

Responsabilità della pubblica amministrazione ed eventi catastrofici*

Antonio Bartolini

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione dell'indagine. – 2. Pubblica amministrazione e prevenzione del danno da evento catastrofico. – 3. Dovere di solidarietà e riparazione del danno da parte della pubblica amministrazione a seguito di evento catastrofico. – 4. La responsabilità civile dell'amministrazione per evento catastrofico. – 5. Conclusioni.

1. *Premessa e delimitazione dell'indagine*

Il tema impone di fare alcune premesse metodologiche.

Gli eventi catastrofici sono dei più vari ed a vario titolo possono coinvolgere il tema della responsabilità della pubblica amministrazione.

V'è da dire, peraltro, che le catastrofi presentano profili rilevanti anche dal punto di vista penale e non è infrequente che i titolari delle cariche politiche ed amministrative vengano chiamati a rispondere per i reati collegati a calamità naturali o comunque a catastrofi.

La responsabilità penale, peraltro, è personale, per cui è da escludere che possa venire alla luce una responsabilità della pubblica amministrazione. Anche perché la disciplina sulla responsabilità penale delle persone giuridiche esclude espressamente da questo novero le pubbliche amministrazioni.

La responsabilità della pubblica amministrazione, o per meglio dire delle figure giuridiche soggettive che rivestono tale qualifica, richiede, dunque, di interrogarci in quale ipotesi l'amministrazione risponda dei danni derivanti da eventi catastrofici.

* Relazione svolta in occasione del webinar "Agricoltura, fauna selvatica, caccia e assicurazioni", organizzato da AIDA – Sezione Toscana e Fondazione Cesifin, 23 aprile 2021.

In generale si può dire che l'amministrazione può essere chiamata a rispondere dei danni catastrofali sotto due profili¹.

Da un lato, quando è lo stesso ordinamento giuridico che addossa alla pubblica amministrazione l'obbligo di riparare il danno, anche se l'amministrazione in base alle regole generali della responsabilità civile non sarebbe tenuta al ristoro. Si tratta essenzialmente di obbligazioni indennitarie che discendono dalla legge o da atti amministrativi. In questa tematica rientra, inoltre, il caso di scuola dei danni arrecati dal funzionario di fatto a seguito di interventi di "protezione civile" utili alla pubblica incolumità.

Dall'altro lato, vi è la responsabilità civile dell'amministrazione per i danni arrecati dalle cose in custodia (art. 2051, cod. civ.): come avremo modo di vedere è frequente la casistica di condanne dell'amministrazione per non aver adottato misure preventive e idonee ad evitare il "danno catastrofale" derivante da beni immobili di propria proprietà (specie per quanto concerne i beni demaniali).

2. *Pubblica amministrazione e prevenzione del danno da evento catastrofale*

In una società del rischio, in cui l'incertezza è sempre più una variabile costante, l'ordinamento giuridico impone alla pubblica amministrazione di agire secondo regole di prevenzione e precauzione del danno².

Prevenzione e precauzione, come noto, sono principi dell'ordinamento europeo e come tali sono diventati criteri dell'azione amministrativa (in forza dell'art. 1, l. 241/1990).

In particolare, è stata la giurisprudenza europea a qualificare la precauzione come «un principio generale dell'ordinamento comunitario che fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici»³.

Precauzione e prevenzione oltre ad essere principi e criteri dell'azione amministrativa, sono anche i canoni ordinatori delle funzioni amministrative di carattere precauzionale, ovvero di quelle funzioni attribuite all'amministrazione per predisporre misure che evitino o comunque siano idonee a mitigare il danno⁴.

¹ Per un inquadramento della problematica v. anche S. Nespor, *Catastrofi e responsabilità, spunti dal terremoto giapponese*, in www.nespor.it.

² In generale v. L. Giani, M. D'orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, 2018.

³ Trib. CE, 26 novembre 2002, T-44/00, *Artegoda*n, punto 184.

⁴ Per tutti F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005.

La funzione si esplica innanzitutto attraverso la pianificazione delle misure di prevenzione e precauzione. Vari sono gli esempi: piani di emergenza in materia di pericoli di incidenti rilevanti; quelli di bacino oggi rafforzati sulla base della c.d. direttiva alluvioni (2007/60/CE); i piani di pandemia influenzale⁵.

L'efficacia di queste pianificazioni può variare: a volte pongono dei veri e propri vincoli sulla proprietà (ad es. il divieto di costruire su aree esondabili); altre volte impartiscono indicazioni e direttive più o meno vincolanti nei confronti delle pubbliche amministrazioni che hanno competenza in materia.

È chiara la rilevanza di tale pianificazione sotto il profilo del tema che in questa sede ci occupa: la mancata osservanza di tali strumenti è sicuramente fonte di responsabilità sia civile che penale. Come fonte di responsabilità vi può essere anche quella omissiva, derivante dalla mancata predisposizione dei piani previsti tanto dall'ordinamento europeo, quanto da quello interno. Questa, tra l'altro, è la fattispecie più ricorrente nel caso di responsabilità penale degli amministratori (ad es. tragedia di Sarno).

Inoltre, se la pianificazione è prevista da fonti europee lo Stato può essere chiamato a rispondere per inadempimento: ad es. nel caso della direttiva alluvioni la Commissione ha avviato due procedure di infrazione nei confronti di Francia e Polonia, ma in entrambi i casi la questione, poi, non è stata deferita alla Corte di Giustizia UE⁶.

3. *Dovere di solidarietà e riparazione del danno da parte della pubblica amministrazione in caso di evento catastrofico*

Come cennato in premessa, l'amministrazione può, innanzitutto, essere chiamata a rispondere in chiave "indennitaria", addossandosi i danni catastrofici in forza del principio costituzionale di solidarietà⁷.

A tal fine la Corte costituzionale, anche se indirettamente, ha chiarito che sia proprio il dovere di solidarietà ad essere alla base delle obbligazioni indennita-

⁵ Per la pianificazione in materia di sicurezza del territorio cfr. P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Quaderni della Riv. giur. ed., Milano, 2014, 1 ss.

⁶ R. Luparini, E. Donda, P. Turrini, *La direttiva quadro sulle acque e la direttiva alluvioni alla prova dell'attuazione in Europa*, in M. Alberton, M. Pertile, P. Turrini (a cura di), *La direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia*, Trento, 2018, 69.

⁷ Su questa problematica si rinvia all'indagine di F. Fichera, *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, in *Rass. tributaria*, 2014, 1 ss. Sulle questioni di ordine costituzionale, anche in chiave comparata, in materia di indennizzi v. A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, 253-255.

rie e delle esenzioni fiscali che vengono accordate alle popolazioni colpite dall'evento catastrofale⁸.

Il principio di solidarietà opera anche in ambito europeo, dove a tal fine è stato istituito un apposito fondo (chiamato appunto di solidarietà) destinato ad operare nei confronti dei paesi aderenti in caso di "gravi emergenze"⁹.

In linea generale, è il t.u. sulla protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1) a prevedere il procedimento generale per il riconoscimento di indennizzi per chi abbia sofferto un danno da un evento catastrofale: il presupposto è la dichiarazione dello "stato di emergenza" deliberata dal Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio; in caso di un evento di carattere regionale o subregionale è la regione interessata a doversi attivare nei confronti del Governo per chiedere la dichiarazione di stato di emergenza (art. 24, t.u. protezione civile).

A seguito della dichiarazione dello "stato di emergenza" possono essere adottate ordinanze emergenziali di protezione civile, che possono prevedere misure indennitarie a favore delle popolazioni (art. 25, t.u. protezione civile).

Misure particolari vengono, poi, predisposte da interventi legislativi *ad hoc*, ove il legislatore, a seguito della catastrofe, ritenga necessario disporre una disciplina specifica (ad es. il caso della ricostruzione post terremoto).

Va, inoltre, evidenziata una tendenza recente dell'ordinamento che subordina il riconoscimento di ausili economici al fine di prevenire i danni catastrofali, alla condizione che successivamente all'intervento precauzionale sia stipulata una polizza assicurativa contro i danni (ad es. è il caso del sisma bonus).

Per quanto, poi, riguarda l'agricoltura esiste un sistema *ad hoc*, dettato dal d.lgs. 29 marzo 2004, n. 102 con cui è stato istituito il "Fondo di solidarietà nazionale".

Tale provvedimento prevede l'istituzione di un fondo di solidarietà nazionale che ha lo scopo di promuovere interventi per far fronte «ai danni alle produzioni agricole o zootecniche, alle strutture aziendali agricole, agli impianti produttivi ed alle infrastrutture agricole, nelle zone colpite da calamità naturali o eventi eccezionali» (art. 1, comma 1).

Il fondo, da un lato, incentiva economicamente il ricorso, da parte delle imprese agricole, allo strumento assicurativo, sulla base del "piano assicurativo agricolo annuale" predisposto annualmente dal Ministero per le politiche agricole (art. 4).

⁸ V. Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22, punto 5.4 della pronuncia.

⁹ A tal fine si veda il regolamento CE 2012/2002 dell'11 novembre 2002 che istituisce il *Fondo di solidarietà dell'Unione europea*.

In caso di danni alle imprese agricole non coperti assicurativamente sulla base del piano annuale, sono previsti ausili di carattere economico, a carico del Fondo di solidarietà nazionale (art. 5).

L'attivazione di queste misure è di competenza regionale (art. 6).

Non è, peraltro, solo il principio di solidarietà a fondare interventi di carattere indennitario da parte della pubblica amministrazione.

A tal fine viene alla luce il principio di affidamento, oggi tra l'altro espressamente codificato nella l. 241/90 (art. 1, comma 2-bis, così come introdotto dall'art. 12, comma 1, l. 120/2020).

Come chiaramente emerso durante la corrente crisi pandemica, la situazione emergenziale può determinare la necessità di adottare misure limitative delle libertà economiche che comportano dei danni per i medesimi operatori. In questo caso il danno non dipende direttamente dalla catastrofe, ma da un'attività amministrativa che cerca di porre argine alle conseguenze della "catastrofe". Come acutamente messo in evidenza recentemente da Fabio Cintioli, in questa situazione si viene a verificare un danno da atto lecito, simile se non addirittura assimilabile ad una revoca temporanea: in caso di revoca come noto l'ordinamento riconosce il diritto all'indennizzo. Sicché non è difficile ipotizzare in tali fattispecie un diritto all'indennizzo (meglio, un diritto ad un serio ristoro) per i danni derivanti da revoche temporanee di attività, dettate in occasione di situazioni catastrofali¹⁰.

Sempre per restare in tema di danni catastrofali, va segnalato, infine, un tema di scuola risalente alla scuola classica del diritto amministrativo. Il riferimento, in particolare, è al tema del funzionario di fatto, nella cui trattazione si incontra spesso il problema della sorte degli atti del privato cittadino che nel corso di una situazione catastrofale si sostituisce, *motu proprio* e, quindi, senza alcuna investitura, nelle funzioni di protezione civile, ad es. requisendo materiali per rafforzare gli argini di un fiume che sta per esondare.

In questa fattispecie viene invocata la c.d. *negotiorum gestio* secondo una giurisprudenza della Corte di Cassazione risalente al 1950, ed inveterata sino ai giorni nostri, che ammette la possibilità di riconoscere la gestione di affari altrui in «casi del tutto eccezionali tal da configurare un cogente impedimento all'esercizio delle competenze assegnate agli uffici pubblici o comunque un esplicito riconoscimento (che recuperi ora per allora il momento della discrezionalità amministrativa) dell'effettivo vantaggio conseguito»¹¹.

Discussa in dottrina è la possibilità di chiedere all'amministrazione i danni subiti dai terzi per l'attività svolta dal privato gerente l'affare. Di solito a tal propo-

¹⁰ F. Cintioli, *Sul regime del lockdown in Italia*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2020, 16.

¹¹ Da ultimo Cass., 3 febbraio 2017, n. 2944.

sito viene riportato il caso di scuola del privato che per arginare le acque di un fiume o per fermare un incendio devasti un raccolto oppure distrugga una palizzata¹².

La risposta è prevalentemente negativa, ritenendo che difettando in tal fattispecie un rapporto organico non è possibile imputare la responsabilità per danni, del gerente, all'amministrazione¹³.

4. *La responsabilità civile dell'amministrazione per danno catastrofale*

Dagli eventi catastrofali emerge molto spesso una responsabilità extracontrattuale dell'amministrazione per i danni derivanti dalle proprie cose in custodia (ex. art. 2051)¹⁴.

I repertori sono, in particolare, pieni di casi giurisprudenziali in cui l'amministrazione viene condannata al risarcimento dei danni per difetto di manutenzione di strade o di alvei di fiume, che abbiano subito i terzi a seguito di un evento alluvionale.

Come noto l'art. 2051 prevede un'ipotesi di responsabilità oggettiva a carico di chi abbia delle cose in custodia: «ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito» (art. 2051, cod. civ.).

Ai fini della responsabilità, il danneggiato deve provare semplicemente la mera relazione di custodia tra il custode e la *res* dannosa¹⁵.

Al custode spetta la prova del caso fortuito, cioè di un fatto avente il carattere dell'imprevedibilità ed inevitabilità atto ad interrompere il nesso causale.

È chiaro che l'evento catastrofale (terremoto, alluvioni, etc.) molto spesso viene invocato come caso fortuito.

Tuttavia, secondo, la giurisprudenza la semplice eccezionalità dell'evento catastrofale non è sufficiente ad escludere la responsabilità, dovendosi anche valutare il comportamento concretamente adottato dal custode¹⁶.

Ciò vale anche per l'amministrazione e per le cose che ha in custodia (soprattutto come proprietario, sia che i beni appartengano al demanio che al patrimonio indisponibile o disponibile).

¹² Il caso di scuola è tratto dalla esemplificazione di C. Calgaro, *L'attività materiale del funzionario di fatto: presupposti e limiti di applicabilità della negotiorum gestio*, in B. Cavallo (a cura di), *Il funzionario di fatto*, Milano, 2005, 103.

¹³ In tal senso E. Capaccioli, *La gestione di affari nel diritto amministrativo*, Padova, 1956, 306; *contra* C. Calgaro, *op. cit.*, 104-105.

¹⁴ Sulla problematica in generale v. G. Avanzini, *Nuovi sviluppi nella responsabilità delle amministrazioni per danni derivanti da attività pericolose e cose in custodia*, in *Dir. amm.*, 2010, 261 ss.

¹⁵ Cass., 11 gennaio 1991, n. 12019.

¹⁶ Cass., 5 luglio 1991, n. 7411.

La casistica, peraltro, dimostra che l'amministrazione è chiamata a rispondere per danni derivanti dai beni demaniali, soprattutto strade ed alvei di torrenti e fiumi.

In queste ipotesi la giurisprudenza, dopo una fase in cui aveva avuto un atteggiamento benevolo nei confronti dell'amministrazione¹⁷, ritiene che la p.a., comunque, debba provare di aver provveduto alla manutenzione del bene in base alle prescrizioni normative vigenti¹⁸.

In difetto di manutenzione, il caso fortuito può essere invocato solo laddove si dimostri di avere esercitato l'attività di vigilanza, dovuta dal custode, ma che non si è fatto in tempo, sulla base di evidenze oggettive, ad eseguire la manutenzione¹⁹: ad es. nel caso in cui sia ancora in corso la procedura di evidenza pubblica necessaria a svolgere l'attività di manutenzione.

Per quanto riguarda, in particolare, i danni derivanti da situazione meteorologiche avverse ed eccezionali, di recente la giurisprudenza ha evidenziato che – attesa la maggiore frequenza ed intensità delle alluvioni, nonché l'elevato rischio idrogeologico che caratterizza il nostro paese – «non si possono considerare più imprevedibili alcuni fenomeni atmosferici che stanno diventando sempre più frequenti e, ormai, tutt'altro che imprevedibili»²⁰. Sicché «un temporale di particolare forza ed intensità protrattosi nel tempo e con modalità tali da uscire dai normali canoni della meteorologia si è affermato poter integrare il fortuito (o la forza maggiore) laddove non vi siano condotte idonee a configurare una corresponsabilità del soggetto che invoca l'esimente [...] In altri termini che il custode non sia in colpa [...] Quest'ultimo, pertanto, è tenuto a dimostrare di avere mantenuto la condotta diligente nel caso concreto dovuta [...] e che le piogge sono state talmente intense che gli allagamenti, ciononostante, e nella stessa misura si sono verificati»²¹.

In materia di responsabilità dell'amministrazione da danni da alluvione va, poi, segnalata la giurisdizione del Tribunale delle acque, laddove il danno sia incorso a seguito di mancata manutenzione delle opere idrauliche appartenenti al demanio fluviale e lacuale (art. 140, lett. e), t.u. sulle acque ed impianti elettrici).

¹⁷ Su quest'aspetto v. la ricostruzione di B. De Santis, *Brevi note su recenti riletture giurisprudenziali dell'art. 2051 c.c.*, in *Judicium*, www.judicium.it.

¹⁸ *Ex multis*, Cass., 23 gennaio 2019, n. 1725.

¹⁹ Ad es. Cass., 24 febbraio 2011, n. 4495.

²⁰ Cass., 28 luglio 2017, n. 18856.

²¹ Ancora Cass., 28 luglio 2017, n. 18856

5. Conclusioni

Da quanto precede emerge che la responsabilità della pubblica amministrazione in caso di eventi catastrofici si presenta in tre situazioni.

Innanzitutto, esiste ormai un obbligo ordinamentale di pianificazione e prevenzione del rischio derivante da catastrofe.

In secondo luogo, esistono diversi obblighi di carattere indennitario, in forza del dovere di solidarietà che grava sullo Stato e sulla pubblica amministrazione, volti a ristorare il danno subito dai terzi.

In terzo luogo, si evidenzia la responsabilità della pubblica amministrazione come custode dei beni pubblici ed in particolare dei beni di proprietà pubblica.

Fenomeni come la globalizzazione ed il cambiamento climatico espongono sempre di più la pubblica amministrazione al rischio di responsabilità.

Sotto tale profilo *de iure condendo* sembra, peraltro, opportuno che la questione degli eventi catastrofici sia oggetto di riconsiderazione da parte dell'ordinamento statale e della pubblica amministrazione.

I profili di responsabilità che coinvolgono la pubblica amministrazione dovrebbero indurre l'ordinamento, *in primis*, ad investire di più sulle politiche di prevenzione, implementando tutto quello che ruota intorno alla c.d. transizione ecologica.

In secondo luogo, l'aumento degli eventi catastrofici, connessi soprattutto al *climate change*²², dovrebbe indurre l'ordinamento giuridico ad incentivare il ricorso agli strumenti assicurativi (come si è visto ad es. nel caso dell'agricoltura) in modo da alleggerire il costo della solidarietà gravante sui bilanci pubblici, che rischia di diventare insostenibile.

²² F. Fracchia, M. Occhiena (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010.

Antonio Bartolini - Abstract

Responsabilità della pubblica amministrazione ed eventi catastrofici

Lo scritto si occupa del danno catastrofico nel diritto amministrativo: si parte dall'analisi degli strumenti amministrativi previsti in questo campo, fino allo spettro dei casi in cui l'amministrazione è chiamata a rispondere per danno catastrofico.

Responsibility of public administration and catastrophic events

The paper focuses on catastrophic damage in administrative law: throughout the analysis of administrative instruments planned on this subject, up to the circumstances in which Public Administration is called to respond for catastrophic damage.

