



FONDAZIONE CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOLOGI

IL RISCHIO IDROGEOLOGICO



PARTE I

RICOSTRUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Il **dissesto idrogeologico** trova definizione normativa solo nel 2006 (**art. 54, D. Lgs. n. 152/2006**): *“la 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 territorio”*.

La precedente normativa, almeno fino al 1989, era caratterizzata da un approccio incentrato sulla riparazione dei danni e sull'erogazione di provvidenza, piuttosto che su una cultura di previsione e prevenzione del rischio, cosicché risultava non organica e dispersa in un numero imponente di testi legislativi:

- **R.D. n. 523/1904 - “Testo unico sulle opere idrauliche”;**
- **R.D. n. 3267/1923 - “Riordino e Riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani”;**
- **R.D. n. 215/1933 - “Norme sulla bonifica integrale”;**
- **R.D. n. 2669/1937 - “Regolamento sulla tutela delle opere idrauliche di prima e seconda categoria e delle opere di bonifica”;**
- **Legge n. 184/1952 - “Piano orientativo ai fini di una sistematica regolazione delle acque e relazione annua del Ministero dei lavori pubblici”**, con cui - per la prima volta - si comincia a ragionare in termini di pianificazione, a seguito dell'alluvione del Polesine;
- **Legge n. 632/1967 - “Autorizzazione di spesa per l'esecuzione di opere di sistemazione e difesa del suolo”**, con cui - a seguito dell'alluvione di Firenze - veniva istituita la Commissione Interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e di difesa del suolo (c.d. *“Commissione De Marchi”*);
- **D.P.R. n. 616/1977 - “Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22.07.1975, n. 382”**, con cui si assiste ad un primo tentativo di decentramento di competenze a favore delle Regioni.

Con la **Legge n. 183/1989 - “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”**, veniva operata una profonda riorganizzazione delle competenze in materia di gestione e tutela del territorio sulla base di una pianificazione di lungo periodo delle attività di prevenzione del rischio idrogeologico riferita al bacino idrografico.

L'intero territorio nazionale, dunque, veniva suddiviso in bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionale, prevedendo che, in tali ambiti, le attività di pianificazione, programmazione, individuazione e definizione degli interventi, per tutti i temi inerenti la difesa del suolo (compreso, quindi, il rischio idrogeologico), fossero effettuate dalle Autorità di bacino attraverso i piani di bacino.

A questi ultimi si riconosceva valore di piani territoriali di settore ed erano lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale venivano pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali dei singoli territori interessati.

L'attuazione dei piani di bacino sarebbe dovuta avvenire attraverso programmi triennali di intervento, redatti tenendo conto degli indirizzi e delle finalità dei piani medesimi.

Il Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo¹ veniva a tal fine incaricato, sentito il Comitato nazionale per la difesa del suolo, di predisporre lo schema di programma nazionale di intervento per il triennio, articolato per bacini nazionali, interregionali e regionali, e la ripartizione degli stanziamenti tra le Amministrazioni dello Stato e delle regioni, tenendo conto delle priorità indicate nei singoli programmi ed assicurando, ove necessario, il coordinamento degli interventi.

L'adozione dei primi piani di bacino tardava notevolmente ad arrivare.

Per tale ragione, con il D.L. n. 398/1993, convertito in Legge n. 398/1993, venivano inseriti i commi 6-bis e 6-ter nell'art. 17 della Legge n. 183/1989:

- il primo di questi commi autorizzava le Autorità di bacino, fino all'approvazione del piano di bacino, ad adottare misure di salvaguardia per prevenire il rischio idrogeologico e ad evitare le situazioni di dissesto con efficacia sino all'approvazione del piano di bacino e comunque per un periodo non superiore a tre anni;
- il secondo comma introduceva i piani stralcio, strumenti intermedi rispetto ai piani di bacino, riferiti a sottobacini o settori funzionali.

Anche l'implementazione e l'adozione dei piani stralcio, tuttavia, non risultava celere.

Pertanto, a seguito dell'evento idrogeologico che, in data 5 maggio 1998, colpiva la località campana di Sarno, causando 160 morti, veniva adottato il **D.L. n. 180/1998**, convertito in Legge n. 267/1998, con l'obiettivo di accelerare la macchina normativa ed amministrativa mediante la previsione del termine perentorio del 30.6.2001 per l'adozione dei piani stralcio di bacino. Inoltre, il D.L. *de quo* prevedeva che il Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, adottasse dei programmi di interventi urgenti, anche attraverso azioni di

¹ Istituito dall'art. 4 della L. 183/1989, con funzioni di alta vigilanza sui servizi tecnici nazionali ed adotta gli atti di indirizzo e di coordinamento delle loro attività.

manutenzione dei bacini idrografici, per la riduzione del rischio idrogeologico, tenendo conto dei programmi delle autorità di bacino di rilievo nazionale già in essere.

Il **D.P.C.M. del 29 settembre 1998** individuava, poi, i criteri per la realizzazione degli adempimenti di cui al D.L. 180/1998, esplicitando il concetto di “rischio” nella difesa del suolo come la combinazione tra la pericolosità di un fenomeno, la vulnerabilità del bene coinvolto ed il valore esposto (o meglio l'esposizione) di tale elemento: $R \text{ (rischio)} = P \text{ (pericolosità)} \times V \text{ (vulnerabilità)} \times E \text{ (valore)}$.

In tale contesto normativo, si inseriva il **D. Lgs. n. 112/1998**, che, per favorire l'attuazione della legge quadro del 1989, attribuiva allo Stato la funzione di programmazione e finanziamento degli interventi di difesa del suolo.

Il **D.L. 132/1999** arricchiva, successivamente, l'art. 1 del D.L. n. 180/1999, mediante il co. 1-bis, con il quale venivano introdotti i piani straordinari per la rimozione delle situazioni a maggior rischio idrogeologico.

Il **D.L. n. 279/2000**, come convertito in Legge n. 365/2000, preso atto del ritardo nell'approvazione dei piani stralcio, stabiliva, infine, che l'efficacia delle misure di salvaguardia adottate dalle Autorità di bacino dovessero ritenersi estese sino all'adozione dei piani stralcio (con conseguente eliminazione del vincolo di durata triennale) ed introduceva una nuova procedura di loro adozione basata sull'istituzione di un'apposita Conferenza programmatica coinvolgente gli enti territoriali.

Con il nuovo millennio, si avviava una nuova era normativa, seppur nella vigenza - che perdura ancora oggi - del R.D. n. 523/1904 e del R.D. n. 2669/1937.

Il sistema normativo delineato dalla Legge n. 183/1989, dal D.L. n. 398/1993 e dal D.L. n. 180/1998 risultava, infatti, anticipatore e modello della c.d. “**Direttiva acque**” (2000/60/CE), con la quale, per quanto ci interessa:

- si forniva una diversa definizione di bacino idrografico (“*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*”);
- si introduceva il concetto di distretto idrografico (“*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*”);
- si prevedeva espressamente che gli Stati membri dovessero assegnare i vari bacini idrografici a singoli distretti idrografici, i quali diventavano le nuove unità di misura per l'adozione delle disposizioni

- amministrative di applicazione delle norme contenute nella direttiva per il raggiungimento dei suoi scopi;
- si statuiva, quindi, che i piani di gestione dei bacini idrografici dovessero essere predisposti dagli Stati membri, tramite le autorità competenti con riferimento ai singoli distretti idrografici, entro nove anni dalla pubblicazione della direttiva.

Ad operare un complessivo riordino della normativa italiana in materia ambientale e, in particolare, in tema di difesa del suolo interveniva, finalmente, il **D. Lgs. n. 152/2006 (“Codice dell’Ambiente”)**.

Il titolo III di tale decreto legislativo, infatti, è espressamente volto ad operare la *“tutela 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”*.

Il Codice dell’Ambiente, nell’abrogare la legge quadro n. 183/1989, in realtà ne assorbe e ammodernizza il contenuto, armonizzandolo con quanto prescritto dalla direttiva acque (dalla quale, tra le altre cose, riprende le definizioni sia di bacino idrografico che distretto idrografico).

Per il conseguimento di tali finalità, la *“pubblica amministrazione svolge ogni opportuna azione di carattere conoscitivo, di programmazione e pianificazione degli interventi”*.

Tali attività si attribuiscono, in linea con il dettato della Direttiva acque, suddividendo il territorio nazionale in distretti idrografici più ampi, nei quali è stata prevista l’istituzione di Autorità di Bacino Distrettuali (e la soppressione delle vecchie Autorità di bacino), responsabili della pianificazione di cui si dirà meglio di seguito.

Dopo l’entrata in vigore del Codice dell’Ambiente, il **D.L. n. 208/2008** ha introdotto una serie di disposizioni finalizzate a consentire l’adozione dei piani di gestione dei bacini idrografici, che sarebbe dovuta avvenire non oltre il 22.12.2009.

Nel 2007, inoltre, è stata adottata la **Direttiva 2007/60/CE** (c.d. **“Direttiva alluvioni”**), che ha inteso 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”*. La direttiva, in particolare, ha ritenuto opportuno che tutti gli Stati membri si dotassero di piani di gestione per il rischio alluvione in tre fasi: 1. valutazione preliminare del rischio alluvioni (entro il 22 dicembre 2011); 2. elaborazione delle mappe di pericolosità e di rischio alluvione (entro il 22 dicembre 2013); 3. predisposizione dei piani di gestione del rischio alluvione (entro il 22 dicembre 2015).

Nell’ordinamento italiano, la Direttiva europea è stata recepita con il **D. Lgs. n. 49/2010**, che assegna alle Autorità di Bacino Distrettuali e alle Regioni, in coordinamento tra loro e con il Dipartimento della



Protezione Civile, il compito di predisporre ed attuare i piani di gestione del rischio di alluvione, secondo lo stesso procedimento trifasico individuato dalla Direttiva alluvioni. I piani di gestione del rischio di alluvione dovevano essere tarati sui distretti idrografici, unità territoriale di riferimento anche per la gestione del rischio di alluvioni.

Con la **Legge di stabilità 2014 (n. 147/2013)**, sono state adottate diverse norme al fine di contrastare il dissesto idrogeologico del territorio nazionale. *In primis*, è stata definita un'articolata disciplina per destinare risorse ad interventi immediatamente cantierabili e a definire una specifica procedura per l'utilizzo delle risorse finanziarie.

Successivamente, la **Legge n. 221/2015** (c.d. “**collegato ambientale**”) è intervenuta a dettare diverse disposizioni in materia di difesa del suolo e a modificare significativamente il Codice dell'Ambiente, con riferimento, tra le altre cose, alle Autorità di bacino.

In conclusione, va dato atto che, accanto alla legislazione di matrice statale che abbiamo preso in considerazione, ciascuna **Regione** ha dato vita a una **normativa propria**, in quanto - sebbene l'art. 117 della Costituzione, che opera il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, collochi l'ambiente nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato - la **Corte costituzionale**, con **sentenza n. 210/2016** (che richiama la precedente sentenza n. 378/2007), ha opportunamente sottolineato che quella ambientale deve ritenersi “**materia trasversale**”, implicando l'esistenza di competenze diverse, che ben possono essere regionali per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché si riservi allo Stato il potere di fissare degli standard minimi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale.



PARTE II

GOVERNANCE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO

Dopo aver abbondantemente delineato il quadro normativo in materia di difesa del suolo, è bene passare ad individuare i “rischi territoriali” ed i conseguenti interventi pubblici volti a porvi rimedio.

È di tutta evidenza che, a tal fine, i concetti di **prevenzione** e **precauzione**, essendo intimamente collegati a quello di rischio, debbano trovare uno specifico riconoscimento tra i principi fondanti la politica dell’Unione Europea in materia ambientale (cfr. art. 174 TCE prima e art. 191 TFUE poi).

La giurisprudenza ci ricorda, a proposito del principio di precauzione, che esso non conduce l’amministrazione a vietare in maniera automatica ogni attività che, in via di mera ipotesi soggettiva e non suffragata da alcuna evidenza scientifica, si assuma foriera di eventuali rischi, privi di ogni riscontro oggettivo e verificabile. Esso non può arrivare a legittimare un’interpretazione delle disposizioni normative e tecniche vigenti in un dato settore al punto da stravolgerne il senso, richiedendo, piuttosto e in primo luogo, una seria e prudentiale valutazione (alla stregua dell’attuale stato delle conoscenze scientifiche disponibili) dell’attività che potrebbe ipoteticamente presentare dei rischi e della probabilità che questi ultimi si verifichino in maniera oggettiva e verificabile (TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, 11 gennaio 2017, n. 451).

Per tale ragione, l’ottimale gestione del rischio idrogeologico, mediante un sistema di *governance* efficiente, richiede l’adeguata valorizzazione, nel relativo contesto, delle competenze tecniche e scientifiche che possano valutare, sulla base di dati scientificamente dimostrabili, la **compatibilità** di quanto pianificato/progettato con la situazione del suolo e delle acque esistente.

Finalità del sistema e principi generali

Il Codice dell’Ambiente distribuisce ai vari livelli dell’amministrazione pubblica le attività conoscitive, di pianificazione, di programmazione e di attuazione finalizzate alla tutela ed al risanamento del suolo e del sottosuolo, nonché al risanamento idrogeologico del territorio, tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto.

L’**attività conoscitiva** consiste in

- a) raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati;
- b) accertamento, sperimentazione, ricerca e studio degli elementi dell’ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio;
- c) formazione ed aggiornamento delle carte tematiche del territorio;

- d) valutazione e studio degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti di opere previsti dalla presente sezione;
- e) attuazione di ogni iniziativa a carattere conoscitivo ritenuta necessaria per le finalità di difesa del suolo.

Essa deve svolgersi secondo metodi e criteri, anche tecnici, individuati da apposite deliberazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, che consentano l'omogenea elaborazione ed analisi e la costituzione e gestione, ad opera del **Servizio geologico d'Italia** (oggi parte dell'**ISPRA** - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) di un **unico sistema informativo**, cui vanno raccordati i sistemi informativi regionali e quelli delle province autonome.

A tal fine, tutte le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché le istituzioni e gli enti pubblici economici, che comunque raccolgano dati nel settore della difesa del suolo, devono trasmetterli alle regioni interessate e al Servizio geologico d'Italia.

Le **attività di pianificazione, programmazione ed attuazione** consistono, invece, in:

- a) la sistemazione, la conservazione ed il recupero del suolo nei bacini idrografici;
- b) la difesa, la sistemazione e la regolazione dei corsi d'acqua, dei rami terminali dei fiumi e delle loro foci nel mare, nonché delle zone umide;
- c) la moderazione delle piene per la difesa dalle inondazioni e dagli allagamenti;
- d) la disciplina delle attività estrattive nei corsi d'acqua, nei laghi, nelle lagune ed in mare, al fine di prevenire il dissesto del territorio;
- e) la difesa e il consolidamento dei versanti e delle aree instabili, nonché la difesa degli abitati e delle infrastrutture contro i movimenti franosi, le valanghe ed altri fenomeni di dissesto;
- f) il contenimento dei fenomeni di subsidenza dei suoli e di risalita delle acque marine lungo i fiumi e nelle falde idriche;
- g) la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine ed il rifacimento degli arenili;
- h) la razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde;
- i) lo svolgimento funzionale dei servizi di polizia idraulica, di navigazione interna, nonché della gestione dei relativi impianti;
- j) la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere e degli impianti nel settore e la conservazione dei beni;



- k) la regolamentazione dei territori interessati dagli interventi di cui alle lettere precedenti ai fini della loro tutela ambientale, anche mediante la determinazione di criteri per la salvaguardia e la conservazione delle aree demaniali e la costituzione di parchi fluviali e lacuali e di aree protette;
- l) il riordino del vincolo idrogeologico.

Anche tali attività devono svolgersi secondo i criteri ed i metodi individuati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

Soggetti coinvolti e ripartizione delle competenze

Individuate le due macro-aree di attività essenziali alla prevenzione del rischio idrogeologico e alla rimozione delle situazioni di dissesto, il D. Lgs. 152/2006 procede alla **ripartizione delle competenze** tra le singole amministrazioni.

Come abbiamo già potuto riscontrare, al **Presidente del Consiglio dei Ministri** sono attribuite funzioni di indirizzo e coordinamento.

Allo stesso è poi riservata, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, l'approvazione dei piani di bacino, su proposta del Ministro dell'Ambiente e sentita la Conferenza Stato-Regioni (cfr. sentenza della Corte Costituzionale n. 232 del 23.7.2009), e del programma nazionale di intervento, su proposta del Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo.

Al Presidente del Consiglio dei Ministri è attribuito, altresì, un potere sostitutivo di carattere generale: su proposta del Ministro dell'ambiente, infatti, può adottare ogni atto volto a provvedere in via sostitutiva, previa diffida, in caso di persistente inattività dei soggetti cui sono assegnate le singole competenze.

Il **Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo** ha, invece, funzioni di alta vigilanza, oltre che di indirizzo e coordinamento dell'attività normativa nazionale e regionale e delle politiche settoriali connesse con obiettivi e contenuti della pianificazione di distretto, di cui verifica la coerenza nella fase di approvazione dei relativi atti.

L'**art. 58** del Codice dell'Ambiente si occupa, invece, delle competenze del **Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio**, il quale esercita tutte le funzioni ed i compiti posti in capo allo Stato.

Oltre a formulare proposte per l'adozione delle delibere di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, svolge un'attività di rendicontazione in merito all'uso del suolo e alle condizioni dell'assetto idrogeologico, tramite uno specifico documento che deve allegare alla relazione biennale al Parlamento sullo stato dell'ambiente, redatta avvalendosi anche del Servizio Geologico d'Italia.

Il Ministero dell'Ambiente e del territorio svolge, inoltre, tra le altre, le seguenti funzioni:



- a) programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo;
- b) previsione, prevenzione e difesa del suolo da frane, alluvioni e altri fenomeni di dissesto idrogeologico, nel medio e nel lungo termine al fine di garantire condizioni ambientali permanenti ed omogenee;
- c) indirizzo e coordinamento dell'attività dei rappresentanti del Ministero in seno alle Autorità di bacino distrettuale;
- d) previo parere della Conferenza unificata, identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all'impatto ambientale dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali;
- e) valutazione degli effetti conseguenti all'esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti su scala nazionale di opere nel settore della difesa del suolo.

Quanto alla **Conferenza Stato-Regioni (art. 59)**, le sue funzioni sono invece di carattere consultivo. In particolare, formula pareri, proposte ed osservazioni sui piani di bacino e sulla loro coerenza, ma anche sulla ripartizione degli stanziamenti autorizzati da ciascun programma triennale tra i soggetti preposti all'attuazione delle opere.

Passiamo ora ad esaminare le competenze che il Codice Ambiente ha posto in capo a Regioni ed Enti locali.

Le **Regioni (art. 61)** esercitano le funzioni ed i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali, ed in particolare:

- a) collaborano nel rilevamento e nell'elaborazione dei piani di bacino dei distretti idrografici secondo le direttive assunte dalla Conferenza istituzionale permanente, organo delle Autorità di bacino distrettuali su cui torneremo a breve;
- b) formulano proposte per la formazione dei programmi e per la redazione di studi e di progetti relativi ai distretti idrografici;
- c) per la parte di propria competenza, dispongono la redazione e provvedono all'approvazione e all'esecuzione dei progetti, degli interventi e delle opere da realizzare nei distretti idrografici, istituendo, ove occorra, gestioni comuni;
- d) provvedono, per la parte di propria competenza, all'organizzazione e al funzionamento del servizio di polizia idraulica ed a quelli per la gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni;

- e) predispongono annualmente la relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico del territorio di competenza e sullo stato di attuazione del programma triennale in corso e la trasmettono al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio entro il mese di dicembre;
- f) assumono ogni altra iniziativa ritenuta necessaria in materia di conservazione e difesa del territorio, del suolo e del sottosuolo e di tutela ed uso delle acque nei bacini idrografici di competenza.

L'esercizio delle funzioni relative al vincolo idrogeologico di cui al regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, cui abbiamo fatto già riferimento nella prima fase della trattazione, è interamente riservato alle Regioni, cui spetta di concedere le autorizzazioni relative all'utilizzo di quei terreni *“che possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque”*.

La partecipazione all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo da parte degli **Enti locali (art. 62)** che abbiano sede nei relativi distretti idrografici è, invece, disciplinata ed organizzata dalle regioni, singolarmente o d'intesa tra loro. A titolo esemplificativo, alla Provincia sono rimessi i piani territoriali di coordinamento per la difesa del suolo e i piani di previsione, protezione in materia di protezione civile, ai Consorzi di bonifica la gestione delle reti idrauliche di competenza ed i pareri di compatibilità idraulica, ai Comuni la pianificazione urbanistica (P.A.T. – P.I. – P.U.A.) e i piani comunali di protezione civile.

Veniamo ora a trattare l'ultimo e più importante ente coinvolto dal Codice dell'Ambiente nella gestione del rischio idrogeologico: le **Autorità di bacino distrettuali (art. 63)**.

Attualmente, il territorio nazionale è suddiviso in 7 distretti idrografici (Alpi orientali; Padano; Appennino settentrionale; Appennino centrale; Appennino meridionale; Sardegna; Sicilia), nei quali sono comprese quelli che, nel modello originario della legge n. 183/1989, erano le unità di programmazione, pianificazione ed intervento di riferimento: i bacini idrografici.

Le competenti Autorità di bacino distrettuali sono state istituite solamente con D.M. n. 294/2016, attuativo del collegato ambientale (D. Lgs. n. 221/2015). Nelle more, conformemente al disposto dell'art. 1, D.L. n. 208/2008, convertito in L. n. 13/2009, era rimasto in vigore il sistema di Autorità di bacino di cui alla legge quadro n. 183/1989 (fondato sulla contemporanea operatività di Autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali).

Sempre il collegato ambientale ha poi previsto che, per ognuno dei summenzionati distretti idrografici, le regioni, il cui territorio coincida con quello del distretto, istituiscono a loro volta delle Autorità di bacino distrettuali.

Le Autorità di bacino provvedono ad elaborare il Piano di bacino distrettuale e i relativi stralci, compreso il piano di gestione del rischio di alluvioni, nonché i programmi di intervento, tenuto conto delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente.

Inoltre, il D. Lgs. 49/2010 ha attribuito alle Autorità di bacino distrettuali anche la competenza per la valutazione preliminare del rischio di alluvioni, l'individuazione delle zone a rischio potenziale di alluvioni, la predisposizione delle mappe di pericolosità e del rischio di alluvioni.

Sono **organi** delle Autorità di bacino:

- la **conferenza istituzionale permanente**, che adotta gli atti di indirizzo, coordinamento, pianificazione e controllo per l'attività delle Autorità di bacino.
- il **segretario generale**, che ha funzioni organizzative, istruttorie e di rendicontazione;
- la **conferenza operativa**, che esprime parere sull'elaborazione del piano di bacino e dei relativi stralci, nonché direttive sulla coerenza con gli obiettivi del piano di bacino dei piani e programmi dell'Unione Europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche.

Strumenti previsti

Come si è potuto notare, il legislatore ha individuato nel **Piano di bacino distrettuale** (art. 65, D. Lgs. n. 152/2006) lo strumento fondamentale di carattere *“conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato”*.

Le disposizioni e prescrizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere vincolante per gli enti pubblici e per i soggetti privati, in quanto tale **“super piano”**² si impone sulla pianificazione urbanistica, sulle altre pianificazioni di settore e sui provvedimenti amministrativi emessi dalle amministrazioni competenti in materia di usi del territorio e di risorse naturali³.

Del resto il giudice amministrativo, facendo applicazione rigorosa del principio di precauzione, ha riconosciuto, in ragione dei rischi per la sicurezza pubblica, la *“rilevanza autonoma”* delle norme del piano che individuano le caratteristiche di instabilità idrogeologica dell'area: la verifica di compatibilità

² S. Cimini, R. Di Pace – *“La gestione delle risorse idriche e la tutela del suolo dal rischio idrogeologico”*, in *“Trattato di diritto dell'ambiente – Vol. II – I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente”*, a cura di S. Grassi, M.A. Sandulli, Milano, 2014, pag. 521 e ss.

³ In tal senso, TAR Puglia, Bari, sez. III, 9.7.2015, n. 1002.

con la disciplina del piano di bacino è stata così elevata a condizione pregiudiziale anche per il rilascio dei titoli edilizi⁴.

Tutto ciò anche perché prima della loro approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, i Piani di bacino di rilievo nazionale sono sottoposti a **valutazione ambientale strategica (VAS)**. Si tratta di una valutazione, la cui adozione è stata resa obbligatoria per gli Stati membri dalla Direttiva 2001/42/CE, che si sostanzia nella verifica preliminare dei potenziali effetti degli interventi contenuti nei piani (di bacino, nel nostro caso) sull'ambiente.

I Piani di bacino sono **attuati** mediante **programmi triennali di intervento**, redatti tenendo conto di indirizzi e finalità dei piani medesimi e contenenti l'indicazione dei mezzi per farvi fronte e della relativa copertura finanziaria, la cui adozione è riservata alla Conferenza istituzionale permanente delle Autorità di bacino.

La scadenza di ogni programma triennale è stabilita al 31 dicembre dell'ultimo anno del triennio. In tale data, i finanziamenti autorizzati e non ancora impegnati sono destinati ad incrementare il fondo del programma triennale successivo per l'attuazione degli interventi previsti dal programma triennale in corso o dalla sua revisione.

Il legislatore, conscio della complessità contenutistica dei piani di bacino e in previsione della lunghezza dei tempi per la loro approvazione, ha introdotto anche degli strumenti pianificatori di più agile adozione.

Per tale ragione, ha previsto la **possibilità per le Autorità di bacino di redigere piani di bacino anche “per sottobacini o stralci relativi a settori funzionali”**, sancendo espressamente delle limitazioni:

- i piani stralcio devono costituire “fasi sequenziali ed interrelate” rispetto al contenuto complessivo dei piani di bacino;
- deve essere comunque garantita la considerazione sistemica del territorio.

I **piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI)** rappresentano l'unico piano stralcio funzionale tipizzato dal Codice dell'Ambiente (art. 67, 1° co.). Fanno parte degli strumenti intermedi o interinali disciplinati dal Codice per sopperire all'emergenza idrogeologica sino all'adozione dei piani di bacino veri e propri.

Il legislatore, al fine di una efficace e concreta tutela del territorio, ha riconosciuto anche il potere di ricorrere, nei PAI, alle **misure di salvaguardia** ritenute più adeguate, dotando così il piano in esame di strumenti che consentano di imporre prescrizioni immediatamente vincolanti.

⁴ TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 8.5.2013, n. 441.

L'ottica di semplificazione che ha ispirato l'introduzione dei PAI può essere riscontrata, oltre che sul piano funzionale-contenutistico, anche con riferimento alla procedura di adozione. Difatti, diversamente da quanto previsto per l'adozione dei Piani di bacino distrettuali, l'art. 68 esclude espressamente la necessità di sottoporre i PAI alla Valutazione ambientale strategica e dispone che i PAI debbano essere adottati entro il (breve) termine di sei mesi dalla data dell'adozione relativo progetto di piano.

Proprio con riferimento ai PAI, si è espresso il TAR Molise (Campobasso, Sez. I, 9.3.2012, n. 91) che, mettendone in risalto la funzione programmatica finalizzata alla mitigazione del rischio idrogeologico, ha escluso che potesse applicarsi il principio *tempus regit actum* all'efficacia degli stessi. Pertanto, il Tribunale amministrativo molisano ha ritenuto illegittima l'attuazione di opere pubbliche, approvate precedentemente all'adozione del PAI e tuttavia non ancora realizzate, quando il PAI le avesse poi individuate quale pericolo idrogeologico⁵. Il principio può ben essere esteso ai Piani di Bacino di cui all'art. 65.

Tra gli altri strumenti intermedi e di natura emergenziale, si ricorda che le Autorità di bacino, con possibilità di derogare alle ordinarie procedure di adozione dei piani di bacino, possono approvare altresì dei **piani straordinari** diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, redatti anche sulla base delle proposte delle regioni e degli enti locali.

I piani straordinari contengono in particolare l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato per l'incolumità delle persone e per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale. Con riferimento a tali aree, possono adottarsi le misure di salvaguardia cui si è già fatto riferimento, anche per indicare le opere di necessaria realizzazione.

Il Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo, tenendo conto dei programmi già adottati da parte delle Autorità di bacino e dei piani straordinari cui si è appena accennato, definisce, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, **programmi di interventi urgenti**, anche attraverso azioni di manutenzione dei distretti idrografici, per la riduzione del rischio idrogeologico nelle zone in cui la maggiore vulnerabilità del territorio è connessa con più elevati pericoli per le persone, le cose ed il patrimonio ambientale, con priorità per le aree ove è stato dichiarato lo stato di emergenza.

Quanto poi all'attuazione degli **interventi**, le funzioni di studio e di progettazione e tecnico-organizzative attribuite alle Autorità di bacino possono essere esercitate anche mediante affidamento di incarichi ad istituzioni universitarie, liberi professionisti o organizzazioni tecnico-professionali specializzate, in

⁵ In modo sostanzialmente simile si era già espresso, poi, il Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza 10 settembre 2009, n. 5424.



conformità ad apposite direttive impartite dalla Conferenza istituzionale permanente delle Autorità di Bacino.

Il finanziamento degli interventi attuati per il tramite dei sopramenzionati programmi triennali di intervento, è **a carico esclusivo dello Stato** e l'assegnazione delle relative risorse avviene per il tramite della **legge finanziaria**.

Per tale ragione, ogni 31 dicembre precedente alla scadenza dei piani di intervento, le Autorità di Bacino devono inviare il nuovo programma triennale al Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio affinché, entro il successivo 3 giugno, in base previsioni contenute nei programmi e sentita la conferenza Stato-regioni, questo trasmetta al Ministro dell'economia e delle finanze l'indicazione del fabbisogno finanziario per il successivo triennio, ai fini della predisposizione del disegno di legge finanziaria.

Il Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo deve, poi, predisporre lo **schema di programma nazionale di intervento per il triennio** e ripartire gli stanziamenti tra le Amministrazioni dello Stato e le regioni, tenendo conto delle priorità indicate nei singoli programmi ed assicurando, ove necessario, il coordinamento degli interventi.

A seguito dell'alluvione di Messina del 2009, la legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010) ha consentito l'utilizzo di notevoli risorse economiche destinate ai piani straordinari anche tramite **accordi di programma, sottoscritti tra le regioni interessate e il Ministero dell'ambiente**, che definiscono altresì la quota di cofinanziamento regionale.

In sede di prima applicazione dei piani, è stata consentita la nomina di **commissari straordinari** per la realizzazione di interventi urgenti nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico (art. 17 del D.L. 195/2009).

Con l'art. 6 del D.L. n. 136/2013, convertito con L. n. 6/2014, è stato fissato al 30.12.2014 il termine per la nomina di ulteriori commissari straordinari; tuttavia si è stabilito anche il subentro dei Presidenti delle regioni nella titolarità di tutte le funzioni e delle competenze dei commissari, a partire dal 1.1.2015.

Peraltro, come sopra anticipato, con la legge di stabilità del 2014 (L. n. 147/2013), sono state destinate risorse finanziarie agli **interventi immediatamente cantierabili**. A seguito del subentro dei Presidenti delle regioni nelle competenze dei commissari straordinari, le risorse giacenti nelle contabilità speciali sono state trasferite nella disponibilità dei bilanci regionali, restando tuttavia vincolate alla prosecuzione degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico attraverso i summenzionati accordi di programma.



Era stata, poi, istituita un'apposita **Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico** presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 10, co. 11, D.L. n. 91/2014), con la finalità di accelerare l'attuazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico.

Tale organo, tuttavia, non è stato confermato con la presente legislatura e, con il D.L. 86/2018, i relativi compiti sono stati trasferiti al Ministero dell'ambiente.

Successivamente, l'art. 40 del D.L. 109/2018 ha previsto l'istituzione di una cabina di regia, denominata **“Strategia Italia”** (a cui partecipa anche il Ministro dell'ambiente), avente il compito, tra gli altri, di verificare lo stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio, quali dissesto idrogeologico e vulnerabilità sismica degli edifici pubblici. Tale cabina di regia è stata istituita con il DPCM 15 febbraio 2019, con cui le è stato affidata la funzione di garantire il raccordo politico, strategico e funzionale, per facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi e favorire l'accelerazione degli interventi finanziati.

Nell'intenzione del legislatore, Strategia Italia dovrà svolgere altresì compiti di impulso, coordinamento, monitoraggio e controllo in ordine alla corretta, efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse economiche e finanziarie attualmente disponibili per le finalità sopraindicate. In relazione allo stato di avanzamento degli interventi riscontrato e degli impieghi delle risorse, la Cabina di regia propone la destinazione più opportuna dei finanziamenti disponibili per i programmi di intervento futuri.

Inoltre, la Cabina di Regia eserciterà la funzione fondamentale di coordinamento tra i vari interventi contemplati dal **Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (c.d. “ProteggItalia”)**, approvato con D.P.C.M. del 20.2.2019. Il piano si articola su quattro pilastri fondamentali:

- i. **Emergenza** (di competenza del Dipartimento della Protezione Civile) – messi a disposizione 2,6 miliardi per il triennio 2019-2021 per l'emergenza dissesto nei territori colpiti dal maltempo nei mesi di ottobre e novembre 2018, ripartiti secondo il fabbisogno di ciascuna regione;
- ii. **Prevenzione** (Ministero dell'Ambiente e tutela del territorio e del mare) – oltre allo stanziamento di fondi, vale la pena sottolineare che sono stati costituiti:
 - un Nucleo Operativo di Supporto (NOS), composto da tecnici che supportano i Commissari straordinari (Presidente di regione);
 - struttura tecnica operativa che, in coordinamento con Strategia Italia, assiste la fase progettuale e coadiuva i Commissari nell'esercizio delle loro funzioni.

- iii. **Manutenzione** affidata al Ministero delle Politiche agricole, al Ministero dell'interno, al Ministero della Difesa, alla Presidenza del Consiglio.
- iv. **Semplificazione e rafforzamento della governance**, tramite la valorizzazione della funzione di coordinamento di Strategia Italia.

Servizio nazionale della protezione civile: un soggetto ed uno strumento allo stesso tempo.

Il Servizio nazionale di protezione civile è stato istituito con L. n. 225/1992.

Oggi competenze, funzioni e poteri del Servizio nazionale di protezione civile sono disciplinate in maniera organica dal D. Lgs. n. 1/2018 (Codice della Protezione Civile).

Per quanto ci interessa, le funzioni della Protezione Civile possono distinguersi in due aree principali.

Prevenzione ed allerta

Tra i compiti della Protezione civile rientra la **prevenzione**, consistente nell'insieme di *“attività di natura strutturale e non strutturale, svolte anche in forma integrata, dirette a evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti a eventi calamitosi anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione”*.

In particolare, tale funzione è svolta tramite il c.d. **sistema di allertamento** del Servizio nazionale di protezione civile, articolato in un sistema statale e regionale costituito dagli strumenti, dai metodi e dalle modalità stabiliti per sviluppare e acquisire la conoscenza, le informazioni e le valutazioni, in tempo reale, relative, ove possibile, al preannuncio in termini probabilistici, al monitoraggio e alla sorveglianza in tempo reale degli eventi e della conseguente evoluzione degli scenari di rischio al fine di attivare il Servizio nazionale della protezione civile ai diversi livelli territoriali.

Il governo e la gestione del sistema di allerta sono assicurati dal Dipartimento della protezione civile (istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) e dalle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, che ne garantiscono il funzionamento e l'attività utilizzando, per quanto riguarda specificamente il rischio idraulico, idrogeologico e da fenomeni meteorologici avversi, la rete dei Centri funzionali sul territorio, le strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale e regionale, le reti strumentali di monitoraggio e sorveglianza, ed i Centri di competenza.

Gestione dell'emergenza

Tra i compiti della Protezione Civile vi è, anche, quello della gestione delle situazioni di emergenza, che 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.

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.

Al verificarsi situazioni di emergenza, connesse con eventi calamitosi o derivanti dall'attività dell'uomo (tra cui, ovviamente, frane, alluvioni e quant'altro), che in ragione della loro intensità o estensione debbano, con immediatezza di intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari, il Consiglio dei Ministri può deliberare lo **stato di emergenza** fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'art. 25 del Codice di Protezione civile.

Tali **ordinanze** servono per il coordinamento degli interventi da effettuare nel corso dello stato di emergenza, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, ed in particolare a:

- a) organizzare ed effettuare gli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento;
- b) ripristinare la funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, le attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e le misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati;
- c) attivare le prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità;
- d) realizzare interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento e finalizzati prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti;
- e) una 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 paesaggistici e dal patrimonio edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con la medesima o altra ordinanza;



- f) attuare misure per far fronte alle esigenze urgenti di cui alla lettera e), anche attraverso misure di delocalizzazione, laddove possibile temporanea, in altra località del territorio regionale, entro i limiti delle risorse finanziarie individuate con delibera del Consiglio dei ministri, sentita la regione interessata.

In ogni caso, la durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non può superare i dodici mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi.



PARTE III

RESPONSABILITÀ NELLA GESTIONE DEL RISCHIO

Profili peculiari

Il tema delle responsabilità nella gestione del dissesto idrogeologico in Italia presenta dei profili di peculiarità.

In primo luogo, per effetto dei fenomeni collegati a ciò che in genere viene definito come l'**antropizzazione del territorio**. Buona parte del territorio italiano è sovrappopolata: per l'effetto, si è assistito ad un eccesso di costruzioni, spesso in difetto delle opportune cautele e/o mediante veri e propri fenomeni di abusivismo.

Inoltre, la **frammentazione delle competenze** cui si è fatto riferimento nella precedente fase dell'intervento può confondere sui soggetti cui possano essere (ed effettivamente siano state) addebitate le responsabilità delle catastrofi riconducibili al dissesto idrogeologico.

Altro aspetto peculiare sta nel fatto che solo di recente è stato introdotto (con Legge n. 68/2015) nel **codice penale il titolo VI-bis**, rubricato "Dei delitti contro l'ambiente".

Responsabilità penale

Prima dell'introduzione del titolo VI-bis nel codice penale, la giurisprudenza ha tentato di reprimere e punire le condotte che hanno determinato per il territorio, per l'uomo e per l'ambiente dei fenomeni di dissesto idrogeologico applicando le disposizioni di cui agli artt. 426 (inondazione, frana o valanga); 427 (danneggiamento seguito da inondazione, frana o valanga); 434 (crollo di costruzioni o altri disastri colposi); 437 (rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro); 449 (delitti colposi di danno); 450 (delitti colposi di pericolo); 451 (omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro); 589 (omicidio colposo) e 590 (lesioni personali colpose) c.p.

Tali fattispecie di reato erano riconducibili all'area dei reati contro l'incolumità pubblica (*"fatti che espongono a pericolo la vita e l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone"*).

La giurisprudenza, dunque, ha per lungo tempo potuto tutelare l'ambiente non come bene e valore a sé stante, ma solo nella misura in cui fosse stata lesa, altresì, la pubblica incolumità.

Tra quelle indicate, l'art. 434 c.p., più di ogni altro, è stato utilizzato per reprimere le ipotesi di disastro ambientale (ivi compreso quello idrogeologico): *"Chiunque, fuori dei casi preveduti dagli articoli precedenti, commette un fatto diretto a cagionare il crollo di una costruzione o di una parte di essa ovvero un altro disastro è punito, se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità, con la reclusione da uno a cinque anni."*

*La pena è della reclusione da tre a dodici anni se il crollo o il disastro avviene” (c.d. **disastro innominato**).*

L'introduzione del titolo VI-bis nel c.p. è stata accolta con estremo favore dalla Corte di Cassazione, che ha precisato, con apposita relazione del 29.5.2015, che l'introduzione dei reati di inquinamento ambientale e disastro ambientale ha finalmente consentito di superare *“le difficoltà interpretative ed indicative di una norma indiscutibilmente legata ad altri contesti di disastro, più immediatamente percepibili sul piano fenomenico, e allo stesso tempo volendo chiudere il cerchio del catalogo sanzionatorio presidiando penalmente ogni livello di alterazione peggiorativa delle matrici ambientali”*.

Il titolo VI-bis ha introdotto i delitti di inquinamento ambientale; disastro ambientale; delitti colposi contro l'ambiente; traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività; impedimento del controllo; confisca; ripristino dello stato dei luoghi; omessa bonifica; oltre ad aggravanti ed esimenti specifiche: aggravante ambientale; ravvedimento operoso.

Per il nostro studio, risulta di particolare rilievo l'**Art. 452 – quater, Disastro Ambientale**, ai sensi del quale:

“Fuori dai casi previsti dall'articolo 434, chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da cinque a quindici anni. Costituiscono disastro ambientale alternativamente: 1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema;

2) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali;

3) l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo. Quando il disastro è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata”.

Ai sensi dell'**art. 452-quinquies**, qualora il delitto di Disastro Ambientale sia commesso con colpa (e non con dolo), le relative pene sono ridotte da un terzo a due terzi.

È da ricordare, infine, che in ogni caso, è principio generale di diritto penale quello per cui: *“Ogni reato obbliga alle restituzioni, a norma delle leggi civili. Ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di costui”*.

Giurisprudenza penale

- Corte di Cassazione Penale sez. III, sent. n. 29901/2018
- Corte di Cassazione Penale, sez. IV, sent. n. 14550/2018
- Corte di Cassazione Penale, sez. IV, sent. n. 26476/2013

- Corte di Cassazione Penale, sez. III, sent. n. 19507/2013
- Corte di Cassazione Penale, sez. IV, sent. n. 17069/2012
- Corte di Cassazione Penale, sez. IV, sent. n. 30901/2010
- Corte di Cassazione Penale, sez. IV, sent. n. 16761/2010
- Corte di Cassazione Penale, sez. IV, sent. n. 9969/2010
- Corte di Cassazione Penale, sez. IV, sent. n. 42554/2009
- Corte di Cassazione Penale, sez. IV, sent. n. 37444/2009
- Corte di Cassazione Penale, sez. III, sent. n. 16310/2009
- Corte di Cassazione Penale, sez. IV, sent. n. 43118/2008

Dalle elencate sentenze della Corte di legittimità penale si evincono i seguenti principali principi:

- 1) nella causalità attiva di un evento dannoso derivante da eventi naturali o calamità, quest'ultimo è sempre oggettivamente addebitabile a chi l'abbia cagionato (o abbia contribuito a cagionarlo), indipendentemente dalla circostanza che l'agente sia titolare di una posizione di garanzia, in quanto tale titolarità rileva esclusivamente nella causalità omissiva ed è finalizzata ad individuare la persona fisica che aveva l'obbligo giuridico di impedire l'evento;
- 2) il giudizio di prevedibilità dell'evento dannoso derivante da eventi naturali o calamità, da parte del soggetto che lo abbia cagionato, va compiuto tenendo conto della natura e delle dimensioni di eventi analoghi storicamente già verificatisi, nonché valutando se vada esclusa la probabilità che questi eventi possano avere dimensioni e caratteristiche più gravi o addirittura catastrofiche;
- 3) lo stesso giudizio di prevedibilità va, altresì, posto in essere mediante utilizzo del criterio dell'agente modello, cioè dell'agente ideale in grado di svolgere al meglio il compito affidatogli, tenendo conto non solo di quanto l'agente concreto ha percepito, ma anche di quanto avrebbe dovuto percepire valutando le possibilità di aggravamento di un evento dannoso in atto e che non possano essere ragionevolmente escluse;
- 4) infine, tale giudizio di prevedibilità deve fondarsi sulle leggi scientifiche pertinenti e sulle conoscenze che di esse abbia l'imputato;
- 5) in ogni caso, l'addebito soggettivo dell'evento dannoso derivante da eventi naturali o calamità, ove prevedibile, richiede che lo stesso sia evitabile dall'agente mediante adozione delle regole cautelari idonee a tal fine.

Sulla base di detti principi, sono stati ritenuti responsabili penali, in virtù delle funzioni svolte, seppur a diverso titolo:

- a) Sindaci e/o Assessori comunali che hanno contribuito a provocare l'evento dannoso mediante omissione o adozione di atti e provvedimenti di competenza;
- b) Funzionari pubblici preposti all'istruttoria, al rilascio ed al controllo rispetto a atti e provvedimenti amministrativi aventi ad oggetto le opere che hanno provocato l'evento dannoso;
- c) Istanti (richiedenti) tali atti e provvedimenti;
- d) Progettisti e Direttori dei lavori oggetto degli atti e provvedimenti sopra menzionati;
- e) Committenti e/o gestori delle opere realizzate sulla base di tali provvedimenti;
- f) Realizzatori dei medesimi lavori.

Responsabilità civile

La giurisprudenza prevalente, con riferimento ad ipotesi di dissesto idrogeologico, tende a configurare la responsabilità civile delle amministrazioni in termini di responsabilità da cose in custodia, regolata dall'art. 2051 del Codice civile, anziché come ordinaria responsabilità extracontrattuale, o aquiliana, regolata dall'art. 2043 del medesimo Codice (in questo senso, tra le altre: Cassazione Civile, sez. III, 18.7.2011, n.15720; Cassazione civile, sez. III, 3.4.2009, n. 8157).

L'applicazione dell'una o dell'altra norma ha conseguenze giuridiche di estrema importanza per l'ente che viene citato in giudizio dal privato che afferma di essere stato danneggiato da una frana o da un'alluvione.

Se, infatti, trova applicazione l'art. 2051, l'onere della prova è a carico dell'ente convenuto. Questo perché la disposizione in esame prevede che *“ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito”*. In altri termini, in questo caso chi è il proprietario o, comunque, custode dell'area il cui dissesto ha provocato un danno a terzi viene considerato senz'altro colpevole nei loro confronti, salvo che provi il caso fortuito: ovvero sia di aver realizzato tutti gli interventi necessari per evitare il danno, e che esso si è verificato solo perché è avvenuto qualcosa di imprevedibile. Ma è ovvio che con l'avanzare delle conoscenze scientifiche in tema di geologia, di idraulica, di climatologia, etc., il novero degli eventi imprevedibili tende a ridursi di anno in anno.

In tal senso, sempre la Corte di Cassazione, sez. III, con sentenza del 17.12.2014, n. 26545, precisando che per invocare il caso fortuito o la forza maggiore è necessario dimostrare che il fattore causale estraneo alla p.a. *“abbia un'efficacia di tale intensità da interrompere il nesso eziologico tra la cosa e l'evento lesivo, ossia che possa essere considerato una causa sopravvenuta da sola sufficiente a determinare l'evento”*, ha stabilito il principio secondo cui l'accertamento della responsabilità della pubblica amministrazione per i danni causati da pioggia di particolare intensità, in considerazione dei rischi dovuti al dissesto idrogeologico, deve avvenire con

maggior rigore, tenuto conto che non possono essere più considerati come imprevedibili dei fenomeni atmosferici sempre più frequenti, anche alla luce delle attuali conoscenze scientifiche e tecnologiche.

Qualora, invece, trovasse applicazione l'art. 2043 c.c., spetterebbe al danneggiato dimostrare la colpa dell'ente, ossia che esso non ha posto in essere le cautele necessarie per evitare il danno.

Responsabilità amministrativo-contabili

La responsabilità dell'amministrazione competente può implicare anche la responsabilità di altri soggetti: è il caso della la responsabilità dei **professionisti** (geologi, ingegneri, geometri, etc.) che abbiano contribuito, con analisi e progetti, alla realizzazione di interventi che non sono serviti a evitare il dissesto o addirittura lo abbiano cagionato.

In altri termini, qualora l'amministrazione sia chiamata a risarcire un danno a terzi, ben può chiedere di essere a sua volta risarcita per l'importo che ha sborsato a titolo di risarcimento da parte del professionista che ha progettato (o che ha svolto le analisi geologiche inerenti) un intervento inefficace, che non è servito a prevenire il danno in questione.

In tal senso, tra molte, può ricordarsi la sentenza della **Corte dei Conti, reg. Lazio, sez. giurisd., 24.06.2014, n.547.**

Durante l'esecuzione di lavori volti alla costruzione di un campo sportivo si era verificato uno smottamento franoso che aveva interessato un immobile di proprietà privata, danneggiandolo gravemente.

La Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei Conti ha, dunque, agito nei confronti del progettista e del direttore dei lavori per ivi sentirli condannati a rifondere, in favore dell'erario, per condotta omissiva gravemente colposa, quanto versato a titolo di risarcimento dal Comune ai proprietari dell'immobile danneggiato.

La Corte dei Conti, in particolare, ha riscontrato che il progettista ed il direttore dei lavori avevano constatato le *“numeroso infiltrazioni di acqua dovute alla posizione geomorfologica della zona interessata dai lavori”* e, dunque, erano perfettamente consapevoli dell'urgenza delle opere di bonifica.

I lavori posti in essere, in modo del tutto incurante, avevano favorito notevolmente il fenomeno franoso ed i danni agli immobili privati sottostanti. In ciò è stata rinvenuta la colpa grave dei convenuti e, per tali ragioni, questi sono stati condannati a rifondere parte del danno erariale subito dal Comune.

Allo stesso modo, è riconosciuta nella giurisprudenza della Corte dei Conti la responsabilità amministrativa degli **amministratori eletti e dei dipendenti dei vari livelli della pubblica amministrazione** che non abbiano agito in modo tale da evitare il danno.

Molti, infatti, sono stati i casi in cui gli amministratori e i dipendenti competenti per gli interventi che dovrebbero evitare il dissesto sono stati a loro volta condannati a risarcire l'ente della somma che ha dovuto versare ai terzi danneggiati.

Seppur vero che in tema di responsabilità amministrativa i funzionari possono essere condannati solo se viene provato che essi hanno agito con colpa grave, ossia in modo particolarmente imprudente, è vero anche che è orientamento consolidato della Corte dei Conti quello per cui *“l'intrinseco grado di imprevedibilità che caratterizza un evento calamitoso di origine naturale, quale una frana o un'inondazione, non deve esimere le pubbliche autorità dall'adottare le opportune precauzioni, tese a prevenire o a limitare i danni che da tali eventi possano derivare ai cittadini, e l'omissione al riguardo costituisce una negligenza che non può ritenersi di lieve entità”* (**Corte dei Conti, reg. Valle d'Aosta, sez. giurisd., 25.01.2001, n. 4**). In tale occasione si riconosceva, dunque, la responsabilità amministrativa degli amministratori comunali per non aver adottato misure cautelari e di protezione per una improvvisa caduta massi, causativa di danni alle persone (anche nel caso di specie il danno erariale è conseguito a sentenza civile di condanna del comune nei confronti dei danneggiati).

Allo stesso modo, la **Corte dei Conti, reg. Lombardia (sez. giurisd., 9.7.2004, n. 931)** ha ritenuto che configurasse una condotta gravemente colposa l'inosservanza dell'art. 16 d.P.R. 6 febbraio 1981 n. 66 (secondo cui *“il sindaco ufficiale del Governo, è organo locale di protezione civile, provvede con tutti i mezzi a disposizione agli interventi immediati, dandone subito notizia al prefetto”*) da parte del sindaco che, dopo una frana, aveva adottato un'ordinanza in deroga ad un precedente provvedimento di evacuazione della zona, non valutando adeguatamente il rischio gravante su buona parte della popolazione comunale e non avendo preso i pertinenti contatti con la prefettura per la doverosa richiesta di informazioni e delucidazioni. Tale condotta ha quindi determinato la condanna del sindaco a rifondere l'amministrazione dei risarcimenti accordati ai soggetti danneggiati dalla frana.

Responsabilità specifiche dell'ente privato

I delitti di inquinamento ambientale e disastro ambientale, anche nella forma colposa, nonché di associazione aggravata e mancato controllo sotto il profilo ambientale, sono stati inseriti tra i reati per cui è prevista la responsabilità amministrativa degli enti privati ai sensi dell'art. 25-undecies del D. Lgs. 231/2001.

Pertanto, al verificarsi di dette ipotesi criminose, l'ente privato che non abbia adottato idonee misure di prevenzione e abbia avuto interesse o tratto vantaggio da tali reati, può essere condannato al pagamento



di una sanzione pecuniaria, nonché all'interdizione dall'esercizio dell'attività, alla sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, al divieto di contrattare con la pubblica amministrazione (salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio), all'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e all'eventuale revoca di quelli già concessi, al divieto di pubblicizzare beni o servizi.

