

Sezione Speciale
*Ruolo e responsabilità dei tecnici
nella gestione dei rischi naturali**

* Atti dei convegni “La gestione dei rischi naturali: il ruolo dei tecnici” (Campus di Savona dell’Università degli Studi di Genova, giovedì 3 maggio 2018) e “Le responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali” (Campus di Savona dell’Università degli Studi di Genova, giovedì 15 maggio 2019), raccolti a cura di P.M. Vipiana, M.P. Giracca, M. Timo e G. Botto.

Approccio precauzionale, responsabilità, posizione dei tecnici e “burocrazia difensiva” nella gestione dei rischi naturali

Piera Maria Vipiana

SOMMARIO: 1. Il problema dei rischi naturali. – 2. La gestione dei rischi naturali e il ruolo dei tecnici. – 3. Le “fonti” delle regole in tema di gestione dei rischi naturali. – 4. In particolare, l’approccio precauzionale. – 5. Il quadro delle responsabilità dei tecnici in relazione alla gestione dei rischi naturali. – 6. Finalità e articolazione della presente opera.

1. *Il problema dei rischi naturali*

Il territorio italiano è, come noto, ad alto rischio sia dal punto di vista naturale, sia da quello antropico. Invero, per un verso, è suscettibile di terremoti, alluvioni, frane, eruzioni vulcaniche, incendi. Per un altro verso a tali rischi, definibili come naturali, si sommano quelli legati alle attività dell’uomo, che contribuiscono alla fragilità del nostro territorio.

In tema di gestione del rischio naturale è ampiamente conosciuta la formula simbolica, ripresa in recenti scritti in materia di protezione civile da Umberto Allegretti, che correla il rischio alla pericolosità dovuta al tipo di territorio, alla vulnerabilità, vale a dire alla propensione al danno che un bene potrebbe conseguire dall’evento, e l’entità del danno¹. Ovviamente, in base a questa formula, è molto rilevante conoscere la pericolosità e quindi monitorarla, ma a fronte della pericolosità, ad esempio della sismicità di un’area, la differenza può essere determinata dall’azione sulla vulnerabilità, che nella specie può diminuire a causa delle tecniche antisismiche utilizzate per gli edifici e, in generale, per le costruzioni.

Pertanto, si può affermare che, se sussistono rischi naturali da eliminare o perlomeno da attutire – come i rischi derivanti dalle attività inquinanti – con

¹ $R(\text{ischio}) = P \times V \times E$ dove: P è la pericolosità dovuta ad energie latenti nel territorio; V è la vulnerabilità, ossia il livello di propensione al danno che ha una struttura o infrastruttura a seguito dell’evento; E è il valore del danno per i vari beni implicati.

i rischi naturali occorre saper convivere²: ossia, come si è di recente affermato, «inquadrare anche l'evento eccezionale in un contesto di ordinarietà»³.

Quanto all'aggettivo «naturale» che si predica del rischio, l'art. 196 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come noto, prevede che l'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo. Nella versione inglese, forse più efficace, si parla di «*systems for preventing and protecting against natural or man-made disasters*».

Da tale previsione si evince, quindi, che le calamità (ossia i *disasters*) possono essere o naturali, ossia causati dalla dinamicità della natura, oppure provocate dall'uomo: si tratta delle conseguenze del cosiddetto rischio antropico, quale, ad esempio, il rischio industriale.

Di conseguenza, l'ambiente o la natura in generale è oggetto di questi disastri, non importa se causati da eventi naturali oppure da azioni umane e, in particolare, industriali.

Stanti tali premesse, diritto dell'ambiente e diritto della protezione civile vanno considerati unitariamente, sia in un'ottica di rapporto fra cause ed effetti, sia quanto ai principi applicabili.

2. *La gestione dei rischi naturali e il ruolo dei tecnici*

Quanto alla gestione dei rischi naturali – nel senso che si è appena indicato –, essa presenta vari aspetti e si sostanzia in atti giuridici oppure in mere operazioni. Gli atti giuridici possono essere o atti generali, come piani e programmi.

Ad esempio, le attività di protezione civile sono numerose: in particolare, rilevano quelle enucleate nel codice di protezione civile, di cui al d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (art. 2): previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, gestione delle emergenze e superamento delle emergenze. Invece, per una scelta dei redattori del codice, non costituisce attività di protezione civile la ricostruzione, che pertanto è un'attività autonoma, sebbene correlata a quelle di protezione civile.

Pure il codice dell'ambiente e in generale la legislazione in materia ambientale – abbondante perché, come noto, il codice non presenta un contenuto esaustivo – delineano molte attività di competenza dei tecnici.

² Per riprendere il titolo del volume di una ricercatrice dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia Silvia Peppoloni, *Convivere con i rischi naturali*, Bologna, 2014.

³ L. Giani, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (curr.), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, 2018, 16.

Dominare i rischi, minimizzare le possibilità di danni, far fronte ad essi, se capitano, in modo che non paralizzino l'attività degli enti pubblici e la vita dei cittadini: in tutto queste è evidente il peso dei tecnici in vari ruoli, come consulenti, liberi professionisti, dipendenti di privati o dipendenti di pubbliche amministrazioni.

3. *Le "fonti" delle regole in tema di gestione dei rischi naturali*

Quanto alla gestione dei rischi naturali esistono, innanzi tutto, disposizioni contenute in una serie di atti giuridici. In Italia, occorre ricordare dapprima la l. n. 225/1992, con le sue innumerevoli integrazioni e modificazioni, fino alla sua espressa abrogazione ad opera del citato d.lgs. n. 1/2018, recante il Codice della protezione civile, a sua volta inciso dal d.lgs. 6 febbraio 2020, n. 4, con il quale sono state adottate Disposizioni integrative e correttive al d. lgs. 1/2018⁴.

A valle di tali atti aventi forza di legge si possono esercitare poteri di ordinanza contingibile ed urgente: essi sono previsti ad opera del Presidente del Consiglio dei ministri e al Capo del Dipartimento della protezione civile ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 1 del 2018. In materia sanitaria poteri di ordinanza possono essere esercitati da parte del Ministro della salute ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833 del 1978, istitutiva del sistema sanitario nazionale⁵.

Occorre altresì far riferimento alle regole tecniche proprie di ciascuna disciplina, che nei settori in esame sono molto rilevanti: si pensi alla sismicità delle varie zone ed alle conseguenti regole di costruzione degli edifici e di gestione del territorio.

⁴ In materia cfr.: U. Allegretti, *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, 1/2018; V. Pepe, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020; G. Razzano, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost*, 17 marzo 2020.

⁵ Inoltre, come noto, due tipi di sequenze differenti da quelle appena enunciate sono state introdotte per affrontare la pandemia da sars covid 19: dapprima il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6; successivamente, a partire dal successivo decreto-legge n. 19 del 2020, la sequenza logico-giuridica costituita da atti-fonte preordinati a fronteggiare la pandemia, ossia a monte decretazione d'urgenza, introduttiva di norme primarie, poi convertite in legge dal Parlamento con leggi di conversione, attributive, a valle, all'esecutivo, di un potere normativo di livello secondario e di provvedimento generale, modellato sull'esempio delle ordinanze emergenziali di protezione civile sotto il profilo della temporaneità, della eccezionalità e del presupposto dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, ai sensi dell'art. 24 del codice della protezione civile di cui al d.lgs. n. 1 del 2018. Anche queste due sequenze sono state ritenute conformi all'ordinamento giuridico: cfr. il parere del Cons. Stato, Sez. I, 13 maggio 2021, n. 850/2021 – il quale, a sua volta, richiama la sentenza della Corte costituzionale 12 marzo 2021, n. 37 – secondo cui la disciplina di competenze e procedure previste dal codice della protezione civile (d.lgs. n. 1 del 2018) e dalla legge n. 833 del 1978, sono «senz'altro derogabili con atto successivo avente pari forza e valore di legge».

Fondamentali appaiono pure gli apporti della giurisprudenza, sia essa penale, civile, amministrativa o contabile: in effetti, di assoluto rilievo sono le prese di posizione di essa relativamente ad eventi calamitosi di varia natura che hanno avuto luogo in diverse parti del territorio nazionale.

In materia rivestono un ruolo fondamentale anche una serie di principi: in particolare i principi costitutivi della tutela ambientale di cui all'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 3 ter e seguenti del codice ambiente. In particolare, non solo il principio di prevenzione, che è basato su certezze assolute, ma anche il principio di precauzione, che comporta l'adozione di misure di tutela e prevenzione ambientale anche quando non sia assolutamente certo che un determinato fenomeno sia nocivo per l'ambiente, ma, al contempo, sussista un dubbio scientificamente attendibile che possa esserlo.

4. *In particolare, l'approccio precauzionale*

In materia di protezione civile, così come in tema di ambiente, occorre fare applicazione di una serie di principi⁶, fra i quali è fondamentale quello di prevenzione⁷. Ricorrendo alle proporzioni matematiche, si può ritenere che il principio di prevenzione stia a quello di precauzione come il principio di certezza sta alla verosimiglianza⁸.

Inoltre, occorre tener presente che il principio di precauzione (quindi l'ottica precauzionale) incontra perlomeno due limiti.

Da un lato, l'individuazione del rischio di un danno all'ambiente che legittimi o imponga l'adozione di una misura di tutela deve avvenire sulla base di valutazioni scientifiche obiettive: ai sensi dell'art. 191, § 3, TFUE l'azione in materia ambientale deve essere sempre fondata sui dati scientifici e tecnici disponibili.

Dall'altro lato, visto che le misure precauzionali non sono basate su certezze assolute ma hanno un costo spesso molto elevato, occorre pure che esse siano adottate in esito ad un'applicazione particolarmente severa della regola della proporzionalità. Nel senso che le misure precauzionali non devono essere eccessivamente onerose e occorre una rigorosa proporzione tra: il grado di probabilità

⁶ Per un quadro chiaro ed efficace cfr. M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, 1-2, 62 ss.

⁷ In materia cfr., *ex multis*, F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2006; Id., *Tra precauzione, prevenzione e programmazione*, in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (cur.), *op. cit.*, 49 ss.; P. Gargiulo, *Brevi riflessioni sulla natura giuridica e sul contenuto dei principi di precauzione e di prevenzione nel diritto internazionale*, *ivi*, 31 ss.

⁸ Prevenzione: precauzione = certezza: verosimiglianza.

dei rischi e di gravità dei danni temuti, da una parte, e il grado di incisività delle medesime misure sulle libertà antagoniste, dall'altra.

Immediatamente dopo quelli di precauzione e di prevenzione, l'art. 191, § 2, del TFUE, include tra i principi costitutivi della tutela ambientale: il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e il principio «chi inquina paga».

Il diritto dell'ambiente e anche quello della protezione civile sono diritti di principi: quindi, oltre alle singole regole, tutti e in primis i tecnici devono rispettare questi principi. La trasgressione ad essi può dar adito a responsabilità dei tecnici.

5. Il quadro delle responsabilità dei tecnici in relazione alla gestione dei rischi naturali

La trasgressione delle norme giuridiche, delle regole tecniche applicabili nel caso concreto, ma anche dei principi può dar luogo, in materia di tutela dell'ambiente o di gestione dei rischi naturali, ad una serie di responsabilità dei tecnici: a seconda dei casi si può trattare dei tecnici in generale, inclusi i liberi professionisti, oppure, in particolare dei tecnici «burocrati», ossia funzionari di p.a.

A grandi linee e senza voler anticipare le considerazioni che verranno svolte da numerosi contributi che seguiranno, le responsabilità dei tecnici in generale (ad esempio, dei liberi professionisti) si possono distinguere in: responsabilità penali, in conseguenza di reati; e responsabilità civile, ad esempio del progettista o del direttore dei lavori o del collaudatore, nei confronti del soggetto che, ad esempio, sia proprietario di un immobile, qualora quest'ultimo, se oggetto del loro intervento, sia lesionato o perisca.

Quanto ai tecnici «burocrati», ossia dipendenti di pubbliche amministrazioni, alle responsabilità penali ed a quelle civili si possono aggiungere – oltre alle responsabilità disciplinari ed a quelle dirigenziali – le responsabilità amministrative: in particolare, sussiste la responsabilità amministrativa indiretta del tecnico di un ente o di un organo pubblico, nel caso in cui quest'ultimo abbia risarcito il terzo danneggiato a causa di una condotta di quel tecnico: in altri termini, sussiste quest'ultima specie di responsabilità nel caso in cui il dipendente pubblico, nella specie tecnico, sia chiamato a rispondere del danno conseguente ad una obbligazione risarcitoria dell'amministrazione nei confronti di terzi. Proprio in relazione a tutte queste responsabilità spesso le attività dei tecnici burocrati sono improntate ad un'estrema cautela: ad esempio, essi sono portati ad introdurre divieti – ad esempio, di eventi nel caso di possibili situazioni avverse – anche laddove non sia effettivamente necessario, al fine di evitare di incorrere in tali responsabilità.

Pertanto pure nel settore in esame si riscontra il fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva⁹, di cui ha preso consapevolezza pure la giurisprudenza della Consulta¹⁰ e quella dei giudici amministrativi¹¹. Anzi, a seguire un'auto-revole prospettazione, si potrebbe meglio parlare di "burocrazia irretita", perché «oltre al profilo difensivo si caratterizza per l'incertezza della burocrazia sul se e come operare»¹². Comunque la si voglia chiamare, la posizione di impiegati tecnici paurosi di agire è particolarmente delicata nel settore della gestione dei rischi naturali, che invece richiede prontezza nell'intervenire e nello scegliere e porre in atto, in via immediata, la soluzione migliore a casi concreti rispetto ai quali l'istruttoria non può che essere *ad horas*.

Quindi, se la burocrazia difensiva è un problema – rispetto alla quale sono state abbozzate soluzioni¹³, peraltro non tradotte nella realtà – la burocrazia difensiva tecnica nella gestione dei rischi naturali è un problema ancora più rilevante, che attende risposte decise a partire dall'ambito normativo.

⁹ V., *ex multis*, L. Lorenzoni, *La responsabilità amministrativa in relazione al fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva, ne Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2021, n. 4.

¹⁰ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte costituzionale, la quale, nel dichiarare in parte infondate e in parte inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, nella L. 11 settembre 2020, n. 120 – modificativo dell'articolo 323, primo comma, del codice penale, sul reato di abuso di ufficio – osserva, innanzi tutto, che, in relazione alla rilevanza penale degli atti viziati da eccesso di potere, ritenuta configurabile dalla precedente giurisprudenza penale, «deve individuarsi [...] proprio in tale stato di cose una delle principali cause della sempre maggiore diffusione del fenomeno che si è soliti designare come 'burocrazia difensiva' (o 'amministrazione difensiva')». I pubblici funzionari si astengono, cioè, dall'assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell'interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta 'paura della firma'). Inoltre, secondo il giudice delle leggi, occorre osservare che «l'intervento normativo oggi in discussione rifletta due convinzioni [...] entrambe diffuse: a) che il 'rischio penale' e, in specie, quello legato alla scarsa puntualità e alla potenziale eccessiva ampiezza dei confini applicativi dell'abuso d'ufficio, rappresenti uno dei motori della 'burocrazia difensiva'; b) che quest'ultima costituisca a propria volta un freno e un fattore di inefficienza dell'attività della pubblica amministrazione».

¹¹ V., a titolo esemplificativo, T.A.R. Lazio Roma, Sez. II bis, 7 gennaio 2021, n. 208. Nel caso preso in esame da T.A.R. Abruzzo L'Aquila, Sez. I, 10 marzo 2022, n. 74, la burocrazia difensiva veniva menzionata in uno dei motivi di ricorso.

¹² Così M.P. Chiti, *La burocrazia tra nomorrea e anomia*, in *Giorn. Dir. amministrativo*, 2021, n. 3, 326.

¹³ In particolare, nel Rapporto – recante Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022" e reperibile sul sito del Governo – per il Presidente del Consiglio dei Ministri redatto dal cosiddetto comitato Colao, ossia Comitato di esperti in materia economica e sociale, si legge, quanto al superamento della «burocrazia difensiva», che «occorre intervenire per riformare la responsabilità dei funzionari e dirigenti pubblici per danno erariale in casi differenti dal dolo, e/o prevedere che il premio assicurativo (compreso quello per l'assistenza legale da parte di un professionista scelto dal dirigente) venga pagato dall'amministrazione di appartenenza».

6. Finalità e articolazione della presente opera

Se le questioni e le problematiche in materia sono molte e rilevanti, si comprende la *ratio* dei presenti scritti¹⁴, dotati di una spiccata connotazione interdisciplinare.

Dopo un autorevole inquadramento dei rapporti fra scienza e diritto nella società del rischio e dei rispettivi ruoli (Rosario Ferrara), il discorso tratta di alcuni settori delicati, incentrandosi sulla mitigazione del rischio idrogeologico fra scienza e diritto (Paola Lombardi), sul ruolo dei tecnici nel controllo del pericolo di incidenti rilevanti (Maria Pia Giracca), sulla necessità di implementare la resilienza del patrimonio culturale (Matteo Timo) e sui profili giuridici in ordine all'utilizzazione dell'intelligenza artificiale nel monitoraggio dei sistemi naturali (Giovanni Botto).

Il ruolo dei tecnici nella gestione dei rischi naturali è poi approfondito attraverso l'enucleazione delle forme di responsabilità in cui possono incorrere, con una serie di corrispondenti contributi dedicati a: responsabilità colposa penale dei tecnici nella gestione del territorio (Giovanni Battista Ferro); responsabilità penale degli operatori del Sistema Nazionale di Protezione Civile (Luca Ferraris – Marco Altamura – Francesca Munerol); dissesto idrogeologico e proprietario incolpevole, fra disciplina di tutela del suolo ed altre normative rilevanti (Gerolamo Taccogna); gestione dei rischi naturali e tutela giurisdizionale, con particolare riguardo al risarcimento del danno da eventi alluvionali, tra regime delle acque e patologia degli strumenti di prevenzione e mitigazione (Alessandro Paire); responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali (Pietro Maltese).

Come si nota, si tratta di una raccolta di contributi priva di velleità esaustive, ma idonea a chiarire aspetti interessanti delle problematiche prese in esame e ad acuire la consapevolezza sul rilievo delle attività dei tecnici nei settori in esame e sulle connesse responsabilità: anche nell'ottica di eventuali interventi *de iure condendo*, in particolare nella direzione del riconoscimento giuridico ed economico di figure professionali a volte sottovalutate dall'ordinamento.

¹⁴ Che costituiscono il frutto di due convegni, svoltisi presso il Campus di Savona dell'Università degli studi di Genova, il 3 maggio 2018 e il 15 maggio 2019, rispettivamente in tema di ruolo e di responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali. Le relazioni ai due convegni, in parte aggiornate alla luce dei successivi sviluppi normativi, giurisprudenziali e dottrinali, confluiscono quindi nel presente lavoro.

