tali piani a livello locale possa però compromettere gli obiettivi europei, non consentendo un'azione comune a tutti gli effetti²³⁵.

Accanto a tali direttive vi è un cospicuo numero di norme che meritano di essere ricordate poiché sono state fondamentali per l'implementazione del *Flood risk Management*²³⁶: il regolamento del Consiglio dell'Unione europea che ha istituito il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (EUSF)²³⁷; la decisione del Consiglio dell'Unione europea che ha istituito un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della Protezione civile²³⁸; la Direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento²³⁹; Direttiva 85/337/CEE del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti

²³⁰ Art. 6, comma 3, della Direttiva 2007/60/CE.

²³¹ Art. 6, comma 5, della Direttiva 2007/60/CE.

²³² Art. 6, comma 4, della Direttiva 2007/60/CE.

²³³ Art. 6, comma 5, lett. d), della Direttiva 2007/60/CE: «altre informazioni considerate utili dagli Stati membri, come l'indicazione delle aree in cui possono verificarsi alluvioni con elevato volume di sedimenti trasportati e colate detriti- che e informazioni su altre notevoli fonti di inquinamento».

²³⁴ Art. 7, comma 3, della Direttiva 2007/60/CE.

²³⁵ M. ALBERTON, M. PERTILE, P. TURRINI, *La direttiva quadro 2000/60/CE e la direttiva 2007/60/CE dell'Unione europea. Attuazione ed interrelazioni con particolare riferimento all'Italia*, Napoli, Editoria scientifica, 2018.

²³⁶ Il *Risk Management* ossia la «decisione sul rischio» viene trattata anche da F. D'ALESSANDRO, all'interno del volume: AA.VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica*, Pisa, Edizione ETS, 2013, p. 19.

²³⁷ Regolamento (ce) n. 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002 che istituisce il fondo di solidarietà dell'Unione europea.

²³⁸ Decisione del Consiglio 2001/792/EC che il 23 ottobre 2001 istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della Protezione civile.

²³⁹ Direttiva 96/61/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 settembre 1996 che istituisce un quadro sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento.

pubblici e privati²⁴⁰; la Direttiva 2003/15/CE²⁴¹ che modifica la Direttiva 96/82/CE sul controllo dei pericoli di incidenti connessi con determinate sostanze dannose²⁴²; la Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente²⁴³ ed infine la Decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale²⁴⁴.

3.2.2. Il recepimento della Direttiva in Italia: il D.Lgs. n.49 del 2010

La Direttiva alluvioni è stata recepita nel nostro ordinamento tramite il decreto legislativo n.49 del 2010, “Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi alluvioni”²⁴⁵.

Attuazione della direttiva che si svolge all'interno di un ciclo di gestione sessennale in quanto la pianificazione e le mappature devono essere sempre aggiornate. Un primo riesame della valutazione preliminare era stato previsto nel 2019; mentre quello del piano di gestione nel 2021. Gli aggiornamenti devono essere svolti dalle Autorità di bacino distrettuali e dalle Regioni, in coordinamento con il Dipartimento della Protezione civile. Ad oggi però non risulta ancora che siano state create le Autorità di distretto; ma vi sono state date delle misure transitorie: «le Autorità di Bacino di rilievo nazionale, di cui alla legge 183/1989, e le Regioni, ciascuna per la parte di territorio di propria competenza, provvedono all'adempimento degli obblighi previsti dal D.lgs. 23 febbraio 2010. n. 49. Ai fini della predisposizione degli strumenti di pianificazione di cui al predetto D.lgs. 49 del 2010, le autorità di bacino di rilievo nazionale svolgono funzione di coordinamento nell'ambito del distretto idrografico di appartenenza»²⁴⁶.

Si aggiunge inoltre che: «l'approvazione di atti di rilevanza distrettuale è effettuata dai comitati istituzionali e tecnici delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, integrati da componenti designati dalle Regioni il cui territorio ricade nel distretto idrografico a cui gli atti si riferiscono se non già rappresentate nei medesimi comitati»²⁴⁷.

²⁴⁰ Direttiva 85/337/CEE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 1985 che istituisce un quadro concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

²⁴¹ Direttiva 2003/15/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2003 che modifica la direttiva 96/82/CE del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

²⁴² Direttiva 96/82/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 dicembre 1996 sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

²⁴³ Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

²⁴⁴ Decisione del Consiglio 2005/370/CE del 17 febbraio 2005 relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

²⁴⁵ D.Lgs. 23 febbraio 2010, n.49 – Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

²⁴⁶ Art. 4, comma 1, lett. b), del D.Lgs. 10 dicembre 2010, n.219 – Attuazione della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE, nonché modifica della direttiva 2000/60/CE e recepimento della direttiva 2009/90/CE che stabilisce, conformemente alla direttiva 2000/60/CE, specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque.

²⁴⁷ Art. 4, comma 3, del D.Lgs.10 dicembre 2010, n.219.

Il decreto non introduce novità sostanziali, non rafforzando minimamente la normativa esistente, ma semplicemente cercando di adeguarsi ad una più evoluta direttiva in ambito comunitario.

Il medesimo decreto è però fondamentale nella parte in cui introduce per la prima volta nella normativa italiana la definizione di: alluvione, pericolosità dell'alluvione e rischio di alluvione. Il decreto riproduce fedelmente la direttiva, affiancandola ad una ingente produzione di provvedimenti eccezionali.

Il principio base che ispira tale normativa consiste nella valorizzazione degli strumenti già predisposti ed elaborati nell'ambito della normativa nazionale. Infatti, adeguandosi all'articolo 13, comma 1, della direttiva, in cui viene previsto che nel caso in cui gli Stati particolarmente proattivi avessero già eseguito tali rischi o mappature siano esentati dal redigerli, si è deciso a livello nazionale di non svolgere alcune valutazioni preliminari di rischio di alluvioni²⁴⁸. Infatti, si è ritenuto che la pianificazione di bacino redatta dalle autorità di bacino ai sensi della legge 183/1989 e il piano di assetto idrogeologico redatto ai sensi della legge 267/1998 fossero sufficienti e adeguati ai requisiti richiesti. Si è proceduto quindi direttamente alla redazione delle mappe di pericolosità e di rischio alluvioni²⁴⁹.

Il recepimento della direttiva ha permesso di far sottolineare l'importanza di percorrere una terza via: ossia che consiste non solo in operazioni di ingegneria idraulica, e nemmeno semplicemente nell'adottare un approccio di mera Protezione civile, ma in azioni complesse di preparazione ad eventi critici, al coinvolgimento del pubblico, a definire buone pratiche di uso del territorio²⁵⁰.

La legge 6 agosto 2013, n.97, la c.d. legge europea 2013²⁵¹, in ragione dei rilievi mossi dalla Commissione europea nell'ambito del procedimento di infrazione n.2012/54, ha introdotto delle modifiche che riguardano la definizione di alluvione, mappe di pericolosità da alluvione e piani di gestione del rischio di alluvioni²⁵².

3.3. I contratti di fiume: una gestione partecipata nel panorama unitario europeo

I contratti di fiume sono stati introdotti in Italia e in tutta Europa al fine di perseguire al meglio gli obiettivi posti in particolare dalle direttive 2000/60/CE (Direttiva quadro sulle acque)²⁵³, dalla direttiva 2007/60/CE (Direttiva alluvioni)²⁵⁴, e 2008/56/CE (Direttiva quadro sulla strategia marina)²⁵⁵. I contratti di fiume (C.d.F.) sono:

²⁴⁸ Art. 13, comma 1, della Direttiva 2007/60/CE.

²⁴⁹ L. 18 maggio 1989, n. 183 – Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e L. 3 agosto 1998, n.267- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 giugno 1998, n.180, recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico e a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania.

²⁵⁰ A. MURATORI, *La gestione "all'europea" del rischio alluvioni: nuove modalità per affrontare un vecchio problema*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, 2.

²⁵¹ L. 6 agosto 2013, n.97 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea- Legge europea 2013.

²⁵² M. ZORTEA, *Dissesto idrogeologico: le novità nei d.l. n.91/2014 e n.133/2014*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2014, 791 ss.

²⁵³ Direttive 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

²⁵⁴ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

²⁵⁵ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

strumenti di programmazione strategica e negoziata ad adesione volontaria, ideati con la volontà di perseguire la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali congiuntamente alla protezione dei rischi idraulici, contribuendo quindi allo sviluppo locale²⁵⁶.

Sono in sostanza degli strumenti negoziali amministrativi che intendono favorire maggiore consapevolezza del pubblico sul valore del bene acqua e sulla sua tutela qualitativa. Sono stati introdotti all'interno del panorama nazionale dall'articolo 68 bis del codice dell'ambiente, ossia il D.Lgs. n.152 del 3 aprile 2006²⁵⁷. Nonostante il *nomen* l'istituto non pare riconducibile alla categoria dei contratti di diritto comune, fonte di rapporti giuridici patrimoniali ex articolo 1321 c.c.²⁵⁸, ma a degli accordi sostitutivi dei provvedimenti²⁵⁹. Sono degli accordi di natura volontaria, dei moduli negoziali dell'esercizio del potere amministrativo, degli strumenti di programmazione negoziata regionale²⁶⁰. La prima Regione ad aver adottato tali contratti è stata la Lombardia con il regolamento 14 marzo 2003, n.3.²⁶¹ Ha qualificato il contratto di fiume come un accordo quadro di sviluppo territoriale²⁶². L'articolo 55 bis del medesimo regolamento sottolinea come tali accordi perseguano gli obiettivi propri della direttiva alluvioni, nella difesa del suolo e nella gestione del demanio idrico²⁶³.

I contratti di fiume si articolano in otto fasi principali.

Nella prima fase si prevede la condivisione tra soggetti interessati, sia pubblici e privati, di un documento che includa le motivazioni e gli obiettivi derivanti dalle direttive europee.

Nella seconda fase vi è un'analisi degli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio, al fine di favorire la valorizzazione di obiettivi pratici di pianificazione.

Nella terza fase viene redatto un documento strategico che integra la pianificazione del distretto attraverso lo sviluppo di politiche territoriali locali.

Nella fase successiva quindi si passa ad un vero e proprio piano di azione.

Nella quinta fase si prevedono processi partecipativi aperti con cui si possano condividere gli intenti tra i soggetti partecipanti.

Con la sesta fase vi è la sottoscrizione di un atto di impegno formale, ossia il contratto di fiume. A seguire si verificano lo stato di attuazione delle varie fasi e delle azioni espletate.

²⁵⁶ Si veda I contratti di fiume in Italia, Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume: <https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/convenzionepi/rapporto_Convenzione_Alpi_novembre2017.pdf>.

²⁵⁷ Art. 68 bis del D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152 – Norme in materia ambientale. L'articolo 68 bis sancisce che: «I contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree».

²⁵⁸ Art. 1321c.c.

²⁵⁹ Art. 11 della L. 7 agosto 1990, n. 241.

²⁶⁰ I. MORAMARCO, *I contratti di fiume; gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2017, 5, 910.

²⁶¹ Regolamento regionale del 14 marzo 2003, n.3.

²⁶² E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custoditale, pianificazioni e concessioni*, Giuffrè, Milano, 2012, p.77.

²⁶³ Art. 55 bis del Regolamento regionale del 14 marzo 2003, n.3.

Nell'ultima fase vi è la comunicazione al pubblico dei dati concernenti il contratto di fiume, come previsto dalle direttive 2003/4/CE²⁶⁴ sull'accesso al pubblico all'informazione e dalla direttiva 35/2003/CE²⁶⁵ sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali²⁶⁶.

I contratti di fiume sono promossi e gestiti grazie a gruppi di lavoro di coordinamento quali il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, che hanno l'obiettivo di creare una comunità in grado di promuovere tali contratti in Italia²⁶⁷. I contratti di fiume sono presenti anche nella Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici²⁶⁸, quali azioni non strutturali a breve termine, ossia entro il 2020. Compaiono inoltre nelle Linee guida per le attività di programmazione e progettazione degli interventi per il contrasto del rischio idrogeologico²⁶⁹ quali «processi partecipativi aperti e inclusivi» essenziali per «gestire la percezione degli impatti sul sistema sociale ed economico»²⁷⁰. Sono in sostanza dell'elaborazione di piani di gestione distrettuali, come fortemente voluti dalle direttive europee.

3.4. Valutazioni critiche della normativa

Certamente il *Flood risk management* e, in particolare la direttiva europea, hanno prodotto notevoli miglioramenti in materia, ma non sono mancate critiche al riguardo.

In primo luogo, la Corte dei conti europea ha sottolineato come tale direttiva abbia certamente determinato progressi nella valutazione del rischio delle alluvioni e nel monitoraggio e condivisione delle conoscenze tra gli Stati membri. ma che la pianificazione e l'attuazione della protezione debba essere migliorata²⁷¹. Le azioni per far fronte a fenomeni di tipo alluvionale infatti presentano debolezze per quanto riguarda l'assegnazione di finanziamenti. La Corte ritiene che sarebbe opportuno controllare che gli Stati assolvano meglio all'obbligo di individuare le risorse finanziarie per coprire il fabbisogno risultante dai piani di gestione del rischio di alluvioni e che stabiliscano degli obiettivi quantificabili e temporalmente definiti. L'Unione europea dovrebbe cofinanziare le misure considerate prioritarie in base a dei criteri oggettivi; dovrebbe controllare i finanziamenti richiesti dagli Stati membri analizzandone la fattibilità e che vi sia l'attuazione di infrastrutture verdi. Si tratta di una rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata in modo da fornire un ampio spettro di

²⁶⁴ Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio.

²⁶⁵ Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica delle direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.

²⁶⁶ Si veda: I contratti di fiume in Italia, Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume: <https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/convenzionealpi/rapporto_Convenzione_Alpi_novembre2017.pdf>.

²⁶⁷ *Ibidem*.

²⁶⁸ Si veda:

<http://www.pdc.minambiente.it/sites/default/files/allegati/Strategia_nazionale_adattamento_cambiamenti_climatici.>.

²⁶⁹ G. MENDUNI, A. BRATH, E. IANNARELLI E C. ZARRA, *Linee guida per le attività di programmazione e progettazione degli interventi per il contrasto del rischio idrogeologico*; testo che è possibile consultare: <http://www.cngeologi.it/wp-content/uploads/2017/12/752Schede_Tematiche-4.pdf>.

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ In merito: <https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1811_20/INSR_FLOODS_IT.pdf>.

servizi ecosistemici²⁷². Molti Stati hanno optato per la costruzione di strutture per arginare i fiumi più economiche e più veloci, quali quelle in calcestruzzo.

Inoltre, il *Flood risk Management* e la relativa normativa europea sono ancora molto distanti da una coordinazione sistematica tra i vari Stati membri. Una mancanza di organizzazione e di azione che rende difficile l'attuarsi di concrete strategie comuni contro gli eventi alluvionali²⁷³. L'esecutività della direttiva dipende in sostanza dalla buona volontà degli Stati. Si può infatti affermare come gli effetti della direttiva europea siano altamente variabili e che possano condurre a soluzioni differenti al variare dello Stato in cui vengono attuati. Gli effetti possono risultare fortemente problematici specialmente ove vi siano dei piani di bacino molto ampi e condivisi tra più Stati. La flessibilità stessa della direttiva, in quanto tale, ha comportato che gli Stati adottino i mezzi che risultino più adeguati al proprio territorio²⁷⁴.

Per quanto concerne il panorama nazionale è emerso come la direttiva sia stata un atto fondamentale per garantire una riforma più organica della normativa italiana in materia. Infatti, l'Italia è sempre stato un Paese caratterizzato da una legislazione d'emergenza; al presentarsi di un nuovo o reiterato dissesto idrogeologico si ricorreva a normative *ad hoc*. Il nostro Paese sembra però essersi adeguato passivamente alla direttiva²⁷⁵.

La potenzialità della direttiva consiste nella possibilità di controllare periodicamente gli Stati e le azioni da loro promosse e attuate. Nonostante questo controllo periodico le sanzioni che possono essere comminate dalla Commissione europea, arriverebbero in tempi troppo dilatati. Un altro aspetto negativo riguarda il fatto che la direttiva mira ad informare adeguatamente i cittadini, ma conferisce tale compito agli Stati, con il rischio di lasciare i cittadini disinformati. Inoltre, emerge sempre di più la necessità che gli stessi privati e, non solo le istituzioni pubbliche, possano richiedere la demolizione di strutture urbanistiche pericolose e dannose per il suolo.

Si deve ribadire come il *Flood Risk Management*, e la direttiva stessa, costituiscano uno strumento essenziale per gli Stati membri per aiutare le vittime, l'economia del paese colpito e per la mitigazione dei rischi. Questa capacità si riflette nel concetto di resilienza. Il principio della resilienza non si presenta esplicitamente nella normativa europea, a differenza della legislazione internazionale in ambito di catastrofi naturali, ma è considerato essere implicitamente riconosciuto dalla normativa europea²⁷⁶. La resilienza è dotata di molte forme e manifestazioni; si ritiene che si tratti della capacità degli Stati di fronteggiare le tragedie e rialzarsi dopo degli eventi catastrofici, quali le alluvioni e le frane stesse. Si tratta della capacità di fronteggiare tali eventi senza riportare nessun cambiamento nella struttura del sistema economico, amministrativo e politico²⁷⁷. Elemento essenziale della

²⁷² A tal proposito si veda:

<<http://www.arpa.fvg.it/cms/istituzionale/servizi/biodiversita/Approfondimenti/Infrastrutture-verdi.html>>.

²⁷³ D.L.T. HEGGER, P.P.J. DRIESSEN, C. DIEPERINK, W. WIERING, G.T.T. RAADGEVER, H. M.F. W. VAN RIJSWICK, *Assessing stability and dynamics in flood risk governance*, in *Water resources management*, 2014.

²⁷⁴ Per questa critica: S. J. PRIEST, *The European union approach to flood risk management and improving societal resilience: lessons from the implementation of the Floods Directive in six European countries*, in *Ecology and Society*, 2016.

²⁷⁵ J. MYSLAK, F. TESTELLA, M. BONAIUTO, G. CARRUS, S. DE DOMINICIS, U. GANUCCI CANCELLIERI, K. FIRUS, AND P. GRIFONI, *Flood risk management in Italy: challenges and opportunities for the implementation of the Eu floods directive*, in *Nat. Hazards Earth Syst. Sci.*, 2013.

²⁷⁶ Sul punto, A. S. GARMESTANI, M.H. BENSON, *A framework for resilience-based governance of social-ecological systems*, in *Ecology and Society*, 2013. D. HUTEMA, *Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-) management from a governance perspective and defining a research agenda*, in *Ecology and Society*, 2009.

²⁷⁷ S. CARPENTER, B. WALKER, J.M. ANDERIES AND N. ABEL, *From metaphor to measurement: Resilience of what to what?*, in *Ecosystems*, 2001, p.768-781.

resilienza è, però, la capacità di conoscere il problema che si ricava studiando l'evento calamitoso accaduto²⁷⁸.

²⁷⁸ B. A. COSENS, M.K. WILLIAMS, *Resilience and water governance: adaptive governance in the Columbia River basin*, in *Ecology and Society*, 2012.

PARTE II: DOVERE DI PROTEZIONE DAL RISCHIO IDROGEOLOGICO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Le fonti Costituzionali

Nei seguenti capitoli si procederà a esaminare le fonti giuridiche che impongono in capo alla P.A. un obbligo di *facere*. Si muoverà dall'analizzare le fonti di carattere costituzionale (artt. 2, 28, 97 Cost.). Si discorrerà dell'articolo 2 Cost. che, in combinato disposto con l'articolo 3, comma 2, della Carta fondamentale, traccia le linee fondanti anche del principio della solidarietà istituzionale. Sarà oggetto di esame anche l'articolo 28 Cost. e la responsabilità civile cui sono soggetti i dipendenti pubblici per i danni causati nello svolgimento delle loro funzioni. Infine, si esaminerà l'articolo 97 Cost. che tratta del principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione pubblica. In seguito, saranno oggetto di studio le fonti impositive di doveri di protezione del diritto ordinario primario e secondario.

1.1. La solidarietà pubblica istituzionale

Nell'articolo 2 Cost. trovano sintesi tre principi fondanti: il principio personalista, quello del pluralismo sociale e quello di solidarietà. Solo quest'ultimo principio è d'interesse nel presente lavoro, costituendo fonte giuridica del dovere di agire dell'amministrazione.

Il terzo ed ultimo principio sancito trova il proprio fondamento ove la Costituzione, al primo comma dell'articolo 2, dice: «(la Repubblica) richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale²⁷⁹».

È proprio in questo principio che si rinviene l'obbligo di *facere* dell'Amministrazione.

Il principio di solidarietà non potrebbe venire in essere senza i primi due principi anzidetti; si tratta infatti della loro estensione. Non sarebbe possibile dunque richiedere al cittadino, o meglio all'uomo in quanto tale, dei doveri di solidarietà se alla base non vi fosse alcuna tutela dei suoi diritti inviolabili e delle formazioni sociali ove si svolga la sua personalità. La liceità, la libertà e la tutela che gli è garantita costituiscono i presupposti necessari affinché vi sia la possibilità di una richiesta formale al cittadino di assunzione di obblighi e di doveri finalizzati allo sviluppo della società. Si tratta di un concetto espresso anche dall'articolo 67 della Carta europea dei diritti fondamentali, ove si sancisce che il godimento dei diritti di libertà: fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future²⁸⁰.

Come afferma Villone: «una situazione soggettiva passiva imputata al singolo nei confronti della collettività deve trovare il proprio corrispettivo per concretarsi in uno schema operativo e quindi giuridico normativo nella possibilità di utilizzazione di strumenti autoritativi da parte della collettività», e ritiene «irrilevante, appunto perché si tratta di situazioni specificamente previste, che l'adempimento da parte del singolo sia imposto e offerto in funzione della solidarietà ex art. 2 Cost. o altro»²⁸¹.

Il principio costituzionale oggetto di commento comunque non costituisce la *ratio* giustificatrice di tutti i doveri, ma solo di quelli di solidarietà economica, politica e sociale.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ Art. 67 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²⁸¹ M. VILLONE, *Sciopero e solidarietà nella Costituzione italiana*, Napoli, 1980, p.45-46.

La Corte Costituzionale con la sentenza n.500 del 1993 ha inoltre sostenuto che: «questa moderna visione della dimensione della solidarietà, andando oltre i tradizionali schemi di beneficenza e assistenza e superando l'ancoraggio ai doveri e agli obblighi normativamente imposti, costituisce, per un verso, un modo per concorrere a realizzare quella eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il l'art. 3, 2 comma, Cost., mentre, per altro verso, mira ad ottenere - non solo dallo Stato, dagli enti e dalla sempre più variegata realtà delle formazioni sociali, bensì da tutti i cittadini - la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni quali la ricerca scientifica, la promozione artistica e culturale, nonché la sanità»²⁸².

Si comprende quindi dalle parole della Consulta come la norma dell'articolo 2 della Costituzione non vada letta isolatamente, ma in connessione alla norma successiva dell'articolo 3, comma 2, della Costituzione. Il principio di solidarietà non va ricondotto esclusivamente nella sfera dei rapporti inter privati, ma ricomprende anche l'azione dei pubblici poteri e delle istituzioni pubbliche. Sussiste quindi un principio di solidarietà garantito che è affermato sia per i singoli, sia nelle formazioni sociali in cui il singolo si manifesta. Si tratta non di una solidarietà limitata alle responsabilità attribuite ai soggetti privati, ma di una solidarietà che investe la doverosità giuridica in virtù dell'impegno della "Repubblica" a rimuovere gli ostacoli che possono impedire il pieno sviluppo della persona umana. Si allude qui ad un generico principio costituzionale di solidarietà sociale impositivo, anche a carico della P.A., di agire a tutela della collettività e del cittadino.

Alla solidarietà fra i privati e nelle formazioni sociali esiste una solidarietà pubblica (istituzionale) che opera su un piano verticale quale funzione attiva degli Organi dello Stato a rimuovere gli ostacoli vari a tutela di effettività ed eguaglianza. Lo Stato in altri termini non solo deve tutelare la persona quale singolo e nelle formazioni sociali, ma è responsabile nel garantire effettività ai diritti riconosciuti alla persona in tutte le sue potenzialità.

Per tornare all'argomento oggetto del lavoro ecco che in occasione di eventi alluvionali e franosi lo Stato ha il dovere di intervenire per ripristinare le condizioni esistenti prima dell'evento calamitoso, e per far fronte all'emergenza. Tali azioni *ex post* trovano origine all'interno principio di solidarietà che emerge dal combinato disposto dell'articolo 2 e 3 della Costituzione²⁸³. Il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo accompagna l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale, nel duplice senso di solidarietà orizzontale e verticale²⁸⁴. Da una parte quindi vi è solidarietà orizzontale tra ciascuna persona e gli altri membri della comunità; dall'altra la solidarietà verticale che emerge tra le istituzioni pubbliche e i singoli²⁸⁵. Il principio impegna lo Stato e tutti gli enti pubblici a porre in essere tutte le possibili misure idonee a fronteggiare tali fenomeni emergenziali, alla ricostruzione, alla ripresa economica. In attuazione del principio di solidarietà l'Italia presenta un insieme articolato di interventi, quali le misure fiscali agevolative idonee a fronteggiare l'emergenza²⁸⁶. Al verificarsi di eventi calamitosi il Consiglio dei Ministri delibera lo stato d'emergenza ed individua le

²⁸² Corte Cost. 31 dicembre 1993, n.500 in *Leggi d'Italia*.

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ F. FICHERA, *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, in *Rassegna Tributaria*, 6/2014, 1214.

²⁸⁵ Sul principio di solidarietà la dottrina è molto vasta, si veda: F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, Città Nuova, Roma, 2012; V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista dell'associazione italiana dei costituzionalisti*, n.00/2010; F. GIUFFÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002; A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città nuova, 2007.

²⁸⁶ J. MYSIAK, *I costi degli eventi climatici estremi*, in *Il mulino*, Fasc. 3, 2012. Si veda anche: S. SURMINSKI, *Reflection on the current debate on how to link flood insurance and disaster risk reduction in the European union*, in *Nat. hazards*, 2015.

misure finanziarie destinate ai primi interventi, che concernono principalmente la rimozione dei danni e il soccorso²⁸⁷.

1.2. La responsabilità dei funzionari della Pubblica Amministrazione e dei dipendenti dello Stato

La diretta responsabilità civile, penale e amministrativa dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici è sancita dall'articolo 28 della Costituzione²⁸⁸.

Con questa norma il Costituente, nell'affermare la responsabilità diretta dei pubblici agenti, ha voluto soggettivizzare l'elemento responsabilizzante del pubblico potere; si è creata una Pubblica Amministrazione democratica e trasparente²⁸⁹. Si è inteso fornire un canone di un nuovo e differente titolo di legittimità dell'*agere* amministrativo, non fondato sui presupposti della impersonalità del potere, ma sull'adozione libera e consapevole delle scelte e, conseguentemente, su di una piena assunzione di responsabilità²⁹⁰. In sostanza

la responsabilità implica sempre che alla base vi sia per il pubblico dipendente la possibilità di agire diversamente²⁹¹ ed il dovere di rendere conto del proprio comportamento²⁹².

La responsabilità per la violazione di diritti causati dai propri dipendenti si estende anche allo Stato e agli enti pubblici. Si tratta di una responsabilità solidale con quella del pubblico agente ex art. 28 Cost. ed ex art. 22 seg. del D.P.R. n. 3 del 1957²⁹³. Infatti, il vigente quadro normativo, desumibile dagli articoli 28 e 113 della Costituzione e, desumibile da fonti primarie (art.2 e 4 della legge del 20 marzo 1865, n.2248 all. E; artt.1218 c.c. e 2043 c.c.; art. 22 ss del D.P.R. del 10 gennaio 1957, n.3), sancisce la responsabilità della P.A. nel caso in cui vi sia un danno²⁹⁴. È la stessa giurisprudenza di legittimità a statuire che l'articolo 28 della Costituzione: «nel sancire che i funzionari e i dipendenti dello Stato sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti, non postula un'antinomia fra responsabilità diretta (e cioè ricollegata al fatto proprio) e responsabilità indiretta (scaturente cioè, da fatto altrui), volendo, viceversa intendere soltanto che essi rispondono personalmente di tali atti, senza che ciò elida la responsabilità dell'amministrazione»²⁹⁵.

Di fatto nella concreta applicazione e nell'evoluzione dottrinale la concorrenza delle due responsabilità civili, entrambe concorrenti e dirette, si è rivelata una chimera; atteso che l'agente danneggiato si rivolge all'Ente, data la quasi certa solvibilità economica, rivelandosi l'azione anche civile nei confronti di un funzionario pubblico una sorta di mera pressione psicologica.

²⁸⁷ Art. 5 della L. 24 febbraio 1992, n.225 - Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione civile.

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ R. CARIDÀ, Principi Costituzionali e pubblica amministrazione, in Consulta Online.

²⁹⁰ *Ibidem*.

²⁹¹ G.U. RESCIGNO, *La responsabilità (dir. Cost.) in Enc. Dir.*, XXXIX, 1988, p. 1342.

²⁹² A. FIORITTO, *Considerazioni introduttive sul problema della responsabilità dello Stato nel diritto pubblico*, in U. BRECCIA, A. PIZZORUSSO, *La responsabilità dello Stato*, a cura di F. DAL CANTO, Pisa, Edizioni Plus, 2006, p. 54.

²⁹³ Art. 22 ss. del D.P.R. 10 gennaio 1957, n.3 - Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.

²⁹⁴ Artt.2 e 4 della L. 20 marzo 1865, n.2248 all. E.

²⁹⁵ Fra le altre si veda Cass. civ., sez. III, 10 maggio 2005, n.9741, in *Foro it.*, Rep. 2005, voce *Responsabilità civile*, n.413.

1.3. Il buon andamento della Pubblica Amministrazione

La Pubblica Amministrazione, quale parte di apparato dello Stato che svolge funzioni amministrative, costituisce un elemento indefettibile nella nostra vita. È costituita da un complesso di soggetti pubblici che svolgono attività funzionali agli interessi del cittadino singolo e della società²⁹⁶; comprende le amministrazioni statali, i ministeri, gli enti pubblici, le autorità amministrative dipendenti, le imprese con partecipazione pubblica e le strutture amministrative delle Regioni, Province, Comuni e degli enti locali.

L'articolo 97 della Costituzione offre un quadro dei principi generali dell'amministrazione.

I principi costituzionali sottesi alla norma di cui all'articolo 97 Costituzione sono spesso richiamati a sostegno dell'azione del danneggiato a fronte dell'attività della Pubblica Amministrazione costitutiva di danno, per attività di natura discrezionale²⁹⁷. Si sostiene che i limiti posti dalla norma primaria del *neminem laedere*, in considerazione dei principi di legalità, imparzialità e buona amministrazione, impongano alla Pubblica Amministrazione di subire le conseguenze stabilite al 2043 c.c.

I principi di buon andamento e di imparzialità costituiscono i canoni fondamentali dell'attività amministrativa²⁹⁸. Come ha affermato il Consiglio di Stato: l'articolo 97 rappresenta un idoneo parametro normativo di legittimità dell'attività amministrativa. La Consulta a sua volta ha sottolineato come il buon andamento della amministrazione rappresenti un principio cardine della vita amministrativa e dello svolgimento della vita sociale²⁹⁹.

Dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa è fatta menzione anche nell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali ove, riprendendo i principi del giusto procedimento, si sancisce che: «Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione. Tale diritto comprende in particolare - il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti sia adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio, - il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale; - l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua»³⁰⁰.

²⁹⁶ D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Padova, Il Mulino, 2007, p.18.

²⁹⁷ Si vedano *ex multis*: Cass. civ., sez. III, 17 ottobre 2001, n.12672, in *Foro it.*, Rep. 2001, voce *Responsabilità civile*, n.244; Cass. civ., sez. III, 03 marzo 2011 n.5120, in *Foro it.*, Rep. 2011, voce *Responsabilità civile*, n.418.

²⁹⁸ R. CARANTA, Art.97, in R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI (a cura), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006, vol. II, p. 1889 ss.

²⁹⁹ Corte Cost. 9 dicembre 1968, n. 123 in *Leggi d'Italia*.

³⁰⁰ D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2005, 823 ss.

2. Le fonti ordinarie e l'istituzione della Protezione civile

Quanto segue costituisce premessa alla trattazione del tema della possibile responsabilità extracontrattuale della Pubblica Amministrazione al verificarsi di eventi idrogeologici derivanti da cause naturali e/o dall'azione dell'uomo. Si discorrerà delle fonti ordinarie e secondarie che impongono in capo alla stessa P.A. e ai suoi funzionari obblighi di agire, assumendo rispetto ai rischi degli eventi siffatti una posizione di garanzia a tutela dei diritti dei cittadini.

La normativa istitutiva della protezione civile è funzionale all'adempimento dei compiti di garanzia della Pubblica Amministrazione. La Protezione civile consiste in un sistema strutturato di attività per la protezione dell'incolumità pubblica, per la tutela dell'integrità del bene vita, dell'ambiente e degli insediamenti, dei danni o dei pericoli che derivano da calamità sia naturali sia dall'azione dell'uomo (o pubbliche)³⁰¹.

Le calamità naturali, come emerge dalla lettura dell'articolo 1, dell'abrogata legge n. 996/1970, consistono in un fenomeno fondato: «sull'insorgere di situazioni che comportano grave danno o pericolo di grave danno all'incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura ed estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari»³⁰². Nell'articolo 1 del nuovo Codice di Protezione civile, viene invece sancito che:

il Servizio nazionale della Protezione civile, di seguito Servizio nazionale, definito di pubblica utilità, è il sistema che esercita la funzione di Protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo³⁰³.

È opportuno sottolineare come i termini calamità naturali e pubbliche non siano coincidenti: le calamità pubbliche infatti differiscono da quelle naturali in quanto costituiscono un *genus* più ampio, ricomprendendo anche le calamità dovute alle azioni umane, quali inquinamento, esplosioni *et cetera*.

Oggetto dei prossimi paragrafi è l'analisi dell'evoluzione normativa che ha caratterizzato la disciplina del Servizio Nazionale di Protezione civile. Si tratta di un *patchwork* legislativo e costituzionale che riviene da una stratificazione normativa molto vasta; a dispetto di ciò la Protezione civile italiana mostra un buon grado di funzionalità³⁰⁴. Ci si focalizzerà sul volto attuale della Protezione civile, partendo dalla sua prima definizione in senso di autonomia concettuale acquisita con la legge del 8 dicembre 1970, n.996, che ha garantito uno sviluppo differenziato della stessa Protezione civile dalla difesa civile³⁰⁵.

La difesa civile consiste nel: «complesso delle attività da compiere per prevenire e fronteggiare tutte le emergenze di ordine generale potenzialmente connesse a qualunque evento in grado di compromettere [...] continuità dell'azione di Governo,

³⁰¹ Art. 5 comma 1, del D.L. 7 settembre 2001, n. 343 - Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di Protezione civile.

³⁰² Art. 1 della L. 8 dicembre 1970, n.996 – Norme sul soccorso e l'assistenza delle popolazioni colpite da calamità- Protezione civile.

³⁰³ Art. 1 del D.Lgs 2 gennaio 2018, n.1 -Codice della Protezione civile.

³⁰⁴ F. GANDINI, A. MONTAGNI, *La Protezione civile. Profili costituzionali, amministrativi, riflessi penali*, Milano, Giuffrè, 2007, p.4.

³⁰⁵ L. 8 dicembre 1970, n.996 - Norme sul soccorso e l'assistenza delle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile.

telecomunicazioni e sistema di allarme, salvaguardia dell'apparato economico e logistico, Protezione civile, salvaguardia della sanità pubblica, informazione pubblica, addestramento alla protezione e salvaguardia dei beni artistici e culturali»³⁰⁶.

Come si evince da queste righe la difesa civile è un *genus* molto più ampio, ricomprendente al suo interno anche la Protezione civile.

Si proseguirà con l'esaminare la legge del 24 febbraio 1992, n.225 che ha razionalizzato ogni profilo strutturale e funzionale della Protezione civile, dando così nascita al Servizio nazionale di Protezione civile³⁰⁷.

Si discorrerà infine del nuovo Codice di Protezione civile, istituito con il d.lgs. del 2 gennaio 2018, n.1³⁰⁸.

2.1. Origine e sviluppo della Protezione civile

Prima dell'Unità d'Italia l'organizzazione dei soccorsi differiva da Stato a Stato; solo nel caso vi fossero state grandi emergenze veniva nominato un commissario con poteri eccezionali. A seguire nel periodo post-unitario vi fu un quadro legislativo frammentato, caratterizzato da una molteplicità di provvedimenti urgenti adottati dalle autorità amministrative per fronteggiare l'emergenza nell'immediato, come sancito dalla stessa legge n.2359 del 25 giugno 1865³⁰⁹. L'*iter* dell'emergenza era rigido e codificato; consisteva nella mobilitazione principalmente dell'Esercito e Forze dell'ordine.

Una primissima disciplina organica della Protezione civile si ebbe con r.d.l. del 9 dicembre 1926, n.2389, rubricato sotto "Disposizioni per i servizi di pronto soccorso in caso di disastri tellurici o di altra natura"³¹⁰. In questo periodo del secolo scorso l'amministrazione si caratterizzava per una gestione episodica e frammentaria dell'emergenza, limitata ai soli soccorsi, senza alcuna considerazione delle attività di previsione e di prevenzione.

Nel 1926 l'organizzazione dei soccorsi era in capo al Ministero dei Lavori pubblici; Il passaggio in capo al ministero dell'interno si ebbe solo con la legge-quadro del 8 dicembre 1970 n.966, "Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità. Protezione civile", approvata dal Parlamento subito dopo l'alluvione di Firenze del 1966 e del terremoto di Belice del 1968³¹¹.

La legge di cui si sta trattando può essere considerata fondamentale in quanto ha ipotizzato per la prima volta la nascita di un'organizzazione di Protezione civile. Ha previsto una specifica struttura istituzionalmente competente e ne ha individuato i fondamenti sia organizzativi sia funzionali. La legge, come ha sottolineato la Corte di Cassazione nella sentenza n.22214 del 12 aprile 2019, ha avuto il merito di aver recepito il concetto di Protezione civile e di aver precisato la nozione di calamità naturale³¹².

Però l'attività della Protezione civile rimaneva ancora limitata ai soli soccorsi³¹³. La legge-quadro con l'articolo 5, comma 3 dava la possibilità al Ministero degli Interni di

³⁰⁶ S. ORDINE, *La difesa civile in Italia*, in *Quaderni*, Istituto Alti studi per la difesa Iasd, n.53/8, p.2 e 5.

³⁰⁷ L. 24 febbraio 1992, n.225- Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione civile.

³⁰⁸ *Ibidem*.

³⁰⁹ L. 25 giugno 1865, n.2359 – Espropriazioni per causa di pubblica utilità.

³¹⁰ R.D.L. 9 dicembre 1926, n.2389 - Disposizioni per i servizi di pronto soccorso in caso di disastri tellurici o di altra natura.

³¹¹ L. 8 dicembre 1970, n.966- Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità. Protezione civile.

³¹² Cass. civ., sez. II, 12 aprile 2019, n.10346 in *Leggi d'Italia*.

³¹³ F. DE LEONARDIS, *Coordinamento e sussidiarietà per l'amministrazione dell'emergenza*, in *Foro amm.*, 2005, 3122.

gestire l'emergenza tramite commissari delegati³¹⁴; con l'articolo 7 era istituita una prima forma di coordinamento tra le amministrazioni, anche attraverso la creazione di un Comitato regionale della Protezione civile avente sede in ogni Regione³¹⁵. Venne previsto anche un Comitato Interministeriale della Protezione civile.

I limiti della legge emersero in occasione del terremoto che colpì il Friuli nel 1976 e l'Irpinia nel 1980.

Per effetto di tali catastrofi vennero accelerate le procedure per l'adozione del regolamento di esecuzione, il quale venne emanato quasi dieci anni dopo con il d.p.r. n.66/1981³¹⁶. Il decreto in questione è stato fondamentale in quanto ha consentito di superare il tradizionale modello di soccorso, ricomprendendo esplicitamente tra le sue attività: «la prevenzione degli eventi calamitosi mediante l'individuazione e lo studio delle loro cause»³¹⁷. Inoltre, sempre con tale decreto si è istituzionalizzata l'attività di pianificazione, prevedendo un'obbligatoria adozione del piano provinciale di Protezione civile; piano adottato dal Prefetto con la collaborazione degli enti locali³¹⁸. Si tratta di un sistema fortemente centralizzato che prevede un ruolo preponderante delle figure del Ministro degli Interni e del Prefetto, aventi il primo la funzione di direzione unitaria dei servizi di soccorso. Il Sindaco veniva riconosciuto quale organo locale di Protezione civile³¹⁹. Il decreto dettò inoltre una prima regolamentazione che, tra l'altro imponeva a carico degli enti pubblici un dovere di segnalazione delle situazioni di pericolo e un corrispondente dovere di attivazione posto in capo al Prefetto, per l'adozione delle misure di Protezione civile³²⁰.

³¹⁴ Art. 5, comma 3 della L. 8 dicembre 1970 n.966.

³¹⁵ Art. 7 della L. 8 dicembre 1970 n.966.

³¹⁶ D.P.R. del 6 febbraio 1981, n.66- Regolamento di esecuzione della legge 8 dicembre 1970, n.996, recante norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità- Protezione civile.

³¹⁷ Art.1 del D.P.R. 6 febbraio 1981, n.66: «La Protezione civile è un compito primario dello Stato. Essa concerne: 1) la prevenzione degli eventi calamitosi mediante l'individuazione e lo studio delle loro cause; 2) la predisposizione e attuazione dei servizi di soccorso; 3) la predisposizione e attuazione degli interventi assistenziali di cui all'art. 2 del decreto del presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617; 4) il coordinamento, al verificarsi dell'evento calamitoso, di tutti gli interventi delle amministrazioni dello Stato, delle Regioni e degli enti pubblici territoriali ed istituzionali».

³¹⁸ Art. 20 del D.P.R. 6 febbraio 1981, n.66: «Piani provinciali di Protezione civile. — Il piano provinciale di cui al precedente art. 14, n. 1): 1) prevede il fabbisogno e individua le disponibilità di personale, di locali, di mezzi e attrezzature nell'ambito della provincia per far fronte a situazioni di emergenza; 2) individua i compiti che devono essere assolti da ciascuna amministrazione pubblica ed ente e ne preordina gli interventi di rispettiva competenza; 3) prevede l'impiego di uomini e mezzi per le varie ipotesi di pubblica calamità ; 4) predispone quanto necessario per l'eventuale allestimento degli strumenti di coordinamento provvisori di cui al secondo comma del precedente art. 14. Copia del piano viene inviata al ministero dell'interno, alla Regione, al commissario del governo e alle amministrazioni ed enti interessati all'attuazione del piano stesso».

³¹⁹ Art. 3 e 16 del D.P.R. 6 febbraio 1981, n.66. Si veda in particolare l'articolo 3: «Organizzazione della Protezione civile. — Sono organi di Protezione civile il ministro dell'interno il direttore generale della Protezione civile e dei servizi antincendi, il commissario straordinario di cui al terzo comma dell'art. 5 della legge 8 dicembre 1970, n. 996 (2), il commissario del governo della Regione, il prefetto, l'ispettore regionale o interregionale del corpo nazionale dei vigili del fuoco ed il Sindaco quale ufficiale del governo. Sono altresì elementi dell'organizzazione della Protezione civile il comitato interministeriale della Protezione civile, la commissione interministeriale tecnica, i comitati regionali della Protezione civile. Nel presente regolamento, l'espressione «organo ordinario» di Protezione civile va riferita al ministro dell'interno, al prefetto e al Sindaco quale ufficiale del governo; l'espressione «organo straordinario» va riferita al commissario straordinario».

³²⁰ Artt. 32 e 34 D.P.R. 6 febbraio 1981, n.66. Tale articolo dispone che: «Attivazione delle predisposizioni di misure di Protezione civile. — Il prefetto, avuta notizia della situazione di pericolo o del verificarsi di calamità naturali o catastrofi, ne informa immediatamente il ministero dell'interno — direzione generale della Protezione civile e dei servizi antincendi. In pari tempo, il prefetto, sentiti, ove occorra, gli organi tecnici e valutate la natura e l'entità dell'evento, informa e attiva ogni organismo interessato in conformità alle previsioni del piano provinciale di Protezione civile. Il ministero dell'interno, in relazione alla valutazione fatta

Successivamente veniva promulgato il decreto-legge 22 febbraio 1982 n.57, che istituiva il ministero senza portafoglio per il coordinamento della Protezione civile, una sorta di commissario permanente pronto ad intervenire al verificarsi di emergenze³²¹. Questo intervento normativo non fece altro che provocare «incertezze e problemi di sovrapposizione di funzioni, perché intanto rimanevano immutate le competenze del Ministero dell'Interno a livello centrale e periferico»³²². Vennero alla luce quindi due poteri ministeriali dotati di competenze sovrapposte.

Seguiva la legge del 23 agosto 1988, n.400, “Disposizioni dell’attività di governo e ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri”, che aggravava la situazione di incertezza normativa³²³.

L’articolo 5, comma 2, di quest’ultima legge riconosceva in capo al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di promuovere e coordinare l’attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del governo³²⁴.

Non si sapeva dunque più in capo a quale autorità risiedesse il coordinamento della Protezione civile.

Si pensò di risolvere il problema adottando due soluzioni: *in primis* una delega di funzioni, dal Presidente del Consiglio dei ministri al ministro per il coordinamento della Protezione civile; in secondo luogo l’istituzione del Dipartimento della Protezione civile nella presidenza del Consiglio dei ministri.

Gli interpreti ritennero queste novelle non sufficienti e si sentì la necessità di riformare nuovamente la materia.

La dottrina ritenne che la dispersione di interventi abbia inciso in modo negativo circa l’efficacia operativa della Protezione civile.

Vi era la necessità di introdurre un Servizio di Protezione civile che fosse centro di promozione e coordinamento di tutte le attività coinvolte in materia. Si cercava di introdurre una nuova filosofia della Protezione civile che, facesse della previsione e della prevenzione il suo asse portante. Le attività di soccorso e di prima assistenza alle popolazioni colpite rimanevano attività indispensabili, ma non più sufficienti. Si manifestò in dottrina l’esigenza di una legge generale ed organica che stabilisse in via preventiva le misure e le procedure da attuarsi in caso di calamità naturali³²⁵, non solo in fase di ricostruzione, ma anche di prevenzione. Sono le premesse che portarono il legislatore a promulgare la legge n.225/1992³²⁶.

La legge del 24 febbraio 1992, n.225 ha inteso razionalizzare completamente ogni aspetto di carattere funzionale ed organizzativo del precedente sistema di Protezione civile; dando così origine al Servizio nazionale della Protezione civile³²⁷. È una legge di assoluto

delle notizie pervenute, informa con ogni urgenza la presidenza del consiglio dei ministri, i ministeri e gli altri organismi interessati».

³²¹ D.L. del 22 febbraio 1982, n.57- Disciplina per la gestione stralcio dell’attività del commissario per le zone terremotate della Campania e della Basilicata.

³²² C. MEOLI, *Calamità pubbliche*, 1987, in *Leggi d’Italia*.

³²³ L. 23 agosto 1988, n.400 - Disposizioni dell’attività di governo e ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri. Sempre in relazione a tal tema si vedano: A. RUGGIERI, *Disciplina dell’attività di governo e ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri, impressioni e notazioni sparse sui profili costituzionali della legge n.400 del 1988*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, Milano, 1991, vol. III, 785 ss; L. CARLASSARE, *Il ruolo del parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, 7.

³²⁴ Art. 5, comma 2, della L. 23 agosto 1988, n.400.

³²⁵ A. ROBECCHI MAINARDI, A. TRAVI, *I fenomeni sismici nella legislazione italiana*, in *Foro pen.*, 1980, II, p. 26.

³²⁶ *Ibidem*.

³²⁷ *Ibidem*.

rilievo per il fatto che ebbe a delineare un assetto totalmente nuovo, adeguato alla complessità della materia.

In primo luogo, garantì una ripartizione di competenze tra Stato ed enti territoriali, fondata su di una differenziazione tipologica delle attività da compiere. Il modello del servizio nazionale si presentava quindi come una organizzazione diffusa, a carattere policentrico.

Al Servizio nazionale partecipavano anche le Regioni e gli enti locali, pur nei limiti delle loro competenze proprie o delegate³²⁸. A livello centrale, la posizione preminente non era più del Ministro degli interni, ma del Presidente del Consiglio dei ministri che si avvaleva del Dipartimento di Protezione civile come organo di direzione e di coordinamento dei servizi permanenti sul territorio, con il pieno coinvolgimento del volontariato, delle autonomie locali e della comunità scientifica.

L'esigenza di unitarietà del sistema veniva in tal modo soddisfatta.

Sempre a livello centrale vi fu la costituzione di un Consiglio nazionale della Protezione civile³²⁹, della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi³³⁰ e, del Comitato operativo della Protezione civile³³¹.

La legge in questione ha il merito di aver definito e qualificato: le componenti del servizio nazionale; gli eventi di Protezione civile rilevanti, distinguendoli nell'articolo 2 in tre categorie in base alla tipologia di evento e quindi agli organi deputati a contrastarlo; di aver definito le attività caratterizzanti la Protezione civile, ossia quelle di previsione, di prevenzione, di soccorso e di superamento dell'emergenza³³².

È poi intervenuto il decreto legislativo del 31 marzo 1998, n.112³³³, attuativo della legge Bassanini, che ha ridisegnato l'architettura istituzionale del sistema di Protezione civile, spostandone il centro nella Regione e negli enti locali³³⁴. Ciò in linea di continuità con la legge del 15 marzo 1997, n.59 che, all'articolo 1, comma 4, aveva riservato allo Stato esclusivamente i compiti di rilievo nazionale del sistema di Protezione civile³³⁵. Si sono conferiti, in base al principio di sussidiarietà, funzioni e compiti amministrativi in capo a diversi enti.

³²⁸ Artt. 12, 13, 15 della L. 24 febbraio 1992, n.225.

³²⁹ Art. 8 della L. 24 febbraio 1992, n.225. Tale Consiglio aveva la funzione di determinare i criteri di massima in ordine ai programmi di previsione e di prevenzione delle calamità e ai piani di emergenza e di soccorso.

³³⁰ Art. 9 della L. 24 febbraio 1992, n.225. Tale articolo regola la Commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei grandi rischi, avente funzione di organo consultivo e propositivo del servizio nazionale di Protezione civile su tutte le attività volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio.

³³¹ Art. 10 della L. 24 febbraio 1992, n.225. Il Comitato operativo della Protezione civile ha la funzione di assicurare la direzione unitaria e il coordinamento delle attività di emergenza. Di particolare rilievo la funzione di coordinamento, in un quadro unitario, degli interventi di tutte le amministrazioni ed enti interessati.

³³² Art. 2 della L. 24 febbraio 1992, n.225. Si dispone che: «Ai fini dell'attività di Protezione civile gli eventi si distinguono in: a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; c) calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo».

³³³ D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112- Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della L.15 marzo 1997, n.59.

³³⁴ F. GANDINI, A. MONTAGNI, *La Protezione civile. Profili costituzionali, amministrativi, riflessi penali*, Milano, Giuffrè, 2007, p.42.

³³⁵ Art.1, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n.59 – Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

Si è innovato sensibilmente il profilo della distribuzione delle funzioni tra i vari livelli istituzionali: si sono distinte tra funzioni mantenute dallo Stato (art. 107³³⁶), e funzioni conferite alle Regioni e agli enti locali (art. 108³³⁷).

L'unitarietà veniva sempre assicurata riservando allo Stato, oltre alla gestione degli eventi straordinari (per i quali è prevista la dichiarazione dello stato di emergenza da parte del consiglio dei ministri), il potere di indirizzo delle funzioni e dei compiti conferiti alle Regioni e agli enti locali. Ogni funzione non espressamente indicata nell'articolo 107 veniva conferita alle Regioni e agli enti locali. Le funzioni attribuite alle Regioni concernevano i compiti di indirizzo e programmazione; quelle conferite alle provincie inerivano all'attività di previsione e prevenzione, predisposizione dei piani di emergenza e di vigilanza; infine, quelle attribuite ai Comuni attenevano alle attività di prevenzione e di previsione e all'attuazione di piani di emergenza comunali ed intercomunali.

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 però non abrogava né, modificava espressamente la normativa istitutiva del Servizio Nazionale della protezione civile di cui alla legge n.225/1992³³⁸; semplicemente trasferiva funzioni dal livello centrale ai livelli periferici delle Regioni e degli enti locali.

Veniva così alla luce un doppio modello, di difficile interpretazione. Non vi era alcun riferimento alla articolazione delle competenze tra i vari Organi dello Stato, che avevano invece puntuale definizione nella precedente normativa; vi era solo la costituzione verticale di specifiche previsioni sulle competenze degli enti regionali e locali. Tant'è che le disposizioni del nuovo decreto risultavano asimmetriche e di difficile coordinazione con la legge del 1992³³⁹.

La conferma della rigidità normativa veniva alla luce a seguito dei disastri provocati dagli eventi franosi del 5 e 6 maggio 1998 a Sarno, che hanno sollevato non poche questioni sul riparto di competenze tra Stato e Regioni e gli enti locali³⁴⁰.

Una prima correzione della normativa del 1998 veniva attuata con l'articolo 13 del d.lgs. del 29 ottobre 1999, n.443³⁴¹. Si ritrasferiva allo Stato la dichiarazione delle situazioni di eccezionale calamità e l'individuazione dei territori danneggiati.

Una ulteriore modifica si ebbe con il d.lgs. del 30 luglio 1999, n.300 che istituiva l'Agenzia di Protezione civile che, assunse le funzioni del Dipartimento di Protezione civile e della Direzione generale preso il Ministero dell'interno³⁴². Veniva inoltre soppresso il Consiglio nazionale della Protezione civile e furono abrogate molteplici disposizioni della legge del 1992³⁴³.

Quest'ultima è una riforma che incide sull'organizzazione della Protezione civile stessa in quanto la competenza e la vigilanza su tale materia viene attribuita al Ministro dell'interno³⁴⁴. In sostanza sembra un vero e proprio ritorno alla disposizione del 1970.

³³⁶ Art. 107 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112.

³³⁷ Art. 108 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112.

³³⁸ *Ibidem*.

³³⁹ C. MEOLI, *Il decentramento amministrativo*, in *Giornale dir. Amm.*, 1998, 9, 812.

³⁴⁰ G. MELONI, *Il nuovo quadro delle competenze per la Protezione civile*, in *Ambiente e sviluppo*, 1998, 9, 735.

³⁴¹ Art. 13 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n.443- Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali.

³⁴² D.Lgs. del 30 luglio 1999, n.300 – Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n.59. Si veda anche

³⁴³ Artt. 1, 4, 7 della L. n.225/1992.

³⁴⁴ Art 10 del D.Lgs. n.300/1999.

Infine, la legge 3 agosto 1999, n.265 con l'articolo 12 trasferiva al Sindaco le competenze del Prefetto in materia di informazione della popolazione su situazioni di pericolo per calamità naturali³⁴⁵.

Nel tempo si sono succedute diverse norme statali di ulteriore sviluppo della legge Istitutiva della Protezione civile e tutte hanno avuto l'intenzione di proseguire nel coinvolgimento corale delle differenti autorità di Protezione civile in un'ottica non di sovraordinazione gerarchica del Dipartimento della Protezione civile, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, bensì di coordinamento ed eventuale sussidiarietà, al fine di garantire l'impegno ottimale di tutte le risorse statali e locali presenti nel territorio regionale e nel rispetto della stessa pianificazione a livello regionale³⁴⁶.

Disposizioni di tal tipo possono essere rinvenute nel decreto-legge del 7 settembre 2001, n.343, convertito in legge 9 novembre 2001, n.401³⁴⁷, in cui vengono dettate: "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di Protezione civile". Il 2001 è stato un anno fondamentale in quanto, attraverso la modifica del titolo V della Costituzione con la legge Costituzionale 3/2001, si è ridisegnata la ripartizione delle funzioni e della potestà legislativa tra Stato, Regioni ed enti locali³⁴⁸.

La Protezione civile diviene così materia di legislazione concorrente ex art. 117, comma 3 della Costituzione³⁴⁹. Anche l'articolo 118, al comma 1, attribuisce al Comune funzioni amministrative in applicazione del principio di sussidiarietà³⁵⁰. Questo decreto ha avuto l'effetto di portare a compimento l'evoluzione del sistema di Protezione civile, iniziato con il d.lgs. del 1998. Dal modello centralizzato si passa quindi ad un modello diffuso, gravitante attorno alle Regioni e agli enti locali.

I Servizi di Protezione civile in tal modo sono riusciti a mantenere la propria autonomia organizzativa e istituzionale, non diventando così organi del sistema nazionale, seppur tenuti all'osservanza dei programmi nazionali e ai piani regionali di attuazione³⁵¹.

Viene inoltre abrogata l'agenzia di Protezione civile e limitato il potere del Ministro dell'interno; rimaneva in capo al medesimo la competenza sulle politiche di Protezione civile.

Si rafforza invece la posizione del Presidente del Consiglio dei ministri, della Commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei rischi, del Comitato operativo della Protezione civile³⁵².

L'articolo 5, comma 1, della medesima legge, sancisce che il Presidente del Consiglio dei ministri: «determina le politiche di Protezione civile, detiene i poteri di ordinanza in

³⁴⁵ Art. 12 della L. 3 agosto 1999, n.265 – Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n.142.

³⁴⁶ Si vedano *ex multis*: R. DI PASSIO, *La Protezione civile: Funzione, organizzazione*, Rimini, Maggioli, 1987, p.301; C. MEOLI, *La Protezione civile*, in S. CASSESE, *Trattato di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 2145 ss; A. FIORITTO, *La riforma della Protezione civile*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 1059 ss.

³⁴⁷ D.L. 7 settembre 2001, n.343, coordinato con la Legge di conversione del 9 novembre 2001, n.401- Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di Protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile.

³⁴⁸ L. Cost. 18 ottobre 2001, n.3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

³⁴⁹ Art. 117, comma 3, della Costituzione. Tale comma dispone che: «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

³⁵⁰ Art. 118, comma 1, della Costituzione. Il medesimo comma dispone che: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

³⁵¹ Si veda anche F. Di Lascio, *La Protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del titolo V*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2004, 4, 385.

³⁵² La Commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei rischi e il Comitato operativo della Protezione civile sono stati entrambi costituiti con il D.P.C.M. del 2 marzo 2002.

materia di Protezione civile, promuove e coordina le attività delle componenti del servizio nazionale»³⁵³; al comma 2 si prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa predisporre indirizzi, programmi e piani di intesa tra le Regioni secondo un sistema di pianificazione e programmazione coinvolgente tutti i livelli territoriali³⁵⁴. Inoltre, il Dipartimento di Protezione civile diviene un organo di sintesi del sistema³⁵⁵, dotato di competenze operative e programmatiche. Organo ulteriormente potenziato dall'articolo 4 del d.l. 31 maggio 2005, n.90³⁵⁶, successivamente convertito in legge 26 luglio 2005, n.152³⁵⁷. Viene inoltre istituito un comitato paritetico Stato-Regioni-enti locali, quale espressione del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

A seguire vi sono: la legge n.131 del 2003 che detta disposizioni di attuazione per la potestà normativa degli enti locali³⁵⁸, per le funzioni amministrative dello Stato e delle Regioni³⁵⁹. Si sancisce inoltre che l'attività del Prefetto debba consistere nello svolgere funzioni di rappresentanza dello Stato per i rapporti con il sistema dell'autonomie³⁶⁰. Il ruolo del Prefetto viene successivamente rafforzato anche dal d.lgs. n.29/2004³⁶¹. L'articolo 3 della legge 131/2003 auspicava che il governo adottasse uno o più decreti legislativi di riordino della materia, come era avvenuto nel regime della legge 225/1992; ma ciò non accadde nel breve termine³⁶².

Infatti, i decreti successivi, senza nessuna aspirazione compilativa, andarono semplicemente a modificare specificamente alcune parti della disciplina.

Il decreto-legge del 31 maggio 2005, n.90³⁶³, recante il titolo "Disposizioni urgenti in materia di Protezione civile" procedette ad un riordino degli organi centrali del servizio di Protezione civile. Con il d.l. n. 343/2001 furono formalmente abrogate le competenze spettanti al Ministero dell'interno³⁶⁴. Il d.l. 30 novembre 2005, n.245 disciplinò nuovamente i compiti e il funzionamento della Commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei grandi rischi³⁶⁵. Da ultimo il d.l. 18 maggio 2006, n.181 che non incise in alcun modo sulla materia, nonostante riguardasse: "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri"³⁶⁶.

Nel decennio che va dal 2001 al 2011 circa si è compiuta una profonda trasformazione della Protezione civile. Si era infatti costituita una amministrazione dedicata ad intervenire ogni qual volta se ne ravvisasse la minima necessità. La legge n.401/2001

³⁵³ Art. 5, comma 1, della L. 401/2001.

³⁵⁴ Art. 5, comma 2, della L. 401/2001.

³⁵⁵ F. GANDINI, A. MONTAGNI, *La Protezione civile. Profili costituzionali, amministrativi, riflessi penali*, Milano, Giuffrè, 2007, p.46.

³⁵⁶ Art. 4 del D.L. 31 maggio 2005, n.90.

³⁵⁷ L. 26 luglio 2005, n.152- Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 31 maggio 2005, n.90, recante disposizioni urgenti in materia di Protezione civile.

³⁵⁸ Art. 4 della L. 5 giugno 2003, n.131- Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3.

³⁵⁹ Art. 7 della L. n.131/2003.

³⁶⁰ Art. 10 della L. n.131/2003.

³⁶¹ D.Lgs. del 21 gennaio 2004, n.29- Modifiche al decreto legislativo 31 luglio 1999, n.300 gli Uffici territoriali del governo.

³⁶² Art. 3 della L. n.131/2003.

³⁶³ D.L. 31 maggio 2005, n.90- Disposizioni urgenti in materia di Protezione civile.

³⁶⁴ D.L. 7 settembre 2001, n.343 - Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di Protezione civile.

³⁶⁵ D.L. 30 novembre 2005, n.245- Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania.

³⁶⁶ D.L. 8 maggio 2006, n.181- Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri.

aveva infatti eccessivamente dilatato i suoi compiti ed intervento, che di anno in anno divennero sempre più frequenti³⁶⁷. Un primo tentativo di riforma si ebbe con il d.l. del 30 dicembre 2009, n.195 che, all'articolo 16, aveva costituito una società per azioni d'interesse nazionale, denominata: Protezione civile servizi S.p.a³⁶⁸. Questa società avrebbe dovuto garantire «economicità e tempestività agli interventi del dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri»³⁶⁹. Disposizione poi non convertita dal Parlamento³⁷⁰.

Si pervenne così al d.lgs. del 15 maggio 2012, n.59, convertito in legge 12 luglio 2012, n.100, recante “Disposizioni urgenti per il riordino della Protezione civile”³⁷¹. Tale decreto ha profondamente riformato la legge n.225 del 1992 sia sul piano organizzativo, che funzionale della Protezione civile³⁷². La suddetta riforma interessa l'intero impianto della legge sulla Protezione civile del 1992, ma si concentra in particolar modo sull'assetto organizzativo, sull'esercizio dei poteri emergenziali e sugli aspetti finanziari. Era stata introdotta in merito, all'articolo 2, un sistema di coperture assicurative su base volontaria contro i rischi di danni provocati dalle calamità naturali³⁷³. Tale disposizione però è stata cancellata in sede di conversione. Parte della dottrina considera la mancata conversione dell'articolo 2 come un'occasione persa³⁷⁴.

Il nostro sistema nazionale ha infatti adottato fin d'ora un sistema solidaristico che prevede una totale copertura pubblica dei danni agli edifici privati. Il numero dei dissesti presenti in Italia e la quantità dei danni provocati non consente però una totale o parziale copertura; è una spesa insostenibile a livello di costi per lo Stato.

La copertura assicurativa è utilizzata anche da altri Stati; si tratta di una modalità di riduzione dei rischi, in quanto consente di aumentare il livello di resistenza degli edifici e di ridurre la spesa pubblica.

Tornando ai profili strettamente organizzativi e funzionali della Protezione civile, è opportuno sottolineare come la legge del 2012 abbia avuto il pregio di aver fatto riemergere l'idea di Servizio nazionale della Protezione civile, precedentemente abrogato, in quanto incompatibile con l'articolo 6 del decreto-legge n.343/2000³⁷⁵.

Servizio nazionale inteso come un'amministrazione diffusa e reticolare che trova nel Presidente del Consiglio un centro di coordinamento e promozione.

Viene ulteriormente modificato l'articolo 2 della legge del 1992 che prevedeva una qualificazione degli eventi ai fini della attribuzione a diversi livelli di governo³⁷⁶. Viene rafforzato il ruolo delle Regioni e il principio di leale collaborazione.

Vi sono inoltre interessanti novità all'articolo 3 della legge del 1992, al fine di migliorare i livelli di previsione e mitigazione dei rischi.

³⁶⁷ *Ibidem*.

³⁶⁸ Art. 16 del D.L. 30 dicembre 2009, n.195 – Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo e altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla Protezione civile.

³⁶⁹ Art. 16 del D.L. n.195/2009.

³⁷⁰ Si vedano le considerazioni di: R. DI MARCO, *La Protezione civile: una mutazione genetica*, in *Dem. e Dir.*, 2009, n.1, 134ss; T. CRESPELLIANI, *La resistibile ascesa della Protezione civile*, in *Dem. e Dir.*, 2009, n.1, 143 ss.

³⁷¹ D.Lgs. 15 maggio 2012, n.59, convertito in Legge 12 luglio 2012, n.100 - Disposizioni urgenti per il riordino della Protezione civile.

³⁷² A. FIORITTO, *La riforma della Protezione civile*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2012, 11, 1059.

³⁷³ Art. 2 della L. 100/2012.

³⁷⁴ *Ibidem*.

³⁷⁵ Art. 6 del D.L. n.343/2000.

³⁷⁶ Art. 2 della L. 225/1992.

Inoltre, si stabilisce come sia la pianificazione ordinaria a doversi coordinare con la Protezione civile e, non nel senso opposto³⁷⁷.

Sono stati inseriti inoltre dei nuovi articoli, 3 bis e 3 ter, dedicati al sistema di allerta nazionale per il rischio meteo-idrogeologico e idraulico³⁷⁸.

Vi sono state anche profonde modifiche all'articolo 5 della legge del 1992, regolamentando un nuovo procedimento per lo stato d'emergenza e il potere di ordinanza³⁷⁹.

Tra le ultime disposizioni in materia, antecedenti al nuovo Codice di Protezione civile, vi è il decreto-legge del 14 agosto 2013, n.93, recante il titolo "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di Protezione civile e di commissariamento delle provincie", convertito con modifiche dalla legge n.119/2013 con disposizioni in tema di Protezione civile³⁸⁰. Il decreto-legge ha previsto delle novità in tema di durata dello stato di emergenza, di intervento negli ambiti delle ordinanze di Protezione civile, e di definizione delle risorse necessarie per far fronte all'emergenza.

Il legislatore infine per arrivare all'attualità promulga la recente legge n. 30 del 16 marzo 2017, "Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della Protezione civile"³⁸¹.

Questa legge delega, non solo obbligava il Governo ad un riordino delle numerose disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della Protezione civile, spesso inserite in normative attinenti ad altri settori (quali le competenze degli Enti periferici quali Regione e Comuni), e quindi ad una semplice e consueta ricognizione, coordinamento e modifica dell'esistente sul tema, ma indicava quali criteri operativi della delega legislativa: «i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà e nel rispetto dei principi e delle norme della Costituzione e dell'Ordinamento dell'Unione Europea»³⁸².

Ecco, che si perviene al vigente, importantissimo riordino della materia: il Decreto legislativo n.1 del 2 gennaio 2018, ossia il Codice della Protezione civile³⁸³.

Si discorrerà nei paragrafi successivi, sia delle caratteristiche essenziali del nuovo Codice di Protezione civile, sia del modello di Protezione civile vigente in ambito europeo.

2.2. Il nuovo Codice della Protezione civile

In data 6 Febbraio 2018 entrava in vigore il Codice della Protezione civile, ossia il D.lgs. del 2 gennaio 2018, n.1³⁸⁴. Si tratta di una riorganizzazione normativa del settore dato che, dopo la legge costitutiva del Servizio nazionale della Protezione civile (legge n.225 del 24 Febbraio 1992), come sopra visto, vi era stato un affastellarsi spesso disarmonico di nuove norme, tanto da creare nell'interprete forti dubbi *in primis* sui poteri dei vari Organi e coordinamento degli stessi.

³⁷⁷ Art. 3 della L. 225/1992.

³⁷⁸ Art. 3 bis, 3 ter della L. 225/1992.

³⁷⁹ Art. 5 della L. 225/1992.

³⁸⁰ D.L. 14 agosto 2013, n.93 - Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di Protezione civile e di commissariamento delle provincie.

³⁸¹ L. 16 marzo 2017 n. 30 – Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della Protezione civile.

³⁸² *Ibidem*.

³⁸³ *Ibidem*.

³⁸⁴ *Ibidem*.

Infatti, la legge n.225/1992 rimane sempre, seppur nel profondo processo di riordino legislativo del Servizio nazionale della Protezione civile, una norma fondamentale e profondamente innovativa in materia.

Con l'ultima novella vi è stato un riordino normativo: si sono eliminate norme, si sono definiti meglio in premessa i compiti e le finalità del Servizio nazionale della Protezione civile, si sono delimitate le tipologie dei rischi di Protezione civile (che prima difettavano), si sono disciplinati con rigore i sistemi di allertamento, si sono individuati meglio i Centri di competenza attribuendo a ciascun Organo facente parte del Servizio nazionale compiti e doveri di intervento.

La novella di cui si tratta (assai pregevole e ancora priva di commenti in dottrina) per volontà del legislatore delegante, è inquadrata in due cornici di ordine superiore: la Costituzione e le norme di cui alla Decisione n.1313/2013 UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013³⁸⁵. Infatti, si è voluto che il Servizio nazionale dovesse concorrere al perseguimento delle finalità previste dalla normativa dell'Unione europea in materia di Protezione civile³⁸⁶, ma che dovesse operare col Dipartimento presso il Presidente del Consiglio dei Ministri al coordinamento in interventi in occasioni di emergenza all'estero, in via bilaterale o nel quadro dell'azione dell'Unione europea e degli organismi internazionali. Si è anche deciso che il Servizio Nazionale possa formulare richieste di assistenza internazionale, che possa coordinare gli interventi di Servizi stranieri in qualità di nazione ospitante³⁸⁷.

Ulteriori elementi di novità, introdotti dal d.lgs. del 2018, riguardano la pianificazione di Protezione civile, i rischi, i centri di competenza e la gestione delle emergenze nazionali. Anteriormente al Codice l'intervento nazionale era subordinato alla dichiarazione dello stato di emergenza; la cui attività preventiva era rimessa ad una autonoma valutazione degli Enti competenti. La novella riesce a superare tali limiti e a far sì che vi sia il concorso delle risorse nazionali, anche prima della dichiarazione dello stato di emergenza.

Stato di emergenza che può durare per un massimo di 12 mesi, prorogabile di ulteriori 12 mesi.

Si è, inoltre, potenziata e strutturata la normativa della partecipazione al Servizio nazionale del volontariato³⁸⁸. Infatti, l'ultimo rilevante intervento riformatore, e cioè la legge 12 luglio 2012 n.100 (di conversione del d.l. 5 maggio 2012, n.59) nonostante l'apparenza di novella organica, aveva creato confusione e poco si era soffermata in merito all'incidere e all'apporto rilevante, noto dai recenti fatti di cronaca, del volontariato nelle forme associate di base³⁸⁹.

La novella inserisce un Capo V, rubricato sotto: "Cittadinanza attiva e partecipazione"³⁹⁰. Scopo del Servizio nazionale è ora quello di promuovere iniziative volte ad accrescere l'interesse della Comunità sul tema, di favorire la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, alla formazione professionale, alla pianificazione di Protezione civile. In una sorta di corrispondenza biunivoca fra Autorità e cittadinanza; nel mentre lo Stato deve fornire ai cittadini informazioni sugli scenari di rischio e sull'agevolazione dei servizi di Protezione civile nel proprio territorio, anche per consentire l'adozione di misure di autoprotezione nelle situazioni di emergenza, così i cittadini acquisiscono a titolo di

³⁸⁵ Decisione n.1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 su un meccanismo unionale di Protezione civile.

³⁸⁶ Art. 1, comma 2, del D.Lgs. n.1/2018.

³⁸⁷ Si vedano a tal proposito gli artt. 8 e 29 del D.Lgs. n.1/2018.

³⁸⁸ Artt. 31 ss del D.Lgs. n.1/2018.

³⁸⁹ *Ibidem*.

³⁹⁰ *Ibidem*.

volontariato la possibilità di svolgere attività di Protezione civile, acquisire conoscenze e preparazione e per operare in modo adeguato³⁹¹.

Per la sua valenza, non solo di principio, merita riprendere la norma di cui all'articolo 32, comma 1, ove sancisce che: «il volontariato di Protezione civile è colui che, per sua libera scelta, svolge l'attività di volontariato in favore della comunità e del bene comune, nell'ambito delle attività di Protezione civile di cui all'articolo 2, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per acquisire, all'interno delle organizzazioni o delle altre forme di volontariato organizzate di cui al presente capo, la formazione e la preparazione necessaria per concorrere alla promozione di efficaci risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro [...] per fini di solidarietà, partecipando, con passione e impegno ad una forza libera e organizzata che contribuisce a migliorare la vita di tutti»³⁹².

Come si nota ci si richiama alla più vasta nozione di Stato Comunità dei padri fondatori della Carta, quale Costantino Mortati³⁹³. La nozione giuridica di volontariato organizzato concorrente all'esercizio della funzione di Protezione civile assume una rilevanza notevole in un'ottica costituzionalmente orientata in cui gli Organi dello Stato, pur verticalmente posti rispetto al cittadino, tuttavia devono collaborare con il medesimo, informandolo degli eventi, formandolo e preparandolo con conoscenze tecniche affinché possa adempiere al proprio servizio nei confronti della Comunità, alla luce dei doveri di solidarietà sociale. Si sono ampliate le basi per una costruzione del Servizio Nazionale più forte, su base volontaristica, in base al principio di sussidiarietà orizzontale.

Acquista così maggior pregnanza la stessa novella che, similmente alla legge 225/1992, sancisce all'articolo 1 come il Servizio nazionale della Protezione civile eserciti una funzione di Protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo e, come le norme tale decreto costituiscano principi fondamentali in materia di Protezione civile ai fini dell'esercizio della potestà legislativa concorrente³⁹⁴.

A seguire nelle norme successive, la legge che ivi si commenta, individua la tipologia dei rischi di Protezione civile e definisce le competenze e i doveri degli Organi del Servizio nazionale.

Il potere è finalizzato al servizio dello Stato Comunità, ove trovano spiegazione le conseguenti responsabilità penali e civili.

Saranno analizzati in modo dettagliato, nei paragrafi successivi, l'organizzazione, le componenti e le attività della Protezione civile, così come sancite dalla novella, in una visione d'insieme e di riforma rispetto alla legge 225/1992.

2.2.1. Gli eventi di Protezione civile e le conseguenti posizioni di garanzia: l'obbligo di proteggere

L'evento "tipico", ossia l'evento che fa sorgere in capo alla Protezione civile l'obbligo di intervenire, è sancito all'articolo 7 (Capo II - Organizzazione del Servizio nazionale della Protezione civile; Sezione I - Eventi di Protezione civile) del d.lgs. del 2018³⁹⁵.

³⁹¹ Art. 31 del D.Lgs. n.1/2018.

³⁹² Art. 32, comma 1, D.Lgs. n.1/2018.

³⁹³ C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998.

³⁹⁴ Art. 1 del D.Lgs. n.1/2018.

³⁹⁵ Art. 7 del D.Lgs. n.1/2018. Tale articolo sancisce che: «1. Ai fini dello svolgimento delle attività di cui all'articolo 2, gli eventi emergenziali di Protezione civile si distinguono in: a) emergenze connesse con eventi

Già la legge 225/1992 aveva introdotto, all'articolo 2, un modello di intervento a geometria variabile³⁹⁶. La competenza ad intervenire era ed è determinata in funzione del tipo di evento che si manifesta (ordinario, intermedio e straordinario).

La competenza e la relativa responsabilità sono quindi in funzione del tipo di evento; a differenza del modello della legge n.996/1970 che invece aveva previsto solamente la funzione di legittimazione dell'intervento e non la distribuzione delle competenze³⁹⁷. Inoltre, a differenza della legge del 1970 vi rientrano anche gli eventi connessi con l'attività dell'uomo e non solo quelli naturali.

Con la norma di cui all'articolo 7 si definiscono le tipologie degli interventi emergenziali che assicurano tre distinte gradazioni e per arrivare alle emergenze di rilievo nazionale che, per ragione di intensità ed estensione non possono essere fronteggiate che dal Dipartimento con i mezzi e poteri straordinari così come sancito dall'articolo 24³⁹⁸.

Ci sono quindi tre tipi di eventi emergenziali: il primo *genus*, all'articolo 7, comma 1 lett. a), consiste in emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; ossia si tratta di eventi ordinari. Il secondo *genus*, all'articolo 7, comma 1 lett. b), consiste in emergenze connesse con eventi che per la loro estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo; ossia si tratta di evento intermedio. Infine, il *tertium genus*, all'articolo 7, comma 1 lett. c), consiste in emergenze di rilievo nazionale che in ragione della loro intensità od estensione debbono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo.

I soggetti chiamati a rispondere al verificarsi di tal tipi di eventi assumono la posizione di garanti; ossia di coloro che sono gravati da un eccezionale obbligo di attivarsi.

La posizione di garanzia trae origine da una relazione protettiva, laddove un soggetto, il garante, è gravato da obblighi di protezione nei confronti dei garantiti. La sanzione e la relativa responsabilità civile e/o penale vengono in essere in caso di mancata osservanza del comando legale di cui il garante è destinatario. La *ratio* consta nella necessità di offrire tutela ai soggetti incapaci di salvaguardarsi autonomamente.

Come prima accennato, il sistema di Protezione civile identifica un modello a geometria variabile: l'individuazione di un soggetto competente dipende dal modulo organizzativo previsto per fronteggiare l'evento. Vi è quindi un modello sequenziale in senso ascendente: l'evento deve essere classificato nel livello superiore solo se non sussistono i presupposti per classificarlo in quello inferiore³⁹⁹. Non sono ammessi vuoti di responsabilità⁴⁰⁰. L'articolo 7 costituisce una concreta applicazione del principio di

calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa; c) emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24».

³⁹⁶ Art. 2 della L. 225/1992.

³⁹⁷ Art. 1 della L. n.996/1970.

³⁹⁸ Art. 24 del D.Lgs. n.1/2018.

³⁹⁹ F. GANDINI, A. MONTAGNI, *La Protezione civile op cit.*, p.60.

⁴⁰⁰ F. GANDINI, A. MONTAGNI, *La Protezione civile op cit.*, p.242.

adeguatezza, inteso come idoneità dell'amministrazione a garantire anche in forma associata l'esercizio delle funzioni di Protezione civile⁴⁰¹.

L'amministrazione chiamata a far fronte agli eventi emergenziali ordinari è il Comune. Al comma 1, lett. a), infatti si parla di amministrazioni competenti in via ordinaria e dei singoli enti. La gestione degli eventi verificatisi in ambito comunale è attribuita ai comuni; conseguentemente al Sindaco, in quanto autorità comunale di Protezione civile. Il criterio a base degli interventi è sempre quello della sussidiarietà e del coordinamento per cui la comunità e gli enti più vicini all'evento procedono qualora non debbano chiedere ausilio al Prefetto, alla Regione e Dipartimento per le emergenze nazionali.

È compito del Sindaco ex articolo 12, comma 5, procedere all'adozione di provvedimenti urgenti per prevenire ed eliminare gravi pericoli per l'incolumità pubblica, ad una valutazione concernente i mezzi a disposizione dell'ente per fronteggiare l'evento, al coordinamento delle attività di assistenza alla popolazione colpita nel proprio territorio e all'attività di informazione alla popolazione sugli scenari del rischio⁴⁰². Inoltre, il Sindaco è gravato anche da obblighi informativi: deve comunicare al Prefetto e al Presidente della giunta regionale i provvedimenti eventualmente adottati.

È previsto anche al comma seguente, che nel caso in cui l'intervento non possa essere fronteggiato solamente con i mezzi a disposizione del Comune il Sindaco debba chiedere l'intervento di altre strutture operative regionali e nazionali. In tali ipotesi infatti l'evento si qualifica come intermedio o straordinario. Il Comune comunque deve sempre assicurare i primi soccorsi. Il Sindaco è il primo garante al verificarsi di eventi calamitosi nel territorio comunale.

Nel momento in cui l'evento non sia più fronteggiabile con le sole forze comunali, emerge la figura del Prefetto, del Presidente del Consiglio dei ministri o il Commissario delegato. Nonostante ciò il Sindaco risulta liberato dagli obblighi solo quando sia effettivamente avvenuta la successione nella catena di comando e costui abbia adottato tutti i provvedimenti possibili e disponibili a fronteggiare e a prevenire l'evento.

Nella gestione degli eventi intermedi emerge la figura del Prefetto ex art. 9, rubricato sotto "Funzioni del Prefetto nell'ambito del Servizio nazionale della Protezione civile"⁴⁰³. Di notevole interesse, in merito alla figura del Prefetto e del Sindaco, sono le parole dei giudici di legittimità, che nella sentenza n.3357 del 2001 sanciscono che: «Al Prefetto è assegnato un preciso compito di promuovere e coordinare iniziative affinché la popolazione civile sia informata al comportamento da tenere in caso di emergenze calamitose»⁴⁰⁴.

Correttamente quindi, i giudici di merito hanno individuato nel Prefetto il titolare di una posizione di garanzia in casi di calamità naturali e catastrofi interessanti aree più vaste di quelle comunale. Certamente anche i Sindaci sono autorità di Protezione civile, ma a essi è affidata l'opera di soccorso e di assistenza delle popolazioni colpite e, a sostegno della tesi accolta dai giudici di merito, basterebbe rilevare che quando l'emergenza riguarda l'intero territorio provinciale l'opera dei Sindaci necessita quanto meno di essere coordinata e diretta.

Infine, la gestione degli eventi straordinari viene esercitata a livello centrale dal Presidente del Consiglio dei ministri e a livello periferico dal Prefetto, che svolge funzioni delegate. Il Consiglio dei ministri, su proposta del presidente, può avvalersi di Commissari delegati per attuare interventi di emergenza. Al verificarsi di emergenze di rilievo nazionale

⁴⁰¹ Art. 7 del D.Lgs. n.1/2018.

⁴⁰² Art. 12, comma 5, del D.Lgs. n.1/2018.

⁴⁰³ Art. 9 del D.Lgs. n.1/2018.

⁴⁰⁴ Cass., 10 luglio 2001, n.3357 in *Leggi d'Italia*.

viene convocato anche il Comitato operativo nazionale della Protezione civile che, opera nell'abito della Presidenza del consiglio dei ministri e che ha il compito di assicurare il coordinamento degli interventi delle strutture operative del Servizio nazionale.

2.2.2. La struttura organizzativa

La Protezione civile si fonda su di un modello di amministrazione composta⁴⁰⁵, che non si esaurisce in un singolo ente, ma coinvolge le amministrazioni centrali, locali e la società civile. Si tratta di una rete di organizzazioni policentrica, permanente e precostituita già prima della verifica dell'evento calamitoso stesso⁴⁰⁶.

I soggetti facenti parte di tale organizzazione mantengono la propria distinta autonomia organizzativa, operativa e istituzionale⁴⁰⁷. Non esiste un livello di sovraordinazione tra livello centrale e periferico.

Nella vecchia legge del 1992 gli articoli 6, 7 ed 11 dettavano i principi fondamentali in materia di organizzazione della Protezione civile⁴⁰⁸.

Nel d.lgs. del 2018 fondamentali in materia risultano gli articoli 4 e 13, recanti rispettivamente le rubriche: "Componenti del Servizio nazionale della Protezione civile", che illustra come soggetti componenti le amministrazioni dello Stato: ossia lo Stato, le Regioni, le Provincie, i Comuni e le Comunità montane; ed le "Strutture operative del Servizio nazionale della Protezione civile" che invece riferisce delle strutture operative hanno compiti esecutivi e di attuazione delle attività disposte dai soggetti componenti della Protezione civile; si tratta in sostanza di compiti di supporto e consulenza⁴⁰⁹.

Per quel che concerne questo lavoro è di interesse la Sezione II del Codice della Protezione civile laddove negli artt. 8 ss. si definiscono gli Organi dotati di funzioni e responsabilità nel Servizio nazionale. L'articolo 8 del medesimo decreto concerne, come si può evincere dalla rubrica stessa, "Funzioni del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri"⁴¹⁰.

Il Capo del governo è la figura apicale delle componenti del Servizio nazionale. Il Presidente del Consiglio dei ministri si avvale del Dipartimento e ha vari compiti: indirizzo, promozione e coordinamento delle attività delle componenti; elaborazione dei provvedimenti finalizzati alla gestione delle emergenze; potestà di emettere direttive al fine di dare unitarietà agli interventi, al fine di indicare le procedure operative ex art. 15⁴¹¹; coordinamento dell'intervento del Servizio nazionale mediante una sola operativa nazionale interforze; indirizzi generali per le attività di formazione in materia di Protezione civile; promozione di studi e di ricerche sulla previsione e prevenzione dei rischi, coordinamento della partecipazione del Servizio nazionale con gli enti di Protezione civile europea. Il Dipartimento partecipa alla elaborazione delle linee di indirizzo nazionali per le politiche di prevenzione strutturale dei rischi. Strumento fondamentale operativo del Capo del governo

⁴⁰⁵ Sulle amministrazioni composte, si veda S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Einaudi, 1991, p.167; C. FRANCHIN, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Tomo 1, Milano, Giuffrè, 2000, p. 286 ss.

⁴⁰⁶ Si ricordi che il modello precedente di Protezione civile alla Legge Zamberletti (Legge n.225/92) si attivava solo in occasione di un evento già verificatosi.

⁴⁰⁷ Per una disanima sulle componenti del Servizio nazionale della Protezione civile sia a livello centrale, periferico e locale della Legge 225/1992 si veda: C. MEOLI, *Protezione civile*, 2013, consultato in *Leggi d'Italia*; V. PEPE, *Protezione civile e pianificazione del territorio*, Padova, Cedam, 2006, p. 46 ss.

⁴⁰⁸ Artt. 6, 7, 11 della L. n.225/1992.

⁴⁰⁹ Artt. 4 e 13 del D.Lgs. n.1/2018.

⁴¹⁰ Art. 8 del D.Lgs. n.1/2018.

⁴¹¹ Art. 15 del D.Lgs. n.1/2018

nello svolgimento delle sue funzioni è quello di emettere direttive ex articolo 15 che sono adottate su proposta del Capo del dipartimento e usualmente attengono a procedure operative finalizzate all'attuazione di specifiche disposizioni⁴¹².

Altro strumento utilizzato per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale (dichiarato per le situazioni di rischio di cui all'articolo 7 comma 1 lett. c) è quello di ordinanza di Protezione civile ex articolo 25⁴¹³. Tale fonte normativa secondaria viene adottata in deroga alle disposizioni vigenti, con i limiti indicati nella deliberazione dello stato di emergenza, nel rispetto del dettato costituzionale e, delle fonti europee. Le ordinanze, derogando al sistema vigente, devono essere motivate ed emesse previa intesa con Regioni; non sono soggette a controllo preventivo di legittimità e, la loro efficacia decorre dalla data di adozione pur rese pubbliche con la pubblicazione in gazzetta ufficiale. Per l'attuazione delle singole ordinanze il capo del dipartimento può nominare dei commissari delegati.

L'articolo 9 concerne le funzioni del Prefetto⁴¹⁴. La sua competenza nel settore è indicata per gli eventi emergenziali di cui all'articolo 7 comma 1 lett. b) e c), cioè per quelle situazioni critiche in cui è d'uopo l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e che devono essere fronteggiati con mezzi straordinari. Al Prefetto si impone: di assicurare costante flusso e scambio informativo con il Dipartimento, la Regione e i Comuni, il Dipartimento dei vigili del fuoco; assunzione nell'immediatezza dell'evento, in raccordo con le autorità locali ed in coordinamento con la Protezione civile regionale, della direzione unitaria di tutti i servizi di emergenza da attivare a livello provinciale; di promuovere e di coordinare l'intervento delle strutture dello Stato del territorio; di vigilare sull'attuazione dei servizi urgenti; di attivare gli enti e le amministrazioni dello Stato; di adottare tutti i provvedimenti di competenza necessarie ad assicurare i primi soccorsi a livello provinciale.

L'articolo 10 dispone che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco sia componente fondamentale del Servizio nazionale dato che assicura gli interventi di soccorso tecnico indifferibili e urgenti, di ricerca e salvataggio in coordinamento tecnico ed operativo con altre componenti e strutture⁴¹⁵.

L'articolo 11 concerne le funzioni delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che sono considerate anch'esse componenti del servizio nazionale e loro spetta, nell'esercizio delle rispettive potestà legislative e amministrative, la disciplina dell'organizzazione dei sistemi di Protezione civile nell'ambito dei rispettivi territori⁴¹⁶. Le Regioni devono così adottare e attuare i piani regionali di Protezione civile, con relativi criteri e modalità d'intervento da seguire in caso d'emergenza e predisporre attività volte alla previsione e prevenzione dei rischi. Alle Regioni spetta la gestione della sala operativa regionale presso la quale vengono indirizzate le informazioni anche raccolte da altri enti. Così come incombe il dovere di organizzare territorialmente la propria struttura e disciplinare le procedure operative d'intervento. Spetta alla Regione la deliberazione dello stato di emergenza di cui all'articolo 7 c.1. lett b) così come il coordinamento, ferma le competenze del Prefetto e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché la preparazione, gestione od attivazione della colonna mobile, e anche le misure organizzative per utilizzare il volontariato organizzato, alla vigilanza e alla predisposizione da parte delle proprie strutture dei servizi urgenti, anche tecnici.

⁴¹² *Ibidem*.

⁴¹³ Art. 25 del D.Lgs. n.1/2018.

⁴¹⁴ Art. 9 del D.Lgs. n.1/2018.

⁴¹⁵ Art. 10 del D.Lgs. n.1/2018.

⁴¹⁶ Art. 11 del D.Lgs. n.1/2018.

La legge dispone anche, all'articolo 12, le funzioni del Comune. Già la legge n.225/92 definiva il Sindaco quale autorità comunale di Protezione civile. La disciplina vigente ha strutturato in modo più dettagliato le competenze disponendo che: «lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di Protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza è funzione fondamentale dei Comuni»⁴¹⁷. E così si dice che i Comuni, anche nella forma associata, assicurano l'attuazione delle attività di Protezione civile nei rispettivi territori. Spetta al Comune: l'attuazione in ambito comunale delle attività di prevenzione dei rischi, l'adozione dei provvedimenti, compresi quelli dell'emergenza, all'ordinamento dei propri uffici, all'apportamento delle strutture e dei mezzi necessari, all'attivazione e alla direzione dei primi soccorsi, all'impiego del volontariato. E specificatamente si attribuisce alla figura del Sindaco l'onere di: adottare i provvedimenti contingibili e urgenti per prevenire ed eliminare gravi pericoli per l'incolumità pubblica, di informare la popolazione sugli scenari di rischio, sulla pianificazione di Protezione civile e sulle situazioni di pericolo determinate dai rischi naturali o derivanti dalla attività dell'uomo, di coordinamento delle attività di assistenza alla popolazione colpita nel territorio di competenza, di assicurare il costante flusso di informazioni col prefetto e la Regione e di informare la popolazione.

Il Codice della Protezione civile elenca anche all'articolo 13 le strutture operative del Servizio⁴¹⁸. Fanno parte di tali strutture: il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le Forze Armate, le Forze di Polizia, gli enti e istituti di ricerca di rilievo nazionale con finalità di Protezione civile, anche organizzati come centri di competenza, l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia e il Consiglio nazionale delle ricerche; le strutture del Servizio sanitario nazionale; il volontariato organizzato di Protezione civile iscritto nell'elenco nazionale del volontariato di Protezione civile, l'Associazione della Croce rossa italiana e il Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico; il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente; le strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale. Le strutture operative concorrono altresì con gli ordini e i collegi professionali, gli enti, gli istituti e le agenzie nazionali che svolgono funzioni in materia di Protezione civile, le aziende, le società e le altre organizzazioni, sia pubbliche sia private, che svolgono funzioni di Protezione civile. Un'ulteriore categoria di soggetti concorrenti è costituita dai gruppi associati di volontariato civile, dai cittadini, disciplinato dal Capo V sulla "Partecipazione dei cittadini e volontariato organizzato di Protezione civile", come sopra precedentemente trattato⁴¹⁹.

2.2.3. Le attività, i sistemi di allertamento e i piani di Protezione civile

Le attività di Protezione civile sono illustrate nell'articolo 2 della suddetta novella⁴²⁰. Similmente all'antecedente articolo 3 della legge n.225/1992, attualmente si distinguono in attività di previsione, prevenzione e di mitigazione dei rischi, di gestione dell'emergenza e di superamento dell'emergenza.

In generale si possono distinguere tra attività che devono essere svolte prima del verificarsi dell'evento di Protezione civile, ossia la previsione e la prevenzione; e tra le attività da svolgersi dopo che l'evento è occorso, trattandosi della gestione e del superamento dell'emergenza.

⁴¹⁷ Art. 12 del D.Lgs. n.1/2018.

⁴¹⁸ Art.13 del D.Lgs. n.1/2018.

⁴¹⁹ Art. 31 ss del D.Lgs. n.1/2018.

⁴²⁰ Art. 2 del D.Lgs. n.1/2018.

Per previsione si intendono le attività svolte anche con il concorso della comunità scientifica e tecnica volte allo studio degli scenari di rischio possibile, per le esigenze di allertamento del Servizio nazionale e di pianificazione.

A seguire vi è l'attività di prevenzione, che consiste nel complesso di attività dirette a ridurre il rischio, la probabilità di accadimento dell'evento, e in particolar modo, rivolte a ridurre l'entità delle conseguenze dannose prodotte dagli eventi calamitosi. L'attività di prevenzione si distingue in strutturale (definita per la prima volta) e non strutturale. Da un lato la prevenzione non strutturale è finalizzata all'allertamento del Servizio nazionale, alle attività di preannuncio in termini probabilistici, di monitoraggio, di sorveglianza degli eventi, di pianificazione⁴²¹, di formazione di competenze professionali, della diffusione della conoscenza e della cultura della Protezione civile, di informazione alla popolazione sugli scenari di rischio, di promozione e organizzazione di esercitazioni e attività addestrative e di attività svolte all'estero. Dall'altro la prevenzione strutturale attiene alla partecipazione all'elaborazione delle linee di indirizzo nazionali e regionali per la definizione delle politiche di prevenzione strutturali dei rischi naturali e derivanti dall'attività dell'uomo.

La gestione dell'emergenza viene definita come l'insieme coordinato e integrato delle misure ed interventi diretti ad assicurare il soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi, anche mediante la realizzazione di interventi indifferibili e urgenti⁴²².

Ed il superamento dell'emergenza riguarda l'attuazione coordinata delle misure volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, per ripristinare i servizi essenziali, oltreché la ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture pubbliche e private danneggiate⁴²³.

Inoltre, per la prima volta rispetto alla normativa previgente si definisce, con la norma di cui all'articolo 16, la tipologia dei rischi per cui è prevista l'azione del Servizio nazionale: sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni metereologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi⁴²⁴.

La legge poi si sofferma, all'articolo 17, sui sistemi di allertamento che sono articolati in sistema statale e regionale tramite gli strumenti e metodi di sorveglianza in tempo reale degli eventi e della loro evoluzione⁴²⁵.

Per quanto attiene il rischio idraulico e idrogeologico e i fenomeni metereologici avversi sono di primaria importanza la rete statale e regionale dei Centri funzionali, le strutture preposte alla gestione dei servizi metereologici a livello nazionale e regionale, le reti strumentali di monitoraggio e sorveglianza. Al sistema di allertamento nazionale concorre sia il Dipartimento di Protezione civile sia le Regioni e le Province autonome attraverso la Rete dei Centri funzionali, costituita dai centri funzionali decentrati e dal centro funzionale centrale, presso il dipartimento. Ogni Centro funzionale svolge attività di

⁴²¹ Si veda in merito l'articolo 18 del D.Lgs. n.1/2018.

⁴²² Art. 2, comma 6, del D.Lgs. n.1/2018. Tale comma dispone che: «La gestione dell'emergenza consiste nell'insieme, integrato e coordinato, delle misure e degli interventi diretti ad assicurare il soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi e agli animali e la riduzione del relativo impatto, anche mediante la realizzazione di interventi indifferibili e urgenti ed il ricorso a procedure semplificate, e la relativa attività di informazione alla popolazione».

⁴²³ Art. 2, comma 7, del D.Lgs. n.1/2018. Il medesimo comma sancisce che: «Il superamento dell'emergenza consiste nell'attuazione coordinata delle misure volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, per ripristinare i servizi essenziali e per ridurre il rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, oltre che alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture pubbliche e private danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e dal

patrimonio edilizio e all'avvio dell'attuazione delle conseguenti prime misure per fronteggiarli».

⁴²⁴ Art. 16 del D.Lgs. n.1/2018.

⁴²⁵ Art. 17 del D.Lgs. n.1/2018.

previsione, monitoraggio e sorveglianza in tempo reale, che condivide poi con l'intera rete dei Centri⁴²⁶. Per esempio, individuano i dati rilevati dalle reti meteo-idro-pluviometriche, dalla Rete radar meteorologica nazionale e dalle diverse piattaforme satellitari disponibili per l'osservazione della terra; i dati idrologici, geologici, geomorfologici e quelli derivanti dal sistema di monitoraggio delle frane⁴²⁷. Accanto alla rete dei Centri funzionali possono partecipare, attraverso la stipula di convenzioni, anche centri di competenza, tra cui rientrano strutture operative e soggetti pubblici, università, centri di ricerca. Un elenco dei centri di competenza si può rinvenire nel decreto del Capo Dipartimento n. 1540 del 19 giugno 2018 sulla rettifica ed integrazione dei Centri di competenza individuati con i decreti 24 luglio 2013, n. 3152, 15 aprile 2014, n. 1349, e 26 maggio 2016, n. 1692⁴²⁸.

Inoltre, ogni Regione dispone di un proprio servizio meteorologico e/o idrogeologico, si tratta per esempio dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, l'Arpa⁴²⁹. L'attività svolta da tale Agenzia regionale consiste in attività di previsione meteorologica, idrologica, di fornitura di prodotti operativi che consentano l'accesso anche ai centri funzionali dei dati meteorologici necessari.

L'articolo 18 del Codice definisce i criteri circa la pianificazione di Protezione civile ai diversi livelli territoriali⁴³⁰. Si tratta di una attività di prevenzione non strutturale, basata sulle attività di previsione, funzionale alla definizione delle strategie operative e di intervento secondo uno svolgimento coordinato fra Enti; al fine di garantire l'effettività delle funzioni da svolgere, di assicurare un raccordo informativo con le varie strutture, e garantire la partecipazione dei cittadini.

Il piano si articola principalmente in tre parti fondamentali: una prima parte generale, laddove si raccolgono tutte le informazioni sulle caratteristiche e sulla struttura del territorio; una seconda parte, ove si stabiliscono gli obiettivi da conseguire per evitare e affrontare situazioni di emergenza; infine una terza parte dove si assegnano le responsabilità decisionali ai vari organi di controllo e di comando. È un documento flessibile ed in continuo aggiornamento in base all'evolversi della situazione territoriale.

2.3. I principi guida della Protezione civile: principio di sussidiarietà, coordinamento e leale collaborazione

La Protezione civile è un'organizzazione strutturata sul modello di una rete di pubbliche amministrazioni, informate ai principi di sussidiarietà. Principio che permette di: «conciliare le necessarie esigenze unitarie ed il carattere decentrato e diffuso della organizzazione della Protezione civile»⁴³¹. Solitamente tale principio è considerato come: «un criterio di ripartizione delle funzioni politiche e amministrative fra enti rappresentativi di diversi livelli territoriali di gestione della cosa pubblica»⁴³² per l'attribuzione «delle funzioni di livello superiore di governo esercitabili solo nell'ipotesi in cui il livello inferiore non riesca a curare gli interessi affidati»⁴³³. Si è passati quindi da un modello di Protezione

⁴²⁶ P. PAGLIARA, A. C. CORINA, *La rete nazionale e l'integrazione delle fonti*, in *Ecoscienza*, 2015, 3, 58.

⁴²⁷ Si veda. < <http://www.protezionecivile.gov.it/home> >.

⁴²⁸ Si tratta dei decreti: Decreto del 19 giugno 2018, n.154- Rettifica ed integrazione dei Centri di competenza individuati con i decreti 24 luglio 2013, rep. n. 3152, 15 aprile 2014, rep. n. 1349, e 26 maggio 2016, rep. n. 1692.

⁴²⁹ C. CACCIAMANI, *25 anni di meteorologia regionale in Emilia-Romagna*, in *Ecoscienza*, n.3, 2011, p.62-63.

⁴³⁰ Art. 18 del D.Lgs. n.1/2018.

⁴³¹ Corte Cost., 1 febbraio 2006, n.32 in *Leggi d'Italia*.

⁴³² F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Tomo 1, Milano, Giuffrè, 2005, p.986.

⁴³³ E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 59.

civile accentrato, ad uno caratterizzato dal decentramento delle funzioni tra gli enti locali e le Regioni, ove il Comune fa da soggetto principale⁴³⁴.

La Protezione civile infatti si presenta come un *network* di sistemi regionali e locali, alla cui base poggia un sistema comunale⁴³⁵.

Alla necessità di strutturare le competenze su diversi livelli in modo definito, si contrappone la necessità di flessibilità di azione e di intervento. È fondamentale quindi che vi sia una sede di guida e di impulso unitario per il complesso di azioni a livello centrale, che possa anche sostituirsi a tali enti in caso di inadeguatezza di quest'ultimi.

Il principio di sussidiarietà è stato costituzionalizzato nel sistema italiano all'articolo 118, comma 1, cost., a seguito della riforma del 2001⁴³⁶. Tale articolo introduce un elemento di flessibilità del sistema costituzionale in quanto prevede che, le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai comuni, possano essere allocate anche ad un livello di governo diverso⁴³⁷. L'attuazione di un'organizzazione diffusa è frutto di una fronte impronta solidaristica ex articolo 2 cost.

Il sistema amministrativo italiano è "policentrico"⁴³⁸, opera secondo un principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni⁴³⁹. Tale principio ha la funzione di contemperare gli interessi di livello statale e territoriale in vista di una garanzia equilibrata delle ragioni dell'autonomia locale e di quelle dell'unità nazionale⁴⁴⁰.

Il nostro quadro legislativo attuale postula una leale collaborazione tra stato e autonomie territoriali⁴⁴¹. L'articolo 117, comma 3, che ha postulato come la Protezione civile sia divenuta materia di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Il ruolo della legislazione statale è limitato ai principi fondamentali della materia⁴⁴². Le interpretazioni della Consulta sono state conformi; ad esempio si veda la sentenza del 06 ottobre 2006, n.323 che inquadra il sistema legislativo della Protezione civile quale materia di legislazione concorrente⁴⁴³.

La legge n.131/2003 ha sancito che: «nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti»⁴⁴⁴.

⁴³⁴ G. D'AURIA, *Funzioni amministrative autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Foro it*, 2001, p. 213; R. GRACILI, L. MELE, *Il ruolo degli enti locali nel processo evolutivo dei rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione*, in *Nuova rass.*, 2006, p. 1019; G. C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed Enti locali*, in *Jus*, 2005, p.433 ss.

⁴³⁵ F. GANDINI, *La Protezione civile, op. cit.*, riprendendo a sua volta, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, 6, p.1164, sul punto dice: «il sistema comunale è l'atomo della Protezione civile italiana».

⁴³⁶ R. BIN sostiene che: «la riforma costituzionale del titolo V andrebbe letta anzitutto come copertura costituzionale di quanto già introdotto a livello di normazione ordinaria dalla Bassanini». Si veda <<http://www.robortobin.it/ARTICOLI/TitoloV-ff%20amm.htm>>.

⁴³⁷ Corte Cost., 1 ottobre 2003, n.303 in *Leggi d'Italia*.

⁴³⁸ F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, 6, 1166.

⁴³⁹ G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle Autonomie Locali nella previsione dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, in *Federalismi*, 2006, 23.

⁴⁴⁰ A. ANZON, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. costituzionale*, 1998, 6, p. 3534.

⁴⁴¹ Corte Cost., 5 febbraio 2003, n.39.

⁴⁴² S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, il Mulino, 2003, p.73.

⁴⁴³ M. POTO, *La Protezione civile come materia di legislazione concorrente: ovvero quando gli eventi calamitosi incidono sul solo territorio regionale*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2007, 1, 52.

⁴⁴⁴ Art 1, comma 3, della L. 5 giugno 2003, n.131 – Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3.

In dottrina si sottolinea come vi siano due tipi di sussidiarietà: una verticale ed una orizzontale. Inizialmente il nostro sistema si era conformato solamente ad un tipo di attuazione di sussidiarietà verticale. Questa sussidiarietà si esplica nella distribuzione di competenze amministrative tra i diversi livelli di governo territoriali, Stato-Regioni-autonomie locali, ed esprime la modalità d'intervento sussidiarie degli enti territoriali superiori, quali lo Stato o le Regioni, rispetto a quelli minori. Gli organismi superiori intervengono solo se l'esercizio delle funzioni degli organismi inferiori sia inadeguato.

La sussidiarietà orizzontale invece consiste nel rapporto tra autorità e libertà. Si fonda sul presupposto secondo cui alla cura delle attività di interesse generale provvedono direttamente la società civile, sia singolarmente, sia con associazioni. I pubblici poteri intervengono dunque solo in funzione di sussidiarietà al fine di coordinamento e di programmazione⁴⁴⁵.

La sussidiarietà verticale è fortemente legata all'attività di prevenzione, in quanto ben si attaglia alle amministrazioni regionali e locali la capacità di operare *ex ante* all'evento; mentre la sussidiarietà orizzontale viene postulata nella fase del soccorso. Si sostiene che: «la prima cellula della Protezione civile è proprio l'individuo socialmente educato e maturo, dotato di senso civico che, al momento opportuno, reagisce all'inerzia e all'abbandono, e, nell'attesa che altri accorrano in aiuto, inizia ad operare»⁴⁴⁶. Consiste in vero e proprio coinvolgimento diretto dei privati cittadini e nella diffusione della «cultura del rischio»⁴⁴⁷. Gli organi tecnici e le amministrazioni devono accertarsi che i privati abbiano realmente capito e siano in grado di adottare le azioni conseguenti al contrasto dei dissesti idrogeologici. Il sistema di Protezione civile non sarebbe infatti pienamente efficace se non vi fosse un'integrazione di tal tipo con la società stessa.

De Leonardis sostiene che la sussidiarietà orizzontale rilevi sotto molteplici aspetti: «innanzitutto le amministrazioni devono organizzarsi per poter contare sull'indispensabile aiuto della società civile nella prima fase del soccorso immediatamente dopo la calamità; in secondo luogo di fronte ai rischi non certi ma solo probabili devono fornire al pubblico tutte le informazioni necessarie perché questi possa adottare decisioni precauzionali autonome; in terzo luogo perché qualsiasi politica di prevenzione è destinata a restare lettera morta se non viene preceduta da un'azione culturale di diffusione della cultura della sicurezza all'interno della società civile, sicché nelle amministrazioni dell'emergenza ai compiti operativi e tecnici di aggiungono quelli, non meno importanti, di organizzare il coinvolgimento della popolazione affinché questa possa svolgere al meglio il suo ruolo di co-amministratrice»⁴⁴⁸. In ogni caso è opportuno sottolineare come la sussidiarietà non conduca ad una sovrapposizione di competenze, ma semplicemente ad un coordinamento efficace per le attività di contrasto ai dissesti idrogeologici.

⁴⁴⁵ F. DE LEONARDIS, *Coordinamento e sussidiarietà per l'amministrazione dell'emergenza*, in *Foro amm.*, 2005, 10, 3118.

⁴⁴⁶ V. PEPE, *Il decennio internazionale per la riduzione dei disastri naturali*, in *Riv. Giur. amb.*, 1994, 326.

⁴⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁴⁸ *Ibidem*.

3. Le fonti secondarie

In un sistema quale quello italiano, informato ai principi di sussidiarietà, le fonti secondarie acquisiscono notevole importanza. La categoria delle fonti secondarie comprende tutti gli atti di espressione del potere normativo della Pubblica amministrazione statale, ossia del governo e dei ministri, e degli enti pubblici, quali i Comuni, le Regioni, le Province. L'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali è stata espressamente riconosciuta anche dalla legge 142 del 1990, ossia l'Ordinamento sulle autonomie locali e, successive modifiche⁴⁴⁹. Il Testo unico degli enti locali sottolinea come alla legge spetti dettare le linee fondamentali dell'organizzazione dell'ente. Lo stesso articolo 114 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, sancisce che: «i comuni, le province e le città metropolitane sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»⁴⁵⁰.

Le Regioni e gli enti locali infatti sono dotati di potestà regolamentare e statutaria⁴⁵¹. Questa autonomia è stata costituzionalizzata all'articolo 117, comma 6, della Costituzione ove si riconosce che le Regioni, le province, le città metropolitane ed i comuni hanno potestà regolamentare e statutaria in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni a loro attribuite⁴⁵².

Le fonti secondarie si distinguono in regolamenti, ordinanze e statuti.

Da una parte lo statuto, in armonia con la Costituzione ed i principi dell'organizzazione pubblica, stabilisce l'organizzazione e funzionamento dell'ente⁴⁵³.

Dall'altra al regolamento spetta, nei limiti delle disposizioni statali e regionali, la disciplina dell'organizzazione, della gestione dell'ente e delle sue funzioni⁴⁵⁴. Il Comune, le Province e le Regioni, nell'ambito della loro potestà normativa, hanno infatti la possibilità di dettare regolamenti comunali/provinciali/regionali concernenti l'istituzione del servizio, del centro operativo e del comitato comunale/provinciale/regionale di Protezione civile. Possono inoltre disciplinare le attività di pianificazione e di volontariato. In particolare, le leggi regionali devono provvedere alla determinazione delle competenze in merito alla pianificazione e programmazione del sistema di Protezione civile che, richiede un unitario esercizio a livello regionale; attribuendo gli altri tipi di funzioni alle Province, ai Comuni e alle Comunità montane, secondo il criterio dinamico della sussidiarietà⁴⁵⁵.

3.1. Le Deliberazioni di Giunta Regionale

Vanno qui esaminati alcuni esempi di fonti secondarie, in particolare delle deliberazioni delle Giunte regionali di alcune delle Regioni più colpite in Italia negli ultimi tempi per eventi catastrofici di natura idrogeologica: il Veneto e la Liguria.

⁴⁴⁹ L. 8 giugno 1990, n.142 – Ordinamento delle autonomie locali.

⁴⁵⁰ Art. 114 Cost. Tale articolo sancisce che: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».

⁴⁵¹ Si veda l'articolo 3 del TUEL, ossia il D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267- Testo unico degli enti locali.

⁴⁵² Art 117, comma 6, della Costituzione.

⁴⁵³ Art. 6 del D.Lgs. n.267/2000 e art. 4 comma 2 della Legge n.131/2003.

⁴⁵⁴ Art. 7 del D.Lgs. n.267/2000 e art. 4, comma 3 e 4, della Legge n.131/2003.

⁴⁵⁵ F. GANDINI, A. MONTAGNI, *La Protezione civile cit.*, p.52.

Le delibere di Giunta concernono prevalentemente l'organizzazione e la programmazione della Protezione civile nell'ambito della prevenzione e gestione dei rischi idrogeologici.

La Regione Veneto con la deliberazione di Giunta regionale, n.1161 del 6 agosto 2019, ha attuato «Iniziativa di informazione ambientale e di Protezione civile attraverso anche servizi di allertamento alla popolazione in situazione di emergenza. Interventi da finanziare con le quote derivanti dal trasferimento di competenze di cui al D.Lgs. 31 Marzo 1998, n. 112»⁴⁵⁶. Si è ritenuto infatti che, a fronte di reiterati e devastanti eventi atmosferici verificatisi nel territorio regionale veneto, fosse opportuno ampliare e potenziare gli strumenti e i sistemi di informazione e di allertamento; così da garantire alla cittadinanza un adeguato livello di conoscenza delle situazioni emergenziali. Si è prevista dunque la possibilità di attivare messaggi video che agevolino l'azione degli amministratori locali nell'allertare la popolazione sul pericolo idrogeologico in corso.

In Regione Liguria le Delibere di Giunta Regionale si sono succedute nel tempo: la n. 877 del 6 agosto 2004 e la n.1057 del 5 ottobre 2015 hanno adottato linee guida per la pianificazione provinciale e comunale di emergenza, per le procedure di allertamento del rischio meteo-idrogeologico e per l'approvazione di una cartografia delle criticità della Protezione civile⁴⁵⁷.

Va sottolineato come nella Regione Liguria si siano delineati vari percorsi organizzativi per la gestione delle emergenze: a) un livello comunale con il Sindaco, quale autorità di Protezione civile, che assume la direzione dei servizi di emergenza che insistono nel territorio comunale, compresa l'attivazione del volontariato locale, il coordinamento dei servizi di soccorso e l'attivazione del Centro Operativo comunale; b) un livello superiore in capo alla Prefettura qualora l'emergenza richieda forze ulteriori; c) ulteriori sistemi di accordo con Enti superiori fino al Comitato operativo regionale e il Dipartimento di Roma.

Ma, reiterandosi i fenomeni gravi di alluvioni ed esondazioni di fiumi, lo Stato con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2004 ha predisposto un complesso sistema per prevenire i rischi idrogeologici ed idraulici ai fini di Protezione civile⁴⁵⁸.

Nell'ottica dei principi di coordinamento e sussidiarietà da parte dello Stato (Dipartimento Protezione civile) si sono stabiliti dei Centri funzionali di competenza anche a livello regionale, che hanno il compito di svolgere attività di monitoraggio e sorveglianza in aree a rischio idraulico e/o idrogeologico, di prevedere il rischio e dirigere l'emergenza secondo piani regionali, provinciali e comunali. Si è così determinato un sistema di soglie articolato in due livelli di moderata ed elevata criticità cui le stesse Regioni devono strutturare corrispondenti livelli di allerta del sistema di Protezione civile. La valutazione dei livelli di criticità in rapporto ai predefiniti scenari di evento compete al centro funzionale incardinato in ogni Regione.

Il Presidente della Giunta Regionale è competente all'adozione e alla dichiarazione dei diversi livelli di allerta del sistema di Protezione civile e alla attivazione dei Piani, anche comunali, di emergenza.

I Centri funzionali regionali inoltre sono competenti a emettere, in base alle previsioni meteorologiche, degli avvisi meteo regionali che avranno efficacia in tutta la Regione e andranno trasmessi perifericamente agli Uffici territoriali del Governo, alle Provincie e ai Comuni.

⁴⁵⁶ D.G.R. 06 agosto 2019 ,n.1161.

⁴⁵⁷ D.G.R 6 agosto 2004 n. 877 e D.G.R del 5 ottobre 2015 n.1057.

⁴⁵⁸ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2004 (in Gazzetta Ufficiale 11 marzo 2004 n.59); Direttiva Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 ottobre 2008 (in Gazzetta Ufficiale del 15 novembre 2008 n.268).

Avvisi meteo che dovranno contenere indicazioni circa il periodo di validità, la tipologia di evento atteso e/o in atto, il tempo di avvenimento, durata ed evoluzione a scala regionale *et cetera*. Comunicazioni che andranno rese note in tempo reale anche ai Comuni per le condotte doverose da porre in essere a tutela della collettività. Tutto in un'ottica di interscambio e di condivisioni di informazioni fra tutti i soggetti interessati.

Quasi tutte le Regioni si sono attivate ad adempiere alle suddette direttive in un quadro sinergico di interventi strutturali e non strutturali.

Con la Direttiva del 27 ottobre 2008 il Presidente del Consiglio dei Ministri prevede che i Sindaci, nell'ambito della pianificazione di Protezione civile, operino a individuare le maggiori criticità e di specifica vulnerabilità del loro territorio⁴⁵⁹.

La Giunta Regione Liguria sin dal 2009, e con successive delibere, attuava la Direttiva di cui sopra⁴⁶⁰.

3.2. Le ordinanze di Protezione civile

Tra le fonti secondarie del diritto, all'interno delle quali si può rintracciare la fonte originante di un obbligo di *facere* in capo alla P.A., vi sono anche le ordinanze normative – cioè istitutive di norme astratte e generali - della Protezione civile.

Uno dei poteri più incisivi nella Protezione civile consiste nell'emanare ordinanze contingibili ed urgenti. Tali provvedimenti devono essere adottati con celerità, in quanto si tratta di interventi di carattere straordinario, messi a disposizione dall'ordinamento giuridico per soddisfare esigenze legate alla gestione di un evento calamitoso. Sono formalmente degli atti amministrativi, caratterizzati da atipicità, dalla posizione di sussidiarietà rispetto agli altri ordinari mezzi di intervento e dalla capacità derogatoria rispetto all'ordinamento giuridico generale. In alcune sentenze la Corte Costituzionale così si è espressa in merito ai connotati principali delle ordinanze della Protezione civile; è stato detto che tali norme sono caratterizzate dalla: «efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; adeguata motivazione; efficacia pubblicazione nei casi in cui non abbia carattere individuale; conformità ai principi dell'ordinamento giuridico»⁴⁶¹.

Di rilievo è anche la sentenza della Corte di Cassazione civile sezioni unite civili del sentenza del 7 marzo 2003, n.4813, che si è espressa sulle caratteristiche di tali fonti secondarie, asserendo che: «le ordinanze ministeriali hanno natura di ordinanze libere tra cui rientrano tutti i provvedimenti di autorità amministrative suscettibili di introdurre una disciplina divergente dall'ordine normativo che risultava in precedenza sulla base di disposizioni legislative», sottolineando inoltre che «tali ordinanze, diversamente dagli atti governativi con valore di legge, sono espressione di autonomia ed operano generalmente nel campo della attività amministrativa, ma pur non potendo assurgere a valore di legge sono nel loro ambito indipendenti e, nel loro contenuto, sono soggetti solo alla Costituzione e ai principi generali dell'ordinamento e non sono vincolati da altre norme preesistenti che non siano quelle espressamente indicate dalla fonte di cui traggono origine, il che giustifica la loro denominazione di ordinanze libere»⁴⁶².

L'articolo 25 del d.lgs. del 2018 è la fonte legittimante di utilizzo di questa fonte normativa; si recita che: «per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare

⁴⁵⁹ Direttiva Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 ottobre 2008 (in Gazzetta Ufficiale del 15 novembre 2008 n.268).

⁴⁶⁰ D.G.R n.1057 del 5 ottobre 2015; D.G.R n. 873 di 26 giugno 2009; D.G.R n.163 di 03 marzo 2017.

⁴⁶¹ Tali principi si desumono dalle sentenze della Corte Cost. del 2 luglio 1956, n.8 in *Leggi d'Italia*.

⁴⁶² Cass. civ., sez. un., 7 marzo 2006, n.4813.

durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di Protezione civile»⁴⁶³.

La stessa norma disciplina compiutamente l'esercizio del potere di ordinanza. Si afferma al primo comma che l'ordinanza possa essere adottata in deroga ad ogni disposizione vigente in quel momento, ma pur sempre nei limiti e con le modalità indicate nella deliberazione dello stato d'emergenza.

Il potere di ordinanza è collegato alla deliberazione dello stato di emergenza che viene adottato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio.

Le ordinanze sono attuate dal Capo del Dipartimento della Protezione civile, salvo che sia diversamente disposto, previa intesa delle Regioni e delle Province autonome territorialmente interessate, contenenti l'indicazione, specificatamente motivata, delle principali norme a cui si intende derogare. La *ratio* di attribuire tale potere ad un organo tecnico è finalizzata ad assicurare che gli organismi coinvolti collaborino e agiscano prontamente. Il Capo del Dipartimento della Protezione civile si avvale delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale⁴⁶⁴.

Per coordinare l'attuazione delle ordinanze possono essere nominati dei commissari delegati, operanti in regime straordinario, fino alla scadenza dello stato di emergenza. Con le ordinanze, come emerge dal 2 comma, si può procedere: all'organizzazione degli interventi di soccorso e assistenza, al ripristino della funzionalità delle infrastrutture e servizi strategici, alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture pubbliche e private, all'attivazione delle prime misure economiche, alla realizzazione di interventi strutturali (e non) per la riduzione del rischio residuo et cetera⁴⁶⁵.

L'efficacia delle ordinanze decorre dalla data di adozione; oltre il trentesimo giorno dalla deliberazione dello stato di emergenza devono essere emanate previo concerto anche del Ministro dell'economia e delle finanze. La tutela giurisdizionale può essere esercitata davanti al giudice amministrativo.

Inoltre, le ordinanze di Protezione civile non sono soggette al controllo preventivo di legittimità dell'articolo 3 della Legge 14 gennaio 1994, n.20⁴⁶⁶, ossia: «Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata»⁴⁶⁷.

4. Le prime fonti europee sulla Protezione civile

La prima azione dell'Unione Europea nel settore della Protezione civile risale alla decisione del Consiglio del 19 dicembre 1997 (98/22/CE), istitutiva di un programma

⁴⁶³ Art. 25 del D.Lgs. n.1/2018.

⁴⁶⁴ Art. 25, comma 6, del D.Lgs. n.1/2018. Il comma del medesimo articolo così dispone: «Il Capo del Dipartimento della protezione civile, per l'attuazione degli interventi previsti nelle ordinanze di cui al presente articolo si avvale delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale, e i soggetti attuatori degli interventi previsti sono, di norma, identificati nei soggetti pubblici ordinariamente competenti allo svolgimento delle predette attività in via prevalente, salvo motivate eccezioni. I provvedimenti adottati in attuazione delle ordinanze di Protezione civile sono soggetti ai controlli previsti dalla normativa vigente».

⁴⁶⁵ Art. 25, comma 2, del D.Lgs. n.1/2018.

⁴⁶⁶ Art. 3 della L. 14 gennaio 1994, n.20- Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.

⁴⁶⁷ Art. 25, comma 3, del D.Lgs. n.1/2018.

d'azione comunitario a favore della Protezione civile⁴⁶⁸. Il programma aveva lo scopo di favorire e facilitare la cooperazione, la mutua assistenza e lo scambio di esperienza tra gli Stati membri nel campo della Protezione civile. I paesi colpiti dalle calamità naturali necessitavano infatti molto frequentemente di un invio di soccorsi in tempi brevi, in quanto non sempre riuscivano ad affrontare autonomamente catastrofi naturali di ingente portata. In primo luogo, vi era la finalità di contribuire al miglioramento della protezione delle persone, dell'ambiente e dei beni nel caso si fossero presentate catastrofi naturali o tecnologiche⁴⁶⁹.

Il programma d'azione europeo si proponeva di intraprendere le seguenti singole azioni: contribuire a ridurre i rischi e i danni, a migliorare il livello di preparazione delle autorità della Protezione civile, le tecniche e i metodi di intervento ed infine contribuire all'informazione, all'educazione dei cittadini. La durata del programma era prevista dal primo gennaio 1998 fino al 31 dicembre del 1999. Con la decisione del Consiglio del 9 dicembre 1999 (1999/847/CE)⁴⁷⁰ la durata del programma è stata estesa fino al 31 dicembre 2004; ulteriormente estesa dalla decisione del Consiglio 2005/12/CE⁴⁷¹ fino al dicembre 2006. Merita sottolineare che tale programma esclude: «misure volte all'armonizzazione delle leggi e dei regolamenti degli Stati membri o dell'organizzazione della preparazione a livello nazionale»⁴⁷². Inoltre, per l'attuazione del programma l'articolo 4 individuava come organo competente la Commissione, assistita da un comitato composto da dei rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione⁴⁷³.

A seguire vi è stata la decisione del consiglio del 23 ottobre 2001 (2001/792/CE, Euratom) che ha istituito per la prima volta un meccanismo comunitario della Protezione civile (EUCPM) inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della Protezione civile in caso di emergenza grave o imminente, che si fossero verificati all'interno della comunità europea e che richiedessero una reazione urgente⁴⁷⁴. L'obiettivo era quello di fornire un meccanismo di supporto e coordinamento degli interventi di soccorso attivati dagli Stati membri e dalla comunità. Tale meccanismo comprendeva: l'individuazione delle squadre di intervento in caso di emergenza, l'elaborazione di un programma di formazione, la creazione di un Centro di informazione e monitoraggio accessibile 24 ore su 24; in sostanza si cercava di creare un sistema comune di comunicazione ed informazione. La decisione del 2001 acquistava efficacia dal primo

⁴⁶⁸ Decisione del Consiglio del 19 dicembre 1997 (98/22/CE) che istituisce un programma d'azione comunitario a favore della Protezione civile.

⁴⁶⁹ Art 1 della Decisione 98/22/CE. Tale articolo dispone che: «È stabilito un programma d'azione comunitario (qui di seguito denominato «programma») a favore della Protezione civile, al fine di contribuire a migliorare la protezione delle persone, dell'ambiente e dei beni in caso di catastrofe naturale o tecnologica, fatta salva la divisione delle competenze a livello nazionale. Il programma è diretto a sostenere e completare gli sforzi degli Stati membri nel quadro della loro azione nazionale, regionale e locale di Protezione civile, nonché a facilitare la cooperazione tra gli Stati membri nel settore. Questo programma esclude misure volte all'armonizzazione delle leggi e dei regolamenti degli Stati membri o dell'organizzazione della preparazione a livello nazionale».

⁴⁷⁰ Decisione del Consiglio del 9 dicembre 1999 (1999/847/CE) che istituisce un programma d'azione comunitario a favore della Protezione civile.

⁴⁷¹ Decisione del Consiglio del 20 dicembre 2004 (2005/12/CE) che modifica la decisione (1999/847/CE) per quanto riguarda la durata del programma d'azione comunitario a favore della Protezione civile.

⁴⁷² Art. 1, comma 3, della Decisione del Consiglio 2005/12/CE.

⁴⁷³ Art. 4 della Decisione del Consiglio 2005/12/CE.

⁴⁷⁴ Decisione del Consiglio del 23 ottobre 2001 (2001/792/CE, Euratom) che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della Protezione civile.

gennaio 2002. Dal 2001 il meccanismo di Protezione civile è stato attivato più di 300 volte dai paesi che richiedono assistenza per rispondere alle emergenze e, non solo intra-comunitarie.

La decisione della commissione del 29 dicembre 2003 (2004/277/CE, Euratom)⁴⁷⁵ ha poi introdotto alcune norme riguardanti l'attuazione della decisione precedente (2001/792/CE, Euratom)⁴⁷⁶, concernenti le informazioni sulle risorse a disposizione per gli interventi di soccorso di Protezione civile, all'interno e all'esterno della Comunità, l'istituzione di un Centro di monitoraggio e informazione, l'istituzione di un sistema comune di informazione delle emergenze (CECIS) e l'elaborazione di un programma di formazione. Questa decisione sottolinea l'importanza del CECIS, ossia un sistema di comune di comunicazione e informazione per le emergenze. All'articolo 8 della medesima decisione si dispone la composizione di tale sistema, il quale si articola in tre livelli: un livello di rete, costituito dalla rete fisica che collega le autorità competenti, i punti di contatto presenti negli Stati partecipanti ed il centro di monitoraggio e informazione; un secondo livello di applicazione, costituito dalle banche dati e dagli altri sistemi di informazione necessari per interventi di soccorso della Protezione civile; ed infine un terzo livello di sicurezza, costituito dall'insieme di norme e procedure necessarie per tutelare la riservatezza dei dati scambiati⁴⁷⁷.

La medesima decisione (2004/277/CE)⁴⁷⁸ è stata aggiornata dalla decisione del 29 luglio 2010 (2010/481/UE, Euratom)⁴⁷⁹ e abrogata dalla decisione n.1313/2013/UE⁴⁸⁰.

Nel medesimo lasso temporale si sono adottati degli atti non vincolanti, tra cui: la risoluzione del consiglio del 28 gennaio 2002 sul rafforzamento della cooperazione nel campo della formazione in materia di Protezione civile⁴⁸¹; la risoluzione del consiglio del 22 dicembre 2003 sul rafforzamento della cooperazione nel campo delle ricerche in materia di Protezione civile⁴⁸². Si veda anche la risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 in tema di "Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della Protezione civile e dell'assistenza umanitaria"⁴⁸³.

L'Unione europea partecipa inoltre anche ad una serie di accordi internazionali per la Protezione civile, quali: l'accordo (EUR-OPA *Major Hazards Agreement*- Grandi rischi) adottato nel 1987 dal Consiglio d'Europa, che intende promuovere una stretta cooperazione tra gli stati membri in materia di prevenzione e contrasto a disastri naturali e tecnologici; la convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali; l'iniziativa centrale europea (CEI- *Central European Initiative*), ossia un accordo di cooperazione sulla previsione, prevenzione e attenuazione delle calamità naturali conclusosi nel 1996 tra Italia,

⁴⁷⁵ Decisione della Commissione del 29 dicembre 2003 (2004/277/CE, Euratom).

⁴⁷⁶ *Ibidem*.

⁴⁷⁷ Art.8 della Decisione 2004/277/CE.

⁴⁷⁸ *Ibidem*.

⁴⁷⁹ Decisione della Commissione, del 29 luglio 2010 (2010/481/UE) , recante modifica della decisione 2004/277/CE, Euratom della Commissione per quanto concerne le modalità di applicazione della decisione 2007/779/CE, Euratom del Consiglio che istituisce un meccanismo comunitario di Protezione civile.

⁴⁸⁰ Decisione n. 1313/2013/ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 su un meccanismo unionale di Protezione civile.

⁴⁸¹ Risoluzione del Consiglio del 28 gennaio 2002 (2002/C 43/01) sul rafforzamento della cooperazione nel campo della formazione in materia di Protezione civile

⁴⁸² Risoluzione del Consiglio del 22 dicembre 2003 sul rafforzamento della cooperazione nel campo delle ricerche in materia di Protezione civile

⁴⁸³ Risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 su potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della Protezione civile e dell'assistenza umanitaria.

Austria, Polonia, Slovenia, Croazia, Ungheria che comporta lo scambio periodico di informazioni scientifiche rilevanti per l'elaborazione di programmi comuni di ricerca.

Infine, fondamentale in materia è anche l'articolo 196 del TFUE che incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri nell'implementazione del sistema di Protezione civile. Il medesimo articolo sancisce che: «L'azione dell'Unione è intesa a: a) sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della Protezione civile negli Stati membri e l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione; b) promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di Protezione civile nazionali; c) favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di Protezione civile.² Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1, a esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri»⁴⁸⁴. Da tale norma si desume che vi è un profilo operativo potenziato (aspetto già emerso e adottato dalla normativa italiana sul tema⁹: l'Unione europea punta anche al coinvolgimento delle Autorità regionale e di tutto il Servizio Nazionale di Protezione civile. Le autorità locali e regionali infatti giocano un ruolo fondamentale in quanto riescono ad applicare in modo analitico precise misure di mitigazione del rischio. Questo è stato poi sottolineato anche nella decisione n.1313/2013/UE⁴⁸⁵.

Dall'articolo 222 del TFUE emerge invece come l'Unione europea e gli Stati membri, alla luce di uno spirito di solidarietà, siano tenuti ad agire di concerto tra loro al manifestarsi di eventi calamitosi, quali frane, valanghe e alluvioni. Il medesimo articolo, al primo e secondo comma, dispone che: «1. L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per: a) - prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri; - proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico; - prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico; b) prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo. 2. Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza. A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio»⁴⁸⁶.

4.1. Il meccanismo unionale di Protezione civile

Dal primo gennaio 2014 è entrato in vigore il meccanismo unionale di Protezione civile, adottato il 17 dicembre 2013, dalla decisione n.1313/2013/UE dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione europea⁴⁸⁷. Tale nuova riforma integra, in modo organico, tutte le attività di cooperazione europea in materia di Protezione civile emanate fino ad oggi. La normativa del 2013 implementa la capacità di risposta alle emergenze, e i concetti di prevenzione e preparazione agli eventi calamitosi. Si ricordi a tal proposito che un

⁴⁸⁴Art. 196 del TFUE.

⁴⁸⁵ *Ibidem*.

⁴⁸⁶ Art. 222 del TFUE.

⁴⁸⁷ *Ibidem*.

meccanismo della Protezione civile dell'Unione europea era già stato istituito nel 2001, con la decisione 2001/792/CE⁴⁸⁸. La decisione del 2013 ha garantito una risposta più coordinata a livello europeo che, ha consentito di evitare una duplicazione di sforzi e assicurare un maggiore realizzazione degli obiettivi. L'Unione europea infatti cerca di migliorare sia la sicurezza dei cittadini dell'Unione sia di potenziare la resilienza dei paesi in relazione alle catastrofi naturali che li colpiscono. I cittadini degli stati membri devono avere accesso ad informazioni adeguate a fronteggiare e proteggersi con maggiore efficacia. Per questo motivo nel 1991 è stato introdotto il 112, il numero unico europeo per le chiamate d'emergenza. Sebbene tutti i cittadini dell'Unione europea abbiano diritto ad un sistema di protezione adeguato vigono ancora molte differenze tra i vari stati. Il meccanismo unionale cerca di eliminare le differenze esistenti e di costruire un piano di livello elevato in ciascuno Stato. Si tratta in sostanza di un nuovo centro comunitario efficiente di monitoraggio e di informazione per la Protezione civile. Dato che questi obiettivi non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri, l'Unione europea interviene in base al principio di sussidiarietà ex articolo 5 del TUE⁴⁸⁹.

Nel preambolo della decisione n.1313/2013/UE si sottolinea che, a seguito di un aumento significativo del numero e della gravità delle calamità naturali, l'Unione europea ha ritenuto opportuno promuovere e sostenere la solidarietà ed il coordinamento delle azioni degli Stati membri nel settore della Protezione civile⁴⁹⁰.

Il meccanismo unionale reca notevoli miglioramenti pratici alla prevenzione e alla preparazione alle calamità naturali⁴⁹¹. Esso ha il compito di definire un quadro politico generale per lo scambio di informazioni e per gli interventi di prevenzione del rischio di dissesti idrogeologici⁴⁹². È opportuno che l'Unione europea migliori costantemente il livello di preparazione dei sistemi di Protezione civile, del personale e della popolazione, attraverso un programma formativo di esercitazioni e di lezioni⁴⁹³.

Tale decisione si divide in otto capi.

Al primo capo vengono sanciti l'oggetto, l'ambito di applicazione e gli obiettivi generali e specifici del meccanismo unionale. All'articolo 1 si trattano gli obiettivi generali, sottolineando che: «Il meccanismo unionale è destinato a rafforzare la cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri e a facilitare il coordinamento nel settore della Protezione civile al fine di migliorare l'efficacia dei sistemi di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo»⁴⁹⁴ l'articolo prosegue sottolineando che tale meccanismo «promuove la solidarietà tra gli Stati membri attraverso la cooperazione e il coordinamento delle attività, fatta salva la responsabilità primaria degli Stati membri di proteggere dalle catastrofi le persone, l'ambiente e i beni, compreso il patrimonio culturale sul loro territorio e di dotare i rispettivi sistemi di gestione delle catastrofi di mezzi sufficienti per affrontare in modo adeguato e coerente catastrofi di natura e dimensioni ragionevolmente prevedibili e per le quali possono essere preparati»⁴⁹⁵.

Mentre gli obiettivi specifici, elencati dall'articolo 3, sono i seguenti: il conseguimento di un livello elevato di Protezione civile contro le catastrofi prevenendone o riducendone gli effetti potenziali; il potenziamento nella preparazione a livello di Stato membro e

⁴⁸⁸ *Ibidem*.

⁴⁸⁹ Art. 5 del TUE.

⁴⁹⁰ Par.1 del Preambolo della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁴⁹¹ Par.5 del Preambolo della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁴⁹² Par.8 del Preambolo della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁴⁹³ Par.20 del Preambolo della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁴⁹⁴ Art 1, comma 1, della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁴⁹⁵ Art. 1, comma 3, della Decisione n. 1313/2013/ue

dell'Unione in risposta alle calamità; la garanzia di una risposta rapida; il rafforzamento della consapevolezza dei cittadini nei confronti delle catastrofi⁴⁹⁶. Interessante notare all'articolo quattro come con il termine "risposta" si intenda: «qualsiasi azione intrapresa previa richiesta di assistenza in ambito del meccanismo unionale nel caso di un imminente catastrofe (ossia per catastrofe si intende: qualsiasi situazione che abbia o possa avere conseguenze gravi sulle persone, ambiente e beni, compreso il patrimonio culturale)⁴⁹⁷, oppure durante o dopo la stessa per affrontarne gli effetti negativi immediati»⁴⁹⁸.

Il capo secondo di tale decisione invece tratta della prevenzione e degli obiettivi per conseguirla. Per prevenzione si intende: «qualsiasi azione intesa a ridurre i rischi o a mitigare gli effetti negativi di una catastrofe»⁴⁹⁹; tali azioni possono consistere nel sostenere e promuovere l'attività di valutazione e mappatura del rischio, nell'elaborazione periodica di mappature intersettoriali dei rischi di catastrofi, nella diffusione delle informazioni messe a disposizione degli Stati membri e nell'incoraggiamento di uno scambio di buone prassi per la preparazione dei sistemi nazionali.

Il capo successivo è inerente all'attività di preparazione. Si sottolinea come il meccanismo unionale sia fondato su di una struttura formata da un Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC), da una capacità europea di risposta emergenziale formata a sua volta da un pool volontario di mezzi e di esperti preimpegnati dagli Stati membri (EERC) e da un sistema comune di comunicazione ed informazione in caso di emergenza (CECIS). In ultima istanza l'utilizzo di mezzi militari a guida civile può costituire un importante contributo di risposta ai danni provocati dai dissesti idrogeologici⁵⁰⁰. L'ERCC-*Emergency Response and Coordination Centre* è disciplinato all'articolo 7⁵⁰¹. Si tratta di un centro operativo ogni giorno, 24 ore su 24, al servizio degli Stati membri e della Commissione per perseguire gli obiettivi del meccanismo della Protezione civile europea. Prevede anche lo sviluppo di moduli di Protezione civile, di strumenti di intervento, mezzi e persone specializzate. È il cuore operativo del sistema che, fornisce agli Stati membri accesso al CECIS-*Common Emergency Communication and Information System* ex articolo 8, comma 2⁵⁰². Si tratta di un una piattaforma informatica, o meglio, un sistema di comunicazione e di informazione in caso di emergenza che assicura lo scambio di comunicazione tra l'ERCC e i punti di contatto nazionali. A seguire, all'articolo 11, è disciplinato l'EERC-*European Emergency Response Capacity*; ossia un pool volontario di forze preimpegnate degli Stati membri⁵⁰³. Al verificarsi di una catastrofe che provochi o rischi di provocare effetti transfrontalieri o che colpisca uno o più Stati, lo Stato membro in cui la catastrofe si verifica deve darne immediatamente notifica agli Stati membri che possono esserne colpiti. Lo Stato membro in cui la catastrofe in cui si verifica può richiedere eventuale assistenza, tramite l'ERCC, alla commissione in modo che possa attivare i servizi competenti⁵⁰⁴. Contestualmente all'invio di tale richiesta lo Stato deve raccogliere informazioni validate sulla situazione e effettuare raccomandazioni per la prestazione di assistenza tramite il meccanismo unionale.

⁴⁹⁶ Art. 3 della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁴⁹⁷ Art. 4, comma 1, della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁴⁹⁸ Art. 4, comma 2, della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁴⁹⁹ Art. 4, comma 4, della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁵⁰⁰ Par. 12 e 19 del Preambolo della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁵⁰¹ Art. 7 della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁵⁰² Art. 8, comma 2, della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁵⁰³ Art. 11 della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁵⁰⁴ Art. 15 della Decisione n. 1313/2013/ue.

Tale meccanismo è rivolto, attraverso l'elaborazione di principi e di orientamenti chiari, a ridurre al minimo e a contenere i danni derivanti da possibili catastrofi naturali. In sostanza tale meccanismo nasce per dare una tempestiva risposta alle emergenze che si verificano all'interno dei territori dell'Unione europea e, non solo. Infatti, da come emerge dal capo sesto, in particolare all' articolo 28 della decisione del 2013, il meccanismo unionale è aperto anche, oltre ai paesi aderenti e candidati potenziali, alla partecipazione dei paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), dei membri dello Spazio economico europeo (SEE)⁵⁰⁵. Nella tal fattispecie l'Alto rappresentante per gli affari esteri, insieme allo stato membro che detiene la presidenza del Consiglio europeo, coordina la risposta politica di concerto con la Commissione. Nel preambolo della suddetta decisione si sottolinea come anche i paesi candidati o potenzialmente candidati che non partecipano al meccanismo unionale dovrebbero anch'essi beneficiare di talune azioni finanziate.

Da ultimo occorre sottolineare che la decisione n.1313/2013/UE è stata modificata dal Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2019 (2019/420)⁵⁰⁶. Questa decisione, oltre alle molteplici innovazioni che ha apportato rispetto alla normativa precedente, ha in particolare sostituito l'EERC con un "Pool europeo di Protezione civile". Si tratta di un pool di mezzi di risposta preimpegnati volontariamente degli Stati membri e comprendente moduli, mezzi di risposta e categorie di esperti⁵⁰⁷. Sempre in tale nuova disposizione si sancisce che: «l'assistenza fornita da uno Stato membro tramite il pool europeo di Protezione civile è complementare alle risorse esistenti nello Stato membro richiedente, fatta salva la responsabilità primaria degli Stati membri in materia di prevenzione e risposta alle catastrofi sul loro territorio»⁵⁰⁸. Anche la norma successiva, l'articolo 12, è stato sostituito da un nuovo articolo istituyente il *rescEU*; un istituto che presta assistenza in situazioni particolarmente difficili, laddove l'insieme delle risorse a livello nazionale e i mezzi preimpegnati dagli Stati nel pool europeo non sono stati in grado di dare una risposta efficace⁵⁰⁹. Inoltre, all'articolo 13, si dispone l'istituzione di una rete unionale della conoscenza in materia di Protezione civile, costituita anche da centri universitari, di ricerca, che insieme alla Protezione civile e alla Commissione, va a costituire una rete unionale di conoscenza in materia⁵¹⁰.

⁵⁰⁵ Art. 28 della Decisione n. 1313/2013/ue.

⁵⁰⁶ Decisione (Ue) 2019/420 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2019 che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di Protezione civile.

⁵⁰⁷ Art. 11 della Decisione n. 2019/420.

⁵⁰⁸ *Ibidem*.

⁵⁰⁹ Art. 12 della Decisione n. 2019/420.

⁵¹⁰ Art.13 della Decisione n. 420/2019.

PARTE III: LA RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA P.A. PER IL DANNO IDROGEOLOGICO

1. La giurisprudenza fra imputazione del danno idrogeologico alla P.A. in base all'art. 2043 c.c. o in base all'art. 2051 c.c.

Veniamo ora ai danni dipendenti da eventi atmosferici (e non solo) causati da cose in custodia della Pubblica Amministrazione che ne involgono la responsabilità

Questo capitolo si pone come premessa metodologica alla successiva trattazione della responsabilità civile (con le relative sentenze) dell'ente competente e/o del funzionario preposto avente funzione di garanzia rispetto ad un'area che è stata luogo di dissesti idrogeologici, quali frane, valanghe, alluvioni *et cetera*.

L'ente pubblico infatti può rispondere (come vedremo successivamente) sia ex articolo 2043 c.c., sia ex art. 2051 c.c.

La scelta tra queste due norme ha conseguenze giuridiche non marginali. Si vedrà anche come la giurisprudenza civile poco si sia pronunciata (se non quasi per nulla) in relazione alla responsabilità civile della P.A. nel caso di danni da eventi idrogeologici, e laddove, si sia pronunciata, è sempre stato ravvisato un sistema binario di responsabilità ex 2051 c.c. o 2043 c.c.

Quasi inesistenti sono i precedenti in sede civile; sono invece più numerosi quelli massimati e/o pubblicati in sede penale. Si riscontra che, a seguito di rilevanti eventi catastrofici idrogeologici, i danneggiati si insinuano nei procedimenti penali aperti a carico dei funzionari di Enti pubblici aventi funzione di garanzia, data l'opportunità di avvalersi di rito più celere e delle prove acquisite dalla pubblica accusa. Il riconoscimento dell'elemento soggettivo della colpa, il nesso di causa per omissione della condotta doverosa e l'eventuale insinuazione nel nesso eziologico di condotta del danneggiato, sono tutti commessi all'accertamento del giudice penale, mentre fa capo al giudice civile la quantificazione dei danni lamentati dall'attore.

Infatti, abitualmente la persona offesa (il privato danneggiato) una volta esercitata l'azione penale si costituisce come parte civile, approfittando così delle prove acquisite dalla pubblica accusa e poi, chiedendo al giudice penale ristoro a fronte dei danni subiti.

Ecco allora che in sede penale il Giudice si è più volte pronunciato riconoscendo la violazione in capo ad un rappresentante di Ente, che ebbe a violare una situazione normativamente protetta, riconoscendo un nesso causale in condotta omissiva rispetto ad un evento che non costituiva fattore eccezionale escludente responsabilità.

Si è venuti nel concreto a riconoscere per esempio omissioni in capo al Sindaco di comunicazioni avvisi allerta meteo che di fatto hanno impedito alla popolazione di un'area di avere contezza dei gravi eventi atmosferici che si andavano profilando, sì da cagionare alla stessa danni irreparabili in punto di vite umane e di danni a cose⁵¹¹.

⁵¹¹ In dottrina, per un'articolata riflessione in merito al danno provocato ai cittadini dal rilascio di informazioni false o inesatte o l'omissione delle stesse da parte della Pubblica Amministrazione si veda B. VITO, *Responsabilità della Pubblica Amministrazione per diffusione di informazioni inesatte*, in *Corriere Giur.*, 2005,2, 25, ove l'autore si interroga sulla natura della responsabilità della Pubblica Amministrazione e se si possa tracciare un fondamento giuridico comune sulla base di fattispecie così eterogenee. Si occupa del tema anche S. SORRENTINO, *Nota in tema di rilascio di informazioni inesatte da parte della P.A.*, in *Giur. It.*, 2005, 2, ove si sostiene che la responsabilità della Pubblica Amministrazione debba essere fatta valere dal privato con azione del risarcimento del danno davanti al giudice ordinario e si configura responsabilità anche nella diffusione di informazioni inesatte, in omissioni, leggerezze o negligenze commesse dall'amministrazione nell'esercizio di poteri di vigilanza e controllo. Per una disamina più completa si veda N. MUCCIOLI, *Attività di vigilanza e responsabilità della Pubblica Amministrazione: buona fede, doveri di protezione, diligenza e causalità*, in *Nuova Giur. Civ.*,

Si è riconosciuto che spetti alla P.A. un obbligo giuridico di controllo dei beni e opere in proprietà della stessa e/o sui quali vi è un obbligo giuridico di controllo; derivandone quale corollario, per riconosciuto difetto anche colposo di custodia, una responsabilità civile al risarcimento. Spettando poi, come già visto, non solo un obbligo di custodia delle cose assoggettate alla sua sfera di controllo, ma anche, un obbligo di manutenzione del territorio stesso.

Risulta dunque necessario, al fine di inquadrare la poca giurisprudenza civile (scarsa) e quella penale sull'argomento, una disanima completa circa le tendenze giurisprudenziali civili e dottrinali che concernono i danni causati da cose in custodia della P.A., anche a seguito di eventi idrogeologici minori. E, cioè, quelli che non assumono la valenza di rischi idrogeologici tali da comportare l'intervento del Servizio nazionale di Protezione civile: l'argomento di questo lavoro.

Giurisprudenza di legittimità e di merito infatti si sono nel tempo occupate della tipologia di responsabilità civile omissiva in capo a un Ente pubblico per danni derivanti da persone e/o cose in custodia e/o da fauna selvatica. E si sono trattati anche fatti relativi a danni a cose per negligente manutenzione di strade pubbliche, colatoi, *et cetera* a seguito di eventi atmosferici⁵¹². Si tratta di situazioni di fatto più generali non connotate da eventi catastrofici, su cui però poggiano le stesse basi applicative e giuridiche che saranno poi utilizzate dai giudici prime cure e di legittimità nelle fattispecie concernenti i veri e propri dissesti idrogeologici.

All'inizio del '900 si riteneva che la P.A. non potesse essere ritenuta responsabile civilmente, e che dunque non potesse rispondere per i danni causati dall'inosservanza di obblighi o cautele imposte da norme di legge e/o da regolamenti, in quanto si pensava fosse attività discrezionale non sindacabile.

2011, 12, 11258, in cui si sostiene, coerentemente con i testi riportati in precedenza, che la responsabilità della Pubblica Amministrazione è fatta discendere direttamente dalla violazione di doveri di vigilanza e controllo imposti dalla legge e dall'obbligo generico di correttezza; il compito della stessa P.A. consiste nel mantenere un comportamento leale che si deve specificare in obblighi di informazione e preavviso. Interessante inoltre la riflessione comparatistica fatta dallo stesso autore: «Nei sistemi di *common law*, invero, non è la mera violazione del dovere a fondare la responsabilità. Alla sussistenza di un *duty of care*, calibrato in termini di *fair, just and reasonable* devono accompagnarsi più specifici requisiti quali la *proximity*, nel duplice senso giuridico di (nesso eziologico) e fisico della (vicinanza materiale) e la prevedibilità del tipo e dell'entità dei danni». Continua dicendo che: «non vi è pari dubbio come –se la *common law* esige la *proximity* e prevedibilità– nel nostro sistema sussista la necessità di un'indagine rigorosa degli elementi essenziali dell'illecito aquiliano (nesso eziologico e profilo soggettivo), specialmente se alla formula dell'ingiustizia del danno si attribuisca consistenza e portata di clausola generale». Per un confronto con la disciplina prevista a livello europeo si veda il titolo III, capo quarto, sezione 1 dei *Principles of European Tort Law*, (PETL), ossia i “Principi di diritto europeo della responsabilità civile”, ove si tratta dei presupposti della responsabilità fondata sulla colpa e, più specificatamente, agli articoli 4:101 e 4:103 rispettivamente relativi alla colpa e al dovere di proteggere altri da un danno.

⁵¹² Un'articolata riflessione in merito ai danni provocati da eventi idraulici e idrogeologici si legge in V. CARBONE, *Danni da esondazione e responsabilità della P.A.*, in *Corriere Giur.*, 2008, 12, 1641E, relativo all'alluvione del 1992 della Regione Liguria; in V. VOZZA, *Danni da pioggia intensa: responsabilità e caso fortuito*, in *Danno e resp.*, 2016, 8-9, 839, ove si stabilisce che in tema di danni atmosferici il caso fortuito può essere invocato solo nell'ipotesi che sia di intensità tale da interrompere il nesso esistente tra la cosa e l'evento lesivo. Ancora in M. DE GIORGI, *Danni da eventi atmosferici e fortuiti*, in *Diritto e Giustizia*, fasc. 29, 2004, 100 e in L. DE ANGELIS, *Il danno idraulico*, in *Ambiente e Sviluppo*, 1997, 2, 149, ove nella specie si soffermano sulla questione del quantum del risarcimento del danno, cagionato dall'omessa protezione da parte della Pubblica Amministrazione dalla caduta di acqua piovana e dalla deviazione della corrente di un corso d'acqua.

In seguito, intorno agli anni '20, si iniziò ad affermare la responsabilità ex art. 2043 c.c. per violazione del principio del *neminem laedere*⁵¹³.

Veniva escluso che la Pubblica Amministrazione potesse rispondere ex art. 2051 c.c. per i danni causati da beni appartenenti al demanio pubblico, quali stradale, fluviale e ferroviario, data la loro vasta estensione e il loro uso generalizzato da parte di una grande quantità di individui⁵¹⁴. Si riteneva infatti che fosse impossibile un controllo efficace per l'impedimento di eventuali danni. Ove fossero state rilevate queste caratteristiche la Pubblica Amministrazione avrebbe potuto essere stata assoggettata alla disciplina dell'articolo 2043 c.c.; solo però nel caso in cui il danneggiato fosse riuscito a dimostrare la presenza di un'insidia o un trabocchetto. Quindi solamente i beni demaniali di modeste dimensioni potevano essere assoggettati alla norma 2051 c.c.

L'inapplicabilità in linea generale dell'articolo 2051 c.c. non significava però che vi fosse una completa immunità della P.A., in quanto, com'è stato ribadito dalle stesse sentenze n.5989 e 5980 del 1998⁵¹⁵, l'amministrazione pubblica era tenuta a rispettare le leggi, i regolamenti generali del principio del *neminem laedere*⁵¹⁶.

Questa tendenza giurisprudenziale è stata aspramente criticata in quanto si riteneva che vi fossero dei notevoli aggravii a carico del cittadino che, andavano di conseguenza a costituire un irragionevole privilegio a favore della P.A. In particolare, si sosteneva che vi sarebbe stata la violazione di molteplici articoli della Costituzione: dell'articolo 24 Cost., concernente il diritto di difesa, dell'articolo 3 Cost., in quanto vi sarebbe stata una ingiustificata disparità di trattamento tra i proprietari privati e quelli pubblici e dell'articolo 97 Cost., in quanto si favoriva l'inattività dello stesso ente pubblico, venendo quindi meno al principio del buon andamento della P.A.⁵¹⁷.

In ragione di ciò non sono mancati orientamenti minoritari che ritenevano che la Pubblica Amministrazione fosse comunque responsabile per i danni subiti dagli utenti delle strade pubbliche ex articolo 2051 c.c.⁵¹⁸.

La Corte Costituzionale nel 1999 si è pronunciata su questione di legittimità costituzionale, concernente gli artt. 2043, 2051 e 1227 del codice civile in rapporto con gli artt. 3, 24, 97 della Costituzione, ritenendola infondata⁵¹⁹. Non vi sarebbe quindi contrasto né con l'articolo 3 della Cost. in quanto: «la notevole estensione e l'uso generale e diretto da parte dei terzi costituiscono meri indici dell'impossibilità di un concreto esercizio del potere di controllo e vigilanza sul bene medesimo, la quale dunque potrebbe essere ritenuta, non già in virtù di un puro e semplice riferimento alla natura demaniale e all'estensione del bene, ma solo a seguito di una indagine condotta dal giudice con riferimento al caso singolo, e secondo i criteri di normalità»⁵²⁰. Non vi sarebbe nemmeno contrasto con

⁵¹³ Cass. civ., 22 maggio 1930, in *Giur. it.*, 1930, I, p.728. Si veda in merito anche M. FRANZONI, *La responsabilità oggettiva, il danno da cose e animali*, Padova, Cedam, 1988, p.439 e E. FOLLIERI, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2004, p.323.

⁵¹⁴ Cass. civ., 21 gennaio 1987, n.526. Nel caso di specie si ritenne che il cimitero fosse un bene di modeste dimensioni. Si veda anche L.C. NATALI, *Manutenzione delle strade e responsabilità della P.A.*, in *Danno e resp.* 2006, 7, 723; V. MONTARULI, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione per insidia o trabocchetto tra art. 2043 c.c. e 2051 c.c.*, in *Danno e resp.*, 2006, 3, 244.

⁵¹⁵ Cass. civ., sez. III, 16 giugno 1998, n.5989; Cass. civ., sez. III, 16 giugno 1998, n. 5980.

⁵¹⁶ S. DE VOGLI, *La responsabilità civile per la costruzione e la manutenzione delle strade: il privilegio della P.A.*, in *Danno e resp.*, 1998, 12, 1092.

⁵¹⁷ G. ALPA, *La responsabilità oggettiva*, in *Contatto e Impr.*, 2005, 8, 959.

⁵¹⁸ Cass. civ., 22 aprile 1998, n.4070 in *Giust. civ.*, 1998, 4, 849.

⁵¹⁹ Corte Cost., 10 maggio 1999, n.156. La fattispecie di tale sentenza concerne il risarcimento dei danni richiesti da un motociclista che era caduto a causa di una zona ricoperta da terriccio non segnalata sulla strada comunale.

⁵²⁰ *Ibidem*.

l'articolo 24 della Costituzione, in quanto la Corte ha ritenuto che non venga limitato il diritto di difesa del danneggiato; né con l'articolo 97 della Costituzione, in quanto tale tendenza giurisprudenziale non sembra supportare involontariamente l'inerzia dell'amministrazione pubblica. La Consulta ha sostenuto tali affermazioni sancendo che il custode è responsabile solo qualora sia in grado di esercitare un potere di vigilanza e di controllo sulle cose affidategli; sottolineando inoltre che l'articolo 2043 c.c. costituisce una norma generale che può essere diversamente interpretata al variare del caso concreto.

La Corte Costituzionale, sempre nella medesima sentenza, ha sottolineato come l'istituto dell'insidia e del trabocchetto sia una creazione giurisprudenziale creata per meglio distribuire l'onere probatorio tra le parti.

L'insidia consiste in una situazione di fatto che è caratterizzata da oggettiva invisibilità; il danneggiato deve provare che l'evento di danno si sia verificato a causa di una situazione di pericolo occulto⁵²¹. La possibilità per il danneggiato di prevedere l'insidia esclude la responsabilità della P.A.⁵²². Si tratta di una vera e propria figura sintomatica di colpa⁵²³: la Pubblica Amministrazione, nelle situazioni in cui sono presenti insidie e trabocchetti, è quindi sempre ritenuta responsabile, a meno che non dimostri di non aver potuto rimuovere l'insidia pur adottando le misure più idonee al caso concreto.

Questo rigido e costante orientamento, basato quasi esclusivamente sull'utilizzo della norma 2043 c.c., si è col tempo affievolito verso un riconoscimento della responsabilità ex articolo 2051 c.c., laddove si tratti di beni di limitata estensione territoriale, per i quali ne sia possibile la vigilanza e il controllo da parte della P.A.⁵²⁴. Quindi, qualora l'ente pubblico sia in grado di governare la cosa, a prescindere dalla sua collocazione, ossia di controllarla, modificarne la situazione di pericolo, può e deve rispondere ex articolo 2051 c.c.

Indici sintomatici, che però non ne testimoniano in modo automatico l'incapacità del controllo del bene da parte della P.A., sono l'uso generalizzato del bene e la sua notevole estensione⁵²⁵. Ove vi sia una oggettiva impossibilità di custodia si applicherà l'articolo 2043 c.c.⁵²⁶. Dipende quindi dal caso concreto e da una attenta valutazione del giudice di merito,

⁵²¹ Cass. civ., 30 luglio 2002, n.11250 in *Leggi D'Italia*; Cass. civ., 15 gennaio 2011, n.1679 in *Leggi D'Italia*; Cass. civ., sez.III,19 aprile 2018, n.9631 in *Leggi D'Italia*.

⁵²² Cass. civ., sez. VI, 14 giugno 2016, n.12174 in *Leggi D'Italia*.

⁵²³ Corte Cost., 10 maggio 1999, n.156 in *Leggi D'Italia*.

⁵²⁴ Cass. civ., 5 agosto 2005, n.16576, in *Giust. civ.*, 2003, 7-8, 1754. A titolo esemplificativo si veda anche la sentenza della Cass., del 27 marzo 1972, n.976 in cui si è esclusa la responsabilità della Pubblica Amministrazione per art 2051 c.c. in quanto un incendio verificatosi nelle linee ferroviarie è un evento verificatosi su di bene demaniale troppo esteso e di uso generale dei cittadini. Nello stesso senso una sentenza della Cass. civ., del 4 aprile 1985, n.2319, laddove un cittadino subiva danni dopo essere caduto a causa di un pozzo fognario aperto ubicato sulla strada comunale. Si è ritenuto che il Comune non fosse responsabile data la vasta estensione del territorio. Allo stesso tempo si è sottolineato che il danneggiato avrebbe potuto chiedere risarcimento ex art 2043 se fosse riuscito a dimostrare l'insidia dell'evento. Al contrario di una sentenza del 1982, (Cass. civ., 20 marzo 1972, n.976) ove si è stabilito che la galleria di una stazione ferroviaria è un luogo di modeste dimensioni che poteva essere facilmente controllato dalla PA. e quindi sottoponibile all'art 2051 cc. Nello stesso senso una sentenza del 1987 (Cass. civ., 21 gennaio 1987, n.526) in cui un cittadino del comune di Torre del Greco subiva danni a causa del crollo di un albero in un cimitero. Il giudice di legittimità ha sancito la responsabilità del Comune in quanto si trattava di un luogo di modeste dimensioni.

⁵²⁵ F. TOSCHI VESPASIANI, *La (mancata) caduta di uno degli ultimi privilegi: il danno da insidia stradale e la responsabilità mancata della P.A.*, in *Resp. civ.*, 2007, 4. Si vedano anche le sentenze: Trib. Bari, sez. III, 1 febbraio 2007 in *Leggi D'Italia*; Trib. Nola, 5 dicembre 2006 in *Leggi D'Italia*. Si veda in merito: P. LAGHEZZA: *Strade e responsabilità della P.A.: la lenta evoluzione della giurisprudenza*, in *Danno e resp.*, 2011, 1, 52.

⁵²⁶ R. MENZELLA, *Ancora su insidie, trabocchetti e privilegio della P.A.*, in *Danno e resp.*, 2007, 10, 1050.

se possa applicarsi o meno la responsabilità oggettiva ex art. 2051 c.c.⁵²⁷. Per esempio, per quanto concerne il demanio stradale, questo andrà soppesato in relazione all'estensione delle strade, della loro posizione, caratteristiche *et cetera*. In particolare, si è affermato che vige per l'amministrazione comunale un obbligo di manutenzione delle strade pubbliche comunali e dei marciapiedi; in caso di mancato controllo l'ente risponderà ex articolo 2051 c.c.⁵²⁸. La Cassazione ha inoltre affermato che il Comune ha il compito di sorvegliare non solo i beni demaniali, ma anche le aree limitrofe alla strada⁵²⁹.

In particolare, la Suprema Corte ha sottolineato che: «da presunzione di responsabilità per i danni cagionati dalla cosa in custodia, di cui all'articolo 2051 c.c., non si applica agli enti pubblici, ogni qual volta il bene, sia esso demaniale o patrimoniale, per le sue caratteristiche (estensione e modalità d'uso) è oggetto di una utilizzazione generale e diretta da parte di terzi che limita in concreto la possibilità di custodia e vigilanza sulla cosa.

L'art 2051 c.c. trova applicazione invece, nei confronti della P.A., con riguardo ai beni demaniali, esclusivamente qualora tali beni non siano oggetto di un uso generale e diretto da parte dei terzi, ma vengano utilizzati dall'amministrazione medesima in situazione tale da rendere possibile un concreto controllo ed una vigilanza idonea ad impedire l'insorgenza di cause di pericolo ovvero, ancora si tratta di beni demaniali o patrimoniali che per la loro limitata estensione territoriale consentano una adeguata attività di vigilanza»⁵³⁰.

Questo orientamento è stato confermato dalla Cassazione con sentenza n. 20427 del 2008⁵³¹ e da larga parte della dottrina⁵³², laddove è stato sancito che la responsabilità dell'amministrazione ex 2043 c.c. o 2051 c.c. non vada decisa in base alla mera estensione del bene e del suo utilizzo, ma dal concreto potere di governo sulla cosa da parte della P.A. stessa⁵³³. Orientamento questo confermato anche da recentissime sentenze del giudice di legittimità del 2019⁵³⁴.

Oggi quindi non vi è più in rigido contrasto giurisprudenziale tra 2051 c.c. e 2043 c.c.; sta in capo al giudice il dovere (e il potere) di poter applicare l'uno o l'altra norma giuridica, sempre alla luce della fattispecie concreta venuta in essere.

⁵²⁷ Cass. civ., 26 gennaio 1999, n.699, in *Danno e resp.*, 1999, p.873, in cui è stata confermata la responsabilità della polizia forestale ex 2051 c.c. per la caduta di un albero nel Comune di Cavalese che aveva recato danni ad un individuo. Si è detto che nonostante si trattasse di un bene ad utilizzo genarile della comunità ed esteso era in questo caso facilmente controllabile dalla polizia forestale stessa, E. PRIVEATO, *Manutenzione di una strada comunale e responsabilità della P.A. da cose in custodia*, in *Resp. civ.*, 2012, 5.

⁵²⁸ Cass. civ., 21 luglio 2006, n.16770 in *Leggi d'Italia*.

⁵²⁹ Cass. civ., 15 giugno 1979, n.3387 in *Leggi d'Italia*.

⁵³⁰ Cass. civ. sez. III, 1 dicembre 2004, n.22592 in *Leggi d'Italia*. Sul punto anche la Cass. civ., sez. III, 23 febbraio 2005, n.3745.

⁵³¹ Cass. civ., 25 luglio 2008, n.20427 in *Giust. civ.*, mass. ann. 4-5, 2008, p.1010.

⁵³² *Ex plurimis* si veda: P. LAGHEZZA, *Le insidie di una responsabilità da custodia mondata dalla mistica dell'insidia*, in *Danno e resp.*, 2008, p.1243; R. GENTILE, *Sempre discussi criteri governanti la responsabilità della P.A. in materia di manutenzione delle strade*, in *Giur. it.*, 2009, p.1129.

⁵³³ Si veda *ex multis* ove si afferma che la P.A. risponde ex 2051 c.c. ove possa svolgere un continuo e concreto controllo che sia efficace nell'impedire l'insorgenza di cause di pericolo per terzi: Cass. civ., 29 aprile 1999, n.156 in *Leggi d'Italia*; Cass. civ., sez. III, 29 aprile 2006, n.10040 in *Leggi d'Italia*; Cass. civ., sez. III, 23 luglio 2003, n.11446 in *Leggi d'Italia*; Cass. civ., sez. III, 23 gennaio 2009, n.1691 in *Leggi d'Italia*; Trib. Piacenza del 26 maggio 2011 in *De Jure*.

⁵³⁴ Cass. civ., sez. VI, 20 febbraio 2019, n.4963 in *Leggi d'Italia*; Cass. civ., sez. III, 4 aprile 2019, n. 9318 in *Leggi d'Italia*. In particolare, ove si è sostenuto da G. FACCI in *Leggi d'Italia* che: «sussiste la responsabilità della P.A. nella gestione e manutenzione dei beni che a essa appartengono per violazione delle regole tecniche, ovvero dei canoni di diligenza e prudenza, ma anche ove la domanda sia volta a conseguire la condanna della p.a. ad un *facere*, giacché la domanda investe un'attività soggetta al rispetto del principio del *neminem laedere*».

Queste due linee di tendenza giurisprudenziale poggiano le loro basi nella differenza che vi è tra i due tipi di responsabilità ex art. 2051 e 2043 c.c.

Nell'articolo 2051 c.c. non vi è nessun tipo di intersecazione tra l'elemento soggettivo e il nesso causale; si tratta di una responsabilità oggettiva. Il danneggiato deve esclusivamente provare: il nesso causale tra il danno e la cosa in custodia, allegando quindi anche la qualifica di custodia in capo alla P.A.; il danneggiante invece, ossia la Pubblica Amministrazione, o l'ente competente, deve invece dimostrare l'esistenza di un «fattore estraneo che, per il carattere dell'imprevedibilità e l'eccezionalità, sia idoneo ad interrompere il nesso di causalità, cioè il caso fortuito»⁵³⁵. Si ricordi però che il grado di imprevedibilità caratterizzante un evento calamitoso naturale, quali frane e alluvioni per esempio, «non deve esimere le pubbliche autorità dall'adottare le opportune precauzioni, tese a prevenire o limitare i danni che da tali eventi possano derivare ai cittadini e l'omissione al riguardo costituisce negligenza che non può ritenersi di lieve entità»⁵³⁶.

Questo principio è stato anche delineato dalla stessa Cassazione nel 2011, affermando che, nel caso attinente ad un evento franoso distaccatosi da terreni di proprietà di terzi, non si potesse considerare imprevedibile un evento di tal tipo. Il medesimo tratto di strada era infatti stato oggetto di fenomeni simili. L'Amministrazione quindi avrebbe dovuto attivarsi per far fronte al problema⁵³⁷.

Un violento nubifragio, anche se di entità elevata, non costituisce la singola causa dei danni provocati, ma questi sono frutto di condizioni patologiche molto più profonde. I dissesti idrogeologici non si fanno quasi mai rientrare nel caso fortuito in quanto sono, al giorno d'oggi, facilmente prevedibili⁵³⁸. L'accertamento del caso fortuito in questi casi deve quindi essere fatto in base ai dati scientifici di tipo specifico riferiti al periodo e allo specifico contesto in cui sono avvenuti. Solo in questo modo l'interprete riuscirà a distinguere il vero caso fortuito dalla mera negligenza dell'ente preposto⁵³⁹.

Si tratta in sostanza di una presunzione di responsabilità in capo alla P.A., almeno che quest'ultima non riesca a dimostrare il caso fortuito. Consiste in sostanza in un onere probatorio molto più agevole rispetto a quello in capo al danneggiato per ex articolo 2043 del codice civile.

Invece, al fine di dimostrare la responsabilità civile extracontrattuale ex articolo 2043 c.c. il danneggiato deve provare il fatto doloso o colposo della Pubblica Amministrazione, il danno conseguente la lesione di un diritto soggettivo di cui il soggetto è titolare, il nesso causale tra l'evento e l'omissione e la violazione dei doveri di vigilanza, manutenzione e controllo da parte della P.A., il danno ingiusto patito⁵⁴⁰. Deve inoltre allegare che il danno sia dovuto ad un'insidia (nella maggior parte dei casi stradale) che non abbia permesso di vedere, percepire l'ostacolo. La Pubblica Amministrazione invece deve dimostrare il concorso di colpa del danneggiato o la presenza del caso fortuito per essere esentato da ogni responsabilità. La responsabilità della P.A. viene meno se riesca a dimostrare: di aver svolto tutte le attività in suo potere per evitare il danno, che vi sia stato concorso di colpa

⁵³⁵ Cass. civ., 29 novembre 2006, n.25243 in *Leggi d'Italia*; Cass. civ., sez. III, 25 luglio 2008, n.20427 in *Leggi d'Italia*.

⁵³⁶ Corte dei Conti Valle d'Aosta, 25 gennaio 2001, n.4 in *Leggi d'Italia*.

⁵³⁷ Cass. civ., sez. III, 18 luglio 2011, n.151720 in *Leggi d'Italia*. Si veda: P. LAGHEZZA: *Di custodia, caso fortuito e respo oggettiva*, in *Danno e Resp.*, 2012, 3, 282.

⁵³⁸ V. VOZZA, *Danni da pioggia intensa: responsabilità e caso fortuito- Il commento*, in *Danno e resp.*, 2016, 8-9, 839.

⁵³⁹ E. VINCENTI, *La dottrina in dialogo con la giurisprudenza: il pensiero di Pietro Trimarchi in taluni orientamenti della cassazione civile*, in *Responsabilità civile e Previdenza*, 2018, 4, 1396.

⁵⁴⁰ M. NUZZO, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione per sinistro su strada stradale*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2007, 6, 20737.

del danneggiato ex art. 1227 c.c. e/o che il danno sia derivato dal fatto del terzo o dello stesso danneggiato e che non fosse prevedibile⁵⁴¹.

L'insidia è un istituto di creazione giurisprudenziale atto a favorire implicitamente la posizione difensiva della medesima amministrazione. Esso deriva dal latino *insidere*, dal significato "stare sopra". L'insidia è quel pericolo che sta sopra ad una efficiente visibilità e prevedibilità. Il trabocchetto invece è una *species* dell'insidia stessa; si tratta di un oggetto dalle sembianze inamovibili, ma che invece è stabile. La dottrina sostiene che gli elementi costitutivi insidia e/o trabocchetto siano i seguenti: un elemento oggettivo della non visibilità e non evitabilità dell'ostacolo ed un ulteriore elemento soggettivo della non prevedibilità del pericolo. Gli utenti, i cittadini, e gli individui in generale, sono quindi gravati da un principio di auto-responsabilità. Nei casi in cui il pericolo sia prevedibile, visibile e quindi astrattamente evitabile, non vi sarà risarcimento del danno, in quanto si è in presenza di una mera negligenza del danneggiato⁵⁴².

I casi giurisprudenziali di legittimità, sia di merito, circa la responsabilità di enti pubblici per cose in custodia ex articolo 2043 c.c. e/o 2051 c.c. sono molteplici⁵⁴³. Nelle seguenti righe ne verranno riportati alcuni.

In una sentenza riguardante la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per omessa manutenzione di una strada e le relative opere accessorie laterali alla sede stradale, la Suprema Corte ha riconosciuto la responsabilità colposa omissiva del medesimo Ente pubblico⁵⁴⁴. Come detto, inizialmente la responsabilità extracontrattuale della Pubblica Amministrazione nei casi di insidia stradale veniva fatta rientrare nell'alveo della responsabilità ex articolo 2043 c.c.⁵⁴⁵.

⁵⁴¹ *Ibidem*. Inoltre, sul concetto di prevedibilità dell'evento si veda: P. LAGHEZZA, *Il concetto di prevedibilità fra dubbi e certezze- il commento*, in *Danno e resp.*, 2015,3,236. Nello specifico si è considerata prevedibile una buca presente sul manto stradale, originante danni in capo ad un ragazzo. Si è inoltre affermata la prevedibilità del danno in quanto il ragazzo percorreva spesso la strada abitualmente. Si veda inoltre V. CARBONE, *Responsabilità della P.A. proprietaria di strada ex art. 2043 c.c.*, in *Corriere giur.*, 2013, 12, 1618; S. OLIARI, *Un buco nell'acqua, anzi una roccia! La responsabilità (e condanna) della P.A. per insidia lacustre*, in *Danno e resp.*, 2010, 10, 936.

⁵⁴² L. D'APOLLO, *Danni da insidia stradale*, Milano, Giuffrè, 2015, p.8. Si veda anche P. LAGHEZZA, *Condotta abnorme del danneggiato e responsabilità da custodia*, in *Danno e resp.*, 2011, 12, 1183.

⁵⁴³ Si riscontra responsabilità extracontrattuale della Pubblica Amministrazione anche per omissione riguardo ai danni cagionati da fauna selvatica alla circolazione stradale, ex articolo 2043 c.c. Viene esclusa l'applicabilità al caso di specie dell'articolo 2051 cc e 2052 cc, i quali prevedono il regime della responsabilità oggettiva, in quanto risulterebbe in una impossibilità da parte dell'Ente pubblico di poter conseguire un pieno controllo fauna stessa, data la sua natura selvatica. Si vedano in tema le sentenze di legittimità quali: Cass. civ., sez. III, 28 marzo 2006, n. 7080, in *Foro it.*, Rep.2006, voce *Responsabilità civile* n. 519; Cass. civ., sez. III, 15 marzo 1996, n. 2192, in *Foro it.*, Rep 1996, voce *Responsabilità civile* n. 202; Cass. civ., sez. III, 25 novembre 2005, n. 24895, in *Foro it.* Rep. 2005, voce *Responsabilità civile*, n. 520; Cass. civ. sez. III, 12 maggio 2017, n.11785. Con riguardo alla giurisprudenza di merito si veda: Trib. Cagliari, 7 settembre 2000, in *Foro it.*, Rep. 2002, voce *Responsabilità civile*, n. 321; Trib. Firenze, 13 maggio 1994, in *Foro it.*, Rep. 1995, voce *Responsabilità civile*, n. 184. Si veda in merito alla responsabilità ex art. 2051 c.c. degli enti proprietari/gestori delle strade, Il commento di E. SAMA, in *Danno e resp.*, 2018, 1, 49; R. FOFFA, *L'applicabilità dell'articolo 2051 c.c. al custode di beni demaniali*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2008, 11, 11344; M. BONA, *La responsabilità dei custodi delle strade pubbliche*, Milano, Ipsoa, p.41 ss.

⁵⁴⁴ Cass. civ., sez. III, 5 maggio 2017, n.10916, in *Foro it.*, Rep. 2017, voce *Responsabilità civile*, n.103, in *estenso* in *Arch. circolaz.*, 2017, 711.

⁵⁴⁵ Come affermato dalla giurisprudenza di legittimità nelle sentenze: Cass. civ., sez. III, 16 giugno 1998, n.5989, in *Foro.it*, Rep. 1998, voce *Strade* n.43; Cass. civ., sez. III, 30 luglio 2002, n.11250, in *Foro.it*, Rep. 2003, voce *Responsabilità civile* n.321; Cass. civ., sez. III, 3 dicembre 2002, n.17152; Cass. civ., sez. III, 5 maggio 2017, n.10916, in *Foro it.*, Rep. 2017, voce *Responsabilità civile*, n.103, in *estenso* in *Arch. circolaz.*, 2017, 711; Cass. civ. sez. III, 8 aprile 2014, n.8147 che tratta della responsabilità ex articolo 2043 c.c. della Provincia a seguito di un danno dovuto allo slittamento di un veicolo su una lastra di ghiaccio; in quanto la Suprema Corte ha sottolineato che nel caso di specie la Provincia non avesse avuto il potere di intervenire direttamente sul bene.

Interessante è il caso della Cass. civ., sez. III, del 3 aprile 2009, n.8157 concernente un evento lesivo causato dalla caduta di un masso in una strada comunale in montagna che aveva colpito un'autovettura causandone la morte del conducente. I danneggiati si rivolgono al giudice ordinario con due atti di citazione: uno rivolto all'Amministrazione Regionale, l'altro alla Amministrazione Comunale proprietaria della strada. Il giudice esclude qualsiasi tipo di responsabilità civile, sia ex art. 2043 c.c. che 2051 c.c. in capo all'Amministrazione. Viene esclusa la responsabilità ex articolo 2051 c.c. in quanto si trattava di una vasta estensione delle zone montuose dell'area della Valle di Cogne, quindi non controllabile; vi è stata inoltre l'esclusione della norma giuridica 2043 in quanto l'evento non era prevedibile o prevenibile⁵⁴⁶.

Difformemente alle sentenze appena citate, l'attuale tendenza giurisprudenziale sembra essere in linea col considerare una responsabilità ex articolo 2051 c.c. Il nuovo orientamento trova base giuridica nell'articolo 2051 c.c. ponendo la responsabilità a carico della Pubblica Amministrazione per ogni tipo di danno cagionato dalla *res*, indipendentemente dal fatto se il rischio sia visibile o nascosto.

Analogamente Cass. civ., sez. III, 03 aprile 2009, n.8157, in *Foro It.*, Rep. 2009, voce *Responsabilità civile*, n.467, ove si conferma l'applicazione dell'articolo 2051 c.c. in riferimento alla responsabilità degli enti pubblici proprietari di strade aperte al pubblico in situazione di pericolo connesse alla struttura o pertinenza della strada, avendo riguardo al tipo di pericolosità e alla tipologia della strada⁵⁴⁷. Sussiste responsabilità ex articolo 2051 c.c. qualora vi sia stata una lesione causata da una macchia d'olio, o di terriccio sulla strada e il danneggiato sia riuscito a dimostrare la condotta omissiva dell'ente proprietario nel non rimuovere la zona pericolosa (in questi casi vi è la mancanza dell'individuazione del terzo responsabile)⁵⁴⁸.

E, per danni a cose di terzi per allargamento strade pubbliche a seguito evento alluvionale si veda Cass. civ., 27 gennaio 1988, n.722 ove si è sancita la responsabilità ex art. 2043 c.c. del Comune per i danni subiti da un immobile a seguito di inondazione per mancata manutenzione delle fognature.

Allo stesso modo con la sentenza della Cass. civ. 15 febbraio 1985, n.1295 è stata riconosciuta la responsabilità del Comune per l'inosservanza dell'art. 1, 1 comma, n.4 del r.d. del 8 dicembre 1933, n.1740⁵⁴⁹ che sanciva che il libero deflusso delle acque, ma non di

In dottrina, M. MALAVASI, *Responsabilità della P.A. per insidia o trabocchetto e concorso di colpa del danneggiato*, in *Danno e resp.*, 2003, 5, 497; S. SCAPELLATO, *La responsabilità dell'ente pubblico per i danni cagionati da strade in custodia*, in *Giur. it.*, 2014, 8-9.

⁵⁴⁶ P. LAGHEZZA, *Pericolo caduta massi: franano i privilegi del custode pubblico?* in *Danno e resp.*, 2010, 1, 40.

⁵⁴⁷ Per una disanima completa, sul tema della responsabilità della Pubblica Amministrazione e sull'obbligo di provvedere alla manutenzione e gestione della strada per impedire situazioni di pericolo, si vedano *ex multis*: A. P. BENEDETTI, *La responsabilità da cose in custodia tra prova liberatoria e condotta del danneggiato in danno responsabilità*, 2010, 459 ss.; V. CARBONE, I. NASTI, *Responsabilità della Pubblica Amministrazione*, in *Corriere Giur.*, 2003,1,15; V. CARBONE, *Responsabilità del Comune per la manutenzione stradale*, *Corriere Giur.*, 2009, 4, 462, *"Leggi d' Italia"*, voce *dottrina*; A. LEONARDI, *Responsabilità della Pubblica Amministrazione per insidia stradale: dall'insidia e trabocchetto alla c.d. prevenzione bilaterale passando per la responsabilità oggettiva*, *Responsabilità Civile e Previdenza*, fasc.4, 2014, 1116; G. GARRI, *La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione*, UTET giuridica, novembre 2007, capitolo dodicesimo: viabilità e circolazione stradale, 693. Ancora per quanto concerne la responsabilità colposa della Pubblica Amministrazione per i danni causati dall'attraversamento su alcune strade pubbliche dalla fauna selvatica si veda: F. GAZZONI, *Gli atti illeciti*, in *Manuale di diritto privato*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, 730 e M. BIANCA, *Responsabilità speciali*, in *Diritto civile*, Giuffrè, Milano, 1994,725.

⁵⁴⁸ M. SPROVIERI, *Danno da omessa o insufficiente manutenzione stradale*, in *Giur. it.*, 2007, 11.

⁵⁴⁹ Art.1, comma 4, del r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740 - Testo unico di norme per la tutela delle strade e per la circolazione.

quelle comunali, che ha comportato danni a causa del riversamento delle acque negli edifici a lati della strada⁵⁵⁰.

Si veda inoltre Cass. civ., sez. un., 5 settembre 1997, n.8588, concernente i danni causati dall'inondazione di terreni di proprietà privata a causa di un'omessa manutenzione degli argini del torrente circostante, per cui era competente la Pubblica Amministrazione ex art. 2 del r.d. 25 luglio 1904, n. 523⁵⁵¹.

In particolare, si veda la Cass., sez. III, del 28 settembre 2009, n.20754, per responsabilità della P.A. ex art. 2051 c.c. in riferimento a situazioni di pericolo connesse alla strada, provocate dagli utenti stessi o dalla morfologia del territorio.

In relazione a danni causati dall'acqua piovana si veda: Cass. civ. sez. III, 13 maggio 2010, n.11592, in cui la Suprema Corte ha stabilito che, nel caso di specie, ai fini della responsabilità ex articolo 2051 c.c. sia richiesta l'insidia e l'alterazione della cosa. In questo caso l'evento era stato ritenuto prevedibile⁵⁵².

Si veda poi la Cass. civ., sez. VI, 28 luglio 2017, n.18856, in *Foro It.*, Rep. 2017, voce *Responsabilità civile*, n.88, si tratta di responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per danni ad immobili causati dall'invasione di acque piovane; la stessa Pubblica Amministrazione, per escludere la responsabilità, deve dimostrare di aver eseguito una costante e scrupolosa manutenzione e pulizia dei sistemi di deflusso delle acque piovane. Si recita che, premesso che la Pubblica Amministrazione risponde ex articolo 2051 c.c., il caso fortuito costitutivo di esonero di responsabilità vi sarebbe solo laddove l'evento esterno sia causa sopravvenuta autonomamente sufficiente a determinare l'evento, nonostante la più scrupolosa diligenza dell'Ente messa in opera⁵⁵³.

Nella giurisprudenza di merito in tema di responsabilità in capo a un Ente pubblico per danni derivanti da persone e/o cose in custodia si veda: Trib. Reggio Calabria 4 febbraio 1964, per i danni prodotti da allagamento di acqua piovana; in particolare, si è riconosciuta responsabilità ex art. 2051 c.c. nella sentenza del Trib. Roma, 18 febbraio 1988, concernente i danni causati da un violento temporale ai locali di un esercizio alberghiero. Si vedano *ex plurimis* anche le sentenze del Trib. Bari, sez. III, 01 febbraio 2010, n.318, Giud. ROMITA; Trib. Salerno, 9 gennaio 2015, n.85, Giud. FIORILLO, concernente la responsabilità ai sensi dell'articolo 2051 c.c. della Pubblica amministrazione per i danni e le lesioni riportati a seguito della caduta in una buca del manto stradale non visibile e non segnalata, in ragione della cattiva manutenzione delle strade da parte dell'Ente pubblico. Analoghe sentenze: Trib. Massa, 05 ottobre 2016, n.923, Giud. PINNA; Trib. Salerno, sez. II, 08 gennaio 2016, n.81, Giud. FIORILLO; il Trib di Teramo, 06 marzo 2018, Giud. IMBESI; Trib. Lucca del 15 gennaio 2019, n.62- Si veda inoltre il Trib. Pescara, 31 agosto 2017, Giud. FALCO, che ha sancito la responsabilità ex articolo 2051 c.c. dell'ente preposto alla sorveglianza della manutenzione della rete idrica e dei tombini. Nel caso di specie infatti erano stati riportati danni da parte del titolare di un'attività commerciale di vendita di materiale elettrico, a causa dello straripamento delle acque dovute ad intense precipitazioni, ma soprattutto ad un difetto di adeguata raccolta delle stesse.

⁵⁵⁰ L. FRUMENTO, *Allagamento di strade, danni, valutazione equitativa*, in *Danno e resp.*, 1996, 3, 354.

⁵⁵¹ V. CARBONE, *Obbligazioni e contratti- responsabilità civile*, in *Corriere Giur.*, 1997, 10, 1130.

⁵⁵² V. CARBONE, *Responsabilità civile ex art 2051 cc*, in *Corriere Giur.*, 2010, 7, 868.

⁵⁵³ M. NATALE, *Bombe d'acqua, allagamenti e responsabilità da cose in custodia della p.a.- il commento*, in *Danno e resp.*, 2018,1, 41.

2. Il concorso di colpa del danneggiato: profili generali

Il concorso di colpa è un istituto fondamentale in quanto rappresenta una soluzione introdotta dal legislatore, che attraverso la minaccia di una sanzione, o meglio di una riduzione del risarcimento del danneggiato, induce i consociati ad agire in modo da prevenire le possibili conseguenze dannose che potrebbero presentarsi.

Il legislatore con questo istituto vuole impedire un indebito arricchimento del danneggiato; in tutte le situazioni in cui costui, a causa della sua condotta non conforme all'obbligo di diligenza e di correttezza, avrebbe potuto limitare o escludere il danno stesso⁵⁵⁴.

Questo istituto assume principalmente una funzione preventiva: il legislatore cerca di impedire il verificarsi o il peggiorarsi dei danni attraverso la minaccia del risarcimento (sempre senza imporre limiti eccessivamente gravosi). La dottrina ritiene che l'istituto costituisca un mezzo per «indurre anche gli eventuali danneggiati a contribuire, insieme con gli eventuali responsabili, alla prevenzione dei danni che potrebbero colpirl»⁵⁵⁵.

Vi è quindi concorso di colpa laddove il soggetto leso, ossia il danneggiato, ponga in essere comportamenti negligenzi, imprudenti o inosservanti di leggi, regolamenti, discipline e norme di comune prudenza⁵⁵⁶, che contribuiscono alla causazione del danno⁵⁵⁷. La giurisprudenza di legittimità ha statuito che il comportamento omissivo del danneggiato rilevante non è solo quello tenuto in violazione di una norma di legge, ma anche, come nel campo degli eventi idrogeologici, in violazione delle regole di diligenza e correttezza, se l'inerzia abbia concorso a produrre l'evento lesivo del danno⁵⁵⁸.

Il Codice civile del 1865 non conteneva una norma specifica sul concorso di colpa; infatti l'accertamento di una colpa concorrente del danneggiato faceva venire meno in *toto* la responsabilità del danneggiante, salvo che quest'ultimo non avesse agito con dolo⁵⁵⁹.

Nell'attuale Codice la fattispecie è stata introdotta all'articolo 1227 c.c., che si compone di due commi. Il medesimo articolo si applica anche ai casi di responsabilità extracontrattuale dato l'esplicito rinvio operato dal primo comma dell'articolo 2056 c.c., ove si dispone che: «Il risarcimento dovuto al danneggiato si deve determinare secondo le disposizioni degli articoli 1223, 1226 e 1227 c.c.»⁵⁶⁰.

Il primo comma dell'articolo 1227 c.c. recita: «Se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate»⁵⁶¹.

Come emerge già da una prima lettura: per esserci concorso di colpa vi devono essere quantomeno due soggetti concorrenti che generano l'evento, e, una pluralità di cause a determinarlo. Cafaggi ha correttamente definito il concorso di colpa del danneggiato

⁵⁵⁴ A. BALDASSARRI, S. BALDASSARRI, *La responsabilità civile del professionista-tomo I*, Giuffrè, Milano, 2006, p.882

⁵⁵⁵ G. CATTANEO, *Il concorso di colpa del danneggiato*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1967, p. 481

⁵⁵⁶ Cass. civ., 28 marzo 1962, n.827.

⁵⁵⁷ Sul punto si veda anche Cass. civ., 17 gennaio 1981, n.420.

⁵⁵⁸ Sul punto si veda anche Cass. civ. sez. II, 05 aprile 2011, n.7771, in *Foro it.*, Rep. 2011, voce *Danni civili*, n.217, in cui si dispone che: «l'obbligo di non aggravare il danno, imposto dall'articolo 1227 c.c. a carico del danneggiato, impone a quest'ultimo di attivarsi per scegliere la condotta maggiormente idonea a contemperare il proprio interesse con quello del debitore alla limitazione del danno e deve ritenersi violato nel caso in cui il danneggiato trascuri di adottare tale condotta, pur potendolo fare senza sacrificio».

⁵⁵⁹ P. STANZIONE, *Trattato della responsabilità civile-vol. II*, Padova, Cedam, 2012, p.1267.

⁵⁶⁰ Art. 2056 c.c.

⁵⁶¹ Art. 1227, 1 comma, c.c.

come un giudizio relazionale⁵⁶². Inoltre, come sancito dalla norma stessa, l'ammontare risarcitorio dovrà sempre essere proporzionato all'entità delle conseguenze derivate dall'eventuale concorso colposo del danneggiato e al grado di colpa riconosciutagli⁵⁶³.

Izzo illustra come sia lo studio delle precauzioni mancate sia del danneggiato, sia del danneggiante a fungere da canone interpretativo risolutorio dell'ipotesi di concorso di colpa del danneggiato e, dell'incidenza del profilo di sua colpa per la determinazione della quantificazione del danno risarcibile. Si afferma che il paradigma dell'interprete debba essere quello delle precauzioni mancate; che determina la responsabilità ripartendola in base all'incidenza delle singole precauzioni mancate quelle del danneggiato, quelle del custode, dato che esse hanno inciso nella dinamica produttiva dell'evento. Si avrebbe concorso di colpa quando: «il rischio concreto sarebbe stato evitabile con l'impiego della diligenza del caso, diligenza che a sua volta andrebbe commisurata alla luce degli oneri precauzionali gravanti sul gestore, su cui lo sciatore avrebbe diritto di fare affidamento»⁵⁶⁴.

Si tratta di principio del diritto che assurge a regola aldilà del caso particolare cui si riferiva l'autore che era quello del concorso di colpa fra gestore di aree sciistica e fruitore della stessa⁵⁶⁵.

Anche Visintini ha illustrato la situazione⁵⁶⁶, affermando che nel primo comma si presuppone il caso in cui la condotta colposa del danneggiato abbia contribuito causalmente al prodursi del danno stesso.

L'ipotesi del secondo comma, invece, prevede che la lesione sia già avvenuta contemplando così un danno che consiste in conseguenze ulteriori rispetto a quelle iniziali; riguarda quindi il momento successivo al verificarsi dell'evento lesivo. Il secondo comma infatti aggiunge: «Il risarcimento non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza»⁵⁶⁷.

Secondo la dottrina vige l'obbligo di non aggravare il danno (c.d. *duty to mitigate*) imposto a carico del danneggiato dall'art 1227, comma 2 c.c., che impone a quest'ultimo di attivarsi per scegliere la condotta maggiormente idonea a temperare il proprio interesse con quello del debitore⁵⁶⁸. La vittima infatti ha l'obbligo giuridico di attivarsi ex art 1175 c.c. e quindi di comportarsi con correttezza per ridurre le conseguenze dannose.

Il concorso di colpa è un istituto che potrebbe emergere anche al verificarsi di danni causati da eventi idrogeologici del danneggiato, anche se non constano molti precedenti in termini data la particolarità della fattispecie⁵⁶⁹.

⁵⁶² F. CAFAGGI, *Profili di relazionalità della colpa: contributo ad una teoria della responsabilità. extracontrattuale*, Cedam, Padova, 1996, 196.

⁵⁶³ Si veda in giurisprudenza la Cass. civ. sez. III, 3 dicembre 2002, n.17152 in *Leggi d'Italia* e Cass. civ. del 17 febbraio 1964, n.351 in *Leggi d'Italia*.

⁵⁶⁴ U. IZZO, *La montagna* - volume I, *op. cit.*, p. 52.

⁵⁶⁵ *Ibidem*.

⁵⁶⁶ G. VISINTINI, *I fatti illeciti*, Cedam, Padova, 1987, p.105.

⁵⁶⁷ Art. 1227, 2 comma, c.c.

⁵⁶⁸ F. CAFAGGI, *Profili di relazionalità della colpa: contributo ad una teoria della responsabilità. extracontrattuale*, Cedam, Padova, 1996, 196.

⁵⁶⁹ La giurisprudenza invece si è soffermata reiteratamente sull'istituto del concorso di colpa tra la Pubblica Amministrazione e lo stesso danneggiato per danni non concernenti eventi idrogeologici. In giurisprudenza di legittimità si veda Cass. civ., sez. III, 13 luglio 2011, n.15375, in *Foro it.*, Rep. 2011, voce *Responsabilità civile*, n. 369, di cui i precedenti Cass. civ., sez. III, 26 aprile 1994, n.3957, in *Foro it.*, Rep. 1994, voce *Responsabilità civile*, n. 130; Cass. civ., sez. un., 03 marzo 1987, n.2216, in *Foro it.*, Rep. 1987, voce *Circolazione stradale*, n.196, per quanto concerne la compatibilità tra la responsabilità colposa della Pubblica Amministrazione per danno provocato da insidia o trabocchetto stradale e concorso del fatto colposo del danneggiato. Il giudice stabilisce che, qualora il comportamento colposo del soggetto danneggiato non sia stato tale da interrompere *tout court* il nesso causale tra il fatto della P.A. e l'evento dannoso, risponderà, ex articolo 1227, comma 1, c.c. per la causa

concorrete da lui creata, avendo tenuto un comportamento a sua volta irregolare. Il giudice dovrà valutare in concreto, in sede di giudizio di merito, l'entità dell'apporto casuale del comportamento colposo del danneggiato nella produzione dell'evento dannoso. Massima difforme, rispetto a quella appena trattata, è da rinvenirsi nella precedente sentenza Corte Cost., 10 maggio 1999, n.156, in *Foro it.*, Rep. 1999, voce *Responsabilità civile*, n. 269, in cui in cui viene affermata l'inapplicabilità del concorso di colpa del danneggiato ex articolo 1227 c.c. nel caso di responsabilità della PA. Nella sentenza Cass. civ., sez. un., 21 novembre 2011, n.24406, in *Foro it.*, Rep. 2011, voce *Danni civili*, n. 219 la Suprema Corte ammette anche la colpa generica per la configurabilità della fattispecie del concorso colposo del danneggiato, laddove si dice che: «Senza entrare nella questione dell'esistenza nel nostro ordinamento del detto principio di auto-responsabilità, va solo rilevato che la dottrina più recente, che questa Corte ritiene di dover condividere, ha abbandonato l'idea che la regola di cui all'art. 1227 c.c. comma 1, sia espressione del principio di auto-responsabilità, ravvisandosi piuttosto un corollario del principio della causalità, per cui al danneggiante non può far carico quella parte di danno che non è a lui causalmente imputabile». Inoltre, viene stabilito che il principio di concorso di colpa della vittima nella produzione del danno, ex articolo 1227, comma primo, c.c., si rinviene non solo nel caso vi sia responsabilità civile per omissione derivante dalla violazione di un preciso obbligo giuridico di impedire l'evento dannoso, ma anche violando le regole di comune diligenza e prudenza. Si riporta anche che: «vi è anche una più specifica ragione per ritenere che, al fine di integrare la fattispecie di cui all'art. 1227 c.c., comma 1 il comportamento omissivo del danneggiato rilevante non è solo quello tenuto in violazione di una norma di legge, ma anche più genericamente in violazione delle regole di diligenza e correttezza. Ciò comporta che, ai fini dell'art. 1227 c.c., comma 1, sussiste il comportamento omissivo colposo del danneggiato ogni qual volta tale inerzia contraria a diligenza, a prescindere dalla violazione di un obbligo giuridico di attivarsi, abbia concorso a produrre l'evento lesivo in suo danno». Lo stesso principio viene affermato nelle sentenze Cass. civ., 07 aprile 1983, n.2468, in *Foro it.*, Rep. 1983 voce *Danni civili*, n. 96; Cass. civ., sez. III, 30 aprile 2010, n.10607, in *Foro it.*, Rep. 2010 voce *Responsabilità civile*, n.268; Cass. civ., sez. III, 15 marzo 2006, n.5677, in *Foro it.*, Rep. 2006 voce *Responsabilità civile*, n.178. In tema di responsabilità civile della Pubblica amministrazione per danni derivanti da persone e/o cose in custodia e concorso colposo del danneggiato si veda Cass. 29 luglio 2016, n. 15761, in *Foro it.*, Rep. 2016, voce *Responsabilità civile*, n. 120, ove viene diminuito il risarcimento per i danni subiti dal danneggiato, dato che costui aveva tenuto un comportamento negligente e avrebbe potuto evitare il danno con facilità, essendo lo stato della strada molto dissestato, avrebbe infatti dovuto procedere con maggiore cautela. Analoghe le sentenze Cass. 27 giugno 2016, n. 13222, in *Foro it.*, Rep. 2016, voce *Responsabilità civile*, n. 128; Cass. 24 maggio 2013, n. 12886, in *De Jure*; Cass. 22 aprile 2010, n. 9546, in *Foro it.*, Rep. 2010, voce *Responsabilità civile*, n. 459. Infine in tema del principio proporzionale di riduzione del risarcimento del danno, in ragione dell'entità percentuale del contributo causale del comportamento del danneggiato si veda Cass. civ., sez. III, 23 marzo 2016, n.5679, in *Foro it.*, Rep. 2016, voce *Danni civili*, n. 126; Cass. civ., 24 febbraio 1983, n.1442, in *Foro it.*, Rep. 1984 voce *Danni civili*, n. 88. Ad analoghe conclusioni giunge la giurisprudenza di merito, nel configurare un concorso di colpa del danneggiato e nel diminuire la responsabilità della Pubblica Amministrazione in proporzione all'incidenza causale del comportamento del danneggiato. In tali circostanze vi è una riduzione dell'ammontare della liquidazione del danno sulla base della circostanza che la danneggiata abbia concorso, ex art. 1227 c.c., a causare il danno per aver tenuto un comportamento poco diligente. Si vedano a tal proposito le sentenze: Trib. Monza, sez. IV, 16 giugno 2005, Giud. BERTI, ove si afferma l'esclusiva imputabilità del danno arrecato al danneggiato all'ente pubblico, solo qualora l'opera pubblica presenti una situazione di pericolo occulto, caratterizzato dalla non visibilità e non prevedibilità; Trib. Fasano, 02 dicembre 2004, in cui viene sancito che il pedone che abbia riportato danni a causa di una buca sul manto stradale risponde delle conseguenze dannose del fatto, ex articolo 1227 cc., a meno che non abbia fatto uso dell'ordinaria diligenza richiesta. Similari i casi del Trib. Lucca, 22 giugno 2015, Giud. SCARABOTTI; del Trib. Firenze, sezione II, 15 luglio 2014, Giud. ANSELMO; del Trib. Bari, 4 ottobre 2016 del Trib. Lecce, sezione II, 15 novembre 2016, Giud. DE PASQUALE e infine del Trib. Massa, 13 settembre 2016, Giud. PINNA, ove si viene a configurare il tema di concorso colposo di responsabilità tra la Pubblica Amministrazione e il danneggiato, a seguito della caduta sulla strada delle parti attrici. Si assiste inoltre ad una limitazione del risarcimento in seguito alla condotta poco prudente dei danneggiati, che avrebbero potuto evitare la caduta e il conseguente danno, se avessero posto un minimo di attenzione, avendo così concorso pariteticamente alla causazione dell'evento dannoso. Interessante ai fini di questa rassegna è il caso del Trib. Nocera Inferiore, sezione II, 23 novembre 2015, Giud. CRESPI ove il giudice sottolinea che il concorso di colpa del danneggiato influisce nel processo di causalità tra la res e il danno; sottolinea inoltre che tale colpa andrebbe verificata e distinta in ragione del suo grado di gravità, che può arrivare, nei casi estremi, ad interrompere il nesso di causalità, arrivando dunque ad integrare il caso fortuito. Il concorso di colpa del danneggiato viene trattato infine anche in Trib. Torre Annunziata, sez. I, 03 novembre 2014, Giud. ZINCARI; Trib. Arezzo, 7 gennaio 2014, Giud. BREGGIA; Trib. Pescara, 22 giugno

Sul tema del concorso di colpa del danneggiato con la Pubblica Amministrazione in ambito di un evento idrogeologico è d'interesse la sentenza del Tribunale civile di Genova dell'8 agosto 2017 (sentenza che si commenterà successivamente); nel caso il giudice ha ritenuto che la parte attrice, persona offesa, vittima dell'erosione, pur nell'ambito di un grave condotta omissiva dell'amministrazione pubblica, non avesse posto in essere condotte in autotutela e non avesse agito secondo diligenza⁵⁷⁰.

Il giudice nella sentenza in oggetto ha quindi riconosciuto un concorso di colpa del danneggiato, seppur minimo; la colpa dell'autore principale dell'evento dannoso non viene esclusa, ma diminuita secondo una regola di calcolo puramente percentuale.

Il tema del concorso di colpa del danneggiato viene affrontato anche con la sentenza della Cassazione civile n.22181 del 5 settembre 2019⁵⁷¹. La fattispecie riguarda un concorso di colpa ex articolo 1227 c.c. della parte locatrice di un immobile nella misura del 50%, in ragione della prolungata mancata manutenzione e del malfunzionamento di canali condominiali che hanno provocato successive infiltrazioni. La sentenza richiama esplicitamente un costante insegnamento della Suprema corte Sezioni civili: «la responsabilità civile per omissione può scaturire non solo dalla violazione di un preciso obbligo giuridico di impedire l'evento dannoso, ma anche dalla violazione di regole di comune prudenza, le quali impongano il compimento di una determinata attività a tutela di un diritto altrui. Tale principio trova applicazione sia quando si tratti di valutare se sussista la colpa dell'autore dell'illecito, sia quando si tratti di stabilire se sussista un concorso di colpa della vittima nella produzione del danno, ex art.1227 c.c., comma 1. Non può pertanto ritenersi corresponsabile del danno colui che, senza violare alcuna regola di comune prudenza, correttezza o diligenza, non si sia attivato per rimuovere tempestivamente una situazione di pericolo creata da terzi»⁵⁷².

L'istituto del concorso di colpa del danneggiato potrebbe essere oggetto di attenzione anche nella fattispecie concernente il caso del proprietario e/o del detentore di un immobile sito in luoghi fortemente esposti a rischi idrogeologici. Naturalmente è condizione necessaria il fatto che il detentore e/o proprietario del bene sia consapevole e si sia rappresentato mentalmente che l'immobile sia stato costruito in un terreno altamente a rischio di alluvioni, frane e altri eventi idrogeologici. Non si è rinvenuta giurisprudenza di casi siffatti a fronte di eventi calamitosi idrogeologici.

Si può ritenere comunque che anche in questo caso possa operare, se provata, oltre la responsabilità dell'ente di protezione e/o del funzionario preposto per omissioni a posizioni di garanzia anche un concorso di colpa della persona offesa, ossia del proprietario dell'immobile.

In tal caso non vi potrà quindi essere un totale ristoro dei danni causati da tali eventi idrogeologici, ma una riduzione dell'entità del risarcimento quantificata in base al grado della colpa accertata.

La *ratio legis* sottostante all'articolo 1227 c.c. è infatti proprio quella di stimolare il cittadino-danneggiato a porre in essere condotte di autotutela in un rapporto biunivoco con l'Autorità Statale, fondato sulla corresponsabilità. Vi deve essere quindi alla base del comportamento di ciascuno una ragionevole diligenza per tutelare il proprio e altrui patrimonio ed incolumità, non aggravando il pericolo originato da altri⁵⁷³.

2016, Giud. RAPINO; Trib. Lecce, Sez. I, 8 novembre 2016, G.O.T. TOMASI; Trib. Palermo, Sez. III, 12 aprile 2016, Giud. CRISCUOLI.

⁵⁷⁰ Trib. Genova, sez. II civ., 8 agosto 2017, Giud. BASOLI (inedita).

⁵⁷¹ Cass. civ., 5 settembre 2019 n.22181 in *Leggi d'Italia*.

⁵⁷² Cass. civ., sez. un., 21 novembre 2011, n.24406 in *Leggi d'Italia*.

⁵⁷³ P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Giuffrè, Milano, 2017, p.75.

2.1. In particolare: il concorso di colpa per cose in custodia nel danno idrogeologico imputato alla P.A.

In tema di responsabilità della Pubblica Amministrazione per cose in custodia e, in particolare nei casi di insidia e trabocchetto, si ritiene che fattispecie di tal tipo siano incompatibili con il concorso di colpa del danneggiato⁵⁷⁴.

Il pericolo, che si identifica con la situazione di insidia, assume i connotati di non visibilità oggettiva e non prevedibilità soggettiva e, si pone in una situazione di incompatibilità logica con l'istituto del concorso di colpa⁵⁷⁵. Date le caratteristiche intrinseche dell'insidia, ossia quella dell'imprevedibilità e quelle dell'inevitabilità, non può essere imputato alcun tipo di responsabilità alla persona offesa. Quest'ultima infatti avrà diritto ad un integrale risarcimento del danno.

La totale incompatibilità tra insidia e concorso di colpa viene anche affermata dalla stessa Corte Costituzionale con sentenza n.156 del 1999⁵⁷⁶.

Tale ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale non trova però conferma in molteplici sentenze della Cassazione e dei Tribunali di primo grado⁵⁷⁷.

Vi si sostiene che non è corretto sancire una incompatibilità assoluta tra l'articolo 1227 c.c. primo comma e la responsabilità della P.A. connessa ad insidia o trabocchetto (insidia stradale per esempio). La Cassazione ha infatti ritenuto da un lato che l'articolo 1227 c.c. non sia espressione di un principio di auto-responsabilità, ma di causalità; dall'altro che il concetto di insidia esprima solamente una figura sintomatica di colpa e non una autonoma figura di illecito⁵⁷⁸. La responsabilità del danneggiante potrà quindi concorrere con la colpa della P.A., fino a escluderla, se la condotta da lui tenuta sia da sola sufficiente a produrre l'evento dannoso.

In conclusione, quindi si può affermare che vi siano varie tendenze giurisprudenziali in materia. Coloro che concordano sulla incompatibilità del concorso di colpa con la fattispecie dell'insidia non sono però categorici; lasciano trasparire sempre la possibilità di ammetterne la compatibilità.

2.2. Alluvione e concorso di colpa del danneggiato: giurisprudenza

Nel paragrafo precedente si accennava alla sentenza del Tribunale civile di Genova dell'8 agosto 2017, pronuncia ove veniva riconosciuta una responsabilità civile ex art. 2043 c.c. in capo al Comune di Genova atteso che il Sindaco era venuto meno, nel corso degli eventi alluvionali del novembre 2011, al dovere di informare la cittadinanza della gravità del fenomeno, così come comunicatogli dal Centro funzionale regionale della Protezione civile

E si è visto che il giudice aveva riconosciuto anche un concorso di colpa della cittadina-dipendente del Comune e parte attrice, poiché costei sarebbe venuta meno al

⁵⁷⁴ Trib. La Spezia, 4 gennaio 1993, in *Arch. Giur. circolaz.* 1993, 333.

⁵⁷⁵ Corte Cost., 10 maggio 1999, n.156, in *Giust. Civ.*, 1999, p.967.

⁵⁷⁶ *Ibidem*.

⁵⁷⁷ Cass. civ. 24 maggio 1997, n.4632, in *Foro it.* 1997, voce *Stradale*, n.38; Cass. civ.,11 gennaio 1988, n.35 in *Foro.it*, voce *Responsabilità civile*, n.122; Tribunale di Milano, 11 giugno 2001; Trib. Torre Annunziata, 24 maggio 1996.

⁵⁷⁸ U. MOLINA, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione per danni da difetto di manutenzione delle strade pubbliche e concorso di colpa del danneggiato*, in *Corriere Giur.*, 2003, 6, 759. Si veda in merito anche U. VIOLANTE, *La responsabilità della p.a. per insidia o trabocchetto e concorso di colpa del danneggiato*, in *Danno e resp.*, 2003, 5, 497.

dovere di autotutela di regolamentare la propria condotta in base ai gravi eventi che si stavano profilando e, percepibili con minima diligenza.

Sono rarissimi i pronunciamenti giurisprudenziali in cui il *thema probandum* sia stato anche quello del concorso di colpa del danneggiato, che se riconosciuto comporta una determinazione da parte del giudice del relativo grado, corrispondente all'incidenza nell'evento cagionato dal danneggiante responsabile della cosa, con conseguente quantificazione e riduzione della pretesa risarcitoria.

Giurisprudenza costante di legittimità insegna che: « in tema di responsabilità civile per danni da cose in custodia, la condotta del danneggiato, che entri in interazione con la cosa, si atteggia diversamente a seconda del grado di incidenza causale sull'evento dannoso, in applicazione - anche diffusa - dell' articolo 1227, comma 1, c.c., richiedendo una valutazione che tenga conto del dovere generale di ragionevole cautela, riconducibile al principio di solidarietà espresso dall'articolo 2 Cost., sicché, quanto più la situazione di possibile danno è suscettibile di essere prevista e superata attraverso l'adozione da parte del danneggiato delle cautele normalmente attese e prevedibili in rapporto alle circostanze, tanto più incidente deve considerarsi l'efficienza causale del comportamento imprudente del medesimo nel dinamismo causale del danno, fino a rendere possibile che detto comportamento interrompa il nesso eziologico fra fatto ed evento dannoso, quando sia da escludere che lo stesso comportamento costituisce un'evenienza ragionevole o accettabile secondo un criterio probabilistico di regolarità causale, connotandosi, invece, per l'esclusiva efficienza causale nella produzione del sinistro»⁵⁷⁹.

Questo ragionamento della Suprema Corte è una costante anche affermandosi che, in tema di danno cagionato da cose in custodia, il giudizio sull'autonoma idoneità causale del fattore esterno alla cosa «deve essere parametrato sulla natura della cosa stessa e sulla sua pericolosità; sicché, quanto meno essa è intrinsecamente pericolosa e quanto più la situazione di possibile pericolo è tale da essere prevista e superata attraverso l'adozione delle normali cautele da parte del danneggiato, tanto più influente deve considerarsi l'efficienza causale dell'imprudente condotta della vittima, fino ad interrompere il nesso fra la cosa ed il danno ed esclude, dunque, la responsabilità del custode ex art. 2051 c.c.»⁵⁸⁰.

È d'interesse per l'interprete verificare l'incidenza del concorso di colpa del danneggiato in corso di evento alluvionale, con manifestazione di danni a persone e cose ascrivibile a responsabilità civile della P.A.

Tutti ricordano l'alluvione che il 3 Novembre 2018 ha colpito la Sicilia occidentale. A seguito di piogge torrenziali incessanti per giorni con accumuli pluviometrici di alto livello, esondava il fiume Milicia che, ingrossato dalle acque, usciva dagli argini; e inondava le campagne e sommergeva le abitazioni costruite abusivamente nel suo alveo⁵⁸¹. Perivano nove persone che si trovavano in abitazione costruite in assenza di licenza e che, avevano affittato da proprietari che da anni avevano ricevuto notifica di ordinanze del Comune di Casteldaccia di demolizione, ordinanze mai eseguite dall'Autorità. La Procura di Termini Imerese ha emesso informazioni di garanzia per concorso di omicidio colposo a carico del Sindaco, i responsabili dell'ufficio sanatoria del Comune e i proprietari dell'abitazione.

Non vi sono atti processuali pubblicati, data la segretezza delle indagini preliminari.

⁵⁷⁹ Cass. civ., sez. VI, 3 maggio 2019, n.9315 in *De Jure*.

⁵⁸⁰ Cass. civ., sez. III, 19 gennaio 2019, n.2345 in *De Jure*.

⁵⁸¹ R. MARCECA, Maltempo in Sicilia 12 morti. Casteldaccia due famiglie morte sterminate dal fiume in piena:

<https://palermo.repubblica.it/cronaca/2018/11/04/news/maltempo_casa_sommersa_dall_acqua_in_provincia_di_palermo_tra_i_nove_morti_due_bambini_di_uno_e_due_anni-210725970/?refresh_ce>.

Il caso è però interessante perché a fronte di organi della P.A. che avrebbero omesso anche di pulire l'alveo da detriti sì da porlo in sicurezza, ed avvertire la popolazione degli eventi che si andavano profilando, disponendo anche l'evacuazione, è evidente a fronte di quanto occorso una ipotesi di concorso a titolo colposo dei proprietari che hanno edificato in zona sicuramente pericolosa e, in assenza di titoli legittimanti.

Non si è rinvenuta giurisprudenza civile edita sul punto.

Però, è di interesse la sentenza del Tribunale di Sanremo del 8 giugno 2004, dato che il giudice ha dovuto argomentare un'eccezione di parte convenuta- Comune che asseriva appunto che parte attorea avesse costruito un immobile adibito ad uso alberghiero in una zona geologicamente pericolosa e, che, quindi non potesse pretendere di essere risarcita a fronte di valanga d'acqua che era scesa dalla collina soprastante, in caso di evento alluvionale⁵⁸².

Il giudicante sottolineava che l'alluvione che ebbe ad interessare la città di Sanremo il 30 settembre 1998 non integrava caso fortuito, giacché in atti difettava prova che l'evento atmosferico accaduto integrasse gli estremi dell'imprevedibilità o dell'eccezionale entità. E riconosceva che il Comune aveva omesso diligenza nell'esecuzione di opere sulla strada comunale soprastante l'albergo dato che avrebbe dovuto prevedere, data la pericolosità dei luoghi, difese specifiche a protezione degli immobili a valle.

E si negava avesse fondamento l'argomentazione difensiva del Comune con cui si evidenziava che l'avvenuta realizzazione dell'albergo, a ridosso di un'elevata scarpata naturale, e pertanto in zona inadeguata, fosse elemento fondante la causa stessa dell'evento (allagamento) o, quantomeno concausa colposa concorrente nella determinazione dello stesso a carico della parte attrice.

In sentenza si afferma che tale tesi avrebbe potuto avere fondamento ove l'albergo fosse stato realizzato in contrasto con gli strumenti urbanistici o, in assenza di atto autorizzativo dell'ente pubblico preposto al controllo dell'attività edificatoria sul territorio.

Poiché, nel caso sottoposto all'attenzione del giudicante l'immobile era stato costruito sulla base di provvedimenti abilitativi concessori, ne conseguiva non solo un affidamento del privato nell'Ente pubblico, ma anche che questo Ente era ora tenuto a tutelare la proprietà delle acque provenienti dalla strada comunale e dalla collina a monte.

Sinteticamente si affermava che il Comune, avendo omesso atto abilitativo, dopo aver valutato un'assenza di pericolo di danni per scivolamento di materiali dalla scarpata pur in zona di grande impatto naturalistico ed ambientale, aveva assunto l'onere di garantire il privato dai danni provenienti dal monte.

Si può pensare, a contrario, che diversa sarebbe stata la soluzione in caso di costruzione di immobile in assenza di titoli abilitativi ed in zona di pericolo idrogeologico.

Il danneggiato probabilmente non avrebbe potuto dedurre alcun tipo di affidamento nella pubblica Autorità; anzi, probabilmente la sua imprudente condotta avrebbe potuto essere da sola determinante nella eziologia del danno, così come prima detto.

Il tema del concorso di colpa del danneggiato in ipotesi di responsabilità ex art. 2051 c.c. della P.A. è lumeggiato anche nella sentenza della Corte d'Appello di Napoli, del 6 marzo 2019, n.1258⁵⁸³.

Avanti il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche di Napoli erano ricorsi la moglie e le figlie di un cittadino di Tropea che aveva perso la vita il 2 novembre 2010 nel mentre percorreva la strada comunale che adduceva al suo fondo agricolo. Era esondato il torrente, per le piogge torrenziali e la carenza delle opere idrauliche attigue alla strada comunale.

⁵⁸² Trib. Sanremo, sez. I, 8 giugno 2011 in *De Jure*.

⁵⁸³ App. Napoli, 06 marzo 2019, n.1258 in *De Jure*.

Detto che questa sentenza figura essere oggetto di commento in parte IV di questo lavoro, si tralasciano gli altri aspetti e si pone l'attenzione al tema oggetto di questo paragrafo.

Si premetteva in sentenza che l'evento atmosferico per integrare il fortuito potesse essere configurato solo laddove il fattore causale fosse idoneo a recidere del tutto il nesso di causalità fra la cosa e il danno. Inoltre, in sentenza si asseriva anche che l'interprete dovesse valutare la sussistenza del fortuito rappresentato da un evento atmosferico di eccezionale intensità in termini non astratti ma, relativi alle condizioni della zona. E dovendosi riconoscere che alla base dell'ordinamento nazionale (art. 2 Cost.) ed europeo (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali) vi è un generale dovere di solidarietà; ben potendosi «imporre dei ragionevoli limiti alle condotte dei singoli per evitare ingiustificati aggravii per gli altri nell'ottica della reciprocità egli obblighi derivanti dalla convivenza civile»⁵⁸⁴.

Ecco, che si affermava che la persona, capace di intendere e di volere, dovesse essere prudente non esponendosi volontariamente ad un rischio grave e percepibile con la ordinaria diligenza, dovendosi contemperare il diritto all'incolumità anche con l'esigenza di non accollare alla collettività le conseguenze dannose che derivano da una consapevole esposizione al rischio. E nei fatti così è avvenuto: il cittadino di Tropea aveva deciso di attraversare la strada comunale, nonostante fosse di difficile percorrenza e vi fossero state chiare avvisaglie di esondazioni del rio.

Si accertava che il danneggiato, capace di intendere e di volere, si era esposto volontariamente ad un rischio percepibile con l'uso dell'ordinaria diligenza ponendo in essere una condotta che costituiva concausa concorrente e valutabile ai sensi dell'articolo 1227 comma 1, c.c.

Questi principi di diritto assumono una valenza generale per tutta una serie di situazioni di difficile catalogazione, e per fatti conseguenti ad eventi idrogeologici, ove il danneggiato incida con la sua imprudente condotta nel fatto colposo ascrivibile anche a responsabilità civile della P.A.

Ciò perché, stante il quadro normativo costituzionale e sovranazionale, si devono contemperare le esigenze di tutela del singolo con quelli di tutela della collettività.

⁵⁸⁴ *Ibidem*.

3. Il ruolo del “contatto sociale” nell'imputazione del danno idrogeologico alla P.A.

La responsabilità da contatto sociale è una particolare forma di responsabilità contrattuale, ideata dalla giurisprudenza tedesca, che non nasce in verità da un contratto, ma da un altro rapporto giuridico che la dottrina individua derivare da un contatto sociale. Il contatto sociale può essere annoverato tra gli atti o i fatti idonei a produrre obbligazioni ex art.1773 c.c., in virtù del principio dell'atipicità delle fonti delle obbligazioni⁵⁸⁵. In questa categoria rientrerebbero quindi tutti quei rapporti in cui nascono obblighi e doveri reciproci, pur senza che sia stato stipulato un vero e proprio contratto. È sufficiente che tra il danneggiato e il danneggiante sussista una particolare relazione giuridica idonea a determinare specifici doveri comportamentali. Gli obblighi nascono quindi dal contatto sociale tra due o più soggetti: vi sarà quindi un soggetto che si affida ad un altro, date le specifiche competenze tecniche e professionali di quest'ultimo.

Tale istituto, diversamente dalla responsabilità aquiliana che presuppone l'assenza di qualunque relazione tra soggetti, presuppone che vi sia un affidamento di un soggetto nella professionalità di un altro soggetto, da cui derivano i conseguenti obblighi di protezione⁵⁸⁶.

La giurisprudenza italiana in maniera poco costante, rivolgendo lo sguardo alla dottrina tedesca degli anni '40 fautrice di tale istituto, ha iniziato a configurare una responsabilità da contatto sociale in situazioni laddove abitualmente si individuava sussistere una responsabilità extracontrattuale, ai sensi dell'articolo 2043 c.c.

Di notevole interesse in relazione al tema della responsabilità da contatto sociale della Pubblica Amministrazione è la sentenza del Tribunale di Brescia n.2965 del 22 ottobre 2015⁵⁸⁷. La parte attrice, nella sentenza di cui si sta trattando, chiedeva di accertare la responsabilità del Comune e il risarcimento dei danni da lei subiti a causa del manifestarsi di un evento idrogeologico (valanga). La medesima parte attrice riteneva che sussistesse un'ipotesi di responsabilità da contatto sociale. Si riteneva che il Comune avesse avuto l'obbligo giuridico di vigilare e di salvaguardare l'incolumità degli utenti. Il Giudice di merito però stabiliva che non nel caso di specie non ci si trovasse davanti ad una responsabilità da contatto sociale, ma extracontrattuale ex art. 2043 c.c. Egli infatti affermava che nella fattispecie in questione non si ravviserebbero i presupposti per configurabilità di tale responsabilità, in quanto non si trattava di una attività provvedimento della amministrazione in violazione di canoni di buona fede contrattuale, che avessero vanificato le aspettative del privato e che avessero ingenerato nel medesimo una situazione di affidamento. Secondo il Giudice non vi sarebbe stato dunque un obbligo di protezione differente da quello richiesto dall'articolo 2043 c.c. o dal 2051 c.c.

Nella sentenza della Cassazione n.15992/2011 si è sostenuta invece una responsabilità contrattuale da contatto sociale nei confronti di un funzionario della P.A. per inesatte informazioni fornitegli⁵⁸⁸. Costui infatti aveva chiesto di cessare dal rapporto lavorativo pensando, a causa delle errate informazioni dategli, di averne i requisiti temporali. Anche in questo caso la Suprema Corte rileva una responsabilità contrattuale da contatto sociale dato che, ancor prima del generale principio del *neminem laedere* valevole per tutti i cittadini nei confronti della Amministrazione pubblica, viene in rilievo una richiesta di informazioni da parte di un ex dipendente della P.a. e di un datore di lavoro, soggetti che

⁵⁸⁵ Si ricordi che ex art.1173 c.c. le fonti delle obbligazioni sono di tre tipi: il fatto illecito, il contratto e qualunque altro fatto o atto idoneo a produrle in conformità con l'ordinamento giuridico.

⁵⁸⁶ *Ibidem*.

⁵⁸⁷ Trib. Brescia, 22 ottobre 2015 n.2965 in *De Jure*.

⁵⁸⁸ Cass. civ., sez. III, 21 luglio 2011, n.15992 in *Leggi d'Italia*.

si connotano per una vicinanza qualificata giuridicamente da obblighi e aspettative, che trovano la loro origine nel pregresso rapporto contrattuale.

Nella giurisprudenza di merito comincia a manifestarsi anche la tesi per cui la Pubblica Amministrazione risponde a titolo di responsabilità contrattuale da c.d. contatto sociale quando un organo di protezione civile, quale il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, deputato *ex lege* a proteggere i consociati, con le proprie azioni e/o omissioni cagioni un danno.

Di interesse è la Sentenza della Corte d'Appello di Bologna del 23 maggio del 2017, n.1193, che si è occupata del caso in cui i funzionari dei VV.F. abbiano omesso doverose cautele di preventivo controllo delle attrezzature, sicché in corso di incendio il servizio si ebbe a rivelare infruttuoso con morte di persona⁵⁸⁹.

Il presupposto normativo sono gli articoli 1 e 24 del D.lgs. n.139 del 2006, recante il nome “Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni e ai compiti del Corpo nazionale di vigili del fuoco, a norma dell’articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n.29”, che pongono in capo ai Comandanti dei relativi Reparti il dovere di intervenire a reprimere gli incendi, adottando le tecniche e tutti i migliori strumenti a disposizione, l’obbligo di salvaguardare l’incolumità delle persone e la integrità dei beni “*nei casi di soccorso pubblico e di prevenzione ed estinzione degli incendi*”⁵⁹⁰. I giudici riconoscevano nel caso siffatto una responsabilità che è necessariamente contrattuale, poiché il soggetto non ebbe a fare ciò cui era tenuto in forza di un precedente *vinculum iuris*, secondo lo schema caratteristico della responsabilità contrattuale.

Seguendo questo indirizzo il tema è quello della verifica degli obblighi posti dalla legge a carico di un Ministero e/o Ente di protezione dei diritti dei cittadini. Nel caso in questione si è asserito che i VV.F. di Bologna ebbero a non adempiere all’obbligazione posta a loro carico dal D.lgs. disciplinante il Corpo, ai sensi degli articoli 1176, secondo comma, c.c. e 1218 c.c.

Come visto questo indirizzo appare abbastanza isolato. Ciò non toglie che la prospettiva di attribuzione del titolo di responsabilità sta evolvendosi verso istituto diverso che ha quale corollario anche quello di offrire migliori garanzie probatorie al cittadino leso e che doveva essere “protetto” e garantito da chi per legge aveva doveri relativi.

In sintesi, la giurisprudenza si sta orientando nel configurare una responsabilità contrattuale da contatto sociale in tutta una serie di situazioni in cui vi sia un sottostante rapporto qualificato basato sull’affidamento, fonte di responsabilità. I confini dell’applicazione del contatto sociale sono quindi molto ampi. Sono ascrivibili al contatto sociale tutte quelle fattispecie che concernono la responsabilità della banca per false informazioni ai terzi e per il pagamento di assegni non trasferibili ad un soggetto legittimato; la responsabilità dell’istituto penitenziario per il trattamento del detenuto; la responsabilità nel caso di inadempimento di obblighi derivanti dal rapporto di mediazione tipica *et cetera*.

Con la sentenza della Cassazione civile n.1737 del 2011 emerge il principio in base a cui la responsabilità da contatto sociale possa individuarsi in tutti quei casi laddove sussista un dovere di solidarietà qualificato⁵⁹¹. Ciò tanto più quando la qualità pubblica del soggetto danneggiante è idonea a rafforzare tale affidamento. Aspetti questi che potrebbero portare anche ad una diversa qualificazione della responsabilità per esempio del Sindaco, autorità di

⁵⁸⁹ App. di Bologna, sez. II, 23 maggio 2017, n.1193 in *Leggi d'Italia*.

⁵⁹⁰ Artt. 1 e 24 del D.lgs. del 8 marzo 2006, n.139 – Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni e ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell’articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n.229.

⁵⁹¹ P. TRIMARCHI, ritiene che tale espressione sia pericolosa e che porti ad una creazione senza limiti in *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Giuffrè, Milano, 2017, p.59.

Protezione civile, che nell'ambito dei suoi doveri di allertamento della popolazione e dei dipendenti del Comune ometta attività doverose; tanto che ne possano derivare danni al dipendente del suo ufficio o ad un concittadino che venga travolto dalle acque di un torrente che esonda e laddove, nessun allertamento era stato comunicato.

3.1. Un caso giurisprudenziale e una possibile soluzione alternativa per responsabilità da contatto sociale

Il Tribunale di Brescia con sentenza del 22 ottobre 2015 n.2965 (che sarà oggetto di commento in parte IV) si pronunciava sulla pretesa risarcitoria di eredi di persone che erano state travolte da una valanga su di una strada comunale⁵⁹². Parte attrice chiedeva al Giudice che il Comune rispondesse ai sensi di responsabilità contrattuale per contatto sociale, asserendosi che i cittadini avevano percorso la strada comunale in virtù di una autorizzazione a circolare rilasciata dall'Ente.

Il Giudice negava fosse fondata tale tesi argomentando che il cittadino non poteva aver fatto affidamento sul provvedimento, essendosi trattato di semplice autorizzazione.

Alla luce di queste considerazioni ho avuto modo di riflettere sulla sentenza del Tribunale civile di Genova del 8 agosto 2017 (inedita) e sul possibile riconoscimento di una responsabilità del Comune da contatto sociale anziché ex art. 2043 c.c. come da decisione⁵⁹³.

Nel novembre del 2011 un grave evento alluvionale si manifestava nella città di Genova, anche con esondazione di rii. Il Comune di Genova non aveva comunicato alla popolazione alcun'allerta meteo si dà consentire che si potessero adottare condotte di autotutela da parte dei cittadini a fronte dei gravi eventi atmosferici che si andavano profilando. Dipendente del Comune (e quindi dello stesso ente che avrebbe dovuto allertare la cittadinanza), terminata l'attività lavorativa, usciva dal palazzo pubblico per recarsi a casa e, lungo il tragitto effettuato a piedi su marciapiede in pubblica via, veniva travolta dalla piena di un rio che improvvisamente esondava. La parte attrice veniva trascinata dalla corrente, investita da una autovettura anch'essa in balia delle acque, e riusciva poi ad aggrapparsi fortunatamente ad un palo di sostegno della segnaletica stradale dove, poi, alcuni cittadini riuscivano a porla in salvo portandola in abitazione. Data la impraticabilità delle strade solo in serata un'autolettiga riusciva a portarla in ospedale. Parte attrice riportava quindi notevoli danni fisici agli arti inferiori.

L'Inail riconosceva il sinistro come avvenuto da causa di servizio e determinava una indennità per invalidità temporanea.

Parte attrice procedeva giudizialmente nei confronti del Comune poiché l'Ente era rimasto silente rispetto ad una richiesta di riconoscimento di danno differenziale, stante asseriti danni biologici non patrimoniali riportati. Si riteneva, pertanto, di verificare preliminarmente la sussistenza del profilo dell'*an* in merito ad una colpevolezza per responsabilità del Comune. La parte convenuta (Comune di Genova) non contestava i fatti come provati da prove testimoniali di parte attrice e si limitava a chiedere il riconoscimento di esclusiva responsabilità della medesima infortunata nell'evento occorso o, quantomeno un concorso colposo nell'evento.

⁵⁹² Trib. Brescia, 22 ottobre 2015, n.2965, Giud. CASTELLANI, in *De Jure*.

⁵⁹³ Trib. Genova sez. II civ., 8 agosto 2017, Giud. BASOLI, inedita. Mi permetto di rimandare anche al mio lavoro di commento alla sentenza in: C. ROBERTI, *Responsabilità extracontrattuale della P.A. per omessa allerta meteo e concorso di colpa del danneggiato* (nota a Tribunale di Genova 8 agosto 2017) in *Danno resp.*, 2019, I, p.136 ss.

Il rimprovero cui sono affidate le attese di riconoscimento e di responsabilità in capo al Comune muove dall'identificazione delle precauzioni mancate e dalle condotte omissive poste in essere dall'Ente pubblico che ebbe ad omettere di informare la collettività di allerta meteo, sì da consentire di adeguare prudenzialmente i propri comportamenti ai maggiori pericoli che l'avviso (omesso) era destinato a segnalare. Comunicazione allerta meteo mancante e che, in quanto proveniente dall'Organo della Pubblica Amministrazione, avrebbe assunto significanza ancor maggiore per il cittadino in punto di consapevolezza del pericolo imminente data la sua provenienza. Il cittadino così avrebbe potuto adeguare prudenzialmente la propria condotta.

Il Giudice prime cure ritiene che con tutta probabilità parte attrice danneggiata se fosse venuta a conoscenza della comunicazione avrebbe regolato la sua condotta prudenzialmente sì da non uscire dal palazzo pubblico o, comunque avrebbe prestato maggior attenzione all'evolversi della situazione meteorologica.

Si ipotizza a base del principio del *neminem laedere* che l'articolo 2043 c.c. possa prestarsi, pur in assenza di indici normativi specificatamente individuati suscettibili di esprimere la doverosità della precauzione mancata, ad istituire un'ipotesi di responsabilità omissiva, in capo al Comune, consistente nel non aver adottato le precauzioni di cui si è già detto. Il Giudice prime cure afferma che il dovere di comunicazione di eventi atmosferici rilevanti, e che ha quale correlativo un diritto di conoscenza da parte del cittadino, è un dovere che appartiene alla astratta e generale tutela delle persone. Nulla si specifica in punto fonte istitutiva di tale dovere in fatto omesso. Cogliendosi un richiamo implicito ai doveri di solidarietà sociale proclamati dall'articolo 2 della Costituzione che imporrebbero in capo ad un Organo pubblico condotte precauzionali a tutela della sfera giuridica dei cittadini.

Corrispondentemente si riconosce un dovere da parte del cittadino di attivarsi in autotutela che può essere esercitato, a condizione di conoscere dalla Pubblica Amministrazione e, prima del verificarsi dell'evento dannoso, il rischio specifico. Così, ricavata la fonte normativa risolutiva della controversia, in Sentenza si riconosce responsabilità civile extracontrattuale per condotta colposa omissiva in capo al Comune, parte convenuta.

Il Giudice prime cure evidenzia che una totale responsabilità civile in capo al Comune sussiste solo e, qualora, l'evento lesivo si fosse verificato appena parte attrice fosse stata travolta dalle acque, subito (o poco dopo) essere uscita dal palazzo ove lavorava. Si sostiene che solo in questo caso l'omessa comunicazione assume diretta e non interrotta efficacia causale rispetto all'evento.

Invece, nel caso che ci occupa, parte attrice ha percorso a piedi varie strade per raggiungere il suo domicilio, e solo allora, in prossimità dello stesso, venne travolta dalle acque del rio esondato. Sicché, si ritiene che la mancata comunicazione non esclude anche un dovere di autotutela del singolo che, nel caso in questione, sarebbe mancato (terza massima). Pur riconoscendosi una percentuale minima di responsabilità di parte attrice e quindi del danneggiato nella determinazione del concorso causale dell'evento infausto.

La sentenza in questione del giudice civile monocratico del Tribunale di Genova⁵⁹⁴ non risulta avere precedenti specifici massimati in sede civile, per singolarità del caso.

E, il fatto che la sentenza possa definirsi "pilota" lo si deduce dalla circostanza che lo stesso giudice esplicita che parte attrice (cittadina danneggiata) abbia inteso solo verificare la fondatezza della domanda risarcitoria dei danni anche biologici non patrimoniali sotto il profilo dell'*an*. Sottolineandosi anche che parte attrice non abbia chiesto consulenza

⁵⁹⁴ *Ibidem*.

medico-legale per determinare il danno differenziale, prova necessaria per una richiesta di risarcimento. Difatti, lo stesso giudice in parte motiva e dispositiva poi accoglieva la domanda, pur attribuendo alla stessa attrice una concausa pur minima nell'evento, e rimetteva la causa in istruttoria per la valutazione del danno differenziale. Danno differenziale che non viene assolutamente valutato in sentenza.

La sentenza appare condivisibile in punto di determinazione di responsabilità extracontrattuale ex articolo 2043 c.c. in capo al Comune «per violazione del dovere di comunicazione» e, anche laddove riconosce un concorso causale della danneggiata per aver omesso una minima diligenza nel valutare e riconoscere la situazione di rischio. Essa, però, è assai anodina e direi superficiale nel richiamare (e non richiamare) i principi normativi sottesi ad un riconoscimento in capo al Comune di un dovere di comunicazione di allerta meteo che, data la provenienza pubblica, avrebbe permesso al cittadino (e alla collettività) di farvi affidamento adeguando in autotutela le proprie condotte. Così come nel configurare la tipologia di condotta omissiva ascrivibile al Comune per fatto del Sindaco (mai citato, pur accennandosi al fatto che vi è stata la produzione di un dispositivo di condanna in sede penale in cui si è accertata “la colpa” di imputati e del Comune) ed illustrare il nesso causale cagionante l'ingiustizia del danno. Disquisendosi in sentenza di una condotta omissiva di Ente pubblico rispetto ad un non specificato dovere di comunicazione imposto da fonti nemmeno citate.

Si tenga presente che l'affermazione della responsabilità aquiliana degli enti pubblici per il fatto di funzionari presuppone che sia accertata e dichiarata la responsabilità ai sensi dell'articolo 2043 c.c., di (almeno) una delle persone fisiche poste in rapporto giuridicamente rilevante con l'ente stesso; le quali, per la posizione di “protezione” rispettivamente rivestita, siano in condizione di adottare le misure preventive necessarie a evitare la consumazione dell'illecito⁵⁹⁵.

Tutto ciò difetta in sentenza; così come non si motiva circa il fatto che il dovere di comunicazione disatteso in capo al Comune fosse esercizio vincolato e/o discrezionale di attività amministrativa. Noti sono i limiti imposti al Giudice anche civile in punto di sindacato di atti della Pubblica Amministrazione costitutivi di esercizio discrezionale di potere⁵⁹⁶.

Ugualmente non si è motivato, e prima anche argomentato in fatto, in ordine all'ipotesi che i gravi eventi atmosferici, fattori naturali (che caratterizzano la realtà fisica sulla quale incide il comportamento imputabile dell'uomo) fossero tali da determinare l'evento di danno a prescindere dall'apporto omissivo umano (in specie del Comune - Sindaco).

È noto, infatti, che le regole interpretative del nesso causale in tema di responsabilità extracontrattuale vanno riprese dagli articoli 40 e 41 del codice penale; altrettanto noto è che l'autore dell'omissione resta sollevato da ogni responsabilità relativa all'evento dannoso qualora le condizioni naturali e ambientali fossero di per sé sole sufficienti a determinare l'evento dannoso. Si doveva quindi in fatto e poi in diritto, verificare se il fatto si fosse realizzato anche qualora la cittadina uscita dal palazzo comunale, fatti pochi passi, avesse trovato rifugio in qualche angolo di fabbricato e/o altro. Ciò soprattutto laddove, come nel caso che ci occupa, si è andati a riconoscere un concorso di colpa; che per sua natura opera

⁵⁹⁵ Fra le altre si veda Cass. civ., sez. III, 03 ottobre 13, n.22585, in *Foro it.*, Rep. 2013, voce *Danni civili*, 184.

⁵⁹⁶ Anche se in giurisprudenza di legittimità riconosce il sindacato del giudice ordinario qualora le scelte della Pubblica Amministrazione in esercizio di poteri discrezionali violino il principio del *neminem laedere*, così danneggiando terzi. Nel caso specifico la Pubblica Amministrazione non aveva disposto la installazione in strada pericolosa di barriere laterali si da trattenere li automobilisti dal cadere in precipizi, Cass. civ., sez. III, 05 maggio 2017, n.10916, in *Leggi d'Italia*.

solo in presenza quantomeno di una pluralità di comportamenti umani colpevoli e non già tra una causa umana imputabile ed una concausa naturale che imputabile non è⁵⁹⁷. Dato che dottrina e giurisprudenza asseriscono che il fatto fonte di responsabilità aquiliana può consistere anche in un fatto omissivo (come nel caso che ci occupa), ma inteso quest'ultimo come mancanza di un comportamento che l'agente (Comune-Sindaco) avrebbe avuto l'obbligo giuridico di tenere, escludendosi che il dovere di agire possa derivare da un semplice obbligo morale.

È necessario verificare in sentenza quale sia questa norma⁵⁹⁸. Per giurisprudenza costante l'obbligo giuridico di impedire l'evento dannoso deve derivare da una norma. Qual è la norma impositiva di doveri a tutela della collettività omessa dal Comune? In sentenza si asserisce che sussiste un «dovere di diffusione di conoscenza in relazione alla previsione di eventi meteorologici che si ha ragione di ritenere saranno particolarmente gravi e possano costituire pericolo per l'incolumità pubblica, dovere appartenente alla generale e astratta tutela delle persone».

Quid iuris? Come si è visto sul tema impositivo di doveri di comunicazione e di informazione in capo al Sindaco in caso di eventi atmosferici gravi e catastrofi si deve rinviare all'articolo 15 della legge 265/99 (dovere di informazione e aumentare la popolazione sui pericoli e calamità)⁵⁹⁹, alla Direttiva Presidente Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2004⁶⁰⁰, alle Delibere delle Giunte Regionali attuative di questa (compresa Liguria)⁶⁰¹. Il Sindaco e il Comune sono l'anello principale del sistema di Protezione civile data la conoscenza del territorio (previsione), date le attività quotidiana a favore territorio e della popolazione (prevenzione), la vicinanza ai luoghi colpiti in caso di necessità (soccorso). Sono garanti della Protezione civile a tutela della collettività.

Con la sentenza in rassegna il Giudice, come detto, sorvola sulle normative impositive dei doveri in capo al Comune, compreso quello di allertare i cittadini. Lo stesso omette anche di verificare la sussistenza di fattori eccezionali che avrebbero eluso in radice il nesso di causa ritenuto sussistere in capo alla condotta del Comune; ma nemmeno si

⁵⁹⁷ Si veda *ex multis*, in tema di perimento edifici per evento atmosferico eccezionale quale alluvione con esenzione di responsabilità della P.A. per omessa costruzione opera contenimento piena, Tribunale di Milano, 19 ottobre 2001 in *Legge d'Italia*; Tribunale di Perugia, 13 febbraio 1997 in *Legge d'Italia*.

⁵⁹⁸ Si occupa del tema G. VISINTINI, *Trattato della Responsabilità civile*, Padova, 1996, 56; G. ALPA, *La responsabilità civile*, Milano, 1999, 267.

⁵⁹⁹ Art. 15 della L. 3 agosto 1999, n.265: «1. Gli interventi previsti dall'articolo 1-bis del decreto-legge 23 ottobre 1996, n.542, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n.649, come modificato dall'articolo 1, comma 5, della legge 2 ottobre 1997, n.340, devono essere completati entro il 31 dicembre 2004 sulla base di un programma, articolato in piani annuali attuativi, predisposto dai soggetti o enti competenti. 2. I soggetti o gli enti di cui al comma 1 rispondono a norma delle vigenti disposizioni nel caso di mancata effettuazione degli interventi di loro competenza previsti nei singoli piani. 3. Ai fini di cui al presente articolo le Regioni possono anche autorizzare l'utilizzazione delle eventuali economie comunque rivenienti dai finanziamenti disposti ai sensi delle leggi indicate nel comma 7 dell'articolo 1 della legge 2 ottobre 1997, n.340. Gli adempimenti di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 29 settembre 1998, n.382, di competenza degli organi individuati con il decreto del Ministro della pubblica istruzione 21 giugno 1996, n.292, emanato ai sensi dell'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo 19 marzo 1996, n.242, devono essere completati entro il 31 dicembre 2000».

⁶⁰⁰ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2004, "Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di Protezione civile", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.59 del 11 marzo 2004.

⁶⁰¹ D.G.R 26 giugno 2009 n.873. La direttiva del 27 febbraio 2004, ai fini della previsione e della prevenzione del rischio idrogeologico e idraulico, ha statuito che le Regioni e le Province autonome, anche cooperando tra loro e d'intesa con il Dipartimento, hanno suddiviso e/o aggregato i bacini idrografici di propria competenza in zone di allerta, ovvero in ambiti territoriali omogenei per gli effetti idrogeologici e idraulici attesi, a seguito di eventi meteorologici avversi.

sofferma adeguatamente sulla valenza del rapporto fra l'omissione di condotta doverosa rispetto l'evento e, quindi, nella causalità omissiva.

La sentenza che qui si commenta è condivisibile nelle conclusioni di diritto, ma è carente nella motivazione per aver poco o per niente argomentato circa le circostanze di fatto e di diritto impositive di doveri di comunicazione, del nesso causale e circa la rilevanza della condotta omissiva al fine di configurarlo.

Si tratta, fra l'altro, di una rara sentenza civile sull'argomento relativo alla attribuzione di responsabilità civile ex articolo 2043 c.c. a carico di Ente pubblico per danni a cittadino conseguenti ad omesso avviso allerta meteo. Non sono pubblicati pronunciamenti in termini, a differenza della giurisprudenza penale.

La sentenza ha il pregio di muoversi nel solco della migliore dottrina e giurisprudenza penale in un'ottica costituzionalmente orientata. Ed è altresì pregevole laddove si imputa anche al cittadino un dovere di condotta di diligenza in un'ottica di autotutela, in una corrispondenza attiva e biunivoca con gli Organi dello Stato. Infatti, pur sussistendo un dovere di comunicazione da parte della Pubblica Amministrazione di allerta meteo per eventi che si assumano gravi, comportando la possibilità per le persone di regolare il proprio comportamento in rapporto ulteriore alla informazione avuta, la mancanza della stessa non esclude un dovere di autotutela del cittadino, che può egli stesso valutare la situazione di pericolo. Derivandone un concorso nella causazione dell'evento.

A mio parere il caso potrebbe anch'esso ricondotto alla responsabilità da contatto sociale. Come nelle sentenze precedentemente viste, il danneggiante, ossia la Pubblica Amministrazione, non era del tutto estranea al danneggiato. ma vi era alla base un preciso obbligo di garanzia. Potrebbe essere dunque applicabile nel caso in questione la responsabilità contrattuale ex art.1228 c.c. da contatto sociale e non, una semplice responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c. Parte attrice era una dipendente dello stesso Comune, Ente che ha omesso obblighi normativamente previsti a tutela di tutti i cittadini, ma anche di questa che era funzionalmente collegata all'Ente. Spetterà poi al giudice di merito e, nel caso di legittimità, decidere quale tendenza giurisprudenziale applicare, sempre tenendo a mente il differente riparto dell'onere della prova che potrebbe avere dei risvolti essenziali nella vicenda giudiziaria.

PARTE IV: UNA TASSONOMIA DELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ E DI MERITO IN BASE AI SOGGETTI RESPONSABILI E ALL'AGENTE EZIOLOGICO DEL DANNO

In questa parte del lavoro si presenta un'analisi compiuta nella giurisprudenza sia di legittimità, che di merito, in ambito penale e civile, relativa a casi nei quali vengono in rilievo rischi idrogeologici gravi, quali frane, valanghe, erosioni costiere e alluvioni.

Fenomeni differiscono dai semplici eventi idrogeologici di piccola entità per il carattere catastrofico che assumono; a questi fenomeni infatti conseguono danni ingenti sia in termini materiali che di vite umane.

Il tema di questo elaborato ruota e si sviluppa attorno allo studio di sentenze civili inedite (e non) riguardanti eventi idrogeologici e la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione e di coloro che, in corso di eventi, incardinavano posizioni di garanzia.

Nel capitolo antecedente si sono analizzate fattispecie concrete che concernono eventi idrogeologici di piccola entità e si è così potuto constatare come in tale ambito vi siano stati molti pronunciamenti degli organi giudicanti. A eventi idrogeologici di piccola entità, come piogge intense, caduta di un masso *et cetera*, non corrispondono danni gravi alla collettività, ma solitamente di media e/o piccola entità a singoli cittadini o utenti della strada e non comportano spesso responsabilità penali. Invece, a seguito di fatti attinenti a calamità idrogeologiche sarà molto più probabile, se non quasi certo, che le vicende assumano una rilevanza penale con individuazione di colpe a carico di garanti.

Ecco, perché, oltre alle sentenze civili in materia verranno analizzate anche quelle penali che sono presenti in numero molto maggiore rispetto alle prime. Vi è infatti, la prassi (ovvia) dei danneggiati e persone offese, cittadini di una Comunità, vittime di gravi dissesti ed eventi idrogeologici, di inserirsi quali persone offese e poi parti civili nei processi penali, trovando i propri legittimi interessi al risarcimento garantiti dall'istruttoria e acquisizioni delle prove da parte del pubblico ministero. Così preferendo il processo penale al più lungo processo civile.

Il diritto al risarcimento dei danni patrimoniali (e non) subiti, costituendosi le persone offese parti civili, viene così riconosciuto e disposto in sentenza di condanna dal giudice penale; spesso condannandosi gli imputati che rivestono una posizione di garanzia anche ad una provvisoria immediatamente esecutiva; e rinviandosi poi le parti al Giudice civile per una esatta quantificazione dei danni risarcibili.

Come noto poi, «la sentenza penale irrevocabile di condanna pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illecità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del condannato e del responsabile civile che sia stato citato ovvero sia intervenuto nel processo penale»⁶⁰².

E così è successo, come si vedrà, per le vittime dell'alluvione e delle colate detritiche di Sarno del 5 maggio 1998. Con la sentenza definitiva di cui Corte Cassazione, sez. IV, 12 marzo 2010 n.16761, si è condannato il Sindaco *pro tempore* per plurimo omicidio colposo e lo si è condannato anche a risarcire le parti civili costituite, condannandolo ad una provvisoria immediatamente esecutiva cadauna; condannandosi anche il Comune quale responsabile civile⁶⁰³.

⁶⁰² Art. 651 c.p.p.

⁶⁰³ Cass. pen., sez. IV, 12 marzo 2010, n.16761 in *De Jure*.

Alcune di queste vittime, eredi di familiari deceduti, hanno poi esercitato azione civile con richiesta di esatta determinazione dei danni patrimoniali (e non) subiti. E sono in corso i giudizi civili relativi (es. Sentenza del Tribunale civile di Salerno, sez. II, 11 settembre 2017, n.4066)⁶⁰⁴.

Medesima situazione vi è in merito a eventi catastrofici alluvionali occorsi in Messina nel 2009. Sono in corso, dopo il pronunciamento definitivo del giudizio penale, cause civili azionate dalle vittime di catastrofi in cui viene riconosciuta l'omissione di posizioni di garanzia del Sindaco.

Ecco, che ne conseguono, degli interessanti scambi interpretativi circa gli istituti dell'illecito omissivo (reato omissivo improprio), della causalità nell'illecito omissivo, colpa generica, colpa specifica, precauzione mancata, prevedibilità e prevenibilità dell'evento.

Come si vedrà, la maggior parte delle volte è il giudice penale ad approfondire questi temi e il giudice civile ne fa sua patrimonio. Ma, a volte il giudice civile amplia i temi del fatto introducendo un aspetto mai affrontato dal giudice penale: il possibile concorso di fatto colposo del danneggiato.

Per questo motivo in questa parte si è scelto di commentare non solo le sentenze civili in materia, ma anche delle sentenze penali più importanti sia di legittimità che di merito. Le posizioni di garanzia a fronte di eventi idrogeologici causanti danni sono infatti le medesime sia in sede penale che civile: le norme penali violate si sviluppano, alla fin fine, in parallelo agli illeciti civili. Le costanti sono le medesime: posizioni di garanzia, colpa omissiva, causalità omissiva e precauzione mancata.

Le sentenze che verranno analizzate sono state suddivise per tassonomie in base, in primo luogo, alla figura di garanzia del responsabile nel caso concreto (il Comune-Sindaco, la Provincia, il Prefetto, la Regione, le strutture operative della Protezione civile) e, successivamente in base agli agenti idrogeologici provocanti il danno (alluvione, frana, erosione costiera e valanga).

⁶⁰⁴ Trib. Salerno, sez. II, 11 settembre 2017, n.4066 in *De Jure*.

1. Il Comune e il Sindaco

Come si è già visto discorrendo circa le fonti della normativa della Protezione civile, in base all'articolo 4 del Codice vigente della Protezione civile,

gli enti locali quali il Comune sono componenti del Servizio e provvedono all'attuazione delle attività di cui all'articolo 2 (previsione, prevenzione strutturale e non strutturale, gestione dell'emergenza nonché, il superamento dell'emergenza) ⁶⁰⁵.

E l'articolo 3 definisce: «il Sindaco quale autorità territoriale di Protezione civile» ⁶⁰⁶ (art. 15 della normativa previgente) ⁶⁰⁷.

Il Sindaco non è però stato da sempre considerato come organo e autorità della Protezione civile, ma come ufficiale di governo.

Dato che deriva dalla evoluzione normativa e lo si può desumere anche in molteplici sentenze della Suprema Corte. Si veda in primo luogo Cassazione civile del 21 novembre 1994, n.9847 con la quale si è sancito che il Sindaco assume le funzioni di ufficiale del governo nell'emanazione e predisposizione di atti di pubblica sicurezza e di Protezione civile ⁶⁰⁸.

Si veda inoltre Cassazione civile del 22 agosto del 1997, n.7853 concernente la condanna al pagamento in favore di un privato del valore agricolo per ciascun anno di quanto dovuto per l'occupazione del medesimo terreno a favore dei cittadini sfollati a seguito di un evento sismico. In sentenza si è affermato che il Sindaco, in quanto autorità e ufficiale di Governo, opera come amministrazione centrale delegante in forza della generale potestà di organizzazione dei soccorsi ⁶⁰⁹.

Sempre sul medesimo tema: Cassazione civile del 8 ottobre 1999, n.11286, con la quale si è sottolineato che il Sindaco opera come ufficiale di Governo e come amministrazione delegante in forza della generale potestà di organizzazione dei soccorsi ⁶¹⁰; e Cassazione civile del 11 gennaio 1999, n.182, che ha disposto che il Sindaco, in quanto ufficiale di governo, emana ordinanze contingibili ed urgenti emesse in tema di sicurezza pubblica ⁶¹¹. Nel caso di specie un privato conveniva in giudizio il Comune per ottenere la condanna in proprio favore della indennità in requisizione di alcuni alloggi che erano stati disposti per nuclei familiari sfollati a seguito di eventi idrogeologici. La Cassazione ha riconosciuto come il legittimato passivo nelle azioni di risarcimento dei danni sia lo Stato e non il Comune.

Solo a seguito della legge del 225/1992 si è iniziato a riconoscere il Sindaco come autorità di Protezione civile; in questo senso: il T.A.R. di Bari nel 2002 e il T.A.R. di Milano nel 2005 hanno sottolineato come il Sindaco, in quanto autorità comunale di Protezione civile e capo dell'amministrazione comunale, non agisca come organo del Ministero dell'Interno ⁶¹².

⁶⁰⁵ Art. 4 del D.Lgs. n.1/2018.

⁶⁰⁶ Art. 3 del D.Lgs. n.1/2018.

⁶⁰⁷ Art. 15 della L. 225/1992.

⁶⁰⁸ Cass. civ., sez. III, 21 novembre 1994, n.9847 in *De Jure*.

⁶⁰⁹ Cass. civ. sez. I, 22 agosto del 1997, n.7853 in *De Jure*.

⁶¹⁰ Cass. civ., sez. I, 8 ottobre 1999, n.11286 in *De Jure*.

⁶¹¹ Cass. civ. sez. I, 11 gennaio 1999, n.182 in *De Jure*.

⁶¹² T.A.R. Bari, sez. II, 2 settembre 2002, n.3809 in *De Jure* e T.A.R. Milano, sez. IV, 4 febbraio 2005, n.244 in *De Jure*.

L'articolo 12 del Codice definisce le funzioni del Comune che come noto ex art. 7 lett. a) (art. 2 previgente⁶¹³), interviene nelle emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o umana che possono essere contrastati con interventi attuabili dall'ente, con proprie strutture, in via ordinaria⁶¹⁴; altrimenti, come già visto in altra parte di questo lavoro, il Sindaco deve avvertire il Prefetto e/o il Presidente del Consiglio dei Ministri che subentreranno in posizione sovraordinata per poteri, ma operando coordinati; non venendo mai meno la figura di garanzia del Sindaco quando le emergenze nel suo territorio comunale assumono una estensione maggiore, anche di rilievo nazionale con tanto di dichiarazione dello stato di mobilitazione generale da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Non è il caso di ripetersi in questa sede circa i compiti che la legge impone al Comune, ma soffermami su quelli che l'attuale Codice ha in modo migliore ridisegnato per la figura e la funzione del Sindaco.

L'articolo 12, comma 5, impone al Sindaco:

di adottare i provvedimenti contingibili ed urgenti per prevenire ed eliminare i gravi pericoli per l'incolumità pubblica, di informare la popolazione sul rischio, sulla pianificazione, sulle situazioni di pericolo determinate dai rischi naturali antropici, di coordinare le attività di assistenza alla popolazione colpita a cura del Comune che provvede ai primi interventi necessari, di informare il Prefetto ed il Presidente della Giunta regionale⁶¹⁵.

Al comma 6 si illustrano le azioni di coordinamento che devono intraprendere il Sindaco e il Prefetto quando la competenza passa a quest'ultimo nel momento in cui il rischio non è fronteggiabile con i mezzi a disposizione del Comune⁶¹⁶.

Devesi dire che l'obbligo di informare la popolazione incombe ora solo sul Sindaco. Ciò evidentemente alla luce delle gravi inadempienze sul punto rivelatasi in occasione delle inchieste sulle più gravi calamità occorse in Italia negli ultimi vent'anni e che hanno determinato il legislatore a conferire esplicitamente questo dovere (che fino al 1998 era in capo al Prefetto).

Come noto, quando purtroppo accadono eventi catastrofici di origine anche idrogeologica, che cagionano veri e propri disastri in termini di vite umane e di danni a stabilimenti e infrastrutture, l'Autorità Giudiziaria tramite le Procure si attiva. Nel tempo, a fronte di molti eventi alluvionali, franosi *et cetera* vi sono state inchieste che si sono concluse con sentenze che, a volte, hanno permesso di imputare responsabilità circa i reati colposi variamente contestati anche alla figura del Sindaco, quale autorità locale di Protezione civile.

E le vittime del reato si sono costituite quali parti civili nel procedimento penale, chiedendo in quella sede ristoro alle proprie pretese, anziché esperire la più lunga e difficile (probatoriamente) azione civile.

La via del ristoro delle pretese civilistiche in sede penale è facilitata dal fatto che la pubblica accusa in sede di indagini preliminari prova l'illecito (penale) nella sua struttura di elemento oggettivo, soggettivo e nesso causale (nel settore oggetto di questo lavoro la condotta commissiva mediante omissione, violativa a regole di garanzia-protezione o

⁶¹³ Art. 2 della L. 225/1992.

⁶¹⁴ Artt. 12 e 7 del D.Lgs. n.1/2018.

⁶¹⁵ Artt. 12, comma 5, del D.Lgs. n.1/2018.

⁶¹⁶ Artt. 12, comma 6, del D.Lgs. n.1/2018.

altrimenti detta omissiva impropria). E, quindi, le persone offese trovano “la strada” facilitata.

Ciò non toglie che il lavoro ermeneutico della giurisprudenza penale laddove è andata a ricostruire le posizioni di garanzia, la struttura dell'illecito con condotta omissiva, il nesso causale, il concetto di evento eccezionale (il caso fortuito dell'art. 2051 c.c.) quale fattore determinante ed escludente responsabilità, sia e/o possa essere di stimolo anche allo studioso-interprete civilista.

E si rinvengono i primi risultati. Tant'è che, per esempio, rimanendo sul tema della responsabilità del Sindaco quale autorità locale di Protezione civile e, per quanto riguarda le note vicende e disastri dell'alluvione del Novembre 2011 di Genova e della frana di Sarno del 1998, a fronte di importanti sentenze del Giudice penale, vi sono stati anche pronunciamenti del Giudice civile. Con risultati, come vedremo, non certo all'altezza del lavoro ermeneutico della giurisprudenza penale, ma ugualmente degni di interesse per le tematiche trattate.

Ecco, allora, che si trova conferente illustrare che a fronte del medesimo evento idrogeologico si è posta la giurisprudenza penale e, di recente, rispetto allo stesso evento quella civile.

Come vedremo, anche la giurisprudenza civile ha “recuperato” i concetti giuridici dell'illecito colposo a condotte omissive del funzionario della P.A., rispetto a norme di garanzia, seguendo le linee ermeneutiche della migliore giurisprudenza penale di legittimità.

Si trova assai interessante questa mutualità nel sistema giurisdizionale, dato che porta frutti reciproci allo sviluppo e alla crescita dell'ordinamento e dei diritti.

1.1. Le sentenze guida: l'alluvione di Genova e la frana di Sarno

1.1.1. Genova, novembre 2011

La sentenza della Cassazione penale sezione IV 12 aprile 2019, n.22214 è di recente pubblicazione e costituisce la *summa* delle problematiche giuridiche sul punto⁶¹⁷; in particolare, offre interessanti spunti interpretativi soprattutto sull'aspetto del concorso di colpa di più soggetti pubblici aventi funzioni di garanzia della collettività rispetto all'evento, sull'aspetto che le posizioni di garanzia possono essere anche in fatto e non solo quelle derivanti da fonti normative, sull'aspetto del concetto di prevedibilità e prevenibilità in condotte omissive, nesso causale.

Richiamando la stessa sentenza tutta la miglior giurisprudenza di legittimità formatasi sull'argomento e apportando (per esplicita ammissione) anche novità rispetto alle linee guida e di cui alla Sentenza Cassazione penale del 12 marzo 2010, n.16761 (Sarno)⁶¹⁸.

1.1.1.1. Il fatto

Nei primi giorni di Novembre 2011 il Prefetto, a seguito di segnalazione del Centro funzionale decentrato della Protezione civile regionale, analisi meteo di Arpal⁶¹⁹, aveva disposto lo stato di allerta due, che per quanto attiene il piano regionale di Protezione civile ligure è il massimo in ambito di eventi atmosferici sfavorevoli: innalzamento del livello negli alvei dei torrenti, fuoriuscita delle acque dagli argini, rottura degli stessi, inondazioni di aree abitate, frane *et cetera*.

Ebbene, a seguito di piogge intense e concentrate sul territorio, a seguito dell'esondazione del rio Fereggiano che travolse veicoli, autobus, persone che passeggiavano nelle strade urbane, ne derivò la morte di sei cittadini, la lesione di altri e gravi danni ad attività economiche, abitazioni ed infrastrutture.

La locale Procura della Repubblica esercitò l'azione penale e ottenne la condanna del Sindaco e di quattro altri funzionari del Comune per i reati di disastro colposo innominato e di omicidio colposo plurimo aggravati in concorso formale e per reati di falso.

Con sentenza del 28 novembre 2016 il Tribunale monocratico di Genova condannava gli imputati principali, fra cui il Sindaco, per i delitti contestati⁶²⁰.

La Corte d'Appello di Genova il 23 marzo 2018, a seguito di appello del p.m., condannava anche il funzionario rimasto assolto in primo grado, riduceva le pene ad alcuni, ma confermava per quel che qui interessa l'impianto accusatorio.

E, la Corte di Cassazione se annullava senza rinvio la sentenza impugnata per alcuni aspetti secondari riguardanti alcuni dei reati di falso contestati al Sindaco e ai funzionari, dichiarava però invocabile l'affermazione di responsabilità degli imputati, pur annullando la sentenza in relazione agli imputati stessi limitatamente al trattamento sanzionatorio con riferimento ai reati di disastro colposo e omicidio colposo stante l'intervenuta

⁶¹⁷ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n.22214 in *De Jure*.

⁶¹⁸ *Ibidem*.

⁶¹⁹ Nella sentenza della Cass. pen., sez. IV, del 12 aprile 2019, n.22214 in *De Jure*, p.60, si è sottolineato che: «Il Centro funzionale Meteo-idrogeologico di Protezione civile della Regione Liguria è gestito dall'Arpal ed effettua quotidianamente una previsione meteo per i tre giorni successivi. Si tratta del "bollettino di vigilanza meteorologico". In caso di forte criticità il bollettino prende il nome di "avviso meteorologico". Sono gli unici strumenti che vengono utilizzati, in base alla direttiva 2004 e alla normativa regionale, dalla Protezione civile regionale per dichiarare lo stato di allerta».

⁶²⁰ Trib. Genova, 28 novembre 2016 in *Leggi d'Italia*.

puntualizzazione dei profili di colpa che per i giudici di legittimità sarebbe a titolo di cooperazione nel reato (art. 113 c.p.).

Il pubblico ministero di primo grado attribuiva a cinque imputati l'essere venuti meno alle posizioni di garanzia determinate dalle Leggi e dal Piano comunale di Protezione civile: il Sindaco, autorità locale di Protezione civile e presidente del Comitato Comunale di Protezione civile (COC), l'assessore del Comune, con delega alla Protezione civile, e componente del COC, il direttore generale dell'area sicurezza del Comune e componente del COC, altri due dirigenti della Protezione civile e componenti del COC.

Di interesse è la stessa imputazione principale poiché vengono enucleati i vari profili e le condotte omissive a specifici doveri di garanzia della collettività. Si ipotizza a carico di tutti, essendo a essi attribuita la responsabilità organizzativa e di gestione dell'emergenza, l'essere venuti meno per colpa generica e specifica, e avere cagionato un disastro e un gravissimo pericolo per la pubblica incolumità e la morte di sei persone e lesioni a molte.

Omesse cautele del Sindaco e dei funzionari: pur a conoscenza della criticità nota della situazione idraulica del rio Fereggiano (che attraversa parte della città anche tombinato con strettoie finali), pur a conoscenza dell'avvenuta comunicazione di allerta massima, non disponevano la chiusura delle scuole, *in primis* di quelle a ridosso del rio poi esondato (tant'è che i decessi erano collegati a persone che erano andate a prendere i ragazzi a scuola); non disponevano la chiusura delle strade e non adottarono misure per disciplinare e/o vietare il transito sulle strade prossime al rio di auto, autobus, pedoni; non comunicavano alcunché alla popolazione con auto dotate di megafono, con mass-media *et cetera*, non comunicavano alcunché ai dirigenti scolastici; omettevano qualsiasi iniziativa subendo gli eventi atmosferici.

Fornendo poi al Consiglio comunale, alla Procura, falso verbale della riunione del COC in cui si affermava cose non vere e cioè che un appartenente alla Protezione civile era alle ore 12.00, in argine del rio, poi esondato, comunicando che la situazione era tranquilla e che la esondazione sarebbe quindi stata improvvisa e non contrastabile con iniziative.

I giudici di merito e di legittimità convengono che nel caso in questione la fase della previsione di Protezione civile aveva funzionato appieno: il sistema di Protezione civile della Liguria con Arpal ebbe a comunicare con due giorni di anticipo che vi era concreto pericolo di esondazione dei corsi d'acqua che attraversavano Genova (allerta due) e la macchina della Protezione civile comunale si era indirizzata a monitorare i corsi con pluviometri e personale volontario⁶²¹.

Ebbe a fallire la fase della prevenzione. Non si applicarono le pianificazioni vigenti: non si controllò che effettivamente vi fossero volontari a monitorare i corsi dei rii di modo da determinarsi in corso d'urgenza a intimare la chiusura di scuole, strade *et cetera*; a fronte degli eventi di esondazione non si comandò alcunché alla polizia municipale che si trovò a fronteggiare la fuoriuscita delle acque impetuose dagli argini senza attrezzature: ad esempio megafoni per avvertire la cittadinanza, nastri e altro per chiudere l'accesso alle strade.

Le omissioni colpose degli imputati furono percepite dagli stessi che si preordinarono atti pubblici falsi finalizzati a provare che il controllo reale dei rii v'era (quando non corrispondeva a verità) e che l'esondazione fu repentina (*flash-flood*) e, quindi

⁶²¹ In particolare, la sentenza della Cass. pen., sez. IV, del 12 aprile 2019, n.22214, *De Jure*, evidenzia come vi fossero «piogge diffuse e persistenti, previsti quantitativi elevati su a-B-D-E [...] le piogge potranno assumere carattere di temporale forte su tutta la Regione con la possibilità di fenomeni organizzati su A-B-D. Alta probabilità di temporali forti ed organizzati per le giornate (OMISSIS) che interesseranno le zone di allertamento A, B (Genova), e D...gli scenari idrologici attesi prefigurano una criticità ELEVATA diffusa per tutte le categorie comunali delle zone di allertamento A, B e D».

di eccezionalità tale da fuoriuscire dal controllo umano. In modo da giustificarsi avanti alla popolazione e alle Autorità.

Patrimonio di conoscenza di tutti gli imputati erano i rischi di esondazione dati gli analoghi fatti occorsi negli anni antecedenti, gli studi tecnici operati, i piani operativi che per altre zone della città prevedevano interventi urgenti rispetto all'evento però, studiati e allestiti *ex ante*, come i provvedimenti di chiusura delle scuole, attività commerciali e delle strade.

Invece, nella realtà, in questa zona di Genova, fra il livello dell'acqua del rio Fereggiano che alle ore 12.00 cominciava ad uscire e le ore 13.00 quando vi fu l'onda di piena che travolse persone e cose, in quest'ora nessuna tutela alla popolazione veniva intrapresa. Tutte le Autorità attendevano passivamente: il Sindaco anziché presiedere il COC era in altra sede; e al COC nessuno colse l'allarme della relazione del meteorologo Arpal.

1.1.1.2. La cooperazione colposa nel reato e le posizioni di garanzia

Uno degli aspetti rilevanti di discussione giuridica della sentenza siffatta ha riguardato proprio la cooperazione colposa nel reato e nelle posizioni di garanzia.

Dato che nel mentre il giudice di merito di primo grado aveva condannato il Sindaco, l'assessore alla Protezione civile e i funzionari prima indicati, tutti i membri del COC, per negligente, imprudente, imperito esercizio di una posizione di garanzia conseguente specificatamente ai loro incarichi ricoperti in ambito dell'amministrazione comunale di Genova, non ipotizzandosi una agevolazione di tutti anche nell'altrui condotta omissiva, il Giudice d'appello li condannava tutti in cooperazione colposa, sia i cosiddetti "politici", sia i "tecnici"⁶²².

Aldilà dell'aspetto (risolto positivamente) per cui secondo i giudici di legittimità nei giudizi di merito si sarebbe sempre rispettato il principio della correlazione fra accusa (imputazione) e sentenza, dato che alle parti con l'istruttoria dibattimentale e con le impugnazioni si è dato modo di interloquire sull'argomento, merita appunto sottolineare che nel merito il giudice di primo grado aderisce ad una concezione rigidamente formalistica della posizione di garanzia, che ritiene di ancorare ad una determinata norma di legge che individua specifici obblighi di fare in capo a ciascuno.

Invece la Corte territoriale di Genova individua per il Sindaco una posizione di garanzia *ex lege* e, per gli altri imputati una posizione di garanzia in fatto, comportante l'applicazione dell'istituto della cooperazione colposa ex art. 133 c.p. E per il fatto di aver assunto quali funzionari del Comune e membri del COC, in virtù delle mansioni svolte in COC, in fatto condotte preordinate alla prevenzione di eventi idrogeologici a tutela cittadini. E, pur avendo solo il Sindaco una formale posizione di garanzia. Tutti poi avrebbero omesso interventi doverosi nella consapevolezza dell'altrui posizione di garanzia e delle altrui colpose inadempienze ai doveri. E, quindi, con un apporto giuridico causale colposo alla propria condotta, ma anche alle altrui condotte colpose; e all'aggravarsi quindi delle colpe altrui.

Si è ritenuto in passato dai giudici di legittimità (caso ThyssenKrupp⁶²³) che risponda ex art. 113 c.p. anche l'agente, « il quale trovandosi ad operare in una situazione di rischio da lui immediatamente percepibile, pur non ricomprendo alcuna formale posizione di garanzia, contribuisca con la propria condotta cooperativa all'aggravamento del rischio,

⁶²² Art.113 del Codice penale.

⁶²³ Cass. pen., sez. un., 24 aprile 2014, n.38343 in *Leggi D'Italia*.

fornendo un contributo causale giuridicamente apprezzabile alla realizzazione dell'evento, ancorché la condotta del cooperante in sé considerata, appaia tale da non violare alcuna regola cautelare, essendo sufficiente l'adesione intenzionale dell'agente all'altrui azione negligente, imprudente o inesperta, assumendo così sulla sua azione il medesimo disvalore che, in origine, è caratteristico solo dell'altrui comportamento»⁶²⁴.

In realtà, con la sentenza oggetto di disanima non si arriva a ciò, dato che di fronte ad un illecito in cui si pensa sussista un'omissione, non si prescinde dalla necessità di individuare in capo ad ogni singolo cooperante una posizione di garanzia, ma si ipotizza anche un'assunzione di fatto della gestione del rischio e della altrui posizione di garanzia.

Così, come nel caso degli imputati membri del Comitato operativo comunale che rispetto al Sindaco hanno attribuzioni formali verso il rischio meno ampie di quelle utili alla gestione dello stesso, ma che vengono ampliate per eliminare vuoti di tutela.

Questa concezione è sintetizzata in sentenza ritenendosi che:

in tema di colpa specifica, nell'ipotesi della violazione di una norma cautelare cosiddetta elastica [...] è necessario che l'imputazione soggettiva dell'evento avvenga attraverso un apprezzamento della concreta prevedibilità ed evitabilità antigiuridica da parte dell'agente modello⁶²⁵.

In sentenza si aderisce alla tesi dottrinale che reputa che la disciplina della cooperazione colposa eserciti una funzione estensiva dell'incriminazione rispetto al concorso di cause colpose indipendenti, implicando anche condotte atipiche e agevolatrici.

Si pensa che proprio nel caso in oggetto vi siano gli elementi fattuali per ritenere sussistere l'istituto, anziché il concorso di cause colpose fra loro indipendenti; si afferma che: «l'effetto estensivo si configura senz'altro nei reati commissivi mediante omissione, quando vi sia l'apporto di un soggetto non gravato dell'obbligo di garanzia»⁶²⁶.

E, il fatto che si considera necessario a fungere da legame fra le diverse condotte delineando la cooperazione, viene ritenuto di tipo psicologico: la consapevolezza di cooperare con altri.

La ragione di tale indirizzo è, a mio avviso, un tentativo in nome della tutela della collettività dei beni primari e del buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.), di accrescere in efficienza le cautele, tanto da coinvolgere (come nel caso in questione) e responsabilizzare soggetti che svolgono di per sé ruoli subalterni o meno significanti per poteri.

Gli imputati del processo, solo uno dei quali obbligato ad agire in virtù di obbligo giuridico (Sindaco), sono però tutti riconosciuti colpevoli dei delitti colposi in relazione a profili di condotta riconducibili a difetti di coordinamento reciproco in punto di prevenzione dell'emergenza, tutte condotte omissive concausative del disastro e dei morti.

Si è detto che le omissioni di tutti, i profili di colpa riconosciuti a tutti, e le condotte anti-doverose, vanno lette unitariamente:

laddove la comune gestione del rischio giustifica la penale rilevanza di apporti che, sebbene atipici, incompleti o di semplice partecipazione, si coniugano fra loro compenetrandosi laddove gli obblighi di cooperazione e di coordinamento

⁶²⁴ Cass. pen., sez. IV, 12 ottobre 2007, n.37606 in *De Jure*.

⁶²⁵ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n.22214 in *De Jure* in par. 5 "L'infondatezza della questione sollevata circa la mancata correlazione tra accusa e sentenza in relazione al capo 1) dell'imputazione".

⁶²⁶ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n.22214 in *De Jure* in par. 5.5. "Il tema della cooperazione e l'applicazione al caso che ci occupa: la fonte delle posizioni di garanzia".

rappresentano la cifra della loro posizione di garanzia e delimitano l'ambito della rispettiva responsabilità⁶²⁷.

Ecco allora, che in altri termini, si è venuti a considerare che l'obbligo di garanzia non deriva solo dalla legge o dall'inquadramento in mansioni in un Ente strutturato come il Comune di Genova, ma nasce anche dall'assunzione di fatto di un onere/dovere, con l'assunzione in carico di un bene da tutelare.

In sintesi, la sentenza che si commenta, segue l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui la cooperazione nel delitto colposo si distingue dal concorso di cause colpose indipendenti stante la necessaria reciproca consapevolezza dei cooperanti di apportare un contributo al determinismo comune, non occorrendo la consapevolezza della natura colposa dell'altrui condotta; è sufficiente la coscienza dell'altrui partecipazione allo stesso illecito⁶²⁸.

Assai interessante è la soluzione adottata soprattutto laddove in casi simili a quello di cui ci si è occupati di fatto si opera in un organismo amministrativo complesso, ognuno in concreto con le condotte altrui, e proprio perché nella gestione dell'emergenza deve essere consapevole di quello che fa l'altro.

1.1.1.3. L'assetto normativo della Protezione civile

La sentenza ripercorre anche la nascita della legislazione della Protezione civile: dalla legge 996/1970 e fino all'attuale Codice. Tutte fonti normative di cui si è già illustrata la valenza nel tempo e attuale, allorquando in questo lavoro si sono illustrate le fonti. Non ci si ripete.

Di interesse è la parte in cui si discorre del c.d. metodo *Augustus* (dal nome dell'imperatore romano che aveva istituito tavoli consultivi per pianificare le operazioni), che il comune di Genova malamente ebbe ad applicare. Tale metodica consultiva di lavoro è stata trasfusa con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2008 "Indirizzi operativi per la gestione delle emergenze"⁶²⁹ e con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2008 su "Organizzazione e funzionamento di Sistema presso la Sala situazione Italia del Dipartimento della Protezione civile"⁶³⁰. Si stabilisce che la prima risposta all'emergenza deve essere garantita dal Comune, attraverso un Centro operativo comunale (COC), dove sono rappresentate le componenti che operano nel territorio locale. Organismo fondamentale della Protezione civile del Comune.

La Regione Liguria lo ha adottato con D.G.R. n.746/2007 dato che ha ammesso con legge delle linee guida per la pianificazione comunale di emergenza, facendo sì che le

⁶²⁷ *Ibidem*.

⁶²⁸ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n.22214 in *De Jure* in par. 5.5. laddove si sancisce che « in tal senso tutta la giurisprudenza successive di questa Corte si è orientata nel senso che, per aversi cooperazione nel delitto colposo, in altri termini, non è necessaria la consapevolezza della natura colposa dell'altrui condotta, né la conoscenza dell'identità delle persone che cooperano, essendo sufficiente la coscienza dell'altrui partecipazione nello stesso reato, intesa come consapevolezza da parte dell'agente del fatto che altri soggetti in virtù di un obbligo di legge, di esigenze organizzative correlate alla gestione del rischio, o anche solo in virtù di una contingenza oggettiva e pienamente condivisa- sono investiti di una determinata attività, con una conseguente interazione rilevante anche sul piano cautelare, nel senso che ciascuno è tenuto a riportare prudentemente la propria condotta a quella degli altri soggetti coinvolti».

⁶²⁹ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2008-Indirizzi operativi per la gestione delle emergenze.

⁶³⁰ D.P.C.M. 3 dicembre 2008 - Organizzazione e funzionamento di Sistema presso la Sala Situazione Italia del Dipartimento della Protezione civile.

componenti del Servizio di Protezione civile a livello regionale e locale si coordinino permettendo di interagire in strutture e tavoli decisionali (come il COC)⁶³¹.

Il COC diventa il massimo punto di riferimento locale della Protezione civile; è presieduto dal Sindaco (autorità locale di Protezione civile) e al suo interno vi sono componenti anche tecniche che possono fungere di avvallo a consulenza alle scelte, che spesso devono essere tempestive e concrete.

Si afferma che tale metodo se condiviso avrebbe permesso al Sindaco varie alternative, tutte rispettose della ampia e insindacabile discrezionalità amministrativa: quella fra la chiusura delle scuole e strade e quella di attivare un massimo impegno informativo alla popolazione e al contempo di predisporre un piano d'intervento o di raccordo per gestire l'emergenza allorché si manifestasse.

E nulla nel concreto si è adottato.

Nonostante il fatto che per esempio l'anno prima e per il settore di Sestri Ponente si fosse redatto un piano d'intervento d'urgenza che è divenuta esemplificazione di agire dell'agente modello del Comune di Genova stesso. Nello stesso Comune vi era la prova di come si dovesse agire in prevenzione.

1.1.1.4. Concetto di prevedibilità del rischio e nesso di causa

Lo sforzo ermeneutico della Corte ha riguardato anche l'aspetto della prevedibilità dell'evento istituito che, nei processi degli ultimi anni a fronte delle calamità naturali che sono occorse in Italia, è stato tema costante al fine di tracciare una linea di demarcazione per poter attribuire un evento a titolo soggettivo colposo.

Compito dei pubblici ufficiali titolari di funzione di garanzia è quello di evitare gli effetti pericolosi per la collettività di un evento naturale che di per sé non è contrastabile. Non si deve evitare l'alluvione ma il rischio che derivino danni.

Regola fondante la imputabilità soggettiva in condotte omissive, come nel caso in questione, è il fatto che le omissioni siano causalmente derivazione di cautele assunte, doverose ma pretermesse, dovendosi provare, con elevata probabilità, che l'evento non si sarebbe verificato o, quantomeno con limitati danni. Imponendosi all'interprete un giudizio controfattuale nel determinare il rapporto causale fra la condotta omissiva e l'evento; dovendosi verificare se l'intervento di cause eccezionali siano da sole sufficienti a determinare l'evento (il caso fortuito civilistico).

In punto di concetto di prevedibilità dell'evento si ripercorrono i recenti pronunciamenti di legittimità, fra cui quello reso in sentenza sul disastro di Sarno⁶³². Questa pronuncia, seguendo le indicazioni delle Sezioni Unite n.30328 del 10/07/2002, Franzese, imponeva che:

l'accertamento della causalità fra l'omissione e l'evento va compiuto in termini di elevata credibilità razionale, nel senso che l'ipotesi scientifica deve avere un elevato grado di conferma e le ipotesi alternative devono essere ragionevolmente escluse⁶³³

statuendo che l'addebito soggettivo dell'evento richiede che lo stesso sia non solo prevedibile, ma anche evitabile dall'agente con le regole cautelari imposte.

⁶³¹ D.G.R. del 9 luglio 2007, n.746 – Procedura di allertamento meteo ed idrologica per la Regione Liguria. Si veda anche la precedente Legge Regionale, del 27 gennaio 2000, n.9- Misure straordinarie ad integrazione della legge regionale del 4 settembre 1996, n.70.

⁶³² *Ibidem*.

⁶³³ Cass. pen., sez. un., 11 settembre 2002, n.30328, in *Leggi d'Italia*.

Si ritiene cioè che nei delitti colposi, con una valutazione da operarsi *ex ante*, l'evento non possa essere addebitato all'agente modello se le conoscenze della miglior scienza e tecnica siano tali che l'evento non poteva essere previsto. Pena una responsabilità oggettiva non ammissibile.

Si impone che le verifiche siano *ex ante* e non post evento; avendo la norma impositiva di dovere una funzione precauzionale, dovendosi adottare le cautele anche solo nel dubbio che dalla mancata adozione derivino eventi dannosi.

Con la sentenza oggetto di commento si va poi a precisare leggermente e a limitare sul punto la portata della sentenza sul c.d. caso Sarno. Asserendosi che se è dovere prevedere fenomeni sempre più ricorrenti e che rispetto al passato possano avere conseguenze peggiori, adottando strategie operative in termini di prevenzione del danno, è anche vero che il canone va ricondotto a ragionevole prevedibilità e probabilità *ex ante*.

Del resto, già la Suprema Corte con la sentenza n.12478 del 19 novembre 2015, occupandosi del terremoto dell'Aquila, si era determinata nel senso di escludere responsabilità penale del garante allorquando le norme impongono compiti senza individuare le modalità di assorbimento degli stessi, (imputati erano i membri della Commissione grandi rischi del Dipartimento della Protezione civile)⁶³⁴.

In quest'ultimo caso i giudici si erano interrogati se ai membri della Commissione Grandi Rischi potessero imputarsi i reati di omicidio colposo e lesioni colpose plurime. Nello specifico ci si domandava se la C.G.R. avesse prodotto, a causa del rilascio di informazioni incomplete sull'attività sismica, un effetto rassicurante sulla popolazione locale, a causa del quale i cittadini avrebbero tenuto condotte che ne avrebbero successivamente provocato la morte.

Il Tribunale di primo grado condannava i membri della C.G.R. e coloro che presero parte alla riunione del 31 marzo 2009⁶³⁵; il giudice di prime cure infatti riteneva che costoro avessero assunto in concreto una posizione di garanzia e avessero l'obbligo di impedire gli eventi dannosi.

A diversa soluzione è pervenuta la sentenza di secondo grado, laddove i sei membri tecnici della Commissione Grandi Rischi vennero assolti e fu condannato solo il vicepresidente della Protezione civile⁶³⁶.

La Suprema Corte, contrariamente alle affermazioni del Tribunale di primo grado e conformemente alla Corte d'Appello, ha invece affermato che: «la Commissione ai sensi della L. n.225 del 1992, è organo consultivo e propositivo del Servizio nazionale della Protezione civile su tutte le attività di Protezione civile volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, avendo il compito di fornire le indicazioni necessarie per la definizione delle esigenze di studio e di ricerca in materia di Protezione civile, di procedere all'esame dei dati forniti dalle istituzioni ed organizzazioni preposte alla vigilanza degli eventi previsti dalla L.225/1992 e alla valutazione dei rischi connessi e degli interventi conseguenti, nonché all'esame di ogni altra questione inerente [...] la non sovrapponibilità dei compiti affidati dalla legge al dipartimento della Protezione civile a quelli specifici della CGR. Risulta invero evidente come a quest'ultima non sono affidati compiti di prevenzione e previsione bensì quelli di attività consultiva tecnico-scientifica e propositiva in materia di previsione e prevenzione delle varie situazioni di rischio»⁶³⁷.

⁶³⁴ Cass. pen., sez. IV, 19 novembre 2015, n.12478, in *De Jure*.

⁶³⁵ Trib. Aquila, 22 ottobre 2012 in *De Jure*.

⁶³⁶ App. dell'Aquila, 10 novembre 2014, n.3317. Si veda in merito anche A. GARGANI, *Le posizioni di garanzia -Rassegna di giurisprudenza nazionale in Giurisprudenza italiana*, 2016, 1, pp. 214-223.

⁶³⁷ *Ibidem*.

In sintesi, la Commissione Grandi Rischi è solamente incaricata di rendere pareri, proposte, documenti di carattere tecnico-scientifico e non assume l'obbligo di svolgere attività di previsione e di prevenzione e relativi obblighi di garanzia, in quanto non esplicitati dalla normativa in materia.

Tornando alla sentenza in esame preme sottolineare che si afferma che l'agente modello non è quello che si adagia sulle esperienze precedenti, ma quello che utilizzando gli studi scientifici e tecnici è in grado di ipotizzare, entro limiti ragionevoli, le conseguenze gravi di un fenomeno ricorrente. Con una valutazione caso per caso. Così pervenendosi al necessario

giudizio di evitabilità che può definirsi come la possibilità di diminuire l'esposizione alle conseguenze dannose per la salute collettiva ed individuale⁶³⁸.

In virtù di questi principi la Suprema Corte ha dichiarato invalicabile l'affermazione di penale responsabilità degli imputati, in ragione dei ruoli decisori assunti all'interno del COC e di un'assunzione in fatto delle posizioni di garanzia nella concreta gestione del rischio. Si è affermato che per i funzionari vi è stata un'assunzione in fatto nella gestione del rischio all'interno di un organo deputato alla gestione dell'emergenza avente funzioni consultiva del Sindaco ma avente anche poteri decisori.

In termini diversi relativamente al riconoscimento di posizione di garanzia del Sindaco, dell'assessore alla Protezione civile, dei membri del COC, si pronuncia, in occasione di altro evento alluvionale, la sentenza Tribunale di Genova del 27 febbraio 2017⁶³⁹. Infatti, si ritorna alla concezione formalistica seguita dal giudice monocratico di primo grado del caso alluvione di Genova del Novembre 2011. Si sostiene che solo il Sindaco, autorità locale di Protezione civile, l'assessore alla Protezione civile ed il funzionario delegato alla sicurezza del Comune sono titolari di una posizione di garanzia, a tutela delle persone che si trovano nel territorio comunale, e hanno l'obbligo di esercitare compiti di prevenzione; non lo sono i membri del COC a meno che non siano loro attribuite specifiche funzioni. Si disconosce l'assunzione in fatto di posizione di garanzia e si ritiene che le stesse derivino solo da fonte normativa.

1.1.2. La causa civile

Relativamente allo stesso evento alluvionale di Genova del Novembre 2011 si è pronunciato anche il Giudice civile con sentenza Tribunale civile del 8 agosto 2017 (inedita e già commentata *supra* in Parte III)⁶⁴⁰.

In sentenza il giudice ha sancito che il Comune di Genova debba rispondere a titolo di responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c. per i danni subiti da persone e/o cose a seguito di violazione del dovere di tempestiva comunicazione di allerta meteo per eventi che si assumono gravi.

Nel caso di specie il Comune, come ben sappiamo, non aveva dato alcuna comunicazione di allerta meteo circa la grave situazione atmosferica e nel caso che ha interessato il Giudice civile una dipendente dello stesso Ente, dopo essere uscita dagli uffici ove lavorava, fatto lungo tragitto a piedi per recarsi a casa, veniva travolta dalle acque di un fiume che esondava e subiva gravi danni fisici.

⁶³⁸ *Ibidem*.

⁶³⁹ Trib. Genova, 27 febbraio 2017, in *Foro it.*

⁶⁴⁰ Trib. Genova, 8 agosto 2017, Giud. BASOLI, inedita.

La parte attrice, ossia la danneggiata e dipendente comunale, conveniva dunque il Comune affinché le fosse riconosciuto il risarcimento dei danni.

Rispetto alla sentenza della Cassazione penale già analizzata, la sentenza di primo grado è carente per aver poco (se non per nulla) trattato dei profili giuridici della responsabilità per fatto illecito del Comune, delle fonti giuridiche impositive e posizione di garanzia del Sindaco.

Il giudice di prime cure ha infatti solamente riconosciuto in capo alla Pubblica Amministrazione e, nello specifico al Sindaco, il dovere di comunicazione di allerta meteo per eventi che si assumono gravi, quale la stessa alluvione avvenuta nel caso di specie. Non sono stati riconosciuti in sentenza ulteriori obblighi, trattati invece nella sentenza della Cassazione penale e dai giudici penali nel merito. Il Sindaco infatti aveva omesso altresì di chiudere le strade, le scuole, di allertare la popolazione tramite megafoni, di disporre e di vigilare le zone a rischio.

Si tratta di una sentenza abbastanza anodina, che poco si è soffermata circa le circostanze di fatto e di diritto impositive del dovere di allerta meteo in capo al Sindaco. Pur essendo però una delle poche sentenze civili a occuparsi di eventi alluvionali.

Nonostante ciò la sentenza del Giudice civile è invece meritevole di considerazione per aver riconosciuto e trattato il tema del concorso di colpa del danneggiato e il principio di precauzione.

La medesima sentenza è sotto questo aspetto assai pregevole, a differenza della sentenza della Cassazione penale del 2019, che non ha minimamente trattato o valutato un concorso di colpa dei danneggiati, non avendo esaminato il profilo del concorso causale del danneggiato nell'evento. Il giudice civile di primo grado ha sottolineato infatti che vi è la possibilità per i cittadini persone offese di incorrere in colpa con le proprie improvvise condotte; le persone devono regolare il proprio comportamento in rapporto alla informazione avuta e la mancanza della stessa non esclude un dovere di autotutela del cittadino. Egli stesso deve valutare la situazione di pericolo nel concreto.

In particolare, nel caso di specie, una dipendente del Comune, che non aveva ricevuto alcuna comunicazione di allerta meteo, era uscita dagli uffici e, fatto lungo tragitto per recarsi a casa, si suppone avesse omesso di valutare la grave situazione atmosferica che si andava manifestando, venendo meno un suo dovere di diligenza e di autotutela. Ben poteva avvedersi camminando su marciapiedi lungo il rio Fereggiano che la situazione era allarmante e che il corso d'acqua già stava esondando. Avendo così concorso con la sua condotta negligente, dovendo percepire il rischio dell'esondazione del rio Fereggiano, nella causazione dell'evento. In particolare, il giudice ha riconosciuto la responsabilità del Comune nella causazione dell'evento nella misura del 85%, mentre quella dell'attrice nel 15% (percentuale minima ma sufficiente per riconoscere una dismissione di condotta doverosa ascrivibile a colpa).

Quindi, potendosi sostenere che la condotta omissiva del dovere di comunicazione allerta meteo da parte del Comune cagiona causalmente l'evento lesivo, quale attribuzione di integrale responsabilità, solo quando l'evento stesso è immediato ed imprevedibile per il danneggiato; l'omissione ha diretta e non interrotta efficacia causale rispetto all'evento stesso.

Il giudice del caso però non ha ritenuto sussistere integrale responsabilità del Comune, in quanto la cittadina ha concorso nella causazione dell'evento per aver omesso ella stessa cautele, dato che l'evento non è occorso immediatamente all'uscita da parte di costei dal palazzo del Comune, ma dopo aver percorso centinaia di metri. Nel caso di specie vale il brocardo latino "*Vigilantibus non dormientibus iura succurrunt*".

1.1.2.1. La precauzione mancata

La sentenza civile del Tribunale di Genova del 8 agosto 2017, come si è visto, riconosce che il Sindaco, come il Prefetto, nelle situazioni di gravi eventi atmosferici e calamità naturali, potenzialmente lesive di diritti del cittadino, svolgono una funzione di garanzia (detta anche nei sistemi di *common law* “*duty to take care*”), ossia di protezione e di controllo, quali agenti modello che devono essere in grado di ipotizzare le conseguenze più gravi di un fenomeno.

Si tratta di massima estensione del principio di precauzione.

Il principio di precauzione rappresenta un principio fondamentale all’interno della responsabilità extracontrattuale, e non solo, al fine sia dell’imputazione di un danno al suo autore, sia della valutazione degli elementi di colpa e del nesso di causalità. Il principio di precauzione svolge una funzione di orientamento del funzionario (nel caso che ci occupa) al fine dell’utilizzo della migliore condotta, ma anche nella scelta delle migliori forme di tutela. Il fine della precauzione è quello di adottare un comportamento che si oppone al rischio.

A tutela dei diritti dei terzi, interessante è la definizione del principio di precauzione che, secondo un autore, può avere una valenza generica o specifica⁶⁴¹. La precauzione avente valenza generica è intesa quale: «una generica prudenza rispetto al rischio o al pericolo di danno al fine di adeguarsi ad un comportamento prima di agire»; la precauzione avente significanza specifica è intesa quale: «una specifica e strutturata e definita attività che contrasta il rischio»⁶⁴².

C’è chi sostiene che la precauzione sia composta da due fasi del rischio: una fase di valutazione del rischio e una di gestione: «la prima è stata definita come la procedura sistematica che integra la valutazione scientifica dei pericoli e della loro probabilità di verificarsi in un determinato contesto, la seconda come la valutazione dei provvedimenti che consentono di ridurre il rischio a livello accettabile»⁶⁴³. Il principio di precauzione agirebbe, a differenza del principio di prevenzione che agisce quando i danni temuti sono certi, quando sono largamente potenziali⁶⁴⁴.

Il tema della precauzione è stato affrontato sia a livello del diritto internazionale, sia a livello di quello comunitario; in particolare per quanto concerne il danno ambientale, e la politica ambientale europea.

All’interno del nostro sistema giuridico nazionale tale principio ha trovato il suo riconoscimento e la sua applicazione in svariati campi e in alcuni settori in modo più specifico, come nel caso di danni ambientali, di prodotti difettosi, di responsabilità medica, di responsabilità concernenti attività sciistiche, fino a nuove prospettive di rischio, quali tecnologiche⁶⁴⁵.

La sentenza civile in oggetto sembra aver recuperato atipicamente e preso spunto dalle fattispecie concernenti la responsabilità civile dei gestori delle piste di sci in caso di

⁶⁴¹ U. IZZO, *La precauzione nella responsabilità civile. Analisi di un concetto sul tema del danno del danno post trasfusionale*, Trento, 2007, in rete: <http://eprints.biblio.unitn.it/1253>.

⁶⁴² *Ibidem* l’autore infatti scrive che: «La parola “precauzione” può così alludere ad una generica prudenza e circospezione rispetto al rischio o al pericolo di danno, che individua un atteggiamento da osservare (e dunque una decisione da assumere) *prima* di agire. Oppure può riferirsi ad una specifica e ben definita attività di contrasto rispetto al rischio o pericolo di danno, che riflette e descrive l’esito di una decisione, *dopo* che questa si è strutturata, individuando una particolare condotta precauzionale».

⁶⁴³ F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell’amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005, p.131.

⁶⁴⁴ F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, p.179.

⁶⁴⁵ Nello specifico si veda: U. IZZO, *La precauzione mancata nella responsabilità civile: il gestore e lo scontro fra utenti delle aree sciabili*, in *Danno e Responsabilità*, 2005, 4, 357 ss.

scontro tra utenti; in particolare laddove il danneggiato allegava come inadempimento contrattuale del gestore delle piste il non aver adottato le cautele opportune⁶⁴⁶.

Nel caso in questione il giudice ha colto questo aspetto, individuando una situazione di precauzione mancata. Costui ha infatti ritenuto sussistere la violazione del principio di precauzione laddove il Comune si è reso responsabile per un'omissione di condotta normativamente imposta al fine della tutela di terzi.

È il danneggiato a dover dimostrare che il Comune disponesse delle regole tecniche necessarie per porre in essere condotte tali da evitare conseguenze dannose ai cittadini; e che all'Ente fosse stato affidato il compito di vigilare, prevenire e/o diminuire la portata dell'evento dannoso.

Si tratta dunque di precauzione su base extracontrattuale e non contrattuale (come invece vi è nel caso che concerne il gestore di un'area sciabile).

La precauzione però non prescinde dalla cooperazione dei cittadini stessi; è un gioco di ruoli e di diligenze: «si attua fra l'Autorità e il Cittadino una sorta di gioco cooperativo con il doveroso scambio di informazioni precauzionali, di informazioni in genere, di condotta attivamente diligenti»⁶⁴⁷.

Cafaggi infatti ha definito il concorso di colpa del danneggiato come giudizio relazionale⁶⁴⁸.

A mio avviso potrebbe dunque essere utile disporre linee-guida, protocolli operativi capaci di comunicare in modo adeguato e diretto alla popolazione, affinché, innalzando uno standard di perizia esigibile, venga meno un possibile concorso di colpa del cittadino e si renda più facile l'attività e il coordinamento fra i diversi enti e soggetti del Servizio Nazionale della Protezione civile⁶⁴⁹. Ma, non solo: «si dovrebbero poi istituire, a mio avviso, modalità ispettive frequenti al fine di controllare la correttezza delle procedure e del rispetto delle norme e le risultanze potrebbero essere utili anche al giudice o al pubblico ministero, sin dalle prime fasi dell'indagine, per valutare la esigibilità della condotta omessa e emanare così un giudizio di rimprovero (che è alla base della imputazione penale e della attribuzione di colpa in responsabilità civile)»⁶⁵⁰.

⁶⁴⁶ Sempre in tal senso si veda U. IZZO, *La precauzione mancata nella responsabilità civile*, cit., «L'attenzione per la precauzione induce l'interprete a interpellare la vicenda dannosa, ricavando una valutazione nella quale ha modo di delinearsi il quid ideale che avrebbe evitato il sorgere dell'istanza rimediabile. Questa lettura tende a comporre un quadro nel quale, a monte delle regole di responsabilità destinate ad essere applicate, e in un registro logico nel quale la causalità assume un ruolo necessario e ordinante, si dà in via anticipata la necessità di considerare, nello specifico contesto fattuale restituito dalla vicenda dannosa, il contenuto delle regole tecniche e lo stato dell'arte delle conoscenze alle quali la condotta precauzionale si sarebbe dovuta ispirare, unitamente alle regole istitutive di obblighi e funzioni di protezione riguardanti il soggetto, o i soggetti, verso cui tende l'imputazione. All'occorrenza, l'individuazione della precauzione mancata può indurre a prendere in considerazione, già in questo primo segmento di analisi della vicenda, il ruolo da assegnare al contegno tenuto dal danneggiato rispetto al verificarsi dell'episodio lesivo. Sta di fatto che il modo in cui il 'raccontò' della precauzione mancata viene proposto per essere approfondito e interpretato in ogni vicenda processuale è scandito dall'allegazione attorea. È il danneggiato che individua fin da principio l'*X factor* (un'azione, un'omissione, spesso legata alla mancata adozione di un ritrovato della tecnica) che avrebbe evitato il danno, sovente senza prestare troppa attenzione al fatto che l'individuazione così operata sortisce effetti cruciali sul modo in cui la dialettica del processo conduce il decisore a ritenere quel danno imputabile, o non».

⁶⁴⁷ Mi permetto di rinviare al mio lavoro: C. ROBERTI, *Responsabilità extracontrattuale della P.A. per omessa allerta meteo e concorso di colpa del danneggiato* (nota a Tribunale di Genova 8 agosto 2017) in *Danno resp.*, 2019, I, 136 ss.

⁶⁴⁸ F. CAFAGGI *Profili di relazionalità della colpa: contributo ad una teoria della responsabilità extracontrattuale*, Padova, 1996, 11 ss.

⁶⁴⁹ AA. VV., *La Protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità*, Pisa, 2014, 38; M. MORISI, *La Protezione civile nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica*, Pisa, 2013, 120ss.

⁶⁵⁰ *Ibidem*.

1.1.3. Sarno, maggio 1998

A termine di una indagine preliminare e di un procedimento penale durato circa 15 anni che ha visto pronunciarsi il Tribunale di Nocera Inferiore il 03 giugno 2004, la Corte d'Appello di Salerno il 06 ottobre 2008, la Corte di Cassazione il 12 marzo 2010, la Corte d'Appello di Napoli il 20 dicembre 2011, la Corte di Cassazione il 26 marzo 2013 e, infine, la Corte di Cassazione il 21 febbraio 2014 si concludeva una vicenda processuale storica per i temi oggetto di questo lavoro⁶⁵¹.

I giudici di legittimità che si sono occupati dell'evento catastrofico hanno avuto modo di enucleare principi di diritto poi seguiti tutt'oggi dalla giurisprudenza penale (ma anche civile) in punto di funzioni di garanzia e protezione del Sindaco, autorità locale di Protezione civile, di delitto omissivo improprio, di nesso di causa in reato omissivo improprio, di concorso di fattore eccezionale nell'eziologia dell'evento, di prevedibilità dell'evento, di prevenibilità o evitabilità dell'evento. E lo si è evinto anche trattando prima della sentenza della Suprema Corte del 2019 circa l'alluvione di Genova del 2011: per gli espliciti richiami a questa.

Lo stesso giudice civile di Salerno che nel 2017 si è occupato, come vedremo, di azione civile instaurata contro il Comune da parte di eredi di una vittima di reato ha mutuato i principi costitutivi dell'illecito del giudice di legittimità e di cui alla sentenza sopra indicata, *in primis* quelli circa la ricostruzione del nesso causale e della posizione di garanzia⁶⁵².

Così evidenziandosi che circa il tema della responsabilità da parte di Enti della Pubblica Amministrazione in occasione di eventi idrogeologici catastrofici con danni a persone e cose è il giudice penale ad aver imposto indirizzo ermeneutico cui vi è stata adesione del giudice civile. In una mutualità di sistema.

Nello specifico si inizierà col trattare della Cassazione penale, sez. IV, del 12 marzo 2010, n.16761; sentenza in cui non solo si ricostruiscono gli accadimenti, censurando sotto il profilo del difetto di logica e di motivazioni le sentenze di merito, ma che costituisce anche una *summa* di principi giuridici sugli argomenti trattati in questo lavoro.

1.1.3.1. Il fatto

La Corte d'Appello di Napoli il 20 dicembre 2011 riconosceva il Sindaco di Sarno responsabile di cooperazione colposa in plurimi omicidi colposi perché cagionava la morte di 137 concittadini in quanto, in presenza di eventi catastrofici, connessi a frane e alluvioni con ripetuti fenomeni di "colata rapida", di smottamento di plurimi versanti del monte che sovrastavano il paese di Sarno, ometteva per colpa generica e per violazione del piano di Protezione civile comunale e della "direttiva Barberi" di ottemperare agli obblighi derivanti dalle funzioni di garanzia⁶⁵³.

Lo si accusava in articolata imputazione di non aver considerato la mappa dei rischi allegata al piano di Protezione civile comunale, di aver omesso di dare tempestiva comunicazione alla popolazione dell'allarme, di aver omesso di disporre l'evacuazione dei

⁶⁵¹ Si vedano: Trib. Nocera Inferiore, 03 giugno 2004 in *De Jure*; App. Salerno, 06 ottobre 2008 in *De Jure*; Cass. pen., sez. IV, 12 marzo 2010, n. 16761 in *De Jure*; App. Napoli, 20 dicembre 2011 in *De Jure*; Cass. pen., sez. III, 26 marzo 2013, n.19507 in *De Jure*.

⁶⁵² Trib. civ. Salerno, sez. II, 11 settembre 2017, n.4066 in *De Jure*.

⁶⁵³ Direttiva Barberi, si tratta di un atto amministrativo emanato nel 1996, proveniente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e firmato dal sottosegretario per il coordinamento della Protezione civile. Si tratta di direttiva per l'attività preparatoria e le procedure d'intervento in caso di emergenza per la Protezione civile.

residenti a fronte delle colate di fango alte metri che abbattevano case e ospedali, di aver omesso di convocare tempestivamente il comitato locale di Protezione civile, di aver omesso tempestivo e congruo allarme al Prefetto sì che potessero instaurarsi interventi di emergenza di livello superiore, di aver comunicato ai cittadini via televisione imprudenti e rassicuranti notizie e, quando egli stesso sapeva della situazione disperata⁶⁵⁴.

Nel corso del giudizio di primo grado venivano assolti per insussistenza del fatto il Sindaco e anche l'altro imputato, cioè l'Assessore dello stesso Comune di Sarno, deputato all'emergenza⁶⁵⁵.

In secondo grado, avanti la Corte d'Appello di Salerno ove era imputato solo il Sindaco, (dato che la procura non ebbe ad impugnare l'assoluzione della posizione dell'assessore), il procedimento si concludeva con la conferma dell'assoluzione⁶⁵⁶.

Infine, la Corte di cassazione con la sentenza del 12 marzo 2010 n.16761 annullava la sentenza della Corte d'Appello di Salerno indicando sette principi di diritto cui avrebbero dovuto attenersi i giudici d'appello di Napoli. Ne sortiva la sentenza di condanna sopra citata del 20 dicembre 2011, poi confermata definitivamente in Cassazione il 26 marzo 2013.

1.1.3.2. La ricostruzione del dovere di agire

Si ricostruisce in sentenza Corte Cassazione, sez. IV, 12 marzo 2010, n.16761 l'evoluzione normativa della Protezione civile, iniziando dalle norme previgenti sino all'entrata in vigore della legge 225/92 (all'epoca vigente). Non si ripete qui quanto più volte illustrato.

Meritano menzione le considerazioni critiche nei confronti dei giudici del merito laddove erroneamente consideravano per esempio, che quando il Sindaco allerta il Prefetto allorché il fenomeno non era più gestibile con i soli mezzi comunali il primo perderebbe le funzioni di Protezione civile a favore del secondo.

In particolare, il giudice di prime cure sottolineava come la legge all'epoca vigente non avesse schematizzato in modo chiaro gli organi che nel caso di specie sarebbero dovuti intervenire; anzi rilevava che al Sindaco non spettasse alcuna attività di previsione, prevenzione e di evacuazione. Parimenti errate sono anche le affermazioni del giudice del gravame per cui al Sindaco non spetterebbe il compito di evacuazione, spettando questo al Prefetto.

La tesi errata dei giudici di merito era che il Sindaco avrebbe cessato dalle funzioni quando alle ore 18 del 5 maggio ebbe a comunicare al Prefetto l'emergenza, così subentrando l'Ente gerarchico superiore nelle opere di soccorso. Tesi alla cui base si intuisce fondarsi il giudizio assolutorio. Ma tesi errata stante la quale si sarebbe individuata una competenza superiore in chi era provato non essere pronto perché disorganizzato. Gli errati argomenti di diritto dei giudici del merito portavano alla creazione di situazioni di fatto in cui finiva per mancare un effettivo centro di competenza e, laddove, invece il legislatore volutamente aveva imposto i principi di coordinamento, sussidiarietà *et cetera*.

Così come grave è stato il disconoscimento da parte del giudice di primo grado della efficacia normativa della direttiva Barberi del 1996, limitandosi questa (si era detto) a enucleazioni di principi di tipo tecnico-pratico sull'emergenza⁶⁵⁷; era invece un atto normativo emesso su delega espressa della L.n.225/1992. Con la medesima direttiva si

⁶⁵⁴ *Ibidem*.

⁶⁵⁵ Trib. Nocera Inferiore, 03 giugno 2004 in *De Jure*.

⁶⁵⁶ App. di Salerno, 06 ottobre 2008 in *De Jure*.

⁶⁵⁷ *Ibidem*.

imponessero normativamente attività quali: l'adozione di tavoli consultivi, di piani comunali di Protezione civile, di prevenzione, un contributo comunale e la gestione dell'emergenza da parte dello stesso Sindaco.

È ovvio che se si ricostruiscono malamente le fonti, e la loro efficacia impositiva di doveri avanti i gravi eventi idrogeologici, poi ne derivano conseguenze in punto di attribuzione di responsabilità.

Nella sentenza di merito di gravame si riportano in modo errato gli stessi eventi, anche in modo contraddittorio: si dice da un lato che alle 18.30 il fenomeno era di assoluta gravità e che i poteri erano in via esclusiva del Prefetto, dato che il Sindaco aveva telefonato alla prefettura asserendo della impossibilità di farvi fronte (ma il fax era delle ore 20.47). A seguire si dice anche che se il Sindaco avesse adottato l'evacuazione (tra l'altro non di sua competenza secondo i giudici di merito) non sarebbe stato possibile provare che non vi sarebbero stati decessi; infatti, i decessi non sarebbero avvenuti per il crollo delle abitazioni, ma per l'investimento delle colate di fango. Si sottolinea infine che non vi sarebbe stata prova che i cittadini non avrebbero lasciato le abitazioni a seguito dei messaggi tranquillizzanti. Questo perché il Sindaco infatti avrebbe, con un comportamento attivo, rilasciato dei messaggi tranquillizzanti tramite i quali esortava la popolazione a non preoccuparsi e a rimanere nelle proprie case, determinandone così successivamente la morte.

Inoltre, la sentenza di primo grado e quella della Corte d'Appello di Salerno sottolineavano, in assenza di qualsiasi giudizio *ex ante* di carattere logico e secondo leggi scientifiche, che di colate fangose siffatte ve ne erano state diverse negli ultimi cento anni. Risulta invece documentato che, dal primo pomeriggio del 5 maggio, la quantità e la qualità delle colate fangose era di portata straordinaria, prima ancora di quelle delle ore 22 che avrebbero portato ancor più distruzione con le morti⁶⁵⁸.

Lasso di tempo in cui, come risulta dall'imputazione descritta, il Sindaco omise di adottare iniziative imposte da plurime fonti e concernenti la sua posizione di garanzia.

Si viene ad affermare anche la eccezionalità delle colate di fango, sì da considerarle fatto autonomo tale da escludere il rapporto di causalità. E, la loro imprevedibilità per la particolarità del fenomeno che sarebbe estraneo alla conoscenza della comunità scientifica; argomentandosi dai giudici del merito che nel caso in esame sarebbe difettata la conoscenza, la riconoscibilità della situazione di pericolo, del fine dell'azione doverosa, dei mezzi necessari, oltre che della possibilità di agire.

Nel corso del lungo processo, poi, conclusioni con la sentenza della Cassazione del 2010 si viene a riconoscere che il Sindaco era responsabile della morte delle centinaia dei suoi concittadini. È stato assunto in modo pacifico che la causa materiale degli eventi era da ricondursi alle plurime e sempre più imponenti colate di fango scese dal monte sopra Sarno, provocate dalle intense precipitazioni (note da giorni) che avevano smosso la parte superficiale del terreno costituito da pomice e ceneri vulcaniche poggiato su rocce calcaree⁶⁵⁹.

⁶⁵⁸ E. REALACCI, *Sarno, Fango sull'Italia*, in *Rivisteweb*, fasc.2, 1998, pp.219-230 «Un disastro annunciato, una tragedia che tutti dallo Stato alla Regione, dalla Provincia ai Comuni potevano contribuire a evitare. Sono bastati tre giorni di maltempo, una quantità di pioggia non eccezionale per violenza e quantità, ed ecco che puntualmente si assiste all'ennesima catastrofe. Il teatro della tragedia è un paesaggio, quello campano, segnato drammaticamente da decenni di abusi edilizi, incendi dolosi, smaltimento illegale dei rifiuti, escavazioni abusive, e dalla mancanza di ogni seria politica di prevenzione e manutenzione territoriale».

⁶⁵⁹ E. REALACCI, *Sarno, Fango sull'Italia*, in *Rivisteweb*, 1998, 2, pp.219-230: «La dorsale è costituita da un complesso calcareo su cui giace uno strato di materiale piroclastico (di origine vulcanica) incoerente, formato da pomice, lapilli e ceneri, che quando è secco presenta una elevata porosità. Il calcare ha un tempo di permeabilità maggiore rispetto allo strato sovrastante, per cui quando si verificano precipitazioni molto

È stato poi provato dai giudici della Corte d'Appello di Napoli, giudici del rinvio, che il Sindaco, autorità locale di Protezione civile, se avesse adempiuto agli obblighi impostigli, allertando la popolazione sin dalle prime avvisaglie di importanti colate del pomeriggio ed evacuando la stessa, si sarebbero evitate con alta probabilità gran parte dei morti; con una indagine controfattuale ex ante avrebbe provato che l'evento era prevedibile e prevenibile.

E la Corte di Cassazione del 2010, nel dettare i principi di diritto per il successivo esame del merito, evidenzia come fondamentale sarebbe stata la prova circa l'efficacia impeditiva da parte del Sindaco del cosiddetto "comportamento alternativo lecito".

E per arrivare alle positive conclusioni (e di cui alla sentenza Corte Appello Napoli del 20 novembre 2011, poi confermata da Cassazione del 26 marzo 2013) si sono dovuti affrontare diversi step: *in primis* se al Sindaco incombessero quegli obblighi impeditivi negati dai primi giudici del merito e, se nella gestione dell'emergenza egli si fosse reso responsabile della violazione di regole cautelari la cui osservanza avrebbe evitato almeno alcune delle conseguenze del disastro avvenuto.

Così dovendosi *in primis* destrutturare gli elementi costitutivi del reato omissivo improprio.

1.1.3.3. Nesso causale e causalità omissiva

Il nesso causale rappresenta una categoria giuridica, essenziale, imprescindibile al fine dell'imputazione di un danno al suo autore⁶⁶⁰. Sia in sede penale sia in sede civile.

intense si forma un'intercapedine di acqua tra i due strati e si crea un cuscinetto di scivolamento. Data la particolare conformazione geologica del terreno, fondamentale per assicurare un buon drenaggio delle acque piovane è la presenza della vegetazione boschiva spontanea e del sottobosco, e di una rete di canali. Alberi d'alto fusto, quali castagni e querce, con il sottobosco a essi associato, svolgono un ruolo decisivo per la stabilità dei versanti, attutiscono l'impatto dell'acqua piovana sul suolo assorbendone una parte e rallentandone la velocità di caduta, compattano lo strato più superficiale del suolo [...] Sul versante di Sarno il calo della superficie boschiva risale agli anni Ottanta, con numerosi incendi che hanno privato completamente le pendici di vegetazione (gli ultimi nei mesi di luglio e agosto del '97). [...] Distruzione della vegetazione spontanea e del sottobosco per incendi e per sostituzione con colture più redditizie, mancanza di manutenzione della risorsa boschiva, mancanza di manutenzione e pulizia dei canali di drenaggio e della rete idrografica, sia a valle che a monte: questi gli elementi antropici che hanno fatto scivolare su un cuscinetto di acqua lo strato di materiale piroclastico dalle montagne a valle, rendendo possibile la formazione di quella colata di fango assassina che ha travolto interi paesi. [...] La frana del 5 maggio è esemplare non solo come prova evidente di decenni di malgoverno del territorio, ma anche per i tanti, troppi ritardi verificatisi nella gestione dei soccorsi».

⁶⁶⁰ In dottrina un'articolata riflessione in merito alla nozione di nesso causale e agli approcci usati dalla dottrina per la sua determinazione, quali causalità giuridica e materiale si veda: G. VISINTINI, *Causalità e danno*, in *Contratto e impresa*, 2015, 2, 262; F. ROLFI, *Il nesso di causalità nell'illecito civile: La Cassazione alla ricerca di un modello unitario*, in *Corriere Giur.*, 2006, 2, 257; M. CRIVELLI *Il nesso di causalità nella responsabilità civile*, in *Corriere Giur.*, 2014, 5, 695. In dottrina in relazione al criterio del "più probabile che non" si veda: G. VANACORE, *Nesso di causalità, probabilità, causalità nel diritto*, in *Danno e resp.*, 2013, 10, 1018; S. ALUNNI, *Prova in materia civile- il "più probabile che non" e la contumacia come non contestazione*, in *Giur. It.*, 2016, 2, 357, analisi della sentenza Trib. Monza, 30 novembre 2015, e del principio del "più probabile che non" in tema di accertamento causale tra condotta illecita ed evento di danno. P. ROBERTO, *Causalità civile e probabilità: spunti per una riflessione*, in *Danno e resp.*, 2008, 1, 43. Si veda anche M. CRIVELLI, *Il nesso di causalità nella responsabilità civile*, in *Corriere Giur.*, 2014, 5, 695. Tratta approfonditamente del tema anche la nota a sentenza di R. F. IANNONE, *Nesso causale: alla ricerca di un modello unitario (rilevi critici)*, in *Resp. Civ.*, 2010, 8-9. Analogo anche il commento alla normativa di G. ANZANI, *Causalità omissiva e causalità incerta alla luce della buona fede oggettiva*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2016, 6, 941, tratta approfonditamente della causalità omissiva alla luce degli artt. 40, 41 c.p. e 2043 c.c. Interessante anche, per quanto riguarda l'applicazione del medesimo criterio nell'ambito della gestione ambientale, il commento alla normativa europea e nazionale di L. PRATI, *L'accertamento delle responsabilità ambientali e le recenti decisioni della corte di Giustizia*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 6, 540. Per una

Dalla lettura dell'articolo 2043 c.c. si incontrano alcuni ostacoli interpretativi data la peculiarità che caratterizza il fatto omissivo rispetto al fatto commissivo; infatti, mentre le azioni riferibili ad un soggetto sono astrattamente determinabili, le omissioni che possono essere imputate a costui sono infinite.

Così nel penale: nel reato omissivo improprio, come quello commesso dal Sindaco nel caso in questione, non vi è un'azione posta in essere dall'agente; la causalità omissiva non può che avere una origine normativa nel senso che deve esistere un obbligo di agire *aliunde* previsto che riconsenta di collegare l'evento dannoso alla condotta passiva del soggetto⁶⁶¹.

La stessa dizione letterale della norma dell'art. 2043 c.c. che fa riferimento al "fatto" nulla dice in tema di omissione. Nel nostro codice civile manca una specifica definizione di nesso di causalità; l'unico riferimento si rinviene nell'articolo 2043 c.c. e nell'articolo 1223 c.c. che subordina il risarcimento del danno emergente e del lucro cessante alla condizione che questi siano conseguenza immediata e diretta dell'inadempimento o del ritardo nell'esecuzione della prestazione.

Ai fini di una più completa determinazione del nesso di causalità in sede civilistica si riprendono principi espressi nelle norme dettate dagli articoli 40 e 41 del codice penale, riguardanti l'accertamento della serie causale in ambito penalistico e il problema del concorso di cause.

In giurisprudenza e in dottrina da sempre si fa riferimento all'articolo 40 comma 2 del codice penale; il quale sancisce che «non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo»⁶⁶².

Si tratta di una costruzione giuridica che si caratterizza per una "equivalenza della causalità"; non per niente la norma di cui all'articolo 40, comma 2, c.p. utilizza la locuzione

disanima più completa, con riferimento alle considerazioni del nesso di causalità e ai casi di responsabilità della Pubblica Amministrazione da cose in custodia si veda R. BRENDA, *Danni da cose in custodia: pericolosità e nesso causale*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2010, 9, 10940. In tema di nesso di causalità e caso fortuito: A. P. BENEDETTI, *La responsabilità da custodia della pubblica amministrazione. Variazioni sul tema tra caso fortuito e potere del custode sulla cosa*, in *Danno e resp.*, 2012,10, 965; L. FRUMENTO, *Allagamento di strade, danni, valutazione equitativa*, in *Danno e resp.*,1996, 3, 354. In particolare, con riguardo all'approccio probabilistico della causalità omissiva e l'accertamento del nesso causale nell'ordinamento penale e civile, in tema di danno da trasfusione, si veda R. BLAIOTTA, *Causalità e colpa: diritto civile e penale si confrontano*, in *Responsabilità civile*, 2009,3; G. TRAVAGLINO, *Causalità civile e penale: modelli a confronto*, in *Corriere Merito*, 2008, 6. In dottrina sul generale tema del nesso di causalità, si esprime anche P. CEDON, *Responsabilità civile-Volume secondo*, Milano, 2017, 2895 e M. BARCELLONA, *Chance e causalità: preclusione di una virtualità positiva e privazione di un risultato utile*, in *Europa e Dir. Priv.*, 2011, n. 4.

⁶⁶¹ La Suprema Corte ha sancito in plurime occasioni la necessità di individuare un obbligo giuridico, specifico o generico, in capo all'amministrazione, al fine di configurare in capo alla stessa una responsabilità per una condotta omissiva. Infatti, affinché un soggetto sia responsabile per una condotta omissiva, dev'essere configurabile in capo a costui un obbligo giuridico di impedire l'evento dannoso. Nella giurisprudenza di legittimità, *ex multis*, si veda: Cass. civ., sez. III, 20 settembre 2006, n.20328, in *Foro it.*, Rep. 2006, voce *Responsabilità civile*, n.230, con riguardo al problema della impossibilità di ricostruire una serie causale se non sulla base di un obbligo giuridico o specifico di tenere la condotta che avrebbe determinato gli effetti di cui si constata la mancanza. Analoghe le sentenze della Cass. civ., sez. II, 12 marzo 2012, n.3876, in *Foro it.*, Rep. 2012, voce *Responsabilità civile*, n.238; Cass. civ., sez. II, 30 giugno 2005, n.13957, in *Foro it.*, Rep. 2005, voce *Responsabilità civile*, n.314; Cass. civ., sez. III, 31 marzo 2007, n. 8051, in *Foro it.*, Rep. 2008, voce *Responsabilità civile*, n.218. Inoltre, come sancito in Cass. civ., sez. III, 14 febbraio 2012, n.2085, in *Foro it.*, Rep. 2012, voce *Responsabilità civile*, n.250; in Cass. civ., sez. III, 18 luglio 2011, n.15709, in *Foro it.*, Rep. 2011, voce *Responsabilità civile*, n.255 e in Cass. civ., sez. II, 19 novembre 2004, n.21894, in *Foro it.*, Rep. 2004, voce *Responsabilità civile*, n.216, (il giudice, nell'accertare il giudizio causale in tema di responsabilità omissiva, deve in *primis* verificare che l'evento non si sarebbe verificato se l'agente avesse posto in essere la condotta doverosa impostogli).

⁶⁶² Art. 40 c.p.

“equivale”. Non impedire significa cagionare. Ecco che si dice che la imputazione è da collegarsi alla violazione di un obbligo di agire, di impedire il verificarsi di un evento: è questa la violazione di un obbligo di garanzia. Si tratta quindi di una costruzione normativa, e non naturalistica, di imputazione dell'evento.

È pertanto necessario che si vada ad individuare nei casi di inerzia di un soggetto, a fronte di una situazione che egli aveva il dovere e il potere di modificare, quale sia stata la fonte del dovere in una ottica di garanzia; in altri termini si deve accertare la sussistenza o meno di una doverosità dell'azione da parte del responsabile⁶⁶³.

Ecco, allora, l'ulteriore conseguenza imposta all'interprete: nei reati omissivi siffatti si impone la necessità di individuare la condotta positiva, che se posta in essere, avrebbe evitato il prodursi dell'evento. E con un giudizio controfattuale *ex ante* alla verificata condotta omissiva; tant'è che se si prova che l'evento si sarebbe verificato lo stesso, nonostante l'adozione di tutte le precauzioni del caso secondo la migliore scienza e tecnica, l'evento non potrebbe essere addebitato all'agente.

E, siccome nei reati omissivi ci si trova davanti ad un “nulla”, ne consegue che le condotte doverose che avrebbero potuto impedire l'evento devono essere rigorosamente ricostituite, considerando il caso concreto, casi simili e utilizzando criteri scientifici⁶⁶⁴.

La sentenza di legittimità penale oggetto di commento (Cassazione, sez. IV, n.16761 del 2010) è esplicitiva dei principi logico-giuridici condivisi oggi dalla giurisprudenza penale, al fine di determinare il nesso causale tra condotta omissiva ed evento⁶⁶⁵. Non da meno solo le sentenze n.19507 del 2013 e n.33577 del 2011, che sono esplicazione del principio di diritto esternato dall'intervenute Sezioni Unite penali con la sentenza della Cassazione n.30328 del 2002⁶⁶⁶.

Si condivide questo orientamento.

Pur sempre nell'ottica di un paradigma condizionalistico occorrerà verificare se, qualora si fosse tenuta la condotta doverosa e diligente, il singolo evento di danno non si

⁶⁶³ Cass. civ., sez. III, 20 settembre 2006, n.20328, in *Foro it.*, Rep. 2006, voce *Responsabilità civile*, n.230, riguardante il problema della causalità omissiva, che postula l'individuazione di un obbligo giuridico di agire, sia specifico o generico.

⁶⁶⁴ Cass. pen., sez. IV, del 2 aprile 2007, n.21597 in *De Jure*.

⁶⁶⁵ Cass. pen., sez. IV, 03 maggio 2010, n.16761, in *Leggi d'Italia*.

⁶⁶⁶ Cass. pen., sez. III, 26 marzo 2013, n.19507, in *De Jure*; Cass. pen., sez. IV, 13 settembre 2001, n.33577, in *Leggi d'Italia* e Cass. pen., sez. un., 11 settembre 2002, n.30328, in *Leggi d'Italia* (cd. Sentenza Franzese). La novità della sentenza Franzese è data dal fatto che: «il giudice può ritenere inesistente il nesso causale nonostante che la legge scientifica applicabile esprima una probabilità vicina alla certezza. Anche di fronte a leggi del genere la probabilità logica non è integrata qualora vi sia un ragionevole dubbio che nel caso concreto, date tutte le sue peculiarità, la legge non abbia operato e, viceversa, siano intervenuti fattori causali alternativi che hanno cagionato l'evento. Per contro, ma corrispondentemente, il giudice può ritenere che esista il rapporto di causalità fondato sulla probabilità logica anche qualora venga in gioco una legge scientifica a bassa predittività, purché in tali casi, sempre alla luce di tutte le risultanze, appaia provato oltre ogni ragionevole dubbio che esiste un rapporto causale. Come è noto, il giudice deve escludere con certezza che l'evento sia causato da altri fattori (c.d. procedimento per esclusione). In tali casi, la prova può essere raggiunta anche con l'ausilio di massime di esperienza che inducono a ritenere applicabile la legge scientifica con riferimento al caso concreto o che fanno ritenere assenti altri fattori. L'indicazione della sentenza Franzese è chiara: occorre *calare nel processo* l'accertamento del nesso causale senza lasciarsi ingannare dalla peculiarità dell'accertamento, che richiede l'applicazione di leggi scientifiche. Altro è la validità statistica astratta della legge, altro è l'esistenza in concreto del nesso causale oltre ogni ragionevole dubbio. Il rapporto di causalità è un elemento oggettivo del reato e, come tutti gli altri elementi, non si sottrae al *quantum* e al *quomodo* dell'accertamento processuale, che esige l'esistenza di una probabilità logica dotata di alta credibilità razionale». Sul punto P. TONINI, *L'influenza della sentenza Franzese sul volto attuale del processo penale*, in *Dir. Pen. e processo*, 2012,10,1225.

sarebbe verificato o si sarebbe verificato ma in epoca posteriore e/o con minore intensità lesiva.

La Suprema Corte nella sentenza oggetto d'analisi suggerisce che la valutazione probabilistica debba essere analizzata in concreto e nella sua sede propria che è quella dell'accertamento della connessione causale nella specificità di ciascun caso considerato.

Con le sentenze di legittimità relative agli eventi atmosferici di Sarno e di Genova si rimarca la necessità di una indagine giudiziaria che sulla base delle più accreditate conoscenze scientifiche sia focalizzata ad una attenta raccolta e valutazione di tutte le emergenze fattuali disponibili in ordine allo specifico caso oggetto del giudizio.

In altri termini, pur nel solco del criterio della cosiddetta elevata probabilità logica, ovvero di alta credibilità razionale giuridica, è importante il metodo dell'indagine. Ecco perché nell'ambito della tematica oggetto della sentenza in rassegna si sono andati a enucleare alcuni principi di diritto che impongono di verificare se il Sindaco e/o il Prefetto abbiano agito quali agenti modello (*homo ejusdem professionis et conditionis*), sulla base della conoscenza di leggi scientifiche dell'accertamento e della prevedibilità dell'evento compiuto secondo criteri di elevata credibilità razionale.

A mio avviso così deve essere interpretato il nesso causale relativamente a condotte omissive proprie della Pubblica Amministrazione che abbiano cagionato danni ai cittadini. Si dovranno conoscere relativamente al caso specifico oggetto di accertamento tutte le leggi scientifiche, le leggi statistiche, le leggi universali che regolamentano o interpretano un certo fenomeno, solo così si può evitare l'arbitrio sotteso alla difficoltà operativa data dalle genericità della norma.

La giurisprudenza civile non sempre ha seguito l'orientamento sopra rappresentato dalla Suprema Corte penale nella nota sentenza Franzese, dato che ha stemperato gli indici dettati e improntati ad un alto o elevato grado di credibilità razionale o di probabilità logica asserendo per esempio in tema di responsabilità medica avesse valenza la cosiddetta "perdita di *chance*"; tale concetto sposta la rilevanza della percentuale di probabilità di conseguire il bene vita da un accertamento della causalità in fatto a quello dell'entità del danno risarcibile.

In giurisprudenza civile si è sostenuto, anche sul presupposto che la tutela civile differisce dalla repressione penale, che è sufficiente per l'accertamento del nesso eziologico nella materia *de qua* adottare i criteri della "sufficiente probabilità" e /o "della preponderanza dell'evidenza" o "del più probabile che non"⁶⁶⁷.

⁶⁶⁷ R. BLAIOTTA, *Causalità e colpa: diritto civile e penale si confrontano*, in *Resp. civ.*, 2009, 3, 261. Il criterio recentemente applicato dalla tendenza giurisprudenziale, sia di legittimità sia di merito, al fine di determinare il nesso di causa, è il criterio del "più probabile che non". Tale criterio è stato introdotto dalla sentenza di Cass. civ., sez. III, 16 ottobre 2007, n. 21619, in *Foro it.*, Rep. 2008, voce *Responsabilità civile*, n.219, ove si è statuito che il criterio del "più probabile che non" si attesta sul versante della probabilità relativa ed è caratterizzata dall'accedere ad una soglia di probabilità meno elevata rispetto a quella richiesta in sede penale. Il giudice dovrà quindi, sorretto da una congrua motivazione, ritenere "più probabile che non" l'esistenza del nesso di causa tra il comportamento omissivo di un soggetto (nella specie del sanitario) e le lesioni subite dal danneggiato. Tale criterio è stato poi ripreso dalla giurisprudenza successiva, quale dalla Cass. civ., sez. un., 11 gennaio 2008, n. 576, in *Foro it.*, Rep. 2008, voce *Responsabilità civile*, n.220, in *estenso* in *Cass. pen.*, 2009, 69 con nota di R. BLAIOTTA, *Causalità e colpa: diritto civile e diritto penale si confrontano*. Nella medesima nota l'autore affronta il tema della causalità, quale elemento comune tra ordinamento penale e civile. Analizzando in primo luogo la colpa nella responsabilità penale, in quella civile e soffermandosi infine sul concetto di causalità omissiva, quale egli definisce come categoria astratta ed ipotetica. Tale criterio viene applicato anche nella responsabilità della Pubblica Amministrazione nel caso del disastro aereo di Ustica in Cass. civ., sez. III, 05 maggio 2009, n.10285, in *Foro it.*, Rep. 2009, voce *Responsabilità civile*, n.225. Nella giurisprudenza di legittimità tale criterio è stato seguito inoltre in Cass. civ., sez. III, 11 maggio 2009, n.10741, in *Foro it.*, Rep. 2009, voce *Responsabilità civile*, n.229; Cass. civ., sez. III, 13 giugno 2008, n. 15986, in *id.*, Rep. 2009, voce *Responsabilità*

In dottrina c'è chi, come Anzani, che, al fine di rendere più stringente e meno discrezionale il dato interpretativo del nesso causale in fatto omissivo, afferma essere necessario richiamarsi al principio della buona fede oggettiva che è sotteso a tutto il codice civile⁶⁶⁸. Secondo l'autore tale principio è un derivato del principio costituzionale di cui all'articolo 2 della Costituzione, concernente il principio della solidarietà sociale. In sintesi, la buona fede dovrebbe essere il criterio interpretativo di tutte quelle situazioni in cui, sussistente una posizione di garanzia, si esige il compimento di tutte quelle specifiche attività a tutela di diritti altrui, di cittadini e soggetti deboli.

Questa concezione, a mio avviso, può portare l'interprete anche all'istituto del "contatto sociale", dato che se la nostra Carta Costituzionale enuclea il principio di solidarietà e impone un qualificato comportamento attivo a protezione di terzi è ovvio che si viene ad instaurare una relazione tra responsabile e danneggiato che consente di individuare il soggetto che ha il dovere attuale di attivarsi e, in caso di omissione si ha modo di individuare la sussistenza di una responsabilità e correlativo dovere di risarcimento.

1.1.3.4. La posizione di garanzia nella Protezione civile

Questa figura giuridica va necessariamente individuata nei reati omissivi impropri dato il disposto dell'articolo 40 c.p. E, quindi, necessaria l'individuazione della posizione di garanzia. Si dice anche che l'obbligo siffatto, trattandosi di un obbligo giuridico, grava su categorie di soggetti predeterminati, forniti di poteri idonei ad impedire gli eventi offensivi dei beni altrui e affidati dunque alla loro tutela per inidoneità dei titolari di proteggerli.

La stessa Costituzione, come abbiamo già visto, commentando l'articolo 2, impone dei doveri solidaristici in capo a soggetti qualificati quali garanti dei beni che i cittadini da soli, in certe situazioni anche contingenti, non avrebbero la capacità e possibilità di tutelare.

La dottrina e la giurisprudenza si sono posti anche il problema della derivazione fondante delle posizioni di garanzia. Ecco, allora, che si dice che

l'obbligo di garanzia può avere una fonte normativa non solo di diritto pubblico, ma anche di origine privatistica non scritta, da una situazione di fatto in cui un soggetto viene particolarmente riconosciuto in tale veste di garante di beni altrui per il semplice fatto dell'assunzione volontaria ed unilaterale di compiti di tutela⁶⁶⁹.

Si è poi detto in sentenza che la posizione di garanzia è riferibile a due categorie: obblighi di protezione e obblighi di controllo.

Nel caso in questione il Sindaco aveva su di sé obblighi di controllo perché gli competevano non solo doveri di preservare il bene protetto da rischi (obbligo di protezione), ma anche di impedire l'insorgere di fonti di pericolo per i beni pubblici e l'incolumità dei concittadini (c.d. di prevenzione e di soccorso di cui all'articolo 2 del Codice della Protezione civile).

civile, n.335; Cass. civ., sez. III, 11 giugno 2009, n.13530, in *id.*, Rep. 2009, voce *Responsabilità civile*, n.232. Nella giurisprudenza di merito il criterio del "più probabile che non" è stato adottato dalle seguenti sentenze: Trib. Piacenza, 23 febbraio 2012, n. 114; Trib. Ferrara, sez. lavoro, 24 gennaio 2014, in *Foro it.*, Rep. 2014, voce *Sanità pubblica e sanitari*, n.373; Trib. Monza, 30 novembre 2015, in *Foro it.*, Rep. 2016, voce *Prova civile in genere*, n. 56; Trib. Padova, sez. II, 3 maggio 2016, n. 1397; Trib. Milano, sez. I, 19 luglio 2017.

⁶⁶⁸ G. ANZANI, *Causalità omissiva e causalità incerta alla luce della buona fede oggettiva*, in *Nuova Giur.Civ.*,2016,6,941.

⁶⁶⁹ Cass., sez. IV, 22 ottobre 2008 n.45698 in *De Jure*.

Ne consegue che al garante devono essere concessi poteri che possano permettere di influenzare il decorso degli eventi; la condotta richiesta doverosa deve essere esigibile perché solo in tale situazione l'evento gli può essere addebitato.

Concludendosi: l'agente (Sindaco) non può rispondere del verificarsi dell'evento se, pur titolare di una posizione di garanzia, non dispone di poteri, mezzi e per influenzare il corso degli eventi. Nel caso in questione si è poi concluso che il Sindaco pur non disponendo di tutti i poteri impeditivi, ciò nonostante non ha esercitato adeguatamente le funzioni con quelli di cui era fornito (vedi imputazione riportata in premessa).

L'individuazione delle posizioni di garanzia ha maggiori difficoltà in questo settore data la particolarità degli eventi che non sempre inizialmente sono definibili e, data la ripartizione delle competenze fra vari organi (es. Sindaco e Prefetto).

Così come abbiamo già visto con la sentenza della stessa Corte di Cassazione penale, sez. IV, 12/04/19, n.22214 circa l'alluvione di Genova del 2011, si ricostruisce la evoluzione del quadro normativo sulla Protezione civile dalla legge n.996/1970 alla vigente all'epoca dei fatti, ossia la legge n.225/1992, e la successiva Direttiva Barberi del dicembre 1996 (due anni prima del fatto)⁶⁷⁰.

Non ci si ripete dato che le considerazioni sono identiche: dalla visione centralistica facente capo al Ministro dell'Interno si passa ad una visione policentrica in regime di coordinamento e sussidiarietà.

Di interesse per il caso oggetto del giudizio è la legge 3 agosto 1999 n.265 che all'articolo 12 ha previsto essere in capo al Sindaco e non più del Prefetto, l'obbligo di informazione della popolazione su situazioni di pericolo per calamità naturali⁶⁷¹.

Nonché la c.d. direttiva Barberi del dicembre del 1996 che oltre a prevedere l'obbligo di predisporre programmi nazionali di previsione e prevenzione rispetto alle ipotesi di rischio, di programmi nazionali di soccorso e di piani per l'attuazione di misure di emergenza della gestione dei soccorsi sul territorio di propria giurisdizione impone al Sindaco di : informare i cittadini sulle aree a rischio dei provvedimenti presi, costruire una struttura di Protezione civile, creare un comitato operativo comunale e renderlo operativo in caso di emergenze, individuare le aree per esigenze di Protezione civile, adottare un piano di Protezione civile comunale *et cetera*⁶⁷².

La direttiva viene considerata imperativa ed è stata ritenuta poi dai giudici dell'appello di Napoli la fonte giuridica onde riconoscere che il Sindaco di Sarno ebbe ad omettere doveri della sua posizione di garanzia, causativi di eventi di reato che gli erano addebitati.

In sentenza si critica la scelta delle sentenze di merito ove emergeva come la figura e le attribuzioni del Sindaco nella gestione dell'emergenza fossero sminuite una volta che questo avesse ritenuto di informare la prefettura del decorso tragico degli eventi. Si è ritenuta non giuridicamente fondata la scelta di ritenere di attribuire al Sindaco competenze residuali rispetto a quelle del Prefetto. È opinione fondata invece quella per cui

in emergenza le competenze debbano essere ricomposte in termini di competenze concorrenti sia pure in una situazione di sovra-ordinazione dei poteri del Prefetto rispetto a quelli del Sindaco⁶⁷³.

⁶⁷⁰ *Ibidem*.

⁶⁷¹ Art. 12 della L. 3 agosto 1999, n.265.

⁶⁷² *Ibidem*.

⁶⁷³ Cass. pen., sez. IV, del 12 marzo 2010, n. 16761 in *De Jure*, par. 4. "Le comunicazioni del Prefetto nella gestione dell'emergenza". Sul punto è stato sancito che: «in tema di omicidio colposo plurimo, nel sistema delineato dalla Legge 24 febbraio 1992, n.225 (Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione civile) al Sindaco, quale autorità locale di Protezione civile e nell'ambito del territorio comunale, compete la gestione

Una volta che il Sindaco informa il Prefetto degli eventi e del fatto che i mezzi del Comune sono insufficienti a fronteggiarli, la norma non prevede affatto che egli da quel momento possa disinteressarsi dei problemi emergenziali. Il Prefetto deve assumere i provvedimenti di competenza coordinandoli con quelli dell'autorità comunale di Protezione civile.

Il termine coordinare di cui agli artt. 9 e 12 Codice della Protezione civile sta a significare che i due organi competenti continuano ad avere l'obbligo nell'ambito delle proprie responsabilità e competenze di provvedere agli interventi necessari.

In sintesi, il Sindaco continua e deve continuare ad ottemperare agli obblighi della sua funzione anche quando il Prefetto è stato informato dell'emergenza.

La tesi dei giudici del merito, fra l'altro, non era in linea nemmeno con l'unico precedente di legittimità che ebbe ad affrontare questi temi: Cass. penale, sez. IV, 10 luglio 2011 n.21971 circa l'alluvione in Piemonte del 1994 in cui era imputato un Prefetto (vedi *infra*, quando si discorrerà del Prefetto). Anche allora i giudici di legittimità non consideravano affatto conforme a legge una nozione di competenza residuale del Sindaco.

Ed è anche conforme al sistema della buona amministrazione (art 97 Cost.) che il Sindaco non possa essere liberato dagli obblighi impeditivi che su di lui gravano finché non sia effettivamente intervenuta la successiva azione di un altro organo nella linea di comando; altrimenti si creerebbero degli inammissibili vuoti di responsabilità da parte di diverse strutture della Protezione civile.

Ne consegue ancora che l'autorità comunale di Protezione civile non può essere ritenuta priva di competenze anche se la gravità del fenomeno richiedeva l'intervento di altre autorità non essendo fronteggiabile con i mezzi del comune (art. 7 lett. a) del Codice vigente)⁶⁷⁴.

1.1.3.5. La causa sopravvenuta, l'elemento soggettivo del reato e l'agente modello

Nella sentenza di merito del Tribunale di Nocera Inferiore si riteneva che vi fosse nel caso di specie la presenza di una causa sopravvenuta escludente anche il nesso di causa. Si asseriva che ogni singola colata di fango aveva assunto «la valenza di causa sopravvenuta, eccezionale e non controllabile in grado di provocare da solo i decessi da essa prodotti»⁶⁷⁵.

La Corte d'Appello di Salerno invece non prese in considerazione il fatto perché ritenne assorbita la problematica della sussistenza del nesso di causalità per la non configurabilità, come già detto, in capo al Sindaco di una posizione di garanzia operante in concreto.

È questo uno dei più rilevanti problemi del diritto penale: quello dell'art. 41, comma 2 c.p. per cui le cause sopravvenute escludono il rapporto di causalità quando sono state da sole sufficienti a determinare l'evento.

In diritto civile vi è il c.d. caso fortuito di cui all'articolo 2051 c.c. di cui abbiamo già discusso in questo lavoro.

dell'emergenza provocata da eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo, di calamità naturali, o catastrofi; se questi eventi non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del Comune, questi è tenuto a chiedere l'intervento di altri mezzi e strutture al prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza coordinandoli con quelli del Sindaco le cui attribuzioni hanno natura concorrente (e non residuale) con quelle del prefetto che ne ha la direzione».

⁶⁷⁴ Art. 7 del D.Lgs. n.1/2018.

⁶⁷⁵ Trib. Nocera Inferiore, 03 giugno 2004 in *De Jure*.

La causa sopravvenuta deve essere una concausa che deve essere “sufficiente” a determinare l’evento e che serve a temperare la meccanica applicazione del principio generale dell’articolo 41 c.p.

La dottrina migliore e la giurisprudenza di legittimità propendono per la teoria della c.d. causalità umana per cui, partendo dalla premessa che in natura vi sono forze che influiscono sul verificarsi dell’evento e che non sono dominabili dall’uomo, non può essere attribuito all’agente quanto fuoriesce dalla possibilità di controllo. E ciò che sfugge al controllo umano sono i fattori esterni che concorrono con la sua azione e che si verificano con una minima frequenza e probabilità; in altri termini, i fattori eccezionali.

Ecco che per l’imputazione dell’evento all’agente necessita verificare: un elemento positivo, cioè che la condotta abbia posto un essere un fattore causale dell’evento dannoso, e un elemento negativo, ossia che il risultato sia dovuto a eventi sopravvenuti eccezionali.

In altri termini, l’interprete deve verificare che nel percorso causale dell’agente ricollegato alla sua azione o omissione si sia inserito un fattore atipico, di carattere del tutto eccezionale. E si riconosce anche in sentenza che la teoria della c.d. causalità umana è applicabile anche ai reati omissivi impropri⁶⁷⁶.

Per ritenere la sussistenza di una concausa sopravvenuta eccezionale, imprevedibile e fondamentale analizzare prima la struttura della regola cautelare, discorrendo poi di prevedibilità e di evitabilità (o prevenibilità).

Infatti, presupposto di una regola cautelare è che sia astrattamente prevedibile che da una attività umana possano conseguire effetti dannosi; il fine è quello di verificare l’evitabilità degli eventi dannosi.

Si sostiene che la individuazione delle regole cautelari vada fatta secondo la “migliore scienza ed esperienza”; questo sarebbe l’unico criterio che possa individuare in concreto le fonti di pericolo e le misure idonee a fronteggiarle.

Alla base della individuata regola cautelare vi sono le sue fonti: fonte giuridica o sociale. La violazione della fonte giuridica (leggi, regolamenti, ordini e disciplina) costituisce colpa specifica. La violazione di regole di origine sociale determina colpa generica.

La giurisprudenza costante ritiene ormai fondata una concezione non psicologica, ma normativa della colpa; conseguendone che il fondamento della responsabilità a titolo di colpa è rinvenibile nella contrarietà della condotta a norme di comportamento, espressione di regole cautelare dirette a prevenire eventi lesivi.

Vengono individuate poi in sentenza le regole cautelari della Protezione civile che, poiché sono codificate nella disciplina già vista nella parte in cui si è discusso delle fonti normative, costituiscono fonte di colpa specifica. Per quel che interessa sono tutte le condotte omesse dal Sindaco e che in imputazione sono descritte quali omissioni.

Appare necessario quindi, individuare l’agente modello, interprete delle regole cautelari della Protezione civile. L’agente modello è: “*l’homo eiusdem professionis et conditionis*”, un agente ideale in grado di svolgere i compiti assegnatigli evitando i rischi prevedibili.

L’agente modello assume su di sé una misura “oggettiva” della colpa e non una misura “soggettiva” della colpa come hanno creduto dovesse fare i giudici del merito censurati. Egli è colui che svolge al meglio le funzioni rivestite acquisendo le migliori conoscenze della scienza e della tecnica quale criterio per le scelte discrezionali da adottare a fronte dei rischi.

I giudici del merito invece avrebbero (dicono quelli di legittimità) ricondotto l’agente modello a quel funzionario che si determina in relazione alla ristretta e concreta sua

⁶⁷⁶ A. VERRICO, *Le insidie al rispetto di legalità e colpevolezza nella causalità e nella colpa: incertezze dogmatiche, deviazioni applicative, possibili confusioni e sovrapposizioni* in *Cassazione penale*, vol.51, 2011, 1, 101.

percezione degli eventi, non operando nel suo agire in relazione alla situazione percepibile con l'osservanza delle regole di cautela esigibili.

Si dice:

L'agente modello è colui che adegua la propria condotta non a quanto di fatto percepisca ma a quanto avrebbe dovuto percepire utilizzando il grado di diligenza richiesto all'agente modello⁶⁷⁷.

E ancora:

L'agente non deve limitarsi ad un esame degli elementi che appaiono certi alla sua percezione ma deve anche ipotizzare l'esistenza di situazioni non direttamente e immediatamente percepibili ma la cui esistenza non possa essere esclusa nella situazione contingente con una condotta di previsione esigibile dall'agente modello⁶⁷⁸.

In altri termini, si dice ancora che l'agente modello deve adeguare la propria condotta non al percepito, ma al percepibile, sottostando al livello di diligenza richiesto⁶⁷⁹.

1.1.3.6. La prevedibilità dell'evento

Si inserisce nella valutazione dell'elemento soggettivo colpa e la sua applicazione ha permesso poi di accertare nel successivo giudizio di merito che nel caso in questione, il Sindaco, se si fosse posto nei panni dell'agente modello, avrebbe potuto prevedere che le colate laviche andavano sempre più a intensificarsi per numero e per potenza, che il fenomeno era difforme da quello noto, che avrebbe dovuto sin dal primo pomeriggio, in occasione della chiamata telefonica al Prefetto, adottare quel che già il piano comunale di Protezione civile prevedeva: l'allertamento della popolazione e l'evacuazione delle zone della città già colpite dalle colate di fango lavico.

Si sostiene in sentenza che la prevedibilità dell'evento

vada accertata con criterio *ex ante* non potendo essere addebitato all'agente di non aver previsto un evento che, in base alle conoscenze che aveva e che avrebbe dovuto avere, non poteva prevedere⁶⁸⁰.

La prevedibilità è istituto che attiene all'elemento soggettivo della colpa e l'agente sarà ritenuto responsabile dell'evento quale conseguenza della sua condotta se lo stesso era conoscibile in base alle migliori regole scientifiche e tecniche del settore. Il criterio per valutare la prevedibilità è appunto quello del cd *homo eiusdem professionis ac conditionis*.

E siccome nella normativa sulla Protezione civile si rinvencono numerose norme che impongono doveri di previsione e protezione (es. art. 2 del Codice di Protezione civile⁶⁸¹), ecco che si può argomentare correttamente che l'obbligo di prevedere i rischi è entrato a pieno titolo fra gli obblighi della Protezione civile. Vedasi poi gli artt. 9 e 12 del Codice di

⁶⁷⁷ Cass. pen., sez. IV, 12 marzo 2010, n. 16761 in *De Jure*, par. 1. Sez. 8 "L'agente modello nel caso in esame".

⁶⁷⁸ *Ibidem*.

⁶⁷⁹ Si veda G. MILIZIA, *Disastro di Sarno: processo (quasi) tutto da rifare. Pubblicate le motivazioni con le quali è stata annullata l'assoluzione del Sindaco ed è stato negato il risarcimento alle parti civili* in *Diritto e Giustizia*, 2010, p.299.

⁶⁸⁰ Cass. pen., sez. IV, 12 marzo 2010, n. 16761 in *De Jure*, par. 1. Sez. 9 "La prevedibilità dell'evento".

⁶⁸¹ Art. 2 del D.Lgs. 1/2018.

Protezione civile che disciplinano specificatamente i compiti di previsione e prevenzione che spettano al Prefetto e al Sindaco⁶⁸².

I criteri poi, che deve seguire l'agente modello sono quelli delle leggi scientifiche e tecniche⁶⁸³. Esse vanno utilizzate *ex ante* si da dimostrare che all'agente doveva essere riconoscibile il pericolo del verificarsi di un evento dannoso (che non deve poi essere specificatamente quello realizzatosi) con il corollario che gli si impone un obbligo di osservare le regole cautelari. Si dice anche che

il giudizio di prevedibilità non vada infatti 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 dannosi⁶⁸⁴.

Così ancora:

l'agente modello in una situazione quale quella descritta è quello in grado di ipotizzare le conseguenze più gravi di un fenomeno ricorrente; non quello che si adagia su esperienze precedenti senza che esistano elementi di conoscenza che consentano di escludere che i fenomeni possano avere carattere di maggior gravità⁶⁸⁵.

E se il fenomeno si era già verificato ecco che il Sindaco avrebbe dovuto valutare se era ipotizzabile quella maggiore gravità poi occorsa.

Ancora: «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»⁶⁸⁶.

Altro corollario della prevedibilità è che non è sufficiente che l'agente abbia violato la regola cautelare, e da questa violazione sia derivato l'evento che la regola cautelare pretermessa tendeva a evitare, ma è anche necessario che venga individuata la condotta alternativa lecita: il comportamento alternativo diligente.

1.1.3.7. Criterio dell'evitabilità dell'evento

Il criterio dell'evitabilità dell'evento, o anche del comportamento alternativo lecito, rappresenta un ulteriore corollario del precedente istituto. Detto anche della prevenibilità.

⁶⁸² Artt. 9 e 12 del D.Lgs. 1/2018.

⁶⁸³ In merito si veda la massima della sentenza della Cass. pen., sez. IV, del 12 marzo 2010, n. 16761 in *Foro. it.*, 2011, 9, II, 482: «in assenza di leggi scientifiche che consentano di formulare revisioni sullo sviluppo di eventi naturali calamitosi, ai fini dell'accertamento dell'elemento soggettivo del reato di omicidio colposo, il giudizio relativo alla prevedibilità dell'evento va compiuto, piuttosto che secondo criteri di elevata credibilità razionale, in relazione alla concreta possibilità che esso possa verificarsi e tenendo conto della natura e delle dimensioni di eventi analoghi già storicamente riscontrati e valutando altresì se possa essere esclusa la possibilità che questi eventi possano presentare dimensioni e caratteristiche più gravi o addirittura catastrofiche».

⁶⁸⁴ Cass. pen., sez. IV, 12 marzo 2010, n. 16761 in *De Jure*, par. 8. Sez. 9 "La correttezza giuridica della soluzione adottata".

⁶⁸⁵ *Ibidem*.

⁶⁸⁶ Cass. pen., sez. IV, 12 marzo 2010, n. 16761 in *De Jure*, par. 9. Sez. 9 "La prevedibilità dell'evento nel caso concreto".

Tale criterio serve a individuare sempre con giudizio *ex ante* quali siano i comportamenti che occorre omettere o tenere perché idonei a evitare un danno⁶⁸⁷.

Nei casi in cui venga accertato che l'evento non fosse prevenibile anche se fossero state osservate le regole cautelari pertinenti ed in realtà omesse, la responsabilità va esclusa. Ricorre il fattore eccezionale.

La Corte Suprema critica la sentenza di merito oggetto di gravame e asserisce che il giudice del merito avrebbe dovuto verificare (cosa non fatta), in base ai vari criteri sopra enucleati, se già alle ore 16 per l'agente modello di sindaco, si sarebbe dovuto prevedere la necessità di allertare la popolazione ed evacuare le contrade.

Ne conseguono in conclusione sette principi di diritto, così chiamati esplicitamente, che sono vere e proprie massime, che tutt'oggi indicano la strada maestra agli interpreti e operatori della Protezione civile. E che il giudice del merito del rinvio ebbe ad attenersi. È doveroso riportarli; sono enucleati in conclusione della sentenza che si commenta⁶⁸⁸:

1) nel sistema delineato dalla legge 225/92 al Sindaco, quale autorità locale di Protezione civile e nell'ambito del territorio comunale, compete la gestione dell'emergenza provocata da eventi naturali o connessi all'attività dell'uomo, calamità naturali.

2) fino a quando per necessità non interviene il Prefetto, il Sindaco mantiene integri i suoi poteri e gli obblighi di gestione dell'emergenza e quelli in particolare di allertamento ed evacuazione delle popolazioni che si trovino nella zona a rischio.

3) trattandosi di causalità omissiva è rilevante la titolarità della posizione di garanzia che è finalizzata ad individuare la persona fisica che aveva l'obbligo giuridico di impedire l'evento.

4) il giudizio prevedibilità dell'evento dannoso, necessario perché possa integrarsi l'elemento soggettivo sia nel caso di colpa generica che, in quello di colpa specifica, va compiuto tenendo conto della natura e delle dimensioni di eventi analoghi storicamente già verificatisi ma valutando altresì se possa essere esclusa la possibilità che questi eventi possano avere dimensioni e caratteristiche più gravi o anche catastrofiche.

5) il giudizio di prevedibilità dell'evento dannoso va compiuto con l'utilizzazione del criterio dell'agente modello (*homo ejusdem professionis et conditionis*) quale agente ideale in grado di svolgere al meglio il compito affidatogli; si deve tener conto non solo di quello che l'agente ha percepito, ma altresì di quanto l'agente modello avrebbe dovuto percepire valutando anche la possibilità di aggravamento di un evento dannoso in atto che non possano essere ragionevolmente escluse.

6) la prevedibilità dell'evento dannoso, ai fini dell'accertamento dell'elemento soggettivo del reato, va compito utilizzando le leggi scientifiche pertinenti, se esistenti oppure, l'accertamento della prevedibilità dell'evento va compiuta con una verifica della concreta possibilità che un evento dannoso possa verificarsi e non secondo criteri di elevata credibilità razionale.

7) l'addebito soggettivo dell'evento richiede non soltanto che l'evento dannoso sia prevedibile, ma altresì, che lo stesso sia evitabile dall'agente con l'adozione delle regole

⁶⁸⁷ G. MILIZIA, *Disastro di Sarno: processo (quasi) tutto da rifare. Pubblicate le motivazioni con le quali è stata annullata l'assoluzione del Sindaco ed è stato negato il risarcimento alle parti civili in Diritto e Giustizia*, 2010, p.299 :«l'addebito soggettivo dell'evento richiede non soltanto che l'evento dannoso sia prevedibile ma altresì che lo stesso sia evitabile dall'agente con l'adozione delle regole cautelari idonee a tal fine (cd comportamento alternativo lecito) non potendo essere soggetto ascritto per colpa un evento che, con valutazione ex ante non avrebbe potuto comunque essere evitato».

⁶⁸⁸ Cass. pen., sez. IV, 12 marzo 2010, n. 16761 in *De Jure*, par. 1, Parte 6 "Principi di diritto".

cautelari idonee a tal fine non potendo essere soggettivamente ascritto per colpa un evento che, con valutazione *ex ante*, non avrebbe comunque potuto essere evitato⁶⁸⁹.

1.1.4. L'epilogo di legittimità

Con la sentenza Cass. pen., sez. III, del 26 febbraio 2013, n.19507 la Corte Suprema rigettava il ricorso del Sindaco di Sarno avverso la condanna irrogatagli dalla Corte d'Appello di Napoli il 20 dicembre 2011, a seguito del giudizio di annullamento della sentenza assolutoria di Corte d'Appello di Salerno del 06 ottobre 2008 da parte, come visto sopra, di Corte Cassazione, sez. IV, del 12 marzo 2010, n.16761.

Si riconosce che i giudici del merito di rinvio correttamente, con logicità e proprietà di motivazione avevano rivisto il materiale probatorio uniformandosi ai sette principi di diritto sopra visti e commentati.

Si rigettavano anche i ricorsi dell'Avvocatura dello Stato che era intervenuta nell'interesse della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'Interno, condannati in solido con l'imputato ed il Comune di Sarno (responsabile civile) a risarcire le parti civile costituite.

Le censure mosse alla sentenza impugnata si sono rivelate tutte prive di fondamento. Fra l'altro i ricorsi dell'imputato apparivano non valutabili in legittimità apparendo frutto di soggettivo esame comparativo di spezzoni della sentenza di primo grado favorevole all'imputato con pezzi di quella impugnata, ed essendo perciò una valutazione non propria dato che non spetta alla sede di legittimità la rilettura o diverse letture degli elementi di fatto posti a base della decisione.

E circa il giudizio di prevedibilità dell'evento operato in concreto si assume che i giudici della sentenza impugnata correttamente abbiano valutato l'acquisito piano comunale di Protezione civile del Comune di Sarno del 1995 che certificava la zona come ad alto rischio di frane e valanghe, abbiano valutato testimonianze e consulenze scientifiche che avvaloravano il fatto che la popolazione o la comunità scientifica ben sapevano dell'alta probabilità del realizzarsi di eventi del tipo di quelli occorsi in caso di pioggia incessante.

In sentenza impugnata si sarebbero considerati quali dati non valutati dal Sindaco i seguenti elementi: ampia diffusione del fenomeno delle colate laviche, maggiore frequenza ed estensione rispetto al passato, presenza di rumori provenienti dalla montagna e noti ai cittadini, condizioni metereologiche avverse e persistenti; tutti elementi che se adeguatamente valutati con i migliori criteri scientifici avrebbero dovuto far prevedere l'evento catastrofico poi occorso ed in tempo per ordinare l'evacuazione della popolazione⁶⁹⁰.

Si è allora valutata negativamente la condotta del Sindaco, tanto da negargli la concessione delle circostanze attenuanti generiche, poiché gravato da elevato grado di colpa specifica, desumibile dal comportamento tenuto nel corso dell'evolversi degli eventi, dalla impreparazione denotata nonostante la laurea in ingegneria, dalla mancata minima considerazione del fenomeno che si stava realizzando.

Di interesse è anche la motivazione circa il rigetto dei ricorsi dell'Avvocatura dello Stato che hanno portato a confermare la condanna alle spese e al ristoro delle parti civili anche da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Interno.

Ciò alla luce del fatto che *ex lege* 225/92 il Sindaco è divenuto autorità locale di Protezione civile e, non più semplice autorità locale di governo; con acquisto di funzioni

⁶⁸⁹ *Ibidem*.

⁶⁹⁰ Cass. pen., sez. III, 26 febbraio 2013 n.19507 in *Leggi d'Italia*.

proprie e concorrenti con quelle di altre figure come il Prefetto e nel delineato sistema della Protezione civile; Protezione civile che si caratterizza come di una vera e propria organizzazione diffusa a carattere policentrico⁶⁹¹.

Asserendosi che:

di tale complessa articolazione fa parte a pieno titolo anche il Sindaco, il quale agisce sia come autorità comunale di Protezione civile, ma non per questo resta estraneo al sistema cui lo vincolano specifici obblighi quali, ad esempio, quello di informare il Prefetto di richiesta d'intervento, di possibilità di operare quale delegato⁶⁹².

E se dunque il Sindaco è a pieno titolo inserito nella complessa organizzazione della Protezione civile risponde civilmente delle sue omissioni a regole cautelari anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'Interno quali responsabili civili.

Ma, il Sindaco di Sarno condannato non demordeva tant'è che ricorreva anche contro questa sentenza assumendo che si fosse omesso di valutare una circostanza di fatto oggetto dei vari motivi del precedente ricorso per asserito difetto di motivazione, in particolare circa l'orario di percezione di quanto stesse accadendo il giorno del tragico evento.

E così, con la sentenza della Cassazione penale, sez. IV, 21 febbraio 2014 n.22986, si rigettava l'ennesimo ricorso affermandosi che in realtà con la precedente sentenza si ebbe adeguatamente a motivare anche circa il dato temporale. Non v'era stata nessuna pretermissione di motivazione.

1.1.5. La causa civile

La sentenza del Tribunale civile di Salerno, sez. II, 11 settembre 2017 n.4066 è l'unica sentenza civile sul caso Sarno pubblicata.

È di interesse perché, non solo illustra le conseguenze giuridiche della sentenza penale esecutiva di accertamento della responsabilità penale del Sindaco di Sarno in sede civile (art. 651 c.p.p.), ma anche perché si pronuncia sulla figura del Sindaco quale autorità locale di Protezione civile, in tema di domanda di rivalsa proposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero degli Interni nei confronti degli altri obbligati solidali al risarcimento dei danni, ossia nei confronti del Sindaco e del Comune di Sarno.

È chiaro esempio poi, della mutualità dei principi giuridici fra la giurisprudenza penale e quella civile, eloquente caso di unitarietà dell'ordinamento. E di ricostruzione interpretativa armonica e consolidata dei principi fondanti le posizioni di garanzia dei centri di competenza della Protezione civile; con le relative conseguenze in punto di responsabilità penale e civile per omissioni colpose ad attività doverose.

L'azione civile nel caso in questione era esercitata da persona danneggiata, parte civile costituitasi nel noto procedimento penale.

La Corte d'Appello di Napoli, il 20 dicembre 2011, ebbe a condannare, come già sopra detto, il Sindaco di Sarno ad anni 5 di reclusione per cooperazione colposa nell'omicidio di 137 concittadini.

Veniva condannato in solido con i responsabili civili il Comune di Sarno, il Ministero degli Interni, la Presidenza del Consiglio dei Ministri a risarcire ogni parte civile (compreso l'odierno attore) con una provvisoria immediatamente esecutiva di euro 30.0000 per il decesso di ogni persona.

⁶⁹¹ Corte Cost., 30 ottobre 2003, n.327 in *Leggi d'Italia*.

⁶⁹² *Ibidem*.

La sentenza di condanna veniva confermata, come visto, dalla Corte di Cassazione con la sentenza già commentata n.19507 del 26 marzo 2013.

Veniva così accertato inesorabilmente che il 5 maggio del 1998 dalla montagna sovrastante Sarno scendevano numerose colate rapide di fango che investivano il territorio di Sarno e che provocavano la morte di 137 persone, oltre al crollo di edifici e di un ospedale.

E si riconosceva quale responsabile il Sindaco per aver omesso come visto doveri concernenti la sua posizione di garanzia.

Si agiva in giudizio avendo contezza che ai sensi dell'art.651 c.p.p. la sentenza penale irrevocabile di condanna, pronunciata a seguito di dibattimento, aveva piena efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile per il risarcimento del danno promosso nei confronti del condannato e del responsabile civile intervenuto nel processo penale.

L'azione civile era esercitata da persona che aveva perso padre, madre, sorella e nonna conviventi nel disastro. Parte attrice conveniva in giudizio il Sindaco, il Comune, il Ministro dell'Interno e la Presidenza del Consiglio dei Ministri per sentirli condannare al risarcimento dei danni patrimoniali e non, da egli subiti, in proprio e nella qualità di erede.

Nel processo civile il Sindaco non si costituiva.

L'attore aveva dimostrato di non voler transigere e di voler proseguire il giudizio non accettando quel che la legge di Stabilità del 2016 (L.208/15) prevedeva: lo Stato riconosceva la somma di euro 100.000,00 mila a favore dei familiari delle vittime dell'alluvione del maggio 1998, prevedendo l'estinzione dei contenziosi aperti⁶⁹³.

Il giudice civile in sentenza riconosce fondata la domanda di risarcimento dei danni non patrimoniali e la stessa verrà accolta secondo interessanti criteri per quanto attiene la somma risarcibile.

Spettando al giudice civile, accertata l'esecutività della sentenza penale di condanna, l'accertamento del danno e la sua liquidazione.

Il giudice civile ripercorre l'argomentare giuridico della sentenza penale del merito e della Cassazione. E puntualizza la propria attenzione alle omissioni alle regole di esperienza, prudenza, diligenza e di leggi e regolamenti (colpa generica e specifica) del Sindaco; in particolare al piano comunale di Protezione civile, alla mappa locale dei rischi, alla direttiva Barberi, alla omissione dei doveri di allertamento della popolazione o di evacuazione, alla omissione circa tempestivo e congruo allarme alla Prefettura.

Indi, richiama tutti i principi di diritto della Cassazione (già visti e sopra descritti) che costituivano le fonti giuridiche della posizione di garanzia tralasciate con la condotta omissiva. Ci si sofferma al fatto che il Sindaco avesse dismesso i panni di Sindaco-agente modello dato che gli eventi catastrofici avvenuti non si sarebbero realizzati se si fosse attivato. Accertandosi la prevedibilità e l'evitabilità degli eventi catastrofici.

Infine, si dichiarava che: la sentenza penale della Corte d'Appello essendo esecutiva aveva efficacia di giudicato nel giudizio di risarcimento dei danni indipendentemente dalla costituzione o meno del ricorrente parte civile nel processo penale; che la sentenza penale in questione faceva stato nel processo civile per il risarcimento del danno anche a favore della vittima del reato non costituitasi parte civile; che la sentenza era vincolante nel giudizio civile di danno nei confronti di tutti i soggetti che ebbero a partecipare al processo penale o, posti in grado di farlo e, anche quindi verso il responsabile civile intervenuto nel

⁶⁹³ L. 28 dicembre 2015, n.208 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

processo penale; che nel caso in questione la sentenza penale aveva efficacia vincolante nei confronti di tutti i convenuti, compreso il Sindaco condannato non costituitosi⁶⁹⁴.

Aspetto di interesse è la pronuncia relativa al riconoscimento del danno non patrimoniale del ricorrente *iure proprio*, quello da cosiddetta lesione parentale per aver perso i genitori e i parenti: le cd “mutilazione relazionale”⁶⁹⁵.

Il giudice prime cure sottolinea che il fatto illecito costituito dalla uccisione di congiunti dà luogo ad un danno non patrimoniale presunto che consiste nella perdita del rapporto parentale, assumendo rilevanza giuridica il legame affettivo, la pratica della solidarietà, del sostegno economico.

E la prova di tale danno deve essere desunta dalle ovvie sofferenze patite dai parenti delle vittime, sulla base dello stretto vincolo familiare: coabitazione, frequentazione *et cetera*. E la accertata mancanza di convivenze può rilevare solo per una sussistenza più ridotta di danno morale, con una influenza in punto di sola liquidazione. Ne conseguiva poi che il giudice civile in sede di liquidazione applicava il criterio dei giudici di merito milanesi (Cass.7 giugno 2011 n.12408)⁶⁹⁶.

Si negava invece potesse esservi liquidazione a titolo di danno catastrofale *iure hereditario*, dato che il bene salute del deceduto può essere fruito in natura dal solo titolare e non può essere reintegrato per equivalente. Viene esclusa la risarcibilità *iure hereditatis*⁶⁹⁷.

Di assoluto interesse per l’argomento di questo lavoro è l’aspetto circa la risposta che si dà alla domanda di rivalsa proposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell’Interno nei confronti degli obbligati in solido al risarcimento dei danni, e cioè il Sindaco e il Comune di Sarno.

Si chiedeva al giudice civile, in altri termini, che il Sindaco e il Comune fossero condannati a rivalere le amministrazioni statali di tutto quanto esse fossero stata costrette a pagare in conseguenza della domanda risarcitoria.

Il giudice civile critica l’assunto dell’Avvocatura dello Stato, argomentando che dalla sentenza penale esecutiva era da trarsi l’argomento di diritto per cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell’Interno erano stati condannanti al risarcimento dei danni, non quali responsabilità civili del Prefetto (non imputato), ma quali responsabilità civile del Sindaco e, relativamente alle condotta omissive e commissive dal medesimo poste in essere quale ufficiale di governo, quindi organo decentrato del Ministero dell’Interno e quale componente della Protezione civile, quindi organo decentrato della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In sintesi, la sentenza in questione ulteriormente evidenzia la triplice veste del Sindaco: Capo dell’autorità comunale, Autorità locale di Protezione civile e Ufficiale di governo.

Si sottolinea che queste vesti del Sindaco erano state ribadite dalla Corte di Cassazione n.19507 del 2013 per affermare la responsabilità risarcitoria delle autorità qui resistenti. In una organizzazione della Protezione civile complessa con più centri di competenza il Sindaco agisce come autorità comunale di Protezione civile e non è estraneo al sistema complessivo dovendo per esempio informare il Prefetto e/o chiedere il suo intervento.

Concludendo che: il Sindaco sul piano civilistico è da considerarsi quale responsabile diretto, obbligato a risarcire i danni che i terzi hanno subito a causa delle sue condotte, commissive ed omissive, penalmente rilevanti: affiancandosi allo stesso, in via solidale, la

⁶⁹⁴ Trib. Salerno, sez. II, 11 settembre 2017, n.4066 in *De Jure*.

⁶⁹⁵ *Ibidem*.

⁶⁹⁶ Cass. civ., sez. III, 7 giugno 2011 n.12408 in *De Jure*.

⁶⁹⁷ Cass. civ., sez. un., 22 luglio 2015, n.15350 in *De Jure*.

responsabilità dei tre responsabili civili: Comune di Sarno, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'interno.

1.1.6. Sarno: l'indennizzo a favore dei familiari delle vittime

Dopo qualche anno dalla esecutività della sentenza penale che, come abbiamo visto, condannava il Sindaco alla pena di anni cinque di reclusione nonché, al risarcimento dei danni a favore delle parti civili e condannava altresì i responsabili civili costituiti (ossia il Comune di Sarno e la Presidenza del Consiglio dei ministri), il legislatore ebbe a intervenire prevedendo una elargizione in favore dei familiari delle vittime con euro 100.000 cadauna e, «a totale indennizzo della responsabilità civile a carico dello Stato e del Comune di Sarno»⁶⁹⁸.

Lo Stato tentava così di bloccare le centinaia di cause civili azionate avanti il Giudice civile di Salerno (di cui quella sopra commentata è l'unica edita) e risolvere “a monte” le problematiche del risarcimento.

La norma aveva ben poco di “solidaristico”. Solo in apparenza questa normativa per Sarno si muoveva sul solco della legislazione avente l'obiettivo di dare respiro, in esito ad una nobile valutazione politica, «a un valore fondativo del patto che lega il singolo alla collettività. Quello della solidarietà»⁶⁹⁹.

In realtà si discosta dalle normative precedenti di welfare (come per esempio la legge 210/1992 con cui si intervenne a indennizzare le vittime del sangue infetto; legge 1457/1963 recate provvidenze a favore delle vittime del Vajont; legge 662/1985 della Provincia di Trento per le vittime del disastro di Stava⁷⁰⁰).

Con l'articolo 1 comma 458 ss. della legge di stabilità 2016 si prevedeva «una speciale elargizione» disponendo euro 100.000 per ogni vittima «a totale indennizzo della responsabilità civile dello Stato e Comune di Sarno»⁷⁰¹. Prevedendosi anche alla dichiarazione di estinzione dei contenziosi aperti a decorrere dall'entrata in vigore della legge.

La norma fu attaccata in via di costituzionalità da più parti tant'è che sotto il termine “indennizzo” (impropriamente utilizzato) si tendeva a ricondurre qualsiasi voce a titolo risarcimento con una ingiustificata apposizione di limiti al ristoro.

Si prevedeva un indennizzo automatico che impediva il prosieguo dell'azione civile. Il legislatore allora intervenne con D.L. 113/2016⁷⁰², convertito nella legge 160/16 che statuiva (in riforma del precedente testo) che le Parti potessero raggiungere accordi transattivi per la definizione del contenzioso e potessero manifestare anche la volontà di agire in giudizio per una più ampia risarcibilità dei danni subiti (come nel caso dell'attore di

⁶⁹⁸ Art.1 comma 458 ss. della L. 28 dicembre 2015, n.208.

⁶⁹⁹ Si veda l'interessante lavoro di U. IZZO, *La “Giustizia” del beneficio. Fra responsabilità civile e welfare del danneggiato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p.15. Elaborato che risponde e tratta, anche in chiave di analisi comparata europea, la legislazione del *welfare* che mira, in uno Stato democratico tutelante anche i singoli danneggiati, a disporre risorse tramite la contribuzione fiscale per compensare la distruzione di beni e delle risorse, causate anche da eventi naturalistici.

⁷⁰⁰ L. 25 febbraio 1992, n.210 – Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazione obbligatorie, trasfusioni; Legge 4 novembre 1963, n. 1457 – Provvidenze a favore delle zone devastate dalla catastrofe del Vajont del 9 ottobre 1963; Legge del 21 novembre 1985, n.662 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 settembre 1985, n.480, recante interventi urgenti in favore dei cittadini colpiti dalla catastrofe del 19 luglio 1985 in Val di Fiemme e per la difesa da fenomeni franosi in alcuni centro abitati.

⁷⁰¹ *Ibidem*.

⁷⁰² D.L. 24 giugno 2016, n.113 – Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio.

cui alla Sentenza del Tribunale civile di Salerno, sez. II, 11/09/2017 n.4066, già commentata)⁷⁰³.

Il fatto che inizialmente il legislatore avesse previsto che l'indennizzo corrisposto comprendesse tutte le somme dovute a qualsiasi titolo ai destinatari e dovesse tenere conto anche di quanto già percepito a seguito di sentenze riguardanti la responsabilità civile dello Stato e del Comune di Sarno, appare un maldestro tentativo di legiferare utilizzando anche una grammatica non corretta, al fine di evitare esborsi eccessivi per le Casse dell'Erario, così come occorso per esempio con la legge 210/1992. Infatti, in giurisprudenza in quel caso fu respinta «l'ardita tesi che l'emanazione della legge n.210/92 autorizzasse a sostenere che il riconoscimento dell'indennizzo precludesse in radice l'azione risarcitoria del danneggiato»⁷⁰⁴.

Il legislatore con la legge di stabilità 2016 intendeva una nozione di «indennizzo» quindi poco solidaristica essendovi l'intenzione di sommare nella stessa anche una vera natura risarcitoria.

Si tratta dell'ennesimo esempio di una vasta rete provvedimenti normativi che nel tempo hanno dirottato risorse pubbliche verso categorie di beneficiari e, in base ad un'ampia discrezionalità politica di una maggioranza politica.

Il problema è che difetta nel nostro ordinamento una normativa guida che offra criteri uniformi al fine di indennizzare i cittadini e/o comunità lese magari da responsabilità civile dello stesso Stato o da Enti territoriali (es. Sarno).

Si tende a mettere «sullo stesso piano istanze compensative eterogenee, tutte legate alla sopportazione di un danno o da una menomazione permanente alla integrità psico-fisica, determinate però da fattori causali profondamente diversi»⁷⁰⁵. Così sono promulgate leggi che nella pratica creano problemi interpretativi quali quello se le liberalità a titolo di indennizzo debbano essere computate in sede risarcitoria, al fine di evitare ingiusto arricchimento.

⁷⁰³ L. 7 agosto 2016, n.160 – Conversione in legge, con modificazione, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113, recante misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio.

⁷⁰⁴ U. IZZO, *La "Giustizia" del beneficio. Fra responsabilità civile e welfare del danneggiato*, op. cit., p.191.

⁷⁰⁵ U. IZZO, *La "Giustizia" del beneficio. Fra responsabilità civile e welfare del danneggiato*, op. cit., p.187.

1.2. Le frane e la giurisprudenza

Uno dei rischi idrogeologici più frequenti, in particolar modo nel territorio italiano, è rappresentato dalle frane.

Con il termine frana si suole indicare lo spostamento di terreno e/o di parti rocciose, causato dalla fragilità ed instabilità del manto superficiale. Già abbiamo visto la vicenda processuale circa il caso Sarno del Maggio 1998, ove si sono espresse le due sentenze che a mio avviso sono terreno di approfondimenti per gli interpreti. Anche in Sarno vi sono stati eventi franosi.

1.2.1. Stava, luglio 1985

Prima di iniziare con la disamina delle sentenze relative ai danni derivanti da eventi franosi e la relativa responsabilità della Pubblica Amministrazione, merita un accenno la sentenza della Corte di Cassazione penale, sez. IV, del 20 aprile 1991, n.4793 che si è occupata del disastro di Stava del 19 luglio 1985⁷⁰⁶. Nel caso di specie l'evento franoso fu causato dal cedimento della barriera di chiusura dei bacini di decantazione della miniera di Prestavel (Trento), che crollando causò la prorogazione verso valle di una colata fangosa di circa 180.000 m³ che travolse il paese di Stava, causando la morte di 268 persone.

Vi fu un lungo iter giudiziario che ebbe inizio con il procedimento e poi con la sentenza penale (con 534 parti civili) avanti il Tribunale di Trento; l'otto luglio 1988 vennero condannati in solido: il coordinatore della attività minerarie e amministratore delegato, i direttori della miniera dal 1973 al 1978, l'autore nel 1975 della relazione sulla stabilità dei bacini, il legale rappresentante della società mineraria Prealpi dal 1978 e l'ingegnere capo del Distretto minerario della Regione fino al 1975.

Sentenza questa poi parzialmente riformata dalla Corte d'Appello di Trento che con sentenza del 14 dicembre 1989, ridusse le pene e assolse due imputati considerati precedentemente responsabili. La sentenza della Corte d'Appello venne impugnata davanti ai giudici della Corte di Cassazione che annullavano con rinvio alla Corte d'Appello di Venezia. Processo che si chiuse in modo definitivo solo con la sentenza della Cassazione del 20 aprile 1991.

Sentenza quest'ultima di notevole interesse per la disanima sulla causalità poggiante su di una forte prova scientifica⁷⁰⁷:

è sufficiente che il giudice, adottando il modello della sussunzione sotto leggi scientifiche, universali e statistiche, restando, cioè vincolato a parametri oggettivi e impersonali forniti dalla scienza e, quindi, ripudiando il modello individualizzante la colpa, metta in luce, uno o più antecedenti che, secondo quelle leggi scientifiche, universali o statistiche, siano tali che senza lo stesso o gli stessi l'evento, con alto grado di probabilità, con probabilità, cioè logica o credibilità razionale, non si sarebbe verificato⁷⁰⁸.

Il giudice quindi, per provare la sussistenza del nesso causale, deve, tramite un procedimento logico, acquisire le prove scientifiche che stabiliscano in modo rigoroso il rapporto tra causa ed effetto. Non è facile fare ciò nei processi riguardanti i rischi

⁷⁰⁶ Cass. pen., sez. IV, 20 aprile 1991, n.4793 in *De Jure*.

⁷⁰⁷ F. STELLA, *Leggi scientifiche e spiegazione causale nel diritto penale. Il nesso di condizionamento fra azione ed evento*, Milano, Giuffrè, 1975.

⁷⁰⁸ *Ibidem*.

idrogeologici: ossia appurare con totale certezza la prevedibilità dell'evento e il nesso causale tra l'evento dannoso e le singole azioni commissive e/ omissive individuali.

Nel caso in questione però l'evento dannoso era altamente prevedibile ed era stato senza dubbio originato da una scarsa ed inadeguata progettazione e gestione dell'impianto minerario.

Possiamo dire che questa è stata la prima sentenza che ha posto dei rigorosi paletti nell'interpretazione del nesso causale nei reati omissivi impropri in ambito di eventi costitutivi di calamità naturali: la prova scientifica. Con le ovvie conseguenze in punto di prevedibilità dell'evento.

1.2.2. Quindici, maggio 1998

La sentenza della Corte di Cassazione penale, sez. IV, del 6 ottobre 2011, n.46818, si è pronunciata circa l'evento franoso che il 5 maggio 1998 colpì Quindici, paese dell'avellinese situato sul versante opposto del monte Pizzo d'Alvano rispetto a Sarno⁷⁰⁹.

A causa di violenti acquazzoni, si era distaccata dal monte una numerosa quantità di fango che, nel giro di poco tempo, si riversava sul paese, portando devastazione ed undici morti. Le cause originanti tale evento franoso erano le stesse che avevano provocato la frana di Sarno: esile corte piroclastica, bassa permeabilità del terreno causata anche da fattori antropici e condizione meteo avversa.

Di notevole interesse è la ricostruzione giurisprudenziale della questione giudiziaria riguardante la frana di Quindici, in quanto si pone in una visuale diametralmente opposta rispetto a quella seguita per Sarno dal Tribunale di Nocera Inferiore precedentemente analizzata.

Infatti, il Tribunale di primo grado di Avellino non si concentra tanto sulla figura del Sindaco, ma sui soggetti collocati a livelli superiori, in organi quali la Provincia e la Regione⁷¹⁰.

Gli imputati nel processo di primo grado erano infatti i seguenti: l'Assessore della Giunta regionale preposto alla tutela dell'ambiente e alla Protezione civile, il coordinatore dell'Area della tutela dell'ambiente e della Protezione civile, il coordinatore dell'Area attinente ai lavori pubblici, i dirigenti del Settore programmazione e interventi di Protezione civile e del Settore ecologia e i due Presidenti dell'amministrazione provinciale di Avellino.

Il giudice di prime cure, a seguito di una attenta ricostruzione del piano normativo, sancisce che le fonti normative che impongono obblighi di garanzia e doveri di vigilanza del suolo e del territorio sono da rinvenirsi in particolare nella legge n.183 del 1989⁷¹¹, e negli articoli 1, 3 e 12 della legge 225/92⁷¹². In particolare, il giudice si sofferma sull'articolo 12, che tratta delle competenze affidate alle Regioni, in base al quale si afferma che le Regioni: hanno il dovere di organizzare e attuare le attività di Protezione civile indicate all'articolo 3, predisporre i programmi regionali di previsione e prevenzione, e provvedere all'ordinamento degli uffici e dei mezzi necessari per fare fronte alle attività di Protezione civile.

Attualmente i medesimi obblighi e le funzioni delle Regioni sono contenuti nell'articolo 11 del nuovo Codice della Protezione civile, che illustra in modo però più

⁷⁰⁹ Cass. pen., sez. IV, 6 ottobre 2011, n.46818 in *De Jure*.

⁷¹⁰ Trib. Avellino, 31 gennaio 2008, n.2194 in *De Jure*.

⁷¹¹ L. del 18 maggio 1989, n.183 – Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

⁷¹² Artt. 1, 3 e 12 della L. del 24 febbraio 1992, n.225.

puntuale le competenze spettanti alle Regioni stesse e alle città metropolitane⁷¹³. Il giudice discorreva inoltre della legge Regionale n.11 del 1991, normativa disciplinante, tra le altre cose, le competenze in materia di difesa del suolo, della Protezione civile e dei lavori pubblici⁷¹⁴. Da qui in avanti il filo conduttore delle varie sentenze concernerà la determinatezza della normativa in tema di Protezione civile.

Secondo il giudice di primo grado sarebbe stata sufficiente, al fine di prevenire l'evento, l'espletazione di una attenta attività di studio e di monitoraggio del territorio, l'utilizzo di strumenti tecnici adeguati quali: la rilevazione e la lettura dei dati pluviometrici, una buona conoscenza geomorfologica e controllo del territorio e delle carte tematiche *et cetera*. L'evacuazione da parte del Sindaco e del Prefetto non rappresentavano elementi decisivi idonei ad interrompere il nesso causale, dato che le omissioni erano collegate a dismissioni di regole doverose di previsione e prevenzione ante il verificarsi dell'emergenza.

Gli imputati di omicidio colposo plurimo venivano assolti dal delitto di frana colposa: l'evento dannoso non era evitabile, ma prevedibile.

L'accusa del giudice si fondava dunque sul mancato intervento di Protezione civile, e di quegli interventi di carattere preventivo che se attuati in tempo avrebbero evitato l'evento calamitoso.

La Corte d'Appello di Napoli sanciva invece che fosse da escludersi che «sulla base della legislazione dell'epoca vigente, potesse ravvisarsi nel maggio 1998 in capo agli enti territoriali presso i quali gli imputati svolgevano la propria attività lavorativa istituzionale (Regione o Provincia) un potere di concreto intervento in materia di Protezione civile. E ciò in quanto riteneva che le norme di cui alla L.n.225 del 1992, (artt. 12 e 13) non fossero di immediata operatività senza imprescindibile e condizionante necessità di leggi di attuazione [...] Tali poteri concreti in tema di Protezione civile erano stati attribuiti alle Regioni solo a seguito del trasferimento dei poteri dallo Stato alle Regioni operato con legge Delega n.59 del 1997 e D.Lgs. n.112 del 1998»⁷¹⁵.

A supporto di ciò vi sarebbero stati due motivi: da un lato la stessa esigua entità del bilancio della Protezione civile, e dall'altro i principi sanciti dalla sentenza n.33577/2001 in base a cui si precisava che solo al Prefetto fossero attribuiti poteri cogenti in tema di calamità naturali⁷¹⁶. La Corte d'Appello dunque con formula piena assolveva tutti gli imputati.

Il Procuratore generale presso la Corte d'Appello ricorreva in Cassazione contro la sentenza adducendone come motivi del ricorso la violazione, la contraddittorietà e la manifesta illogicità della motivazione e dell'applicazione delle normative sulla Protezione civile. In sostanza il ricorrente chiedeva che i giudici di legittimità riconoscessero che le disposizioni contenute nella L.225/92 non necessitassero di alcun regolamento di attuazione e che fossero immediatamente efficaci.

La Suprema Corte però, a seguito di una attenta valutazione della normativa in materia, respinse il ricorso in quanto infondato. I giudici di legittimità infatti, adeguandosi alle parole della stessa sentenza della Corte territoriale, sottolineavano come gli articoli 12 e 13 della legge 225/92 non avessero immediata operatività e che necessitassero di leggi di attuazione⁷¹⁷.

Solo ex art. 108 del d.lgs. n.112/98 si sarebbero poi poste in modo lampante ed inequivocabile le funzioni assegnate agli Enti locali in materia di Protezione civile: «emerge

⁷¹³ Art. 11 del D.Lgs. 1/2018.

⁷¹⁴ L. R. del 4 luglio 1991, n.11- Ordinamento amministrativo della Giunta Regionale.

⁷¹⁵ App. Napoli, 12 novembre 2009, n.7093 in *De Jure*.

⁷¹⁶ Cass. pen., sez. IV, 13 settembre 2001, n.33577 in *De Jure*.

⁷¹⁷ Artt. 12 e 13 della L. 225/1992.

come luogo di attuazione delle attività di prevenzione, previsione e gestione degli interventi. Inoltre, vengono conferiti ai Comuni anche compiti inerenti all'adozione di provvedimenti di primo soccorso, la predisposizione dei piani di emergenza, l'attivazione degli interventi urgenti, l'utilizzo del volontariato e la vigilanza sulle strutture locali di Protezione civile. Da tale norma, non vigente all'epoca del fatto, si evince che, quanto all'attività di monitoraggio e previsione, sono state poi attribuite alle Regioni»⁷¹⁸.

1.2.3. Messina e Scaletta Zanclea, ottobre 2009

Recentissima pronuncia della Suprema Corte in materia si rinviene nella Cass. pen., sez. IV, del 28 febbraio 2019, n.16029.

Si tratta di una sentenza di legittimità che si inserisce nel solco della giurisprudenza consolidata a seguito della sentenza della Cass. pen., IV sez., del 12 marzo 2010 n.16761 (c.d. caso Sarno). E anticipa di pochi mesi la sentenza della Cass. pen., sez. IV, del 12 aprile 2019, n.22214 che come si ricorda si è pronunciata sui tragici eventi dell'alluvione di Genova del 04 novembre 2011 (vedi *supra*).

La sentenza Cass. pen. sez. IV, 28 febbraio 2019 n. 16029 richiama e sviluppa molti dei temi di diritto già trattati circa la strutturazione dei delitti colposi impropri e circa la responsabilità colposa: esistenza di una posizione di garanzia, prevedibilità dell'evento, concretizzazione del rischio, causalità della colpa in reato omissivo⁷¹⁹.

Però, si apportano a mio avviso, dei temperamenti rispetto alle massime e ai principi di diritto enucleati in quegli altri pronunciamenti e, circa gli eventi di Sarno e Genova. Infatti, laddove si va a illustrare l'istituto della prevedibilità si asserisce che il giudice debba valutarne la sussistenza in concreto *ex ante* e che però vada sempre esclusa quando difettino conoscenze e/o strumenti operativi atti a contrastare gli eventi tragici, magari formalmente previsti nella regola cautelare dismessa. Si deve avere la possibilità concreta di impedire il realizzarsi dell'evento. Affermandosi per il caso in questione che il sistema degli avvisi meteo della Protezione civile deve essere idoneo a prevedere i rischi conseguenti ai fenomeni temporaleschi intensi e ristretti in zone limitate (che nel caso in questione sarebbero stati deficitari) onde consentire alle autorità locali di organizzare le procedure per fronteggiare le situazioni di rischio per i cittadini.

Sentenza la cui massima potrebbe essere

sotto il profilo della prevedibilità non basta l'evocazione dell'essersi già verificati in passato eventi dannosi similari a quelli in esame, perché una tale situazione avrebbe potuto riverberare i propri effetti per i sindaci oggi imputati, quali soggetti chiamati ad attivarsi sul piano precauzionale, unicamente se fossero stati messi in condizione di apprezzare, attraverso il sistema di avvisi provenienti dagli organismi di Protezione civile regionale e nazionale, il verificarsi di una situazione di immediata valenza in ordine alla possibile reiterazione di un contesto di rischio uguale o ancora più grave

⁷¹⁸ Art. 108 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112- Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n.59.

⁷¹⁹ Nozione di posizione di garanzia delineata dalla Cass. pen., sez. IV, 10/06/2010, n.38991 in *De Jure*: «si delinea una posizione di garanzia a condizione che: a) un bene giuridico necessiti di protezione, poiché il titolare da solo non è in grado di proteggerlo; b) una fonte giuridica-anche negoziale- abbia la finalità di tutelarlo; c) tale obbligo grava su una o più persone specificatamente individuate; d) queste ultime siano dotate di poteri atti ad impedire la lesione del bene garantito, ovvero che siano a esse riservati mezzi idonei a sollecitare gli interventi necessari a evitare che l'evento dannoso sia cagionato».

rispetto a quello già palesatosi in passato, situazione di rischio invece elettivamente non desumibile dagli avvisi di cui si è già discusso⁷²⁰.

In data 01 ottobre 2009 nel territorio comunale dei Comuni di Messina e Scaletta Zanclea, a seguito di intense piogge dovute a temporali, il terreno superficiale, saturo d'acqua anche per piogge precedenti, scivolava a valle verso il mare formando frane imponenti e colate detritiche miste ad acqua che seguendo il corso verticale di torrenti, ostruiti anche per masse di detriti là giacenti, distruggendo e devastando paesi e abitazioni, cagionando 38 morti e 6 dispersi.

La Procura della Repubblica di Messina esercitava l'azione penale contro i Sindaci dei due Comuni, quali autorità locali di Protezione civile e, imputava loro omicidio colposo plurimo e disastro colposo.

I due Sindaci di Messina e di Scaletta Zanclea venivano condannati in primo grado⁷²¹ solo per il reato di omicidio colposo plurimo a ciascuno contestato e anche in solido con i Comuni da loro amministrati e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri al ristoro delle spese e al risarcimento dei danni nei confronti delle numerose parti civili costituite.

Il Tribunale di Messina riteneva gli eventi prevedibili ed evitabili date le posizioni di garanzia dei due Sindaci e riteneva che avessero violato vari profili di colpa specifica quali l'omesso allertamento della popolazione e l'evacuazione della stessa.

La colpa specifica e la prevedibilità dell'evento veniva ricollegata al fatto che emergeva come i due Sindaci avessero ricevuto il giorno ante i fatti e lo stesso giorno da parte del Prefetto avvisi allerta meteo della sala operativa regionale e del Dipartimento nazionale Protezione civile; si avvisava del prossimo arrivo di temporale di forte intensità, con piogge forti e intense e si dichiarava un livello di preallerta (seconda gravità in scala da uno a quattro).

Nel Comune di Messina un anno prima del fatto era stato approvato un piano comunale di Protezione civile per le diverse tipologie di rischio dandosi attenzione anche a quello idrogeologico, e statuendo che in situazioni di preallarme e allarme il Sindaco e la struttura comunale individuata dovesse effettuare controlli anche a vista del territorio, porre in essere tutte le operazioni necessarie fino alla evacuazione.

Nei due piani comunali erano elencate norme di condotta di garanzia di monitoraggio, di allertamento e di evacuazione. E invece, nei fatti la condotta dei due sindaci sarebbe stata ispirata all'inazione disattendendosi alle regole cautelari.

E il Tribunale riconosceva a loro carico responsabilità penale poiché, poco tempo prima nella stessa zona vi erano state forti colate detritiche che ebbero a travolgere case (per fortuna non vi furono morti), perché era notorio e visibile che nei pendii sovrastanti la città vi fossero masse detritiche e sedimenti accumulatisi nel tempo, perché essi stessi erano stati sollecitati dalla popolazione da tempo a porre in essere interventi contro il rischio idrogeologico, perché non ebbero a intraprendere alcuna iniziativa nemmeno nella fase di emergenza, quali la chiusura di strade attenzionate dalle colate e nemmeno ebbero a informare la popolazione su condotte da intraprendere (tant'è che alcuni cittadini furono travolti da massi e terra mentre stavano su strade in attesa di indicazioni sulla via di fuga). Si ritenne che i Sindaci di fronte ad un rischio prevedibile, avessero omesso ai doveri e non fossero intervenuti in alcun modo anche quando l'emergenza si stava attualizzando.

I giudici d'appello, pur condividendo gli argomenti sviluppati in primo grado circa la prevedibilità dell'evento, l'irrilevanza della eccezionalità dell'occorso che interessava territorio già esposto a rischi simili, sussistendo norme anche di fonte comunale che

⁷²⁰ Cass. pen., sez. IV, 28 febbraio 2019, n.16029 in *De Jure*.

⁷²¹ Trib. Messina, 27 aprile 2016 in *De Jure*.

imponessero condotte attive da parte delle due autorità locali di Protezione civile, ritennero però lacunosa la pronuncia del Tribunale quanto alla dimostrazione che ai Sindaci fosse stato segnalato adeguatamente e per tempo il grado di piovosità, tanto da imporre l'adozione di provvedimenti straordinari.

La Corte ritenne che gli avvisi meteo comunicati dal Prefetto fossero generici e che il secondo allarme fosse riferibile al giorno successivo all'evento, e quindi inconferente, e che i piani locali di Protezione civile non fossero collegati armonicamente agli avvisi meteo, e relativi gradi di allertamento, tant'è che non si sarebbe saputo quali attività intraprendere per ognuno dei quattro livelli di allarme.

Solo con la Circolare n.7117 del 10 febbraio 2016 del Dipartimento della Protezione civile si sarebbe creato a livello nazionale una armonizzazione dei messaggi di allertamento con le fasi operative per i rischi idrogeologici⁷²².

Si sostenne che i piani operativi comunali fossero "scatole vuote" non aggiornate; non si sapeva quali fossero i tecnici, i funzionari da allertare, i mezzi da utilizzare; non si conosceva quali fossero i luoghi ove far confluire la popolazione da evacuare; non vi erano gli strumenti per il controllo pluviometrico.

Si ritenne che non potesse addebitarsi ai Sindaci di non aver dato attuazione, per l'emergenza, ai piani di Protezione civile in vigore nei due Comuni, perché anche nulla prevedevano per casi simili e si appalesarono generici rispetto alle attività operative da attuarsi per ognuna delle fasi di allerta meteo.

Pertanto, conseguiva la loro assoluzione con la formula ampia.

Si perveniva, quindi, al giudizio di legittimità a seguito dei ricorsi del Procuratore Generale e delle parti civili che ebbero a chiedere l'annullamento della sentenza nella parte in cui si revocavano le statuizioni a loro favore del primo grado.

Nel giudizio avanti la Corte di Cassazione preliminarmente, veniva respinto il ricorso del Procuratore Generale di Messina che mirava a chiedere l'annullamento della sentenza impugnata per prescrizione, maturata dopo la pronuncia d'appello e prima della presentazione del ricorso stesso.

Rimanevano i ricorsi delle numerose parti civili costituitesi e che, come già detto, in primo grado ebbero ad essere risarciti dei danni non patrimoniali conseguenti alle morti dei parenti con concessione di provvisoriamente esecutive. La Corte però ebbe a ritenere anche i ricorsi delle parti civili non fondati e, così sono stati respinti.

Il percorso logico operato è abbastanza simile a quello di altri pronunciamenti precedenti (vedi la sentenza sul caso di Sarno) e successivi (vedi sentenza sul caso di Genova). Si approfondiscono però aspetti singolari: la efficacia e tassatività della normativa sulla Protezione civile della Regione Sicilia, degli atti secondari dei piani comunali di Protezione civile. E dell'efficacia delle comunicazioni avvisi allerta meteo se posti in relazione alle pianificazioni comunali, stante la vigenza della direttiva Barberi del 1996 (se ne è già parlato nel commentare altri pronunciamenti).

Si partiva dalla ricostruzione delle imputazioni originarie. I sindaci dei Comuni di Messina e di Scaletta Zanclea erano imputati di asserita colpa generica che, però, nei fatti era specifica: per aver omesso l'uno di adottare un piano di Protezione civile finalizzato alla gestione dell'emergenza idrogeologica con conseguente regolamentazione anche del traffico veicolare, per aver omesso di assumere interventi utili a salvaguardia e protezione dell'abitato, quali nei luoghi a monte di raccolta di detriti trasportati dai torrenti, per aver omesso di gestire anche l'emergenza allertando ed evacuando la popolazione. All'altro

⁷²² Circolare del 10 febbraio 2016 n.7117 - Metodi e criteri per l'omogeneizzazione dei messaggi del Sistema di allertamento nazionale per il rischio meteo-idrogeologico e idraulico e della risposta del sistema di Protezione civile.

sindaco si imputava di aver omesso di valutare il rischio idrogeologico evidenziato in studi geologici, di non aver adottato i piani di allertamento, di sgombero degli edifici a rischio, di non aver allertato ed evacuato la popolazione.

Il Tribunale di Messina però li condannava, come visto, solo per quanto attiene alle omissioni relative agli obblighi di gestione dell'emergenza: in particolare, quelli di allertamento ed evacuazione degli abitanti.

Ecco che, quindi, gli altri temi di prova circa la condotta omissiva non hanno più formato oggetto di dibattito processuale. Con ciò riducendosi anche il panorama del giudizio della Suprema Corte.

1.2.3.1. Il quadro normativo e la posizione di garanzia del Sindaco

Così come in precedenti pronunciamenti si ripercorre l'evoluzione normativa dalla legge dell'8 dicembre 1970 (Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità)⁷²³ in cui il sistema della Protezione civile era ancorato all'emergenza avverso il contrasto a fenomeni atmosferici e strutturato verticalmente con a capo il Ministro degli Interni, alla legge 225/92 in cui, come visto, si inizia a disciplinare in modo organico le varie tipologie dei fenomeni e gli organi della Protezione civile vengono impartiti in base a competenze, in un sistema fondato sulla sussidiarietà ed il coordinamento.

Si evidenzia che il Sindaco viene qualificato non più ufficiale del governo avente compiti locali di Protezione civile, ma come autorità responsabile, in emergenza, della gestione dei soccorsi sul territorio di propria giurisdizione in raccordo col Prefetto⁷²⁴.

Non è solo una questione terminologica.

Già la legge del 3 agosto 1999 n.265 aveva trasferito al Sindaco le competenze del Prefetto «in materia di informazione della popolazione su situazioni di pericolo per calamità naturali»⁷²⁵.

Non si riprendono poi qui i poteri del Sindaco e la concorrenza con quelli del Prefetto che subentra per far fronte a eventi che superano la soglia della risposta con i mezzi del Comune. E, si discorre della direttiva Barberi del 1996 che impone la redazione da parte dei Comuni di piani operativi, strutture, sale operative comunali.

La Corte analizza in profondità le attribuzioni del Sindaco dato che costituiscono il tema per verificare la fondatezza dei ricorsi delle parti civili.

Così, in relazione alle competenze del Prefetto, in linea con la dottrina, le competenze del Sindaco vanno riorganizzate quali competenze concorrenti, anche se sempre in una situazione di sovra-ordinazione dei poteri del Prefetto rispetto a quelli del Sindaco.

L'utilizzo del termine coordinare (art. 15 della legge 225/92 e artt. 9 e 12 del Codice vigente)⁷²⁶ sta ad indicare che entrambi gli organi (Sindaco e Prefetto) continuano ad avere obblighi e competenze a provvedere, anche e ciascuno nel proprio ambito:

nell'ambito comunale, il Sindaco e Prefetto continuano ad essere titolari di obblighi e poteri anche quando il Prefetto sia informato dell'emergenza e sia intervenuto in ausilio con i maggiori mezzi e poteri a disposizione⁷²⁷.

⁷²³ L. del 8 dicembre 1970, n.996 -Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità.

⁷²⁴ *Ibidem*.

⁷²⁵ L. del 3 agosto 1999, n.265- Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n.142.

⁷²⁶ Art. 15 della L. 225/1992; Artt. 9 e 12 del D.Lgs. 1/2018.

⁷²⁷ Cass. pen., sez. IV, 28 febbraio 2019, n.16029 in *De Jure*, p.16.

Di interesse è la Corte laddove poi si sofferma circa la necessità che a fronte di questa normativa ordinaria precauzionale di Protezione civile i Sindaci, soprattutto di piccole realtà, abbiano in concreto i poteri e i mezzi per far fronte ai bisogni, essendo impellente un'analisi delle fonti di pericolo di cui il singolo territorio è esposto si da poter determinare un'organizzazione in cui siano ripartite con chiarezza le responsabilità nei vari livelli di comando e di controllo dell'emergenza.

Altra fonte impositiva di doveri precauzionali in capo al Sindaco è poi l'attuale Codice della Protezione civile che richiamando il Decreto-legge 59/2012 art.15 impone ai Comuni l'adozione di piani di emergenza comunali, in un rafforzamento dell'azione complessiva di contrasto all'emergenza⁷²⁸.

E, la Regione Sicilia con il suo assessorato alla Protezione civile (prima dei fatti per cui vi è processo) si era raccomandato affinché i sindaci fossero tenuti a modulare nei loro piani operativi comunali la natura e il peso degli interventi loro demandati con le indicazioni degli avvisi diramati dalla Protezione civile.

E in Sicilia si erano adottate sei situazioni (quiete, preallerta, attenzione, preallarme, allarme, emergenza) caratterizzate ciascuna da criticità idrogeologiche sempre più elevate in ordine crescente che, andavano a correlarsi con ben definite tipologie di condotte a contrasto: per esempio con la fase di preallarme i sindaci possono adottare misure di limitazione del traffico e di evacuazione della popolazione⁷²⁹.

Su questa linea entrambi i Sindaci imputati avevano creato una loro organizzazione operativa comunale. Uno dei due aveva disposto solo sulla carta la creazione di nuove diverse funzioni di supporto tecnico, operativo e amministrativo alle sue funzioni; peccato che nessun piano di Protezione civile fosse stato adottato.

Il Sindaco di Messina invece aveva approvato un piano comunale con la delineazione di un sistema di interventi diversi collegati alle diverse tipologie di avvisi diramati dalla Protezione civile. Peccato che durante l'emergenza non fosse presente in loco.

In sentenza poi si analizzavano le tipologie di avvisi meteo nel caso specifico comunicati ai due Sindaci e si concluse che gli avvisi del giorno antecedente non erano particolarmente allarmanti e che quello successivo di tenore grave era però relativo al giorno successivo agli eventi.

1.2.3.2. La causalità omissiva e le posizioni di garanzia

Ciò detto, si discorre poi di causalità omissiva e di posizioni di garanzia.

Il tema è quello di verificare se gli imputati nel momento di gestione dell'emergenza, si siano resi responsabili di violazioni a regole cautelari la cui osservanza avrebbe potuto evitare l'evento o la maggior parte dei morti.

Si afferma che nei reati omissivi impropri l'aspetto della causalità assume una veste del tutto particolare perché l'evento naturalistico non è frutto dell'azione dell'agente; l'agente è rimasto inattivo e l'imputazione che gli si fa deriva da un'origine normativa nel senso che deve sussistere un obbligo giuridico impeditivo dell'evento; un obbligo di agire che ricolleghe l'evento alla condotta passiva dell'agente⁷³⁰.

⁷²⁸ Art. 15 del D.L. 5 maggio 2012, n.59- Disposizioni urgenti per il riordino della Protezione civile.

⁷²⁹ OPCM 28 agosto 2007, n.3606 – Misure per fronteggiare l'emergenza incendi in Lazio, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

⁷³⁰ Condotta omissiva che si fa discendere dalla sentenza della Cass. pen., sez. VI, 30 luglio 2014, n.33857; il Sindaco aveva ommesso atti del proprio ufficio che per ragioni di sicurezza pubblica dovevano essere compiuti senza ritardo. Inoltre, si legge nella sentenza che «ai fini della integrazione del reato di rifiuto e omissione di

Si dice allora che l'evento per essere attribuibile ad un soggetto debba violare una regola cautelare; da altra visuale è necessario verificare che il rischio cui è preposta la cautela si sia concretizzato nell'evento. La norma fondante è l'articolo 40 del codice penale che presuppone che vi sia un soggetto garante, a tutela di beni che altri non son in grado di proteggere da soli, che costui abbia un potere giuridico di impedire l'evento.

Da questa ottica conseguono a giudizio della Suprema Corte tre corollari o principi: il principio della concretizzazione del rischio è l'aspetto della colpevolezza e sta a individuare con giudizio *ex post* un evento al fine di verificare se rientri o meno in quelli che la regola cautelare dismessa era diretta a preservare.

Abbiamo poi il concetto di prevedibilità che va analizzato con giudizio *ex ante* dal punto di vista dell'agente modello onde verificare se la condotta ipotizzabile sin dall'inizio potesse portare all'evento.

Infine, la c.d. causalità della colpa: giudizio che deve verificare se la condotta positiva, qualora posta in essere, avrebbe evitato il realizzarsi dell'evento.

Questo è quello che in dottrina si chiama giudizio controfattuale; affermandosi poi, che se l'evento era destinato a prodursi ugualmente, anche qualora le regole cautelari fossero state rispettate, allora l'evento non può essere addebitato.

In tema di prevedibilità si afferma anche che la regola cautelare deve avere caratteristiche "modali", ossia deve determinare le modalità e i mezzi ritenuti essenziali a evitare l'evento. Si dice poi che, nel caso di specie, le regole cautelari di Protezione civile fossero solo quelle che disciplinavano concretamente l'emergenza. E si è ricordato che entrambe le sentenze di merito avessero riconosciuto la prevedibilità degli eventi morte contestati. Prevedibilità quale istituto insito nella consapevolezza-elemento soggettivo.

Si dice che l'agente modello è quello che non è ritenuto in colpa solo se non si è prefigurato le conseguenze rischiose della sua condotta in base alle nozioni della miglior scienza e tecnica del momento.

Ecco quindi, con altre parole: l'agente modello è quello che è ritenuto colpevole non solo perché si è provato che ha omesso una regola cautelare, ma anche perché non ha previsto che quella sua omissione avrebbe potuto portare il realizzarsi di un evento del tipo di quelli per cui la regola cautelare era stata creata.

La giurisprudenza di legittimità è univoca su questo aspetto: «ai fini del giudizio di prevedibilità, deve aversi riguardo alla potenziale idoneità della condotta a dar vita ad una situazione di danno e non anche alla specifica rappresentazione *ex ante* dell'evento dannoso, quale si è concretamente verificato in tutte le sue gravità ed estensione»⁷³¹.

1.2.3.3. La prevedibilità dell'evento

Nel concreto si censura il ragionamento dei giudici di merito che ritennero che dai fatti occorsi il primo ottobre 2009 a Messina, consistiti in precipitazioni che avevano causato ingenti movimenti franosi e colate detritiche (stante la conformazione orografica

atti d'ufficio in relazione alla mancata adozione di un'ordinanza sindacale contingibile ed urgente, sia necessario, da un lato, che sia accertata la sussistenza di grave pericolo per l'incolumità pubblica, cioè dello specifico presupposto oggettivo suscettibile di far scattare l'obbligo di attivazione». Si veda in merito anche l'articolo 15, comma 2, della Legge n.225/92: «il Sindaco è autorità comunale di Protezione civile. Al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, il Sindaco assume la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, nonché il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale».

⁷³¹ Cass. pen., sez. IV, 06 dicembre 1990 n.4793, in *De Jure*.

del territorio, la quantità dei sedimenti che da decenni occupavano il letto dei torrenti) fosse prevedibile l'evento determinatosi.

Si è ritenuto dal Supremo Collegio che

contrariamente a quanto affermato anche dalla Corte territoriale la prevedibilità dell'evento dannoso verificatosi nel pomeriggio del primo ottobre 2009 non poteva essere ragionevolmente dedotta dal tenore degli avvisi di Protezione civile di cui si è parlato, in particolare dal termine del primo anno ce, nei territori in esame, non aveva un contenuto preoccupante, né tanto meno allarmistico⁷³².

Ne è conseguita la massima riportata in premessa al commento di questa sentenza. Si è affermato anche che:

il difetto di una informazione sulla prevedibilità invece, non solo non consente di affermare che i due Sindaci abbiano trascurato un rischio conosciuto e quindi prevedibile, per gli episodi verificatisi in passato, ma elide qualsivoglia valenza al tema della evitabilità e alla possibilità di gestire l'emergenza secondo i comportamenti inerenti alla posizione di garanzia nei confronti della cittadinanza⁷³³.

Si è assunto, per quanto riguarda gli eventi da rischio idrogeologico derivanti da fenomeni temporaleschi che solo con la Circolare n.7117 del 10 febbraio 2016 la Protezione civile ne abbia fatto patrimonio condiviso, grazie agli studi effettuati⁷³⁴.

All'epoca il sistema degli avvisi, così come strutturato e non collegato a ben precisi doveri d'intervento, non era idoneo a prevedere i rischi conseguenti a fenomeni temporaleschi intensi e in zone limitate.

Questa è la soluzione adottata che ebbe a creare così tanto sconcerto nella pubblica opinione.

1.2.4. Giurisprudenza civile

Per quanto concerne invece le sentenze di legittimità civili riguardanti la responsabilità della Pubblica Amministrazione per eventi idrogeologici di tipo franoso si veda la Cass. civ., sez. III, del 11 novembre 2011, n.23562 e la Cass. civ., sez. III, del 19 dicembre 2013, n.28460⁷³⁵.

Interessante è la sentenza del 2011 per quanto riguarda la responsabilità della Pubblica Amministrazione, in particolare dell'ANAS, e il concorso di colpa della proprietaria del fondo interessato dagli smottamenti, a seguito della caduta di massi di tipo franoso che colpivano un motociclista, causandone la morte.

Il Tribunale di Sanremo, il primo febbraio 2005, sancì in primo grado una concorrente responsabilità della proprietaria del fondo e della Pubblica Amministrazione nella produzione dell'evento dannoso nella misura del 40 e del 60 %.

A seguire i soggetti condannati fecero ricorso alla Corte d'Appello e alla Corte di Cassazione; entrambi i ricorsi però furono rigettati.

Nello specifico l'impugnante, ossia l'ANAS, lamentava la violazione dell'art. 2043 c.c. e dell'art. 2051 c.c. da parte del Tribunale di merito; quest'ultimo infatti affermava che la

⁷³² *Ibidem.*

⁷³³ *Ibidem.*

⁷³⁴ *Ibidem.*

⁷³⁵ Cass. civ., sez. III, 11 novembre 2011, n.23562 in *De Jure*; Cass. civ., sez. III, 19 dicembre 2013, n.28460 in *De Jure*.

Pubblica Amministrazione avrebbe omesso di realizzare e porre segnali di pericolo e opere protettive e di contenimento, in violazione del principio di *neminem laedere*. Il giudice di prime cure affermava che «grava sull'ente proprietario della strada l'obbligo di manutenzione, gestione e pulizia della stessa e delle relative pertinenze, appartiene ai proprietari dei fondi adiacenti il mantenimento delle ripe al fine di impedire il prodursi di fenomeni franosi [...] il proprietario della strada non è obbligato né a vigilare anche sulle zone circostanti alla stessa, né ad assumere iniziative al fine di prevenire pericoli derivanti dalla condotta *contra legem* dei proprietari dei fondi sovrastanti, mentre le scelte in ordine alla modalità di manutenzione e di gestione della sede viaria sono rimesse a sue insindacabili valutazioni discrezionali»⁷³⁶. Per questo motivo si era quindi ritenuta responsabile anche la proprietaria del fondo.

La Suprema Corte sancisce che l'insindacabilità e la discrezionalità delle attività della Pubblica Amministrazione, e quindi nel caso in questione dell'ANAS, trovano limite nell'obbligo di garantire la tutela della incolumità pubblica dei cittadini. Qualora quindi ne derivino danni ai terzi, l'Ente dovrebbe rispondere ex art. 2043 c.c. per aver violato il generale principio del *neminem laedere*.

Per quanto concerne la responsabilità ex art. 2051 c.c. la Suprema Corte ha disposto i seguenti importanti principi di diritto: a) per le strade aperte al traffico, l'ente proprietario ha l'obbligo di sorvegliare, di modificarne la viabilità, di escludere che altri vi apporti cambiamenti; b) una volta accertato che il fatto dannoso si è verificato a causa di una anomalia della strada stessa, è configurabile una responsabilità dell'ente pubblico custode, salvo che dimostri il caso fortuito; c) qualora il danno sia provocato non come conseguenza di un difetto di diligenza dell'ente proprietario ma in maniera improvvisa integra il caso fortuito ex art.2051 c.c.; d) agli enti proprietari di strade aperte al pubblico transito è dunque applicabile l'articolo 2051 c.c., per quel che concerne le situazioni di pericolo connesse alla struttura o alle pertinenze della strada; e vi è caso fortuito qualora i danni siano provocati dagli utenti stessi o da una imprevedibile alterazione della cosa che non può essere rapidamente rimossa; e) ai fini del giudizio sulla prevedibilità bisogna guardare al tipo di pericolosità che ha provocato l'evento di danno; pericolosità che può essere diversa a seconda se della morfologia del territorio ove poggia la strada o se si siano verificati danni precedenti.

Si può quindi concludere che nel caso di specie sia irrilevante individuare chi avesse l'obbligo di manutenzione delle ripe: la P.A. avrebbe dovuto sempre e comunque controllare che tali lavori di manutenzione fossero stati eseguiti, così da permetterne la circolazione dei veicoli.

Ulteriore sentenza di legittimità civile concernente la responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni irreversibili causati da una frana di ingenti dimensioni è quella della Cass. civ., sez. III, 19 dicembre 2013, n.28460⁷³⁷.

Con sentenza di primo grado si riconosceva la responsabilità di tutti i convenuti al risarcimento dei danni sofferti dalle vittime della frana.

In particolare, il Comune avrebbe omesso di controllare, a tutela della pubblica incolumità, la liceità del vasto programma edilizio relativo a diverse villette ed un albergo, edifici poi danneggiati. Alcuni dei soggetti condannati in primo grado, tra cui l'ANAS e il Comune di Gragnano, facevano quindi ricorso in Corte d'Appello di Napoli che, riformando parzialmente la sentenza di primo grado, rigettava i ricorsi presentati da entrambe le parti.

⁷³⁶ Trib. Sanremo, 1 febbraio 2005 in *Leggi D'Italia*.

⁷³⁷ Cass. civ., sez. III, 19 dicembre 2013, n.28460 in *Leggi d'Italia*.

Il Comune quindi proponeva ricorso in Cassazione in quanto riteneva che non fosse di sua competenza la verifica, la sicurezza e le modalità esecutive degli impianti edificativi che avevano subito danni durante la frana e laddove avevano trovato la morte diverse persone.

La Suprema Corte, al termine di un *excursus* sulla disciplina dei titoli edilizi e sulla natura giuridica del permesso a costruire, sanciva che il Comune avrebbe invece dovuto astenersi dal rilasciare la licenza di costruzione in base ad una valutazione relativa alla collocazione territoriale e non meramente tecnica, dato che il territorio su cui poggiavano le strutture edilizie era notoriamente franoso. Alla base sarebbe stato violato il principio del *neminem laedere* ex art. 2043 c.c. Interessante è infatti come la Suprema Corte, condannando e rigettando il ricorso del Comune, affermi che la Pubblica Amministrazione sia sempre responsabile qualora abbia agito in violazione di elementari cautele e nozioni tecniche in situazioni di palese pericolo per l'incolumità pubblica. Nel caso concreto infatti la pericolosità sarebbe stata connessa alla natura dell'intervento edilizio e alle caratteristiche del luogo⁷³⁸.

Il Comune quindi sarebbe quindi responsabile civilmente a titolo di concausa nella causazione dell'evento per la violazione del principio generale di diligenza in sede di rilascio di licenza edilizia.

Alle medesime conclusioni giunge anche la sentenza di primo grado del Tribunale di Pescara, sez. II, del 11 marzo 2006, n.390⁷³⁹.

Nel caso di specie parte attrice citava in giudizio il Comune di Manoppello e il geologo chiedendo la condanna in via solidale al risarcimento dei danni cagionati a causa di un movimento franoso che aveva arrecato danni ad un fabbricato di sua proprietà. La danneggiata aveva infatti ottenuto dal Comune stesso il permesso di realizzare un fabbricato abitativo sul terreno sito in Manoppello. Però dato che il medesimo territorio era stato inserito nelle zone a rischio idrogeologico dal r.d. n.3267/23, prima di procedere alla costruzione aveva affidato al geologo l'incarico di redigere una relazione geologica sulla zona ove sarebbe stato costruito il fabbricato⁷⁴⁰.

In primo luogo, emergeva il problema circa il difetto di giurisdizione del giudice ordinario e circa la condanna dell'amministrazione ad un *facere*. Interessanti sono le parole del giudice di prime cure laddove sanciva che l'inosservanza della Pubblica Amministrazione di regole tecniche di manutenzione della strada, o concernenti canoni di diligenza e prudenza può essere denunciata dal privato davanti al Giudice Ordinario, sia qualora sia richiesta la condanna di un *facere* sia il risarcimento del danno patrimoniale⁷⁴¹.

⁷³⁸ A. PUTIGNANO, *Lesioni causate da cedimento di terreno e responsabilità aquiliana del Comune*, in *Danno e resp.*, 2014, 8-9, 809.

⁷³⁹ Trib. Pescara, sez. II, 11 marzo 2006, n.390 in *De Jure*. Caso altrettanto simile è quello del Trib. Padova, sez. II, 16 novembre 2015, n.3082, concernente la responsabilità della Regione Veneto e il risarcimento dei danni causati alla proprietaria di un immobile a seguito di colate detritiche e movimento franoso. La Regione non aveva adottato una corretta regimentazione delle acque.

⁷⁴⁰ R.d. del 30 dicembre 1923, n.3267-Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani.

⁷⁴¹ In tal senso si vedano anche Cass. sez. un., 20 ottobre 2006 n.22521 in *De Jure* e Cass. sez. un., 13 dicembre 2007 n.26108 in *De Jure*, le cui fattispecie riguardano la domanda di risarcimento dei danni proposta dai privati causati dalla frana. (cfr. Cass. Sez. un., n. 22521 del 20/10/2006: «nella specie, alla stregua dell'enunciato principio, le S.U., risolvendo un conflitto reale negativo di giurisdizione, hanno affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario in relazione alla cognizione di una domanda di risarcimento danni proposta da privati in ordine agli effetti materiali negativi di cui aveva risentito la loro proprietà in dipendenza di una frana originantesi da un terrapieno posto a confine e realizzato, su suolo pubblico, per il deposito di rifiuti e materiali di riporto, così incentrando il loro "*petitum*" unicamente sulla condotta dell'ente pubblico, di cui si contestava la liceità, proprio in quanto si assumeva che il danno al loro

Tale domanda infatti non concerne atti autoritativi dell'amministrazione, ma attività assoggettate al principio del *neminem laedere*.

Laddove infatti la P.A. esercita condotte doverose, la posizione del privato è di diritto soggettivo.

La stessa Suprema Corte nella sentenza della Cass. civ., sez. un., del 20 ottobre 2014 n.22116 ha sancito che: «L'inosservanza da parte della p.a. delle regole tecniche o dei canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni può essere denunciata dal privato davanti al giudice ordinario non solo per conseguire la condanna della p.a. al risarcimento dei danni, ma anche per ottenerne la condanna ad un *facere*, tale domanda non investendo scelte e atti autoritativi della p.a., ma un'attività soggetta al principio del *neminem laedere*»⁷⁴².

Nel caso in questione il Comune aveva omissso, in violazione della legge urbanistica n.1150 del 1942 e del principio del *neminem laedere*, di verificare la edificabilità del terreno e di prescrivere misure idonee a evitare pericoli di franamento e di crollo⁷⁴³.

Il giudice sancisce che, come del resto già sottolineato dalla sentenza della Corte di legittimità precedentemente vista (ossia Cass. civ., sez. III, del 19 dicembre 2013, n.28460), che vi sarebbe stata responsabilità aquiliana del Comune per non aver accertato preventivamente che l'attività costruttiva non fosse compatibile con il contesto territoriale⁷⁴⁴.

Il Comune infatti si sarebbe dovuto astenere dalla licenza di costruzione date le caratteristiche della zona, notoriamente instabili e facilmente soggette a fenomeni idrogeologici. Il Comune stesso avrebbe dovuto adottare le misure idonee a evitare la frana.

Fattispecie simile può essere rinvenuta anche nella sentenza di primo grado del Tribunale di Aosta, sez. I, del 2 gennaio 2018, n.1⁷⁴⁵.

Parte attrice, vittima dell'incidente mentre transitava con la propria macchina, ricorreva in giudizio a seguito della caduta di un masso che ne aveva provocato danni patrimoniali (e non) irreversibili. Venivano citati in giudizio: il proprietario e l'affittuario del fondo, il progettista, la Regione della Valle D'Aosta e il Comune di Villeneuve.

In primo luogo, si constatava che la strada fosse di proprietà Comunale e non provinciale, e nemmeno regionale.

A seguito di perizia geologica, il giudice osservava come il fatto, ossia l'evento franoso, si fosse realizzato per cause naturali e antropiche (nel caso di specie l'azione di erosione delle acque superficiali e di infiltrazione provenienti dall'irrigazione della zona sovrastante la strada). In particolare, si è detto che sussisteva «una generica prevedibilità legata alla probabilità che un crollo di un blocco avvenisse, evidentemente senza poter indicare a priori il volume, il punto di distacco e il momento in cui il fenomeno si può manifestare»⁷⁴⁶. La pericolosità naturale era infatti già indicata nella carta dei vincoli

patrimonio costituiva conseguenza del comportamento omissivo e colposamente inerte del Comune convenuto, che non aveva provveduto al risanamento statico di detto terrapieno»); (cfr. ancora testualmente Cass. Sez. un. n, Ordinanza n. 26108 del 13/12/2007: «nelle specie, le S.U., in sede di regolamento preventivo, hanno dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario in controversia nella quale taluni proprietari di un fondo, a seguito di ripetute e pregiudizievoli esondazioni sul proprio terreno di acque derivanti da una condotta collegata al depuratore comunale, avevano convenuto in giudizio il Comune per sentirlo condannare, oltre al risarcimento dei danni patrimoniali subiti, anche all'esecuzione delle opere necessarie ad impedire la periodica fuoriuscita 7 delle acque»).

⁷⁴² Cass. civ., sez. un., 20 ottobre 2014 n.22116 in *Leggi D'Italia*.

⁷⁴³ L. del 17 agosto 1942, n.1150- Legge urbanistica.

⁷⁴⁴ Cass. civ., sez. III, 19 dicembre 2013, n.28460, in *Leggi d'Italia*.

⁷⁴⁵ Trib. Aosta, sez. I, 2 gennaio 2018, n.1 in *De Jure*.

⁷⁴⁶ *Ibidem*.

idrogeologici del Comune di Villeneuve del giugno 1997; il crollo quindi non era genericamente imprevedibile. Anzi, lo stesso proprietario dell'area aveva a suo tempo notato la presenza di un grosso masso sotto la servitù di passaggio.

Appare dunque chiaro che se la Pubblica Amministrazione e il proprietario del terreno stesso avessero realizzato adeguate protezioni, tenendo in questo modo una condotta diligente e prudente, l'evento dannoso non si sarebbe verificata⁷⁴⁷.

Il proprietario del fondo infatti rispondeva ex art. 2051 c.c. per i danni derivanti dalla cosa, ossia il fondo. La sua responsabilità non veniva meno per il fatto che anche gli altri soggetti avessero omesso condotte doverose, ma concorrevano colposamente alla causazione del fatto. Allo stesso modo rispondeva il progettista in quanto avrebbe omesso di fare una valutazione geologica del terreno.

Di nostro interesse però è la posizione della Regione Valle D'Aosta e del Comune. Il giudice di prime cure ne ha affermato la responsabilità ex art. 2043 c.c. da contatto sociale, in quanto, non avrebbe fatto eseguire le integrazioni richieste da norme regolamentari in materia e non avrebbe nemmeno proceduto all'esecuzione dei lavori. Nel caso di specie la Regione assume quindi una posizione di garanzia, e risponde per aver violato l'art. 2043 c.c.; a quest'ultima infatti competeva l'obbligo di realizzare un'opera pubblica; era portatrice di obblighi di protezione nei confronti dei cittadini e dei soggetti che utilizzeranno l'opera.

Infine, si discorre della responsabilità del Comune di Villeneuve ex art. 2051 c.c. per aver omesso di installare protezioni, costruzioni doverose per proteggere la strada da possibili frane. Il giudice infatti sottolinea come il Comune fosse già a conoscenza della pericolosità dei luoghi, dato la classificazione nella carta dei vincoli idrogeologici e lo smottamento del 2004.

L'evento sarebbe stato quindi anche facilmente prevedibile.

Il Comune viene quindi ritenuto responsabile per non aver controllato che la strada non fosse sottoposta a situazioni di pericolo.

Le omissioni dei vari soggetti sono state interdipendenti; infatti ciascuna di esse è stata *condicio sine qua non* per il verificarsi dell'evento, potendosi facilmente escludere il caso fortuito e la presenza di qualsiasi evento eccezionale idoneo ad interrompere il nesso causale. Il proprietario dunque risponde del 10%, il geometra del 20%, la Regione del 30% ed infine il Comune del 40%.

Da ultimo si veda il Tribunale di Urbino, sez. I, del 31 maggio 2018, n.183, laddove si inquadra nella disciplina dell'articolo 2051 c.c. la responsabilità del Comune per il danno cagionato da cose in custodia⁷⁴⁸. Nel caso in questione si trattava di una frana che, a seguito di uno smottamento del terreno verso valle, causava molteplici danni a edifici.

In giudizio era stato citato il Comune ove era avvenuto l'evento dannoso: parte attrice infatti riteneva che fosse responsabile in quanto proprietario delle tubazioni dell'acquedotto che avrebbero causato delle infiltrazioni di acqua nel terreno poi franato. Il tecnico incaricato concludeva che il fenomeno franoso era dovuto a movimenti di terreno lungo il versante, causate da forze gravitazionali e fattori geologici e non, da infiltrazioni.

Il giudice concludeva quindi che «in assenza delle suddette infiltrazioni l'evento franoso si sarebbe comunque verificato a seguito di un evento meteorico intenso e

⁷⁴⁷ Sentenza simile è quella del Trib. Locri, 12 febbraio 2018, n.342. Laddove è stata condannata la Pubblica Amministrazione, in particolare l'amministrazione provinciale di Reggio Calabria, responsabilità ex art. 2051 c.c. per aver omesso di custodire la strada provinciale, che nel mese di gennaio 2010 si era staccato un terreno e che scivolando verso valle aveva sradicato centinaia di alberi pronti per essere tagliati per la vendita del legno ricavato. L'amministrazione non ha raggiunto la prova liberatoria, e quindi non ha dimostrato l'eccezionalità dell'evento e il caso fortuito.

⁷⁴⁸ Trib. Urbino, sez. I, 31 maggio 2018, n.183 in *De Jure*.

prolungato, che avrebbe comunque provocato la saturazione della coltre e quindi la diminuzione della resistenza a taglio del terreno»⁷⁴⁹.

Risultavano invece presenti i presupposti richiesti dall'art. 2051 c.c., ossia il rapporto di custodia tra il bene e il Comune, dato che l'art. 2051 c.c. si riferisce ad un potere fisico effettivo che implica l'uso e il governo della cosa.

La domanda di parte attrice veniva quindi accolta nella misura del 50%, dato che la causa della frana derivava da fattori sia idrogeologici che morfologici, ossia lo sbancamento del terreno realizzato da proprietario stesso. Era riconosciuto quindi un concorso di colpa a cui conseguì una diminuzione del quantum del risarcimento.

⁷⁴⁹ *Ibidem.*

1.3. Le alluvioni e la giurisprudenza

In questo capitolo verranno esaminate le sentenze di merito e di legittimità civili e penali concernenti i danni e le relative responsabilità della Pubblica Amministrazione a seguito di eventi di tipo alluvionale. Come ci si ricorda precedentemente abbiamo già analizzato la vicenda processuale circa l'alluvione di Genova del 2011 commentando la sentenza della Cassazione penale, sez. IV, del 12 aprile 2019 n.22214.

1.3.1. Tropea, novembre 2010

Di assoluta importanza al fine di verificare l'indirizzo attuale della giurisprudenza civile circa l'aspetto della responsabilità degli enti pubblici (quali Comune e Provincia) per danni a cose e persone occorsi in occasione di eventi idrogeologici tipo alluvioni è la sentenza del Tribunale Regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'Appello di Napoli del 06 marzo 2019, n.1258⁷⁵⁰.

È di interesse anche perché la lettura della medesima sentenza permette di comparare le soluzioni adottate in merito all'istituto del caso fortuito – evento eccezionale di cui all'art. 2051 c.c.- con i pronunciamenti della Corte di Cassazione, sezione quarta, sull'istituto della causa e del concorso di fattori sopravvenuti non prevedibili circa i noti eventi alluvionali di Sarno nel 1998, di Messina nel 2009, di Genova nel 2011, che sono state oggetto di commento approfondito in questo lavoro.

Come si ricorda nella sentenza della Cassazione sull'alluvione di Genova, pubblicata sempre nella primavera del 2019, si era affermato il concetto di prevedibilità dell'evento. Nozione che si era inserita nell'aspetto dell'elemento soggettivo della colpevolezza e concepita quale criterio di attribuibilità dell'evento rischio cagionativo di danno solo laddove l'agente modello (Sindaco) avesse verificato con criterio *ex ante* l'alta probabilità del verificarsi dell'evento lesivo sulla base di regole d'esperienza, scientifiche e tecniche secondo le regole dell'*homo eiusdem professionis et conditionis*. Non essendo sufficienti le regole ordinarie, magari quelle del funzionario che non si adegua ai propri doveri, ma quelle migliori di colui che adempie la propria funzione verificando le situazioni di rischio idrogeologico del suo territorio, adotta piani di previsione e prevenzione secondo regole di tecnica e scienza. E così anche nell'emergenza.

Come si vedrà, in questa sentenza si perviene a conclusioni simili però sul piano dell'analisi del concetto del caso fortuito, elemento la cui presenza esclude la responsabilità civile risarcitoria dell'ente ai sensi dell'art. 2051 c.c. Norma attributiva di responsabilità oggettiva dovendo provare il danneggiato il danno, l'appartenenza della cosa produttiva di danno ed il nesso causale relativo. Rimanendo in capo al danneggiante la prova dell'evento eccezionale escludente responsabilità perché da solo determinante a escludere il nesso causale.

Se nella giurisprudenza penale il fattore eccezionale sopravvenuto esclude il nesso di causa e quindi l'attribuibilità dell'evento all'agente, essendo questo un evento che va oltre la prevedibilità dell'*homo eiusdem professionis et conditionis*, in questa ed in altre sentenze civili si perviene alle stesse conclusioni di esclusione di responsabilità analizzando l'istituto del caso fortuito.

Nel caso in questione il caso fortuito è visto quale evento atmosferico di eccezionale intensità, non inteso in termini astratti e assoluti, ma relativi. Il caso fortuito deve essere posto in relazione alle condizioni della zona (ove si è verificata l'erosione) e,

⁷⁵⁰ App. Napoli, 06 marzo 2019, n.1258 in *De Jure*.

soprattutto, alle prescrizioni, date o non date, ivi applicabili da parte dell'autorità alla luce del maggiore o minore rischio dell'evento.

Dovendo il custode - Ente assumere su di sé oneri di tutela della collettività adottando nel caso condotte di previsione e opere preventive di carattere idraulico sui corsi d'acqua.

1.3.1.1. Il fatto

Il 2 novembre 2010, a seguito di incessanti piogge, esondava il torrente che attraversava la città di Tropea e danneggiava parte dell'abitato e anche le campagne, allagando strade; l'onda di piena travolgeva un cittadino che con la propria auto su strada comunale si stava recando nella sua campagna. Ne conseguiva il decesso per soffocamento. Il corpo veniva recuperato sulla spiaggia vicino alla foce.

Il mese precedente vi erano stati altri fenomeni alluvionali simili; inoltre lo stato dei luoghi e dei corsi d'acqua risultava in novembre già compromesso per carente pulizia degli alvei dei torrenti; nonché, le opere idrauliche erano inadeguate e gli stessi canali che permettevano ai torrenti di attraversare le strade per correre verso il mare erano di diametro insufficiente alla raccolta delle acque piovane, a fronte di fenomeni gravi frequenti che di eccezionale ormai avevano e hanno ben poco.

Ricorrevano al Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche di Napoli la vedova e le figlie che chiedevano al Comune di Tropea e alla Provincia di Vibo Valentia il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti, ex artt. 2051 cc. e/o 2043 c.c.; costoro assumevano in ricorso che l'evento era occorso in una zona classificata ad alto rischio idrogeologico e che il Comune e la Provincia, competenti sul torrente, non avevano provveduto a strutturare e a mantenere il torrente e l'opera idraulica esistente (attraversamento del torrente su strada comunale).

Resistevano gli enti assumendo che alla base vi fosse la responsabilità della Regione e, la Provincia asseriva fosse in subordine del Comune. E, veniva eccepito dai resistenti il difetto di giurisdizione asserendo che il *de cuius* fosse stato travolto dalle acque pluviali e non dal fiume in piena. Il tribunale non accoglieva il rilievo motivando che come affermato dalla giurisprudenza di legittimità in materia di competenza trova applicazione il c.d. principio di prospettazione secondo cui, in base al principio di cui all'articolo 10 c.p.c., la competenza viene determinata in base alla domanda giudiziale e, nel caso si era provato che il decesso era avvenuto per l'onda di piena del torrente demaniale. (Conforme è la sentenza del Tribunale di Modena del 27 marzo 2019, n.464, laddove statuisce che: «la competenza dei tribunali regionali delle acque pubbliche si radica , solo ove la controversia involge questioni sulla demanialità delle acque pubbliche; o sul contenuto o i limiti di una concessione di utenza; o sul diritto nei confronti dell'amministrazione e sulla derivazione o alla utilizzazione delle acque, o incida comunque direttamente o indirettamente, sugli interessi pubblici connessi al regime delle acque; sussistendo negli altri casi competenza degli organi ordinari dell'autorità giudiziaria»)⁷⁵¹.

Si qualificava quindi la domanda risarcitoria ai sensi dell'art. 2051 c.c. e, non ai sensi dell'art. 2043 c.c.; domanda che quindi, in astratto offrirebbe meno difficoltà ai danneggiati in punto di oneri probatori.

Si poneva poi, il problema di deliberare quale delle due parti convenute fosse da ritenersi custode dell'alveo esondato e dell'opera idraulica, pur potendo configurarsi una

⁷⁵¹ Trib. Modena, 27 marzo 2019, n.464 in *De Jure*.

responsabilità concorrente ex art. 2055 c.c., rispetto a più condotte concorrenti di enti pubblici alla produzione del danno.

Risolto questo aspetto era poi da verificare se il danneggiato avesse provato oltre alla titolarità attiva, la qualità di custode in capo ai due enti pubblici, l'esistenza e l'entità del danno ed il nesso di causa fra la cosa in custodia ed il danno subito; gravando sul danneggiante l'onere di eccepire e dimostrare la presenza del caso fortuito.

Il Tribunale riteneva che le acque del torrente fossero pubbliche e che gli obblighi di custodia, spettassero ai due enti stante il vigore di DPR. 616/77⁷⁵² e Leggi successive, anche regionali, visto che alla Regione spettavano compiti di programmazione, coordinamento e controllo; per di più la Regione Calabria ente delegante ebbe a trasferire le risorse alla Provincia e al Comune. Si è determinato che sia la Provincia, sia il Comune fossero da ritenersi custodi dell'alveo e quindi obbligati alla manutenzione e vigilanza (gestione, pulizia idraulica). In particolare, al Comune spettava la manutenzione dell'alveo nel tratto di attraversamento del territorio comunale ove è successo il fatto.

Veniva ritenuta provata la legittimazione delle parti attrice nonché, l'onere di dimostrare il nesso di causalità fra l'opera idraulica in custodia, l'alveo ed il danno; l'evento morte del *de cuius* per la esondazione del fiume nel mentre, lasciata l'auto nella strada comunale, a piedi stava accedendo al fondo di proprietà. Risultava inoltre provato, secondo le regole della causalità civilistica, il nesso causale fra l'esondazione dell'alveo e la morte per annegamento.

1.3.1.2. Il caso fortuito

È il momento di verificare se i custodi evocati in giudizio (Comune e Provincia) avevano dimostrato la sussistenza del caso fortuito, fattore umano o naturale, idoneo a recidere il nesso causale.

Così recita la sentenza intendendosi caso fortuito:

un fattore causale estraneo al soggetto danneggiante, che abbia un'efficacia di tale intensità da interrompere il nesso eziologico fra la cosa in custodia e l'evento lesivo, ossia che, procedendo ad una valutazione ex ante, possa essere considerato una causa sopravvenuta da sola sufficiente a determinare l'evento⁷⁵³.

In altri termini deve essere un fattore idoneo a determinare una deviazione della regolarità causale, non in base a soggettive valutazioni dell'agente, ma in base a regole statistico-scientifiche da cui possa trarsi un giudizio di non improbabilità dell'evento.

Già la Suprema Corte di Cassazione (vedi Cass., n.26545/14; Cass. n.5877/16) ebbe a dire relativamente al caso fortuito in un evento alluvionale, che la sussistenza della sua prevedibilità maggiore o minore impone oggi, in considerazione dei noti dissesti idrogeologici che caratterizzano l'Italia, a criteri di accertamento precisi e rigorosi, perché non possono più essere considerati come imprevedibili fenomeni atmosferici sempre più frequenti⁷⁵⁴.

Non necessariamente una manifestazione di calamità naturale integra un fattore imprevedibile, esonerativo di responsabilità per il custode, dovendosi effettuare un'analisi in concreto delle caratteristiche dell'evento. Si impone per l'interprete di vagliare l'effettiva

⁷⁵² D.P.R. del 24 luglio 1977, n. 616 - Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382.

⁷⁵³ *Ibidem*.

⁷⁵⁴ Cass. civ., sez. III, 17 dicembre 2014 n.26545 in *Leggi d'Italia*; Cass. civ., sez. III, 24 marzo 2016, n.5877 in *Leggi d'Italia*.

imprevedibilità dell'evento analizzando le caratteristiche con accertamenti scientifici, dati pluviometrici *et cetera*; ricognizioni che devono essere poi poste in relazione con la realtà territoriale specifica, i dati statistici di ritorno dello stesso fenomeno e la soglia di rischio accettata.

Ecco, allora, che in una doverosa relativizzazione del caso fortuito lo stesso

va parametrato alle attese di prevenzione non di chi, installatosi sui luoghi, pretenda protezione da ogni tipo di avversità, ma della comunità cui appartiene, che valuterà se e come contemperare gli interessi di quel singolo consociato con i costi da addossare alla collettività per la sua permanenza in determinati luoghi o per il mantenimento delle condizioni ambientali di tali luoghi, non essendo esigibile la piena tutela di ogni consociato dai disastri dipendenti in via preponderante dalla natura⁷⁵⁵.

Vi è un duplice criterio interpretativo: scientifico e normativo. In un doveroso bilanciamento fra interessi della collettività e quelli del privato, vi può essere il caso in cui un Comune, esposto a rischio alluvionale, ritenga di farsi carico quale custode delle opere idrauliche che l'alveo venga curato e che privati non vi si insedino nelle vicinanze. La stessa Corte di Cassazione ha più volte ribadito che deve essere visto positivamente a tutela della solidarietà (art. 2 Cost.) anche dei limiti alle condotte dei singoli (Cass. n.2480/18)⁷⁵⁶.

Si ribadisce poi che il caso fortuito è rilevabile laddove il fattore causale sia idoneo a recidere del tutto il nesso di causalità tra la cosa e il danno. E, quando vi sia una concausa naturale non vi è una esclusione di responsabilità (conforme Cass. n.159991/11; Cass. 8995/15)⁷⁵⁷.

In sintesi, nel caso in questione si è trattato di verificare se la *res* custodita, avuto anche riguardo alle carenze di manutenzione, abbia determinato il danno ovvero se l'evento atmosferico abbia assunto una intensità tale che le medesime conseguenze si sarebbero verificate anche avanti attività doverosa di pulizia dell'alveo da parte del Comune-custode.

1.3.1.3. Il concorso di colpa del danneggiato

Si tratta di un tema che non risulta sviluppato nelle sentenze dalla giurisprudenza penale oggetto di commento, anche di legittimità. È il tema dell'eventuale incidenza della colpa del danneggiato che con la sua condotta negligente ebbe a concorrere nella causazione del danno da egli stesso poi riportato.

In sentenza si asserisce che nella stessa Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali si prescrive che la persona capace di intendere e volere che si espone ad un pericolo che avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza, non può imporre alla collettività le conseguenze dannose che derivino dal suo comportamento imprudente.

Si afferma, condividendo costante uniforme orientamento di legittimità, che anche la condotta colposa del danneggiato può essere qualificata come concausa valutabile ex art. 1227 c.c., quale fattore causale idoneo anche a escludere il nesso causale fra cosa e danno. Ecco che si può sostenere che

⁷⁵⁵ *Ibidem*.

⁷⁵⁶ Cass. civ., sez. III, 1 febbraio 2018, n.2480 in *De Jure*.

⁷⁵⁷ Cass. civ., sez. III, 21 luglio 2011, n.15991 in *Leggi d'Italia*; Cass. civ., sez. III, 6 maggio 2015, n. 8995 in *Leggi d'Italia*.

laddove l'evento di danno si sia prodotto in una zona a elevatissimo rischio idrogeologico e in relazione ad attività antropiche poste in essere in violazione di prescrizioni imperative, deve valutarsi se il danneggiante, pure capace di intendere e volere, si sia esposto volontariamente ad un rischio percepibile con l'uso della ordinaria diligenza, ponendo quindi in essere una condotta che costituisce causa concorrente o financo esclusiva dei danni eventualmente derivati⁷⁵⁸.

Ciò, nell'ambito del quadro normativo costituzionale e sovranazionale sul quale poggia il principio del temperamento fra tutela del singolo e di tutela della collettività.

1.3.1.4. La soluzione del caso

Si decide che i convenuti, i custodi dell'alveo e dell'opera idraulica, non hanno assolto l'onore di dimostrare l'esistenza del caso fortuito. L'evento atmosferico non era eccezionale, anche perché i dati pluviometrici acquisiti hanno dimostrato un'altezza di pioggia inferiore agli eventi di ottobre 2010 e successivi. Si affermava poi che la mancata dimostrazione del caso fortuito rendeva poi irrilevante la dimostrazione della riconducibilità dell'evento alla colposa omissione da parte degli Enti di obblighi manutentivi del torrente. Si risponde infatti, ex art. 2051 c.c.

Si è ritenuto invece sussista una condotta colposa del *de cuius* che, potendosi rendere conto della gravità dell'evento, ciò nonostante ha percorso pubblica via in prossimità del rio in piena così finendo per perire. La vittima andrebbe considerata concorrente perché sarebbe stata ben consapevole del dissesto idrogeologico. E, valutata l'applicabilità della norma di cui all'art. 1227 c.c. si riconosceva un concorso di colpa del danneggiato qualificato nella misura del 20%. Così, in questi limiti, si accoglievano le domande parti attrice, nei confronti del Comune e della Provincia.

1.3.2. *Segue*: esondazioni, allagamenti e caso fortuito nella giurisprudenza civile

In questo paragrafo verranno analizzate alcune delle sentenze civili concernenti la responsabilità della Pubblica Amministrazione per alluvioni, straripamenti, allagamenti ed esondazioni⁷⁵⁹.

In primo luogo, con la sentenza del Tribunale delle Acque del 27 maggio 1972, n.16⁷⁶⁰ si era sancita la responsabilità della Pubblica Amministrazione per omessa manutenzione di un corso d'acqua che, a causa dei detriti accumulati lungo la riva, esondava. Si sottolinea come il nesso eziologico del danno non venga meno a causa della negligenza dell'amministrazione che non aveva previsto che la portata del fiume aumentasse e che la situazione si potesse aggravare. Qualora infatti vi siano omissioni di vigilanza e manutenzione risponde la P.A. (Trib. Acque, del 27 settembre 1966 n.32; Trib. Acque del 5 maggio 1984, n.7; Cass. civ. del 20 maggio 1980, n.3290; Cass. civ., del 15 maggio 1990, n.4188⁷⁶¹).

Non è nemmeno rilevante la circostanza che un edificio che ha subito danni da esondazione ed il conseguente allagamento, sia stato costruito in violazione di norme

⁷⁵⁸ *Ibidem*.

⁷⁵⁹ In merito si legga W. BIGIARI, *Giurisprudenza sistematica di diritto civile e commerciale*, Milano, Utet, 1997.

⁷⁶⁰ Trib. Acque, 27 maggio 1972, n.16 in *Cons. Stato* 1972, II, 473.

⁷⁶¹ Trib. Acque, 27 settembre 1966 n.32 in *Foro amm*, 1967, I, 1, 2012; Trib. Acque, 5 maggio 1984, n.7, in *Cons. Stato*, 1984, II, 538; Cass. civ., 20 maggio 1980, n.3290 in *Leggi d'Italia* e Cass. civ., 15 maggio 1990, n.4188 in *Leggi d'Italia*.

edilizie, in quanto risponderà sempre la P.A. qualora il danno sia dovuto da omessa manutenzione.

Allo stesso modo il nesso causale tra il comportamento della P.A. e il danno non può essere escluso qualora abbondanti piogge abbiano determinato il cedimento delle strutture per erosione, dovuto alla mancanza di manutenzione, in questo senso il Trib. Acque, del 30 giugno 1978, n.24 e il Trib. Acque del 28 agosto 1987, n.42⁷⁶².

La P.A. risponde inoltre dei danni provocati da un'inondazione non prevedibile però aggravata e parzialmente causata dall'imbibizione dei terreni (T. Acque, del 23 gennaio 1981, n.7; Trib. Acque, del 3 febbraio 1990, n.10)⁷⁶³.

Interessante è inoltre la sentenza del Tribunale di Torino, sez. IV, del 4 marzo 2016, n.1271⁷⁶⁴, laddove si è riconosciuta la responsabilità del Comune ai sensi dell'art. 2051 c.c. per i danni causati al danneggiante per aver omesso di gestire adeguatamente gli impianti fognari comunali. Risponde per responsabilità da cose in custodia dato che l'esimente del caso fortuito non può essere invocata per i danni cagionati da precipitazioni atmosferiche di eccezionale intensità, dato che il sistema per il deflusso delle acque non era stato adeguatamente gestito.

Alle stesse soluzioni perviene anche la Corte d'Appello di Catanzaro, sez. II, del 24 novembre 2017, n.1829, laddove ha ritenuto responsabile il Comune di Falerna ex art. 2051 c.c. per aver omesso un'adeguata regimentazione delle acque, che a seguito di evento alluvionale, causavano ingenti danni all'immobili di parti attrici⁷⁶⁵.

Similmente a quanto statuito dalla sentenza appena vista, il Tribunale di Roma, sez. XIII, del 30 novembre 2017, n.22475, afferma che «in tema di responsabilità per i danni causati da allagamenti, sussiste, ex art. 2051 c.c., la responsabilità dell'ente pubblico gestore delle strade qualora risulti che i danni provocati agli immobili dall'acqua siano stati causati dalla mancata manutenzione e pulizia delle strade, nonché dal mancato controllo tecnico delle stesse⁷⁶⁶; nel caso di specie non può riconoscersi a favore dell'ente la sussistenza del caso fortuito, in quanto si è trattato di precipitazioni molto forti, ma non imprevedibili⁷⁶⁷». Nel caso di specie è stato ritenuto responsabile il Comune di Roma, il quale era stato citato in giudizio da parte attrice per i danni subiti dai garages di loro proprietà causati dall'insufficienza di gestione e manutenzione del sistema fognario che ne aveva provocato l'allagamento.

Conforme a citata sentenza è quella del Tribunale di Reggio Calabria, laddove parte attrice ex art. 2051 c.c. citava in giudizio il Comune al fine di riconoscerne la responsabilità per i danni che aveva riportato la sua autovettura a seguito dell'innalzamento del livello dell'acqua, causati dall'omessa custodia e manutenzione dei sistemi per il deflusso delle acque meteoriche⁷⁶⁸. Come già era stato sottolineato dalla Suprema Corte con sentenza n.6665 del 2009 gli impianti fognari comunali sono dei beni posti sotto il controllo dell'ente comunale⁷⁶⁹; il Comune, essendo tenuto a doveri di manutenzione e di pulizia degli stessi, deve quindi, a meno che non dimostri il caso fortuito, risarcire il danneggiato. Così è stato disposto dal Tribunale di Reggio Calabria, sez. II, del 8 marzo 2018, n.365.

⁷⁶² Trib. Acque, 30 giugno 1978, n.24, II, 1275; Trib. Acque del 28 agosto 1987, n.42, *Cons. Stato*, 1978, II, 793.

⁷⁶³ Trib. Acque, 23 gennaio 1981, n.7, *Cons. Stato*, 1981, II e Trib. Acque, 3 febbraio 1990, n.10, *Cons. Stato*, 1990, II, 366.

⁷⁶⁴ Trib. Torino, sez. IV, 4 marzo 2016, n.1271 in *De Jure*.

⁷⁶⁵ App. Catanzaro, sez. II, 24 novembre 2017, n.1829 in *De Jure*.

⁷⁶⁶ Trib. Roma, sez. XIII, 30 novembre 2017, n.22475 in *De Jure*.

⁷⁶⁷ *Ibidem*.

⁷⁶⁸ Trib. Reggio Calabria, sez. II, del 8 marzo 2018, n.365 in *De Jure*.

⁷⁶⁹ Cass. civ., sez. III, 19 marzo 2009, n.6665 in *Leggi D'Italia*.

Del tutto simile a tale sentenza è quella del Tribunale di Lucca del 15 giugno 2017, n.1234, laddove il Comune di Viareggio si è visto condannare al risarcimento dei danni subiti da un cittadino alla sua autovettura. Anche in questo caso il Comune è responsabile ex art. 2051 c.c.⁷⁷⁰. L'Ente aveva infatti omesso di chiudere, nonostante le intense piogge di carattere alluvionale (alluvione in Versilia del 2011), la strada urbana. Nel caso in questione non è stato riconosciuto da parte del giudice alcun concorso di colpa del danneggiato. In sentenza infatti si è sancito che: «L'attore danneggiato è, pertanto, tenuto a provare soltanto l'esistenza di tale nesso causale, senza dover provare la condotta dolosa o colposa del custode, il quale, per essere liberato dalla responsabilità ex art. 2051 c.c., deve provare il c.d. caso fortuito, da intendersi in senso ampio come un evento esterno»⁷⁷¹. Il Comune è stato quindi ritenuto interamente responsabile, dato che non aveva fornito la prova liberatoria richiesta ex art. 2051 c.c., ossia il caso fortuito.

Interessante per quanto riguarda il caso fortuito e l'eccezionalità dell'evento è la sentenza del Tribunale civile di Sanremo, sez. I, 8 giugno 2011⁷⁷². In data 30 settembre 1998, nel mentre erano in corso lavori autorizzati dal Comune su propria strada, a seguito delle abbondanti piogge e dell'assenza di qualsiasi protezione idraulica verso valle, le acque provenienti dall'alto della collina travolgevano case e danneggiavano un'impresa alberghiera. Parte attrice citava in giudizio il Comune che eccepiva l'eccezionalità dell'evento atmosferico, qualificabile quale nubifragio e, pertanto costituente fatto di forza maggiore o caso fortuito. Il Giudice ripercorre la giurisprudenza di legittimità che in tema di caso fortuito ebbe ad affermare:

possono integrare il caso fortuito precipitazioni imprevedibili o di eccezionale entità ed è noto che l'evento imprevedibile costituisce caso fortuito e non determina responsabilità⁷⁷³.

Stante una perizia disposta si ritenne che il fatto non poteva ritenersi imprevedibile o di intensità eccezionale al punto da prefigurare caso fortuito; si ebbe ad analizzare il dato pluviometrico e si riscontrò che non eccedeva la normalità. Così escludendosi che la precipitazione del 30 settembre del 1998 potesse qualificarsi come caso fortuito si da escludere responsabilità dei soggetti (Comune) tenuti ad adottare le cautele doverose per evitare danni da cose in custodia; nel caso specifico non si predisposero opere idrauliche a tutela di terzi posti a valle, ciò stante lo stato dei luoghi.

Significativa è anche la soluzione a cui è pervenuta la Corte d'Appello di Torino, sez. III, del 27 novembre 2011, n.2519⁷⁷⁴, laddove si è sancita la responsabilità della società appaltatrice, cui il Comune aveva trasferito la responsabilità, per cose in custodia ex art. 2051 c.c. per l'allagamento dei locali di parte attrice. In particolare, la corte di merito ha enunciato che nemmeno la criticità livello tre segnalata dall'Arpa non integra eccezionalità dell'evento piovoso al fine della responsabilità ex art. 2051 c.c.: «sussiste emergenza solo quando sul luogo del fatto è necessaria la presenza di un numero consistente di uomini e mezzi della Protezione civile e degli enti preposti alle azioni di soccorso, ipotesi non ravvisabile nel caso di specie»⁷⁷⁵. In assenza della prova del caso fortuito il danneggiato

⁷⁷⁰ Trib. Lucca, 15 giugno 2017, n.1234 in *Leggi D'Italia*.

⁷⁷¹ *Ibidem*.

⁷⁷² Trib. Sanremo, sez. I, 8 giugno 2011 in *De Jure*.

⁷⁷³ Cass. civ., sez. III, 22 maggio 1998, n. 5133 in *Leggi D'Italia*.

⁷⁷⁴ App. Torino, sez. III, 27 novembre 2011, n.2519 in *De Jure*.

⁷⁷⁵ *Ibidem*.

risponde quindi di responsabilità da cose in custodia ex art. 2051 c.c. (conf. la sentenza del Tribunale di Teramo del 6 marzo 2018, n.192)⁷⁷⁶.

Sull'istituto del caso fortuito si è espressa varie volte la Corte di Cassazione civile, laddove si è dovuta pronunciare circa eventi lesivi derivanti da alluvioni.

La sentenza Corte di Cassazione civile, sez. III, del 24 marzo 2016, n. 5877, è un passaggio importante dell'evoluzione giurisprudenziale che poi ha portato i giudici di merito con la sentenza prima commentata (ossia la sentenza n.1258 del 6 marzo 2019) ad ulteriori approfonditi passi⁷⁷⁷.

Il caso concerneva i danni arrecati a terzi a seguito di allagamenti causati da un evento estremo e l'asserita responsabilità del Comune di Lissone che non si era attivato a sufficienza per disporre di elettropompe idonee a smaltire le acque.

I giudici di legittimità accoglievano il ricorso del privato soccombente in primo e secondo grado; le Corte territoriali avevano sostenuto che l'accertamento sul mancato funzionamento delle elettropompe sarebbe stato inutile in quanto queste ultime non sarebbero state sufficienti a smaltire la pioggia.

La Corte esaminava la propria casistica mirante a verificare se il fenomeno di pioggia di eccezionale gravità possa essere riconducibile all'istituto del caso fortuito, idoneo a interrompere il nesso di causalità. Con la sentenza del 11 maggio 1991, n.5267 si sancì che:

per caso fortuito deve intendersi un avvenimento imprevedibile, un *quid* di imponderabile che si inserisce improvvisamente nella serie causale come fattore determinante in modo autonomo dell'evento. Il carattere eccezionale di un fenomeno naturale [...] non è quindi sufficiente, di per sé solo, a configurare tale esimente, in quanto non ne esclude la prevedibilità in base alla comune esperienza⁷⁷⁸.

A seguire nella sentenza del 22 maggio 1998 n.5133 si affermò invece che «possono integrare il caso fortuito precipitazioni imprevedibili o di eccezionale entità»⁷⁷⁹ e in quella del 9 marzo 2010, n.5658 si disse che: «una pioggia di eccezionale intensità può costituire caso fortuito in relazione a eventi di danno come quello in questione; ma non è affatto vero che una siffatta pioggia costituisce sempre e comunque un caso fortuito»⁷⁸⁰.

Con la sentenza oggetto di commento la Corte ritiene che il caso fortuito (o forza maggiore) vada ammesso solo laddove «il fattore estraneo al soggetto danneggiante abbia un'efficacia di tale intensità da interrompere *tout court* il nesso eziologico fra la cosa e l'evento lesivo, di tal che esso possa essere considerato una causa sopravveniente da sola sufficiente a determinare l'evento»⁷⁸¹.

Il giudizio va fatto in concreto analizzando la fattispecie e verificando la potenzialità di un corretto uso delle migliori elettropompe in circolazione. Concludendo che

in relazione agli obblighi di manutenzione gravanti sulla P.A. la discrezionalità e la conseguente insindacabilità da parte del giudice ordinario, dei criteri e dei mezzi con cui la P.A. realizza e mantenga un'opera pubblica trova un limite nell'obbligo di osservare, a tutela dell'incolumità dei cittadini e dell'integrità del loro patrimonio, le specifiche disposizioni di legge e regolamenti disciplinanti detta attività, nonché le comuni norme di diligenza e prudenza, con la conseguenza che dall'inosservanza di

⁷⁷⁶ Trib. Teramo, 6 marzo 2018, n.192 in *De Jure*.

⁷⁷⁷ Cass. civ., sez. III, 24 marzo 2016, n.5877 in *De Jure*.

⁷⁷⁸ Cass. civ., sez. III, 11 maggio 1991, n.5267 in *De Jure*.

⁷⁷⁹ Cass. civ., sez. III, 22 maggio 1998, n.5133 in *De Jure*.

⁷⁸⁰ Cass. civ., sez. III, 9 marzo 2010, n.5658 in *De Jure*.

⁷⁸¹ *Ibidem*.

queste disposizioni e di dette norme deriva la configurabilità della responsabilità della stessa pubblica amministrazione per i danni arrecati a terzi⁷⁸².

E asserendo che:

oggi, stante il costante verificarsi di eventi alluvionali estremi, una prevedibilità maggiore o minore di pioggia, impone, in considerazione dei generalizzati dissesti idrogeologici, criteri di accertamento improntati a maggior rigore, poiché è chiaro che non si possono più considerare come eventi imprevedibili alcuni fenomeni atmosferici che stanno diventando sempre più frequenti e, ormai, tutt'altro che imprevedibili⁷⁸³.

Le medesime parole sono state poi riprese dal giudice del Tribunale di Perugia del 10 gennaio 2017, n.13, laddove anch'egli ha affermato che «ogni riflessione sull'attualità, sulla prevedibilità maggiore o minore di una pioggia a carattere alluvionale, certamente impone oggi, in considerazione dei noti dissesti idrogeologici del nostro Paese, criteri di accertamento improntati a maggior rigore»⁷⁸⁴.

Per questo motivo la Cassazione ha accolto il ricorso ed ha rimesso nuovamente il caso al giudizio alla Corte d'Appello che dovrà giudicare la vicenda, attenendosi ai principi sopra riportati.

Difformemente dalle sentenze appena viste, la Corte Appello Torino, sez. III, 07/11/2016, n.1892, ha riconosciuto l'assoluzione del Comune per i danni causati alla ditta di parte attrice (l'appellante). I locali di suddetta ditta erano infatti stati travolti e irreversibilmente danneggiati dalla invasione delle acque della rete fognaria, a seguito di evento alluvionale⁷⁸⁵. Nel caso di specie sia il giudice di prime cure, sia il giudice d'appello riconoscevano il caso fortuito e la conseguente esclusione della responsabilità del Comune, dato che il perito aveva constatato che si era trattato di evento alluvionale di eccezionale portata con un tempo di ritorno di 75 anni.

Si veda infine la Cass. civ., sez. III, del 1 febbraio 2018, n.2482 laddove statuisce che: «in tema di responsabilità per danno cagionato da cose in custodia, di cui all'art. 2051 c.c., l'adozione, da parte dell'autorità amministrativa, di delibere dichiarative dello stato di calamità non costituisce di per sé prova dell'eccezionalità ed imprevedibilità degli eventi meteorici che abbiano causato danni alla popolazione, in quanto il concetto di "calamità naturale" espresso nelle leggi sulla Protezione civile si riferisce al danno o al pericolo di danno e alla straordinarietà degli interventi tecnici destinati a farvi fronte, non alle caratteristiche intrinseche degli eventi naturali che di quel danno siano stati la causa o la concausa»⁷⁸⁶.

Sul tema invece concernente il concorso di colpa del danneggiato nella causazione del danno si veda la sentenza del Tribunale di Lecce, sez. I, 01 settembre 2016, n.3739⁷⁸⁷. In particolare, si sottolinea che «tanto in ipotesi di responsabilità ex art. 2051 c.c., quanto in ipotesi ex art. 2043 c.c., il comportamento colposo del soggetto danneggiato nell'uso del bene demaniale esclude la responsabilità della P.A., se tale comportamento è idoneo ad

⁷⁸² Si veda anche la massima di D. PALOMBELLA in *Diritto e Giust.*, 2016, laddove si sottolinea che: «La pioggia intensa e persistente, tale da assumere il carattere della eccezionale intensità, non può costituire un evento rientrante nel caso fortuito o nella forza maggiore specie in epoche come quella attuale in cui i dissesti idrogeologici richiedono maggior rigore».

⁷⁸³ *Ibidem*.

⁷⁸⁴ Trib. Perugia, 10 gennaio 2017, n.13 in *De Jure*.

⁷⁸⁵ App. Torino, sez. III, 07 novembre 2016, n.1892 in *De Jure*.

⁷⁸⁶ Cass. civ., sez. III, 1 febbraio 2018, n.2482 in *Leggi d'Italia*.

⁷⁸⁷ Trib. Lecce, sez. I, 01 settembre 2016, n.3739 in *De Jure*.

interrompere il nesso tra la causa del danno e il danno stesso, integrando, altrimenti, un concorso di colpa ai sensi dell'art. 1227 c.c. comma 1, con conseguente diminuzione della responsabilità colposa dell'attore non può essere ritenuta l'unica ed esclusiva causa dell'evento di danno»⁷⁸⁸. Ossia nel caso di specie il danneggiato che, nonostante la violenta alluvione e conseguente allagamento della zona, abbia transitato con la propria autovettura lungo un sottopasso integra l'istituto del concorso di colpa; il risarcimento che gli spetta dovrà essere quindi diminuito.

Ulteriore sentenza che illustra il comportamento diligente che deve essere tenuto dal danneggiato è Corte appello di Catania, sez. I, 11/03/2019, n.558⁷⁸⁹. Il caso in questione tratta della responsabilità in relazione ai danni subiti da parte attrice per rovinosa caduta sul manto stradale, causata da una buca piena d'acqua formatasi a seguito del mancato deflusso delle acque per un violento temporale. In primo grado si era sostenuto che nessuna responsabilità poteva essere attribuita al Comune, dato che l'evento dannoso avrebbe potuto essere facilmente previsto ed evitato dal danneggiato. Anche i giudici di secondo grado hanno concordato con la statuizione del giudice di prime cure: il danno sarebbe stato facilmente evitabile se il danneggiato avesse agito con maggiore cautela. Ivi è esclusa la responsabilità del custode ex art. 2051 c.c. dato che il comportamento del danneggiante è stato tale da interrompere il nesso causale tra l'evento dannoso e la cosa in custodia⁷⁹⁰.

1.3.3. Messina, settembre 1998

Come si è già avuto modo di vedere in questo lavoro numerose sono state nel tempo le sentenze della Corte di Cassazione, sezione penale (*in primis* la sezione quarta) che si sono occupate delle problematiche dei reati omissivi colposi commessi in ambito di eventi idrogeologici da figure di garanzia (quali il Sindaco) a protezione di beni di terzi, in virtù di imposizione normativa; nonché del concetto di omissione colposa, nesso causale, prevenibilità e prevedibilità dell'evento.

In questo filone si inserisce anche la sentenza della Cass. penale, sez. IV, 16 febbraio 2012, n.17069⁷⁹¹. I principi di diritto sviscerati in questa sentenza non sono da meno e sono in linea con la sentenza, sez. IV, 12/03/2010 n.16761, (cosiddetto caso Sarno); sentenza quest'ultima che era stata pubblicata solo due anni prima. Tant'è che anche questo pronunciamento è divenuto un parametro di verifica dello stato dell'arte del miglior interprete, con interessanti spunti di confronto con le sentenze già esaminate della legittimità civile.

1.3.3.1. Il fatto

Il 27 settembre 1998 nel messinese, a seguito di incessanti piogge, alcune persone perdevano la vita nel mentre a bordo di auto risalivano un torrente per accedere alle private abitazioni e poderi.

Per consuetudine, e fatto noto anche agli amministratori, da tempo sugli argini del torrente, normalmente privo d'acqua, era stata creata una strada sterrata utilizzata da auto e pedoni. In particolare, quel giorno un'ondata anomala di piena, costituita d'acqua e fango, travolgeva auto e pedoni che trasportati a valle dalla furia delle acque perivano. Improvvisa

⁷⁸⁸ *Ibidem*.

⁷⁸⁹ App. Catania, sez. I, 11 marzo 2019, n.558 in *De Jure*.

⁷⁹⁰ In merito si vedano anche Cass. civ., sez. III, 22 giugno 2016, n.12895 in *Leggi d'Italia*; Cass. civ., sez. III, 17 ottobre 2013, n.23584 in *Leggi d'Italia*.

⁷⁹¹ Cass. pen., sez. IV, 16 febbraio 2012, n.17069 in *De Jure*.

valanga d'acqua travolgeva tutto, senza che il torrente esondasse; ecco che allora si appalesarono omissioni di Organi pubblici che ebbero sempre a tollerare un uso improprio di alveo di torrente quale via di comunicazione.

Si contestavano i reati di omissione d'atti d'ufficio e omicidio colposo plurimo a capo del Genio civile di Messina, al responsabile della ripartizione strade del Comune di Messina, al dirigente responsabile di Settore della provincia di Messina. Nello specifico l'imputazione era quella di aver omesso di esercitare poteri di vigilanza e pulizia sulle acque di cui alla legge 2248/1865, r.d. 523/1904 e di non aver emesso i provvedimenti finalizzati alla chiusura della viabilità, così cagionando per colpa la morte di più persone⁷⁹².

In sintesi, la colpa dei funzionari era stata quella di aver consentito il traffico sull'alveo di torrente, di aver consentito che si facessero anche opere di manutenzione, così facendo sorgere nella cittadinanza l'incolpevole affidamento della presenza di una pubblica via.

Avanti il Tribunale di Messina il 18 settembre 2006 venivano condannati il Capo del Genio civile di Messina e il funzionario della Provincia; veniva assolto il responsabile della ripartizione stradale Comune⁷⁹³. Non appellava il pm; ma solo i difensori dei due condannati e le parti civili costituite che chiedevano si affermasse la responsabilità penale del funzionario assolto. La Corte d'Appello di Messina assolveva il funzionario della provincia di Messina dai reati contestati per non aver commesso i fatti, confermava la condanna del capo del Genio civile e, in accoglimento della impugnazione delle parti civili dichiarava civilmente responsabile il garante della Ripartizione Strade ed Impianti del Comune per i reati contestati e lo condannava al risarcimento dei danni nei confronti delle parti civili, in solido con il Comune e con il condannato capo del Genio civile.

Veniva criticata l'assoluzione in primo grado del funzionario responsabile del Mantenimento strade del Comune dato che invece vi sarebbero state palesi ed eclatanti responsabilità del Comune, non avendo poi il giudice compreso che la posizione di garanzia (quale quella ricoperta dal Prefetto) poteva benissimo assumersi in solidarietà con altri; nel caso specifico veniva assolto perché ebbe a mutare funzione pochi mesi prima dell'evento venendo sostituito da altri, pur rimanendo invariata la situazione di colpevole omissione.

Vi era palese una posizione di garanzia in capo al Comune, quale titolare di fatto della strada ubicata nell'alveo del torrente, ed il funzionario preposto al settore avrebbe avuto l'obbligo di impedire il transito in quelle strade, o comunque avrebbe dovuto adottare accorgimenti tecnici per garantire la sicurezza.

Corretta poi veniva ritenuta dai giudici d'appello invece la condanna del direttore dell'ufficio del genio di Messina sul rilievo che esercitava sulle acque pubbliche una attività di controllo ai sensi del vigente r.d. 25 luglio 1904, n.523 ed "il buon regime delle acque pubbliche"⁷⁹⁴. Si assumeva che il genio civile ha ampio controllo sui fiumi e torrenti; non solo quello scaturente da un'eventuale esondazione, di curare l'alveo, gli argini *et cetera*, ma anche il potere-dovere di tutelare persone e cose. Venendosi a dire che l'aver tollerato la presenza della strada sull'alveo costituiva l'antecedente e quindi la causa materiale dell'evento mortale.

1.3.3.2. La posizione di garanzia

⁷⁹² L. del 20 marzo 1865, n.2248- Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia e r.d. del 25 luglio 1904, n.523 – Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie.

⁷⁹³ Trib. Messina, 18 settembre 2016.

⁷⁹⁴ *Ibidem*.

Si conferma corretta la sussunzione del fatto ex art. 328 del codice penale⁷⁹⁵. Si afferma che il delitto di omissione d'atti d'ufficio

è compiutamente integrato sia dall'indebito diniego o anche dall'inerzia del comportamento doveroso in presenza di una richiesta o di un espresso ordine, sia in assenza di sollecitazioni quando sussiste un'ingerenza sostanziale, impositiva del compimento dell'atto [...] che debba essere compiuto senza ritardo⁷⁹⁶.

Ritenendosi che la norma penale in questione esiga il compimento anche laddove sopravvengano dei presupposti oggettivi che ne richiedono l'attuazione e/o adozione dell'atto.

Ecco che allora, come visto in precedenti sentenze oggetto di commento, in questo lavoro, si destruttura l'addebito penale in modo da analizzare i singoli elementi costitutivi; si tratta di un lavoro ermeneutico fondamentale per dare configurazione normativa al comportamento inerte.

Si afferma che l'obbligo di garanzia è giuridico: grava su specifiche categorie predeterminate di soggetti provvisoriamente forniti degli adeguati poteri di impedire eventi offensivi di beni altrui, affidati alla loro tutela.

Ancora: deve trattarsi di un vincolo giuridico che formalizza il rapporto di dipendenza sussistente fra l'azione doverosa del garante e la tutela del bene giudico⁷⁹⁷.

In testa al garante vi è un obbligo di impedire l'evento che scaturisce da un potere impeditivo, il cui mancato esercizio porta alla equiparazione della omissione non impeditiva dell'azione causale. Si afferma che la fonte di tale obbligo deve derivare da fonte normativa extrapenale o da un contratto; ciò perché sussista una posizione di garanzia ex art. 40, comma 2, c.p.

La posizione di garanzia può concernere una posizione di protezione (si impone di difendere il bene protetto da tutti i rischi) e una posizione di controllo (si impone di contrastare le fonti di pericolo che minacciano il bene protetto).

Si sostiene poi (e questo è un aspetto che non si è rinvenuto nelle altre sentenze oggetto di commento) che la fonte impositiva dell'obbligo deve essere sufficientemente determinata; un soggetto non può rispondere anche dei doveri derivanti dai principi costituzionali di solidarietà (art. 2 Cost.); ritenuta fonte poco individualizzante di doveri.

1.3.3.3. Il principio di colpevolezza

Poiché l'addebito penale a titolo di colpa non può fondarsi solo sulla riconosciuta posizione di garanzia si deve accertare la sussistenza di una condotta colposa ed il nesso eziologico. L'ordinamento non prevede una attribuzione di responsabilità a titolo oggettivo. Si impone la verifica in concreto della violazione da parte del titolare della posizione di garanzia della regola cautelare (che può consistere in colpa generica o colpa specifica) e della prevedibilità ed evitabilità dell'evento dannoso che la regola cautelare mirava a evitare.

Tale verifica in giurisprudenza viene definita concretizzazione del rischio:

⁷⁹⁵ Art. 328 c.p. «Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione [...]».

⁷⁹⁶ *Ibidem*.

⁷⁹⁷ *Ibidem*.

la individuazione della responsabilità penale comporta la verifica non solo se la condotta abbia cagionato l'evento o se la condotta sia stata caratterizzata dalla violazione di una regola cautelare, ma anche se l'autore della stessa potesse prevedere *ex ante* quello specifico sviluppo causale e attivarsi per evitarlo⁷⁹⁸.

In altri termini, occorre comprendere se l'evento occorso rappresenti "la concretizzazione del rischio" che la regola cautelare dismessa mirava a evitare. Capovolgendo il concetto si impone la verifica se una condotta appropriata avrebbe evitato l'evento (cd. comportamento alternativo lecito). In caso negativo, anche se il garante avesse omesso dei doveri non gli si potrebbe addebitare l'evento.

Seguendo questi principi si perviene con l'affermare che il direttore del Genio è responsabile dell'evento poiché garante del "buon regime delle acque" dato che con la sua condotta inerte non ha garantito la sicurezza della circolazione. La sua responsabilità è «fondata sulla colpevole tolleranza della presenza delle strade negli alvei del fiume non contrastata dall'esercizio dei legittimi poteri impeditivi allo stesso attribuiti»⁷⁹⁹.

Si riconosce che il capo del Genio è uno dei soggetti dotati di posizione di garanzia avendola anche il Comune, ente gestore di fatto della strada in questione.

Nel caso in questione si ravvisa un intreccio di corresponsabilità nella verifica dell'occorso, essendovi stati più soggetti tenuti a garantire la collettività e aventi posizioni di garanzia.

1.3.3.4. La prevedibilità dell'evento

La sentenza esplicitamente fa suoi i principi di cui alla sentenza, stessa sezione, n.16761 del caso Sarno e statuisce che:

il giudizio di prevedibilità dell'evento dannoso necessario perché possa ritenersi integrato l'elemento soggettivo del reato va compiuto con criterio *ex ante*, con l'utilizzazione del criterio dell'agente modello (*homo eiusdem professionis et conditionis*) quale agente ideale in grado di svolgere al meglio il compito affidatogli⁸⁰⁰.

È un giudizio questo che va fatto in concreto, adottando le regole della tecnica e della miglior scienza, dell'evoluzione delle conoscenze. Va individuata perciò, l'area di protezione della norma in un'ottica costituzionalmente orientata.

Ne consegue che si risponde penalmente se viene anche provata l'evitabilità dell'evento. Si richiede, a fondamento dell'addebito soggettivo dell'evento, non solo la violazione della regola cautelare, il nesso eziologico, la prevedibilità dell'evento, ma anche che lo stesso fosse evitabile dallo stesso agente conformando il proprio comportamento a regole cautelari idonee.

Non si può addebitare al garante un evento che nonostante il rispetto delle cautele si sarebbe ugualmente verificato. Nel caso oggetto d'esame si ritiene che il direttore del genio se avesse adottato le cautele normativamente imposte (comportamento alternativo lecito) l'evento non si sarebbe verificato.

1.3.4. Altri eventi alluvionali da cui sono conseguite indagini preliminari e/o procedimenti penali i cui provvedimenti non sono stati pubblicati

⁷⁹⁸ *Ibidem.*

⁷⁹⁹ *Ibidem.*

⁸⁰⁰ *Ibidem.*

In primo luogo, un veloce cenno va fatto all'evento alluvionale, avvenuto il 4 ottobre 2010 a Sestri Ponente, causato da una "cellula temporalesca autorigenerante" che provocò l'erosione dei torrenti e dei fiumi circostanti. Ci fu un morto e numerosi danni economici alle strutture e ai terreni⁸⁰¹. Gli indagati furono molti; il pubblico ministero rinviò a giudizio 17 soggetti gravati dall'accusa di inondazione colposa. Costoro avrebbero infatti omesso, in modo negligente, imprudente ed imperito, di predisporre opere idrauliche, di pulizia e manutenzione degli alvei dei corsi d'acqua. I medesimi indagati vennero poi prosciolti con formula piena dal GUP al termine dell'udienza preliminare⁸⁰².

Altro evento caratterizzato da *debris flow*, ossia alluvione a colata rapida fangosa, si verificò il 25 ottobre 2011, nelle Cinque Terre e in particolare nella zona dello Spezzino⁸⁰³. Alluvione che determinò il distacco dello strato superficiale di natura terrosa e che provocò la morte di 13 persone.

Furono indagati i sindaci di Monterosso, Vernazza, Borgetto Vara e Brugnato ed i funzionari comunali nella provincia.

Il Gip del Tribunale della Spezia dispose l'archiviazione del procedimento, previa richiesta del Pubblico Ministero, dato che dalle risultanze della perizia conferita ad ingegneri idraulici e geologi in ambito di incidente probatorio, era stato dimostrato che l'evento aveva avuto portata totalmente eccezionale; tant'è che si disse che se anche i sindaci indagati avessero adempiuto ai propri obblighi inerenti alle opere idrauliche dei torrenti di propria competenza e all'adozione delle misure di precauzione di Protezione civile in fase di emergenza l'evento si sarebbe ugualmente realizzato.

Nella zona di Olbia, il 18 novembre 2013, si verificò un evento alluvionale che portò a 13 morti, 2.700 sfollati e numerosi danni economici. Una vera e propria bomba d'acqua che rilasciò circa 450 ml di pioggia in poche ore⁸⁰⁴.

Il Tribunale di Tempio Pausania assolse il Sindaco e i dirigenti del Comune e della Provincia dalle accuse di omicidio colposo plurimo. È in corso il processo avanti la Corte d'appello di Sassari. La procura di Tempio Pausania aveva accusato il sindaco di Olbia di non aver informato la popolazione circa la perturbazione atmosferica che stava arrivando, nonostante le informazioni ricevute dalla protezione civile regionale.

⁸⁰¹ I. PISA, *Protezione civile e responsabilità penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, fasc. 1, 2016, p.223.

⁸⁰² M. PREVE, "Alluvione esplosiva ripetibile in 500 anni". *Assoluzioni per Sestri. Ecco le motivazioni*, <https://genova.repubblica.it/cronaca/2017/05/03/news/_alluvione_esplosiva_ripetibile_in_500_anni_assoluzioni_per_sestri_ecco_le_motivazioni-164467021/>.

⁸⁰³ Alluvione 2011 nelle Cinque Terre e nello spezzino nessuna responsabilità dei sindaci per gli 11 morti, Repubblica <https://genova.repubblica.it/cronaca/2019/07/06/news/alluvione_2011_nelle_cinque_terre_e_nello_spezzino_nessuna_responsabilita_dei_sindaci_per_gli_11_morti-230519493/?refresh_ce> .

⁸⁰⁴ Sardegna, il maltempo fa strage: 16 morti e oltre 2mila sfollati. Dichiarato lo stato di emergenza, Repubblica <https://www.repubblica.it/cronaca/2013/11/19/news/sardegna_in_ginocchio_il_maltempo_fra_strage_16_morti_dispersi_4_travolti_dal_ponte-71336719/>.

1.4. Le erosioni costiere e la giurisprudenza

In questo capitolo si tratterà delle sentenze concernenti i danni provocati da eventi idrogeologici, quali le erosioni costiere. E aventi quale figura di garanzia il Comune - Sindaco.

Con il termine erosione costiera ci si riferisce ad un arretramento e/o viceversa ad un avanzamento della linea costiera, causato da una molteplicità di azioni che portano alla disgregazione e demolizione della superficie del litorale.

I fattori causali sono molteplici, di natura sia geologica, meteorologica che antropica.

Tra i molti fattori vi è per esempio la subsidenza, consistente in un abbassamento della superficie territoriale; fenomeno anch'esso che può essere originato da molte cause, quali naturali, geologiche e antropiche. In particolare, l'estrazione di fluidi dal sottosuolo ha portato negli ultimi anni ad una enorme perdita di volume a carico della spiaggia⁸⁰⁵.

L'erosione costiera può essere dovuta anche all'urbanizzazione delle coste: la sostituzione della vegetazione spontanea presente nelle coste con strutture balneari adiacenti alla battigia ne ha profondamente alterato l'equilibrio. Inoltre, l'edificazione di moli portuali, di opere di difesa come le scogliere frangiflutto hanno causato l'arresto dell'apporto di sabbia in alcune zone del litorale. Non da ultimo vi è il trasporto fluviale che, tramite bonifiche, imbrigliamento dei corsi d'acqua, l'asporto di ghiaia, ha anch'esso diminuito la deposizione della sabbia e gli apporti continentali nel mare.

Fatti del genere sono stati oggetto di analisi in sentenze sia di merito, sia di legittimità civili e penali, concernenti la responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni provocati a cittadini a causa di eventi idrogeologici del tipo erosione costiera.

Su questo tema merita accennare alla sentenza della Cassazione civile, sez. III, del 20 marzo 1998, n. 2980⁸⁰⁶. La vicenda giudiziaria ebbe origine con un atto di citazione delle parti danneggiate del 16 febbraio 1966; convenivano in giudizio il Comune di Cetraro affinché fosse condannato al risarcimento dei danni che costoro avevano subito nei loro terreni e/o fabbricati invasi dal mare. La causa era da rintracciarsi nell'erosione costiera, ed in particolare nella riduzione dell'arenile, dovuto alla costruzione di un porto rifugio, su commissione del Comune, che per errata progettazione, aveva alterato il flusso delle correnti e il dinamismo geologico marino. Con sentenza del Tribunale di Paola, del 13 giugno 1991, il giudice di prime cure condannava il Comune⁸⁰⁷.

Il medesimo ente pubblico territoriale proponeva appello, ma veniva rigettato dalla Corte d'Appello di Catanzaro che condannava il Comune anche spese processuali⁸⁰⁸.

Il giudice di appello riteneva infatti che nel caso in questione il Comune fosse responsabile sia ex art. 2051 c.c. sia ex art. 2043 c.c. Il Comune era committente e titolare del porto che aveva provocato il danno e alla base tra la costruzione dell'opera e l'erosione dell'arenile vi era un nesso di causalità diretta, dimostrato dallo stesso C.T.U. Il giudice sosteneva che vi fosse anche l'antigiuridicità della condotta, in quanto: «la discrezionalità della P.A. non la sottrae (il Comune, quale ente della Pubblica Amministrazione) all'osservanza delle specifiche norme e delle comuni regole di prudenza e diligenza poste a tutela dell'incolumità dei terzi e del loro patrimonio. La colpa sussiste in quanto il chiaro errore di progettazione dell'opera, per palesi negligenze od imperizia nello studio delle

⁸⁰⁵ M. AGUZZI, N. DE NIGRIS, M. MORELLI, T. PACCAGNELLA, S. UNGUENDOLI, *L'erosione costiera un fenomeno in atto*, in *Ecoscienza*, 1, 2014. Si legga anche degli stessi autori l'articolo: *Nuovi indicatori per lo studio e la gestione della costa emiliano-romagnola*, in *Studi costieri*, 2016, 4, pp. 95-109.

⁸⁰⁶ Cass. civ., sez. III, 20 marzo 1998, n.2980 in *De Jure*.

⁸⁰⁷ Trib. Paola, 13 giugno 1991 in *De Jure*.

⁸⁰⁸ App. Catanzaro, 27 gennaio 1996 in *De Jure*.

correnti marine, del moto ondoso, del flusso dei detriti e di quant'altro è emerso dai suindicati elaborati tecnici, rende evidente la condotta colposa del progettista nell'ubicazione e conformazione strutturale del porto»⁸⁰⁹.

Contro tale decisione il Comune ricorreva in Cassazione, sulla base di tre motivi. Veniamo allora alla sentenza di legittimità: Corte Cassazione, sez. III, 20 marzo 1998, n.2980⁸¹⁰.

In primo luogo, il Comune si lamentava della illogicità, omessa motivazione, contraddittorietà e falsa applicazione degli artt. 1223 e 2697 c.c.; dato che, secondo il ricorrente, il giudice di prime cure e la sentenza di appello avrebbero aderito alle conclusioni del perito, tra l'altro non adeguatamente provate, senza riserve. Affermando inoltre che l'erosione prodotta fosse dovuta ad una serie di avvenimenti causali, quindi di concause, non riferibili solamente alla Pubblica Amministrazione.

La Suprema Corte affermava che tale doglianza atteneva ad una questione di merito che si sottraeva al sindacato di legittimità, e che il vizio di violazione e falsa applicazione della legge non appariva esserci.

Il secondo motivo concerneva la contraddittorietà, insufficiente motivazione, violazione e falsa applicazione della norma di cui all'articolo 2043 c.c. Il Comune infatti assumeva che: «il comportamento non è stato antiggiuridico ma doveroso in quanto la decisione di dotare la costa di Cetraro della struttura portuale rientra nei poteri discrezionali della P.A. sottratti al sindacato del A.G.O. e le successive fasi (la scelta della zona, la fase progettuale e quella costruttiva) sono stati oggetto di atti tecnici perfettamente regolari e di procedure dalle quali è stato possibile riscontrare la conformità a tutte le norme vigenti in materia e alle regole dell'arte, in particolare l'opera è stata realizzata con l'avallo e l'approvazione di tutte le istanze tecniche e amministrative coinvolte nell'iter procedimentale ed esecutivo»⁸¹¹.

La Suprema Corte ha però ritenuto che l'aver seguito pedissequamente l'*iter* tecnico-amministrativo previsto dalla legge per l'esecuzione dell'opera pubblica non appare sufficiente per escludere l'antigiuridicità del fatto. La Pubblica Amministrazione deve infatti, anche successivamente all'esito favorevole dei controlli, agire con diligenza, secondo regole di comune prudenza, al fine di non danneggiare l'incolumità pubblica.

Limite questo che emerge anche dall'articolo 97 della Costituzione.

Inoltre, per quanto concerne la responsabilità ex art. 2051 c.c. la Suprema Corte affermava che anche in questo caso il Comune aveva un dovere di custodia nel verificare e accertarsi che l'opera non producesse danni anche dopo l'effettiva realizzazione.

In particolare, il Comune, esponendo il terzo motivo del ricorso, ossia denunciando la violazione e falsa applicazione dell'art. 1176 c.c., cercava di dimostrare che la realizzazione del porto era stata accolta sia dal Ministero dei Lavori Pubblici, che aveva inviato dei commissari per accertarsi che la zona fosse idonea, sia dalla commissione dei piani Regolatori dei Porti italiani. Il danno quindi, secondo il Comune, non poteva essere previsto, dato che solo dopo vent'anni si era manifestato questo problema di erosione. Doglianza questa che però è da considerarsi inammissibile, dato che non era stata espressamente proposta in sede d'appello, e quindi nuova.

La Cassazione riteneva tutti i tre motivi infondati e rigettava il ricorso, condannando il Comune di Cetraro alla rifusione delle spese del giudizio.

Di interesse è inoltre la sentenza della Cassazione civile, sez. III, del 14 marzo 2018, n.6139 per quanto concerne la relazione tra la responsabilità da cose in custodia ex art.

⁸⁰⁹ *Ibidem*.

⁸¹⁰ Cass., sez. III, 20 marzo 1998, n.2980 in *De Jure*.

⁸¹¹ *Ibidem*.

2051 c.c. e il fenomeno idrogeologico dell'erosione costiera⁸¹². Nel caso di specie il danneggiato ricorreva prima al Tribunale di merito; in seguito alla Corte d'Appello, affinché gli fosse riconosciuto un risarcimento dei danni conseguenti alle gravi lesioni riportate a seguito della caduta di un masso roccioso, dovuto al crollo della «parete scoscesa di contenimento di circa 3 metri di altezza»⁸¹³.

Sia il Tribunale di primo grado, che la Corte d'Appello escludevano la responsabilità ex art. 2051 c.c. del Comune, dato che entrambi i giudici avevano ritenevano non evitabile l'evento dannoso, originatosi a causa dell'erosione marina in corso. Si sarebbe quindi trattato, secondo i giudici, di caso fortuito.

La parte attrice, ossia il danneggiato, impugnava quindi la sentenza della Corte d'Appello in Corte di Cassazione, denunciando la violazione e la falsa applicazione dell'articolo 2051 c.c., dato che entrambe le Corti avevano qualificato come caso fortuito «il mancato potere sulla cosa anche in rapporto all'onere della prova»⁸¹⁴.

Il giudice di legittimità, contrariamente a quello che avevano prospettato i giudici precedenti, riteneva fondato e accoglieva il primo motivo di ricorso, assorbendo i rimanenti. La sentenza veniva quindi cassata e rinviata alla Corte d'Appello di Catanzaro in diversa composizione.

Non è tanto il fatto in sé di questa sentenza a destare interesse, ma le stesse parole della Suprema Corte che, riprendendo la miglior giurisprudenza, tracciano, delimitano e configurano la norma giuridica riguardante la responsabilità da cose in custodia. La Corte infatti sottolinea come la responsabilità ex art. 2051 c.c. sia una responsabilità di tipo oggettivo, che si muove attorno alla relazione causale che vi è tra la cosa e l'evento dannoso. Il comportamento del custode, la sua condotta, ha un rilievo quasi nullo. Il danneggiato, come già sottolineato, deve provare il rapporto causale tra la cosa e l'evento dannoso, mentre il danneggiante dovrà provare il caso fortuito per esimersi da ogni responsabilità; ossia deve provare un evento che assume i caratteri della imprevedibilità ed inevitabilità.

In tema circa la sussistenza dell'istituto del caso la Suprema Corte riteneva che le sentenze precedenti non avessero «fatto buon governo dei suesposti principi, muovendo da una prospettiva fuorviata dalla confusione tra il potere sulla cosa in custodia che quale causa ultima ha determinato l'evento lesivo e il potere invece di intervenire sul fenomeno esterno naturale (erosione della costa) che, incidendo sulla struttura e sulle condizioni della cosa in custodia, ne ha determinato il crollo a sua volta causa del danno»⁸¹⁵.

L'impossibilità di controllare un fenomeno esterno come quello della erosione marina costituisce uno dei caratteri richiesti dal caso fortuito che però non è sufficiente.

L'evento dannoso era infatti altamente prevedibile: il tratto di costa ove è avvenuto l'evento era infatti assoggettato da decenni a erosione marina ed era ordinariamente frequentato da bagnanti. Si configurerà quindi una vera e propria ipotesi di responsabilità ex art. 2051 c.c. a carico del Comune per danno causato da evento idrogeologico.

Ulteriore sentenza intervenuta sull'argomento è quella della Cass. pen., sez. IV, del 29 marzo 2018, n.14550⁸¹⁶. È pregevole la disanima fatta dal giudice di legittimità sul tema della difesa del suolo, della pianificazione, sul sistema di Protezione civile e sul nesso di causalità.

⁸¹² Cass. civ., sez. III, 14 marzo 2018, n.6139 in *De Jure*.

⁸¹³ *Ibidem*.

⁸¹⁴ *Ibidem*.

⁸¹⁵ *Ibidem*.

⁸¹⁶ Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2018, n.14550 in *De Jure*.

Nel caso di specie i danneggiati, ossia i parenti delle vittime, si costituivano in giudizio quali parti civili avanti il Tribunale di merito di Latina affinché fosse loro riconosciuto il risarcimento dei danni conseguenti alle lesioni mortali riportate da due studentesse a seguito della caduta di un masso sporgente sulla spiaggia delle isole Pontine. Le due vittime, giunte sul medesimo arenile per una gita scolastica, venivano infatti travolte da un masso di roccia piroclastica, che ne causava la morte per insufficienza cardio-respiratoria.

La Procura di Latina esercitava l'azione penale contro i Sindaci succedutisi e funzionari e li si imputava del delitto di cui all'art.113 c.p. e 589, 1 e ult. comma, c.p.: il Sindaco del Comune in carica di quando era avvenuto il fatto, il Sindaco del mandato precedente, il tecnico comunale e il Dirigente che si occupava dell'Area decentrata di Latina. Ciascuno di loro infatti aveva, secondo il giudice prime cure, agito con negligenza, imprudenza, imperizia ed inosservanza delle norme, delle competenze e delle funzioni affidate loro. Costoro infatti avevano ommesso, nel caso concreto, di segnalare il pericolo esistente nel suddetto territorio; in particolare omettevano di segnalare all'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio gli eventi franosi avvenuti nella medesima zona poco tempo prima; omettevano anche di trasmetterne i dati e di partecipare alla Conferenza programmatica predisposta dall'Autorità dei Bacini Regionali. In tal modo non consentivano ai membri dell'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio di avere una sufficiente conoscenza dello stato dei luoghi per la messa in sicurezza della zona. Si contestava inoltre al Dirigente dell'Area di non aver predisposto dei micropali di ancoraggio per il posizionamento di una rete metallica che avrebbe potuto evitare l'evento dannoso.

Il giudice infatti sosteneva che: «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»⁸¹⁷.

La Corte d'Appello riprendendo le stesse parole del giudice di prime cure proseguiva dicendo «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, con particolare riferimento alle pareti rocciose retrostanti e al sito del crollo»⁸¹⁸.

Le Autorità di Bacino, come previamente sottolineato, tutelano la difesa del suolo, delle acque, del patrimonio idrico *et cetera*; si avvalgono di un piano di Bacino che funge da strumento conoscitivo, tecnico-operativo, per pianificare le attività funzionali alla difesa del suolo. In particolare, nella Regione Lazio erano state istituite due autorità: Autorità del Bacino del Tevere e l'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio. I Piani di bacino regionali vengono approvati tramite la trasmissione di un progetto dall'Autorità di Bacino regionale alla Giunta Regionale, che viene poi pubblicata in almeno due quotidiani nazionali e sul Bollettino Ufficiale della Regione. Tali Autorità però erano state abrogate con il D.lgs. n.152 del 2006⁸¹⁹, il cosiddetto Codice dell'ambiente. Tuttavia, nel periodo in cui era avvenuto il fatto lesivo di cui alla sentenza, non essendo ancora intervenuti i Decreti Ministeriali attuativi della normativa, le Autorità continuavano a svolgere le loro mansioni.

La sentenza di primo grado ha il pregio di aver analizzato in modo esaustivo le cause morfologiche del crollo, la prevedibilità, l'evitabilità dell'evento, le posizioni di garanzia e il nesso causale.

In particolare, il giudice di prime cure si era soffermato sull'individuazione della condotta alternativa corretta; affermava infatti che sarebbe stato opportuno che gli imputati, in particolare i Sindaci, avvalendosi anche di consulenti tecnici, geologi, ingegneri,

⁸¹⁷ *Ibidem*.

⁸¹⁸ *Ibidem*.

⁸¹⁹ D.Lgs. del 3 aprile 2006, n.152- Norme in materia ambientale.

avrebbero dovuto ispezionare la parete rocciosa della costa, prelevato campioni, segnalando le frane all'Autorità di Bacino, posto dei segnali di divieto di sosta in prossimità della parete rocciosa.

In merito a ciò è importante sottolineare che la legge regionale Lazio del 7 ottobre 1996, n.39 e il decreto-legge del 12 ottobre 2000, n.279 (modificato con legge del 11 dicembre 2000, n.365) prevedevano che il Comitato istituzionale dell'Autorità di Bacino ed il Consiglio Regionale non potessero adottare il P.A.I. senza aver previamente acquisito l'assenso o le obiezioni del Sindaco⁸²⁰.

In sostanza il giudice di primo grado, richiamandosi alla normativa di Protezione civile ed in particolare alla legge 225 del 1992, individua il Sindaco come primo responsabile e come autorità base di Protezione civile.

Certamente l'origine del crollo era da rinvenirsi nell'evoluzione della falesia e quindi in fattori di tipo geologico: quali la fragilità e friabilità della roccia piroclastica, l'azione erosiva de fattori atmosferici e del mare, ma con la dovuta diligenza si sarebbe potuto certamente evitare l'evento dannoso. Si trattava infatti di un evento altamente prevedibile.

Il giudice di merito recupera il concetto di prevedibilità dalla migliore giurisprudenza, ossia dalla sentenza della Cassazione concernente il caso di Sarno, laddove si sottolineava come il giudizio di prevedibilità debba riferirsi non solo agli eventi passati, ma principalmente agli eventi futuri, tramite una rappresentazione dei possibili eventi dannosi.

A seguito della sentenza di condanna di primo grado, gli imputati interponevano appello. La Corte d'Appello di Roma, con la sentenza dell'11 settembre 2017⁸²¹, ebbe sostanzialmente a fare proprie le motivazioni della sentenza di primo grado, confermando la condanna.

Gli imputati ricorrevano in Cassazione.

Tema che viene affrontata in sede di legittimità è la natura demaniale dell'area laddove è avvenuto l'evento.

Innanzitutto, deve sottolinearsi che non si trattava di una zona privata, in quanto non era mai stato emanato un provvedimento di sdemanializzazione. È essenziale quindi, ai fini di stabilire chi avesse la competenza su quella data area, capire se fosse destinata ai pubblici usi di mare e se appartenesse al demanio marittimo. Le norme giuridiche agli artt. 822 c.c. e 28 del codice della navigazione fanno riferimento ad una categoria aperta, che include nel demanio marittimo arenili, litorali, baie e fasce costiere.

Inoltre, in base alla legge regionale del 6 agosto 1999, n.14 e alla legge Regionale del 11 dicembre 1998, n.53⁸²², si erano riservate ai Comuni le funzioni e i compiti amministrativi in materia di turismo ed in materia di prevenzione e di Protezione civile. Lo stesso D.P.R. n.616 del 1977 e il successivo D.Lgs. del 31 marzo 1998 n.112, hanno

⁸²⁰ L.R Lazio del 7 ottobre 1996, n.39- Disciplina Autorità dei bacini regionali; D.L. 12 ottobre 2000, n.279 – Interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato e in materia di Protezione civile, nonché a favore delle zone della Regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000; L. 11 dicembre 2000, n.365 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 ottobre 2000, n. 279, recante interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato ed in materia di Protezione civile, nonché a favore delle zone della Regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000.

⁸²¹ App. Roma, 11 settembre 2017 in *De Jure*.

⁸²² Art. 77 della L.R. del 6 agosto 1999, n.14 - Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo e L.R. 11 dicembre 1998, n.53 - Organizzazione regionale della difesa del suolo in applicazione della legge 18 maggio 1989, n. 183

delegato alle Regioni le aree del demanio marittimo con funzioni turistico-ricreative⁸²³. Tale gestione amministrativa del demanio marittimo con funzioni turistico-ricreative in capo alle Regioni è stata poi, con l'articolo 118 della Cost., attribuita ai Comuni.

Nel caso di specie, trattandosi di un costone roccioso arretrato rispetto alla spiaggia, era escludersi che appartenesse al demanio marittimo; non era infatti riconducibile alla destinazione degli usi pubblici di mare.

La catalogazione operata non muta per nulla i doveri e gli obblighi in capo al Comune; infatti la Suprema Corte sancisce che: «il corretto svolgimento da parte della Regione e del Comune di funzioni amministrative inerenti alla pianificazione idrogeologica e 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, indeterminate con D.P.C.M. del 21 dicembre 1995»⁸²⁴.

A seguire la Suprema Corte si soffermava sull'attività di pianificazione idrogeologica e sulla difesa del suolo e, nel riconoscere violazioni di adempimenti in capo al Sindaco, si perveniva ad affermare che:

la posizione di garanzia richiede l'esistenza dei poteri impeditivi che, peraltro, possono anche concretizzarsi in obblighi diversi e di minore efficacia, rispetto a quelli direttamente e specificatamente 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 attivarsi⁸²⁵.

In sentenza la Corte di Cassazione indicava nel Sindaco l'autorità comunale di Protezione civile cui si imputava di non aver contrastato e di non aver emanato provvedimenti adeguati a prevenire i fattori di rischi esistenti.

Venivano ritenuti responsabili entrambi i Sindaci dello stesso Comune, anche il Sindaco precedente, in quanto «solo un errore nuovo, idoneo ad aprire nuove prospettive e ad interrompere il nesso causale poteva far venire meno la responsabilità dell'altro»⁸²⁶. Nel caso in questione il crollo di una parte della costa si era verificato nel corso del mandato del primo sindaco; egli quindi conosceva la pericolosità della zona, ma nonostante ciò non ne aveva riportato l'informazione all'Autorità di Bacino.

L'agente modello quindi sarebbe colui che, pur non avendo specifiche competenze in materia idrogeologica, segnali adeguatamente la pericolosità dell'area e si avvalga di specialisti al fine di evitare ogni probabile evento dannoso. La posizione di garanzia quindi è da attribuirsi a colui che avrebbe potuto concretamente influenzare il corso degli eventi.

Il giudice di legittimità traeva le fila della vicenda: annullava la sentenza impugnata nei confronti del tecnico comunale e del dirigente dell'area decentrata e rigettava gli altri ricorsi e, quindi condanna, i Sindaci.

⁸²³ Art. 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616 - Attuazione della delega di cui all'art.1 della L.22 luglio 1975 n.382 e D.Lgs. 31 marzo 1998 n.112 - Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n.59.

⁸²⁴ *Ibidem*.

⁸²⁵ *Ibidem*.

⁸²⁶ *Ibidem*.

1.5. Le valanghe e la giurisprudenza

Uno dei rischi idrogeologici individuati dalla comunità scientifica è la valanga. Il termine valanga (*avalanche*), come precedentemente visto in altra parte di questo lavoro, attiene al movimento di una massa di neve o di ghiaccio lungo un pendio⁸²⁷. Sono masse prevalentemente nevose che si staccano dalle pendici di un monte e che aumentano di dimensioni nel loro slittamento verso valle. Definizione non esaustiva, ma che in questa sede, aiuta a delineare la fattispecie.

In Italia si è avuto un molteplice numero di eventi valanghivi, basti pensare che solo tra l'anno 2014 e 2015 si sono avuti quasi più di 89 incidenti causati da valanghe provocanti morti e/o feriti. È evidente che si tratta di un fenomeno di grande rilevanza, che nel nostro sistema giuridico è oggetto di una disciplina molto severa⁸²⁸.

L'Italia è infatti uno dei pochi paesi dell'arco alpino che prevede un reato penale per il semplice cagionamento di una valanga sia nelle sue forme dolose ex art. 426 c.p., che colpose ex art. 449 c.p., a prescindere da conseguenze lesive effettive.

Poche sono le sentenze civili che concernono la responsabilità civile dell'ente pubblico per avvenimenti valanghivi.

Molteplici sono invece le sentenze che trattano della responsabilità penale e civile di sciatori, maestri di sci, guide alpine e più in generale di soggetti privati originanti valanghe. A titolo di esempio si vedano: la sentenza della Cassazione penale del 18 settembre 1991, n.9665 con cui si era affermata la responsabilità per reato di cui all'articolo 589 c.p. di un maestro di sci incaricato di svolgere un corso di sci fuoripista, e che aveva condotto i suoi allievi in una zona esposta a fenomeni valanghivi, conseguendone l'uccisione di alcuni di loro⁸²⁹.

Allo stesso modo la Suprema Corte, con sentenza del 8 maggio 2008, n.26116, riconosceva la responsabilità penale di un maestro di sci per aver condotto i suoi allievi fuoripista, malgrado i cartelli di divieto. Il passaggio degli sciatori e il conseguente sovraccarico sul terreno aveva causato un distacco di una slavina che ne provocò il decesso di tre di loro⁸³⁰.

Fattispecie leggermente diversa è invece quella della sentenza della Cassazione del 10 dicembre 2008, n.10789⁸³¹. Nel caso in questione si ritenne penalmente responsabile uno sciatore che, con la sua condotta imprudente, a disprezzo del bollettino meteorologico che segnalava la possibilità di un distacco anche con semplice sovraccarico, tagliava il pendio, così causando la rottura del manto nevoso. Morivano tre alpinisti.

Interessante è il giudizio della Suprema Corte che, con la sentenza n.27964 del 06 marzo 2014, afferma che la guida di un gruppo di sciatori (o la guida di qualsiasi tipo di attività sportiva) è titolare di una posizione di garanzia, in ragione della quale è tenuto: in primo luogo a verificare la presenza delle capacità ed esperienza acquisita dai singoli partecipanti, in secondo luogo a scegliere il percorso più adeguato per raggiungere la meta, in base alle condizioni meteorologiche e alle capacità tecniche degli allievi stessi⁸³².

⁸²⁷ D. MCCLUNG, P. SCHAEERER, *The Avalanche Handbook*, 3rd ed. The Mountaineers books, Seattle, USA, 2008.

⁸²⁸ La giurisprudenza prevalente ha ritenuto che il reato di valanga penalmente rilevante sia solo quello che coinvolga le zone antropizzate – Cass., sez. IV, 18/01/2012 n.15444 in *Leggi d'Italia*.

⁸²⁹ Cass. pen., 18 settembre 1991, n.9665 in *De Jure*.

⁸³⁰ Cass. pen., 8 maggio 2008, n.26116 in *De Jure*.

⁸³¹ Cass. pen., 10 dicembre 2008, n.10789 in *De Jure*.

⁸³² Cass. pen., sez. IV, 6 marzo 2014, n.27964 in *De Jure*.

Per quanto concerne le sentenze di merito si vedano: la sentenza del Tribunale di Torino, del 19 dicembre 1997, che ha sancito la responsabilità degli organizzatori di un corso di guida alpina per un sinistro occorso all'allievo⁸³³.

A seguire il Tribunale di Bolzano che ebbe a riconoscere responsabili due snowboarder che provocarono una valanga nella prossimità di un'area sciabile, che travolgeva uno dei due soggetti seppur senza alcuna conseguenza lesiva⁸³⁴. Gli snowboarder vennero ritenuti responsabili in quanto, oltre ad aver violato la normativa penale, venivano anche meno all'articolo 20 della legge provinciale del 26 febbraio 1981, n.6 che prevedeva: «che il comportamento dello sciatore deve essere tale da non mettere in pericolo l'incolumità altrui o provocare danno a persone o cose»⁸³⁵.

Lo stesso Tribunale di Bolzano aveva assolto alcuni anni dopo uno sciatore alpinista che aveva cagionato una valanga, la quale però non aveva prodotto alcun effetto lesivo e che non aveva recato alcun pericolo alla pubblica incolumità in quanto si era sviluppata in una zona molto isolata e lontana dalle zone abitate e/o stradali⁸³⁶.

Ulteriore sentenza di assoluzione si ebbe con il Tribunale di Modena del 7 aprile 2011, n.16⁸³⁷. La fattispecie riguardava un maestro di sci che portava gli allievi su una pista abbandonata con pendenze sostenute su cui erano caduti poche ore prima circa 20 cm di neve fresca. A seguito di un forte sovraccarico del terreno dovuto al passaggio degli sciatori, si staccava una valanga che investiva parte del gruppo senza gravi danni fisici. Il giudice ritenne che il fatto non sarebbe stato prevedibile con la normale diligenza ma che fosse stato cagionato un grave pericolo per la pubblica incolumità.

Merita di essere ricordata anche la sentenza civile del Tribunale di Aosta che, richiamando molteplici principi validi in sede penale (vi era stato un procedimento penale a carico del danneggiante che si era chiuso con una sentenza di patteggiamento), ebbe a delineare i profili di colpa e di responsabilità di una guida alpina⁸³⁸. Il danneggiante era stato ritenuto responsabile per aver condotto negligenemente e imprudentemente cinque sciatori alpinisti in una zona ad alto rischio. Egli infatti non aveva tenuto conto di molteplici fattori a cui conseguì una valanga che travolse gli sciatori e che causò il decesso di un membro del gruppo.

Desta attenzione nell'interprete per i principi di diritto sottesi la sentenza del Tribunale di Brescia del 22 ottobre 2015, n.2965⁸³⁹.

Si tratta di un pronunciamento che ha affrontato il tema della responsabilità della Pubblica Amministrazione a seguito di valanga.

Nel caso in questione il danneggiato, il congiunto della vittima, conveniva in giudizio il Comune di Collio al fine di accertarne la responsabilità civile ex artt. 2043, 2050, 2051, e 1173 c.c. L'attore chiedeva al giudice civile di condannare il Comune al risarcimento di tutti i danni subiti *iure hereditatis* e *iure proprio* sia patrimoniali che non patrimoniali.

In data 13 gennaio 2008 infatti perdeva la vita il congiunto della parte attrice, assieme ad altre quattro persone, a causa del distacco di una valanga "a lastroni di neve asciutta", che aveva investito il gruppo di persone che assieme a lui stavano percorrendo un tratto strada provinciale a bordo di motoslitte.

⁸³³ Trib. Torino, 19 dicembre 1997 in *De Jure*.

⁸³⁴ Trib. Bolzano, 6 aprile 2002, n.679 in *De Jure*.

⁸³⁵ Art. 20 della L. P. 26 febbraio 1981, n.6 - Ordinamento piste da sci.

⁸³⁶ Trib. Bolzano, 9.11.2010, n.529 in *De Jure*.

⁸³⁷ Trib. Modena, 7 aprile 2011, n.16 in *De Jure*.

⁸³⁸ Trib. Aosta, 22.10.2015 n. 362 in *De Jure*.

⁸³⁹ Trib. Brescia, 22 ottobre 2015, n.2965, Giud. CASTELLANI, in *De Jure*.

Secondo la parte attorea il convenuto (il Comune) avrebbe dovuto rispondere in primo luogo ex art. 1173 c.c. a titolo di responsabilità da contatto sociale, poiché aveva regolamentato il rilascio dell'autorizzazione alla circolazione delle motoslitte; assumendo quindi, secondo parte attrice, l'obbligo di vigilare tale attività e avendo potestà di emettere atti autorizzativi.

Sempre la parte attrice riteneva che potesse riscontrarsi nel caso di specie responsabilità ex art. 2050 c.c. per attività pericolose, responsabilità ex art. 2043 c.c. per semplice illecito civile aquiliano e responsabilità ex art. 2051 c.c. per danno da cose in custodia (nel caso in questione per non aver ostacolato il passaggio dei veicoli nel tratto di strada ove si verificò la tragedia, l'accesso e il transito).

Dall'altro lato il Comune, costituendosi in giudizio, contestava integralmente sia in fatto sia in diritto le pretese della parte attorea. Il Comune disponeva che: «nessun addebito poteva essere mosso all'ente, né sotto il profilo degli obblighi derivanti dalla normativa di cui al TUEL, avendo il Comune provveduto ad assumere ogni provvedimento necessario a regolamentare l'uso delle motoslitte nella salvaguardia della pubblica incolumità e avendo nella giornata del 12.1.2008 provveduto ad affiggere la nota della Prefettura di Brescia con le previsioni meteorologiche fornite [...] al Pretorio Comunale, né sotto il profilo della responsabilità aquiliana, essendosi l'evento verificato per caso fortuito e semmai per fatto e colpa degli utenti della strada, i quali, nonostante il pericolo valanghe reso noto mediante la suddetta informativa, avevano comunque deciso di effettuare l'escursione assumendosi il relativo rischio e causando loro stessi, con il passaggio delle numerose motoslitte, il distacco della slavina»⁸⁴⁰.

Il Comune evidenziava inoltre che la Provincia di Brescia era intervenuta sul medesimo tratto di strada con molteplici ordinanze: inizialmente vietandone il transito ad ogni mezzo interessato e successivamente, visto le richieste di collegamento di alcuni impianti sciistici, consentendone la circolazione dei mezzi adatti su neve, quali le motoslitte.

La parte attrice chiamava in causa anche la Provincia di Brescia, che costituendosi in giudizio, deduceva l'infondatezza delle domande attoree, sottolineando come il fatto luttuoso fosse da addebitarsi alla esclusiva responsabilità delle vittime in quanto non avrebbero utilizzato le motoslitte in modo conforme alle norme di comune prudenza.

Nel corso del processo il perito dimostrava che la valanga fu provocata da molteplici fattori contingenti: un sovraccarico creato dal peso delle motoslitte, dalla dinamica dell'incidente e dalla posizione dei travolti sul pendio. Egli però altresì affermava che: «per la verosimiglianza di un nesso causale tra il forte sovraccarico determinato dalle motoslitte e il distacco del lastrone, anche se non in termini di certezza, ritenendo comunque più probabile (senza formulare un coefficiente specifico) l'ipotesi di un distacco provocato dal sovraccarico delle motoslitte rispetto a quella di un distacco spontaneo»⁸⁴¹.

Nel merito, non si riuscì ad accertare processualmente se gli escursionisti avessero intrapreso il percorso indicato nella ordinanza comunale.

Non era stato possibile neppure dimostrare: «con accettabile precisione il luogo ove la slavina colpì gli escursionisti, nemmeno risulta possibile, in punto di nesso causale tra la condotta ascrivibile all'ente e l'evento mortale, appurare che qualora gli stessi escursionisti si fossero trovati sul sentiero autorizzato dal Comune essi sarebbero comunque stati travolti dalla valanga, addossando in tal modo al Comune la colpa di aver individuato un percorso non sicuro»⁸⁴².

⁸⁴⁰ *Ibidem.*

⁸⁴¹ *Ibidem.*

⁸⁴² *Ibidem.*

Probabilmente se le vittime avessero intrapreso il percorso delineato dal Comune le conseguenze avrebbero potuto essere differenti.

È di notevole interesse la sentenza laddove tratta dei profili di responsabilità civile prospettati dalla parte attorea.

In primo luogo, il giudice deduceva l'esclusione della responsabilità del Comune di Collio sotto il profilo della responsabilità da contatto sociale, deducendo che: il semplice rilascio dell'autorizzazione a circolare non fosse fondamento per una responsabilità di tipo contrattuale da contatto sociale.

Come sottolineato già in precedenza (laddove si è trattato di responsabilità da contatto sociale per rischi idrogeologici, Parte III) il caso in questione non concerneva un'attività provvedimento dell'amministrazione che avesse reso vane le aspettative di un privato. Si trattava di semplici autorizzazioni rilasciate senza un possibile od eventuale affidamento degli stessi.

In secondo luogo, veniva escluso che il convenuto potesse rispondere ex articolo 2050 c.c., in quanto la guida delle motoslitte non era organizzata dalla amministrazione comunale, che ne regolamentava semplicemente il percorso.

Per quanto riguarda la verifica della responsabilità ex art. 2051 c.c. il giudice sosteneva che nel caso di specie vi sarebbe stata una vera e propria impossibilità di ricostruire il luogo dove fosse avvenuto l'evento lesivo, e quindi di dimostrare un rapporto di custodia tra il bene pubblico e l'ente titolare dello stesso.

Si afferma che per rispondere ex articolo 2051 c.c. è infatti necessario che la parte attorei individui, ricadendo su costei tale onere probatorio, il nesso eziologico tra l'evento e la cosa. Laddove non venga individuato il nesso causale, né il rapporto di custodia, non può essere imputato al Comune e alla Provincia alcuna responsabilità da cose in custodia ex art. 2051 c.c.

Il giudice, riprendendo la miglior dottrina e le pronunce della Suprema Corte⁸⁴³, sottolinea infatti che ex art. 2051 c.c.:

l'ente proprietario di beni potenzialmente produttivi di eventi calamitosi è tenuto a evitare che questi beni causino danni a chi viene a contatto con gli stessi, con esclusione della responsabilità solo in caso di evento obiettivamente imprevedibile, va preliminarmente rilevato come, in un caso per taluni aspetti assimilabile a quello di specie [...] la disciplina di cui all'art. 2051 cod. civ. è applicabile agli enti pubblici proprietari di strade aperte al pubblico transito in riferimento alle situazioni di pericolo immanentemente connesse alla struttura o alle pertinenze della strada, essendo peraltro configurabile il caso fortuito in relazione a quelle provocate dagli stessi utenti, ovvero da una repentina e non specificamente prevedibile alterazione dello stato della cosa che, nonostante l'attività di controllo e la diligenza impiegata allo scopo di garantire un intervento tempestivo, non possa essere rimossa o segnalata, per difetto del tempo strettamente necessario a provvedere⁸⁴⁴.

Da ultimo il giudice affrontava la responsabilità extracontrattuale generale ex art. 2043 c.c., sostenendo che non sussiste in senso assoluto una responsabilità ex art. 2043 c.c. dell'ente comunale in senso assoluto, ma che questa deve essere valutata caso per caso.

⁸⁴³ Cass. civ., sez. III, 3 aprile 2009, n.8157 in *Leggi d'Italia*; Cass. civ., sez. III, 18 luglio 2011, n.15720 in *Leggi d'Italia*. Nella specie, a causa di una frana verificatasi a monte di una strada pubblica, un masso aveva colpito una vettura che transitava in quel momento, determinando la morte di una persona e il grave ferimento di un'altra.

⁸⁴⁴ *Ibidem*.

Nel caso di specie il Comune aveva provveduto legittimamente ad autorizzare l'uso delle motoslitte e ad informare gli utenti dell'elevato pericolo di valanghe tramite un bollettino contenente le previsioni e situato all'albo pretorio del Comune.

Il giudice sottolineava come il Comune non fosse obbligato a sospendere l'autorizzazione alla guida delle motoslitte; una limitazione di tal genere era da ritenersi doverosa solamente in casi eccezionali di assoluta urgenza e pericolo; Essendovi un restringimento della libertà personale. Dall'istruttoria emergeva che solo a seguito di tale tragico evento il Sindaco aveva emanato una ordinanza contingibile e urgente.

Si escludeva qualsiasi responsabilità anche in capo alla Provincia di Brescia, ai sensi dell'articolo 2051 c.c., perché le parti non erano riuscite a provare se il fatto fosse accaduto nella strada provinciale o comunale.

Il giudice concludeva che l'evento era allora da addebitarsi unicamente alla responsabilità degli escursionisti, avendo essi adottato un comportamento abnorme ed imprudente.

Il giudice infatti sottolineava che: «escursionisti i quali, pur essendo esperti utilizzatori di motoslitte e pur adeguatamente informati dagli enti pubblici a ciò preposti dell'elevato pericolo di valanghe previsto per la giornata del 13.1.2008, in spregio ad ogni basilare norma di prudenza e violando la normativa comunale disciplinante l'utilizzo delle motoslitte, decidevano comunque di esporsi al rischio promanante dall'instabilità del manto nevoso»⁸⁴⁵. Secondo il giudice infatti vi sarebbe stato un nesso causale molto forte, alla luce del criterio del “più probabile che non”, tra l'evento e il danno, dovuto dal sovraccarico, dal distacco della valanga e dalla posizione dei travolti sul pendio.

Nella stessa sentenza il giudice, riprendendo le sentenze della Cass. n. 13214/2012 e Cass. n. 10741/2009⁸⁴⁶, sanciva che:

l'esistenza del nesso di causalità tra una condotta illecita ed un evento di danno può essere affermata dal giudice civile anche soltanto sulla base di una prova che lo renda probabile, a nulla rilevando che tale prova non sia idonea a garantire una assoluta certezza al di là di ogni ragionevole⁸⁴⁷.

Infine, merita fare un accenno al grave avvenimento valanghivo avvenuto il 18 gennaio 2017 a Rigopiano, presso il Comune di Farindola, in Abruzzo. Una valanga di detriti e di neve distaccatasi dal massiccio orientale del Gran Sasso, provocata da molteplici scosse sismiche di magnitudo maggiore a 5.0 e da abbondanti nevicate, aveva travolto e provocato il crollo dell'hotel Rigopiano. Morirono 29 persone. Si tratta di uno dei più gravi eventi valanghivi dell'ultimo secolo⁸⁴⁸.

La procura di Pescara ha condotto una indagine preliminare, individuando ventiquattro possibili responsabili, tra cui il Prefetto, il Capo gabinetto, Vicecapo di gabinetto, il Presidente della Provincia, il Sindaco di Farindola, gli ex Sindaci, il direttore dell'hotel, l'imprenditore che era stato autorizzato a costruire l'albergo, il direttore della Direzione parchi territorio ambiente della Regione Abruzzo, i dirigenti e responsabili del servizio di viabilità della Provincia di Pescara, il direttore dei lavori pubblici fino al 2014, i responsabili rischio valanghe fino al 2014, il direttore del dipartimento di opere pubbliche,

⁸⁴⁵ *Ibidem*.

⁸⁴⁶ Cass. civ., sez. III, 26 luglio 2012, n. 13214 in *Leggi d'Italia* e Cass. civ., sez. III, 11 maggio 2009, n.10741 in *Leggi d'Italia*.

⁸⁴⁷ *Ibidem*.

⁸⁴⁸ Rigopiano, la procura chiede il processo per 25 imputati, Repubblica <https://www.repubblica.it/cronaca/2019/02/06/news/rigopiano_la_procura_chiede_il_processo_per_25_imputati-218448201/?ref=search>.

il comandante della Polizia provinciale di Pescara, il tecnico reperibile secondo il piano di reperibilità provinciale, il redattore della relazione tecnica allegata alla richiesta del Gran Sasso spa di intervenire nella modificazione strutturale dell'albergo.

I capi di accusa sono disastro colposo, omicidio plurimo colposo, falso ideologico, abuso edilizio, omissione d'atti d'ufficio, abuso in atti d'ufficio⁸⁴⁹.

La procura, già da una prima inchiesta, aveva sottolineato come vi fossero state delle inammissibili omissioni di attivazione da parte del Prefetto e del Centro coordinamento soccorsi⁸⁵⁰. Inoltre, si era evidenziato come la mancata emanazione della carta di localizzazione del pericolo da valanga della Regione Abruzzo fosse stato un fattore che ebbe a concorrere nella causazione del danno. Infatti, se Farindola fosse stata segnalata come zona esposta a rischio valanghe, la licenza edilizia non sarebbe stata rilasciata e di conseguenza con alta probabilità l'evento dannoso non si sarebbe verificato.

Da notizie pubbliche si è appreso che nei mesi scorsi il pubblico ministero ha emesso avviso conclusioni indagini preliminari.

Pertanto, non si hanno ancora sentenze che possono essere commentate.

⁸⁴⁹ V. PICCOLILLO, Rigopiano, chiusa l'inchiesta: 25 indagati per omicidio colposo, Corriere < https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/18_novembre_26/rigopiano-chiuse-indagini-24-accusati-omicidio-colposo-037e9108-f145-11e8-8ec9-d371ed363eb6.shtml >.

⁸⁵⁰ Nello specifico, il Prefetto forniva «falsa rappresentazione di aver attivato la sala operativa e centro coordinamento [...]si attivava troppo tardi per chiedere aiuto all'esercito, solo alle ore 18.28»; condizioni queste che determinavano l'impercorribilità della strada che portava alla suddetta struttura.

2. Il Ministero dell'Interno e il Prefetto

La figura del Prefetto è stata oggetto di profonde trasformazioni nel corso degli anni; attualmente, in quanto rappresentante a livello provinciale del potere esecutivo, opera principalmente in quattro aree funzionali: amministrazione generale, pubblica sicurezza, amministrazione civile e Protezione civile⁸⁵¹.

Di interesse per questo tema è la figura del prefetto come autorità di Protezione civile. Come si è visto, il Prefetto di ogni Provincia ex art. 9 del Codice della Protezione civile assume una posizione di garanzia rispetto ai cittadini a fronte di eventi calamitosi anche idrogeologici di carattere naturale o di origine umana⁸⁵².

Inizialmente, le funzioni del Prefetto erano descritte dalla legge del 8 dicembre 1970 n.996, dall'articolo 14 del d.p.r. del 6 febbraio 1981, n.66 che è stato il regolamento di esecuzione. Si tratta della prima disciplina organica sui temi riguardanti la Protezione civile e così come il Ministro dell'interno era l'organo cui era demandata l'intera organizzazione della Protezione civile, sia in tema di potestà d'emissione di direttive generale, sia in punto di direzione e coordinamento di tutte le attività, è ovvio che assumesse posizione rilevante il Prefetto "organo ordinario di Protezione civile".

Nelle leggi previgenti il Prefetto era, a livello provinciale, l'organo ordinario di Protezione civile attorno al quale ruotavano gli incarichi principali in tema di programmazione, pianificazione e alla gestione dell'emergenza. Al Prefetto infatti spettava la predisposizione di piani provinciali di Protezione civile, di redazione di un comitato provinciale, di pianificazione e di coordinamento degli interventi da effettuare in caso di calamità, di direzione di servizi di assistenza e di soccorso *et cetera*.

Con la legge 225/92 (Istituzione del servizio nazionale della Protezione civile) e con la norma di cui all'articolo 14 inizia a delinearsi un processo (che la normativa degli anni successivi accentuerà)⁸⁵³ che fa venir meno il "modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico"⁸⁵⁴. E il Sindaco quale ufficiale di governo e organo locale di Protezione civile con l'articolo 15 assume le funzioni di autorità comunale di Protezione civile.

Con la norma di cui all'articolo 14 della legge 225/92 al Prefetto compete la redazione, la direzione del piano per fronteggiare l'emergenza su tutto il territorio provinciale, l'intervento, il controllo e l'informazione del dipartimento di Protezione civile, del presidente della Giunta regionale e la direzione generale del Ministero dell'Interno.

Il Codice della Protezione civile ha poi ridisegnato i poteri del Prefetto in un più ampio quadro: accanto al presidente del Consiglio dei ministri e il Dipartimento della Protezione civile vi sono ora anche il Presidente della Giunta regionale.

Il Prefetto ha il compito di assicurare un costante flusso e scambio informativo con il dipartimento della Protezione civile, la Regione, i Comuni, il Dipartimento dei vigili del fuoco, la difesa civile del ministero degli interni; assume tempestivamente, al verificarsi subitaneo dell'evento, e in connessione con il presidente della giunta regionale e in coordinamento con la struttura regionale di Protezione civile, la direzione unitaria di tutti i servizi di emergenza da attivarsi a livello provinciale,

⁸⁵¹ C. MEOLI, *Il Prefetto*, in *Leggi d'Italia*.

⁸⁵² Art. 9 del D.Lgs. 1/2018.

⁸⁵³ Art. 14 della L. 225/1992.

⁸⁵⁴ Corte Cost., 28 marzo 2006 n.129 in *Leggi d'Italia*.

nonché vigila, promuove e coordina l'adozione dei provvedimenti necessari per i primi soccorsi a livello provinciale⁸⁵⁵.

La norma vigente ha visto l'intervento anche del Consiglio di Stato in sede di parere al D.lgs., dato che all'articolo 9 dello schema del decreto legislativo di Protezione civile il legislatore delegato aveva sostituito il termine "raccordo" tra il Prefetto e il Presidente della Giunta regionale con il termine "previa intesa". Il supremo organo giurisdizionale amministrativo ebbe così correttamente a rilevare che non era esatto il termine "intesa", dato che in emergenza non era opportuno dover attendere necessariamente il raggiungimento della stessa bensì, era corretto prevedere il semplice raccordo, essendo primario tutelare l'interesse pubblico della tempestività e dell'efficienza dell'intervento: decisioni celeri, chiare e univoche che consentano, anche in assenza di intesa, provvedimenti tempestivi ed efficaci.

Qualche anno addietro anche la Regione Veneto ebbe a cercare di limitare in tale settore i poteri del Prefetto. E la Corte Costituzionale con sentenza n.85/2012⁸⁵⁶ ebbe a dichiarare illegittimo l'articolo 15 della legge Regione Veneto del 18 marzo 2011 n.7⁸⁵⁷, laddove si prevedeva che il Presidente della provincia potesse considerarsi sia quale autorità di Protezione civile, sia responsabile della organizzazione generale dei soccorsi a livello provinciale nei casi di emergenza, così includendo anche le attribuzioni riservate al prefetto dalla legge statale.

Il Presidente della provincia poi, stante l'attuale codice della Protezione civile, non riveste neppure la funzione di centro di competenza.

La figura del Prefetto quale centro di competenza di Protezione civile è stata mal vista in sede locale sin dall'entrata in vigore della legge 225/92. Tant'è che è dovuta intervenire a fine del 1992 la Corte Cost. che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 4, e 14 della legge 225/92 attributivi del relativo potere al Prefetto per supposta lesione dell'autonomia regionale⁸⁵⁸. Si era infatti asserito che, in caso di dichiarazione di stato di emergenza, l'attribuzione al Prefetto delle funzioni anche di commissario governativo, a seguito di una situazione emergenziale, giustificasse l'adozione di misure straordinarie e l'individuazione di autorità capaci di agire nell'immediato al fine della direzione di tutti gli organismi coinvolti.

Come si è visto il potere del Prefetto si inserisce infatti nel quadro degli eventi emergenziali di cui all'articolo 7 lett. b) e lett. c), che concerne quegli eventi che escono dai limiti comunali e che richiedono un intervento coordinato di più enti o amministrazioni con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti lassi temporali⁸⁵⁹.

Circa il fatto poi che il Prefetto sia autorità di Protezione civile si è sempre pronunciata in senso uniforme la giurisprudenza di merito e legittimità civile.

Fra le molte sentenze in tema di potestà di requisizioni per dare alloggio in alberghi e/o abitazioni private a cittadini che ebbero a perdere le abitazioni in corso di calamità si legga: Cass. civ., sez. I, 03/03/1999, n.1773; e sul prefetto quale commissario straordinario nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri si veda *ex plurimis* Cass. civ., sez. I, 30/07/96 n.6888⁸⁶⁰.

⁸⁵⁵ *Ibidem*.

⁸⁵⁶ Corte Cost., 12 aprile 2012 n.85, in *Foro amm.*, 2012, 5,1054.

⁸⁵⁷ Art. 15 della L.R. 18 marzo 2011 n.7 – Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011.

⁸⁵⁸ Corte cost., 09 novembre 1992 n.418 in *Leggi d'Italia*.

⁸⁵⁹ Art 7 del D.Lgs. 1/2018.

⁸⁶⁰ Cass. civ., sez. I, 03 marzo 1999, n.1773 in *Giustizia civile*, mass. 1999, 480 e Cass. civ., sez. I, 30 luglio 96 n.6888 in *Giustizia civile*, mass. 1996, 1081

Non sono pubblicate sentenze dei giudici civili in merito a riconosciuta responsabilità dei prefetti per condotta omissiva a posizioni di garanzia e causative di lesioni a diritti soggettivi. E per violazioni in corso di eventi idrogeologici.

Inoltre, vi sono stati solo pochi pronunciamenti in sede penale. L'unica sentenza che ha trattato della figura del Prefetto quale imputato in occasione di eventi idrogeologici, ed in particolare alluvionali, è quella concernente l'alluvione del Piemonte nel novembre 1994.

2.1. Piemonte, novembre 1994

Nei giorni che vanno dal 3 al 6 novembre 1994 il Piemonte fu interessato da eventi alluvionali e piogge torrenziali molto consistenti e continue che misero in crisi il sistema idrografico facente capo al fiume Tanaro. Nel giro di pochissimi giorni, a causa dell'ingrossamento di tutti i corsi d'acqua, di un terreno ormai impermeabilizzato e già saturo di acqua, il bacino del fiume Tanaro esondò; provocando inondazioni di centri abitati, di campagne, strade, smottamenti, cedimenti di strutture private e pubbliche, interruzioni stradali, nonché morti di cittadini che a bordo di auto erano stati travolti in pubbliche strade dalle piene. Il grave evento atmosferico si consumò tra il 5 e il 6 novembre quando il fiume Tanaro, esondando colpì in particolare la città di Alba ed in seguito la pianura circostante.

Ben sei procure, ossia quelle di Torino, Alessandria, Asti, Alba e Mondovì, avviarono indagini preliminari, a cui conseguirono il rinvio a giudizio di sindaci, del funzionario dirigente l'Ufficio del Magistrato del Po, del Prefetto e del Presidente del Comitato della Protezione civile della Provincia di Cuneo, tutti poi assolti a eccezione del Prefetto⁸⁶¹. Di particolare importanza sono le pronunce dei giudici di merito di Alba e Mondovì, della Corte appello di Torino e della Corte di Cassazione pen., sez. IV, del 10 luglio 2001 n.33577⁸⁶².

In questa sentenza si conferma che in capo al Prefetto vi è l'obbligo di promuovere e coordinare iniziative affinché la popolazione civile sia informata sul comportamento da tenere in caso di emergenze calamitose.

⁸⁶¹ S. CORBETTA, *La responsabilità del Prefetto in caso di inondazione colposa*, in *Dir. Pen e processo*, 1998, 8, 1008.

⁸⁶² Cass pen., sez. IV, 10 luglio 2001 n.33577, *Riv. Pen.* 2001, 994; «individuata in capo al Prefetto una posizione di garanzia, occorre verificare e accertare nel caso concreto se l'evento (omicidio colposo) sia collegato casualmente alla condotta omissiva tenuta dal prefetto (omissione di informazione idonea e tempestiva alla popolazione)». Ancora si sottolinea che: «il complesso normativo vigente consente di individuare in capo al Prefetto una posizione di garanzia, che si estrinseca, in caso di calamità naturali di carattere eccezionale, nel potere- dovere di organizzare e coordinare la Protezione civile, finanche nel compito di informare la popolazione circa il comportamento da tenere in tali circostanze [...] In tema di delitti colposi di danno il titolare della posizione di garanzia nei confronti della collettività in caso di calamità o disastri naturali che vi verificano in aree più vaste di quelle comunali è il prefetto della provincia al quale spetta l'organizzazione e il coordinamento della Protezione civile, l'iniziativa di raccogliere le informazioni e valutare lo stato di allarme, la dislocazione sul territorio delle forze a disposizione, la gestione di tutti gli interventi, preventivi e successivi, volti a scongiurare o a ridurre i danni, attraverso l'impiego di poteri straordinari che egli può esercitare in deroga ad ogni disposizione di legge e nel solo rispetto dei principi generali dell'ordinamento». Inoltre, in *Riv. Pen.* 2001, 994 si sancisce che: «Il fatto che taluno sia titolare di una posizione di garanzia e risulti colposamente venuto meno all'osservanza di adempimenti connessi a detta posizione non implica, di per sé, che egli possa essere automaticamente essere ritenuto responsabile di ogni evento, rientrando fra quelli teoricamente riconducibili alla suddetta inosservanza, occorrendo invece che risulti positivamente dimostrata la sussistenza di un corretto nesso causale tra l'inosservanza e l'evento effettivamente verificatosi, pur tenendo presente a regola secondo cui, in materia di c.d. "causalità omissiva", al criterio della certezza degli effetti della condotta si può sostituire quello della probabilità, nel senso che il nesso causale può essere ravvisato quando si accerti che la condotta doverosa omissa già la certezza ma serie e apprezzabili possibilità di evitare l'evento».

I giudici di merito condannavano il Prefetto di Cuneo riconoscendo aver il medesimo omesso di attivarsi a coordinare i soccorsi e attivare il sistema di Protezione civile; lo si riconosceva colpevole di omicidio colposo plurimo e di inondazione e di disastro colposi. Egli infatti aveva omesso in presenza di una situazione di grave pericolo per la stessa pubblica incolumità di attivarsi ed informare chi di dovere dell'evolversi della situazione, quali i Sindaci e i Comuni e la popolazione interessata; ometteva inoltre di predisporre i provvedimenti e i mezzi necessari ad affrontare l'evento calamitoso, l'evacuazione e lo sgombero di beni e di persone.

In particolare, il Tribunale, sulla base della legge 225/92, concludeva che: «il Prefetto avrebbe dovuto anzitutto assolvere l'onere di assumere la direzione unitaria dei servizi di emergenza (art. 14 lett. b della legge 225/92), cosa che non fu fatta in quanto [...] al termine della riunione dell'unità di crisi il Prefetto raccomandò a tutti di agire ciascuno secondo le proprie competenze, senza fornire direttive di nessun tipo e senza far interagire organi ed uffici, neppure preoccupandosi di garantire il flusso delle informazioni dall'uno all'altro organo od ufficio [...] avrebbe potuto e dovuto, nel momento stesso in cui diramò i fax al Dipartimento di Protezione civile e al Ministero dell'Interno, trasmettere un comunicato stampa con le medesime informazioni alla televisioni e alle emittenti radio, con la raccomandazione agli automobilisti di non mettersi in viaggio se non per motivi di particolare urgenza»⁸⁶³.

Al Prefetto quindi competeva una posizione di garanzia, ossia a egli apparteneva un'attività programmatica, operativa e di coordinamento per fronteggiare l'emergenza; il suo *non facere* ha quindi causato la mancata attivazione da parte di altre autorità, quali il sindaco, le forze di polizia, che avrebbero anch'esse potuto evitare l'evento dannoso. L'evento calamitoso in sé non era infatti evitabile, ma l'evento dannoso avrebbe potuto essere impedito.

L'imputato era ricorso in Cassazione per la condanna dovuta alle omissioni contestate; affermava d'aver adempiuto correttamente ai propri doveri e che l'informazione alla popolazione e i provvedimenti di chiusura delle strade a rischio non erano di sua competenza.

La Corte di Cassazione confermava la ricostruzione dell'evento e l'inquadramento normativo della posizione di garanzia del Prefetto, la condotta omissiva, condividendo le conclusioni dei giudici di merito, però annullando con rinvio la sentenza di secondo grado, ossia la sentenza della Corte d'appello di Torino: per lacune in punto di accertamento del nesso causale nel caso concreto.

La Suprema Corte ha infatti ritenuto che il nesso causale tratteggiato dal giudice di merito di primo grado e dalla Corte d'Appello fosse gravemente carente in quanto avrebbe richiesto un accertamento particolare⁸⁶⁴.

Le argomentazioni del giudice di legittimità sono di assoluto interesse, in quanto richiamano sia la funzione di garanzia del Prefetto, delle sue omissioni ad attività doverose, sia si soffermano sulla causalità omissiva e sull'accertamento del nesso causale⁸⁶⁵, tant'è che i principi di diritto saranno ripresi in successivi pronunciamenti (si veda il caso di Sarno e di Genova) e anche nelle rare sentenze dei giudici di merito civile, in occasione di eventi alluvionali.

In primo luogo, la Corte di Cassazione accertava la posizione di garanzia del Prefetto, richiamando la legislazione nazionale della Protezione civile al tempo vigente. Il sistema

⁸⁶³ Trib. Alba, 13 giugno 1997 in *De Jure*.

⁸⁶⁴ I. PISA, *Protezione civile e responsabilità penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2016, 1, 113.

⁸⁶⁵ Mi permetto di rinviare al mio lavoro: C. ROBERTI, *Responsabilità extracontrattuale della P.A. per omessa allerta meteo e concorso di colpa del danneggiato* (nota a Tribunale di Genova 8 agosto 2017) in *Danno resp.*, 2019, I, 136 ss.

normativo dell'epoca infatti era quello della legge 225/92. Si ebbero a inquadrare tutte le omissioni del Prefetto di Cuneo rispetto a obblighi impostigli nella sua posizione di garanzia di organo della Protezione civile in ambito provinciale. Organo a cui spetta: a) l'organizzazione della Protezione civile, la valutazione della ricorrenza dello stato di preallarme ed eventualmente di allarme, al fine della verifica del pericolo. Spetta sempre a costui il coordinamento e l'impiego, da porsi sotto la sua direzione e vigilanza, delle forze di polizia e di Protezione civile; b) la potestà di emanare provvedimenti in deroga ad ogni disposizione di legge in corso di emergenza e nel solo rispetto dei principi generali dell'ordinamento; c) l'obbligo di informare la popolazione circa la condotta da tenere in emergenza.

Si ebbe quindi a confermare che la posizione del Prefetto è essenziale in quanto titolare di posizione di garanzia in caso di calamità naturali in aree più estese di quelle comunali giacché, il Sindaco (e come abbiamo già visto) è autorità di Protezione civile nel solo ambito comunale, non avendo nemmeno la potestà di emettere ordinanze *extra ordinem*.

In seguito, la Cassazione valutava e a riconosceva nel caso concreto la condotta omissiva, come ricostruita dai giudici di merito, e a verificare se la stessa fosse casualmente collegata agli eventi lesivi (morti e danni a diritti soggettivi patrimoniali). La Suprema Corte indicava ai giudici di merito l'obbligo di verificare nel concreto se rispetto ai doveri normativamente imposti vi fossero state omissioni eziologicamente determinanti nel realizzarsi dell'evento. Si assumeva, nel concreto a fronte della conoscenza da giorni della gravità del fenomeno, della sua evoluzione, delle prime manifestazioni di esondazioni, il Prefetto non avesse dichiarato lo stato di preallarme e poi di allarme, non adottando il piano provinciale di Protezione civile, non coordinando alcun ente, limitandosi ad indire una riunione non verbalizzata in prefettura dicendo a tutti di fare i propri compiti. Si affermava inoltre che nessun piano fosse stato adottato e che nessuna informazione in suo possesso fosse stata diramata ai sindaci.

Così la Corte di Cassazione affermava che i giudici di merito correttamente avevano motivato che nella condotta tenuta dal Prefetto difettavano, sia l'assunzione delle responsabilità connesse alla carica di rappresentante del governo che i necessari requisiti di diligenza e prudenza.

La responsabilità del Prefetto assume carattere funzionale, quasi ad essere un'obbligazione di mezzi, dato che le sue direttive attiverrebbero il comportamento di altri soggetti. Al Prefetto veniva imputato non tanto di aver non impedito l'evento dannoso in sé, ma di non aver impedito la verifica di un'inondazione di tale portata.

Infine, la Cassazione asseriva che la posizione di garanzia è fondamento della imputazione della responsabilità ai sensi dell'articolo 40 c.p.; nella sentenza infatti si recita che:

il soggetto che ha l'obbligo giuridico di impedire l'evento, ne viene considerato responsabile in forza della sua omissione non impeditiva che viene equiparata all'azione causale dei reati commissivi⁸⁶⁶.

Nulla di nuovo. Ma è poi quando si approfondisce il concetto di causalità omissiva che le affermazioni di diritto acquisiscono importanza.

E in sede di rinvio si disponeva affinché il giudice di merito provvedesse:

⁸⁶⁶ Cass. pen., sez. IV, 13 settembre 2001, n.33577 in *Leggi d'Italia*.

a) a sostituire il criterio interpretativo della certezza con quello della probabilità, nel senso che il nesso causale viene ravvisato quando si riscontra che la condotta doverosa omessa avrebbe avuto una apprezzabile possibilità, e non la certezza, di evitare l'evento

b) adottare il criterio interpretativo che deve essere quello dell'agente che opera di fronte ad una fonte di pericolo ipotizzabile secondo la diligenza dell'*homo eiusdem conditionis ac professionis*.

In sentenza si sottolineava che:

per poter accreditare l'imputazione oggettiva dell'evento al soggetto agente, in base alla teoria condizionalistica, il giudice dovrà accertare, in termini di cortesia e di adeguatezza che la condotta dell'imputato connotata da colpa ha contribuito, come fattore causale pieno, al verificarsi dell'evento il quale, per converso, non si sarebbe verificato in assenza della condotta omissiva incriminata e in presenza di quella imposta dalla posizione di garanzia⁸⁶⁷.

Dovendosi ricorrere in materia di causalità omissiva non tanto al criterio della certezza degli effetti della condotta bensì, a quello della probabilità, nel senso che il nesso causale può essere ravvisato quando si accerti che la condotta doverosa omessa avrebbe avuto non già la certezza, ma serie e apprezzabili possibilità di evitare l'evento.

Vi è in sostanza uno spostamento dell'indagine dal piano deterministico ad uno probabilistico. Accertamento che dovrà essere fatto in concreto anche al fine di estromettere l'intervento di fattori causali anomali e/o eccezionali.

La giurisprudenza di legittimità è costante nel seguire questi principi di diritto in tema di causalità omissiva rispetto a posizioni di garanzia. E, nell'asserire che il giudizio del merito deve essere operato nel concreto, dovendosi porre il garante in posizione di attento valutatore della situazione di rischio per la collettività.

Escludendosi, come detto, il nesso causale a fronte magari di oggettive omissioni (per esempio di pulizia alvei torrente e conseguenti esondazioni con danni a persone e cose) quando intervenga evento anomalo ed imprevedibile⁸⁶⁸.

Questa sentenza del 2001 nei suoi pronunciamenti di diritto viene ripresa come già visto, nelle sentenze di legittimità che hanno avuto modo di occuparsi degli eventi franosi di Sarno del 1994 e dell'alluvione di Genova del 2011.

E la Corte di Cassazione sempre poi, negli anni successiva, in altre situazioni, sempre evidenziava gli obblighi in materia incombenti sul Prefetto e la posizione di garanzia ricoperta, richiamando il noto dettato normativo.

Fra le altre, la sentenza del marzo 2010 che si è pronunciata su accadimenti franosi del Maggio 1998 in Sarno e la successiva dell'ottobre 2011 su accadimenti franosi occorsi in provincia di Avellino⁸⁶⁹.

Si è ribadito che al Prefetto spetta l'intervento quando la gestione dell'emergenza provocata da eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo non possano essere fronteggiati dal Sindaco perché superano le competenze territoriali del comune. In tal caso il Prefetto adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli delle autorità comunali e regionali di Protezione civile.

E fino a quando il Prefetto non abbia concretamente e di fatto assunto la direzione dei servizi di emergenza, il sindaco mantiene integri i suoi poteri e gli obblighi di gestione

⁸⁶⁷ *Ibidem*.

⁸⁶⁸ Cass. civ. sez. un., 08 ottobre 2008, n.24788, in *Leggi d'Italia*.

⁸⁶⁹ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2010, n.16761 in *De Jure* e Cass pen., sez. IV, 06 ottobre 2011, n.46818 in *De Jure*.

dell'emergenza e, in particolare quelli di allertamento ed evacuazione delle popolazioni che sono nelle zone a rischio.

Sul punto la giurisprudenza è costante.

Particolare novità si può trarre dalla sentenza della Cass. penale del 28/02/2019, n.16029, dato che la stessa è successiva all'entrata in vigore del D.lgs. del 2 gennaio 2018, n.1 (Codice della Protezione civile) e ha avuto modo di discernere anche le novità dello stesso cogliendo soprattutto l'aspetto positivo dato da un rafforzamento complessivo del servizio nazionale nel suo complesso, nelle varie figure dei centri di competenza, in particolare per quanto riguarda le attività operative in emergenza⁸⁷⁰.

Il caso di cui ebbe a occuparsi era quello di due sindaci dei paesi del messinese che il Tribunale di Messina aveva condannato per plurimo omicidio colposo essendosi riconosciuta processualmente e addebitata ipotesi sia di colpa generica, sia di colpa specifica con riferimento alla violazione dei doveri di comportamenti attivi, imposti in materia di Protezione civile (omesso allertamento della popolazione e omessa evacuazione della popolazione dalle zone a rischio), tant'è che a seguito di intense precipitazioni scendevano a valle colate detritiche che distruggevano il paese e provocavano morti.

Per quel che qui interessa, la posizione di garanzia del Prefetto e le sue competenze vengono viste quali competenze concorrenti con quelle del Sindaco, sia pure in una situazione di sovra-ordinazione dei poteri del prefetto rispetto a quelli del sindaco, ed in particolare qualora la natura degli eventi fuoriesca da quelli *dell'art. 7, lett. a)*⁸⁷¹.

Infatti, riprendendosi il dettato normativo vigente, si illustra che nelle situazioni in cui il Sindaco chieda al Prefetto l'intervento di altre forze o strutture, poiché i fenomeni di rischio non possano essere fronteggiati con i mezzi a sua disposizione, il Prefetto adotta i provvedimenti di competenze, coordinando i propri interventi con quelli dell'autorità comunale di Protezione civile.

Così si recita:

l'uso del verbo coordinare consente di affermare che entrambi gli organi competenti continuano ad avere l'obbligo ciascuno nell'ambito delle proprie responsabilità e competenze di provvedere agli interventi necessari⁸⁷².

E ancora:

la permanenza di questi poteri e obblighi in capo al sindaco non contrasta con l'attribuzione al prefetto di una posizione di garanzia dotata di maggiori poteri, anche straordinari, a lui attribuiti ed estesa all'ambito provinciale [...] il prefetto e il sindaco continuano ad essere titolari di obblighi e poteri anche quando il prefetto sia stato informato dell'emergenza e sia concretamente intervenuto e pur se la posizione del prefetto sia da ritenere comunque sovraordinata rispetto a quella del sindaco⁸⁷³.

Altro principio di diritto:

il Sindaco in questa materia non è più ufficiale di governo e non agisce quindi per conto del governo o del prefetto, ma in virtù di competenza propria conseguente al processo di decentramento delle competenze in materia di Protezione civile; competenze propria che dunque non viene meno sol perché altri organi o enti

⁸⁷⁰ Cass pen. sez. IV 28 febbraio 2019, n.16028 in *De Jure*.

⁸⁷¹ *Ibidem*.

⁸⁷² *Ibidem*.

⁸⁷³ *Ibidem*.

acquisiscono una competenza ad intervenire nelle emergenze derivanti dall'evolversi delle medesime⁸⁷⁴.

Gli stessi principi sono richiamati anche dall'ultima sentenza della Corte Suprema pubblicata sul tema della responsabilità dei Centri di Competenza del Servizio Nazionale della Protezione civile, in corso di calamità naturali idro-geologiche; in particolare si definiva il Sindaco non più come ufficiale di governo, ma come autorità locale di Protezione civile con potestà individualizzante.

Si tratta della sentenza del 12 aprile 2019 n. 22214, sezione IV, che si è pronunciata circa la condanna del Sindaco di Genova e i suoi assessori per i fatti noti dell'alluvione del novembre 2011, sentenza che già si è commentata quando si è discusso del sindaco quale posizione di garanzia⁸⁷⁵.

Si riconosce anche in questa sentenza il dovere del Prefetto di assumere la direzione unitaria dei servizi di emergenza e dei provvedimenti per i primi soccorsi da attivare a livello provinciale, e che necessitano di essere coordinati con gli interventi dei Sindaci, dei Comuni interessati.

In sintesi, laddove siano richiesti interventi a fronte di rischi di Protezione civile, e ove il Comune non possa far fronte da solo (per competenze territoriali limitate o per gravità del rischio), il Prefetto, il cui intervento deve essere chiesto dal Comune, adotta i provvedimenti di competenza coordinandoli con quelli di quest'ultimo ente territoriale.

Infine, risulta interessante, per l'individuazione e la delimitazione delle attribuzioni e i compiti del Prefetto, la sentenza della Cass. pen., sez. IV, del 8 ottobre 2013⁸⁷⁶.

Il Tribunale di primo grado di Mantova, in data 1 ottobre 2010, aveva condannato al risarcimento dei danni il Prefetto ed il Sindaco in quanto responsabili di molteplici reati, tra cui il reato colposo di danno e di messa in pericolo della incolumità pubblica. Il Prefetto infatti aveva, con comportamento negligente, imprudente ed imperito, omesso di emanare specifica ordinanza atta a rimuovere un ordigno bellico posto in una zona che avrebbe potuto provocare gravi danni ai cittadini, nonché alle strutture e agli edifici in vicinanza.

Interessante per quanto concerne tale fattispecie è la pronuncia della Cassazione che riconferma la posizione dei giudici della Suprema Corte della sentenza del 2010, ossia che:

al Sindaco, quale autorità locale di Protezione civile e nell'ambito del territorio comunale, compete la gestione dell'emergenza provocata da eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo, di calamità naturali o catastrofici; se questi eventi non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune, questi è tenuto a chiedere l'intervento di altri mezzi e strutture al prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza coordinandoli con quelli del sindaco le cui attribuzioni hanno natura concorrente (e non residuale) con quelle del prefetto che ne ha la direzione. Ne consegue che in tale ultima evenienza, fino a quando il prefetto non abbia concretamente e di fatto assunto la direzione dei servizi di emergenza, il Sindaco mantiene integri i suoi poteri⁸⁷⁷.

Il Prefetto quindi, come ribadito dalla normativa vigente, assume le funzioni di direzione unitaria dei servizi di emergenza da coordinare con quelli del Sindaco (Comune).

⁸⁷⁴ *Ibidem*.

⁸⁷⁵ Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n.22214 in *De Jure*.

⁸⁷⁶ Cass. pen, sez. IV, 08 ottobre 2013, n.26482 in *De Jure*.

⁸⁷⁷ *Ibidem*.

3. La Regione e i suoi rappresentanti

In base all'articolo 4 del Codice della Protezione civile le Regioni sono componenti del Servizio nazionale della Protezione civile⁸⁷⁸.

Inoltre, con l'articolo 11 si stabilisce fra l'altro che le Regioni disciplinano la pianificazione e la strutturazione dei sistemi di Protezione civile nell'ambito dei rispettivi territori, assicurando l'esecuzione delle attività di Protezione civile; fra queste la predisposizione e attuazione delle attività volte alla previsione e prevenzione dei rischi, dei piani provinciali, monitoraggio delle zone a rischio, adozione del piano regionale di Protezione civile *et cetera*⁸⁷⁹ (in merito si vedano anche gli artt. 12 e 13 della previgente legge 225/92)⁸⁸⁰.

È noto in giurisprudenza un solo caso in cui a fronte di un evento franoso, avvenuto il 5 maggio 1998 nel comune di Quindici, a seguito del quale è derivata la morte di cittadini, si ebbe ad instaurare un giudizio penale a carico di assessori della Protezione civile della Regione Campania.

In particolare, furono coinvolti: l'assessore della Giunta regionale preposto alla tutela dell'ambiente e alla Protezione civile, il coordinatore dell'area attinente ai lavori pubblici, il coordinatore attinente all'ambiente e alla Protezione civile, quattro dirigenti del Settore programmazione e interventi di Protezione civile e del settore ecologia e due Presidenti dell'amministrazione provinciale di Avellino.

Sul caso è intervenuta la sentenza della Corte di Cassazione penale, sez. IV, 06/10/2011 n.46818⁸⁸¹.

In sede di merito il Tribunale di Avellino nel 2007 riconobbe in figure di funzionari della Regione Campania e assessori delegati alla Protezione civile, alla programmazione regionale di previsione e prevenzione del suolo, una responsabilità penale a titolo colposo per la morte di cittadini a seguito di frane da scorrimento colata (*debris flows*) ritenute prevedibili stante la loro frequenza e, stante l'assoluta mancanza di attività di loro monitoraggio e adozione di interventi atti a impedirle o limitarne gli effetti⁸⁸².

Il giudice di prime cure aveva contestato a costoro: «i reati di cui agli artt. 113-449 in relazione agli artt. 422, 426 e 589 c.p. perché, per colpa generica rappresentata dalla negligenza, imprudenza ed imperizia di non avere effettuato alcuna attività di programmazione, monitoraggio e studio del territorio finalizzate alla storicamente esposta e per colpa specifica consistita nell'aver violato le disposizioni normative contenute nelle leggi regionali L.R. 4 luglio 1991 n.11»⁸⁸³.

Si riconobbe una posizione di garanzia derivante dalla legge della Protezione civile allora vigente: la legge n.183 del 1989 la n.225 del 1992⁸⁸⁴. In particolare, l'articolo 12 della legge 225/1992

disponeva che le Regioni avessero il compito di organizzare e attuare l'attività di Protezione civile, di predisporre i programmi regionali di previsione e di prevenzione in armonia con i programmi nazionali⁸⁸⁵.

⁸⁷⁸ Art. 4 del D.Lgs. 1/2018.

⁸⁷⁹ Art. 11 del D.Lgs. 1/2018.

⁸⁸⁰ Artt.12 e 13 della L. 225/92.

⁸⁸¹ Cass. pen., sez. IV, 06 ottobre 2011, n.46818 in *Foro.it*.

⁸⁸² Trib. Avellino, 31 gennaio 2008, n.2194 in *De Jure*.

⁸⁸³ *Ibidem*.

⁸⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁸⁵ *Ibidem*.

Inoltre, la legge regionale n.11 del 1991 della Regione Campania consentiva l'individuazione di specifiche competenze in materia di difesa del suolo, suddivise tra diversi settori a cui sovrintendevano il Presidente della Giunta Regionale e gli assessori⁸⁸⁶.

Il giudice di primo grado si era attenuto alle conclusioni a cui erano pervenuti i consulenti dei P.M., ossia secondo i quali sarebbe stata necessaria e sufficiente: «un'attenta e doverosa attività di studio e di monitoraggio costante del territorio- caratterizzato da un elevato rischio idrogeologico, che gli enti preposti erano tenuti a conoscere e che rendeva prevedibile l'evento, anche nei suoi catastrofici effetti, - di predisposizione degli strumenti tecnici per cogliere tempestivamente e proficuamente i segnali di allarme, in presenza di piogge o smottamenti e per approntare, di conseguenza, tutto quanto necessario per evacuare la popolazione o, se del caso, delocalizzarla. Nella specie, tenuto conto del periodo in cui l'evento si era verificato, la rilevazione e la letture dei dati pluviometrici, unite all'approfondita conoscenza delle condizioni geomorfologiche del territorio, nonché alla disanima dei dati statistici e delle carte tematiche, nonché al controllo costante delle variazioni dell'assetto del territorio avrebbero permesso di diffondere un tempestivo, quanto efficace ordine di evacuazione che avrebbe determinato con certezza il risparmio di vite umane»⁸⁸⁷.

Dunque, non era stato decisivo, al fine di escludere la responsabilità degli assessori e a reciderne il relativo nesso causale, il mancato avvertimento alla popolazione da parte delle autorità locali preposte.

In sede di appello si ebbe l'assoluzione.

La Corte d'Appello infatti riteneva che non vi fosse stato un dovere di concreto intervento da parte degli enti territoriali in quanto gli artt. 12 e 13 della legge 225/1992 non sarebbero stati immediatamente operativi, mancando una legge d'attuazione (avvenuta solo poi con la legge delega n.59 del 1997 e il D.lgs. n.112 del 1998)⁸⁸⁸. All'epoca si riteneva che la Protezione civile operasse semplicemente post-intervento e che spettassero solamente al prefetto obblighi di tal tipo, anche in sede preventiva.

Sicché la Corte di Cassazione nel 2011 rigettava il ricorso, assolvendo con formula piena gli imputati, riconoscendo che all'epoca dei fatti mancavano ancora le leggi regionali attuative del servizio di Protezione civile.

Poi solo nel maggio 1998, a seguito del D.lgs. 112 del 1998, in Regione Campania si sono andate a stabilire in modo inequivoco le funzioni a cui gli enti locali avrebbero dovuto attenersi⁸⁸⁹.

Al tempo dell'accadimento dell'evento idrogeologico non si era ancora data attuazione alla legge istitutiva la Protezione civile e pertanto si ritenne che la stessa non avesse immediata operatività.

Si concludeva che all'epoca dei fatti non era pacifica l'attribuzione in capo ai titolari degli uffici provinciali e regionali della Protezione civile di una posizione di garanzia e, cioè dell'obbligo di impedire l'evento; si era detto che se la persona non era titolare di una posizione di garanzia la stessa non poteva essere obbligata ad agire e non le si poteva addebitare oggettivamente un evento che, se la condotta fosse stata posta in essere, non si sarebbe verificato.

⁸⁸⁶ L.R. del 4 luglio 1991 n.11- Ordinamento amministrativo della Regione Campania.

⁸⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁸⁹ *Ibidem*.

4. Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco

Come abbiamo già visto il Corpo dei VV.F. è, ai sensi dell'articolo 10 del Codice di Protezione civile (ex art. 11 della legge n.225/1992) una componente essenziale del Servizio nazionale di Protezione civile⁸⁹⁰. Il Corpo dei VV.F. ha l'obbligo e la funzione di assicurare gli interventi di soccorso tecnico improrogabili, resi necessari dall'avvenimento di eventi calamitosi, quali quelli idrogeologici. Sempre la medesima struttura assume l'obbligo e la responsabilità, nell'immediatezza degli eventi, di ricercare e di salvare le persone coinvolte, i luoghi e le strutture danneggiate e di metterle in sicurezza.

Nello specifico i commi 6 e 7 dell'articolo 2 del Codice di Protezione civile sanciscono che, è altresì compito dei VV.F. la gestione dell'emergenza e il superamento dell'emergenza.

La gestione dell'emergenza consiste nel: «insieme, integrato e coordinato, delle misure e degli interventi diretti ad assicurare il soccorso e l'assistenza alla popolazione colpite dagli eventi calamitosi e agli animali e la riduzione del relativo impatto, anche mediante la realizzazione di interventi indifferibili e urgenti ed il ricorso a procedure semplificate, e la relativa attività di informazione alla popolazione»⁸⁹¹.

Mentre il superamento dell'emergenza consta nel: «attuazione coordinata delle misure volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, per ripristinare i servizi essenziali e per ridurre il rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, oltre che alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture pubbliche e private danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e dal patrimonio edilizio e all'avvio dell'attuazione delle conseguenti prime misure per fronteggiarli»⁸⁹².

Come emerge dalla lettura di queste righe il Corpo dei VV.F. può (e deve) operare tramite un coordinamento tecnico-operativo con le altre strutture componenti del Servizio nazionale di Protezione civile.

Non si hanno pubblicati in giurisprudenza casi di accertata responsabilità penale e/o civile di funzionari e/o comandanti dei VV.F. in corso di operazioni di protezioni e civile a fronte di calamità.

La giurisprudenza ha invece avuto modo di occuparsi in sede consultiva dei poteri e doveri del Corpo dei VV.F., al momento dell'apportamento dell'ultima normativa regolamentante il Corpo, le sue funzioni *et cetera*, ossia il D.lgs. 06/10/2018, n.127⁸⁹³.

Si ricordi infatti che l'articolo 8 della legge 7 agosto 2015 n.124 ebbe a delegare il Governo ad adottare con decreti legislativi la materia della riorganizzazione

⁸⁹⁰ Art. 10 del D. Lgs. 1/2018.

⁸⁹¹ Art. 2, comma 6, del D. Lgs. 1/2018.

⁸⁹² Art. 2, comma 7, del D.Lgs. 1/2018.

⁸⁹³ D.Lgs. 6 ottobre 2018, n.127- Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97, riguardante «Disposizioni recanti modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e altre norme per l'ottimizzazione delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, recante «Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni e ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229» e al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, recante «Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252».

dell'amministrazione dello Stato, comprese l'ottimizzazione delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco⁸⁹⁴.

I medesimi decreti hanno operato una vasta revisione della normativa disciplinante il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, provvedendo a riorganizzare: le strutture organizzative, le funzioni in materia di soccorso pubblico, di difesa civile, di incendi. In particolare, il D.lgs. 127/2018 ha disposto rilevanti novità in merito: alle funzioni del Capo del Corpo VV.F., all'istituzione di appositi ruoli del personale non dirigente e non direttivo riguardante funzioni specialistiche, professionali e di rappresentanza⁸⁹⁵.

Ebbene, il Consiglio di Stato il 21/04/2017 ha rimarcato la necessità di una disciplina unica del soccorso pubblico, il rispetto del necessario coordinamento con le strutture della Protezione civile e, ha segnalato all'uopo l'opportunità di un adeguato monitoraggio, in sede applicativa ed operativa, della efficienza ed effettività delle forme di coordinamento prescelte, al fine di non disperdere il patrimonio di professionalità e la specificità delle componenti che concorrono all'attività di soccorso pubblico⁸⁹⁶.

E nel quadro del Codice di Protezione civile si è mosso anche il Consiglio di Stato nel febbraio 2018 che ha ribadito come tale Corpo debba assicurare degli interventi caratterizzati dalla tempestività della prestazione, professionalità tecnica ad alto contenuto specialistico⁸⁹⁷.

Ed è per questo, essendo i limiti d'intervento quelli dell'emergenza, che anche la Corte dei Conti ha ritenuto legittimo il regolamento per l'amministrazione della contabilità del Corpo dei VV.F. in base al quale, in caso di calamità e catastrofi naturali, i vertici dello stesso possono acquistare, anche in deroga alla legge di contabilità generale dello Stato, strumenti e mezzi quali roulotte e containers⁸⁹⁸.

⁸⁹⁴ Art. 8 della L. 7 agosto 2015 n.124- Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

⁸⁹⁵ *Ibidem*.

⁸⁹⁶ Consiglio di Stato, 21 aprile 2017, n.918, in *Foro amministrativo* 2017,4,897. «In tema di schema di decreto legislativo concernente "Disposizioni recanti modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n.139, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale di vigili del fuoco, nonché al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n.217, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi dell'articolo 8, comma , lettera a) della legge 7 agosto 2015, n.124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", quanto alle funzioni spettanti al Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico, previste al comma 10 dell'art. 24 del D.Lgs 139/2006, così come modificato dall'art. 4 dello schema, è auspicabile, nel rispetto della ripartizione delle competenze, ogni forma di coordinamento di tipo amministrativo ed operativo con modalità condivise e sancite da appositi strumenti di difesa».

⁸⁹⁷ Consiglio di Stato, sez. III, 22 febbraio 2018 n.1132 in *De Jure*: «È legittima la convenzione che la Regione Liguria stipula con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco avente ad oggetto attività di elisoccorso per l'eventuale trasporto assistito al presidio ospedaliero idoneo a consentire nel modo più rapido e razionale l'intervento diagnostico - terapeutico, integrando il servizio di soccorso sanitario, reso dal personale del Servizio sanitario nazionale, con quello tecnico "urgente" mediante elicottero non essendo un servizio che lo stesso offre sul mercato, si che, in relazione al suo espletamento, non può ravvisarsi, in capo a detto Corpo, la qualità di operatore economico che, sola, come si è detto, può valere a configurare un appalto di servizi assoggettato alla disciplina della direttiva 2004/18/CE e a quella codicistica».

⁸⁹⁸ Corte dei Conti, 06 giugno 2000, n.51, in *Riv. Corte dei Conti*, 2000, 3, 26 in *De Jure*: «La norma contenuta nel regolamento per l'amministrazione della contabilità del corpo nazionale dei vigili del fuoco in base alla quale, in caso di calamità e catastrofi naturali i competenti organi del corpo possono procedere, anche in deroga alla legge di contabilità generale dello Stato, all'acquisto di beni quali "roulotte" e "containers", non rappresenta una surrettizia deroga al riparto di competenze tra le diverse amministrazioni che operano nel campo della Protezione civile, dovendo essere interpretata come riferibile esclusivamente alle procedure per l'acquisto di beni da utilizzare, nel quadro generale dell'attività di soccorso, rientrando nei compiti istituzionali del corpo, ferma restando la competenza relativa all'attività di assistenza stabile alle popolazioni colpite da eventi calamitosi ad altri organi dell'amministrazione quali il dipartimento della Protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e la direzione generale istituita presso il ministero dell'interno».

Assume rilievo per il tema affrontato in questo lavoro il pronunciamento della Giustizia contabile nel 1978 per cui «la responsabilità dei danni, di cui all'Erario si debba rispondere, per l'omessa adozione delle misure necessarie per impedire un evento calamitoso facilmente prevedibile, va attribuita al comandante dei vigili del fuoco cui esclusivamente appartiene la competenza in ordine all'attività di soccorso»⁸⁹⁹.

Ma questa responsabilità, come più volte si è discusso, è strettamente legata ad una violazione di apposita norma di garanzia. In parte qua si veda l'articolo 24 del D.lgs. 139/2006, e successive modifiche, in cui si stabilisce che:

il Corpo nazionale, al fine di salvaguardare l'incolumità delle persone e l'integrità dei beni, assicura, in relazione alla diversa intensità degli eventi, la direzione e il coordinamento degli interventi tecnici caratterizzati dal requisito dell'immediatezza della prestazione, per i quali siano richieste professionalità tecniche onde ad alto contenuto specialistico ed idonee risorse strumentali. Al medesimo fine effettua studi ed esami sperimentali e tecnici nello specifico settore, anche promuovendo e partecipando ad attività congiunte e coordinate con enti e organizzazioni anche internazionali⁹⁰⁰.

Poi elencandosi le varie tipologie di soccorso: incendi, incidenti ferroviari, frane, terremoti, alluvioni e altre calamità naturali ed eventi di Protezione civile.

E se non sono pubblicate sentenze per accertata responsabilità di Organo dei VV.F., però in corso di calamità idrogeologiche, i giudici della Suprema Corte civile nel 2016 assumevano che una condotta colposa costitutiva di illecito dei VV.F. cagionativa di danni, a seguito di tardivo spegnimento incendio, doveva essere sussunta *sub* articolo 2043 c.c., sussistendo la giurisdizione del giudice ordinario e non del giudice amministrativo (invocata dalla costituita in giudizio, ossia Protezione civile)⁹⁰¹. Asserendosi che il risarcimento del danno, da comportamento della P.A., è un diritto soggettivo, distinto dalla posizione giuridica soggettiva la cui lesione è fonte di danno ingiusto.

Di interesse sono le direttive imposte al potere conoscitivo e decisorio del giudice del merito onde attribuire alla P.A. una responsabilità ex art. 2043 c.c.: «a) accertare la sussistenza di un evento dannoso; b) stabilire se l'accertato danno fosse da dirsi ingiusto poiché incidente su un interesse rilevante dell'ordinamento a prescindere se sia qualificato quale diritto soggettivo e/o interesse legittimo; c) accertare il nesso causale con una condotta della P.a.; d) accertare il profilo soggettivo doloso o colposo»⁹⁰².

⁸⁹⁹ Corte dei Conti, sez. II, 08 giugno 78 n.83, in *Foro amm.*, 1978, 1, 2374.

⁹⁰⁰ Art. 24 del D.lgs. 139/2006- Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni e ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della Legge 29 luglio 2003, n.229.

⁹⁰¹ Cass. civ., sez. un., 03 febbraio 2016, n.2053 in *De Jure*.

⁹⁰² *Ibidem*.

5. Il Centro Coordinamento Emergenze ANAS e la Protezione civile

L'ANAS, ossia l'ente pubblico nazionale per le strade, collabora con il Dipartimento della Protezione civile per la gestione delle emergenze qualora vi siano eventi che possano comportare rischi infrastrutturali e non solo. All'interno di tale ente è stato infatti istituito un centro di Coordinamento Emergenze (CO.EM.) che interagisce con il Comitato Operativo della Protezione civile in materia di viabilità⁹⁰³.

In merito verranno analizzate alcune sentenze civili di legittimità e di merito con cui è venuta alla luce la responsabilità dell'ANAS in quanto ente preposto alla corretta manutenzione di strade in concomitanza di eventi idrogeologici, quali quelli alluvionali.

In primo luogo, merita d'essere esaminata la sentenza della Cassazione civile, sez. III, del 17 dicembre 2014, n.26545⁹⁰⁴; due cittadini convenivano in giudizio l'ANAS per ottenere il risarcimento dei danni subiti da un fabbricato di loro proprietà a causa dell'allagamento dovuto alla fuoriuscita di enorme massa d'acqua dalle condotte della sovrastante strada statale. Infatti, nel corso delle intense piogge alluvionali che nei primi giorni di ottobre 1971 avevano interessato la costa ionica reggina ebbero a manifestarsi in varie località danni ad abitazioni; a seguito di allegamenti e per lo smottamento dei terreni collinari.

Il Tribunale di Reggio Calabria il 23 aprile 1996 riconosceva responsabile l'ANAS e condannava l'ente al risarcimento dei danni a favore di parte attrice⁹⁰⁵.

La Corte d'Appello di Reggio Calabria il 3 aprile 2008 rigettava le pretese risarcitorie affermando che: «pur dovendosi riconoscere che il sistema di deflusso delle acque piovane realizzato dall'ANAS, a seguito dei lavori di ammodernamento della strada statale non era stato eseguito a regola d'arte, tuttavia l'evento dannoso doveva essere ricondotto alla natura alluvionale delle violente piogge che per giorni devastarono la fascia ionica reggina, rispetto alle quali anche un sistema di deflusso pienamente a regola non sarebbe stato in grado di contenere la forza distruttrice delle acque e di impedire che il fabbricato fosse invaso»⁹⁰⁶. Emerge da queste parole come la Corte territoriale imputasse l'evento dannoso a forza maggiore.

Parti attrice soccombenti ricorrevano quindi in Cassazione. Di qui il pronunciamento che si rileva assai interessante poiché anche frutto di una lettura dell'istituto del caso fortuito (o forza maggiore) alla luce delle precedenti sentenze sull'argomento; e, anche perché, pur sinteticamente, si pone in correlazione con la giurisprudenza penale di legittimità.

I ricorrenti lamentavano che i giudici del merito non avevano motivato adeguatamente e che si sarebbero anche contraddetti in punto di eventuale riparto di responsabilità a carico dell'ANAS, dato che, una volta riconosciuto che l'Ente ebbe a mal eseguire i pubblici lavori, avrebbe dovuto verificare l'incidenza di ciò in ordine al danno così come occorso.

La questione giuridica sulla quale la Corte ebbe a pronunciarsi, per sua stessa ammissione, era quella inerente al concetto di forza maggiore in materia di responsabilità civile della Pubblica Amministrazione. Così si esprime la Corte circa la questione da risolvere: «se un fenomeno di pioggia intensa e persistente tale da assumere i connotati di una pioggia definita dalla Corte d'Appello come alluvionale, possa costituire o meno un

⁹⁰³ In merito si veda < <https://www.stradeanas.it/it> > .

⁹⁰⁴ Cass. civ., sez. III, 17 dicembre 2014, n.26545 in *De Jure*.

⁹⁰⁵ Trib. Reggio Calabria, 23 aprile 1996 in *De Jure*.

⁹⁰⁶ App. Reggio Calabria, 3 aprile 2008 in *De Jure*.

evento di forza maggiore idoneo di per sé ad interrompere il nesso di causalità, in considerazione del carattere di straordinarietà ed imprevedibilità»⁹⁰⁷.

La Corte muove dalla circostanza che il verificarsi sempre più frequente di gravissimi eventi alluvionali comporta doveri di attenzione della Pubblica Amministrazione e anche doveri di attenzione da parte dei giudicanti atteso che

il discorso sulla prevedibilità maggiore o minore di una pioggia a carattere alluvionale certamente impone oggi, in considerazione dei noti dissesti idrogeologici che caratterizzavano il nostro Paese, criteri di accertamento importanti ad un maggior rigore, poiché è chiaro che non si possono più considerare come eventi imprevedibili alcuni fenomeni atmosferici: che stanno diventando sempre più frequenti e, purtroppo, drammaticamente prevedibili⁹⁰⁸.

In particolare, i giudici di legittimità riprendevano la sentenza n.5658 del 9 marzo 2010, laddove si imponeva al giudice di merito di verificare in concreto se gli allagamenti si sarebbero potuti verificare nella stessa misura pure se vi fosse stata una scrupolosa pulizia degli scoli. Anche perché, laddove si fosse provato che la pulizia e la corretta manutenzione degli scoli avesse potuto ridurre gli allagamenti si sarebbe dovuto fare applicazione dell'istituto del concorso di colpa con attribuzioni di percentuali di colpa e conseguenti risarcimenti (art. 1227 c.c.)⁹⁰⁹.

La Corte con sentenza oggetto d'esame viene a confermare quest'ultimo indirizzo, richiamando anche l'indirizzo dei colleghi di legittimità penale secondo cui (e come abbiamo visto nel commento delle varie sentenze circa le alluvioni di Genova nel 2011, di Messina nel 2009, del Piemonte nel 1994, di Sarno nel 1998) il caso fortuito e l'evento eccezionale di forza maggiore vengono inseriti nell'analisi della colpevolezza (ovvero nella mancanza di colpa), asserendosi che il caso fortuito o la forza maggiore sussistono solo se il fattore causale estraneo al soggetto danneggiante assume i connotati di forza avente intensità tale da interrompere il nesso eziologico fra la cosa e l'evento dannoso, quale causa sopravvenuta sufficiente ad originare l'evento.

E così si dice che in effetti

una pioggia di particolare forza e intensità, protrattasi per un tempo molto lungo e con modalità tali da uscire fuori dai canoni della meteorologia, può, ragionando in astratto, integrare gli estremi del caso fortuito o della forza maggiore⁹¹⁰.

Ipotizzandosi in concreto una colpa per negligente manutenzione di cosa propria. Richiamandosi giurisprudenza stante la quale in merito agli obblighi manutentivi gravanti su ANAS, se pur la discrezionalità degli atti della P.A. sia insindacabile da parte del giudice ordinario, si ritiene non ci si possa sottrarre a valutare ai fini della responsabilità civile in relazione a eventuali violazioni a disposizioni di legge e regolamenti e comuni regole di diligenza. Con ciò si cassava la sentenza impugnata e si rinviava il giudizio avanti la Corte d'Appello.

Anche il Tribunale civile di Siracusa, sez. I, del 24 luglio 2015, si è pronunciato sulla responsabilità dell'ente nazionale per le strade; in particolare in merito ad alcuni degli effetti

⁹⁰⁷ *Ibidem*.

⁹⁰⁸ *Ibidem*.

⁹⁰⁹ Cass. civ., sez. III, 9 marzo 2010, n.5658 in *De Jure*.

⁹¹⁰ *Ibidem*.

occorsi nelle campagne limitrofe alla città in occasione dell'evento alluvionale del 17 settembre 2003⁹¹¹.

Il Tribunale condannava l'ANAS, società per azioni a partecipazione pubblica, ai sensi dell'art. 2051 c.c., a risarcire i danni subiti da cittadini per allagamento dalle campagne con danni alle colture.

ANAS aveva appaltato a ditta terza la costruzione di un canale che raccoglieva le acque pluviali dei monti e della strada statale; canale che poi avrebbe dovuto collegarsi al fiume e, quindi al mare. Senonché il canale non veniva mai completato e l'evento atmosferico del Settembre 2003 comportava la sua esondazione.

Mai l'ANAS aveva controllato l'esatto adempimento dei lavori appaltati: aveva omesso di custodire la propria opera.

L'Anas eccepì il caso fortuito, ma il giudice negò che in atti vi fosse prova che gli eventi atmosferici fossero stati tali da interrompere il nesso causale fra la cosa (canale) e l'evento dannoso.

In sentenza si ripercorrevano i vari pronunciamenti della Suprema Corte in merito alla responsabilità per art. 2043 c.c. e per art. 2051 c.c., con i differenti oneri probatori, e circa l'istituto del caso fortuito che veniva per essere inteso come una alterazione improvvisa dello stato dei luoghi, imprevedibile e non segnalabile ai conducenti nemmeno con l'uso di ordinaria diligenza.

⁹¹¹ Trib. Siracusa, sez. I, 24 luglio 2015 in *De Jure*.

CONCLUSIONI

L'Italia è un Paese in cui gli eventi di derivazione idrogeologica sono in costante aumento sia per numero, sia per effetti calamitosi in termini di perdita di vite umane e danni a città, infrastrutture, stabilimenti ed industrie.

Questi eventi attengono a manifestazioni di fenomeni che sono provocati dall'acqua superficiale e/o sotterranea, dall'interazione di questa con l'ambiente circostante con il terreno, con la vegetazione e con aree fortemente antropizzate. Gli eventi portatori di rischio idrogeologico apparentemente sono solo effetti di fenomeni naturali dovuti a mutazioni climatiche; in realtà, sono portatori di distruzione e di pericolo alla incolumità pubblica spesso per insane politiche urbanistiche, a seguito di insediamenti abitativi o industriali in aree golenali, a seguito di restrizioni dei corsi dei fiumi, con canalizzazioni di torrenti che attraversano le città, con sbancamenti collinari e montani *et cetera*.

Abbiamo visto quanti siano stati gli eventi di varia natura: alluvioni, frane, scivolamento a valle di masse detritiche e fangose, erosioni costiere, valanghe. E abbiamo visto come a fronte di queste calamità naturali sin dall'inizio del '900 vi sia stato un intervento statale per porvi riparo, in modo più o meno razionale ed effettivo con una legislazione mirante alla previsione e alla prevenzione del rischio e poi all'emergenza.

Muovendosi, sul solco delle normative che via via sono state promulgate, anche la giurisprudenza penale e civile ha creato, per effetto dell'applicazione del diritto sul terreno delle concrete fattispecie, figure di illecito civile e penale che prima non trovavano applicazione, la figura dei titolari di posizioni di garanzia, la creazione dogmatica delle figure del reato omissivo improprio applicato ai rischi idrogeologici, le figure della responsabilità colposa, del nesso di causa, del concorso dell'evento eccezionale sopravvenuto, della prevedibilità e prevenibilità degli eventi.

Si può fondatamente sostenere che lo Stato però si sia attivato con una progressione sistematica solo a partire dagli anni '70 sia con finalità preventive e repressive dei rischi idrogeologici.

Finendo per essere anche la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per i danni da eventi calamitosi una figura giuridica di risposta dell'ordinamento solo apparentemente collegato unicamente alla fase repressiva-riparativa (ripristino dello stato ante evento mediante reintegro risarcitorio delle persone offese titolari di diritti soggettivi verso organi e/o funzionari della P.A. titolari di posizioni di garanzia e omettenti condotte circa la non realizzazione del rischio), ma anche collegato alla fase preventiva in una correlazione virtuosa di stampo solidaristico per cui i funzionari della P.A. assumono la veste di agenti-modello a tutela dei cittadini che, a loro volta devono tenere condotta prudenziale nelle loro libere attività.

In sintesi, nel settore siffatto, l'ordinamento dello Stato si è mosso sia sul terreno della legislazione, sia sul terreno della giurisprudenza.

In una mutua relazione fra i due.

Ritengo che proprio le lacunose risposte di organi giurisdizionali avanti a enormi tragedie umane conseguenti a eventi catastrofici idrogeologici abbia permesso all'ordinamento di rispondere con una legislazione organica prevista per interventi di previsione, prevenzione ed emergenza e con la creazione di un sistema di Protezione civile fondata su più centri di competenza nazionali e periferici, coordinati fra loro e, sussidiariamente posti gli uni rispetto agli altri; con la individuazione di figure di poteri di garanzia impositivi di doveri d'intervento a tutela dei cittadini.

1. La legislazione

In questo lavoro in parte prima si è discusso dell'evoluzione normativa di contenimento del rischio idrogeologico e si è delineata quella vigente, fortemente influenzata dalle direttive europee.

Con la direttiva 2007/60/CE dell'Ottobre 2007 (detta Direttiva alluvioni) si è istituito un quadro metodologico per la valutazione e la gestione dei rischi alluvionali, con la individuazione di distretti idrografici e relative autorità competenti per la gestione dei rischi: previsione del rischio con mappature del territorio al fine di redigere mappe di pericolosità e, infine, elaborazione dei piani per la gestione del rischio.

Si sono poi introdotti, a seguito di altre direttive europee, i contratti di fiume che sono strumenti di programmazione strategica per la corretta gestione delle risorse idriche e la valutazione dei territori fluviali.

Si è superata così la legislazione d'emergenza che veniva promulgata dopo ogni disastro idrogeologico.

Fonte per eccellenza in tema di calamità naturali e/o derivanti dall'attività dell'uomo è stata ed è quella sulla Protezione civile. Con la legge 996/1970 si è avuta l'istituzione del Servizio nazionale che *ab initio* aveva una connotazione verticistica con a capo il Ministro degli Interni; si è visto che il Sindaco era autorità locale di governo con compiti di Protezione civile locale. Non si intravedeva la potenzialità degli Enti territoriali.

Dopo vari interventi legislativi miranti a regolamentare le procedure di soccorso e ad attribuire al Servizio anche compiti preventivi si arriva alla legge del 24 febbraio 1992, n.225 che ha razionalizzato ogni aspetto di carattere funzionale ed organizzativo dando così origine ad un Servizio nazionale di Protezione civile aventi vari centri di competenza operanti coordinati fra di loro e sussidiariamente posti in ragione della gravità o meno delle esigenze emergenziali. Raffigurandosi anche figure di garanzia dotate di doveri d'intervento nel settore della prevenzione, della previsione e della gestione dell'emergenza sì che ogni situazione fosse "coperta" da un organo in modo che non vi fosse assenza dello Stato, a garanzia dei bisogni dei cittadini.

In adempimento anche a principi solidaristici della Carta fondamentale al fine di un riordino della materia si è pervenuti al recente Codice della Protezione civile (D.lgs. 2/01/2018, n.1) in cui nel settore assume rilievo anche il volontariato nelle forme associate, al fine di favorire e promuovere la partecipazione dei cittadini alla pianificazione di Protezione civile.

Vengono prefigurate normativamente, quindi, le figure di vari garanti come il Sindaco (Comune), il Prefetto.

Vi è stata poi la necessità di verificare sul campo le conseguenze civili e penali degli inadempimenti alle stesse posizioni di garanzia da parte dei garanti, analizzando la tipologia di figura normativa di illecito in cui potessero essere sussunte tali omissioni a regole doverose.

Si perviene così, da parte della giurisprudenza civile, alla raffigurazione di responsabilità extracontrattuale della P.A. ai sensi dell'articolo 2043 c.c. e/o dell'articolo 2051 c.c.

2. La responsabilità civile

Non è questa la sede per discorrere delle fattispecie astratte delle due norme civilistiche e della diversa tipologia di imputazione del fatto illecito-evento calamitoso all'agente, dell'elemento soggettivo colposo, del nesso causale; così come dell'ascrivibilità all'agente dell'evento illecito a titolo doloso o colposo per la norma di cui all'articolo 2043

c.c. o, al custode della *res* a titolo di responsabilità oggettiva, salvo il caso fortuito per l'articolo 2051 c.c.

Si è riportata giurisprudenza di merito e di legittimità che ha permesso di verificare che, così come per la dottrina, vi è grande diversità di orientamento pur propendendosi per la ascrivibilità a titolo di responsabilità oggettiva laddove la P.A. abbia il controllo della cosa (più difficile laddove il bene sia demaniale). Si è però visto che il Giudice civile di merito, o di legittimità, ha saputo cogliere dalle varie fonti normative costituzionali e ordinarie obblighi giuridici di attivazione e controllo da parte dell'Ente pubblico rispetto alle cose potenzialmente fonti di pericolo, siano esse *res* di proprietà e/o sulle quali gli si imponeva un controllo a tutela di diritti dei cittadini, che di per sé da soli non hanno la possibilità di garantire i propri diritti soggettivi.

E se, come abbiamo visto, a fronte di eventi calamitosi, si è pronunciato per ovvie ragioni maggiormente il giudice penale, non è mancata la giurisprudenza civilistica.

E lo abbiamo sottolineato allorquando si è discusso dell'alluvione di Genova del 2011 e delle frane di Sarno del 1998, commentando la sentenza della Cassazione penale ma anche "le civilistiche".

Con la sentenza 8 agosto 2017 il Tribunale civile di Genova riconosceva in capo al Comune una violazione di una posizione di garanzia cagionativa di gravi danni a cittadina che veniva travolta dalle acque di un rio. Si era omesso di allertare la cittadinanza del grave evento alluvionale in atto nonostante le comunicazioni meteo allarmanti pervenute in Comune dal Centro funzionale regionale della Protezione civile. E al Comune, garante ai sensi della legge di Protezione civile, si rimprovera, secondo il canone del *neminem laedere* dell'articolo 2043 c.c., una grave colpa di difetto di informazione, tanto più grave perché provenendo da Ente pubblico il cittadino ne faceva affidamento.

Parimenti la sentenza commentata in parte quarta del Tribunale civile di Salerno dell'agosto 2017 che riconosce che il Sindaco di Sarno ebbe a consumare illecito risarcibile ex art. 2043 c.c. a danni di erede di familiari del disastro si da provvedere al risarcimento dei danni patrimoniali (e non) subiti. Sentenza che esplicitamente condivide riportandolo in motivazione l'*excursus* del giudice penale in punto di nesso causale, prevedibilità ed evitabilità dell'evento da parte del garante, evento eccezionale sopravvenuto elidente il rapporto causale (il caso fortuito dell'art. 2051 c.c.).

E, se si è sottolineato spesso in questo lavoro, che la giurisprudenza civilistica tende "a recuperare" da quella penalistica la ricostruzione dogmatica del nesso di causa ex articoli 40 e 41 del codice penale (ciò anche per il semplice motivo che la stessa normativa civilistica della responsabilità civile extracontrattuale fa implicito riferimento sul punto alla codicistica penale) sicché, in questa dobbiamo trarre argomenti interpretativi e definitivi, è anche vero che l'interprete "civilista" arricchisce l'argomento in questione ipotizzando in concreto spesso l'intervento nel nesso causale del concorso di colpa del danneggiato. Magari non quale fattore sopravvenuto eccezionale escludente la responsabilità per il danneggiante, ma quale concausa che comporta una diminuzione nella determinazione della valutazione monetaria del danno risarcibile. Aspetto assente in tutta la giurisprudenza penale esaminata.

Inoltre, dai casi giurisprudenziali oggetto d'esame si è avuto modo di verificare come vi siano stati dei tentativi da parte attorea per introdurre quale risoluzione delle controversie civili risarcitorie la figura della responsabilità da contatto sociale, che è di natura contrattuale; laddove il danneggiante (la P.A.) non è estranea al danneggiato, ma collegata all'Ente da vincoli di dipendenza e/o affidamento (cd. contratto sociale qualificato) che comporta un dovere di solidarietà qualificato. Ciò, laddove la qualità pubblica del danneggiante è idonea a rafforzare un affidamento.

Vedasi il caso di parte attrice, erede di deceduto da evento valanghivo, che ritenendo sussistere un'ipotesi di responsabilità da contatto sociale, chiedeva al giudice civile il risarcimento dei danni a titolo di responsabilità contrattuale (Tribunale di Brescia, 22 ottobre 2015, n.2965); il Giudice che nel caso in questione riteneva però trattarsi di responsabilità del Comune ex art. 2043 c.c.

Mi sono pertanto permessa, in parte terza di questo lavoro, di ipotizzare anche questa soluzione per la domanda risarcitoria della vittima dell'alluvione di Genova che aveva citato il Comune aventi il Tribunale della Lanterna. Come un'astratta ipotesi della soluzione del caso.

3. Illecito omissivo improprio, nesso causale in colpa omissiva, prevedibilità e prevenibilità dell'evento, fattore eccezionale sopravvenuto

Si è visto in questo lavoro come la giurisprudenza civile mutua da quella penale la costruzione dogmatica del nesso causale, chiaro esempio positivo di unitarietà dell'ordinamento. A volte con differenziazioni, come abbiamo sottolineato. E a volte le apparenti differenze interpretative non sono, a ben vedere tali.

Abbiamo avuto modo di riscontrare che con pronunciamento sul disastro di Stava (Cassazione penale, sez. IV, del 20 aprile 1991, n.4793) e, soprattutto sul disastro di Sarno del Maggio 1998 in poi (Cassazione penale, sez. IV, del 12 marzo 2010, n.16761) vi è stato un enorme sforzo, a fronte di gravi calamità, con gli inevitabili risvolti giudiziari e relative polemiche delle vittime, per individuare una linea di demarcazione quanto al concetto di prevedibilità dell'evento.

Ecco la risposta che si cercava.

Si è detto che l'evento calamitoso non è l'evento giuridicamente rilevante, ma il presupposto storico entro il quale valutare la condotta, o meglio le omissioni dei garanti a doveri di intervento nei tre aspetti definiti dalla legislazione di Protezione civile: previsione, prevenzione ed emergenza.

Si è pervenuti a dire, anche sulla scorta della sentenza delle sezioni unite penali n. 30328 del 11 settembre 2002 (sentenza Franzese) che l'accertamento della causalità fra l'omissione e l'evento va compiuta in termini di elevata credibilità razionale, nel senso che «l'ipotesi scientifica deve avere un elevato grado di conferma e le ipotesi alternative devono essere ragionevolmente escluse ed ha statuito che l'addebito soggettivo dell'evento richiede che lo stesso sia non solo prevedibile, ma anche evitabile dall'agente con l'adozione delle regole cautelari idonee a quel fine»⁹¹².

E, il garante deve essere agente modello *homo eiusdem professionis et conditionis* cioè colui che, laddove mancano parametri dotati di un ragionevole livello di certezza, non esclude che, in futuro, l'evento possa manifestarsi con forme più gravi ed estreme, adottando criteri di valutazione *ex ante* dato che il giudizio valutativo è precauzionale e la precauzione richiede che si adottino cautele anche se vi è un dubbio che la mancata loro adozione possa provocare eventi dannosi.

Si impongono quindi, ai titolari di posizioni di garanzia l'adozione di vere e proprie strategie per rispondere al pericolo concreto di realizzarsi di eventi lesivi dei diritti soggettivi dei cittadini.

Ulteriore corollario è quello per cui ai garanti debba essere data la possibilità in concreto di incidere sulla alterazione dei rischi degli eventi calamitosi, intendendosi la prevedibilità come di carattere modale.

⁹¹² Cass. pen., sez. un., 11 settembre 2002, n.30328, in *Leggi d'Italia*.

Non può rispondere di illecito penale chi, pur prevenendo gli effetti del rischio, in concreto non ha mezzi e strutture per incidere sullo stesso.

Si è detto che il giudizio di evitabilità, assolto l'obbligo di previsione, è una sorta di concreta possibilità di diminuzione per il cittadino dell'esposizione alle conseguenze dannose del rischio.

La giurisprudenza fa suoi questi principi. E, anche laddove per esempio interpreta la norma di cui all'articolo 2051 c.c., quale attribuzione di responsabilità in capo al garante-responsabile della cosa di tipo oggettivo, è pur vero che attentamente lette alcune sentenze, conducono l'interprete verso una responsabilità di tipo soggettivo; magari non esplicitata pienamente; soprattutto *in primis* nell'interpretazione del caso fortuito, quale fattore eccezionale sopravvenuto alla omissione che elide il nesso causale.

Fra tutte ricordo la sentenza del Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'Appello di Napoli, il 6 marzo 2019, n.1258 che interpretando il concetto di caso fortuito lo intende quale fattore causale estraneo al soggetto danneggiante che, però per sussistere deve avere una efficacia di tale intensità da interrompere il nesso eziologico fra la cosa in custodia e l'evento lesivo, sia tale che « procedendo ad una valutazione *ex ante*, possa essere considerato una causa sopravvenuta da sola sufficiente a determinare l'evento»⁹¹³.

Asserendosi anche che il fattore eccezionale così interpretato debba essere accertato sulla base di dati scientifici di tipo statistico, ricavati non solo da dati pluviometrici della zona e, rapportato al contesto geografico e normativo di verifica dell'evento medesimo.

Nel momento in cui il garante impone con norme doveri anche a carico dei singoli per fronteggiare il fortuito, contempera il dovere di tutela con i costi per la collettività, e assume consapevolezza dei limiti del prevedibile, oltre ai quali entra in gioco il fattore eccezionale.

A mio avviso interpretando in modo siffatto il fortuito, all'interno di una norma come l'art. 2051 c.c. che è notoriamente attributiva di responsabilità di tipo oggettivo, si soggettivizza in qualche modo la responsabilità stessa; magari anche indirettamente tramite il fattore del fortuito

Sembra condivisibile poi l'assunto per cui la prova del fortuito rappresentato da un evento atmosferico di eccezionale intensità non possa essere inteso in termini astratti e assoluti, ma parametrati alle condizioni della zona, ove magari si è verificata l'esondazione, e delle prescrizioni ivi applicate, alla luce delle considerazioni di livello di accettazione del rischio effettuato dalla comunità. Appare meritevole di apprezzamento la tesi per cui il fortuito e la previsione dell'eccezionale debba essere frutto di un temperamento di interessi, spostando anche sui cittadini doveri di ottemperamento a norme limitative, per esempio il divieto di costruire in zone ritenute pericolose e/o ad insediarsi attività.

Tutto sembra rispondere ad una generale dovere di solidarietà rientrante nell'ambito dell'art. 2 Cost., che permette ragionevoli limiti alla condotta dei singoli per evitare ingiustificati aggravii per altri, nell'ottica della reciprocità degli obblighi, regola basilare di ogni comunità civile che si ritenga tale.

Concludo con una riflessione assai attuale che ricorre spesso nelle sentenze dell'ultimo decennio: «si impongono, oggi, in considerazione dei noti dissesti idrogeologici che caratterizzano il nostro paese, criteri di accertamento improntati ad un maggior rigore, poiché è chiaro che non si possono più considerare come eventi imprevedibili alcuni fenomeni atmosferici che stanno diventando sempre più frequenti, e ormai, tutt'altro che

⁹¹³ App. Napoli, 06 marzo 2019, n.1258 in *De Jure*.

imprevedibili»⁹¹⁴. Per scongiurare il ripetersi di quanto il compianto Giuseppe Zamberletti, in occasione di una delle sue ultime interviste, ebbe modo di constatare amaramente all'indomani del terremoto dei monti Sibillini nel 2016:

«È una questione di cultura. Nonostante le devastazioni, le lacrime, i lutti e gli appelli pare che si torni sempre all'anno zero. Gli italiani non ce la fanno proprio, scatta puntualmente il riflesso condizionato come al tavolo della roulette russa: non è capitato a me, allora posso dirmi salvo. Ma non si capisce che il prossimo colpo potrebbe essere fatale e allora siamo qui a contare i danni e le vittime»⁹¹⁵.

⁹¹⁴ Cass. civ., 11 maggio 1991, n.5267 in *De Jure*.

⁹¹⁵ *Terremoto. Zamberletti: 36 anni dopo l'Irpinia prevenzione ancora zero*, Intervista a Giuseppe Zamberletti, *Il Mattino*, 30 agosto 2016, https://www.ilmattino.it/primopiano/cronaca/terremoto_zamberletti_36_anni_dopo_prevenzione_ancora_zero-1936682.html.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica*, Pisa, Edizioni ETS, 2013.
- ABRAMI A., *Manuale di diritto forestale e dell'ambiente territoriale*, Milano, Giuffrè, 2005.
- ID., *Esercizio della selvicoltura e dissodamento forestale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, e dell'ambiente*, n.1/ 1994.
- ID., *Strutture amministrative e poteri di programmazione nella recente legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, 2, I, pp. 326-343.
- ID., *La disciplina normativa dei terreni forestali*, Milano, Giuffrè, 1987.
- AGNINO F., *Condotta omissiva e salvaguardia dei diritti dei terzi: la difficile individuazione della fonte dei doveri di agire*, in *Corriere Giur.*, 2008, 7, 972.
- AGUZZI M., DE NIGRIS N., MORELLI M., PACCAGNELLA T., UNGUENDOLI S., *L'erosione costiera un fenomeno in atto*, in *Ecoscienza*, 1, 2014.
- ALBERTON M., PERTILE M., TURRINI P., *La direttiva quadro 2000/60/CE e la direttiva 2007/60/CE dell'Unione europea. Attuazione ed interazione con particolare riferimento all'Italia*, Napoli, Editoria scientifica, 2018.
- ALPA G., *Responsabilità civile e danno. Lineamenti e gestioni*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- ID., *La responsabilità oggettiva*, in *Contratto e Impr.*, 2005, 3.
- ID., M.BESSONE E V. CARBONE, *Atipicità dell'illecito- vol.II*, Milano, Giuffrè, 1980.
- AMATO A., FLORA G., VALBONESI C. (a cura di), *Scienza, diritto e processo penale nell'era del rischio*, Torino, Giappichelli, 2019.
- ANZANI G., *Causalità omissiva e causalità incerta alla luce della buona fede oggettiva*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2016, 6, 941.
- ANZON A., *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. costituzionale*, 1998, 6.
- APICELLA D., *Responsabilità da cose in custodia*, in *Trattato della responsabilità civile, vol. II, Responsabilità extracontrattuale* di P. STANZIONE, Padova, Cedam, 2012.
- APOLLO L., *Danno da insidia stradale*, Milano, Giuffrè, 2012.
- ARDIZZONE S., *Inondazione, frana o valanga*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, Utet, 1994.
- BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili*, voce dell'Enciclopedia giuridica, Roma, Treccani, vol. XI, 1990.

- ID., BALDASSARRI S., *La responsabilità civile del professionista-tomo I*, Giuffrè, Milano, 2006.
- BARCELLONA M., *Chance e causalità: preclusione di una virtualità positiva e privazione di un risultato utile*, in *Europa e Dir. Priv.*, 2011, n. 4.
- BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale*, Bologna, il Mulino, 2003.
- BATÀ A., SPIRITO A., Cass. civ. sez.II, 06 febbraio 1999, n.1045, in *Danno e resp.*, 1999, 6, 694.
- BATTAGLINI E., *Incolumità pubblica (delitti contro la)*, in *N.D.I*, VI, Torino, 1938.
- BENEDETTI P., *La responsabilità da custodia della pubblica amministrazione. Variazioni sul tema tra caso fortuito e potere del custode sulla cosa*, in *Danno e Resp.*, 2012,10, 965.
- BENVENUTI F., *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, Cedam, 1975.
- BENVENUTI M., *Articolo 28 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI (a cura), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006, vol. I, p.580 ss.
- BIANCA M., *Diritto civile, La responsabilità*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1994.
- BIGIAVI W., *Giurisprudenza sistematica di diritto civile e commerciale*, Milano, Utet, 1997.
- BLAIOTTA R., *Causalità e colpa: diritto civile e penale si confrontano*, in *Responsabilità civile*, 2009,3.
- BONA M., *La responsabilità dei custodi delle strade pubbliche*, Milano, Ipsoa.
- BOSCOLO E., *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custoditale, pianificazioni e concessioni*, Giuffrè, Milano, 2012.
- BREDA R., *Danni da cose in custodia: pericolosità e nesso causale*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2010, 9, 10940.
- BUSNELLI F.D., *La lesione del credito da parte di terzi*, Milano, 1964.
- ID., PATTI S., *Danno e responsabilità civile*, Torino, Giappichelli, 1997.
- CACCIAMANI C., *25 anni di meteorologia regionale in Emilia Romagna*, *Ecoscienza* n.3, 2011, p.62-63.
- CAFAGGI F., *Profili di relazionalità della colpa: contributo ad una teoria della responsabilità extracontrattuale*, Cedam, Padova,1996.
- CALISTRI E., *Segnali ambientali in Toscana 2005. Indicatori ambientali e politiche pubbliche. Bilancio e prospettive*.

- CANNADA BARTOLI E., *Imparzialità e buon andamento in tema di scrutini di merito comparativo*, in *Foro amm.*, 1964, II.
- CARANTA R., *La responsabilità extracontrattuale della Pubblica Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1993.
- ID., *Art. 97*, in BIFULCO R., CELOTTO A. E OLIVETTI M. (a cura), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006, vol. II.
- CARBONE V., *Responsabilità della P.A. proprietaria di strada ex art. 2043 c.c.*, in *Corriere giur.*, 2013, 12, 1618.
- ID., *Obbligazioni e contratti- responsabilità civile*, in *Corriere Giur.*, 1997, 10, 1130.
- ID., *Responsabilità civile ex art 2051 cc*, in *Corriere Giur.*, 2010, 7, 868.
- CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Tomo 1, Milano, Giuffrè, 2005.
- CARIDÀ R., *Principi Costituzionali e pubblica amministrazione*, in Consulta Online.
- CARLASSARE L., *Il ruolo del parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, 7.
- CARPENTER S., WALKER B., ANDERIES J.M. AND ABEL N., *From metaphor to measurement: Resilience of what to what?*, in *Ecosystems*, 2001.
- CARRARA F., *Programma del corso di diritto criminale- Parte speciale*, Lucca, 1870, par. 3115.
- CASAGLI, B. DE BERNARDINIS, *Dalla Commissione De Marchi ad oggi, tra luci e ombre*, in *Ecoscienza*, n.3/2015.
- CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Einaudi, 1991.
- CATTANEO G., *Il concorso di colpa del danneggiato*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1967.
- CENDON P., *Commentario al codice civile*, Torino, UTET, 1995.
- CERRI A., *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1973, p.105.
- CIAN G., *Antigiuridicità e colpevolezza, Saggio per una teoria dell'illecito civile*, Padova, Cedam, 1966.
- CIMINI S., *La colpa nella responsabilità civile delle Amministrazioni pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2009.
- CIRO RAMPULLA F., *Usò del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, Giuffrè, 1981.

CIVITARESE MATTEUCCI S., *Difesa del suolo e attività conoscitiva della Pubblica amministrazione*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, 1994.

CONCETTI G., *Diritti umani. Dottrina e prassi*, Roma, Editrice Ave, 1982.

CORBETTA S., *I delitti contro l'incolumità pubblica*, vol.II, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, a cura di G. MARINUCCI- E. DOLCINI, II, Padova, 2003, p.273,283 e 292.

ID., *La responsabilità del Prefetto in caso di inondazione colposa*, in *Dir. Pen e processo*, 1998, 8, 1008.

COSENS B. A., WILLIAMS M.K., *Resilience and water governance: adaptive governance in the Columbia River basin*, in *Ecology and Society*, 2012.

CRESPELLIANI T., *La resistibile ascesa della Protezione civile*, in *Dem. e Dir*, 2009, n.1, 143 ss.

CRICENTI G., *Il problema della colpa omissiva*, Padova, Cedam, 2002.

CRISTAUDO T., *Contratto di spedalità e responsabilità da contatto sociale. La natura contrattuale dell'obbligazione tra conferme e ritrattazioni giurisprudenziali*, in *Resp. civ.*, Milano, Utet, 2017.

CRIVELLI M., *Il nesso di causalità nella responsabilità civile*, in *Corriere Giur.*, 2014,5, 695.

CROSETTI A., voce *Suolo (Difesa del)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2008.

CRUDEN. D.M, *A simple definition of a landslide*, Bulletin of the International Association Engineering Geology, 1991, volume 43, issue 1.

CRISTIANI E., D'ADDEZIO M., SIRSI E., *Il Codice civile – Commentario, Riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale, vincoli idrogeologici, Artt.846-868*, Milano, Giuffrè, 2013.

CRISTIANI E., D'ADDEZIO M., SIRSI E., *Riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale, vincoli idrogeologici. Artt.846-868*, Milano, Giuffrè.

CUOCCI V., *Tutela dei singoli e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione nell'esperienza francese*, in E. FOLLIERI, *La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2004.

D'ANTONIO L., *Inondazione, sommersione e incendio di navi e naufragio*, in *D.I.*, XIII, Torino, 1902, p. 1138.

D'AURIA G., *Funzioni amministrative autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, p. 213.

DELL'ANNO P., *Diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2015.

ID., E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2015.

DE CUPIDIS, *Problemi e tendenze attuali nella responsabilità civile*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1970.

- DE LEONARDIS F., *Coordinamento e sussidiarietà per l'amministrazione dell'emergenza*, in *Foro amm.*, 2005, 3122.
- ID., *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005.
- DE MARTIN G. C., *La funzione amministrativa tra Regioni ed Enti locali*, in *Jus*, 2005, p.433 ss.
- DI PASSIO R., *La Protezione civile: Funzione, organizzazione*, Rimini, Maggioli, 1987.
- DE PAOLIS M., *Il danno erariale nella gestione del territorio*, in *Azienditalia*, 2018, 4,p. 634.
- DE VOGLI S., *La responsabilità civile per la costruzione e la manutenzione delle strade: il privilegio della P.A.*, in *Danno e resp.*, 1998, 12, 1092.
- DI DIO F., *Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc.3-4, 2011.
- DI GIOVINE O., *La R. C. per danni cagionati da cose*, in Cendon (a cura di) *La responsabilità civile*, Torino, 1998.
- DI LASCIO F., *La Protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del titolo V*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2004, 4, 385.
- DI MAJO A., *Il contatto sociale- La culpa in contrabendo tra contratto e torto*, in *Giur. it.*, 2016, 12, 1565.
- DI MARCO R., *La Protezione civile: una mutazione genetica*, in *Dem. e Dir.*, 2009, n.1, 134ss.
- DI PRISCO N., *Concorso di colpa e responsabilità civile*, Napoli, 1973.
- DOGLIANI M., *Revisione e principi costituzionali inderogabili*, in *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, a cura di S. RODOTÀ, U. ALLEGRETTI, M. DOGLIANI, *Quaderni de Il Ponte*, Roma, 1998.
- FABBRINI F., *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, 1957.
- FACCI G. E BARELA M., *Commentario sul 2051 c.c.*, consultato in Leggi d'Italia.
- FARACE D., *Sul concorso colposo dei soggetti lesi*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2015, 1, p.10158.
- FERRAIUOLO G., *Il Consiglio delle Autonomie Locali nella previsione dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, in *Federalismi*, 2006, 23.
- FERRARI E., *Atipicità dell'illecito civile*, Milano, Giuffrè, 1992.
- FERRUCCI N., *Lezioni di diritto forestale e ambientale*, Padova, Cleup.
- FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte Speciale*, vol.I, Bologna, Zanichelli, 2012.

- FICHERA F., *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, in *Rassegna Tributaria*, 6/2014, 1214.
- FIORITTO A., *Considerazioni introduttive sul problema della responsabilità dello Stato nel diritto pubblico*, in U. BRECCIA, A. PIZZORUSSO, *La responsabilità dello Stato*, a cura di F. DAL CANTO, Pisa, Edizioni Plus, 2006.
- ID., *La riforma della Protezione civile*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012.
- FOFFA R., *L'applicabilità dell'articolo 2051 c.c. al custode di beni demaniali*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2008, 11, 11344.
- FOLLIERI E., *La responsabilità della Pubblica Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2004.
- FRANCHIN C., *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Tomo 1, Milano, Giuffrè, 2000.
- FRANZONI M., *La responsabilità oggettiva, il danno da cose e animali*, Padova, Cedam, 1988.
- FRASSOLDATI C., *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Firenze, 1960.
- FREDA D. M., *Tra causalità e colpa: il concorso del danneggiato nella produzione dell'evento lesivo*, in *Nuova giur. civ.*, 2010, 7-8, p. 10801.
- FRUMENTO L., *Allagamento di strade, danni, valutazione equitativa*, in *Danno e resp.*, 1996, 3, 354.
- FRUMENTO S., *Il rischio idrogeologico in Italia*, Milano, Wolters Kluwer, 2014.
- GALETTA D.U., *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2005, 823 ss
- GANDINI F., MONTAGNI A., *La Protezione civile. Profili costituzionali, amministrativi, riflessi penali*, Milano, Giuffrè, 2007.
- GANDOLFI G., *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIV, Obbligazione, cap. XV, Roma, Treccani, 1988-2000.
- GARGANI A., *Reati contro l'incolumità pubblica- tomo 1*, Milano, Giuffrè, 2008.
- GARMESTANI A. S., BENSON M.H., *A framework for resilience-based governance of social-ecological systems*, in *Ecology and Society*, 2013.
- GAZZOLO P., *Rischio alluvioni, le nuove mappe dell'Emilia-Romagna*, in *Rivista Ecoscienza* v.2013, n.6.
- GENTILE R., *Sempre discussi criteri governanti la responsabilità della P.A. in materia di manutenzione delle strade*, in *Giur. it.*, 2009.

- GERI V., *La responsabilità civile da cose in custodia, animali, e rovina di edificio*, Milano, Giuffrè, 1974.
- GIANNITI P., *Responsabilità civile e penale a confronto*, Padova, Cedam, 1998.
- GISOTTI G., *Proposte per la revisione e il riordino della normativa in materia di difesa del suolo e di contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Geologia dell'ambiente*.
- GIULIANI G., *Istituzione di diritto criminale con il commento della legislazione gregoriana*, Macerata, 1841.
- GISOTTI G., BENEDINI M., *Il dissesto idrogeologico. Previsione, Prevenzione e mitigazione del rischio*, Palermo, Carocci, 2012.
- GIUFFÈ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002.
- GRACILI R., MELE L., *Il ruolo degli enti locali nel processo evolutivo dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Nuova rass.*, 2006, p. 1019.
- GROSSI P., *La famiglia nella evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in AA. VV., *La famiglia nel diritto pubblico*, a cura di G. DALLA TORRE, Roma, 1996, p.14.
- HEGGER D.L.T., DRIESSEN P.P.J., DIEPERINK C., WIERING W., RAADGEVER G.T.T., Van Rijswijk H. M.F. W., *Assessing stability and dynamics in flood risk governance*, in *Water resources management*, 2014.
- HUTEMA D., *Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-)management from a governance prospective and defining a research agenda*, in *Ecology and Society*, 2009.
- HOUGHTON J.T., *Climate Change: The Scientific Basis. Contributo del gruppo di lavoro I al terzo rapporto di valutazione del Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici*, IPCC, 2001.
- IMMORDINO M., *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, Cedam, 1991.
- IZZO U., *La precauzione mancata nella responsabilità civile: il gestore e lo scontro fra utenti delle aree sciabili*, in *Danno e Responsabilità*, v.2005, n.4 (2015), 357 ss.
- ID., *La montagna, Trattato della responsabilità civile negli sport del turismo*, volume I, Torino, Giappichelli, 2013.
- ID., *La precauzione nella responsabilità civile. Analisi di un concetto sul tema del danno del danno post trasfusionale*, Trento, 2007, in rete: <http://eprints.biblio.unitn.it/1253/>.
- ID., *La "Giustizia" del beneficio. Fra responsabilità civile e welfare del danneggiato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.
- LAGHEZZA P., *Strade e responsabilità della P.A.: la lenta evoluzione della giurisprudenza*, in *Danno e resp.*, 2011, 1, 52.

- ID., *Le insidie di una responsabilità da custodia mondata dalla mistica dell'insidia*, in *Danno e resp.*, 2008.
- ID., *Di custodia, caso fortuito e respo oggettiva*, in *Danno e resp.*, 2012, 3, 282.
- ID., *Il concetto di prevedibilità fra dubbi e certezze- il commento*, in *Danno e resp.*, 2015,3,236.
- ID., *Pericolo caduta massi: franano i privilegi del custode pubblico?*, in *Danno e resp.*, 2010, 1, 40.
- LATTANZI G., LUPO E., *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina. Volume IX- I delitti contro l'ordine pubblico e i delitti contro l'incolumità pubblica*, Milano, Giuffrè, 2010.
- LUGARESÌ N., *Diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2018.
- LUINI A., *La pratica dello sci fuori pista e l'art. 449 c.p.*, in *Riv.pen.*,1999, p.322.
- MALAVASI M., *Responsabilità della P.A. per insidia o trabocchetto e concorso di colpa del danneggiato*, in *Danno e Resp.*, 2003, 5, 497.
- MANZINI V., *Trattato di diritto penale italiano*, VI, Torino, Utet, 1983, p. 288.
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, 1978.
- MARULLO DI CONDOJANNI S., *Il concorso di colpa nell'illecito civile*, Milano, Giuffrè, 2012.
- MATTIONI A. (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città nuova, 2007.
- MAZEAUD E CHAMBAS H. ED L., *Traité théorique et pratique de la responsabilité délictuelle et contractuelle*, III, Paris, 1978.
- MCCLUNG D., SCHAEERER P., *The Avalanche Handbook*, 3rd ed. The Mountaineers books, Seattle, USA, 2008.
- MELE E., *La responsabilità dei dipendenti e degli amministratori pubblici*, Milano, Giuffrè.
- MENZELLA R., *Ancora su insidie, trabocchetti e privilegio della P.A.*, in *Danno e Resp.*, 2007, 10, 1050.
- MEOLI C., *Calamità pubbliche*, 1987, in *Leggi d'Italia*.
- ID., *La Protezione civile*, in S. CASSESE, *Trattato di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003.
- MESSINEO F., *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, Giuffrè, 1947.

- MILIZIA G., *Disastro di Sarno: processo (quasi) tutto da rifare. Pubblicate le motivazioni con le quali è stata annullata l'assoluzione del Sindaco ed è stato negato il risarcimento alle parti civili in Diritto e Giustizia*, 2010, p.299.
- MIRAGLIA L., *La legge*, in *Il Filangeri, Rivista Giuridica Italiana, Scienza Legislazione e Giurisprudenza*, Milano, 1877.
- MOLINA U., *La responsabilità della Pubblica Amministrazione per danni da difetto di manutenzione delle strade pubbliche e concorso di colpa del danneggiato*, in *Corriere Giur.*, 2003, 6, 759.
- MONATERI P. G., *Manuale della responsabilità civile*, Torino, Utet, 2000.
- ID., *Le fonti delle obbligazioni. La responsabilità civile*, Torino, Utet, 1998.
- ID., ARNONE G. M., CALCAGNO N., *Il dolo, la colpa e i risarcimenti aggravati dalla condotta*, Torino, Giappichelli, 2014.
- MONTARULI V., *La responsabilità della Pubblica Amministrazione per insidia o trabocchetto tra art. 2043 c.c. e 2051 c.c.*, in *Danno e resp.*, 2006, 3, 244.
- MORISI M., *La Protezione civile nelle società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica*, Pisa, 2013.
- MORMILE L., *Il principio di precauzione fra gestione del rischio e tutela degli interessi privati*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, v.2012, n.10.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975.
- MURATORI A., *Recepita con D.Lgs. n.49/2010 la "Direttiva alluvioni", Sperando che non piova*, in *Ambiente & Sviluppo*, 6, 2010.
- ID., *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998.
- MYSIAK J., TESTELLA F., BONAIUTO M., CARRUS G., DE DOMINICIS.S., GANUCCI CANCELLIERI U., FIRUS K., AND GRIFONI P., *Flood risk management in Italy: challenges and opportunities for the implementation of the Eu floods directive*, in *Nat. Hazards Earth Syst. Sci.*, 13, 2883ss.
- MYSIAK J., *I costi degli eventi climatici estremi*, in *Il mulino*, Fasc. 3/12, 2012.
- NATALE M., *Bombe d'acqua, allagamenti e responsabilità da cose in custodia della p.a.- il commento*, in *Danno e resp.*, 2018,1, 41.
- NATALI L.C ., *Manutenzione delle strade e responsabilità della P.A.*, in *Danno e Resp.* 2006, 7, 723.
- NUZZO M., *La responsabilità della Pubblica Amministrazione per sinistro su strada stradale*, in *Riv.Dir. Civ.*, 2007, 6, 20737.
- OCCHIENA M., *Autorizzazione paesistica e annullamento ministeriale: la tutela del paesaggio tra regionalismo e centralismo*, in *Riv giur. dell'edilizia*, 1994.

- OLIARI S., *Un buco nell'acqua, anzi una roccia! La responsabilità (e condanna) della P.A. per insidia lacustre*, in *Danno e resp.*, 2010, 10, 936.
- ORDINE S., *La difesa civile in Italia*, in *Quaderni*, Istituto Alti studi per la difesa, n.53/8, p.2 e 5.
- PAGLIARA P., CORINA A. C., *La rete nazionale e l'integrazione delle fonti*, in *Ecoscienza*, 2015, n.3,p.58.
- PARDOLESI R., *Causalità civile e probabilità: spunti per una riflessione*, in *Danno e Resp.*,2008,1,43.
- PASTORI G., *La dirigenza regionale e locale nella legislazione vigente*, in *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, Modena, 1992.
- PATTI S., *Famiglia e responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 1984.
- PEPE V., *Il decennio internazionale per la riduzione dei disastri naturali*, in *Riv. Giur. amb.*, 1994, p.326.
- PERULLI G., *La responsabilità civile, penale, amministrativa degli amministratori pubblici. Comune, provincie, Regioni, Usl e aziende speciali*, Milano, Giuffrè.
- PESCATORE O., *Valanghe, responsabilità e giurisprudenza*, in *Ecoscienza*, n.2/2018.
- PISA I., *Protezione civile e responsabilità penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, fasc. 1, 2016, p.223.
- PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, 6, p.1164.
- PIZZOLATO F., *Il principio costituzionale di fraternità*, Città Nuova, Roma, 2012.
- POTO M., *La Protezione civile come materia di legislazione concorrente: ovvero quando gli eventi calamitosi incidono sul solo territorio regionale*, in *Responsabilità civile e previdenza*, fasc.1, 2007, p.52.
- PRATI L., *L'accertamento delle responsabilità ambientali e le recenti decisioni della corte di Giustizia*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 6, 540.
- PRIEST S. J., *The European union approach to flood risk management and improving societal resilience: lessons from the implementation of the Floods Directive in six European countries*, in *Ecology and Society*, 2016.
- PRIVEATO E., *Manutenzione di una strada comunale e responsabilità della P.A. da cose in custodia*, in *Resp. civ.*, 2012, 5.
- PUTIGNANO A., *Lesioni causate da cedimento di terreno e responsabilità aquiliana del Comune*, in *Danno e Resp.*, 2014, 8-9, 809.

RECCHIONI L., *Profili della responsabilità civile derivante da cose in custodia: la disciplina dell'articolo 2051 c.c.*, in *Arch. Civ.*, 1980, I.

RENNA M., *Il responsabile del procedimento a (quasi) dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 241*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, 505; per la giurisprudenza si G. FONDERICO, *Il termine ed il responsabile del procedimento; la motivazione del provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 727 ss.

RESCIGNO G.U., *La responsabilità (dir. Cost.) in Enc. Dir.*, XXXIX, 1988.

RICHTER S., *Contributo allo studio dei rapporti di fatto nel diritto privato*, RTPC, 1977, 157.

ROBECCHI MAINARDI A., TRAVI A., *I fenomeni sismici nella legislazione italiana*, in *Foro pen.*, 1980, II, p. 26.

ROBERTI C., *Responsabilità extracontrattuale della P.A. per omessa allerta meteo e concorso di colpa del danneggiato* (nota a Tribunale di Genova 8 agosto 2017) in *Danno resp.*, 2019, I, p.136 ss.

ROLFI F., *Il nesso di causalità nell'illecito civile: La Cassazione alla ricerca di un modello unitario*, in *Corriere Giur.*, 2006, 2, 257.

ROSSO R., SERVA L., *19 giugno 1996: Alluvione in Versilia e Garfagnana. Un caso di studio*, Firenze, Grafiche Il Fiorino, 1998.

RUGGIERI A., *Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri, impressioni e notazioni sparse sui profili costituzionali della legge n.400 del 1988*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, Milano, 1991, vol. III, 785 ss.

ID., *La Costituzione allo specchio: linguaggio e "materia" costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino, Giappichelli, 1999.

SACCO R., *L'ingiustizia di cui all'articolo 2043*, in *Foro. It.*, 1960.

SALVI C., *La responsabilità civile*, in *Trattato di diritto privato*, di G. IUDICA e P. ZATTI, Milano, Giuffrè, 1998.

SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1984.

SANTORO A., *La responsabilità da contatto sociale*, Milano, Giuffrè, 2012.

SAPONE N., *Il concorso di colpa del danneggiato*, Milano, Giuffrè, 2007.

SCAPELLATO S., *La responsabilità dell'ente pubblico per i danni cagionati da strade in custodia*, in *Giur. it.*, 2014, 8-9.

SELLA M., *Responsabilità civile – tomo I*, Milano, Giuffrè, 2007.

SCHLESINGER P., *La ingiustizia del danno nell'illecito civile*, in *Jus.*, 1960.

SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Padova, Il Mulino, 2007, p.18.

SPROVIERI M., *Danno da omessa o insufficiente manutenzione stradale*, in *Giur. it*, 2007, 11.

STADERINI F., SILVERI A., *La responsabilità nella pubblica amministrazione. Legislazione, dottrina e giurisprudenza*, Padova, Cedam, 1998.

STANZIONE P., *Trattato della responsabilità civile, vol. II, Responsabilità extracontrattuale*, Padova, Cedam, 2012.

STELLA F., *Leggi scientifiche e spiegazione causale nel diritto penale*, Milano, Giuffrè, 1988.

TAMPONI M., *Una proprietà speciale*, Padova, Cedam, 1983.

TENORE V., *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC editore, 2015, p.11.

TOCCACELI R., *La frana di Sapri del 23 luglio del 2010 lungo la SS 18*, in *Rivista Geologia dell' Ambiente*, v.2012, n.2.

TONDI DELLA MURA V., *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista dell'associazione italiana dei costituzionalisti*, n.00/2010.

TONINI P., *L'influenza della sentenza Francese sul volto attuale del processo penale*, in *Dir. Pen. e processo*, 2012, 10, 1225.

TOSCHI VESPASIANI F., *La (mancata) caduta di uno degli ultimi privilegi: il danno da insidia stradale e la responsabilità mancata della P.A.*, in *Resp. civ.*, 2007, 4.

TRAVAGLINO G., *Causalità civile e penale: modelli a confronto*, in *Corriere Merito*, 2008, 6.

TRIMARCHI P., *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Milano, Giuffrè, 2017.

ID., *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, Giuffrè, 1961.

ID., *Causalità e danno*, Giuffrè, Milano, 1967.

VALSECCHI E., *Responsabilità aquiliana oggettiva e caso fortuito*, in *RDCO*, 1947, I, 167.

VANACORE G., *Nesso di causalità, probabilità, causalità nel diritto*, in *Danno e resp.*, 2013, 10, 1018.

VARNES D.J. & INTERNATIONAL ASSOCIATION ENGINEERING GEOLOGY, *Landslide hazard zonation: a review of principles and practice*, UNESCO, Paris, 1984.

VERRICO A., *Le insidie al rispetto di legalità e colpevolezza nella causalità e nella colpa: incertezze dogmatiche, deviazioni applicative, possibili confusioni e sovrapposizioni* in *Cassazione penale*, vol.51, fasc.1, 2011, p.101.

VILLONE M., *Sciopero e solidarietà nella Costituzione italiana*, Napoli, 1980.

VINCENTI E., *La dottrina in dialogo con la giurisprudenza: il pensiero di Pietro Trimarchi in taluni orientamenti della cassazione civile*, in *Responsabilità civile e Previdenza*, fasc.4, 1 aprile 2018, p.1396.

VIOLANTE U., *La responsabilità della p.a. per insidia o trabocchetto e concorso di colpa del danneggiato*, in *Danno e resp.*, 2003, 5, 497.

VISINTINI G., *Trattato breve della responsabilità civile*, Padova, Cedam, 1996.

ID., *Causalità e danno*, in *Contratto e impresa*, 2015, 2, 262.

ID., *I fatti illeciti*, Cedam, Padova, 1987.

VOZZA V., *Danni da pioggia intensa: responsabilità e caso fortuito- Il commento*, in *Danno e Resp.*, 2016, 8-9, 839.

STELLA F., *Leggi scientifiche e spiegazione causale nel diritto penale. Il nesso di condizionamento fra azione ed evento*, Milano, Giuffrè, 1975.

ZEDDA M., *Il vincolo idrogeologico e tutela ambientale, verso una nuova metodologia*, Padova, Cedam, 2014.

ZORTEA M., MANCA V., *Dissesto idrogeologico: le novità nei D.L. n.91/2014 e n.133/2014*, in *Ambiente e sviluppo*, 2014.

SITOGRAFIA

In rete

http://www.isprambiente.gov.it/files/temi/Rapporto_Eventi_frane_alluvioni_ISPRA_Febbraio_2015.pdf.

In rete

https://www.repubblica.it/cronaca/2013/11/19/news/sardegna_in_ginocchio_il_maltempo_fra_strage_16_morti_dispersi_4_travolti_dal_ponte-71336719/.

In rete https://napoli.repubblica.it/cronaca/2018/05/05/news/sarno_20_anni_dopo-195571723/.

In rete <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2000/10/16/una-bomba-acqua-fango-sconvolge-la.html>.

In rete

http://www.arpa.piemonte.it/pubblicazioni-2/relazioni-tecniche/analisi-eventi/eventi-2000/2000ottobre-effetti-al-suolo-indice.pdf/at_download/file consultato il 17 luglio 2019.

In rete https://www.corriere.it/Primo_Piano/Cronache/2006/04_Aprile/30/ischia.shtml.

In rete

<http://www.repubblica.it/2006/04/sezioni/cronaca/frana-ischia/frana-ischia/frana-ischia.html>.

In rete

https://genova.repubblica.it/cronaca/2014/12/07/news/alluvioni_prevedibili_il_superco nsulente_smentisce_se_stesso-102321383/.

In rete

<http://www.progettoifff.isprambiente.it>.

In rete

<http://www.isprambiente.gov.it/it/ispra-informa/area-stampa/comunicati-stampa/anno-2018/ispra-aggiorna-la-mappa-nazionale-del-dissesto-idrogeologico-nel-91-dei-comuni-italiani-oltre-3-milioni-di-famiglie-residenti-in-zone-a-rischio>.

In rete

https://www.repubblica.it/ambiente/2015/07/19/news/val_di_stava_a_trent_anni_dalla_tragedia_-_non_pubb-119236238/.

In rete

<http://www.isprambiente.gov.it/it/ispra-informa/area-stampa/comunicati-stampa/anno-2018/ispra-aggiorna-la-mappa-nazionale-del-dissesto-idrogeologico-nel-91-dei-comuni-italiani-oltre-3-milioni-di-famiglie-residenti-in-zone-a-rischio>.

In rete

<http://corrieredelveneto.corriere.it/rovigo/notizie/cronaca/2011/14-novembre-2011/1951-2011-memoria-alluvione-po-madre-tutte-tragedie-1902158274729.shtml>.

In rete

<https://corrierefiorentino.corriere.it/alluvione-firenze-1966-2016/notizie/alluvione-1966-firenze-piana-anniversario-50-anni-a0733cec-a017-11e6-a059-a8fcae79592.shtml>.

In rete

<https://www.comune.venezia.it/it/content/la-cronaca-dell-aqua-granda>.

In rete

<http://www.arpa.piemonte.it/approfondimenti/temi-ambientali/geologia-e-dissesto/pubblicazioni/immagini-e-files/ev9496>.

In rete

https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/convenzionalealpi/rapporto_Convenzione_Alpi_novembre2017.pdf.

In rete

http://www.pdc.minambiente.it/sites/default/files/allegati/Strategia_nazionale_adattamento_cambiamenti_climatici.pdf.

In rete

http://www.cngeologi.it/wp-content/uploads/2017/12/752Schede_Tematiche-4.pdf.

In rete

https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1811_20/INSR_FLOODS_IT.pdf.

In rete

<http://www.arpa.fvg.it/cms/istituzionale/servizi/biodiversita/Approfondimenti/Infrastrutture-verdi.html>.

In rete

<http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/dissesto-idrogeologico-in-italia-pericolosita-e-indicatori-di-rischio-edizione-2018>.

In rete

Mapping the impacts of recent natural disasters and technological accidents in Europe.

In rete

Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe.

In rete

<http://www.isprambiente.gov.it/it/progetti/suolo-e-territorio-1/iffi-inventario-dei-fenomeni-franosi-in-italia>.

In rete

<http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/suolo-e-territorio/dissesto-idrogeologico/misure-di-mitigazione-del-rischio-idrogeologico>.

In rete

<https://www.minambiente.it/comunicati/dissesto-idrogeologico-costa-firma-piano-stralcio-stanziati-oltre-315-milioni>.

In rete

<https://www.arpa.veneto.it/servizi-ambientali/ippc/ippc-1>.

In rete

<http://www.protezionecivile.gov.it/home>.

In rete

https://genova.repubblica.it/cronaca/2017/05/03/news/_alluvione_esplosiva_ripetibile_in_500_anni_assoluzioni_per_sestri_ecco_le_motivazioni-164467021/.

In rete

https://genova.repubblica.it/cronaca/2019/07/06/news/alluvione_2011_nelle_cinque_terre_e_nello_spezzino_nessuna_responsabilita_dei_sindaci_per_gli_11_morti-230519493/?refresh_ce.

In rete

https://www.repubblica.it/cronaca/2013/11/19/news/sardegna_in_ginocchio_il_maltempo_fra_strage_16_morti_dispersi_4_travolti_dal_ponte-71336719/.

In rete

https://genova.repubblica.it/cronaca/2016/10/22/news/paita_assolta_per_l_alluvione_d_el_2014_l_allerta_non_era_compito_dei_politici_-150324322/.

In rete

https://www.repubblica.it/cronaca/2019/02/06/news/rigopiano_la_procura_chiede_il_processo_per_25_imputati-218448201/?ref=search.

In rete

https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/18_novembre_26/rigopiano-chiuse-indagini-24-accusati-omicidio-colposo-037e9108-f145-11e8-8ec9-d371ed363eb6.shtml.

In rete

https://palermo.repubblica.it/cronaca/2018/11/04/news/maltempo_casa_sommersa_dall_acqua_in_provincia_di_palermo_tra_i_nove_morti_due_bambini_di_uno_e_due_anni-210725970/?refresh_ce.

*Tutti i link dei siti web presenti in questo elaborato sono stati consultati l'8 novembre 2019.

NORMATIVA E PRASSI

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in *GUUE* C 364 del 18 dicembre 2000.

Circolare del 10 febbraio 2016 n.7117 - Metodi e criteri per l'omogeneizzazione dei messaggi del Sistema di allertamento nazionale per il rischio meteo-idrogeologico e idraulico e della risposta del sistema di Protezione civile.

Decisione 95/308/CE del Consiglio, del 24 luglio 1995, relativa alla conclusione, a nome della Comunità, della convenzione sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali.

Decisione del Consiglio del 19 dicembre 1997 (98/22/CE) che istituisce un programma d'azione comunitario a favore della Protezione civile.

Decisione del Consiglio del 9 dicembre 1999 (1999/847/CE) che istituisce un programma d'azione comunitario a favore della Protezione civile.

Decisione del Consiglio del 23 ottobre 2001 (2001/792/CE, Euratom) che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della Protezione civile.

Decisione della Commissione del 29 dicembre 2003 (2004/277/CE, Euratom) che stabilisce norme per l'attuazione della decisione 2001/792/CE, Euratom, del Consiglio che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della Protezione civile.

Decisione del Consiglio del 20 dicembre 2004 (2005/12/CE) che modifica la decisione (1999/847/CE) per quanto riguarda la durata del programma d'azione comunitario a favore della Protezione civile.

Decisione 2005/370/CE del Consiglio del 17 febbraio 2005 relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Decisione della Commissione, del 29 luglio 2010 (2010/481/UE), recante modifica della decisione 2004/277/CE, Euratom della Commissione per quanto concerne le modalità di applicazione della decisione 2007/779/CE, Euratom del Consiglio che istituisce un meccanismo comunitario di Protezione civile.

Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 su un meccanismo unionale di Protezione civile.

Decisione (Ue) 2019/420 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2019 che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di Protezione civile
Decreto-legge del 22 febbraio 1982, n.57- Disciplina per la gestione stralcio dell'attività del commissario per le zone terremotate della Campania e della Basilicata.

Decreto-legge del 11 giugno 1998, n. 180 - Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico e a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania.

Decreto-legge del 12 ottobre 2000, n.279 – Interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato e in materia di Protezione civile, nonché a favore delle zone della Regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000.

Decreto-legge del 7 settembre 2001, n.343 - Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di Protezione civile.

Decreto-legge del 31 maggio 2005, n.90- Disposizioni urgenti in materia di Protezione civile.

Decreto-legge del 30 novembre 2005, n.245- Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania.

Decreto-legge del 8 maggio 2006, n.181- Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri.

Decreto-legge del 30 dicembre 2009, n.195 – Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo e altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla Protezione civile.

Decreto-legge del 15 maggio 2012, n.59- Disposizioni urgenti per il riordino della Protezione civile.

Decreto-legge del 14 agosto 2013, n.93- Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di Protezione civile e di commissariamento delle province.

Decreto-legge del 24 luglio 2014, n.91 – Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.

Decreto-legge del 12 settembre 2014, n.133 - Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.

Decreto-legge del 19 giugno 2018, n.154- Rettifica ed integrazione dei Centri di competenza individuati con i decreti 24 luglio 2013, rep. n. 3152, 15 aprile 2014, rep. n. 1349, e 26 maggio 2016, rep. n. 1692.

Decreto legislativo del 31 marzo 1998, n.112- Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della L.15 marzo 1997, n.59.

Decreto legislativo del 30 luglio 1999, n.300 – Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n.59.

Decreto legislativo del 29 ottobre 1999, n.443- Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali.

Decreto legislativo del 28 marzo 2000, n.76- Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e contabilità delle Regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n.208.

Decreto legislativo del 18 agosto 2000, n.267- Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n.365.

Decreto legislativo del 30 marzo 2001, n.165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Decreto legislativo del 21 gennaio 2004, n.29- Modifiche al decreto legislativo 31 luglio 1999, n.300 gli Uffici territoriali del governo.

Decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale.

Decreto legislativo del 8 marzo 2006, n.139 – Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni e ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n.229.

Decreto legislativo del 23 febbraio 2010, n.49 – Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

Decreto legislativo del 10 dicembre 2010, n.219 – Attuazione della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE, nonché modifica della direttiva 2000/60/CE e recepimento della direttiva 2009/90/CE che stabilisce, conformemente alla direttiva 2000/60/CE, specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque.

Decreto legislativo del 15 maggio 2012, n.59, convertito in Legge 12 luglio 2012, n.100 - Disposizioni urgenti per il riordino della Protezione civile.

Decreto legislativo del 2 gennaio 2018, n.1 -Codice della Protezione civile.

Delibera di Giunta Regionale n. 877 del 6 agosto 2004.

Delibera di Giunta Regionale n.873 del 26 giugno 2009.

Delibera di Giunta Regionale n.1057 del 5 ottobre 2015

Delibera di Giunta Regionale n.1057 del 5 ottobre 2015.

Delibera di Giunta Regionale n. 873 di 26 giugno 2009.

Delibera di Giunta Regionale n.163 di 03 marzo 2017.

Delibera di Giunta Regionale n.1161. del 06 agosto 2019.

Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino francese, 1789.

Dichiarazione Universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

Direttiva 85/337/CEE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 1985 che istituisce un quadro concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Direttiva 96/61/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 settembre 1996 che istituisce un quadro sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento.

Direttiva 96/82/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 dicembre 1996 sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio.

Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica delle direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.

Direttiva 2003/15/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2003 che modifica la direttiva 96/82/CE del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2004 (in Gazzetta Ufficiale 11 marzo 2004 n.59).

Direttiva Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 ottobre 2008 (in Gazzetta Ufficiale del 15 novembre 2008 n.268).

Direttiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla *valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*.

Direttiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

Direttiva Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 ottobre 2008 (in Gazzetta Ufficiale del 15 novembre 2008 n.268).

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2008-Indirizzi operativi per la gestione delle emergenze.

Decreto Ministeriale del 14 febbraio 1997- Direttive tecniche per l'individuazione e perimetrazione da parte delle Regioni a rischio idraulico.

Decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 1990, n.253 - Atto di indirizzo e coordinamento ai fini dell'elaborazione e dell'adozione degli schemi previsionali e programmatici.

Decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2008- Organizzazione e funzionamento di Sistema presso la Sala Situazione Italia del Dipartimento della Protezione civile.

Decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2019 - Assegnazione di risorse finanziarie di cui all'articolo 24-quater, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119.

Decreto del Presidente della Repubblica del 10 gennaio 1957, n.3- Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.

Decreto del Presidente della Repubblica del 9 aprile 1959, n.128 – Norme di polizia delle miniere e delle cave.

Decreto del Presidente della Repubblica del 15 gennaio del 1972, n.11 – Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici.

Decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n.616 - Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382.

Decreto del Presidente della Repubblica del 20 dicembre 1979, n.761- Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali.

Decreto del Presidente della Repubblica del 6 febbraio 1981, n.66- Regolamento di esecuzione della legge 8 dicembre 1970, n.996, recante norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità- Protezione civile.

Decreto del Presidente della Repubblica del 07 gennaio 1992 - Atto di indirizzo e coordinamento per determinare i criteri di integrazione e coordinamento concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino.

Decreto del Presidente della Repubblica del 18 luglio 1995- Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino.

Legge Costituzionale del 24 gennaio 1997, n.1- Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

Legge Costituzionale del 18 ottobre 2001, n.3 – Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.

Legge del 25 giugno 1865, n.2359 – Espropriazioni per causa di pubblica utilità.

Legge del 2 giugno 1910, n.277 – Provvedimenti per il demanio forestale di Stato e per la tutela e l'incoraggiamento della silvicoltura.

Legge del 13 luglio 1911, n.744 - Provvedimenti per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, per le altre opere idrauliche e per le bonificazioni.

Legge del 17 agosto 1942, n.1150- Legge urbanistica.

Legge del 19 marzo 1952, n.184 – Piano orientativo ai fini di una sistematica regolazione delle acque e relazione annua del Ministero dei lavori pubblici.

Legge del 11 marzo 1953, n.150- Delega legislativa al Governo per l'attribuzione di funzioni statali d'interesse esclusivamente locale alle Province, ai Comuni e altri Enti.

Legge del 27 luglio 1967, n. 632 – Autorizzazione di spesa per l'esecuzione di opere di sistemazione e difesa del suolo.

Legge del 8 dicembre 1970, n.996 – Norme sul soccorso e l'assistenza delle popolazioni colpite da calamità- Protezione civile.

Legge del 3 dicembre 1971, n.1102 - Nuove norme per lo sviluppo della montagna.

Legge del 20 marzo 1975, n.70- Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente.

Legge dell'8 luglio 1986, n.349 - Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale.

Legge del 23 agosto 1988, n.400 - Disposizioni dell'attività di governo e ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri.

Legge 18 maggio 1989, n.183 - Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

Legge del 8 giugno 1990, n.142- Ordinamento delle autonomie locali.

Legge del 7 agosto 1990, n.241- Nuove norme sul procedimento amministrativo.

Legge del 24 febbraio 1992, n.225- Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione civile.

Legge del 4 dicembre 1993, n.493 - Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per l'accelerazione degli investimenti a sostegno della occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia.

Legge del 5 gennaio 1994, n.36 - Disposizioni in materie di risorse idriche.

Legge del 14 gennaio 1994, n.19 e n.20 - Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti.

Legge del 20 dicembre 1996, n.639- Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei Conti.

Legge del 15 marzo 1997, n.59 – Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

Legge del 3 agosto 1998, n.267- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 giugno 1998, n.180, recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico e a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania.

Legge del 13 luglio 1999, n.226 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 1999, n. 132, recante interventi urgenti in materia di Protezione civile.

Legge del 3 agosto 1999, n.265 – Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n.142.

Legge dell'11 dicembre 2000, n.365 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 ottobre 2000 n.279, recante interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato ed in materia di Protezione civile, nonché a favore delle zone della Regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000.

Legge del 9 novembre 2001, n.401- Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di Protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile.

Legge del 5 giugno 2003, n.131- Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3.

Legge del 15 dicembre 2004, n.308 del 15 dicembre 2004- Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

Legge del 26 luglio 2005, n.152- Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 31 maggio 2005, n.90, recante disposizioni urgenti in materia di Protezione civile.

Legge del 27 dicembre 2006, n.296 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007).

Legge del 24 dicembre 2007, n.244 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).

Legge del 8 novembre 2012, n.189 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 settembre 2012, n.158, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute.

Legge del 6 agosto 2013, n.97 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea- Legge europea 2013.

Legge del 27 dicembre 2013, n.147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014).

Legge del 11 agosto 2014, n.116 - Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.

Legge del 11 novembre 2014, n.164 - Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 11 settembre 2014, n. 133, Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.

Legge del 28 dicembre 2015, n.208- Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

Legge 7 agosto 2015 n.124- Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Legge del 8 marzo 2017, n.24 – Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie.

Legge del 16 marzo 2017 n. 30 – Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della Protezione civile.

Legge Regionale del 4 luglio 1991, n.11- Ordinamento amministrativo della Giunta Regionale.

Legge Regionale Lazio del 7 ottobre 1996, n.39- Disciplina Autorità dei bacini regionali.

Legge Regionale del 11 dicembre 1998, n.53- Organizzazione regionale della difesa del suolo in applicazione della legge 18 maggio 1989, n. 183

Legge Regionale del 6 agosto 1999, n.14- Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo.

Legge Regionale del 18 marzo 2011 n.7 – Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011.

Regio Decreto del 20 giugno 1877, n.3918.

Regio Decreto del 25 luglio 1904, n.523 - Testo Unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie.

Regio Decreto del 21 marzo 1912, n.442 – Approvazione del Testo unico delle disposizioni di legge per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani.

Regio Decreto del 14 agosto 1920, n.1285 - Regolamento per le derivazioni ed utilizzazioni di acque pubbliche.

Regio Decreto del 18 novembre 1923, n.2440- Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

Regio Decreto del 30 dicembre 1923, n.3267 – Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani.

Regio Decreto del 9 dicembre 1926, n.2398 - Disposizioni per i servizi di pronto soccorso in caso di disastri tellurici o di altra natura.

Regio Decreto del 16 maggio 1926 n.1126 - Approvazione del regolamento per l'applicazione del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, concernente il riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani.

Regio Decreto del 13 febbraio 1933, n.215 – Nuove norme per la bonifica integrale.

Regio Decreto del 8 dicembre 1933, n. 1740 - Testo unico di norme per la tutela delle strade e per la circolazione.

Regio Decreto del 11 dicembre 1933, n.1775 - Testo unico delle leggi sulle acque ed impianti elettrici.

Regio Decreto del 12 luglio 1934, n.1914- Approvazione del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti.

Regio Decreto del 9 dicembre 1937, n.2669 - Regolamento sulla tutela delle opere idrauliche di prima e seconda categoria e delle opere di bonifica.

Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002 che istituisce il fondo di solidarietà dell'unione europea.

Regolamento Regionale del 14 marzo 2003, n.3.

Risoluzione del Consiglio del 28 gennaio 2002 (2002/C 43/01) sul rafforzamento della cooperazione nel campo della formazione in materia di Protezione civile.

Risoluzione del Consiglio del 22 dicembre 2003 sul rafforzamento della cooperazione nel campo delle ricerche in materia di Protezione civile.

Risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 su potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della Protezione civile e dell'assistenza umanitaria.

GIURISPRUDENZA

- Corte Cost., 2 luglio 1956, n. 8.
- Corte Cost., 17 maggio 1961, n.26.
- Corte Cost., 9 dicembre 1968, n. 123.
- Corte Cost., 24 luglio 1972, n.142.
- Corte Cost., 3 agosto 1976, n.221.
- Corte Cost., 28 maggio 1987, n.201.
- Corte Cost., 26 febbraio 1990, n.85.
- Corte Cost., 23 luglio 1991, n.366.
- Corte Cost., 24 febbraio 1992, n.64.
- Corte Cost., 28 febbraio 1992, n.75.
- Corte Cost., 22 ottobre 1992, n.164.
- Corte Cost., 09 novembre 1992 n.418.
- Corte Cost., 4 aprile 1993, n.133.
- Corte Cost., 31 dicembre 1993, n.500.
- Corte Cost., 10 maggio 1999, n.156.
- Corte Cost., 24 ottobre 2001, n.340.
- Corte Cost., 5 febbraio 2003, n.39.
- Corte Cost., 1 ottobre 2003, n.303.
- Corte Cost., 30 ottobre 2003, n.327.
- Corte Cost., 1 febbraio 2006, n.32.
- Corte Cost., 28 marzo 2006, n.129.
- Corte Cost., 23 luglio 2009, n.232.
- Corte Cost., 24 luglio 2009, n.246.
- Corte Cost., 30 luglio 2009, n.254.

Corte Cost., 12 novembre 2014, n.257.

Corte dei Conti, 06 giugno 2000, n.51.

Corte dei Conti, sez. II app., 23 giugno 2004, n.198.

Corte dei Conti, sez. II app., 14 aprile 2004, n.132.

Corte dei Conti, sez. II app., 2 maggio 2005, n.141.

Corte dei Conti, sez. giurisdizionale per la Regione Campania, 18 luglio 2005, n.696.

Corte dei Conti, sez. giurisdizionale per la Regione Puglia, 11 ottobre 2006, n. 885.

Corte dei Conti, sez. giurisdizionale per la Regione Trentino Alto-Adige, 19 dicembre 2006, n.137.

Corte dei Conti, sez. giurisdizionale per la Regione Calabria,1 settembre 2008, n.619

Corte dei Conti, sez. giurisdizionale per la Regione Calabria 27 novembre 2012, n.351.

C. Stato, sez. V, 6 agosto 2001, n.4239.

C. Stato, sez. IV, 6 luglio 2004, n. 5012.

C. Stato sez. IV, 11 giugno 2006, n. 6059.

C. Stato, 21 aprile 2017, n.918.

C. Stato, 19 dicembre 2017 n.2647.

C. Stato, sez. III, 22 febbraio 2018 n.1132.

Cass. civ., 28 marzo 1962, n.827.

Cass. civ., 17 febbraio 1964, n.351.

Cass. civ., 17 ottobre 1969, n.3408.

Cass. civ., 27 marzo 1972, n.987.

Cass. civ., 20 marzo 1972, n.976.

Cass. civ., sez. III, 24 marzo 1979, n.1716.

Cass. civ., 15 giugno 1979, n.3387.

Cass. civ. 20 maggio 1980, n.3290.

Cass. civ., 17 gennaio 1981, n.420.

Cass. civ., 20 gennaio 1982, n.365.

Cass. civ., 9 giugno 1983, n. 3971.

Cass. civ., 14 marzo 1983, n.1897.

Cass. civ., 4 aprile 1985, n. 2319.

Cass. civ., 15 febbraio 1985, n.1295

Cass. civ., 21 gennaio 1987, n.526.

Cass. civ., 11 gennaio 1988, n.35.

Cass. civ. 25 novembre 1988, n.6340.

Cass. civ., 27 gennaio 1988, n.722

Cass. civ., sez. I, 21 ottobre 1988, n.5716.

Cass. civ., 15 maggio 1990, n.4188.

Cass. civ., sez. III, 11 maggio 1991, n.5267.

Cass. civ., sez. III, 3 dicembre 1991, n.12960.

Cass. civ, sez. I, 7 ottobre 1993, n.9935.

Cass. civ., 26 febbraio 1994, n.1947.

Cass. civ., sez. III, 26 aprile 1994, n.3957.

Cass. civ., sez. III, del 21 novembre 1994, n.9847.

Cass. civ., sez. III, 28 novembre 1995, n. 12300.

Cass. civ., sez. III, 15 marzo 1996, n. 2192.

Cass. civ., sez. I, 30 luglio 1996 n.6888.

Cass. civ., 8 aprile 1997, n.3041.

Cass. civ., 24 maggio 1997, n.4632.

Cass. civ., 6 agosto 1997, n.7276.

Cass. civ., 19 agosto 1997, n.7702.

Cass. civ. sez. I, 22 agosto del 1997, n.7853.

Cass. civ., sez. un., 05 settembre 1997, n.8588

Cass. civ., sez. III, del 20 marzo 1998, n.2980.

Cass. civ., 8 luglio 1998, n.6640.

Cass. civ., sez. III, 6 aprile 1998, n.3553.

Cass. civ., 7 aprile 1998, n.2737.

Cass. civ., 22 aprile 1998, n.4070.

Cass. civ., sez. III, 22 maggio 1998, n. 5133.

Cass. civ., sez. III, 16 giugno 1998, n.5989.

Cass. civ., sez. III, 25 settembre 1998, n.9590.

Cass. civ., 29 aprile 1999, n.156.

Cass. civ., sez. III, 22 gennaio 1999, n.589.

Cass. civ. sez. I, 11 gennaio 1999, n.182.

Cass. civ., 26 gennaio 1999, n.699.

Cass. civ., sez. I, 03 marzo 1999, n.1773.

Cass. civ., sez. III, 30 marzo 1999, n.3041.

Cass. civ., sez. un., 22 luglio 1999, n.500.

Cass. civ., sez. I , del 8 ottobre 1999, n.11286.

Cass. civ., sez. III, 17 ottobre 2001, n.12672.

Cass., civ., 10 luglio 2001, n.3357.

Cass. civ., 20 luglio 2002, n. 10641.

Cass. civ., 30 luglio 2002, n.11250.

Cass. civ. sez. III, 3 dicembre 2002, n.17152.

Cass. civ., sez. III, 22 ottobre 2003, n.15789.

Cass. civ., sez. III, 23 luglio 2003, n.11446.

Cass. civ. sez. III, 1 dicembre 2004, n.22592.

Cass. civ., 5 agosto 2005, n.16576.

Cass. civ., sez. III, 09 novembre 2005, n.21686.

Cass. civ., sez. III, 25 novembre 2005, n. 24895.

Cass. civ., sez. III, 23 febbraio 2005, n.3745.

Cass. civ., sez. III, 10 maggio 2005, n.9741.

Cass. civ., sez. III, 20 febbraio 2006, n.3651.

Cass. civ., sez. III, 7 marzo 2006, n.4813.

Cass. civ., sez. III, 28 marzo 2006, n. 7080.

Cass. civ, sez. III, 6 luglio 2006. n. 15383.

Cass. civ., sez.III,06 aprile 2006, n.8096.

Cass. civ., sez. III, 29 aprile 2006, n.10040.

Cass. civ., 21 luglio 2006, n.16770.

Cass. civ., 29 novembre 2006, n.25243.

Cass. sez. un, 20 ottobre 2006 n.22521.

Cass. civ., sez. III, 02 febbraio 2007, n.15789.

Cass. civ., sez. III, 8 ottobre 2007, n.20896.

Cass. sez. un., del 13 dicembre 2007 n.26108.

Cass. civ., sez. III, 6 marzo 2008, n.6033.

Cass. civ., sez. un., 11 gennaio 2008, n.581.

Cass. civ., sez. III, 17 gennaio 2008, n.858.

Cass. civ., sez. III, 25 luglio 2008, n.20427.

Cass. civ. sez. un., 08 ottobre 2008, n.24788.

Cass. civ., sez. III, 23 gennaio 2009, n.1691.
Cass. civ., sez. III, 3 aprile 2009, n.8157.
Cass. civ., sez. III, 19 marzo 2009, n.6665.
Cass. civ., sez. III, 11 maggio 2009, n.10741.
Cass. civ., sez. III, 09 marzo 2010, n.5658.
Cass. civ. sez. III, 13 maggio 2010, n.11592.
Cass. civ., 15 gennaio 2011, n.1679.
Cass. civ., sez. III, 03 marzo 2011 n.5120.
Cass. civ. sez. II, 05 aprile 2011, n.7771.
Cass. civ., sez. III, 7 giugno 2011 n.12408.
Cass. civ., sez. III, 18 luglio 2011, n.151720.
Cass. civ., sez. III, 21 luglio 2011, n.15992.
Cass. civ., sez. III, del 11 novembre 2011, n.23562.
Cass. civ., sez. un., 21 novembre del 2011, n.24406.
Cass. civ., 11 luglio 2012, n.11642.
Cass. civ., sez. III, 2 ottobre 2012, n.16754.
Cass. civ., sez. III, 06 novembre 2012, n.19158.
Cass. civ., sez. III, 26 luglio 2012, n. 13214.
Cass. civ., sez. III, 17 ottobre 2013, n.23584.
Cass. civ., sez. III, del 19 dicembre 2013, n.28460.
Cass. civ., sez. III, 18 febbraio 2014, n.3793.
Cass. civ., 17 febbraio 2014, n.3612.
Cass. civ., 27 agosto 2014, n. 18304.
Cass. civ, sez. III, 08 aprile 2014, n.8147.
Cass. civ., sez. III, 30 settembre 2014, n. 20547.

Cass. civ., sez. un., 20 ottobre 2014 n.22116.

Cass. civ., sez. VI, 27 novembre 2014, n.25214.

Cass. civ., sez. III, 17 dicembre 2014, n.26545.

Cass. civ., sez. III, 13 aprile 2015, n. 7354.

Cass. civ., sez. III, 6 maggio 2015, n. 8995.

Cass. civ., sez. III, 14 luglio 2015, n.14642.

Cass. sez. un., 22 luglio 2015, n.15350.

Cass. civ., sez. un., 22 dicembre 2015, n. 25767.

Cass. civ., 25 febbraio 2016, n.3695.

Cass. civ., sez. I, 12 luglio 2016, n.14188.

Cass. civ., sez. III, 24 marzo 2016, n.5877.

Cass. civ., sez. VI, 14 giugno 2016, n.12174.

Cass. civ., sez. III, 22 giugno 2016, n.12895.

Cass. civ. sez. III, 12 maggio 2017, n.11785.

Cass. civ., sez. III, 05 maggio 2017, n.10916.

Cass. civ., sez. VI, 28 luglio 2017, n.18856.

Cass. civ., sez. III, 05 maggio 2017, n.10916.

Cass. civ., sez. III, 1 febbraio 2018, n.2482.

Cass. civ., sez. III, 14 marzo 2018, n.6139.

Cass. civ., sez. III, 19 aprile 2018, n.9631.

Cass. civ., sez. VI, 20 febbraio 2019, n.4963.

Cass. civ., sez. III, 4 aprile 2019, n. 9318.

Cass. civ., sez. II, 12 aprile 2019, n.10346.

Cass. civ., 5 settembre 2019 n.22181.

Cass. pen., sez. IV, 06 dicembre 1990 n.4793.
Cass. pen., sez. IV, 20 aprile 1991, n.4793.
Cass. pen.,18 settembre 1991, n.9665.
Cass. pen., sez. IV, 13 settembre 2001, n.33577.
Cass. pen., sez. un., 11 settembre 2002, n.30328.
Cass. pen., sez. IV, 12 ottobre 2007, n.37606.
Cass. pen, 8 maggio 2008, n.26116.
Cass., sez. IV, 22 ottobre 2008 n.45698.
Cass. pen., 10 dicembre 2008, n.10789.
Cass. pen., sez. IV, 12 marzo 2010, n.16761.
Cass. pen., sez. IV, 03 maggio 2010, n.16761.
Cass. pen., sez. IV, 10 giugno 2010, n.38991.
Cass. pen., sez. IV, 16 febbraio 2012, n.17069.
Cass. pen., sez. IV, 06 ottobre 2011, n.46818.
Cass. pen., sez. III, 26 marzo 2013, n.19507.
Cass. pen, sez. IV, 08 ottobre 2013, n.26482.
Cass. pen., sez. IV, 6 marzo 2014, n.27964.
Cass. pen., Sez. un., 24 aprile 2014, n.38343.
Cass. pen., sez. IV, 19 novembre 2015, n.12478.
Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2018, n.14550.
Cass pen. sez. IV 28 febbraio 2019, n.16029.
Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2019, n.22214.
App. Catanzaro, 27 gennaio 1996.
App. Roma, sez. III, 07 marzo 2006.
App. Napoli, sez. III, 11 gennaio 2008.

App. Salerno, 6 ottobre 2008.

App. Napoli, 12 novembre 2009, n.7093.

App. Napoli, sez. I, 04 gennaio 2010.

App. Torino, sez. III, 27 novembre 2011, n.2519.

App. Napoli, 20 dicembre 2011.

App. Aquila, 10 novembre 2014, n,3317.

App. Torino, sez. III, 7 novembre 2016, n.1892.

App. Bologna, sez. II, 23 maggio 2017, n.1193.

App. Catanzaro, sez. II, 24 novembre 2017, n.1829.

App. Roma, 11 settembre 2017.

App. Genova, 23 marzo 2018.

App. Napoli, 6 marzo 2019, n.1258.

App. Catania, sez. I, 11 marzo 2019, n.558.

T.A.R. Campania, 15 maggio 2013, n.2641.

T.A.R. Bari, sez. II, 2 settembre 2002, n.3809.

T.A.R. Milano, sez. IV, 4 febbraio 2005, n.244.

Trib. Reggio Calabria, 4 febbraio 1964.

Trib. Monza, 6 ottobre del 1983.

Trib. Roma, 18 febbraio 1988.

Trib. Milano, 19 marzo 1990.

Trib. Paola, 13 giugno 1991.

Trib. La Spezia, 4 gennaio 1993.

Trib. Firenze, 13 maggio 1994.

Trib. Reggio Calabria, 23 aprile 1996.

Trib. Torre Annunziata, 24 maggio 1996.

Trib. Perugia, 13 febbraio 1997.

Trib. Torino, 19 dicembre 1997.

Trib. Cagliari, 7 settembre 2000.

Trib. Milano, 19 ottobre 2001.

Trib. Milano, 11 giugno 2001.

Trib. Bolzano, 6 aprile 2002, n.679.

Trib. Nocera Inferiore, 03 giugno 2004.

Trib. di Sanremo, 1 febbraio 2005.

Trib. Bari, sez. I civ., 24 maggio 2005.

Trib. di Pescara, sez. II, 11 marzo 2006, n.390.

Trib. Nola, 5 dicembre 2006.

Trib. Bologna, sez. III, 16 ottobre 2007.

Trib. Bari, sez. III, 1 febbraio 2007.

Trib. Genova, sez. III, 28 giugno 2007.

Trib. Avellino, 31 gennaio 2008, n.2194.

Trib. Salerno, sez. II, 03 settembre 2008.

Trib. Salerno 21 ottobre 2010.

Trib. Bari, sez. III, 01 febbraio 2010, n.318.

Trib. Bolzano, 9 novembre 2010, n.529.

Trib. Modena, 7 aprile 2011, n.16.

Trib. Trieste, 28 aprile 2011.

Trib. Piacenza, 26 maggio 2011.

Trib. Sanremo, sez. I, 8 giugno 2011.

Trib. Aquila, 22 ottobre 2012.

Trib. Aquila, 5 novembre 2012.

Trib. Roma, 25 agosto 2014.

Trib. Firenze, 3 giugno 2014.

Trib. Bologna, 4 marzo 2014.

Trib. Brescia, 22 ottobre 2015 n.2965.

Trib. Alessandria, sez. I, 14 febbraio 2015, n.19.

Trib. Salerno, sez. II, 08 maggio 2015.

Trib. Salerno, 09 gennaio 2015, n.85.

Trib. Siracusa, sez. I, 24 luglio 2015.

Trib. Aosta, 22 ottobre 2015 n. 362.

Trib. Brescia, 22 ottobre 2015, n.2965.

Trib. Salerno, sez. II, 08 gennaio 2016, n.81.

Trib. Torino, sez. IV, 4 marzo 2016, n.1271.

Trib. Messina, 27 aprile 2016.

Trib. Parma, 1 agosto 2016.

Trib. Lecce, sez. I, 01 settembre 2016, n.3739.

Trib. Messina, 18 settembre 2016.

Trib. Massa, 5 ottobre 2016, n.923.

Trib. Genova, 28 novembre 2016.

Trib. Perugia, 10 gennaio 2017, n.13

Trib. Genova, 27 febbraio 2017.

Trib. Lucca, 15 giugno 2017, n.1234.

Trib. Genova, sezione II, 27 luglio 2017.

Trib. Genova, 8 agosto 2017.

Trib. Pescara 31 agosto 2017.

Trib. Salerno, sez. II, 11 settembre 2017, n.4066.

Trib. Roma, sez. XIII, 30 novembre 2017, n.22475.

Trib Teramo 06 marzo 2018.

Trib. Aosta, sez. I, del 2 gennaio 2018, n.1.

Trib. Locri, 12 febbraio 2018, n.342.

Trib. Reggio Calabria, sez. II, 8 marzo 2018, n.365.

Trib. Modena, 27 marzo 2019, n.464.

Trib. Urbino, sez. I, 31 maggio 2018, n.183.

Trib. Acque, 27 settembre 1966 n.32.

Trib. Acque, 27 maggio 1972, n.16.

Trib. Acque, 30 giugno 1978, n.24.

Trib. Acque, 23 gennaio 1981, n.7.

Trib. Acque, 5 maggio 1984, n.7.

Trib. Acque, 28 agosto 1987, n.42.

Trib. Acque, 3 febbraio 1990, n.10.

APPENDICE FIGURE

Figura n. 1:

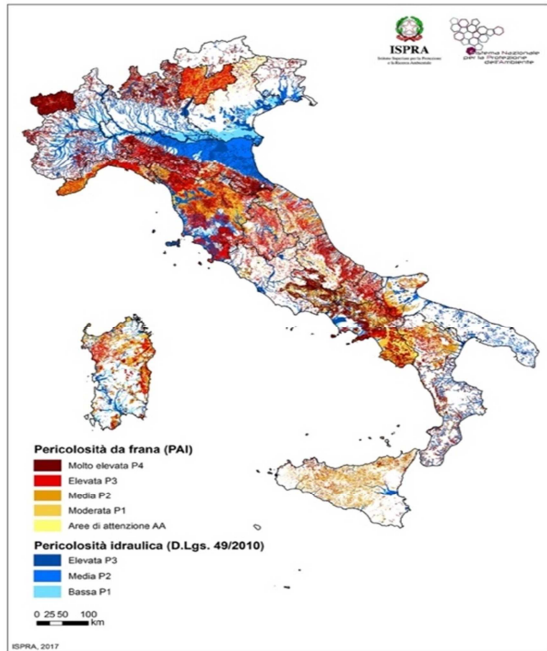


Figura n. 2:

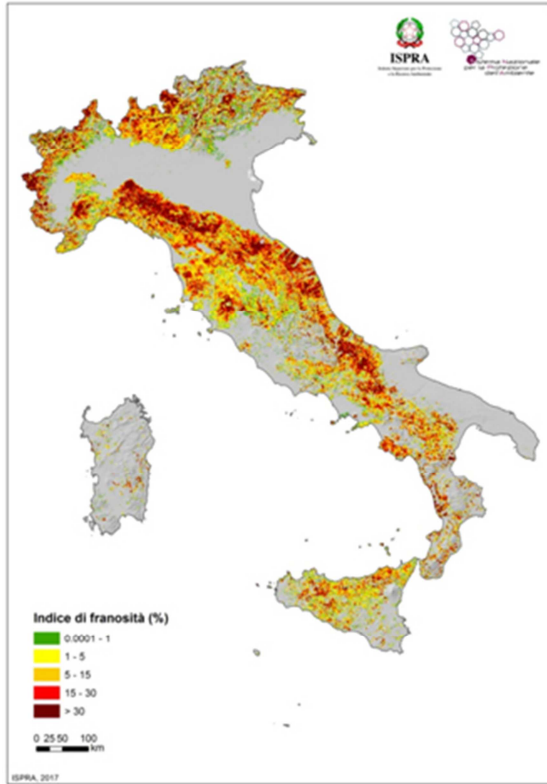
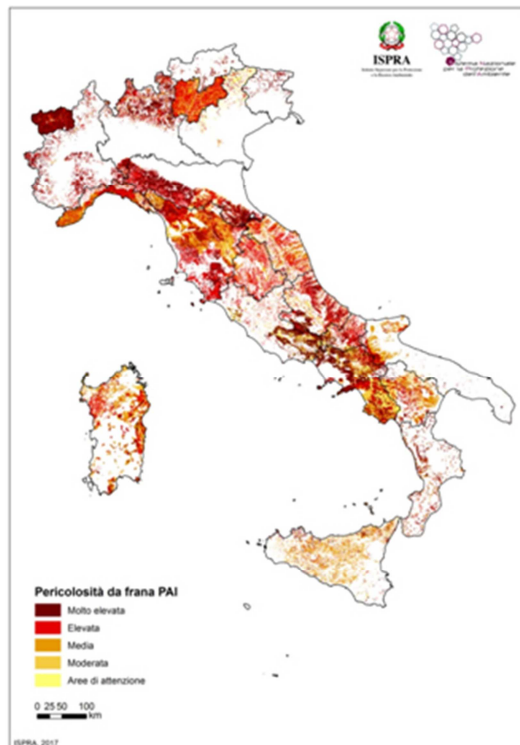


Figura n. 3:



The Student Paper Series of the Trento Lawtech Research Group is published since Fall 2010

<http://lawtechnew.jus.unitn.it/>

Freely downloadable papers already published:

STUDENT PAPER N. 56

Assistente vocale e dati sanitari. Le sfide dell'intelligenza artificiale alla luce del Regolamento (UE) n. 2016/679

LIVIA PETRUCCI (2020), Assistente vocale e dati sanitari. Le sfide dell'intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) N. 2016/679, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 56. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-889-8

STUDENT PAPER N. 55

The Legal Dimension of Energy Security in EU Law

ANDREAS SCHMIEDHOFER (2020), The legal dimensions of energy security in EU law, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 55. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978 88 8443 888 1

STUDENT PAPER N. 54

Macchine intelligenti che creano ed inventano. Profili e rilievi critici del nuovo rapporto tra intelligenza artificiale e diritti di proprietà intellettuale.

LAURA TREVISANELLO (2020), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 54. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-887-4

STUDENT PAPER N. 53

La protezione delle indicazioni geografiche: il sistema europeo e il sistema cinese a confronto

MARTA COGO (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series;
53. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-856-0

STUDENT PAPER N. 52

Responsabilità civile e prevenzione dell'abuso interpersonale, fra molestie sessuali e bullismo

FRANCESCA PERETTI (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series;
52. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-856-0

STUDENT PAPER N. 51

Blockchain, Smart Contract e diritto d'autore nel campo della musica

FRANCESCO FAGLIA (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series;
51. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-855-3

STUDENT PAPER N. 50

Regole per l'innovazione: responsabilità civile e assicurazione di fronte all'auto a guida (progressivamente) autonoma

FILIPPO ZEMIGNANI (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series;
50. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-850-8

STUDENT PAPER N. 49

Unravelling the nexus between food systems and climate change: a legal analysis. A Plea for smart agriculture, a "new" organic agriculture and a wiser use of biotechnologies in the name of human rights protection

ALESSANDRA TELCH (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series;
49. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-842-3

STUDENT PAPER N. 48

Wireless community networks e responsabilità extracontrattuale

CHIARA VIDORNI (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 48. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-841-6

STUDENT PAPER N. 47

Proprietà intellettuale e scienza aperta: il caso studio del Montreal Neurological Institute

GIOVANNA CASSIN (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 47. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-835-5

STUDENT PAPER N. 46

Il “ciclista previdente” che si scontrò due volte: con un'auto e col principio indennitario applicato all'assicurazione infortuni,

CHRISTOPH SIMON THUN HOHENSTEIN WELSPERG (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 46. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-834 8

STUDENT PAPER N. 45

«Errare humanum est». L'errore nel diritto tra intenzionalità, razionalità ed emozioni

LEILA BENSALAH (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 45. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-829-4

STUDENT PAPER N. 44

La gestione del rischio fitosanitario nel diritto agroalimentare europeo ed italiano: il caso Xylella

MARINA DE NOBILI (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 44. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-828-7

STUDENT PAPER N. 43

Mercato agrolimentare e disintermediazione: la dimensione giuridica della filiera corta

ORLANDI RICCARDO (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 43. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-827-0

STUDENT PAPER N. 42

Causa, meritevolezza degli interessi ed equilibrio contrattuale

PULEJO, CARLO ALBERTO (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 42. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-810-2

STUDENT PAPER N. 41

Graffiti, street art e diritto d'autore: un'analisi comparata

GIORDANI, LORENZA (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 41. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-809-6

STUDENT PAPER N. 40

Volo da diporto o sportivo e responsabilità civile per l'esercizio di attività pericolose

MAESTRINI, MATTIA (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 40. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-784-6

STUDENT PAPER N. 39

“Attorno al cibo”. Profili giuridici e sfide tecnologiche dello Smart Packaging in campo alimentare

BORDETTO, MATTEO (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 39. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-795-2

STUDENT PAPER N. 38

Kitesurf e responsabilità civile

RUGGIERO, MARIA (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 38. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-793-8

STUDENT PAPER N. 37

Giudicare e rispondere. La responsabilità civile per l'esercizio della giurisdizione in Italia, Israele e Spagna

MENEGHETTI HISKENS, SARA (2017), Giudicare e rispondere. La responsabilità civile per l'esercizio della giurisdizione in Italia, Israele e e Spagna, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 37. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-778-5

STUDENT PAPER N. 36

Il diritto in immersione: regole di sicurezza e responsabilità civile nella subacquea

CAPUZZO, MARTINA (2017), Il diritto in immersione: regole di sicurezza e responsabilità civile nella subacquea, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 36. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-775-4

STUDENT PAPER N. 35

La privacy by design: un'analisi comparata nell'era digitale

BINCOLETTO, GIORGIA (2017), La privacy by design: un'analisi comparata nell'era digitale, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 35. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-733-4

STUDENT PAPER N. 34

La dimensione giuridica del Terroir

BERTINATO, MATTEO (2017), La dimensione giuridica del Terroir, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 34. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-728-0

STUDENT PAPER N. 33

La gravità del fatto nella commisurazione del danno non patrimoniale: un'indagine (anche) nella giurisprudenza di merito

MARISELLI, DAVIDE (2017), La gravità del fatto nella commisurazione del danno non patrimoniale: un'indagine (anche) nella giurisprudenza di merito, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 33. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-727-3

STUDENT PAPER N. 32

«Edible insects». L'Entomofagia nel quadro delle nuove regole europee sui novel foods

TASINI, FEDERICO (2016), «Edible insects». L'Entomofagia nel quadro delle nuove regole

europee sui novel foods = «Edible Insects»: Entomophagy in light of the new European Legislation on novel Foods, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 32. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-709-9

STUDENT PAPER N. 31

L'insegnamento dello sci: responsabilità civile e assicurazione per danni ad allievi o a terzi

TAUFER FRANCESCO (2016), L'insegnamento dello sci: responsabilità civile e assicurazione per danni ad allievi o a terzi, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 31. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-697-9

STUDENT PAPER N. 30

Incrocio tra Contratti e Proprietà Intellettuale nella Innovazione Scientifica e tecnologica: il Modello del Consortium Agreement europeo

MAGGIOLO ANNA (2016), Incrocio tra Contratti e Proprietà Intellettuale nella Innovazione Scientifica e tecnologica: il Modello del Consortium Agreement europeo, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 30. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-696-2

STUDENT PAPER N. 29

La neutralità della rete

BIASIN, ELISABETTA (2016) La neutralità della rete, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 29. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-693-1

STUDENT PAPER N. 28

Negotiation Bases and Application Perspectives of TTIP with Reference to Food Law

ACERBI, GIOVANNI (2016) Negotiation Bases and Application Perspectives of TTIP with Reference to Food Law. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 28. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-563-7

STUDENT PAPER N. 27

Privacy and Health Data: A Comparative analysis

FOGLIA, CAROLINA (2016) Privacy and Health Data: A Comparative analysis. The Trento

STUDENT PAPER N. 26

Big Data: Privacy and Intellectual Property in a Comparative Perspective

SARTORE, FEDERICO (2016) Big Data: Privacy and Intellectual Property in a Comparative Perspective. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 26. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-534-7

STUDENT PAPER N. 25

Leggere (nel)la giurisprudenza: 53 sentenze inedite in tema di responsabilità civile nelle analisi di 53 annotatori in formazione = Reading (in) the caselaw: 53 unpublished judgments dealing with civil liability law analyzed with annotations and comments by 53 students during their civil law course

REMO ANDREOLLI, DALILA MACCIONI, ALBERTO MANTOVANI, CHIARA MARCHETTO, MARIASOLE MASCHIO, GIULIA MASSIMO, ALICE MATTEOTTI, MICHELE MAZZETTI, PIERA MIGNEMI, CHIARA MILANESE, GIACOMO MINGARDO, ANNA LAURA MOGETTA, AMEDEO MONTI, SARA MORANDI, BENEDETTA MUNARI, EDOARDO NADALINI, SERENA NANNI, VANIA ODORIZZI, ANTONIA PALOMBELLA, EMANUELE PASTORINO, JULIA PAU, TOMMASO PEDRAZZANI, PATRIZIA PEDRETTI, VERA PERRICONE, BEATRICE PEVARELLO, LARA PIASERE, MARTA PILOTTO, MARCO POLI, ANNA POLITO, CARLO ALBERTO PULEJO, SILVIA RICCAMBONI, ROBERTA RICCHIUTI, LORENZO RICCO, ELEONORA RIGHI, FRANCESCA RIGO, CHIARA ROMANO, ANTONIO ROSSI, ELEONORA ROTOLA, ALESSANDRO RUFFINI, DENISE SACCO, GIULIA SAKAZI, CHIARA SALATI, MATTEO SANTOMAURO, SILVIA SARTORI, ANGELA SETTE, BIANCA STELZER, GIORGIA TRENTINI, SILVIA TROVATO, GIULIA URBANIS, MARIA CRISTINA URBANO, NICOL VECCARO, VERONICA VILLOTTI, GIULIA VISENTINI, LETIZIA ZAVATTI, ELENA ZUCCHI (2016) Leggere (nel)la giurisprudenza: 53 sentenze inedite in tema di responsabilità civile nelle analisi di 53 annotatori in formazione = Reading (in) the caselaw: 53 unpublished judgments dealing with civil liability law analyzed with annotations and comments by 53 students during their civil law course. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 25. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-626-9

STUDENT PAPER N. 24

La digitalizzazione del prodotto difettoso: stampa 3D e responsabilità civile= The Digital Defective Product: 3D Product and Civil Liability

CAERAN, MIRCO (2016) La digitalizzazione del prodotto difettoso: stampa 3D e responsabilità civile = The Digital Defective Product: 3D Product and Civil Liability. The

Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 24. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-663-4

STUDENT PAPER N. 23

La gestione della proprietà intellettuale nelle università australiane = Intellectual Property Management in Australian Universities

CHIARUTTINI, MARIA OTTAVIA (2015) *La gestione della proprietà intellettuale nelle università australiane = Intellectual Property Management in Australian Universities*. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 23. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-626-9

STUDENT PAPER N. 22

Trasferimento tecnologico e realtà locale: vecchie problematiche e nuove prospettive per una collaborazione tra università, industria e territorio = Technology Transfer and Regional Context: Old Problems and New Perspectives for a Sustainable Co-operation among University, Entrepreneurship and Local Economy

CALGARO, GIOVANNI (2013) *Trasferimento tecnologico e realtà locale: vecchie problematiche e nuove prospettive per una collaborazione tra università, industria e territorio*. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 22. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-525-5

STUDENT PAPER N. 21

La responsabilità dell'Internet Service Provider per violazione del diritto d'autore: un'analisi comparata = Internet Service Provider liability and copyright infringement: a comparative analysis.

IMPERADORI, ROSSELLA (2014) *La responsabilità dell'Internet Service Provider per violazione del diritto d'autore: un'analisi comparata*. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper; 21. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-572-9

STUDENT PAPER N. 20

Open innovation e patent: un'analisi comparata = Open innovation and patent: a comparative analysis

PONTI, STEFANIA (2014) *Open innovation e patent: un'analisi comparata*. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 20. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-573-6

STUDENT PAPER N. 19

La responsabilità civile nell'attività sciistica

CAPPA, MARISA (2014) La responsabilità civile nell'attività sciistica = Ski accidents and civil liability. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series, 19. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 18

Biodiversità agricola e tutela degli agricoltori dall'Hold-Up brevettuale: il caso degli OGM

TEBANO, GIANLUIGI (2014) Biodiversità agricola e tutela degli agricoltori dall'Hold-Up brevettuale: il caso degli OGM = Agricultural Biodiversity and the Protection of Farmers from patent Hold-Up: the case of GMOs. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 18. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 17

Produrre e nutrirsi "bio": analisi comparata del diritto degli alimenti biologici

MAFFEI, STEPHANIE (2013) Produrre e nutrirsi "bio" : analisi comparata del diritto degli alimenti biologici = Producing and Eating "Bio": A Comparative Analysis of the Law of Organic Food. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 17. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 16

La tutela delle indicazioni geografiche nel settore vitivinicolo: un'analisi comparata = The Protection of Geographical Indications in the Wine Sector: A Comparative Analysis

SIMONI, CHIARA (2013) La tutela delle indicazioni geografiche nel settore vitivinicolo: un'analisi comparata. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series; 16. Trento: Università degli Studi di Trento. Facoltà di Giurisprudenza. This paper is published in the Trento Law and Technology Research Group - Student Paper Series Electronic copy available at: <http://eprints.biblio.unitn.it/archive/00004292/142>.

STUDENT PAPER N. 15

Regole di sicurezza e responsabilità civile nelle attività di mountain biking e downhill montano

SALVADORI, IVAN (2013) Regole di sicurezza e responsabilità civile nelle attività di mountain biking e downhill montano. Trento Law and Technology Research Group. Student

Paper; 15. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 14

Plagio, proprietà intellettuale e musica: un'analisi interdisciplinare

VIZZIELLO, VIVIANA (2013) Plagio, proprietà intellettuale e musica: un'analisi interdisciplinare. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper; 14. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N.13

The Intellectual Property and Open Source Approaches to Biological Material

CARVALHO, ALEXANDRA (2013) The Intellectual Property and Open Source Approaches to Biological Material. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 13. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N.12

Per un'archeologia del diritto alimentare: 54 anni di repertori giurisprudenziali sulla sicurezza e qualità del cibo (1876-1930)

TRESTINI, SILVIA (2012) Per un'archeologia del diritto alimentare: 54 anni di repertori giurisprudenziali sulla sicurezza e qualità del cibo (1876-1930) = For an Archeology of Food Law: 54 Years of Case Law Collections Concerning the Safety and Quality of Food (1876-1930). The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series, 12.

This paper is published in the Trento Law and Technology Research Group - Student Paper Series Electronic copy available at: <http://eprints.biblio.unitn.it/archive/00004292/143>.

STUDENT PAPER N.11

Dalle Alpi ai Pirenei: analisi comparata della responsabilità civile per attività turistico-ricreative legate alla montagna nel diritto italiano e spagnolo

PICCIN, CHIARA (2012) Dalle Alpi ai Pirenei: analisi comparata della responsabilità civile per attività turistico-ricreative legate alla montagna nel diritto italiano e spagnolo = From the Alps to the Pyrenees: Comparative Analysis of Civil Liability for Mountain Sport Activities in Italian and Spanish Law. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series, 11

STUDENT PAPER N.10

Copynorms: Norme Sociali e Diritto d'Autore

PERRI, THOMAS (2012) Copynorms: Norme Sociali e Diritto d'Autore = Copynorms: Social Norms and Copyright. Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series, 10

STUDENT PAPER N. 9

L'export vitivinicolo negli Stati Uniti: regole di settore e prassi contrattuali con particolare riferimento al caso del Prosecco

ALESSANDRA ZUCCATO (2012), L'export vitivinicolo negli Stati Uniti: regole di settore e prassi contrattuali con particolare riferimento al caso del Prosecco = Exporting Wines to the United States: Rules and Contractual Practices with Specific Reference to the Case of Prosecco Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 9)

STUDENT PAPER N.8

Equo compenso e diritto d'autore: un'analisi comparata = Fair Compensation and Author's Rights: a Comparative Analysis.

RUGGERO, BROGI (2011) Equo compenso e diritto d'autore: un'analisi comparata = Fair Compensation and Author's Rights: a Comparative Analysis. Trento: Università degli Studi di Trento (TrentoLawand Technology Research Group. Student Papers Series, 8)

This paper is published in the Trento Law and Technology Research Group - Student Paper Series Electronic copy available at: <http://eprints.biblio.unitn.it/archive/00004292/144>

STUDENT PAPER N.7

Evoluzione tecnologica e mutamento del concetto di plagio nella musica

TREVISA, ANDREA (2012) Evoluzione tecnologica e mutamento del concetto di plagio nella musica = Technological evolution and change of the notion of plagiarism in music Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 7)

STUDENT PAPER N.6

Il trasferimento tecnologico università-imprese: profili giuridici ed economici

SIRAGNA, SARA (2011) Il trasferimento tecnologico università-imprese: profili giuridici ed economici = University-Enterprises Technological Transfer: Legal and Economic issues Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group.

STUDENT PAPER N.5

Conciliare la responsabilità medica: il modello "generalista" italiano a confronto col modello "specializzato" francese

GUERRINI, SUSANNA (2011) Conciliare la responsabilità medica: il modello "generalista" italiano a confronto col modello "specializzato" francese = Mediation & Medical Liability: The Italian "General Approach" Compared to the Specialized Model Applied in France Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 5)

STUDENT PAPER N.4

"Gun Control" e Responsabilità Civile: una comparazione fra Stati Uniti e Italia

PODETTI, MASSIMILIANO (2011) "Gun Control" e Responsabilità Civile: una comparazione fra Stati Uniti e Italia = Gun Control and Tort Liability: A Comparison between the U.S. and Italy Trento: Università degli Studi di Trento. (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 4)

This paper is published in the Trento Law and Technology Research Group - Student Paper Series Electronic copy available at: <http://eprints.biblio.unitn.it/archive/00004292/145>

STUDENT PAPER N.3

Smart Foods e Integratori Alimentari: Profili di Regolamentazione e Responsabilità in una comparazione tra Europa e Stati Uniti

TOGNI, ENRICO (2011) Smart Foods e Integratori Alimentari: Profili di Regolamentazione e Responsabilità in una comparazione tra Europa e Stati Uniti = Smart Foods and Dietary Supplements: Regulatory and Civil Liability Issues in a Comparison between Europe and United States Trento: Università degli Studi di Trento - (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series; 3)

STUDENT PAPER N.2

Il ruolo della responsabilità civile nella famiglia: una comparazione tra Italia e Francia

SARTOR, MARTA (2010) Il ruolo della responsabilità civile nella famiglia: una comparazione tra Italia e Francia = The Role of Tort Law within the Family: A Comparison between Italy and France Trento: Università degli Studi di Trento - (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series; 2)

STUDENT PAPER N.1

Tecnologie belliche e danno al proprio combattente: il ruolo della responsabilità civile in una comparazione fra il caso statunitense dell'Agent Orange e il caso italiano dell'uranio impoverito

RIZZETTO, FEDERICO (2010) Tecnologie belliche e danno al proprio combattente: il ruolo della responsabilità civile in una comparazione fra il caso statunitense dell'Agent Orange e il caso italiano dell'uranio impoverito = War Technologies and Home Soldiers Injuries: The Role of Tort Law in a Comparison between the American "Agent Orange" and the Italian "Depleted Uranium" Litigations Trento: Università degli Studi di Trento - (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series; 1)