

Gestione dei rischi naturali e tutela giurisdizionale. In particolare: il risarcimento del danno da eventi alluvionali, tra regime delle acque e patologia degli strumenti di prevenzione e mitigazione

Alessandro Paire

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La cognizione 'specializzata' del Giudice delle acque. Un regolamento di confini talvolta difficile. – 3. Eventi alluvionali, straripamenti ed esondazioni: il rigore della giurisprudenza. – 4. La c.d. rinuncia preventiva alla richiesta danni in sede di rilascio dei titoli abilitativi. Un esonero di responsabilità possibile? – 5. Spunti conclusivi.

1. *Premessa*

La gestione dei rischi naturali rappresenta un campo di indagine di sempre maggiore interesse non solo e non soltanto per gli studiosi delle discipline di natura squisitamente tecnica quali, ad esempio, l'ingegneria e la geologia ma anche per i giuristi essendo il 'rischio naturale' indissolubilmente legato all'organizzazione della Società e, dunque, dello Stato¹. In particolare, assumendosi il rischio naturale come il prodotto tra la probabilità che accada un fenomeno naturale potenzialmente pericoloso (pericolosità), la vulnerabilità del territorio colpito (compresi i beni in esso contenuti) e il valore economico dei beni esposti nel territorio stesso², risulta estremamente agevole comprendere come il tema intercetti ormai da tempo le riflessioni del cultore del diritto dell'ambiente, del paesaggio, dell'urbanistica e via discorrendo³.

¹ Per un primo inquadramento del tema, tra gli, R. Ferrara, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella 'società del rischio'*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 3356 ss.; A. Barone, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006; Id., *Introduzione. La regolazione giuridica del rischio*, in R. Martino, F. Alicino, A. Barone (curr.), *L'impatto delle situazioni di urgenza sulle attività umane regolate dal diritto*, Milano, 2017, 263 ss.

² La letteratura scientifica sul punto è piuttosto vasta. Cfr. *Dossier Ispra* 2014, in *isprambiente*.

³ Per alcune riflessioni di ordine generale, A. Barone, *Governo del territorio e sicurezza sostenibile*, Collana LUM, Bari, 2008; F. Capria, U. Mattei, *Ecologia del diritto*, Sansepolcro, 2017, *passim*; R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, II, 2018.

Come rilevato da attenta dottrina, l'emergenza ambientale in cui versa il nostro Paese sotto il profilo del dissesto idrogeologico, risulta intimamente collegata ai concetti di rischio e di incertezza: «occorre infatti intervenire in situazioni nelle quali è spesso indeterminato lo stesso potenziale degli accadimenti futuri, in ragione di quella sorpresa ecologica con cui oggi la società convive e che tende a divenire l'ordinaria condizione in cui vengono assunte le decisioni amministrative»⁴. Il rischio, prosegue l'Autore, «si rivela dunque come vero e proprio valore costituzionale dell'esistente, mentre l'emergenza ed il suo presentarsi come eventualità costante evidenziano la frequente incapacità del diritto di dare risposte esaustive all'imprevedibile fantasia del reale»⁵.

Secondo le predette tesi, il tema del rischio viene a legarsi fisiologicamente a quello dell'emergenza, da un lato, e a quello dell'incertezza, da un altro, nella consapevolezza che ogni discorso in materia deve misurarsi in modo problematico con l'intrinseco modo di essere della scienza e delle tecnologie le quali, incapaci di fornire verità assolute e, pertanto, sempre relative ed in corso di superamento continuo, permeano tuttavia in modo sempre più consistente il diritto ed il suo compito di fornire risposte efficaci e strutturate al bisogno della sicurezza ambientale⁶.

Nella odierna 'società del rischio', emergenza, rischio ed incertezza rappresenterebbero delle costanti «che devono essere in qualche modo regolate da un diritto che, per di più, deve scontare il fatto che l'ambiente si è progressivamente trasformato – da aggredito – in aggressore»⁷ assumendo un ruolo assai difficile giacché chiamato a dover regolare in anticipo processi spesso ancora ignoti⁸.

Identificare i rischi ambientali e predisporre i conseguenti interventi pubblici volti a porvi rimedio non è certamente cosa da poco: gli stessi concetti di prevenzione e di precauzione intimamente collegati a quello di 'rischio' collocati dalle carte istitutive CEE e UE tra i principi fondanti la politica euro-unitaria in materia ambientale e considerati ormai da tempo alla stregua di vere e proprie 'regole forti' dell'ordinamento, confermano plasticamente il compito assegnato

⁴ P. Lombardi, *La mitigazione del rischio idrogeologico tra scienza e diritto*, in *Riv. giur. urb.*, IV, 2016, 60 ss. L'Autore sul punto richiama, tra gli altri, M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, 245-246; F. De Leonardi, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005, 126; R. Ferrara, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella 'società del rischio'*, *op. cit.*, 3363 ss.

⁵ P. Lombardi, *ult. op. cit.*, 60 ss.

⁶ Cfr. P. Lombardi, *ult. op. cit.*, 60 ss. Sul punto, l'Autore richiama, ancora, R. Ferrara, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella 'società del rischio'*, *op. cit.*, p. 3363; Id., *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella 'società del rischio'*, in *Dir. soc.*, 2006, 511 ss.

⁷ P. Lombardi, *ult. op. cit.*, 63.

⁸ Cfr. R. Ferrara, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, in R. Ferrara, C.E. Gallo (curr.), Milano, 2014, 29 ss.

dall'ordinamento al diritto ambientale di gestire *ex ante* il livello dei rischi che la società intende sopportare⁹.

Il rapporto tra diritto e scienza, tra diritto e tecnica, con tutte le sue innumerevoli declinazioni e sfaccettature minuziosamente sviscerate dalla dottrina negli ultimi anni, in questa sede non può neppure essere sfiorato stante la vastità e la magmaticità delle tematiche sottese fortemente permeate da una interdisciplinarietà talvolta esasperata¹⁰. Basti ricordare, quantomeno per impostare le minime considerazioni che si intendono svolgere nel prosieguo del presente lavoro, che nel tempo dell'incertezza la risposta più adeguata alla domanda di tutela sembrerebbe essere rappresentata dal principio di precauzione, strumento capace di ovviare all'uso dell'incertezza scientifica come pretesto per giustificare una *non action* a fronte di un rischio ambientale, soprattutto nell'ambito dei procedimenti di pianificazione territoriale per le c.d. "tutele parallele", nei quali sono ricorrenti i momenti di interferenza tra gli obiettivi di governo del territorio in senso stretto e le nuove esigenze¹¹.

Ma se è vero che la miglior politica di protezione dell'ambiente è quella che opera in un'ottica precauzionale e che ogni piano che ha per oggetto il territorio deve prevedere a monte le opzioni strategiche in grado di vincolare le successive scelte di merito delle pubbliche amministrazioni¹², i disastri alluvionali degli ultimi anni dimostrano con tutta la loro drammaticità l'assoluta carenza delle politiche di protezione (giuridicamente rilevanti) del territorio sinora messe in campo e degli strumenti a queste direttamente e/o indirettamente preordinate, primi tra tutti quelli di pianificazione.

Tra gli esempi maggiormente significativi in materia giova certamente qui richiamare, oltre agli strumenti di natura urbanistica classicamente intesi, il Piano distrettuale di bacino idrografico¹³, il Piano di tutela delle acque ovvero il Piano

⁹ Sui principi citati, R. Ferrara, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. Ferrara (cur.), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006.

¹⁰ Per tutti, N. Irti, *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, 2007; R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo, Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma, Bari, 2015, *passim*; P.M. Vipiana, *Considerazioni introduttive al Convegno 'Diritto, Scienze e Tecnologie'*, tenutosi in Alessandria presso l'Università del Piemonte Orientale, il 4 marzo 2016, i cui Atti sono pubblicati in *Polis WP UPO*, 237, VIII, 2016.

¹¹ Cfr. P. Lombardi, *ult. op. cit.*, 67. Sul principio di precauzione, F. De Leonardi, *Il principio di precauzione*, in M. Renna, F. Saitta (curr.), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, 2021, 419 ss. Con particolare riferimento al governo del territorio, oltre ai riferimenti già richiamati, A. Barone, *Prime considerazioni su governo del territorio e principio di precauzione*, in *Dir. e proc. amm.*, 2013, 951 ss.; Id. *Pianificazione territoriale e principio di precauzione*, in E. Picozza, P. Dell'Anno (curr.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. III, Padova, 2015.

¹² Cfr. R. Ferrara, *Precauzione prevenzione nella pianificazione del territorio: la 'precauzione inutile'?*, in *Riv. giur. ed.*, 2012, II, 63 ss. Doveroso il richiamo sul punto agli illuminanti studi di J. Morand-Deville, *Droit de l'urbanisme*, Parigi, 2008.

¹³ Cfr. art. 65, comma 1, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, secondo cui il Piano di bacino distrettuale «ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo

di assetto idrogeologico, strumenti principi di pianificazione del territorio tipicamente impostati in chiave precauzionale, preventiva e plurifunzionale¹⁴.

La realtà raccontata dagli eventi di cronaca recente è sul punto tranciante con un elevatissimo contenzioso in aumento a dir poco esponenziale proprio nel campo del regime delle acque tanto da indurre la giurisprudenza a coniare una vera e propria fattispecie di danno denominata ‘danno da straripamento’.

Ciò doverosamente premesso, le presenti riflessioni cercheranno di svilupparsi intorno a siffatto risvolto patologico della prevenzione e della mitigazione del rischio ambientale privilegiando, grazie all’ormai nutrito contributo giurisprudenziale, il profilo risarcitorio degli eventi alluvionali frutto, sempre di più e sempre con maggiore frequenza, di una cattiva gestione del territorio.

Di fronte ad una insufficiente cura del regime delle acque – *rectius* delle opere idrauliche a questo preordinate – causata da molteplici fattori che spaziano dall’inerzia amministrativa alla complessità della normativa di riferimento che, affastellandosi nel tempo in maniera a dir poco caotica, confonde le competenze impedendo talvolta di comprende ‘chi debba fare cosa’¹⁵, ovvero – ancora – alla carenza ormai endemica di risorse pubbliche tipica espressione della crisi fiscale dello Stato contemporaneo, la tutela giurisdizionale finisce per diventare più che l’ultimo, l’unico baluardo a disposizione del cittadino inerme avverso eventi meteorologici sempre più violenti ed imprevedibili¹⁶.

Non è certamente un caso che il Legislatore, resosi conto dell’aumento esponenziale delle richieste risarcitorie maturate negli ultimi anni avverso enti pubblici territoriali ritenuti responsabili di una cattiva manutenzione del territorio, al fine di garantire la sostenibilità economico-finanziaria e prevenire situazioni di dissesto finanziario dei comuni, abbia istituito un fondo *ad hoc* presso il Ministero dell’Interno denominato «Fondo per i contenziosi connessi a sentenze esecutive relative

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».

¹⁴ Cfr. P. Lombardi, *ult. op. cit.*, 68; Id., *Piano regionale di tutela delle acque e infrastrutture ‘necessarie’ sotto la lente della precauzione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, I, 111 ss. Su questi temi, per tutti, S. Cimini, R. Di Pace, *La gestione delle risorse idriche e la tutela del suolo dal rischio idrogeologico*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente*, S. Grassi, M.A. Sandulli (curr.), Milano 2014, 521 ss.

¹⁵ Per una attenta ricostruzione del riparto di competenza in materia, con una particolare attenzione alla recente tendenza al ‘riaccentramento’, si veda P. Lombardi, *La città ed il rischio idrogeologico tra vecchie e nuove competenze*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2014, II.

¹⁶ Il fenomeno dell’acuirsi degli eventi meteorologici è ormai evidente. Per alcune riflessioni essenziali, M.A. Sandulli, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. giur. ed.*, IV, 2019, 291 ss.

a calamità o cedimenti con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016-2019, e di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020-2022»¹⁷.

Come ampiamente noto, alcuni tragici eventi alluvionali tra cui quella della città di Genova dell'ottobre 2014 hanno svelato la grave insufficienza degli strumenti di controllo e gestione dei rischi idrogeologici sino ad allora sperimentati sollecitando, anche sulla scorta dell'emotività dell'opinione pubblica fortemente scossa dai fatti di cronaca, un repentino cambio di passo volto a mettere in sicurezza un territorio ormai estremamente fragile e delicato a causa di una cementificazione a dir poco selvaggia.

Se il progetto ISPRA per un «Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo (ReNDiS)» vede la luce nel 2005¹⁸ ed il recepimento della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi da alluvione risale al 2010 con il D.Lgs. 23 febbraio 2010, n. 49, fondato sui Piani di gestione del rischio di alluvione demandati alle Autorità di bacino distrettuali, nell'ultimo decennio sono stati sempre più numerosi diventando ormai strutturali gli interventi normativi, sia in materia di *governance* che in materia di finanziaria, nella consapevolezza sempre più diffusa che la protezione del territorio contro i suoi rischi, ai fini della sua conservazione e di un suo migliore impiego, debba assumere un ruolo strategico al tempo dell'economia circolare¹⁹.

¹⁷ Le risorse sono attribuite ai comuni che, a seguito di sentenze esecutive di risarcimento conseguenti a calamità naturali o cedimenti strutturali, o ad accordi transattivi ad esse collegate, sono obbligati a sostenere spese di ammontare complessivo superiore al 50 per cento della spesa corrente sostenuta come risultante dalla media degli ultimi tre rendiconti approvati. Le calamità naturali, o i cedimenti strutturali di cui al precedente periodo, devono essersi verificati entro la data di entrata in vigore della presente disposizione. Cfr. art. 4, comma 1, rubricato «Art. 4 - Fondo per contenziosi connessi a sentenze esecutive relative a calamità o cedimenti del d.l. 20 giugno 2016 n. 113» - Decreto convertito, con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016, n. 160, Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio (Comma modificato dall'articolo 1, comma 877, lettera a), della L. 27 dicembre 2019, n. 160. Secondo il 2 comma del medesimo articolo, «I comuni di cui al comma 1 comunicano al Ministero dell'interno, entro il termine perentorio di quindici giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto per l'anno 2016, entro il 31 marzo per ciascuno degli anni dal 2017 al 2018, ed entro il 20 dicembre per ciascuno degli anni dal 2019 al 2022, la sussistenza della fattispecie di cui comma 1, ivi incluse le richieste non soddisfatte negli anni precedenti, con modalità telematiche individuate dal Ministero dell'interno. Le richieste sono soddisfatte per l'intero importo. La ripartizione del Fondo avviene con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro novanta giorni dal termine di invio delle richieste. Nel caso in cui l'ammontare delle richieste superi l'ammontare annuo complessivamente assegnato, le risorse sono attribuite proporzionalmente» (Comma modificato dall'articolo 1, comma 1, della L. 7 agosto 2016, n. 160, in sede di conversione. Successivamente modificato dall'articolo 42, comma 3-bis, del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96. Da ultimo sostituito dall'articolo 11 bis, comma 5 del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135 e successivamente modificato dall'articolo 1, comma 692, lettera e), della L. 27 dicembre 2019, n. 160).

¹⁸ Cfr. *isprambiente*.

¹⁹ A titolo meramente esemplificativo si ricordano le disposizioni in materia di mitigazione del rischio idrogeologico di cui D.L. n. 91 del 2014 (c.d. Decreto competitività) e al D.L. n. 133 del 2014 (c.d. decreto Sblocca Italia). Sul tema dell'economia circolare, per tutti, R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, cit., *passim*.

Con il D.P.C.M. 20 febbraio 2019 è stato approvato il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (c.d. "ProteggItalia"). Secondo quanto indicato nel comma 3 dell'art. 1 del predetto D.P.C.M., tale Piano (contenuto nell'allegato A) «*persegue la formazione di un quadro unitario, ordinato e tassonomico, concernente l'assunzione dei fabbisogni, la ripartizione relativa ai suddetti ambiti e misure di intervento; la sintesi delle risorse finanziarie disponibili; la ripartizione dei carichi operativi e il piano delle azioni; il sistema di governance e delle collaborazioni istituzionali; il cronoprogramma delle attività; i risultati attesi, anche in termini di impatti e benefici sociali ed economici, una criteriologia più referenziata, conosciuta e maggiormente trasparente di selezione degli interventi; un sistema di reporting, monitoraggio e controllo di gestione, opportunamente potenziato, anche mediante alimentazione e integrazione delle banche dati esistenti*».

Lo stesso Piano è articolato «in una pluralità di programmi obiettivo facenti capo a ciascuna delle amministrazioni competenti, che dovranno trovare sintesi preventiva e periodica verifica successiva nel livello più alto di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» (comma 4). Negli allegati al Piano sono esposti «*il prospetto ricognitivo analitico delle risorse finanziarie complessive concernenti la materia, recante il quadro composito delle risorse allocate e complessivamente disponibili*» (allegato B) e «*un documento recante linee guida in materia di semplificazione dei processi, rafforzamento organizzativo e della governance*» (allegato C). In particolare, l'allegato B evidenzia un ammontare di risorse disponibili per il triennio 2019-2021 pari a circa 10,9 miliardi di euro. L'art. 2, comma 1, del D.P.C.M. istitutivo prevede inoltre la predisposizione di un piano stralcio 2019 «recante elenchi settoriali di progetti e interventi infrastrutturali immediatamente eseguibili già nel 2019, aventi carattere di urgenza e indifferibilità, fino alla concorrenza di un ammontare complessivo di 3 miliardi di euro».

In attuazione di quanto previsto dal decreto di approvazione del Piano nazionale, con la delibera CIPE 24 luglio 2019, n. 35, è stato approvato il Piano stralcio relativo agli interventi immediatamente cantierabili individuati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per l'ammontare complessivo di 315,1 milioni di euro²⁰. In tale contesto, un ruolo di primissimo piano è venuto ad assumerlo la c.d. cabina di regia, denominata 'Strategia Italia', prevista dall'art. 40 del D.L. 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni con L. 16 novembre 2018, n. 130²¹ e formalmente istituita dal Piano nazionale avente il compito, tra gli altri, di verificare lo stato di attuazione degli interventi

²⁰ Cfr. *Dossier 'Disesto idrogeologico'* del 26 luglio 2021 a cura dell'Ufficio Studi della Camera dei deputati, in www.camera.it cui si rinvia per la precisa ricostruzione normativa del sistema effettuata.

²¹ Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze.

connessi a fattori di rischio per il territorio, quali dissesto idrogeologico e vulnerabilità sismica degli edifici pubblici.

Più recentemente, ancora sotto il profilo prettamente finanziario, in disparte i provvedimenti contenuti nelle varie leggi di bilancio, sembra appena il caso di rilevare a titolo esemplificativo come l'art. 77, comma 9, del D.L. 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni dalla L. 23 luglio 2021, n. 106, preveda per l'anno 2021 una spesa di 100 milioni di euro per far fronte agli eccezionali eventi meteorologici per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza con delibera del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2020 nel territorio delle Province di Bologna, di Ferrara, di Modena e di Reggio Emilia.

Un pacchetto di norme piuttosto significativo in materia di dissesto idrogeologico è inoltre contenuto nel D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 (c.d. semplificazioni *bis*)²².

²² Cfr. *Dossier 'Dissesto idrogeologico'* del 26 luglio 2021, *cit.* L'articolo 36 di tale decreto reca semplificazioni in materia di economia montana e forestale. In particolare il comma 1 esenta dall'autorizzazione idraulica e dall'autorizzazione per il vincolo idrogeologico le attività di manutenzione straordinaria e ripristino delle opere di sistemazione idraulica forestale in aree montane e collinari ad alto rischio idrogeologico e di frana. L'articolo 36-*bis* stabilisce un incremento di risorse per complessivi 80 milioni di euro per il triennio 2021-2023, per l'adozione di misure di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico e idraulico in Calabria. L'articolo 36-*ter* introduce la denominazione di Commissari di Governo per il contrasto al dissesto idrogeologico per i commissari aventi competenze in materia di contrasto al dissesto idrogeologico, disciplinati da diverse normative, attribuendo ad essi la competenza degli interventi in tale ambito, indipendentemente dalla fonte di finanziamento. Prevede che gli interventi di prevenzione, mitigazione e contrasto al dissesto idrogeologico – ivi compresi quelli finanziabili tra le linee di azione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – siano qualificati come opere di preminente interesse nazionale, aventi carattere prioritario (commi da 1 a 3). Tali disposizioni (specifica il comma 20) non si applicano agli stati di emergenza di rilievo nazionale disciplinati dal Codice della protezione civile. Si prevede inoltre (comma 4) che il Ministro della transizione ecologica trasmetta una relazione annuale al Parlamento, entro il 30 giugno di ogni anno, contenente l'indicazione degli interventi di competenza dei Commissari di Governo per il contrasto al dissesto idrogeologico e il loro stato di attuazione. I commi da 5 a 8 recano novelle alla legislazione vigente in materia al fine di adeguarla alle disposizioni in esame. Il comma 9 reca specifiche disposizioni in materia di manutenzione idraulica dei bacini e sottobacini idrografici, mentre i commi da 10 a 14 concernono lo snellimento delle procedure per la realizzazione degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico, modificando, tra l'altro, le norme in materia di espropriazione per pubblica utilità. I commi da 15 a 19 recano norme per la interoperabilità e la razionalizzazione dei sistemi informativi in materia di mitigazione del dissesto idrogeologico, mentre il comma 21 reca una novella all'articolo 1-bis, comma 1, del D.L. 59/2021 (concernente il Fondo complementare al PNRR), al fine di accelerare e semplificare gli interventi infrastrutturali anche connessi all'esigenza di contrastare il dissesto idrogeologico. Nello stesso documento si segnala come nel corso della legislatura, sono stati emanati i provvedimenti di attuazione relativi a disposizioni approvate nella legislatura precedente e finalizzate al finanziamento di interventi di messa in sicurezza di edifici e del territorio. È il caso, ad esempio del D.M. Interno 19 ottobre 2018, recante «Contributo ai comuni, compresi nelle zone a rischio sismico 1 e 2, a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva nelle zone a rischio sismico e per la messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico», e del decreto 18 novembre 2019, attuativi dell'art. 41-*bis* del D.L. 50/2017 (che per le finalità indicate ha previsto stanziamenti nel limite di 5 milioni di euro per l'anno 2017, di 25 milioni per il 2018 e di 30 milioni per il 2019). Si ricordano, inoltre i decreti di attuazione (emanati in data 13 aprile 2018, 6 marzo 2019 e 30 dicembre 2019) delle disposizioni recate dai commi 853-862 della L. 205/2017 (legge di bilancio 2018) che hanno previsto l'assegnazione di contributi per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 150 milioni di euro per l'anno 2018, 300 milioni per il 2019 e 400 milioni per il 2020.

Da ultimo, tra le misure previste dal PNRR in materia di territorio, si segnalano in particolare gli investimenti: per la realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione che consenta di individuare e prevedere i rischi sul territorio (M2C4.1-I.1.1-8-9), per un importo di 500 milioni di euro; per il finanziamento di interventi per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico (M2C4.2-I.2.1-10-13), per un importo di circa 2,5 miliardi di euro; per la resilienza e la valorizzazione del territorio, nonché per l'efficienza energetica dei Comuni (M2C4.2-I.2.2-14-17), per un importo di 6 miliardi di euro. Viene inoltre previsto un intervento di riforma, da attuare entro giugno del 2022, volto alla semplificazione e all'accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico (M2C4.2- R.2.1-1)²³.

L'attenzione del legislatore al fenomeno è dunque innegabile colto ormai da una vera «ansia» nel provvedere²⁴ nel tentativo di recuperare faticosamente terreno in un campo in cui i ritardi e le inefficienze dell'azione amministrativa non sono più tollerabili, soprattutto in ragione dell'elevatissimo numero di vittime che gli ultimi eventi meteorologici hanno cagionato.

In un tale contesto sistemico viene ad assumere un ruolo sempre più rilevante la tutela risarcitoria assicurata dalla Magistratura ormai adita massivamente dalle 'vittime' all'indomani di eventi alluvionali talvolta dalle conseguenze drammatiche tanto da indurre lo Stato centrale a stanziare risorse finanziarie *ad hoc* per far fronte alle condanne inflitte agli Enti locali convenuti in giudizio e quivi ciclicamente soccombenti. È così che le Corti, anche in tale frangente, finiscono per assolvere ad un ruolo rimediabile cruciale alle inefficienze dell'azione amministrativa²⁵.

Su tale aspetto sembra dunque opportuno indulgiare svolgendo alcune, seppur fugaci, considerazioni.

2. *La cognizione 'specializzata' del Giudice delle acque. Un regolamento di confini talvolta difficile*

Plasticamente, l'art. 140, comma 1, del R.D. 1775/1933, prevede che appartengono in primo grado alla cognizione dei Tribunali delle acque pubbliche le controversie intorno alla demanialità delle acque (lett. a), le controversie cir-

²³ Cfr. *Dossier 'Dissesto idrogeologico'* del 26 luglio 2021 a cura dell'Ufficio Studi della Camera dei deputati, cit.

²⁴ Vista la locuzione utilizzata, pressoché doveroso il richiamo alle riflessioni di R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, cit., *passim*.

²⁵ Circa il ruolo assunto dalla c.d. tutela risarcitoria e/o indennitaria attualmente a causa delle inefficienze dell'amministrazione pubblica, si veda A. Paire, *Gli indennizzi per i danni cagionati dalla fauna selvatica alla produzione agricola nell'ambito del sistema sugli aiuti di Stato. Luci e ombre di un dialogo tra formanti interni e il diritto UE*, in *Il Dir. dell'econ.*, 1, 2020, 673-695.

ca i limiti dei corsi o bacini, loro alvei e sponde (lett. b), le controversie aventi ad oggetto qualunque diritto relativo alle derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica (lett. c), le controversie di qualunque natura, riguardanti la occupazione totale o parziale, permanente o temporanea di fondi e le indennità previste dall'art. 46 della L. 25 giugno 1865, n. 2359, in conseguenza dell'esecuzione o manutenzione di opere idrauliche, di bonifica e derivazione utilizzazione delle acque (lett. d), le controversie per risarcimenti di danni dipendenti da qualunque opera eseguita dalla pubblica amministrazione e da qualunque provvedimento emesso dall'autorità amministrativa a termini dell'art. 2 del T.U. 25 luglio 1904, n. 523, modificato con l'art. 22 della L. 13 luglio 1911, n. 774 (lett. e) nonché i ricorsi previsti dagli artt. 25 e 29 del testo unico delle leggi sulla pesca approvato con R.D. 8 ottobre 1931, n. 1604 (lett. f)²⁶.

Altrettanto plasticamente, l'art. 143, comma 1, del medesimo R.D. prevede che appartengono alla cognizione diretta del Tribunale superiore delle acque pubbliche: «a) i ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti definitivi presi dall'amministrazione in materia di acque pubbliche; b) i ricorsi, anche per il merito, contro i provvedimenti definitivi dell'autorità amministrativa adottata ai sensi degli artt. 217 e 221 della presente legge; nonché contro i provvedimenti definitivi adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'art. 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato con R.D. 25 luglio 1904, n. 523, modificato con l'art. 22 della L. 13 luglio 1911, n. 774, del R.D. 19 novembre 1921, n. 1688, e degli artt. 378 e 379 della L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F; c) i ricorsi la cui cognizione

²⁶ Circa il Giudice delle acque, sia consentito rinviare ad A. Paire, *Appunti sul rapporto tra diritto e tecnica: il caso della giurisdizione sulle acque a cento anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo luogotenenziale 20 novembre 1916, n. 1664, istitutivo del Tribunale delle Acque Pubbliche. Un «modello» (forse) da riscoprire?*, in *Il Dir., dell'econ.*, 2018, II, 547 ss. Per alcuni riferimenti bibliografici essenziali, F. Giannattasio, *Il Tribunale delle acque pubbliche ed il moltiplicarsi delle giurisdizioni speciali*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1917, I, 241; F. Vassalli, *In tema di decreti-legge: il Tribunale delle acque pubbliche*, Roma, 1918; G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, *La giustizia amministrativa*, VI ed., Milano, 1948, 289; R. Chieppa, *Leggi nuove e giurisdizioni speciali preesistenti*, in *Giur. cost.*, 1962, 1501 ss.; G. Vacirca, *Tribunali delle acque pubbliche*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1991; S. Palazzolo, *Voce Tribunali delle acque pubbliche*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1997, 379; L. Viola, *Acque pubbliche*, in A. Travi (cur.), *Formulario annotato della giustizia amministrativa*, Padova, 2000, 499; C.E. Gallo, *La giurisdizione del giudice amministrativo nei confronti del Tribunale superiore acque pubbliche: una questione aperta non superata dal legislatore*, in *Foro amm. CDS*, 2002, 12, 3173; G.B. Conte, *Tribunali delle acque pubbliche*, in S. Cassese (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, 5997; G. Mastrangelo, *I tribunali delle acque pubbliche*, Roma, 2009; V. Parisio, *I Tribunali delle Acque: un modello giurisdizionale tutto italiano*, in *Foro amm., TAR*, 12, 2009, 3679 ss.; B. Marchetti, *La giurisdizione sull'acqua. Una specialità da conservare?*, in G. Santucci, A. Simonati, F. Cortese (curr.), *L'acqua e il diritto*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2011, 211 ss.; V. Giomi, *Giusto processo, effettività della giurisdizione e concentrazione dei giudizi: la Corte di Cassazione riforma in via interpretativa la specialità della giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, IV, 153 ss.; H. Simonetti, *Passato e presente del tribunale superiore delle acque pubbliche: la ricerca di un modello oltre la specialità*, in *Il Foro amm.*, IV, 2019, 739 ss.; F. De Stefano, *I ruoli dei Tribunali delle Acque pubbliche nella prospettiva sociale e giuridica della riforma del regime delle acque*, 2019, in *Giustiziansieme.*

è attribuita al Tribunale superiore delle acque dalla presente legge e dagli artt. 23, 24, 26 e 28 del T.U. delle leggi sulla pesca, approvato con R.D. 8 ottobre 1931, n. 1604».

A fronte di una siffatta formulazione legislativa dalla chiara ed evidente portata estensiva, l'ambito della cognizione del Giudice delle acque nella sua duplice articolazione territoriale e centrale parrebbe risultare sufficientemente chiara. Nondimeno, negli anni, la giurisprudenza si è dovuta più volte pronunciare circa il riparto di competenza tra giudice ordinario e giudice specializzato da un lato e, di giurisdizione, tra giudice ordinario e giudice amministrativo, da un altro lato, declinando *case by case* una nutrita fenomenologia di fattispecie²⁷.

In tale quadro d'insieme, nell'ambito dello studio della tutela risarcitoria in caso di evento alluvionale, due sono i principali rilievi giurisprudenziali emersi.

In primo luogo, vi è la questione della cognizione allorquando oggetto dello scrutinio sia rappresentato dall'esercizio del potere gestionale della Pubblica Amministrazione sull'opera idraulica. Secondo un orientamento ormai consolidato, la giurisdizione di legittimità in unico grado, attribuita al Tribunale superiore delle acque pubbliche dal R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 143, comma primo, lett. a), «sussiste allorquando i provvedimenti amministrativi impugnati sono caratterizzati dall'incidenza diretta sulla materia delle acque pubbliche, nel senso cioè che concorrano in concreto a disciplinare la gestione, l'esercizio delle opere idrauliche, i rapporti con i concessionari o a determinare i modi di acquisto dei beni necessari all'esercizio ed alla realizzazione delle opere stesse od a stabilire o modificare la localizzazione di esse od a influire nella loro realizzazione mediante sospensione o revoca dei relativi provvedimenti, mentre restano fuori da tale competenza giurisdizionale tutte le controversie che solo in via di riflesso o indirettamente abbiano una simile incidenza». Pertanto, ad esempio, va riconosciuta la giurisdizione del Tribunale superiore sull'impugnativa di un parere che, pronunciandosi su un progetto di riqualificazione di edificio, suggerisca la adozione di provvedimenti di mitigazione locale del rischio idraulico per gli immobili interessati²⁸. Il Tribunale delle acque viene così ad assumere un ruolo di vero e proprio giudice 'naturale' delle cause aventi ad oggetto il sindacato sull'esercizio del potere amministrativo nell'ambito nella gestione delle acque.

Secondariamente, è la questione della cognizione dei danni derivanti dal cattivo esercizio del potere, questione intimamente e strettamente collegata a quella poc'anzi esaminata, ad essere stata oggetto di un particolare interesse delle Corti.

Orbene, anche a seguito di alcuni recentissimi arresti, è ormai pacifico che i danni derivanti dallo straripamento di un corso d'acqua pubblico, causato da omessa o inadeguata manutenzione dello stesso, debbano essere chiesti al Tri-

²⁷ Per tutti, circa la complessità del riparto, C.E. Gallo, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2020, 405 ss.

²⁸ Cfr. T.S.A.P., 4 aprile 2015, n. 69, in *Foro amm.*, 2015, 4, 1144 ss.

bunale delle acque piuttosto che all'AGO, anche laddove in giudizio non venga necessariamente sindacata un'attività della Pubblica amministrazione quanto un'inerzia, una mera incuria²⁹. Secondo gli ultimi arresti della Cassazione, infatti, anche se ricorre una pretesa risarcitoria fondata sull'art. 2051 c.c. che non dipende da specifici provvedimenti dell'Amministrazione ma dalla sua inerzia, che le viene imputata in quanto custode, occorre allinearsi all'indirizzo giurisprudenziale accolto da una pronuncia a Sezioni Unite del 2006 e poi più volte ribadito³⁰.

Richiamato il dato normativo di riferimento la Corte osserva che tra le controversie di cui all'art. 140, comma 1, lett. e), del R.D. del 1933, occorre ricomprendere «le domande in cui i danni dipendono dall'esecuzione, dalla manutenzione e dal funzionamento dell'opera idraulica, e cioè da comportamenti commissivi o omissivi che implicino apprezzamenti circa la deliberazione, la progettazione o l'attuazione di opere idrauliche o comunque scelte della P.A. dirette alla tutela di interessi generali correlati al regime delle acque pubbliche». Anche quando si ritiene che un'opera non sia stata oggetto di una adeguata manutenzione (e che quindi non siano state deliberate e attuate le opere di manutenzione necessaria), prosegue la Corte, «si entra nel campo della valutazione degli apprezzamenti e delle scelte fatte dalla P.A. nell'ambito della tutela degli interessi generali collegati al regime delle acque pubbliche, che giustificano la competenza del giudice specializzato»³¹.

La Suprema Corte rifiuta in modo esplicito che si possano distinguere i casi di violazione da parte della P.A. delle comuni regole di prudenza e diligenza che devono essere osservate da qualsiasi proprietario per evitare lesioni dei diritti altrui (che sarebbero di competenza del giudice ordinario) da quelle in cui vi sia stata una carenza sul piano deliberativo dei lavori adottati o non adottati, e fa rientrare le domande di danni per omessa o cattiva manutenzione dei corsi d'acqua pubblici nelle competenze dei T.R.A.P. La competenza di queste Corti sussiste quindi «*allorché il danno deriva dal modo di essere dell'opera idraulica o per come è stata costruita o per come è stata mantenuta (e quindi anche non mantenuta, per effetto di comportamento omissivo ed inerte della pubblica amministrazione)*»³².

²⁹ Cfr. C. Cass. civ., Sez. VI, 24 giugno 2021, n. 18197, in *Dir. & Giust.*, 2021, con nota di B. Vari, *Danni da esondazione di acque pubbliche: la competenza spetta al Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche anche in caso di omessa o cattiva manutenzione*.

³⁰ Cfr. C. Cass. civ., SS.UU., 20 gennaio 2006, n. 1066, reperibile in *Italiareweb*.

³¹ Cfr. C. Cass. civ., Sez. VI, 24 giugno 2021, n. 18197, cit.

³² C. Cass. civ., sez. VI, 24 giugno 2021, n. 18197, cit., laddove si legge: «secondo l'indirizzo espresso, anche a Sezioni Unite, da questa Corte al quale, ad avviso del Collegio, va data continuità – ai sensi del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 140, lett. e), la ripartizione della competenza fra il giudice ordinario e il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche, nelle controversie aventi per oggetto il risarcimento dei danni derivanti da atti posti in essere dalla P.A., deve essere effettuata nel senso di attribuire alla competenza dei tribunali regionali delle acque le domande in relazione alle quali l'esistenza dei danni sia ricondotta all'esecuzione, alla manutenzione e al funzionamento dell'opera idraulica, mentre debbono essere riservate alla cognizione del giudice in sede ordinaria le controversie aventi per oggetto pretese che si ricollegano solo indirettamente e occasionalmente alle vicende relative al governo delle acque. Ciò in quanto la competenza del giudice specializzato si giustifica in presenza di comportamenti, commissivi o omissivi, che implicino apprezza-

Restano invece riservate al giudice ordinario le domande che si ricollegano solo indirettamente e occasionalmente con le vicende relative al governo delle acque. In tale quadro d'insieme resterebbe, altresì, nella cognizione dell'AGO il risarcimento del danno aquiliano cagionato da allagamenti provenienti da impianti fognari seppur a causa di eventi atmosferici stante la particolare natura del regime delle acque responsabili dell'evento.

In proposito, con la nota sentenza del 6 febbraio 2007, n. 2566, la Corte di Cassazione ha affermato che la domanda di risarcimento per i danni che si assumo-

menti circa la deliberazione, la progettazione e l'attuazione di opere idrauliche o comunque scelte della P.A. dirette alla tutela di interessi generali correlati al regime delle acque pubbliche; pertanto, allorché venga dedotto che un'opera idraulica non sia stata tenuta in efficienza, o sia stata mal costruita, questa deduzione implica la valutazione di apprezzamenti o di scelte della P.A. in relazione alla suindicata tutela degli interessi generali collegati al regime delle acque pubbliche, sicché la domanda di risarcimento dei danni fondata sulla mancata deliberazione e attuazione delle necessarie opere di manutenzione deve essere devoluta alla cognizione del tribunale regionale delle acque pubbliche competente per territorio (così Cass., S.U., n. 1066 del 20 gennaio 2006; Cass., Sez. III, n. 8722 del 15 aprile 2011; Sez. VI, n. 172 del 11 gennaio 2012; Sez. VI, n. 13357 del 26 luglio 2012; Sez. III, n. 16535 del 28 settembre 2012; Sez. VI, n. 27392 del 24 dicembre 2014; Sez. VI, n. 10397 del 20 maggio 2016; Cass., Sez. VI, n. 17699 del 29 luglio 2010; Cass. 16636 del 2019). In particolare, il collegio condivide quanto successivamente precisato da questa Corte (in particolare, nelle ordinanze n. 17699 del 2010, n. 172 e n. 13357 del 2012), in applicazione dei principi di diritto enunciati dalle Sezioni Unite (nella sentenza n. 1066 del 2006), ai fini del riparto di competenza tra giudice ordinario e giudice specializzato, e segnatamente l'assunto per cui non è possibile distinguere tra l'ipotesi in cui nell'esecuzione dell'opera siano state violate regole di comune prudenza e diligenza che avrebbero dovuto osservarsi da qualsiasi proprietario o possessore del bene e l'ipotesi in cui vi sia stata una carenza sul piano deliberativo circa i lavori adottati (o non adottati), in quanto la presenza della colpa [...] non può costituire un criterio di riparto della competenza, poiché, versandosi in tema di risarcimento del danno, questo non può che essere colpevole (salvo che non si adducano ipotesi di responsabilità oggettiva, nel qual caso si prescinde da valutazioni sulla prudenza e diligenza), di modo che anche la domanda di danni per omessa o cattiva manutenzione dei canali a cielo aperto, con il conseguente straripamento delle acque ed il danneggiamento dei fondi circostanti, costituisce un'ipotesi di competenza del tribunale regionale delle acque pubbliche, per essere riservate alla cognizione del giudice ordinario le controversie che solo indirettamente ed occasionalmente si ricollegano alle vicende relative al governo delle acque; le considerazioni appena richiamate posono, in via piana e diretta, applicarsi alla fattispecie in esame, in cui il danno di cui gli attori chiedono il risarcimento deriverebbe, secondo la loro stessa prospettazione, dalla omessa cura e manutenzione di alcuni corsi d'acqua pubblici da parte degli enti preposti: anche in tal caso, infatti, si tratta di una fattispecie in cui la competenza del giudice specializzato si giustifica, sulla base dei principi di diritto più sopra enunciati, in quanto l'attività degli enti preposti alla manutenzione dei predetti corsi d'acqua, che si assume omessa o quanto meno male esercitata, implica e/o comunque suppone apprezzamenti e scelte della pubblica amministrazione dirette alla tutela di interessi generali correlati al regime delle acque pubbliche; [...], sulla base del seguente principio di diritto: "ai sensi del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 140, lett. e), la ripartizione della competenza fra il giudice ordinario e il tribunale regionale delle acque pubbliche, nelle controversie aventi per oggetto il risarcimento dei danni derivanti da atti posti in essere dalla P.A., deve essere effettuata nel senso di attribuire alla competenza dei tribunali regionali delle acque le domande in relazione alle quali l'esistenza dei danni sia ricondotta alla esecuzione, alla manutenzione e al funzionamento dell'opera idraulica, mentre debbono essere riservate alla cognizione del giudice in sede ordinaria le controversie aventi per oggetto pretese che si ricollegano solo indirettamente e occasionalmente alle vicende relative al governo delle acque: e ciò in quanto la competenza del giudice specializzato si giustifica in presenza di comportamenti, commissivi o omissivi, che implicino apprezzamenti circa la deliberazione, la progettazione e l'attuazione di opere idrauliche o comunque scelte della P.A. dirette alla tutela di interessi generali correlati al regime delle acque pubbliche; pertanto, allorché venga dedotto che lo straripamento di un corso d'acqua pubblico abbia causato danni ai fondi privati circostanti a causa dell'omessa cura o manutenzione dello stesso corso d'acqua da parte degli enti a tanto preposti, poiché questa deduzione implica la valutazione di apprezzamenti o di scelte della pubblica amministrazione in relazione alla suindicata tutela degli interessi generali collegati al regime delle acque pubbliche, la relativa domanda risarcitoria deve essere devoluta alla cognizione del tribunale regionale delle acque pubbliche competente per territorio".

no derivati al proprietario di un immobile in virtù della inadeguata efficienza del sistema di smaltimento delle acque piovane defluenti da strade comunali, riguardando la violazione del principio del *neminem laedere*, appartiene alla competenza del giudice ordinario. Analogamente, la stessa Suprema Corte, con l'ordinanza 5 settembre 2012, n. 14883, facendo propri i principi già enunciati dalle Sezioni Unite, ha chiarito che le acque, piovane e nere, convogliate nelle fognature non sono annoverabili tra le acque pubbliche, per difetto del fondamentale requisito, stabilito dal R.D. n. 1755 del 1933, art. 1, dell'attitudine ad usi di pubblico generale interesse, rimasto fermo anche dopo l'entrata in vigore della L. 5 gennaio 1994, n. 36³³.

3. *Eventi alluvionali, straripamenti ed esondazioni: il rigore della giurisprudenza*

Dalle decisioni rese negli ultimi anni dal Giudice delle acque adito in sede risarcitoria per eventi alluvionali da cittadini danneggiati da acque pubbliche non correttamente gestite, emerge complessivamente un rigore di fondo volto a stigmatizzare la cattiva o assente attività dell'ente pubblico preposto, sia esso organo dell'amministrazione statale, centrale o periferico, sia esso organo di natura territoriale.

³³ Nello stesso senso è anche l'ordinanza 9 novembre 2012, n. 19575, secondo cui è competente il giudice ordinario, e non il Tribunale delle acque, a conoscere della domanda di risarcimento del danno aquiliano causato da una tracimazione dell'impianto fognario pubblico, in conseguenza di eventi atmosferici. Più recentemente, si veda C. Cass. civ., Sez. VI, 1 marzo 2017, n. 5261, in *Arch. giur. circ. sinistri*, 2017, VI, 506 ss.; C. Cass. civ., Sez. VI, 9 novembre 2012, n. 19575, in *Giust. civ. Mass.*, 2012, XI, p. 1289. In tema di impianti fognari giova peraltro rilevare come secondo la più recente giurisprudenza, in ipotesi di esondazione, la responsabilità del custode della rete comunale in capo all'Ente proprietario non viene meno: «invero la disponibilità giuridica, oltre che materiale, che compete al proprietario, permane, nel caso di specie, in capo alla P.A., la quale ha obblighi di vigilanza, controllo e manutenzione che prescindono dai rapporti intercorrenti con il soggetto gestore della rete. Tale principio è stato espresso da consolidata giurisprudenza anche nella specifica materia de qua, laddove si è affermato che «gli impianti fognari, da chiunque realizzati, una volta inseriti nel sistema delle fognature comunali, rientrano nella sfera di controllo dell'ente pubblico, tenuto come custode a rispondere ex art. 2051 c.c. dei danni che siano eziologicamente collegati alla cosa, salva la prova del fortuito» (cfr. *ex multis* Cass. n. 6665/2009; Cass. n. 13945/2016). L'ente comunale, quindi, è tenuto all'esercizio del controllo, in qualità di proprietario, del sistema di raccolta e deflusso delle acque del sistema cittadino di fognatura, a prescindere dalla responsabilità eventualmente imputabile a soggetti terzi». Cfr. da ultimo, Trib. Busto Arsizio, 16 febbraio 2021, n. 243. L'ente pubblico è responsabile anche se l'infrastruttura è realizzata da terzi soggetti, o se la manutenzione è affidata a società esterne. Così, il Trib. Milano ha dichiarato la responsabilità del Comune, affermando che «gli impianti fognari, da chiunque realizzati, una volta inseriti nel sistema delle fognature comunali, rientrano nella sfera di controllo dell'ente pubblico, tenuto come custode a rispondere ex art. 2051 c.c. dei danni che siano eziologicamente collegati alla cosa, salva la prova del caso fortuito (*ex multis* Cass. Civ. n. 6665 del 2009). Orbene – come statuito dalla giurisprudenza di legittimità – l'ente comunale è comunque tenuto all'esercizio del controllo, in qualità di custode, del sistema di raccolta e deflusso delle acque del sistema cittadino di fognatura, sicché, a prescindere dalla responsabilità eventualmente imputabile ad altri titoli a soggetti terzi, deve comunque rispondere dei danni subiti dal danneggiato in virtù della relazione qualificata con la res, in base al disposto normativo di cui all'art. 2051 c.c.» (cfr. Trib. Milano, Sez. X, 13 ottobre 2016, n. 13293).

Molteplici sono gli indici sintomatici di un siffatto rigore, evidentemente frutto e contraltare di un atteggiamento particolarmente benevolo delle Corti nei confronti delle parti deboli del sistema.

Tra gli altri spicca certamente il principio secondo il quale negli eventi alluvionali il caso fortuito o la forza maggiore debbano essere valutati con estrema cautela, non costituendo esimente la «pioggia intensa e persistente, tale da assumere il carattere della eccezionale intensità», specie in epoche, come quella attuale, in cui i dissesti idrogeologici richiedono maggior attenzione e sensibilità³⁴.

Se in alcune decisioni più risalenti la Cassazione si era limitata a rilevare che «per caso fortuito deve intendersi un avvenimento imprevedibile [...] imponderabile [...]» e che «il carattere eccezionale di un fenomeno naturale, nel senso di una ricorrenza saltuaria anche se non frequente, non è, quindi sufficiente, di per se solo, a configurare tale esimente, in quanto non ne esclude la prevedibilità in base alla comune esperienza»³⁵, più recentemente ha osservato che «una pioggia di eccezionale intensità può anche costituire caso fortuito in relazione ad eventi di danno come quello in questione; ma non è affatto vero che una siffatta pioggia costituisca sempre e comunque un caso fortuito»³⁶. In particolare la Corte, in un caso di allagamento, ha sottolineato la necessità di stabilire in quale misura la manutenzione effettuata dall'Amministrazione responsabile, se eseguita a regola d'arte e secondo le necessità del caso, sarebbe stata in grado, se non di eliminare totalmente il danno, almeno di ridurlo. In altre parole, si tratta di stabilire in quale misura l'efficienza dei sistemi di smaltimento delle acque piovane incidono sui danni arrecati dalle cosiddette 'bombe d'acqua'³⁷. Secondo gli orientamenti oggi maggioritari il danneggiante può invocare a proprio favore il caso fortuito o la forza maggiore, solo nell'ipotesi in cui il fattore causale sia di intensità tale da interrompere il nesso esistente tra la cosa e l'evento lesivo in modo tale che «esso possa essere considerato una causa sopravvenuta da sola sufficiente a determinare l'evento». In linea teorica, un temporale di particolare intensità può dunque essere considerato come un caso fortuito o di forza maggiore ma, in tal caso, è necessario che venga preliminarmente accertata «l'esistenza di condotte astrattamente idonee a configurare una (cor)responsabilità del soggetto che invoca l'esimente»³⁸.

³⁴ Cfr. C. Cass. civ., Sez. III, 24 marzo 2016, n. 5877, in *Dir. & Giust.*, con nota di E. Palombella, *La pioggia intensa non è da considerarsi caso fortuito: è dovuto il risarcimento del danno in caso di allagamento*.

³⁵ Cfr. C. Cass. civ., Sez. III, 11 maggio 1991, n. 5267, reperibile in Italggiureweb.

³⁶ Cfr. C. Cass. civ., Sez. IV, 9 marzo 2010, n. 5658, reperibile in Italggiureweb.

³⁷ Cfr. E. Palombella, *La pioggia intensa non è da considerarsi caso fortuito: è dovuto il risarcimento del danno in caso di allagamento*, cit.

³⁸ La stessa Cassazione ha già in più occasioni riconosciuto, anche in relazione agli obblighi di manutenzione gravanti sulla Pubblica Amministrazione che la discrezionalità, e la conseguente insindacabilità da parte del giudice ordinario, dei criteri e dei mezzi con cui la stessa realizza e mantenga un'opera pubblica trova un limite nell'obbligo di osservare, a tutela della incolumità dei cittadini e dell'integrità del loro patrimonio, le specifiche disposizioni di legge e regolamenti disciplinanti detta attività, nonché le comuni norme di diligenza e

È pertanto evidente l'intento della giurisprudenza di bloccare i tentativi di fuga dalla responsabilità sempre più frequenti di Amministrazioni sempre più incapaci di gestire il rischio ambientale.

Similmente in maniera rigorosa viene inteso ed applicato il concorso di colpa del danneggiato ai sensi dell'art. 1227 del c.c. nella causazione del danno lamentato giacché assai raramente vengono riconosciute a favore dell'Amministrazione pubblica circostanze esimenti tali da interrompere e/o affievolire il nesso eziologico tra fatto ed evento dannoso: in disparte i casi limite delle costruzioni prive del titolo abilitativo, di per sé costruire al di sotto del livello del suolo ovvero impiegare, nell'ambito dell'intervento edilizio, tecniche costruttive inadeguate rispetto ai possibili eventi meteorologici avversi, non sembrano elementi fattuali atti ad incidere sulla responsabilità dell'Ente titolare della gestione e della manutenzione dell'opera idraulica³⁹.

L'inquadramento del regime di responsabilità dell'Amministrazione pubblica nell'ambito dell'art. 2051, ossia improntato sullo schema della c.d. responsabilità oggettiva del custode, unita ad una rigida interpretazione dell'istituto della prova liberatoria del caso fortuito e/o della forza maggiore e del concorso di colpa del danneggiato evidenziano così plasticamente il rigore della giurisprudenza nell'affrontare e gestire la materia che qui occupa⁴⁰.

4. *La c.d. rinuncia preventiva alla richiesta danni in sede di rilascio dei titoli abilitativi. Un esonero di responsabilità possibile?*

Negli ultimi anni, proprio a causa del significativo aumento del contenzioso, è invalsa la tendenza degli enti pubblici investiti di domande di rilascio di titoli abilitativi per lo più di natura edilizia di richiedere in sede istruttoria all'istante una rinuncia preventiva a future pretese di risarcimento danni in caso di allagamento ai volumi interrati o semi-interrati posti in aree più o meno fragili sotto il profilo idrogeologico del territorio. Solitamente, ciò avviene attraverso l'introduzione di pre-

prudenza, con la conseguenza che dall'inosservanza di queste disposizioni e di dette norme deriva la configurabilità della responsabilità della stessa PA per i danni arrecati a terzi. Tra le altre, si veda C. Cass. civ., Sez. III, 9 ottobre 2003, n. 15061 e 11 novembre 2011, n. 23562.

³⁹ Cfr. T.S.A.P., 21 marzo 2020, n. 43; C. Cass. civ., Sez. III, 1° febbraio 2008, n. 2480.

⁴⁰ Rigore peraltro rinvenibile anche dal combinato disposto tra profili di responsabilità derivanti dalla custodia del bene e quelli derivanti dalla normativa generale in materia di protezione civile. Come ricorda, infatti, C. Cass. civ., Sez. III, 15 gennaio 2020, n. 512, in *Guida al diritto*, 2020, 7, 41 ss., in caso di calamità naturali, il Comune è tenuto ad adottare misure di salvaguardia adeguate e concrete rispetto alla situazione specifica, arrivando anche ad avvisare singolarmente le persone residenti in alcune zone più a rischio nell'ipotesi di pericolo grave per la loro incolumità. In dottrina, in generale sul tema della responsabilità della PA da cose in custodia, F. Agnino, *Danno cagionato da cose in custodia. Principi generali e fattispecie particolari della responsabilità del custode*, Milano, 2020.

scrizioni di natura regolamentare allo strumento urbanistico vigente volte a prevedere la sottoscrizione di atti unilaterali d'obbligo da trasciversi nei pubblici registri immobiliari formalmente acquisiti al procedimento amministrativo con l'impegno di inserire siffatti obblighi in eventuali atti di trasferimento e/o locazione, a qualunque titolo effettuati, di tutti o parte dei terreni interessati dall'edificazione al fine di renderli direttamente opponibili anche ad eventuali terzi aventi causa.

La casistica applicativa è piuttosto eterogenea spaziando da modelli in cui viene chiesta una generica manleva a favore dell'Amministrazione pubblica che ha rilasciato il titolo abilitativo all'intervento edilizio in ipotesi di eventi meteorici generalmente intesi a casi in cui viene espressamente indicato il perimetro della deresponsabilizzazione pretesa. Talvolta, ad esempio, si parla di gestione delle acque meteoriche, di una determinata opera idraulica o di uno specifico corso d'acqua superficiale interessante una porzione del territorio comunale ricompresa in area di sensibilità idrogeologica.

Ebbene, esaminando la nutrita casistica rinvenibile nella prassi quotidiana viene spontaneo interrogarsi circa la liceità/legittimità di un siffatto *modus operandi* dell'Amministrazione pubblica. Il tema sembrerebbe afferire a quello assai più ampio delle c.d. clausole di esonero della responsabilità di cui all'art. 1229 del Codice civile intendendosi con una siffatta locuzione sia le clausole di limitazione della responsabilità, con cui si pone un limite all'ammontare del risarcimento del danno, sia le clausole di esclusione da responsabilità, con cui si pattuisce che il debitore sarà esonerato del tutto da responsabilità.

Come noto, secondo l'art. 1229, «è nullo qualunque patto che escluda o limiti preventivamente la responsabilità del debitore per dolo o per colpa grave. È nullo altresì qualsiasi patto preventivo di esonero o di limitazione di responsabilità per i casi in cui il fatto del debitore o dei suoi ausiliari costituisca violazione di norme di ordine pubblico».

Sotto un profilo squisitamente civilistico, dunque, che tali 'rinunce preventive' possano essere inficiate da fondati profili di invalidità sembrerebbe ragionevolmente certo anche alla luce di quegli orientamenti che ormai ritengono applicabile l'art. 1229 cit. anche alla responsabilità contrattuale, precontrattuale ed extracontrattuale della P.A.⁴¹. Inoltre, posto che lo scopo del meccanismo è quel-

⁴¹ In dottrina, per una completa ricostruzione della fattispecie, G. Anzani, *Osservazioni sui patti di esonero da responsabilità civile*, in *Jus civile*, 2018, 362 ss. In via ulteriore, C. Castronovo, *La responsabilità civile in Italia al passaggio del Millennio*, in *Eur. e dir. priv.*, 2003, 110 ss.; M. Franzoni, *Il danno risarcibile*, in *Trattato della responsabilità civile*, diretto da M. Franzoni, II, Milano, 2010, 223 ss.; A. Franchi, *Riflessioni sulla manleva*, in *Contr. e impr.*, 2017. In giurisprudenza, tra le decisioni più significative, si veda Trib. Arezzo, 10 agosto 2017, n. 947, secondo il quale «riguardo alla clausola di esclusione di responsabilità, questa appare nulla ai sensi dell'art. 1229, comma 2, del codice civile. Le clausole di esonero o di limitazione non esonerano da responsabilità neppure in caso di colpa lieve, se il fatto del debitore o dei suoi ausiliari costituisca violazione di obblighi derivanti da norme di ordine pubblico (art. 1229, secondo comma, c.c.). Tali sono le norme che impongo-

lo di evitare che il proprietario di un immobile realizzato in aree del territorio sensibili sotto il profilo idrogeologico ma comunque vocate all'attività edilizia possa vantare pretese risarcitorie contro la Pubblica Amministrazione che rilascia il titolo abilitativo nonostante la mancata realizzazione di adeguate opere di difesa e di mitigazione del rischio ambientale di propria o altrui competenza pubblica (di qui la condizione apposta al rilascio del titolo stesso), risulta davvero difficile non esprimersi negativamente su tali prassi amministrative che, a ben vedere, avallano, per un verso, e incentivano, per un altro verso, ritardi ed inerzie dell'Amministrazione non più tollerabili. Un conto è, infatti, richiedere al privato intenzionato a trasformare il territorio oneri e supplementi istruttori volti a superare eventuali *deficit* informativi dell'Amministrazione fisiologici negli strumenti di pianificazione generale⁴², un conto è 'scaricare' sul privato il rischio ambientale attraverso un vero e proprio meccanismo di deresponsabilizzazione pubblica finendo per consentire l'edificazione purchessia⁴³.

5. *Spunti conclusivi*

Come detto in apertura, il recente aumento esponenziale del contenzioso in materia di eventi alluvionali è la prova più tangibile della scarsa efficacia delle politiche pubbliche sinora messe in campo per la gestione e la mitigazione del rischio ambientale.

In tale quadro d'insieme, la Magistratura finisce per svolgere un compito rimediante generalizzato, quasi a regime, dimostrando di essere perfettamente consapevole del ruolo chiamato a ricoprire nel sistema a causa di un vuoto, di un cono d'ombra di protezione ormai difficilmente tollerato e tollerabile dall'opinione pubblica. Non a caso i più recenti orientamenti mirano a stigmatizzare la cat-

no obblighi al debitore non nel solo interesse del creditore, bensì anche nell'interesse generale; tali sono, ancora, le norme poste a presidio della integrità fisica, della sicurezza, della salute della persona e, in genere, dei diritti della personalità. Il principio contenuto nell'art. 1229 c.c. è valido anche nel campo della responsabilità extracontrattuale (Cass. 68/2240)»; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 6 giugno 2002, n. 980, in *Foro amm. TAR*, 2002, 2197; Cons. Stato, Sez. VI, 25 luglio 2001, n. 4088, in *Cons. St.*, 2001, I, 1706; C. Cass. civ., Sez. III, 20 marzo 1982, n. 1817, in *Giust. civ. Mass.*, 1982, III, 2536.

⁴² La casistica sul tema è piuttosto nutrita e variegata. Tra gli esempi più risalenti ed illuminati, si veda il caso della «Circolare del Presidente della Giunta Regionale 8 maggio 1996, n. 7/LAP e successiva Nota Tecnica Esplicativa del Dicembre 1999 – l.r. 5.12.77 n. 56 e s.m.i. – Specifiche tecniche per l'elaborazione degli studi geologici a supporto degli strumenti urbanistici». In dottrina, per tutti, G. Pagliari, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2019, *passim*; E. Ganz, *I Piani di Assetto Idrogeologico e il loro rapporto con la disciplina urbanistica e paesaggistica*, Venezia, 2019.

⁴³ Edificazione, ovviamente, di natura onerosa ovvero previa la corresponsione di oneri di urbanizzazione e costi di costruzione incassanti dall'Amministrazione comunale omissiva nel realizzare le necessarie opere di difesa idrogeologica.

tiva o assente attività amministrativa stringendo progressivamente le maglie della responsabilità da cattiva e/o assente gestione dell'opera idraulica.

Non è certamente questa la sede per porsi interrogativi in ordine alle possibili soluzioni del fenomeno. Gli studi ed i contributi sulla necessità di 'semplificare' ed 'accelerare' la complessa *governance* delle politiche territoriali troppo spesso attribuite ad una molteplicità di enti gestori con procedure di affidamento dei lavori di costruzione, gestione e manutenzione delle opere lente e farraginose sono ormai noti⁴⁴.

Parimenti nota è la complessità della semplificazione che in questa sede rivela il suo legame indissolubile con la tecnica acuendo, laddove possibile, i termini della (centralissima) questione sulla buona qualità della regolazione normativa⁴⁵.

Maturata ormai la consapevolezza che la semplificazione, al di là degli *slogan* e dei luoghi comuni continuamente invocati ed evocati ovunque – e da chiunque – debba collaborare alla realizzazione di un modello virtuoso di rapporti tra ambito giuridico e ambito scientifico che sia in grado di colmare le incertezze di entrambi, tutt'altro che semplice risulta tracciare ed applicare un siffatto modello nella vita amministrativa concreta, soprattutto nel comparto della pianificazione del territorio ossia in un ambito sempre di più fortemente ed intimamente collegato al rischio e all'emergenza ambientale in cui il sapere scientifico tende a manifestare tutta la sua 'incertezza'⁴⁶.

Se è vero che dal 2010, anno del D.Lgs. 23 febbraio 2010, n. 49, di attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi

⁴⁴ Tra gli altri, per tutti, si pensi alle riflessioni di F. Manganaro, *Le novità del decreto Sblocca Italia – Servizio idrico integrato e mitigazione del dissesto idrogeologico*, in *Giur.it.*, 2015, I, 234 ss.; P. Lombardi, *ult. op. cit.*, 79 ss. Quest'ultima, tra l'altro, ha acutamente osservato come «si è visto, alla prova dei fatti come un sistema della gestione dei rischi affidato unicamente agli enti locali si sia rilevato non del tutto efficiente (benché vada sottolineata l'importanza di un'imprescindibile funzione che essi dovrebbero comunque mantenere: quella di trasmissione delle conoscenze del loro territorio, come l'esperienza del Piano per il Po insegna). Non si pensi che ciò costituisca un vulnus al principio di sussidiarietà: è la natura stessa delle funzioni che ne giustifica l'ascesa verso l'alto, in un'ottica di adeguatezza!».

⁴⁵ In effetti, come già rilevato da più parti, anche nel settore della mitigazione del rischio idrogeologico, la mera semplificazione delle procedure al solo fine di renderle più spedite per l'urgenza di provvedere, potrebbe non sortire alcun effetto se non accompagnata dal riordino normativo. Sul punto, P. Lombardi, *ult. op. cit.*, 85. Circa la difficoltà di semplificare la dottrina è a dir poco sterminata. Per tutti, per alcuni riferimenti essenziali, R. Ferrara, *Le 'complicazioni' della semplificazione amministrativa: verso un'Amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. Amm.*, 1999; Id., *Qualità della regolazione e problemi della multilevel governance*, in M.A. Sandulli (cur.), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005; Id., *Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2014, II. Più recentemente, R. Ferrara, *Intervento sul Documento AIPDA Next Generation EU, 4 marzo 2021*, in *aipda.it*; C. Franchini, *La semplificazione dell'azione amministrativa. Un percorso a ostacoli*, in G. Valditara (cur.), *Per ricostruire liberiamo l'Italia. Semplificazioni, certezza del diritto, appalti: la sfida del Recovery Plan e le riforme necessarie*, Bolzano, 2021. Circa il rapporto tra semplificazione e tecnica, M.G. Della Scala, *Le valutazioni tecniche del procedimento amministrativo*, in A. Romano (cur.), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 552 ss.

⁴⁶ Sul tema, oltre ai riferimenti precedenti, si veda A. Barone, *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato*, in *Federalismi.it*, 2020, 1.

di alluvioni, molta strada è stata fatta, è parimenti vero che l'entità degli eventi correlati al cambiamento climatico unitamente all'importanza dei beni della vita in gioco, richiedono uno sforzo ulteriore in chiave di sostenibilità ambientale.

La recente tendenza del nostro ordinamento a 'scaricare' il tema sulla Giurisdizione, l'unico Potere che – di fatto – ad oggi sembra assicurare una tutela tangibile al cittadino inerme dagli eventi alluvionali deve essere superata da politiche attive idonee a mettere il nostro territorio finalmente ed effettivamente in sicurezza. Ecco perché, anche in questo settore, il PNRR rappresenta un'occasione che non può ma, soprattutto, non deve essere sprecata⁴⁷.

⁴⁷ Cfr. Conferenza stampa congiunta della Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen e del Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi volta ad annunciare l'avvenuta approvazione da parte della Commissione del PNRR italiano, Roma, 22 giugno 2021, in *governo.it*, i quali hanno parlato entrambi di «occasione unica ed irripetibile».

