

Dissesto idrogeologico e proprietario incolpevole, fra disciplina di tutela del suolo ed altre normative rilevanti

Gerolamo Taccogna

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Previsioni rilevanti nella normativa di tutela del suolo. – 2.1 Disposizioni anteriori al codice dell'ambiente. – 2.2 Codice dell'ambiente. – 2.3 Quadro normativo regionale riguardo agli interventi per la prevenzione del dissesto idrogeologico. – 2.4 Prassi degli interventi di prevenzione del dissesto idrogeologico. – 3. Parallelismo rispetto alla disciplina ambientale dell'inquinamento del suolo. – 4. Parallelismo rispetto alla disciplina extra-ambientale del codice della strada. – 4.1 Disposizioni anteriori al codice della strada. – 4.2 Codice della strada del 1992. – 4.3 Applicazioni giurisprudenziali rilevanti, riguardo l'art. 31 del codice della strada. – 5. Coerenza delle prospettate interpretazioni con i principi generali. – 6. Conseguenze in ordine all'interpretazione delle normative penali e civili, rispetto al tema delle responsabilità del proprietario. – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Gli eventi franosi rappresentano un *vulnus* per l'ambiente, in special modo per il suolo, ed al tempo stesso un problema per l'incolumità pubblica.

La loro crescente frequenza rende di particolare attualità alcuni aspetti di inquadramento giuridico, che non sembrano essere stati particolarmente approfonditi ad oggi.

È soprattutto il tema della responsabilità dei privati proprietari a porre taluni interrogativi.

L'interesse è attratto non tanto dalle vicende nelle quali il dissesto consegue all'antropizzazione e, quindi, per causalità attiva, ad interventi od opere eseguite dai proprietari dei fondi, magari in assenza delle necessarie indagini e valutazioni tecniche, o in difformità o in deroga rispetto a regimi vincolistici, o sulla base di progetti e/o di tecniche realizzative non adeguati.

Piuttosto appare utile ragionare brevemente intorno ai fenomeni di dissesto dovuto a cause puramente endogene o naturali ed ai limiti di una responsabili-

tà dei proprietari dei fondi, semplicemente in quanto tali, sotto il profilo di una causalità omissiva.

Da questo punto di vista occorre stabilire se ed entro quali limiti il proprietario del fondo sia gravato da una posizione di garanzia, per cui giuridicamente sia comunque tenuto ad impedire l'evento.

La questione si presta ad essere affrontata sulla base di argomentazioni specificamente incentrate sulla disciplina di tutela del suolo, peraltro corroborate da convergenti considerazioni riguardanti altre discipline legislative e, ad un livello superiore, dai principi generali dell'ordinamento.

2. *Previsioni rilevanti nella normativa di tutela del suolo*

2.1. *Disposizioni anteriori al codice dell'ambiente*

Quella che oggi è comunemente nota come funzione di tutela del suolo, all'esito di una notevole evoluzione normativa, prende notoriamente le mosse, fra l'altro, dalla risalente disciplina relativa alle opere idrauliche¹, contenuta nel r. d. n. 523/1904.

Vi si prevedeva, innanzitutto, la competenza del Comune a realizzare e mantenere le opere idrauliche (di quinta categoria) destinate specialmente alla difesa dell'abitato di città, di villaggi e di borgate contro le corrosioni di un corso d'acqua e contro le frane (così l'art. 10).

Invece spettavano ai proprietari e possessori frontisti le costruzioni delle opere (diverse da quelle di quinta categoria) di sola difesa dei loro beni contro i corsi d'acqua di qualsiasi natura, con la possibilità di richiedere la costituzione di tutti gli interessati in consorzio amministrativo (così l'art. 12).

In seguito è intervenuto il Codice civile, fra l'altro con la previsione dell'art. 867, secondo cui, al fine del rimboschimento e del rinsaldamento, i terreni vincolati, cioè sottoposti a vincolo idrogeologico,² possono essere assoggettati ad espropriazione, ad occupazione temporanea o a sospensione dell'esercizio del pascolo, nei modi e con le forme stabiliti dalle leggi in materia.

In sintesi, dal complesso delle previsioni normative richiamate si può desumere che, riguardo ai fenomeni di dissesto dovuti all'azione delle acque:

¹ In tema cfr. G. Torregrossa, *Opere idrauliche*, in *Encicl. giur. Treccani*, 1990, vol. XXI, C. Coscioni, *Evoluzione del concetto giuridico di «opera idraulica» ed attuale assetto di competenze*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1981, I, 1.

² In tema di vincolo idrogeologico possono vedersi, fra l'altro, M. Zedda, *Vincolo idrogeologico e tutela ambientale - Verso una nuova metodologia giuridica*, Padova, 2014, A. Abrami, *Effetti del vincolo idrogeologico e funzione sociale della proprietà*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 1996, 522, F. Lettera, *Il vincolo idrogeologico*, in *Nuovo dir. agr.*, 1990, 11, R. Tomei, *Orientamenti giurisprudenziali in tema di vincolo idrogeologico*, in *Cons. St.*, 1988, II, 891.

- le opere di difesa degli abitati sono di competenza del Comune (sia pure eventualmente con il concorso nella spesa dei proprietari nella spesa);
- analogamente, riguardo al dissesto idrogeologico in genere, gli interventi di rinsaldamento sono opere pubbliche, tanto da giustificare all'occorrenza l'espropriazione;
- le opere spondali di difesa dei terreni attraversati dai corsi d'acqua sono di competenza dei proprietari frontisti.

In sostanza, le opere di interesse della collettività devono restare a carico dell'amministrazione, diversamente da quelle di interesse privato.

2.2. *Codice dell'ambiente*

Decisamente più aggiornato risulta l'impianto del codice dell'ambiente, contenuto nel d.lgs. n. 152/2006, quanto alla difesa del suolo³ (peraltro nel solco del sistema precedentemente già introdotto dalla l. n. 183/1989, che vi è stata «assorbita»⁴).

I fenomeni di dissesto idrogeologico si inquadrano a pieno titolo fra le evenienze che la difesa del suolo è volta a scongiurare.

Gli strumenti previsti sono, in particolare, il piano di bacino (che assorbe anche le disciplina del vincolo idrogeologico) ed i relativi piani stralcio, con particolare riguardo ai cd. P.a.i.

L'art. 65 del codice specifica «valore, finalità e contenuti del piano di bacino distrettuale», disponendo che esso: «ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento 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».

La stessa disposizione individua, a livello di notevole dettaglio, i contenuti del piano di bacino.

³ Della tutela del suolo trattano le opere di commento al codice dell'ambiente, fra cui M. Benozzo, F. Bruno, A. Germanò, E. Rook Basile, *Commento al codice dell'ambiente*, Torino, 2013, L. Costato, F. Pellizzer, *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2012, N. Lugaresi, S. Bertazzo, *Nuovo codice dell'ambiente*, Santarcangelo di Romagna, 2009. Inoltre possono vedersi fra gli altri, A. Trigila, C. Iadanza, *Assetto del territorio e difesa del suolo*, in Aa.Vv. *Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2018, 1041, E. Giardino, *Distretti idrografici, strumenti ed interventi in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione*, *Riv. Amm.* 2006, 817, A. Crosetti, *Suolo (difesa del)*, in *Dig. pubbl.*, Torino, aggiorn. 2005, 759.

⁴ In merito cfr., ad esempio, C. Morrone, *Competenze e strumenti di coordinamento delle competenze in materia di pianificazione ambientale e tutela del suolo: i piani di bacino ex l. 18 maggio 1989 n. 183*, in *Foro amm.*, 1995, 1187.

Ai fini che qui interessano è opportuno ricordarne specificamente alcuni fra cui: « [...] b) la individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause; [...] d) l'indicazione delle opere necessarie distinte in funzione: 1) dei pericoli di inondazione e della gravità ed estensione del dissesto; [...] 3) dei pericoli di frane, smottamenti e simili; [...] ; f) la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente».

Si tratta, fin qui, per un verso di attività cd. Conoscitiva e, per altro verso, della pianificazione di interventi.

Altre indicazioni, contenute nella stessa norma, rendono palese come gli interventi stessi siano concepiti dal legislatore alla stregua di opere pubbliche.

In particolare lo si desume dall'ulteriore indicazione dei seguenti contenuti dei piani di bacino: « [...] g) il proseguimento ed il completamento delle opere indicate alla lettera f), qualora siano già state intraprese con stanziamenti disposti da leggi speciali, da leggi ordinarie, oppure a seguito dell'approvazione dei relativi atti di programmazione; [...] i) i meccanismi premiali a favore dei proprietari delle zone agricole e boschive che attuano interventi idonei a prevenire fenomeni di dissesto idrogeologico; [...] l) la valutazione preventiva, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione tra loro diverse, del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti; [...] ») le priorità degli interventi ed il loro organico sviluppo nel tempo, in relazione alla gravità del dissesto; [...] t) l'indicazione delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente».

Già a questo livello si vede come le situazioni di dissesto, in atto o potenziali, debbano essere individuate, unitamente alle relative cause (lett. b), con l'indicazione delle opere necessarie a farvi fronte (lett. d) e tali opere costituiscano opere pubbliche destinate ad essere realizzate a carico della finanza pubblica, sia pure nei limiti delle risorse disponibili (lett. g), l), »), t)).

Tanto è vero che, nei confronti dei proprietari delle zone interessate dal dissesto in atto o potenziale, non si prevedono specifici obblighi e, addirittura, nel caso delle zone agricole e boschive, si prevedono meccanismi premiali per i proprietari che attuano interventi di prevenzione del dissesto idrogeologico (lett. i).

Dunque, le opere occorrenti per la prevenzione e gestione del dissesto (quanto meno in assenza di specifici interventi antropici eventualmente comportanti responsabilità 'commissiva' dei loro autori) sono considerate alla stregua di opere pubbliche e la loro realizzazione non è posta in via generale a carico dei pro-

prietari dei fondi interessati, in quanto tali, al punto che questi possano addirittura beneficiare di meccanismi premiali se, non di meno, vi provvedono.

Dai proprietari può invece pretendersi la manutenzione dei fondi, sulla quale si tornerà *infra*.

Le suddette previsioni del codice sono specificate, più in dettaglio, nel successivo art. 69, che regola i cd. Programmi di intervento, disponendo, innanzitutto (al primo comma) che: «I piani di bacino sono attuati attraverso programmi triennali di intervento che sono redatti tenendo conto degli indirizzi e delle finalità dei piani medesimi e contengono l'indicazione dei mezzi per farvi fronte e della relativa copertura finanziaria».

Lo stesso art. 69 (ai successivi commi 3° e 4°), aggiunge che: «Le regioni [...], possono provvedere con propri stanziamenti alla realizzazione di opere e di interventi previsti dai piani di bacino [...]» e che «Le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti pubblici, [...] possono concorrere con propri stanziamenti alla realizzazione di opere e interventi previsti dai piani di bacino».

In sintesi, gli enti locali più direttamente interessati possono destinare proprie risorse finanziarie alla realizzazione degli interventi, proprio perché (come detto dianzi) si tratta di interventi pubblici e di opere pubbliche.

Tale precisazione si rende necessaria a fronte della regola generale, prevista dal successivo art. 72 riguardo al finanziamento delle opere che, vi si legge, «sono a totale carico dello Stato e si attuano mediante i programmi triennali di cui all'articolo 69».

Questo, in estrema sintesi, il regime che potrebbe definirsi ordinario della pianificazione di bacino.

Stanti la complessità del procedimento formativo dei piani, per un verso, e l'urgenza degli interventi di prevenzione e gestione del rischio idrogeologico in molte aree del Paese, per altro verso, il legislatore ha inoltre previsto la possibilità di 'anticipazione' dei contenuti del piano di bacino riguardanti questi specifici aspetti in appositi piani-stralcio.

Si tratta dei piani-stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico (p.a.i.), rispetto ai quali l'art. 67 del codice dell'ambiente prevede che: «Nelle more dell'approvazione dei piani di bacino, le Autorità di bacino adottano, ai sensi dell'articolo 65, comma 8, piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI), che contengano in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure medesime»

Ancora una volta è chiaro che gli interventi previsti nei p.a.i. sono opere pubbliche, tanto che il successivo comma 7° specifica come i piani stessi debbano

«contenere l'indicazione dei mezzi per la loro realizzazione e della relativa copertura finanziaria».

Ad ulteriore conferma, il comma 6° aggiunge, fra l'altro, che: «Nei piani stralcio di cui al comma 1 sono individuati le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico. Sulla base di tali individuazioni, le regioni stabiliscono le misure di incentivazione a cui i soggetti proprietari possono accedere al fine di adeguare le infrastrutture e di rilocalizzare fuori dall'area a rischio le attività produttive e le abitazioni private [...] Gli incentivi [...] riguardano anche gli oneri per la demolizione dei manufatti; il terreno di risulta viene acquisito al patrimonio indisponibile dei comuni [...]».

Quindi, addirittura riguardo al caso di infrastrutture e manufatti che determinano il rischio idrogeologico – cioè di opere artificiali realizzate dai proprietari dei fondi – si provvede mediante incentivi pubblici e premialità per la rilocalizzazione.

Appare quindi inevitabile riconoscere che non vi possa essere un obbligo generale, gravante sui proprietari dei fondi, di provvedere alle necessarie opere di difesa idrogeologica, perché se così fosse non avrebbero ragione d'essere le previsioni riguardanti incentivi e premialità.

In sintesi, l'impianto della normativa di tutela del suolo contenuta nel codice dell'ambiente è nel senso della pianificazione pubblica (piano di bacino, eventualmente preceduto da p.a.i., nonché programmi di intervento), con individuazione delle zone nelle quali occorrono interventi di tutela rispetto al rischio idrogeologico ed attuazione di tali interventi da parte della mano pubblica ed a carico della finanza pubblica.

Tanto nella disciplina del piano di bacino, quanto in quella del p.a.i., nessun obbligo od onere è posto a carico dei proprietari dei fondi, in quanto tali, rispetto ad interventi necessari per fronteggiare fenomeni di dissesto idrogeologico; piuttosto si prevede l'eventualità di incentivi nei confronti di proprietari che si attivino spontaneamente (senza esservi tenuti).

2.3. *Quadro normativo regionale riguardo agli interventi per la prevenzione del dissesto idrogeologico*

In Liguria la predetta disciplina statale (per vero la l. n. 183/1989). Ha trovato attuazione tramite la l. r. n. 18/1999 (successivamente adeguata al codice).

Tale legge regionale, all'art. 93, individua quelle che definisce le «competenze dei comuni», comprendendovi, fra l'altro: «la progettazione, l'esecuzione, la manutenzione e la gestione di opere di difesa del suolo relative alle aree e ai manu-

fatti di loro proprietà, ivi comprese le opere di pronto intervento, nonché quelle indicate dal piano di bacino».

In conformità al quadro normativo statale poc'anzi delineato, ciò deve intendersi nel senso che la progettazione, l'esecuzione e la manutenzione delle opere di difesa del suolo sia di competenza del Comune («competete al Comune»), non solo per le aree di sua proprietà, ma anche per le opere (interventi) indicate come necessarie dal piano di bacino, a prescindere dalla proprietà delle aree interessate e quindi anche in aree private.

La norma regionale si deve leggere in tal senso, sia per il suo significato letterale (stante la virgola che precede il «nonché»), sia per risultare conforme ai principi generali della disciplina statale di tutela dal rischio idrogeologico, desumibili dalle riportate disposizioni del codice dell'ambiente (oltre che ai principi ancor più generali di cui si dirà oltre).

2.4. Prassi degli interventi di prevenzione del dissesto idrogeologico

In conformità a quanto si è illustrato nei precedenti paragrafi, nella prassi risulta del tutto usuale che gli interventi di prevenzione del dissesto idrogeologico (diversi dalla mera manutenzione dei fondi), siano svolti dalla pubblica amministrazione con risorse pubbliche, talvolta addirittura espropriando all'uopo i privati proprietari e talaltra operando nei loro fondi senza esproprio.

Vari esempi sono rinvenibili attraverso la rete internet.

3. Parallelismo rispetto alla disciplina ambientale dell'inquinamento del suolo

L'illustrato impianto del codice dell'ambiente, quanto alle competenze per le opere di difesa idrogeologica del suolo, non appare peraltro isolato e si iscrive, piuttosto, entro un più ampio sistema.

In effetti, un fruttuoso e corroborante parallelismo può essere compiuto con la disciplina che riguarda il diverso tema della responsabilità per il danno ambientale e le bonifiche.

Lo scenario di riferimento è certamente alquanto diverso, perché questa ulteriore disciplina attiene alle conseguenze di attività antropiche sui fondi, che risultino nocive per il rilascio e l'accumulo di sostanze inquinanti nel suolo, nel sottosuolo ed eventualmente nelle acque sotterranee di falda (non mira, cioè, a fronteggiare problematiche endogene dei fondi stessi).

Elementi di somiglianza, rispetto al nostro caso, si rinvencono però nel fatto che tali forme di inquinamento costituiscono a loro volta un problema per il pubblico interesse e non semplicemente per il proprietario, come avviene anche per il dissesto idrogeologico.

Orbene, il regime giuridico della responsabilità per danno ambientale – come faticosamente precisatosi in seguito ad una complessa quanto nota opera giurisprudenziale che ha riguardato le Supreme Magistrature nazionali e la Corte di Giustizia UE⁵ – si fonda su due pilastri.

L'autore dell'inquinamento, cioè il soggetto al quale lo si deve sul piano causale (attivo), è tenuto alla bonifica a proprie spese, ovvero a sostenerne il costo e se non vi provvede l'intervento è eseguito dalla mano pubblica in danno.

Il cd. 'proprietario incolpevole', cioè il soggetto che è proprietario del fondo ma non ha dato luogo, sul piano causale, all'inquinamento, non è tenuto alla bonifica, né deve rimborsarne il costo all'amministrazione che vi provveda.

In questo secondo caso, semplicemente, per espressa previsione del codice dell'ambiente, grava sul fondo un onere reale, per cui, se l'autore dell'inquinamento non è individuato o non provvede, e dunque provvede l'amministrazione, questa può recuperare il costo a carico del proprietario incolpevole, ma solo nei limiti del valore del fondo; sicché il proprietario incolpevole rischia soltanto la perdita del terreno (o del relativo valore) ma mai di dovere sopportare le spese della bonifica, non essendogli imputabile sul piano causale il fenomeno di inquinamento che la rende necessaria.

Questo più che sintetico richiamo alla disciplina dalla responsabilità per danno ambientale appare estremamente utile sul piano dei principi, segnatamente in ordine all'attuale assetto ordinamentale relativo alla complessa dialettica fra proprietà privata ed interesse pubblico.

La proprietà immobiliare non dà luogo, nemmeno nel campo della responsabilità per danno ambientale, ad una responsabilità da posizione, tale da addossare al titolare del diritto ogni possibile obbligo corrispondente a forme di tutela di interessi pubblici correlati.

⁵ In tema possono vedersi, quanto agli arresti di maggiore rilievo, Cons. Stato., Ad. Plen., 13 novembre 2013, n. 25; C.G.U.E., 4 marzo 2015, C-534/13, *Min. Ambiente c. Fipa*; Cons. Stato., Sez. VI, 7 novembre 2016, n. 4647. In dottrina cfr., fra gli altri, M.S. Cenini, *La proprietà della terra inquinata - Responsabilità, circolazione e garanzie*, Milano, 2017, C. Contessa, *Proprietario incolpevole e principio «chi inquina paga»*, in *Libro dell'anno del diritto-Encicl. giur. Treccani*, 2016, 236, G. Atzori, *Chi (non) inquina, paga? La giurisprudenza più recente sugli obblighi del proprietario incolpevole*, in *Ambiente*, 2015, 557, F. Grassi, *La corte di giustizia conferma che sul proprietario «incolpevole» non grava l'obbligo di effettuare le attività di bonifica*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, 1, 206.

Con ogni probabilità si tratta, qui, della più attuale, concreta e specifica lettura – al più elevato livello giurisprudenziale – del principio di funzione sociale della proprietà⁶ con i relativi limiti.

La valenza appare duplice: per un verso, se ne ricava la giusta ricostruzione dei principi generali, il che è già un elemento prezioso; per altro verso, se quella indicata è la disciplina della responsabilità per inquinamento in campo ambientale, non vi può essere ragione per leggere in modo distonico la disciplina della tutela del suolo (che addirittura è contenuta nella stessa fonte normativa, data dal codice dell'ambiente).

Sicché sarebbe contraria anche ai principi generali ed alla sistematica complessiva dell'ordinamento, oltre che al (corrispondente) disposto delle specifiche norme esaminate (di tutela del suolo), una soluzione con cui, per ragioni di tutela dell'interesse pubblico, si pretendesse di accollare al proprietario 'incolpevole' di un fondo, semplicemente in quanto tale, con una sorta di responsabilità da mera posizione sconosciuta all'ordinamento, oneri di prevenzione del dissesto, dovuto a cause esclusivamente naturali (o al fatto di proprietari di infrastrutture o manufatti a monte o a valle), ampiamente eccedenti i frutti e addirittura il valore stesso del fondo in questione.

4. *Parallelismo rispetto alla disciplina extra-ambientale del codice della strada*

Significativi elementi nello stesso senso si traggono da una disciplina non specificamente ambientale, come è quella riguardante la difesa delle strade dalle conseguenze del dissesto dei fondi vicini, in cui la tematica ambientale è sopravanzata da quella riguardante la tutela dell'incolumità pubblica e la mobilità sul territorio.

Oggi tale materia è regolata dal d. lgs. n. 285/1992 (recante il codice della strada), peraltro con una notevole omogeneità e stabilità rispetto alle normative previgenti.

⁶ Riguardo alla funzione sociale della proprietà risultano di grande interesse i saggi di L. Nivarra, *La funzione sociale della proprietà: dalla strategia alla tattica*, U. Mattei, *Una primavera di movimento per la «funzione sociale della proprietà»*, M.R. Marella, *La funzione sociale oltre la proprietà*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 2013, 503 ss. Cfr. altresì T. Della Massara, *Il diritto di proprietà*, in G. Bonilini, M. Confortini, *Codice della proprietà e dei diritti immobiliari*, Torino, 2015, 355 ss., P. Barcellona, *Proprietà (tutela costituzionale)*, in *Dig. Civ.*, vol. XV, Torino, 1996, 456 ss.

4.1. *Disposizioni anteriori al codice della strada*

Inizialmente, la disciplina era racchiusa nella l. n. 2248/1865, all. F, riguardante in genere le opere pubbliche.

All'art. 36 essa prevedeva quanto segue: «La costruzione e riparazione dei muri od altri simili sostegni lungo le strade nazionali, qualora servano unicamente a difendere e sostenere i fondi adiacenti, sta a carico dei possessori dei fondi stessi; se poi abbiano per oggetto la stabilità e conservazione della strada, sta a carico dello Stato. La spesa si divide in ragione d'interesse, quando l'opera abbia scopo promiscuo».

Il successivo art. 60 aggiungeva che: «Debbono i proprietari mantenere le ripe dei fondi laterali alla strada in istato tale da impedire lo scoscendimento del terreno ad ingombro dei fossi e del piano viabile».

In seguito, è stato formato il r. d. n. 1740/1933, recante il testo unico per la tutela delle strade.

Vi si rinvengono due disposizioni che sostanzialmente replicano quelle di cui sopra.

L'art. 13, rubricato «Manutenzione delle ripe» disponeva che: «I proprietari debbono mantenere le ripe dei fondi laterali alla strada in stato tale da impedire lo scoscendimento del terreno o l'ingombro del fosso o del piano viabile».

Il successivo art. 19 riguardava invece le «Opere di sostegno» (così la rubrica) e recava le seguenti previsioni: «La costruzione e riparazione delle opere di sostegno lungo le strade, qualora esse servano unicamente a difendere e sostenere i fondi adiacenti, sta a carico dei possessori dei fondi stessi; se poi esse abbiano per oggetto la stabilità o conservazione delle strade, la costruzione o riparazione sta a carico dell'ente cui la strada appartiene. La spesa si divide in ragione dell'interesse quando l'opera abbia scopo promiscuo».

In sostanza ed in sintesi, le norme di cui si è dato conto recavano una disciplina differenziata, rispettivamente:

- per il caso in cui occorressero opere di protezione: ponendo l'onere di costruzione e manutenzione a carico dello Stato, se necessarie per proteggere la strada, ed invece a carico dei proprietari confinanti, se occorrenti per sorreggere i loro fondi;
- per il diverso caso in cui si fosse trattato semplicemente di impedire lo scoscendimento di terreno dalle ripe: ponendo l'onere di manutenzione di queste ultime a carico dei proprietari.

4.2. *Codice della strada del 1992*

Il descritto, risalente impianto normativo è rimasto in vigore fino all'avvento del codice della strada del 1992, atteso che quello del 1958 non si era spinto a regolare la materia.

Nel nuovo codice le disposizioni rilevanti sono distribuite essenzialmente fra gli artt. 30 e 31.

Per quanto di interesse in questa sede, è opportuno richiamare innanzitutto l'art. 30, intitolato «Fabbricati, muri e opere di sostegno»

In linea di continuità con le precedenti normative, vi si legge che: «La costruzione e la riparazione delle opere di sostegno lungo le strade ed autostrade, qualora esse servano unicamente a difendere ed a sostenere i fondi adiacenti, sono a carico dei proprietari dei fondi stessi; se hanno per scopo la stabilità o la conservazione delle strade od autostrade, la costruzione o riparazione è a carico dell'ente proprietario della strada» (salva anche in questo caso la ripartizione della spesa, in ragione dell'interesse, quando l'opera abbia scopo promiscuo).

Inoltre, «La costruzione di opere di sostegno che servono unicamente a difendere e a sostenere i fondi adiacenti, effettuata in sede di costruzione di nuove strade, è a carico dell'ente cui appartiene la strada, fermo restando a carico dei proprietari dei fondi l'obbligo e l'onere di manutenzione e di eventuale riparazione o ricostruzione di tali opere».

Il successivo art. 31, relativo invece alla «Manutenzione delle ripe», dispone invece che: «I proprietari devono mantenere le ripe dei fondi laterali alle strade, sia a valle che a monte delle medesime, in stato tale da impedire franamenti o cedimenti del corpo stradale, ivi comprese le opere di sostegno di cui all'art.30, lo scoscendimento del terreno, l'ingombro delle pertinenze e della sede stradale in modo da prevenire la caduta di massi o di altro materiale sulla strada. Devono altresì realizzare, ove occorrono, le necessarie opere di mantenimento ed evitare di eseguire interventi che possono causare i predetti eventi».

Il quadro è dunque chiaro.

L'impianto della normativa non si modifica rispetto al passato e rimane lo stesso già risalente al diciannovesimo secolo: occorre ben distinguere fra la costruzione/manutenzione di opere di protezione, da un lato, e la mera manutenzione delle ripe, dall'altro.

Oggi le opere di protezione sono a carico dell'ente proprietario della strada:

- in ogni caso, se funzionali alla protezione della strada;
- in caso di costruzione di nuova strada (cui può equipararsi la modifica di tracciato di una strada esistente), anche se funzionali al sostegno dei fondi proprietari vicini.

La mera manutenzione dei fondi – che è cosa diversa dalle opere di difesa, comportanti, queste, modificazioni dei fondi stessi – compete ai proprietari.

4.3. *Applicazioni giurisprudenziali rilevanti, riguardo l'art. 31 del codice della strada*

La giurisprudenza su questi temi non appare copiosa.

In molti casi le situazioni di rischio o addirittura di danno vengono gestite mediante ordinanze contingibili ed urgenti, che rispondono a principi e logiche diverse su cui non è possibile qui soffermarsi.

Con specifico riguardo al nostro tema, appare rilevante, innanzitutto, una pronuncia dalla quale si ricava che l'obbligo, posto dalla legge a carico del proprietario, di «mantenere» le ripe, è circoscritto agli effetti ai quali il proprietario può ovviare mediante riassetamenti del terreno conseguibili mediante la normale attività agraria, che pertanto deve essere svolta in modo da mantenere inalterato lo stato in cui la ripa fu posta al momento della costruzione della strada o nel quale l'amministrazione l'abbia modificata successivamente, sicché esula dall'ambito della previsione normativa di cui trattasi l'obbligo di costruire o riparare opere di sostegno lungo la strada e non spetta al proprietario del fondo di evitare l'invasione della strada a seguito di piogge alluvionali⁷.

Analogamente è stato deciso che la norma di cui all'art. 31 del codice della strada individua una situazione di normalità esistente ed impone ai proprietari finitimi di mantenere questa situazione, di talché l'attività manutentiva comprende tutte quelle attività volte ad impedire l'alterazione dello stato dei luoghi, quali per esempio pulizia dei sedimi dei boschi e così via. Analogamente deve ritenersi inclusa nell'ambito delle opere di mantenimento la regimazione delle acque piovane⁸.

Siffatti pronunciamenti riflettono in modo chiaro le risultanze tratte dall'analisi della normativa, di cui sopra, riguardo alla distinzione fra due casi, rispettivamente: quello in cui occorrono opere di protezione della strada, da un lato e, dall'altro, quello in cui non occorrono opere di protezione della strada, ma il privato confinante deve fare la manutenzione delle ripe.

Le opere di protezione della strada corrispondono al pubblico interesse che la strada è volta a soddisfare e, quindi, ad un interesse della collettività e sono a carico dell'amministrazione.

⁷ In tal senso cfr. Tar Campania, Sez. II, 2 novembre 1988, n. 736, reperibile in Giustizia-amministrativa.

⁸ Così Tar Liguria, Sez. I, 18 novembre 2013, n. 1386, reperibile in Giustizia-amministrativa.

Per contro le opere di protezione del fondo e la relativa manutenzione (‘conservativa’) sono volte a soddisfare l’interesse privato del proprietario e sono a suo carico.

5. *Coerenza delle prospettate interpretazioni con i principi generali*

Quanto si è esposto è stato ricavato essenzialmente come frutto di una ragionevole esegesi delle norme di legge; a partire da quelle più specifiche del codice dell’ambiente sulla difesa del suolo, passando per quelle più generali dello stesso codice riguardanti la responsabilità per danno ambientale, fino a giungere a quelle del codice della strada destinate a prevenire fenomeni di dissesto interferenti con le infrastrutture viarie.

Se, peraltro, al di là di queste discipline (già di per sé generali e, come si confida di avere illustrato, fra loro convergenti nell’impianto) si volge lo sguardo al piano dei principi, pare evidente che le conclusioni suggerite trovino piena conferma.

Alla base dell’impostazione generale dell’ordinamento giuridico sta, infatti, la regola-cardine secondo cui è l’intera collettività a doversi occupare delle funzioni e delle opere che corrispondono al pubblico interesse.

Quest’ultimo può assurgere a limite delle libertà economiche e financo della proprietà privata (artt. 41 e 42 Cost.), ma non anche giustificare che gli oneri necessari ad assicurarlo siano addossati a singoli privati, piuttosto che alla collettività.

Sicché sarebbe contraria anche ai principi generali, oltre che al (corrispondente) disposto delle specifiche norme esaminate, una soluzione in forza della quale, per ragioni ambientali o di tutela della pubblica incolumità (cioè per ragioni di interesse pubblico a carattere generale), si pretendesse di accollare al proprietario di un fondo oneri di prevenzione del dissesto, dovuto a cause endogene e naturali, tramite interventi non meramente manutentivi e comportanti modificazione del fondo, ampiamente eccedenti i frutti e addirittura il valore stesso dei terreni in questione.

Osservazioni, queste, che offrono al ragionamento la necessaria coerenza anche con l’orientamento dottrinale, secondo cui nessun discorso sulle fonti ‘positive’ potrebbe esaurire il panorama degli strumenti intellettuali occorrenti nello studio della proprietà, che invece attinge ad un patrimonio più profondo di elaborazione e riflette un sistema sociale, economico, giuridico e filosofico mobile nel tempo, che investe il tema dei rapporti fra i singoli e fra i singoli e lo Stato.⁹

⁹ Così T. della Massara, *Il diritto*, cit., 353.

6. *Conseguenze in ordine all'interpretazione delle normative penali e civili, rispetto al tema delle responsabilità del proprietario*

Questo quadro concorre ad illuminare anche l'interpretazione delle normative penali e civili, rispetto al tema delle responsabilità del proprietario.

Un primo profilo è quello relativo all'art. 426 c.p., che punisce colui che cagiona una frana¹⁰, anche in relazione all'art. 40.2 c.p., secondo cui il non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo.

Le considerazioni esposte nei precedenti paragrafi – che inducono a ritenere di competenza della mano pubblica gli interventi di prevenzione e contrasto del dissesto idrogeologico – conducono a ritenere che il proprietario del fondo, semplicemente in quanto tale, non abbia l'obbligo giuridico di impedire eventi franosi di origine naturale, se ed in quanto ciò richieda la realizzazione di opere (di difesa) eccedenti l'ambito della manutenzione del fondo stesso.

In tal caso, infatti, la realizzazione delle opere è a carico dell'amministrazione pubblica e la loro mancata realizzazione non comporta responsabilità del proprietario in quanto tale.

Sul piano civile, relativo ai danni a persone o cose che la frana può determinare, si tratta, innanzitutto, di valutare la fattispecie nel quadro dell'art. 2051 cod. civ., relativo alla responsabilità del (proprietario in quanto) custode.

Trattasi di una tematica di estrema complessità ed attualità, che ha dato luogo ad un'immensa mole di studi ed orientamenti, dei quali non si può dare conto qui neppure in modo sommario.

Ci si limiterà ad alcuni spunti, di maggiore interesse ai fini del tema in esame.

La *ratio* di tale norma è stata autorevolmente individuata nell'imputare la responsabilità a chi si trovi in condizione di controllare i rischi inerenti alla cosa ed al suo «intrinseco dinamismo»¹¹.

In senso analogo è stato più recentemente affermato che la responsabilità del custode è prevista per la sua relazione con la cosa, valendo la norma, in una prospettiva di valutazione affine a quella dell'analisi economica del diritto, quale criterio di imputazione (della responsabilità medesima) a carico del soggetto che si trovi nelle condizioni di controllare i rischi inerenti alla cosa¹².

¹⁰ In tema, sul piano generale, cfr. S. Ardizzone, *Inondazione, frana o valanga*, in *Dig. pen.*, Torino, 1993, vol. VII, 57.

¹¹ In tal senso cfr., ad esempio, C. Salvi, *Responsabilità Extracontrattuale*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 1228, con ulteriori riferimenti.

¹² Così, da ultimo, M. De Pamphilis, *Morte dell'alunno nella scuola chiusa e responsabilità ex art. 2015 cc*, in *Famiglia e diritto*, 2018, 665, con ulteriori riferimenti.

Ciò anche in rapporto alla funzione di deterrenza che il regime in questione può assolvere rispetto a chi abbia la possibilità di impedire l'evento dannoso¹³.

Comune a questi spunti è un criterio che potrebbe definirsi 'di competenza', con riguardo a ciò che è possibile pretendere dal custode, per la sua particolare prossimità alla cosa, ed in particolare ai rischi che questi, in quanto tale, è chiamato a controllare (indipendentemente dal tema della qualificazione della responsabilità del custode come oggettiva, secondo l'orientamento maggioritario, o presunta¹⁴).

Ma se è così, e se una precisa serie di norme ordinamentali distinguono fra ciò che compete alla pubblica amministrazione, quanto alla prevenzione dei fenomeni di dissesto anche riguardanti fondi privati, e quanto invece compete ai proprietari quanto alla manutenzione dei fondi stessi, pare inevitabile concludere che lo stesso assetto di 'competenze' debba illuminare anche l'applicazione dell'art. 2051 cod. civ.

Sicché il proprietario che non abbia dato luogo al dissesto (di eziologia endogena o comunque naturale), in quanto giuridicamente non tenuto agli interventi, modificativi del fondo, necessari per prevenire ed evitare frane ed altri consimili eventi, non dovrebbe essere identificabile nel soggetto chiamato a controllare tali rischi e dunque non dovrebbe essere responsabile ex art. 2051 cod. civ., nel caso di un loro avveramento.

Non si tratta di invocare il fortuito, perché non necessariamente gli eventi sono imprevedibili ed anzi in molti casi sono addirittura attesi, sia pure con un margine di incertezza circa il *quando*.

Piuttosto, si tratta di interpretare la (peraltro stringatissima) norma dell'art. 2051 cod. civ., in rapporto alla sua ratio ed alla trama di altre norme e principi dell'ordinamento nel quale si inserisce (di cui si è dato conto nei precedenti paragrafi), per circoscrivere ragionevolmente la qualifica di custode, in capo al proprietario del fondo, rispetto ai fenomeni di dissesto in esame.

Egli può essere considerato custode ai fini delle eventuali conseguente dannose di una mancata manutenzione; non, invece, rispetto agli effetti di un dissesto fronteggiabile soltanto mediante opere pubbliche, di competenza dell'amministrazione pubblica.

Ciò non significa assenza assoluta di responsabilità, stante il fatto che il proprietario è comunque in condizione di inibire l'accesso al proprio fondo che presenti caratteristiche note, o conoscibili con l'ordinaria diligenza, di pericolosità

¹³ Su questo aspetto insistono particolarmente E. Baffi, D. Nardi, *Analisi economica del diritto e danno cagionato da cose in custodia*, in *Danno e resp.* 2018, 327 ss.

¹⁴ In tema cfr. P. Garraffa, *La responsabilità del gestore di un impianto di calcio "saponato"*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2018, 1048 ss.

idrogeologica. Di tal che, nell'ipotesi di verifica di un evento, nessuno si trovi nel fondo esposto al conseguente danno.

Ma in quest'ottica i confini del fondo rappresentano altresì i limiti della signoria e della possibilità di intervento del proprietario.

Nel caso, non infrequente, di una strada attigua, per quanto concerne gli utenti di essa viene in rilievo la (distinta) signoria del gestore e custode dell'infrastruttura viaria, tenuto a non consentire la circolazione, se vi è il concreto rischio di frana (tale da non potersi classificare come fortuito), in attesa della realizzazione dei necessari interventi di messa in sicurezza del fondo, da parte della competente amministrazione secondo la disciplina riguardante la tutela del suolo e/o di protezione della strada.

7. Conclusioni

In conclusione, la tematica esaminata conduce ad individuare una figura di proprietario-non garante.

Tale risultato può apparire in contro-tendenza rispetto ai più comuni sforzi dei giuristi, volti a sviluppare sempre maggiori tutele, con un'attenzione concentrata (quasi *a priori*) sui soggetti danneggiati e con il correlativo rischio di uno squilibrio complessivo del sistema.

Le considerazioni dianzi svolte evidenziano, invece, i limiti di un approccio connesso alla logica proprietà-garanzia; limiti che non si direbbero incompatibili con il principio *cuius commoda* e, nel contempo, valorizzano il supremo principio personalista¹⁵ sul quale ruota l'ordinamento costituzionale.

Risulta così possibile riconoscere che è l'ordinamento giuridico ad essere in funzione della persona e non viceversa.

Nel contempo, si dischiude una prospettiva di ulteriore articolazione dello statuto giuridico della proprietà, la quale non solo può essere limitata in alcune sue utilità per il titolare, secondo il modello cd. di proprietà esclusiva attenuata¹⁶ (come accade ad esempio per effetto delle discipline urbanistica, paesaggistica, dei beni culturali ed ambientale) ma anche nell'opposta prospettiva degli svantaggi connessi. Nell'uno come nell'altro caso, sempre per ragioni inerenti ad interessi di carattere generale ed alle varie forme di sua combinazione fra questi e con quelli individuali. Quanto sopra, in linea con quella che è stata efficacemente defini-

¹⁵ In tema cfr., fra gli altri, P. Forte, *Enzimi personalisti nel diritto amministrativo*, in *P. A., Pers. Amm.*, n. 1/2017, A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2013, 3, M. Gregorio, *Parte totale*. Milano, 2013, 293 ss..

¹⁶ Così, ad esempio, L. Nivarra, *La funzione*, cit., 524.

ta l'intuizione pugliattiana del pluralismo dei regimi di appartenenza¹⁷ ed altresì con la teoria che potrebbe analogamente essere sintetizzata in termini di pluralismo dei beni, per cui ad un unico sostrato materiale può corrispondere un bene di proprietà privata ma anche un aspetto di un più ampio bene a diverso statuto come è l'ambiente.¹⁸

Tutto questo non comporta necessariamente una diminuzione di tutela, o l'esposizione di beni giuridici primari a rischi o a danni ingiusti, quanto piuttosto un'articolazione dei ruoli e delle responsabilità che veda anche l'amministrazione pubblica coinvolta per la sua parte.

A tutta evidenza sono immaginabili problemi, in rapporto ai limiti della finanza pubblica, rispetto all'entità delle risorse necessarie per la tutela del suolo a livello nazionale. Ma le difficoltà di ordine economico-finanziario, che peraltro possono riguardare egualmente anche i proprietari dei fondi, non dovrebbero costituire in sé un elemento idoneo a distorcere il quadro dei principi e delle norme dei quali si è dato conto.

¹⁷ L. Nivarra, *La funzione*, cit. 525.

¹⁸ Della complessa riflessione dottrinale sul tema dell'ambiente come bene giuridico danno conto B. Caravita e A. Morrone, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 25 ss.

