

IL CONCETTO TECNICO-GIURIDICO DEL RISCHIO GRAVE ED IMMINENTE

Le modifiche all'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 105/2015: la centralità del "rischio grave e imminente" tra proporzionalità e prevenzione.

*di Francesco Tozzi**

Il decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2024, n. 101, interviene sull'art. 17 del d.lgs. 26 giugno 2015, n. 105, incidendo sulla disciplina dei rischi di incidenti rilevanti negli stabilimenti di interesse strategico nazionale. La novella del comma 3 introduce un criterio più definito per graduare gli interventi delle autorità di controllo in funzione della gravità del rischio accertato, distinguendo tra situazioni che richiedono misure immediate e casi in cui è possibile un adeguamento progressivo.

Quando dall'esame del rapporto di sicurezza emergono carenze dalle quali non derivi un rischio grave e imminente, il Comitato Tecnico Regionale (CTR) non è tenuto ad adottare misure restrittive immediate, potendo invece imporre misure cautelative e assegnare al gestore un termine, fino a un massimo di 48 mesi, per l'adeguamento e la trasmissione di un rapporto conforme. Tale impostazione riflette una logica di proporzionalità e gradualità, coerente con l'assenza di un pericolo attuale, e mira a evitare interventi eccessivamente penalizzanti nei confronti di impianti di rilevanza strategica.

Diversamente, qualora le carenze integrino un rischio grave e imminente, il CTR deve intervenire senza indugio, disponendo la limitazione o, nei casi più gravi, il divieto di esercizio, circoscrivendo tali misure alle specifiche componenti dell'impianto interessate.

La distinzione tra le due ipotesi ruota attorno alla nozione di "rischio grave e imminente", che il legislatore non ha definito espressamente. Tale scelta consente di preservare margini di flessibilità valutativa in un ambito connotato da elevata complessità tecnica, ma comporta un maggiore onere interpretativo in capo all'amministrazione, chiamata a valutare complessivamente la gravità delle carenze riscontrate, l'efficacia delle misure preventive esistenti e la loro idoneità a scongiurare pericoli per l'incolumità pubblica, l'ambiente e le infrastrutture.



In assenza di una definizione normativa, il concetto può essere ricostruito alla luce della giurisprudenza amministrativa e penale relativa a clausole analoghe presenti in altri settori dell'ordinamento.

È consolidato l'orientamento secondo cui l'adozione di misure interdittive non può fondarsi sulla sola violazione di prescrizioni tecniche, ma richiede l'accertamento di un pericolo concreto, attuale e adeguatamente motivato, da valutarsi in relazione sia alla gravità del danno potenziale sia alla probabilità del suo verificarsi (Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2020, n. 5780; Cons. Stato, Sez. V, 24 febbraio 2023, n. 1942).

* Direttore logistico gestionale in servizio presso la Direzione regionale dei Vigili del Fuoco della Puglia

Analogamente, la giurisprudenza penale in materia di sicurezza sul lavoro richiede la sussistenza di un pericolo grave e imminente direttamente riscontrabile e attuale (Cass. pen., Sez. III, 8 maggio 2024, n. 18040). Può dunque ricostruirsi una nozione tendenzialmente unitaria di rischio grave e imminente, non riconducibile a un singolo parametro, ma fondata sulla valutazione congiunta di tre elementi: la gravità delle conseguenze potenziali, la probabilità di accadimento dell'evento e la sua prossimità temporale. Nel contesto degli stabilimenti soggetti alla disciplina degli incidenti rilevanti, tale valutazione deve inoltre tenere conto dell'efficacia delle misure di prevenzione e mitigazione già esistenti.



Il rischio grave e imminente si configura pertanto come un pericolo qualificato dalla combinazione di elevata gravità del danno, concreta probabilità di verifica e prossimità temporale dell'evento, nonché dall'insufficienza delle barriere di sicurezza predisposte a neutralizzarlo o ridurlo entro limiti accettabili.

La disciplina introdotta dal decreto-legge n. 63 del 2024 deve essere letta alla luce della Direttiva 2012/18/UE (cd. Seveso III), cui il d.lgs. n. 105 del 2015 dà attuazione. La direttiva è orientata a garantire un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente attraverso la prevenzione degli incidenti rilevanti e la limitazione delle relative conseguenze. In tale prospettiva, la previsione di un termine fino a quarantotto mesi per l'adeguamento degli impianti strategici potrebbe apparire, a una prima lettura, in tensione con l'impostazione preventiva del diritto europeo. Tuttavia, la compatibilità della novella con la

disciplina eurounitaria sembra potersi affermare nella misura in cui il differimento delle misure interdittive è consentito esclusivamente nei casi in cui le carenze accertate non determinino un rischio grave e imminente e restino comunque soggette all'adozione di misure cautelative e a un costante controllo amministrativo.

Particolarmente significativo è il rapporto tra la novella e il principio di precauzione. Quest'ultimo, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza europea, consente l'adozione di misure preventive anche in presenza di incertezze scientifiche, purché sussistano elementi attendibili idonei a evidenziare un rischio plausibile per beni di particolare rilevanza. La nozione di rischio grave e imminente sembra invece evocare una soglia di intervento più elevata, richiedendo non solo la potenziale gravità delle conseguenze, ma anche la concreta probabilità e l'attualità della minaccia.

Ne deriva che la nuova disciplina non esclude l'operatività del principio di precauzione, ma ne circoscrive l'incidenza con riferimento ai provvedimenti maggiormente restrittivi. Mentre il principio di precauzione continua a orientare l'attività preventiva e di vigilanza delle autorità competenti, l'adozione delle misure interdittive viene subordinata all'accertamento di un rischio qualificato da particolare gravità e imminenza.

La reale portata innovativa della novella non sembra peraltro risiedere nell'introduzione di un nuovo parametro tecnico di valutazione del rischio, già in larga misura presente nella prassi applicativa dei CTR, quanto piuttosto nella sua espressa positivizzazione quale presupposto legale per l'adozione delle misure interdittive. La distinzione normativa tra carenze produttive di un rischio grave e imminente e carenze prive di tale carattere vincola infatti l'esercizio del potere amministrativo, imponendo una graduazione degli interventi che nella disciplina previgente risultava meno chiaramente definita.

Sotto questo profilo, la riforma non modifica i criteri

tecnico-scientifici di valutazione del rischio, ma ridefinisce il rapporto tra accertamento tecnico e conseguenze giuridiche, attribuendo alla nozione di rischio grave e imminente una funzione centrale nella determinazione della risposta amministrativa.

Resta centrale il ruolo della discrezionalità tecnica delle autorità competenti, chiamate a verificare caso per caso la sussistenza dei presupposti per l'adozione delle misure. Tale elasticità, se da un lato consente un adeguamento alle peculiarità delle singole situazioni, dall'altro può determinare margini di disomogeneità applicativa tra i diversi CTR, in assenza di criteri tecnici uniformi. In tale contesto, un ruolo decisivo è affidato all'elaborazione giurisprudenziale e al progressivo consolidamento di prassi interpretative condivise.

La riforma sembra dunque segnare il passaggio da un modello caratterizzato da una più accentuata anticipazione della tutela a un assetto maggiormente

selettivo, nel quale l'attivazione dei poteri interdittivi è subordinata a una soglia di pericolosità qualificata. Più che introdurre una diversa nozione di rischio, essa incide sul rapporto tra valutazione tecnica e decisione amministrativa, trasformando il rischio grave e imminente da elemento implicito dell'istruttoria a presupposto normativo espresso per l'adozione delle misure interdittive.

In tale prospettiva, il legislatore ha inteso rafforzare la prevedibilità dell'azione amministrativa e la tutela della continuità operativa degli impianti strategici, senza rinunciare alle esigenze di sicurezza proprie della disciplina Seveso. Resta tuttavia affidato alla prassi applicativa e all'elaborazione giurisprudenziale il compito di definire contenuti e limiti di una nozione che continua a rappresentare il fulcro dell'intero sistema e dalla cui interpretazione dipenderà, in larga misura, l'equilibrio tra sicurezza, tutela ambientale e continuità produttiva.