

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 21/10/2016

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/38723-responsabilit-della-p-a-per-insidie-stradali-la-sentenza-del-giudice-di-pace-di-verona>

Autore: Alberto Lorusso

Responsabilità della P.A. per insidie stradali: la sentenza del Giudice di Pace di Verona

RESPONSABILITÀ DELLA PA PER INSIDIE STRADALI

Allagamento del sottopasso

Responsabilità da cose in custodia, art. 2051 cc

Obbligo di segnalazione

Il Giudice di Pace di Verona ha recentemente pronunciato un'interessante sentenza¹ in tema di danni da insidie stradali².

NARRA MIHI FACTA

La faccenda dedotta alla cognizione del Giudicante era la seguente: un utente della strada entrava con la propria autovettura in un sottopassaggio, trovandolo completamente allagato e vi rimaneva, pertanto, bloccato.

Il mezzo riportava dei danni ed il cittadino ne reclamava il risarcimento.

¹ GdP Verona, proc. RG 901/16 pubblicata il 31.03.2016, est. Franco Guidoni. Di contenuto analogo, T. Monza, 8.2.2011 e T. Milano, sez. X, 23.1.2015.

² Non costituisce il tema della mia presente indagine, ma, sul profilo dell'insidia e del trabocchetto, rimando alla recentissima sentenza resa dalla Suprema Corte di Cassazione, la n. 11802/2016, ove, dopo un'analitica ricostruzione dei passaggi avvenuti in giurisprudenza, si chiarisce che al danneggiato non compete di provare l'esistenza di tali elementi, né della "condotta omissiva del custode". Tale provvedimento registra come la prova del pericolo occulto non sia "elemento costitutivo dell'illecito aquilano, in quanto non previsto dalla regola generale ex art. 2043 cc [...], né da quella speciale di cui all'art. 2051 cc", ma sia, invece, il "frutto dell'interpretazione giurisprudenziale [...], che ha finito per indebitamente gravare del relativo onere probatorio il danneggiato, con correlativo ingiustificato privilegio per la PA [...], in contrasto con il principio cui risulta ispirato l'ordinamento di generale *favor* per il danneggiato, titolare della posizione giuridica soggettiva giuridicamente rilevante e tutelata, invero lesa o violata dalla condotta dolosa o colposa altrui, che impone al relativo autore di rimuovere o ristorare, laddove non riesca a prevenirlo, il danno inferto". Neppure posso entrare nel tema – anch'esso interessante – della distinzione tra cose dotate di intrinseco dinamismo e cose, invece, inerti. Per una puntuale ricostruzione di tale profilo, rimando alla recentissima Cass., ord., 17625/2016. Tornado al tema dell'impiego attuale delle espressioni "danno da insidia" *et similia*, segnalo, quindi, come queste debbano essere considerate solamente in funzione della loro valenza icastica, vale a dire con finalità descrittiva.

La fattispecie è stata inquadrata da parte del Giudicante entro l'ambito di operatività dell'art. 2051 cc, il cui testo è bene ricordare: *“Ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito”*.

I fatti accertati erano questi: l'evento accadeva alle 5.20 del mattino durante un temporale di particolare intensità.

Deve esserci stato veramente un tempo da lupi, perché è emerso che la visibilità era scarsa.

Il Comune convenuto chiamava in causa due società partecipate, le quali si sfilavano, l'una esponendo di essere incaricata di gestire la rete fognaria e non il sistema di smaltimento delle acque meteoriche, l'altra dimostrando di aver eseguito con regolarità periodica la dovuta attività di manutenzione delle caditoie e dei pozzetti, e provando come le medesime fossero perfettamente funzionanti.

Insomma: è emerso che il Comune aveva tenuto in efficienza la rete di deflusso delle acque e che quello verificatosi era stato un temporale disastroso.

All'esito di un'istruttoria del seguente tenore qualsiasi Avvocato avvertirebbe una gocciolina di sudore freddo correrli lungo la schiena.

In realtà, per lo sventurato automobilista la causa è andata bene, perché il Comune convenuto è stato ritenuto responsabile dei danni occorsi al cittadino ed è stato condannato a risarcirglieli, oltre a rifondere le spese di giudizio.

Vediamo come è ciò è potuto accadere.

TIBI DABO JUS

Partiamo da un particolare che ho volutamente sottaciuto: il Giudice accertava che **il sottopasso** in cui l'automobile era rimasta intrappolata **era soggetto ad allagamenti**.

Prima di analizzare la disciplina, mi pare necessario chiarire un aspetto preliminare.

La proprietà delle strade

Risulta, infatti, indispensabile considerare come, la proprietà delle strade trovi la

propria fonte nel d.lgs. 285/1992, cioè il *Codice della Strada*, il quale, all'art. 2, co. 1, fissa la nozione di "strada", precisando che, con tale espressione, si intende "l'area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali".

Il co. 5 di tale disposizione, poi, stabilisce che, "per le esigenze di carattere amministrativo e con riferimento all'uso ed alle tipologie dei collegamenti svolti, le strade, [...] si distinguono in strade "statali", "regionali", "provinciali", "comunali", secondo le indicazioni che seguono", prevedendo, dunque, che "Enti proprietari delle dette strade sono rispettivamente lo Stato, la Regione, la Provincia, il Comune"³.

A seconda della funzione cui assolvono, le strade hanno, dunque, un proprietario.

Art. 2043 o 2051 cc?

Vale la pena di compiere un brevissimo *excursus* storico, rammentando come da circa un decennio, sia superata la vecchia impostazione che riteneva che, laddove una rete viaria fosse estesa ed aperta al pubblico transito, automaticamente non potesse ritenersi integrata una condizione di custodia tale da consentire l'operatività della disciplina consegnata nell'art. 2051 cc.

La Corte di Cassazione, infatti, ha chiarito come "la responsabilità civile da custodia ex art. 2051 cc, non rimane in modo automatico esclusa in ragione dell'estensione della rete viaria e dell'uso da parte della collettività, che costituiscono meri indici dell'impossibilità di un concreto esercizio dei poteri di relativo controllo e di vigilanza, la cui ricorrenza va verificata caso per caso dal Giudice del merito, giacchè, laddove l'esercizio ne risulti in concreto impossibile, rimane esclusa la sussistenza dello stesso rapporto di custodia, e, conseguentemente, la configurabilità della relativa responsabilità" (Cass. 20823/2006).

In precedenza, l'illecito aquiliano da insidia stradale veniva attratto nell'orbita delle

³ A cagione dell'incidenza statisticamente inferiore, tralascio di considerare le strade militari. Per l'individuazione del proprietario delle differenti strade, rimando alla disposizione in commento.

previsioni di cui all'art. 2043 cc.

Le due norme si differenziano, poiché la seconda, consacrando la regola del *neminem laedere*, prevede un generico dovere di astensione dal commettere atti che possano recare nocumento ad altri, vale a dire che vincola ad un *non agere* ed ha, pertanto, contenuto negativo, quando, invece, l'art. 2051 cc, pur espressivo della stessa regola, si connota per una maggiore sofisticatezza, avendo un contenuto positivo, poiché vincola il custode non soltanto a mantenere sulla *res* un controllo, ma pure ad assumere tutte quelle iniziative volte ad evitare che da essa possa derivare ad altri un danno (Cass. 4124/1975).

Posto, quindi, che la PA proprietaria della strada è assoggettata alla disciplina di cui all'art. 2051 cc, bisogna considerare qual è il riparto dell'onere probatorio.

Mentre al danneggiato compete di provare l'esistenza del nesso eziologico tra la *res* oggetto dell'obbligo di custodia ed il *damnum* che lamenta di aver patito, il custode si ritrova onerato solo della dimostrazione del caso fortuito (*ex plurimis*, Cass. 2075/2002).

Al danneggiato, cioè, spetta soltanto di dimostrare il verificarsi dell'evento dannoso ed il rapporto di causalità di quello con la cosa in custodia, potendo ricorrere anche a presunzioni, “giacchè la prova del danno è di per sè indice della sussistenza di un risultato anomalo, e cioè dell'obiettiva deviazione dal modello di condotta improntato ad adeguata diligenza che avrebbe normalmente evitato il danno”, mentre la prova liberatoria è posta a carico di chi abbia il controllo del bene, sul quale grava l'onere di dimostrare che l'evento va ascritto al caso fortuito (Cass. 3651/2006).

Ma in che cosa consiste il caso fortuito?

Per rispondere a tale quesito, occorre interrogarsi sulla natura della responsabilità per cose in custodia.

*Primamente disgiunte aspra contesa*⁴ due differenti fronti interpretativi.

Tradizionalmente, si riteneva che la disposizione di cui all'art. 2051 cc ponesse

⁴ La citazione, come è evidente, viene dal Proemio all'*Iliade* così come tradotto dal Monti.

un'ipotesi di responsabilità per colpa presunta, per cui ricorreva la comminazione della sanzione civile consistente nell'esposizione del patrimonio del custode alla pretesa eventualmente esecutiva da parte del danneggiato, a fronte del fatto del custode, ritenuto colpevole di essere venuto meno al proprio obbligo di vigilanza e controllo strumentale a scongiurare il rischio che la cosa producesse danno ad altri (*ex plurimis*, Cass. 11264/1995).

Attualmente, invece, la giurisprudenza tende a riconoscere nella regola stabilita dalla previsione in commento un'ipotesi di responsabilità di tipo oggettivo (*ex plurimis*, Cass. 10860/2012).

Ai fini della prova liberatoria, perciò, il caso fortuito si connota per la propria essenza fondamentalmente oggettiva, incentrandosi tutto solo sulle modalità di causazione del *damnum*, segnatamente sul profilo causale, senza attendere, appunto, ad un comportamento del responsabile, da cui, invero, si trascende, per cui si ha un caso fortuito idoneo a portare alla liberazione da responsabilità del custode, quando questo abbia valenza assorbente nella determinazione dell'evento pregiudizievole, ponendosi come elemento di cesura della catena di eventi (Cass. 2308/2007)⁵.

In tal caso, il danno viene ricondotto all'elemento esterno, anziché alla cosa (*ex plurimis*, Cass. 5796/1998).

Se, in passato, il custode poteva liberarsi dalla responsabilità, semplicemente superando la presunzione di colpa, ora, perché ciò possa avvenire, è necessario che lo stesso dimostri l'intervento d'un fattore estraneo alla sua sfera di controllo, capace di

⁵ Per quanto possa sembrare pleonastico, preferisco sottolineare l'importanza di non esasperare le massime: laddove si afferma che si prescinde dal comportamento del custode, si intende dire che l'ambito di accertamento per l'ascrizione dell'evento a quegli non si incentra sul contegno di questi, che è "elemento estraneo alla struttura della fattispecie normativa di cui all'art. 2051 cc, nella quale il fondamento della responsabilità è costituito dal rischio, che grava sul custode, per i danni prodotti dalla cosa che non dipendano dal caso fortuito (*ex plurimis*, Cass., 584/2001 e 2308/2007).

troncare la catena di componenti fattuali scaturite nel *damnum*.

Si badi che l'espressione "caso fortuito" viene letta in senso lato, ivi ricomprendendo, infatti, tanto il fatto naturale, quanto il fatto del terzo, quanto, ancora, il fatto dello stesso danneggiato, sempre a condizione che tale elemento abbia la capacità di porsi come causa efficiente del fatto dannoso, con valenza interruttiva rispetto alla concatenazione di eventi, valendo ad essere la causa esclusiva del danno (*ex plurimis*, Cass. 993/2009).

Onde poter andare esente dalle conseguenze ascrittegli, perciò, il custode dovrà dimostrare che l'evento dannoso risalga ad un fattore esterno al suo ambito di dominio: in questo si sostanzia il caso fortuito.

È bene non ingigantire i concetti: si badi che, in realtà, il sistema è meno rigido di quanto appaia, dal momento che vige comunque la regola della vicinanza alla prova, per cui la giurisprudenza consente al custode di liberarsi dal vincolo, anche quando non fornisca la rigorosa dimostrazione dell'interruzione del nesso di causalità "determinato da elementi esterni o dal fatto estraneo alla sfera di custodia (ivi compreso il fatto del danneggiato o del terzo)", ma riesca comunque a dare la prova "di avere espletato, con la diligenza adeguata alla natura e alla funzione della cosa, in considerazione delle circostanze del caso concreto, tutte le attività di controllo, vigilanza e manutenzione su di esso gravanti in base a specifiche disposizioni normative e già del principio generale del *neminem laedere*, di modo che, pertanto, il sinistro appaia verificato per un fatto non ascrivibile a sua colpa" (Cass. 2308/2007).

Si faccia attenzione al fatto che si verifica una cesura rispetto alle premesse materiali poste dalla relazione col bene, a condizione che l'inserimento del fattore causale esterno abbia i connotati dell'imprevedibilità e dell'assoluta eccezionalità (*ex plurimis*, Cass. 5031/1998, 11227/2008).

Il custode, cioè, è onerato della prova "di avere, con lo sforzo diligente adeguato

alla natura della cosa e alle circostanze del caso concreto, adottato tutte le misure idonee a prevenire che il bene [demaniale] presenti per l'utente una situazione di pericolo occulto ed arrechi danno” (Cass. 5445/2006, nonché 11802/2016).

In particolare, il destinatario della pretesa risarcitoria è tenuto a dimostrare che l'evento dannoso presentava “i caratteri dell'imprevedibilità e dell'inevitabilità non superabili con l'adeguata diligenza del caso”, ovvero che il danno fosse evitabile “solamente con l'impiego di mezzi straordinari” (Cass. 3651/2006 e 19993/2016).

Il caso fortuito, dunque, ricorre, allorché il custode riesca a dimostrare “di non aver potuto fare nulla per evitare il danno”, il che si ha, “quando la situazione che determina il danno si determina non come conseguenza di un precedente difetto di diligenza nella sorveglianza della strada, ma in maniera improvvisa” (Cass. 20427/2008).

Ricapitolando, se è vero che la prova del fortuito non necessariamente deve essere rigorosa a tal punto da dimostrare la cesura nel nesso di causa, potendosi il custode liberare, perciò, fornendo evidenza della circostanza di aver mantenuto un contegno non censurabile, è vero che questo va apprezzato alla luce della condizione fattuale esistente, per cui la condotta di chi controlla il bene viene ritenuta adeguata, solamente se, considerata la condizione materiale esistente, essa sia stata, almeno astrattamente, idonea a scongiurare l'insorgenza dei fattori di pericolo.

Bisogna, poi, tenere a mente che il fortuito, per l'appunto, può essere anche la condotta del danneggiato stesso, a condizione, però, che sia possibile per costui percepire il pericolo.

L'ermeneutica giuridica, infatti, ha chiarito come “il concetto di prevedibilità deve intendersi come concreta possibilità per il danneggiato di percepire o prevedere la situazione di pericolo o prevedere con l'ordinaria diligenza la situazione di pericolo” (Cass. 4661/2015).

In tali casi, quindi, ove sia immediatamente percepibile la condizione di rischio per

il danneggiato, costui non potrà pretendere di sottrarsi alla disciplina dell'*imputet sibi* che necessariamente discende dalla violazione dell'obbligo di aututela che grava su ciascuno (*ex plurimis*, Cass. 5796/2008).

Quando, cioè, la pericolosità è “talmente evidente ed immediatamente apprezzabile da chiunque”, l'utilizzazione del bene diviene del tutto imprevedibile (Cass. 20359/2005).

In simili circostanze, infatti, laddove il pericolo è marchiano, risulta impossibile per il custode immaginare che il danneggiato non se ne avveda, per cui “il caso fortuito può essere integrato anche dalla colpa del danneggiato, poiché la pericolosità della cosa impone un obbligo massimo di cautela, proprio poiché il pericolo è altamente prevedibile. E tale prevedibilità con l'ordinaria diligenza è sufficiente ad escludere la responsabilità del custode anche ai sensi dell'art. 2051 cc” (Cass. 20366/2015)⁶.

Proprio perché il custode è tenuto ad immaginare le possibili conseguenze normali, su di esso grava l'**onere di segnalare il pericolo** connesso all'uso della cosa, venendo esso meno, solamente dinanzi alle ipotesi descritte di un'utilizzazione impropria, la cui pericolosità, per l'appunto, sia così manifesta, da renderla assolutamente imprevedibile (Cass. 20359/2005).

Si badi, inoltre, che, nel caso del proprietario della strada, gli obblighi di segnalazione non sono solo quelli generali e generici che derivano dalle ordinarie regole cautelari, ma hanno una precisa derivazione positiva, poiché l'art. 14 del CdS, rubricato *Poteri e compiti degli enti proprietari delle strade*, stabilisce che gli Enti proprietari delle strade, “allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono”, oltre che

⁶ Riassumendo: il fatto naturale o del terzo scrimina, se sia inimmaginabile, non superabile con l'adeguata diligenza, ovvero evitabile con un impiego di mezzi straordinario. Il fatto del terzo, invece, vale ad escludere la responsabilità del custode, solo se il pericolo sia palese e, ciò nonostante, il terzo lo corra, poiché, anche in questi casi, non è immaginabile che taluno possa esporsi al rischio.

“alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi”, quindi “al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze”, altresì “alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta”.

La segnaletica

La segnaletica! Se *Per un punto Martin perse la cappa*, per un cartello il Comune convenuto perse la causa.

Il CdS, all'art. 39, rubricato *Segnali verticali*, al co. 1, prevede, appunto, i segnali di pericolo, indicandoli come quelli che “preavvisano l'esistenza di pericoli, ne indicano la natura ed impongono ai conducenti di tenere un comportamento prudente”.

Il Regolamento attuativo, il DPR 495/1992, mediante il combinato disposto di cui agli artt. 77, 83 ed 84, individua esattamente il cartello che informa dell'esistenza d'una zona soggetta ad allagamento.

Ecco il punto: se è vero che un temporale di dimensioni considerevoli è certamente un fatto incontrollabile, al contrario, non lo è immaginare che un automobilista possa transitare da una strada che, quando piove intensamente, si allaga, per cui è più che ragionevole pretendere che l'Ente proprietario della strada ponga in essere un'iniziativa volta ad impedire che il privato possa patire nocumento.

Non solo rientra nel naturale ordine delle cose riuscire a prevedere che un'auto possa finire nel sottopasso allagato e lì restare, ma è necessario porre mente al fatto che sia possibile scongiurare che ciò avvenga mediante una prestazione assai modesta.

Nel caso di specie, dunque, l'Amministrazione convenuta non ha saputo dimostrare di aver mantenuto una condotta ineccepibile, poiché, per l'appunto, non era un fatto nuovo l'allagamento della strada, difettava un'adeguata illuminazione che consentisse di avere contezza della massa d'acqua, inoltre era stato violato l'obbligo di segnalazione, il cui rispetto avrebbe posto l'automobilista nelle condizioni di evitare il danno.

Il monito è uno ed uno soltanto: *il diavolo fa le pentole, ma non... i cartelli!*

Alberto Lorusso

Avvocato in Verona