

RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER I DANNI ALL'UTENTE DELLA STRADA

A cura dell'Avv. Assunta Brunetti

Documento aggiornato al 2 ottobre 2011

Il tema della responsabilità dell'ente proprietario o concessionario per i danni all'utente della strada è particolarmente controverso sia sul versante della responsabilità civile sia su quello della responsabilità penale.

Il profilo civilistico della questione è tratteggiato da una serie di norme tra le quali l'art. 2043 e l'art. 2051 del codice civile (di seguito c.c.).

L'evoluzione giurisprudenziale ha ricondotto fatti analoghi talora nell'alveo della prima norma, talaltra nell'ambito della seconda con rilevanti conseguenze sotto il profilo della ripartizione dell'onere probatorio.

L'art. 2043 c.c. stabilisce, infatti, che: «*Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*».

L'art. 2051 c.c. stabilisce, invece, che: «*Ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito*».

Applicare l'art. 2043 c.c. significa porre a carico del danneggiato l'onere di provare tutti gli elementi costitutivi del danno patito: a) fatto; b) elemento soggettivo quindi dolo o colpa del danneggiante; c) danno ingiusto; d) nesso di causalità tra il fatto e il danno.

L'art. 2051 c.c. fonda, invece, la cosiddetta responsabilità oggettiva del custode: il danneggiante è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia salvo che provi il caso fortuito. Ciò significa che il danneggiato potrà limitarsi a dare prova dell'esistenza del danno e della sua derivazione causale dal bene in custodia senza preoccuparsi di dimostrare la colpa o il dolo del danneggiante e l'ingiustizia del danno sofferto. Di contro il danneggiante potrà liberarsi da tale responsabilità presunta mediante la prova liberatoria del caso fortuito, dando, cioè, la dimostrazione che il danno si è verificato in modo non prevedibile né superabile con lo sforzo diligente adeguato alle concrete circostanze del caso.

Circa l'applicabilità dell'una o dell'altra norma - come già annunciato - la giurisprudenza è piuttosto altalenante.

In un caso recentemente deciso con sentenza n. 9546 del 22 aprile 2010 la Corte di Cassazione Civile ha affermato che la presunzione di responsabilità per danni da cose in custodia prevista dall'art. 2051 c. non si applica per i danni subiti dagli utenti dei beni demaniali qualora non sia possibile esercitare sul bene stesso la custodia intesa quale potere di fatto sulla cosa. **In riferimento al demanio stradale, la possibilità concreta di esercitare tale potere va valutata alla luce di una serie di criteri: estensione della strada, posizione, dotazioni e sistemi di assistenza che la connotano.**

Ne deriva che l'oggettiva impossibilità della custodia rende inapplicabile il citato art. 2051, di contro tale impossibilità non sussiste se l'evento dannoso si è verificato su un tratto di strada che in quel momento era oggetto di custodia oppure nel caso in cui sia stata proprio l'attività compiuta dalla Pubblica Amministrazione a rendere pericolosa la strada medesima.

La sentenza dalla Suprema Corte riguarda un incidente causato dalla viscidità della strada invasa dal prodotto *drysol* sparso dal personale ANAS per assorbire il gasolio fuoriuscito da vetture coinvolte in un precedente incidente. Poiché il prodotto non era stato tempestivamente rimosso ed essendo sopraggiunta la pioggia, la sede stradale era diventata viscida causando il sinistro. Il danneggiato evidenziava che la pioggia non può ritenersi evento imprevedibile ed eccezionale integrante caso fortuito e pertanto l'ANAS era responsabile in veste di custode a norma dell'art. 2051 c.c. Osservava altresì il danneggiato, a ulteriore supporto della responsabilità del custode Anas, che solo dopo che si erano verificati ben 19 incidenti, era chiuso il tratto di strada in questione.

Con la sentenza in commento la Suprema Corte ha ritenuto che *«la presunzione di responsabilità per danni da cosa in custodia di cui all'art. 2051 c.c., non si applica agli enti pubblici per danni subiti dagli utenti di beni demaniali ogni qual volta sul bene demaniale, per le sue caratteristiche, non risulti possibile - all'esito di un accertamento da svolgersi da parte del giudice di merito in relazione al caso concreto - esercitare la custodia, intesa quale potere di fatto sulla stessa. L'estensione del bene demaniale e l'utilizzazione generale e diretta dello stesso da parte di terzi, sotto tale profilo assumono, soltanto la funzione di circostanze sintomatiche dell'impossibilità della custodia. Alla stregua di tale principio, con particolare riguardo al demanio stradale, la ricorrenza della custodia dev'essere esaminata non soltanto con riguardo all'estensione della strada, ma anche alle sue caratteristiche, alla posizione, alle dotazioni, ai sistemi di assistenza che li connotano, agli strumenti che il progresso tecnologico appresta, in quanto tali caratteristiche assumono rilievo condizionante anche delle aspettative degli utenti (Cass. civ. n. 15383 del 06-07-2006; Cass. civ. n. 15042 del 06-06-2008; Cass. civ. n. 1691 del 23-01-2009) [...]».*

Sul rapporto di custodia la stessa Corte ha precisato che per esso deve intendersi *«una potestà di fatto, che descrive un'attività esercitabile da un soggetto sulla cosa in virtù della detenzione qualificata, con esclusione quindi della detenzione per ragioni di ospitalità e servizio [...]. E' dunque la relazione di fatto, e non semplicemente giuridica, tra il soggetto e la cosa, che legittima una pronuncia di responsabilità, fondandola sul potere di "governo della cosa". Tale relazione di fatto non può essere a priori esclusa in relazione alla natura demaniale del bene, ma neppure può essere ritenuta in ogni caso sussistente anche quando vi è l'oggettiva impossibilità di tale potere di controllo del bene, che è il presupposto necessario per la modifica della situazione di pericolo. Ciò comporta che la possibilità o meno del potere di controllo va egualmente accertata in termini oggettivi nello specifico caso di predicata custodia. Se il potere di controllo è oggettivamente impossibile, non vi è custodia e quindi non vi è responsabilità della p.a., ai sensi dell'art. 2051 c.c.».*

In tal caso la tutela risarcitoria del danneggiato rimane esclusivamente affidata alla disciplina di cui all'art. 2043 c.c.

Indici sintomatici dell'impossibilità del controllo del bene demaniale - dice la Corte di Cassazione - sono la notevole estensione e l'uso generalizzato dello stesso da parte degli utenti; ma tali elementi non attestano in modo automatico l'impossibilità di custodia.

«L'oggettiva impossibilità di custodia del bene demaniale va, in radice, esclusa nel caso in cui l'evento dannoso si è verificato su una parte del bene demaniale, che in quel momento era concretamente oggetto di attività di custodia da parte del personale dell'ente pubblico, titolare del bene demaniale, ovvero - a maggior ragione - quando è proprio l'attività posta in essere dall'ente a rendere pericolosa quella parte del bene demaniale, in questo caso il giudice non deve effettuare una valutazione sul punto se era oggettivamente possibile una custodia del bene demaniale, ma deve solo (accertare e quindi) prendere atto che la parte di bene demaniale, che pretesamente avrebbe causato il danno ingiusto, era nel momento genetico dell'evento dannoso sottoposto ad una concreta

e positiva attività da parte dell'Ente. L'effettiva estrinsecazione dell'attività su tale parte del bene demaniale determina l'ipotizzabilità della responsabilità del custode a norma dell'art. 2051 c.c.» (Cass. civ. Sez. III, sent. n. 9546 del 22-04-2010).

Merita richiamo anche l'ulteriore sentenza con la quale la Suprema Corte ha stabilito che: «*Gli enti proprietari delle strade, ai sensi dell'art. 14 del d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285, devono - salvo che nell'ipotesi di concessione prevista dal comma 3 della predetta norma - provvedere: a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi; b) al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e delle relative pertinenze; c) all'apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta. Trattasi di obbligo derivante dal mero fatto di essere proprietari il quale può concorrere con ulteriori obblighi (e, quindi, con ulteriori cause di responsabilità) del medesimo ente o di altri, derivanti da altre normative e, in particolare, dalla disciplina dettata dall'art. 2051 c.c.» (Cass. civ., Sez. III, n. 9527 del 22-04-2010).*

Con riferimento invece al piano della responsabilità penale è senza dubbio necessario accennare alla sentenza della Cassazione Penale n. 13775 del 07 aprile 2011.

La recente pronuncia ha puntato il dito contro le amministrazioni comunali rammentando l'obbligo e l'onere di rimuovere le buche e ogni altra insidia stradale che, in qualche modo, possano attentare all'incolumità delle persone.

Con la sentenza appena richiamata è stata convalidata una condanna per lesioni colpose nei confronti di un dirigente dell'ufficio tecnico comunale, ritenuto responsabile delle lesioni subite da un soggetto inciampato sopra un rigonfiamento dell'asfalto.

Il dirigente era stato ritenuto colpevole per non aver «*attuato la necessaria e ordinaria*» manutenzione del piano del passaggio pedonale tra marciapiede e attraversamento della carreggiata. Secondo quanto asserito dalla difesa del dirigente, l'incidente si era verificato a causa della disattenzione del pedone. I giudici della Suprema Corte con la sentenza hanno invece affermato che il sindaco e il responsabile dell'ufficio tecnico del comune assumono una posizione di garanzia in base alla generale norma di diligenza che impone agli organi dell'amministrazione comunale di vigilare (per quanto di loro competenza) allo scopo di evitare situazioni di pericolo derivanti dall'inidonea idonea manutenzione e/o dal controllo dello stato delle strade comunali.

..... -----