



# LA RESPONSABILITA' NELLA GESTIONE DEL RISCHIO

Waldemaro Flick

Fondazione Courmayeur

Courmayeur, 17 dicembre 2012



# L'alta montagna come bene comune

- Per “*bene comune*” si intende ogni cosa che si voglia ricondurre ad un uso collettivo, ad es. le acque, le zone boschive e le zone montane di alta quota, le nevi perenni e i ghiacciai.
- Le Sezioni Unite hanno rilevato che la “demanialità” del bene esprime una duplice appartenenza alla collettività e all’ente pubblico.
- I beni “demaniali” presentano un duplice aspetto finalistico e funzionale: la titolarità del bene in capo all’ente pubblico non è fine a se stessa ma comporta oneri di *governance*.

# La protezione civile

- La prima disciplina organica risale alla legge n.996/1970 “Norme sul soccorso e sull’assistenza alle popolazioni colpite da calamità – Protezione Civile”
- Il regolamento di attuazione arrivò oltre dieci anni dopo nel 1981
- Riforma con legge n. 225/1992, ad oggi aggiornata dal d.lgs. 59/2012 convertito in legge n. 100/2012

- Art.1 bis 1. 100/2012 *“E’ istituito il Servizio nazionale della protezione civile al fine di tutelare l’integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri eventi calamitosi”*.
- Ai fini dell’attività di protezione civile gli eventi vengono distinti in tre categorie a seconda della capacità dell’amministrazione competente di farvi fronte autonomamente.
- Le attività di protezione civile sono: previsione, prevenzione, soccorso e superamento dell’emergenza.

Componenti del servizio nazionale di protezione civile sono:

- Amministrazioni statali (dipartimento centrale)
- Regioni (comitato regionale)
- Province (comitato provinciale)
- Prefetto (che assume la direzione dei servizi di emergenza qualora l'amministrazione locale non abbia mezzi sufficienti)
- Comuni (che possono dotarsi di struttura di protezione civile)
- Sindaco (autorità di protezione civile a livello locale)
- Istituti, gruppi di ricerca ed ogni altra istituzione o organizzazione anche privata con finalità di protezione civile

Nel sistema di protezione civile delineato dalla legge 225/1992, si assiste alla piena applicazione dell'art. 118 ultimo comma della Costituzione che incentiva

*“l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*

# **Legge della Valle d'Aosta n.5/2001**

## **“Organizzazione delle attività regionali di protezione civile”**

- Già nell'art.1 viene evidenziata la necessaria applicazione del principio di sussidiarietà, per cui qualora gli eventi non possano essere previsti, prevenuti o fronteggiati con i mezzi dei singoli comuni, dev'essere la regione ad intervenire.
- Gravati degli oneri di protezione civile sono:
  - i privati
  - gli enti pubblici o privati proprietari di infrastrutture
  - i comuni
  - la regione

Comitato regionale  
per la protezione  
civile

Predisporre e attua i programmi regionali di  
previsione e prevenzione rischi, nel caso di  
calamità diventa il centro di coordinamento  
dei soccorsi.

Qualunque sia l'entità dell'evento il  
comune ne da immediata comunicazione

I comuni  
predispongono  
un piano di  
emergenza

Verificarsi dell'evento dannoso

Evento che il comune  
riesce a fronteggiare  
autonomamente

Il Comune non riesce a gestire  
l'emergenza con mezzi propri

Il sindaco, dopo aver comunque  
informato il Presidente della Regione,  
assume la direzione e il  
coordinamento dei soccorsi

Il sindaco informa il Presidente  
della Regione (che riveste il  
ruolo di prefetto) e ne chiede  
l'intervento per la direzione e il  
coordinamento dei soccorsi



# I rischi naturali

Il 22 ottobre 2012 il Tribunale dell'Aquila ha condannato la Commissione Grandi Rischi a sei anni di reclusione per omicidio colposo, andando al di là della richiesta di quattro anni formulata dai pm.

L'accusa ha contestato *“una valutazione del rischio sismico approssimativa, generica e inefficace in relazione all'attività della commissione e ai doveri di prevenzione e previsione del rischio sismico”*. *“Sono state fornite dopo la riunione (del 31 marzo 2009) informazioni imprecise, incomplete e contraddittorie sulla pericolosità dell'attività sismica vanificando le attività di tutela della popolazione”*. *“[Gli imputati] sono venuti meno ai doveri di valutazione del rischio connessi alla loro funzione”* anche sotto il profilo dell'informazione. Queste notizie rassicuranti *“hanno indotto le vittime a restare nelle case”*

# **Il pericolo valanghe e le disposizioni urbanistiche**

- La l.r. 5/2001 stabilisce che sia specifico onere del comune vigilare sul rispetto del piano regolatore.
- La l.r. 11/1998, modificata dalla l.r. 17/2012, disciplina la materia urbanistica.
- L'art.37 stabilisce che i terreni a rischio valanghe siano inedificabili e che gli interventi sugli stessi debbano essere approvati da delibera della regione.
- L'art.37 consente gli interventi compatibili con un adeguato livello di sicurezza e basati su specifiche analisi e valutazioni.

- Non essendo stata ancora approvata la delibera della giunta regionale, è il comune che deve valutare se gli interventi siano ammissibili e a quali condizioni.
- I comuni hanno il compito di individuare le aree soggette a rischio, distinguendo tra elevato, medio e debole, e delinearne il perimetro su apposita cartografia, che non potrà che avere carattere temporaneo e dinamico in rapporto al verificarsi di nuovi fenomeni valanghivi.
- Tale cartografia diventa parte del piano regolatore ed è soggetta ad approvazione della giunta regionale.
- In caso di aumento del rischio in un'area e in attesa delle revisioni alla cartografia, è il comune che deve valutare la compatibilità delle opere con il nuovo quadro di pericolo.

# **Le commissioni locali valanghe (CLV)**

- Le CLV sono regolate dalla legge regionale 29/2010 che ne disciplina competenze e funzioni in armonia con quanto stabilito dalla l.r. 5/2001.
- Sono organi consultivi di comuni, regioni e gestori degli impianti sciistici.
- Hanno diverse funzioni:
  - Predisposizione del piano delle attività in materia valanghiva che individua le misure di valutazione del pericolo e del rischio nell'ambito comunale,
  - Acquisizione dei dati sul rischio valanghivo e probabile evoluzione dello stesso
  - Emissione di pareri su richiesta degli interessati
  - Supporto dell'attività del sindaco nelle situazioni di rischio

# La responsabilità civile degli amministratori

*La posizione di garanzia* è l'obbligo giuridico, gravante su specifiche categorie di soggetti dotati dei necessari poteri giuridici, di impedire eventi offensivi di beni altrui, affidati alla loro tutela per l'incapacità dei titolari degli stessi di proteggerli adeguatamente.

# La regione:

Grava anche su di essa l'obbligo di assoggettare a controllo l'attività urbanistica sul territorio; l'esito dei controlli è comunicato ai comuni che prendono i provvedimenti conseguenti.

Dal combinato disposto con la l.r. 5/2001 è chiaro il suo ruolo di responsabile sussidiario rispetto ai comuni, in particolare:

- L'art.1 della suddetta legge le riconosce un obbligo di protezione della vita e dei beni da calamità naturali
- L'art.3 le attribuisce il compito di predisporre procedure di valutazione del rischio e programmi di intervento per prevenirlo
- L'art.7 le impone l'obbligo di predisporre attività di prevenzione dei vari fattori di rischio

## Il comune:

Il sindaco è l'unità locale di protezione civile titolare di una posizione di garanzia. In caso di evento valanghivo egli può venire riconosciuto:

- Responsabile civilmente ex art.2051 c.c. secondo il quale *“ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia”*. Infatti gli enti pubblici proprietari di beni potenzialmente pericolosi devono mettersi nella condizione di evitare che provochino danni.

La responsabilità da custodia di beni demaniali è una responsabilità oggettiva che quindi non necessita di alcun elemento oggettivo, ma solo del nesso di causalità tra la cosa custodita e il danno. La Corte Costituzionale con la sent. 156/1999 riconosce, però, che la demanialità del bene sia un elemento di per sé irrilevante per stabilire la possibilità di un controllo costante ed efficace. Tale valutazione deve essere fatta concretamente sulle caratteristiche e sul tipo di bene, nonché sugli obblighi gravanti sul custode.

- Qualora si accerti l'impossibilità concreta dell'effettiva custodia del bene da parte del comune a causa della notevole estensione dello stesso, l'ente pubblico può rispondere comunque dei danni ex art. 2043 c.c.
- Tale responsabilità si configura non solo in presenza di un'insidia, ma anche del c.d. "*pericolo occulto*"
- L'onere della prova si atteggia in modo diverso a seconda che il fenomeno valanghivo sia avvenuto in zona a rischio o meno:
  - Nel primo caso grava dev'essere il sindaco a provare il caso fortuito,
  - Nel secondo il danneggiato deve dimostrare l'anomalia del bene, fatto di per se idoneo a configurare il comportamento colposo della p.a.



# **La responsabilità penale degli amministratori**

Di fronte al verificarsi di un evento valanghivo può configurarsi in capo all'amministratore pubblico una responsabilità penale ex art.40 c.p. secondo il quale non evitare un evento che si ha l'obbligo di impedire equivale a cagionarlo. Tale soggetto deve però essere in possesso di poteri fattuali che gli consentano un'azione impeditiva efficace.

Il tema è stato esaustivamente trattato dalla Suprema Corte nella sentenza n.16761/2010 relativa al disastro di Sarno. I concetti chiave individuati sono:

- prevedibilità,
- parametro dell'agente modello,
- accertamento del nesso di causalità anche mediante l'utilizzo di leggi scientifiche

# La responsabilità degli altri soggetti

- Il professionista che redige la perizia di interferenza valanghiva sulla base della quale viene rilasciato il permesso di costruire risponde civilmente ex art.1176 c.2 c.c. secondo il quale nell'esplicazione della propria attività il professionista debba utilizzare una diligenza “aggravata”.
- Il gestore degli impianti sciistici è titolare di una posizione di garanzia. In caso di pericolo valanghe sulla pista deve predisporre misure idonee che ne impediscano il verificarsi, altrimenti chiuderla, al fine di garantire la sicurezza degli utenti.