

## Sicurezza idraulica e ambientale: responsabilità della PA

Il tema assegnato avrebbe potuto apparire sfasato o quanto meno generico prima del D. L.vo n. 152 del 2006 (3 aprile), *Norme in materia ambientale*, che ha radicalmente non solo innovato molte discipline, ma -quel che qui rileva e su cui ci si sofferma- ha introdotto principi nuovi, recependo e in qualche modo coordinando spunti e riflessioni già presenti a livello dottrinale o giurisprudenziale. Ora sono diventati sistema, anche se non tutti valutabili positivamente sul piano tecnico, ovviamente a prescindere da apprezzamenti personali e/o ideologici, che pure difficilmente possono essere tenuti estranei alla valutazione d'un tema che tocca tutti da vicino e negl'interessi più personali e delicati quali la salute.

Peraltro il binomio del tema, *idraulico e ambientale*, restringe di molto l'ambito dell'analisi, sempre necessariamente sommaria.

1. Il termine *sicurezza idraulica* appartiene alla tecnica della gestione delle grandi acque, ma non al linguaggio giuridico corrente. Nel contenzioso del Giudice specializzato (TRAP e TSAP) la nozione viene in rilievo più che altro sotto il profilo delle azioni possessorie e di danno temuto, assegnate al Giudice Ordinario dall'art 141 del TU 1775/1933. O, altrimenti ponendo, il termine attiene alle opere idrauliche, rientranti in taluna delle classi previste dalla fonte normativa-base risalente al 1904, il R.D. 523, tuttora (fortunatamente) operante, e non alle piccole acque fuori classificazione, rientranti nella gestione ancora prevalentemente privatistica. Su tale piano il giurista conosce lo sgrondo delle acque meteoriche dai fondi e la servitù di "acquedotto" (nel senso romanistico di *aquaeductus*, conduzione delle acque) fino alla loro "consegna" all'acqua pubblica -di solito lo scolo consortile- o il loro prelievo e la conduzione per l'irrigazione. Tutte funzioni che esulano affatto dal tema qui all'esame.

La *sicurezza idraulica* attiene alle -o interessa le- opere idrauliche, sostanzialmente, per quanto attiene il tema del convegno, a quelle di categoria quarta ("*sistemazione dell'alveo ed il contenimento delle acque a) dei fiumi e torrenti; b) dei grandi colatori e importanti corsi d'acqua*") e di quinta, che "*provvedono specialmente alla difesa dell'abitato di città, di villaggi e di borgate contro le corrosioni di un corso d'acqua e contro le frane*".

Problemi molto seri si pongono in ordine al riparto della competenza (assetto, controllo e polizia) sulle opere idrauliche di quarta e quinta classe; problemi enormemente aggravati dal recente DPR 152/2006, ai quali in questa sede si può solo accennare fuggacemente (non senza un certo rancore anche professionale per la confusione che vi viene profusa a piena mani proprio in ordine alle competenze funzionali; si veda la VAS, estesa dall'art. 7 sostanzialmente a tutti gl'interventi sul territorio -così inteso il n. 1 del 2° comma- salvo poi attribuirne tutta la competenza allo Stato con l'art 15).

2. Il riparto della competenza funzionale non è questione di poco conto o solo astratta, perché è proprio e solo dall'individuazione della competenza funzionale (al singolo intervento e/o emergenza) che si può attribuire la responsabilità che costituisce il tema dell'intervento.

Parlare di responsabilità è sostanzialmente parlare di competenza funzionale (individuare *chi* deve fare *cosa*), perché pare del tutto ovvio che nella specie si può parlare solo di responsabilità omissiva, per mancato corretto esercizio della pubblica funzione di competenza, non potendosi nemmeno ipotizzare (e volendosi comunque qui escludere) una responsabilità da dolo, da attentato voluto alla sicurezza idraulica.

2.1 - Il titolo giuridico della responsabilità della PA è di chiarissima individuazione, secondo una "scaletta" semplicissima:

= codice penale - art. 40 capoverso: "*non impedire un evento che si ha obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo*";

= Costituzione – art. 54.2: *“i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore”*;

= Costituzione – art. 28: *“i funzionari sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli Enti pubblici”*.

**2.2** - Con una precisazione di carattere sistematico istituzionale: la responsabilità causatrice di danno a terzi genera il diritto del danneggiato al risarcimento. L'obbligazione risarcitoria anche della PA segue il principio generale del codice civile, secondo il cui 2740 *il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri*.

Né v'è alcuna ragione di distinguere la responsabilità risarcitoria della PA da quella di qualsiasi debitore moroso; donde la puerilità di opporre al creditore le difficoltà del bilancio dell'Ente debitore. Lo speciale processo esecutivo amministrativo regolato dal RD del 1907 prevede che il Giudice amministrativo nomini il Commissario *ad acta* per eventualmente stornare i fondi occorrenti da un capitolo di bilancio creando la relativa disponibilità finanziaria per provvedere al pagamento dovuto. Salvo ovviamente poi l'intervento della Corte dei conti a carico del Funzionario infedele, alla cui colpa sia ascrivibile il danno erariale dell'Ente.

**3.** “Tornando” al recentissimo DPR 152 e alle innovazioni apportate ai principi, si segnalano taluni “scampoli”, ben lungi ovviamente dal darne completa disamina:

**3.1** – Viene generalizzato (art. 301) il “principio di precauzione” in dichiarata applicazione dell'art. 173 del Trattato CE, che, definisce la precauzione come *l'azione preventiva tendente alla correzione, in via prioritaria alla fonte, dai danni causati all'ambiente, sulla base del principio che chi inquina paga*.

In tale quadro vanno collocati sistematicamente ed operativamente i vari istituti di verifica – controllo, tra cui quella VAS, alla quale sopra fugacemente s'è fatto cenno.

**3.2** - Ben più importanti gl'istituti definibili di “partecipazione attiva della gente” alla gestione dell'*ambiente*, segnatamente -o per lo meno per quanto interessa questo Convegno- delle opere idrauliche, sia di sistemazione dell'esistente sia di nuovi interventi. Rilevanti e di grande interesse, anche per la notevole innovazione operativa, gli articoli 309, *richiesta di intervento statale*, e 310, *ricorsi*.

Partecipazione attiva definita *della gente*, perché l'articolo 309, attribuisce un marcato potere d'intervento (sempre partecipativo e/o propositivo mai oppositivo) a tutti coloro *“che sono o che potrebbero essere colpiti dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante alla partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino”* di situazioni dannose o pericolose per l'ambiente, nella vastissima accezione datane dal DPR, identificabile genericamente col territorio antropizzato.

L'articolo 309 prevede che l'interessato (persona fisica o aggregazione) possa presentare al Prefetto per l'inoltro al Ministero *“denuncie e osservazioni corredate da documenti e informazioni concernenti qualsiasi caso di minaccia di imminente danno ambientale”* e il Ministro *“valutata la richiesta, informa senza dilazione dei provvedimenti assunti al riguardo”*.

Pare superfluo sottolineare l'effetto dirompente della segnalazione-denuncia sia sul procedimento di programmazione/attuazione di nuovi interventi, sia in ordine all'eventuale omissione di intervenire per ovviare a situazioni divenute o comunque risultanti pericolose.

Per essere efficace il nuovo rimedio deve rispondere ai requisiti previsti dalla disposizione riportata: essere concretamente propositivo e non solo vagamente oppositivo. Concretamente propositivo significa anche individuare con precisione il destinatario che è solo l'Ente titolare della funzione o eventualmente (ma sempre più eccezionalmente) l'Autorità gerarchicamente sovraordinata, alla quale s'aggiunge ora, per l'effetto innovativo del DPR sottolineato, il Prefetto.

Non altrettanto necessaria all'apporto collaborativo è l'indicazione dei rimedi, la cui individuazione spetta sempre all'Autorità competente. La partecipazione può imporre all'Autorità competente di attivarsi, non certo il "segno" del suo intervento.

La più diretta conseguenza di tale importantissima innovazione è la completa inattività di certe "denunce omnibus", dirette a decine di Autorità; dove la stessa pluralità dei destinatari significa il vuoto mentale di chi le redige, impegnato più a far rumore che a concorrere a risolvere problemi concreti e reali.

Il sistema della partecipazione può funzionare efficacemente solo se usato da maggiorenni: impegnati nelle soluzioni e non nelle denunce generiche e sterili.

La responsabilità della PA passa principalmente attraverso la responsabilizzazione del cittadino.