

Alla responsabilità della P.A per omessa manutenzione delle strade, cui faccia seguito un sinistro, si tende, tradizionalmente, ad applicare l'art.2043 c.c.

Tale inquadramento è figlio della concezione in voga a partire dal primo ventennio del secolo scorso in poi,

che affermò una responsabilità della p.a. *iure privatorum* tutte le volte che da una *insidia* o un *trabocchetto*

derivi la lesione di un diritto. Esaustiva in tal senso è cass.civ 12.11.1997, n. 11455: <<

*la p.a. nell'esercizio del suo potere discrezionale in ordine alla esecuzione e manutenzione di opere pubbliche, nonché nella vigilanza e controllo in genere dei beni demaniali, incontra i limiti derivanti sia da norme di legge che regolamenti, sia da norme tecniche, sia da norme di comune prudenza e diligenza ed, in particolare, della norma primaria e fondamentale del*

*neminem laedere*

*(art. 2043 c.c.) in applicazione della quale essa è tenuta a far sì che l'opera pubblica non presenti per l'utente una situazione di pericolo occulto evidenziata dal carattere oggettivo della non visibilità e da quello soggettivo della non prevedibilità del pericolo*

>>

[  
conf. cass. civ.28.17.97, n. 7062; si v. anche corte cost. n.156 del 1999

];  
;

l'insidia, quindi, da elemento sintomatico della attività colposa della p.a., ricorrente allorchè il bene demaniale nasconda un pericolo non evitabile dall'utente con l'ordinaria diligenza, diventa un indice tassativo della responsabilità della p.a. e l'onere probatorio in ordine alla sua sussistenza viene posto a carico del danneggiato, con tutte le ovvie conseguenze del caso.

Lo stesso orientamento giurisprudenziale ha, per anni, posto un grosso limite all'applicabilità, nei confronti della p.a., della presunzione di responsabilità ex art. 2051 c.c. (limitazione non prevista certo dalla norma, ma ricavata in via interpretativa e attuata soltanto a favore della p.a., atteso che non viene applicata nei confronti dei privati neanche nei casi in cui sia in astratto ipotizzabile un'impossibilità di controllo sulla

*res.*

[  
Si v. SAN GIORGIO,  
*Appunti sulla responsabilità civile della p.a. per danni conseguenti alla omissione manutenzione di strade pubbliche*

, in

*Dir. e Formazione*

, 2001, 283

]

) per i danni cagionati a terzi da beni demaniali: limite che sussiste, escludendosi la presunzione di responsabilità, <<

*quando si tratti di beni demaniali sui quali è esercitato un uso ordinario generale e diretto da parte dei cittadini*

[

Cass. 28.10.1998, n.10759

]

>> elencandosi espressamente al riguardo il demanio marittimo, fluviale, lacuale, le strade, le autostrade e le strade ferrate.

Ciò detto, occorre dar conto del fatto che, attualmente, si sta affermando l'orientamento che aspira a configurare in capo alla p.a. un danno da cose in custodia ex art. 2051 c.c. configurando i parametri in precedenza ritenuti

ostativi all'applicabilità del citato articolo - l'uso diretto, la demanialità del bene e la notevole estensione del bene pubblico -

quali mere circostanze, da allegare e provare

[  
Si v. GIORGIO VANACORE,  
*L'applicabilità dell'art. 2051 c.c. alla p.a. per omessa od insufficiente manutenzione di pubbliche vie*  
, in  
*La Respons. Civile*  
, 2006, 262  
].  
.

Alla luce di tale innovazione la responsabilità della p.a., per omessa custodia e manutenzione, appare pacifica.

E' necessario, infatti, specificare che dalla proprietà pubblica sulle strade poste all'interno dell'abitato (art. 16, lett. B. lex 20 marzo 1865 n.2248 all. f) discende non solo l'obbligo della p.a. alla manutenzione, come stabilito dall'art. 5 R.D. 15.11.1923, n. 2506, ma anche l'obbligo della custodia (ex plurimis cass. 20.11.98/11749, cass. 5.9.97/8588, cass. 21.05.96/4673,). Il codice della strada stesso statuisce, all'art. 14, che <<*gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono: 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 relative pertinenze; c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta*

>>. Siffatte dettagliate disposizioni legittimano, dunque, la conseguente operatività nei confronti

dell'Amministrazione, della presunzione di responsabilità di cui all'art. 2051 c.c., in ragione del quale ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che si hanno in custodia [per

tutte cass. S.U. 14.10.1972 n. 3060, che ha ritenuto applicabile anche alla P.A. la presunzione di colpa ex art. 2051 c.c)

; di tale indirizzo è espressione la sentenza della S.C. sez. III, n.19653 dell'ottobre 2004, che ha ribaltato l'orientamento in voga negli anni passati, statuendo che:<< *l'applicabilità dell'art. 2051c.c. non è automaticamente esclusa allorché il bene demaniale o patrimoniale da cui si sia originato l'evento dannoso, risulti adibito all'uso diretto da parte della collettività(...) e si presenti di notevole estensione (...). Queste caratteristiche del bene, infatti, quando ricorrono congiuntamente, rilevano soltanto come circostanze le quali - in ragione dell'incidenza che abbiano potuto avere sull'espletamento della vigilanza connessa alla relazione di custodia del bene... - possono assumere rilievo sulla base di una specifica e adeguata valutazione del caso concreto, ai fini dell'individuazione del caso fortuito e, quindi, dell'onere che la p.a. (o il gestore) deve assolvere per sottrarsi alla responsabilità, una volta che sia dimostrata l'esistenza del nesso causale>>.*

La sezione III della Corte di Cassazione, confermando quanto già sostenuto nella precedente 23.07.2003 n.11446 ed accogliendo la linea interpretativa di cui ai citati *dicta*, in sostanza, ha superato la presunzione secondo cui dalla demanialità del bene discendesse *ipso iure* l'inapplicabilità dell'art. 2051 c.c., dovendosi invece valutare i limiti all'applicazione del suddetto articolo con riferimento al caso concreto,

*con riguardo cioè alla tipologia della strada e ciò non solo in ordine alla sua estensione, ma anche alle sue caratteristiche, alle dotazioni, agli strumenti, a tutto ciò che può condizionare le aspettative della generalità degli utenti*

[  
cass. Sez. III 15.01.2003 n.488

]  
>>.

Quindi, spostando il discorso sul piano del nesso causale, se è vero che si ha

responsabilità ex art. 2051 c.c qualora il danno si verifichi nell'ambito del dinamismo connaturato alla cosa

[  
cass. Sez. III, 20.05.1998 n.5031

]  
il custode deve attivarsi perché la  
*res*

, proprio nella sua normale interazione con il contesto circostante, non abbia a causar danni. Verificatosi un evento, quindi, più alta era nel danneggiato, l'aspettativa a che lo stesso non venisse causato dalla

*res*

, in ragione del fatto che il custode aveva l'obbligo di adoperarsi per evitare proprio che da "quella" cosa derivasse "quel" danno, più alto è il grado di certezza che lo stesso debba ascrivarsi proprio alla cosa e, pertanto, sul piano della responsabilità, al custode medesimo; quanto detto appare tanto più vero se si considera che gli utenti delle pubbliche vie, destinate per loro natura alla circolazione - a piedi o su mezzi di trasporto - si attendono che le stesse siano costantemente oggetto di manutenzione, sì da evitare che siano fonti di danno alla loro integrità personale o, anche, a beni di loro proprietà

[  
Si v. GIORGIO VANACORE,  
*L'applicabilità dell'art. 2051 c.c. alla p.a. per omessa od insufficiente manutenzione di pubbliche vie*

, in  
*La Respons. Civile*  
, 2006, 264

La giurisprudenza afferma costantemente che il controllo continuativo delle condizioni dei beni demaniali rientra negli obblighi (istituzionali) di manutenzione ordinaria, dai quali l'ente locale o il gestore non può esimersi [cass. Sez. III 15.01.2003 n.488 ], tant'è che la corte di legittimità ha ritenuto applicabile l'art. 2051 c.c. persino alle autostrade, e ciò in considerazione che le grandi dimensioni del demanio stradale

non impediscono all'ente proprietario<<( ...)*la possibilità di svolgere un'adeguata attività di vigilanza, che sia in grado di impedire l'insorgere di case di pericolo per gli utenti (...)*

>>

[  
cass. Sez. III 13.01.2003 n.298

]; in ogni caso, il dovere di custodia e la correlata responsabilità ex art. 2051c.c. non vengono meno neanche laddove il potere di fatto sulla cosa risulti solo in parte trasferito a terzi, perdurando anche in tal caso l'obbligo di vigilanza e di controllo

[  
cass. 2 aprile 2004 n.6515

]

A ragionar diversamente, la sostenuta impossibilità da parte della p.a. di esercitare, in concreto, la necessaria vigilanza delle strade *de quibus* si risolverebbe in una forma preconcetta e di mero stile, volta a creare una vera e propria presunzione di irresponsabilità in capo all'ente locale.

Ciò comporta che la P.A., per escludere la responsabilità che su di essa fa capo a norma del suddetto articolo, deve provare che il danno verificatosi è dipeso da caso fortuito, non ravvisabile nella mancanza di prova da parte del danneggiato

dell'esistenza dell'insidia, che questi addirittura non deve provare, così come non ha l'onere di provare la condotta commissiva od omissiva del custode, essendo sufficiente che provi l'evento danno ed il nesso di causalità con la cosa (cass. 20.11.98/11749, cass. 22.04.98/4070, cass. 21.05.96/4673 e le recentissime cass. 14 marzo 2006 n.5445 e cass. 20 febbraio 2006 n.3651).

Da ultimo, la recentissima sentenza **27 marzo 2007, n.7403** della **Corte di Cassazione**

sez. III civile (conforme cass. civ., n. 15324/2006) che così statuisce: <<  
i

*I tipo di vicenda, che è stato sottoposto all'esame della corte d'appello □ secondo la più recente giurisprudenza della Corte, sulla via di stabilizzarsi (Cassazione 15324/06) □ deve essere vagliato in primo luogo alla luce della figura della responsabilità da cosa in custodia (articolo 2051 Cc).*

*E' sulla base di questa figura di responsabilità che va decisa l'imputabilità delle conseguenze del fatto dannoso, tutte le volte che per l'ente, cui è affidata la gestione del bene pubblico, non v'è l'oggettiva impossibilità di esercitare su di esso quel potere di governo, che in questo ambito si denomina custodia e che si sostanzia di tre elementi: il potere di controllare la cosa; il potere di modificare la situazione di pericolo insita nella cosa o che in essa si è determinata; quello infine di escludere qualsiasi terzo dall'ingerenza sulla cosa nel momento in cui si è prodotto il danno.*

Il giudice, dunque, non si può arrestare di fronte alla natura giuridica del bene od al regime od alle modalità del suo uso da parte del pubblico, ma è tenuto ad accertare in base agli elementi acquisiti al processo, se la situazione di fatto, che la cosa è venuta a presentare e nel cui ambito ha avuto origine l'evenienza che ha prodotto il danno, era nella custodia dell'ente pubblico.

*Una volta che questo accertamento sia stato compiuto con esito positivo, la domanda di risarcimento deve essere giudicata in base all'applicazione della responsabilità da cosa in custodia>>.*

Frutto di tale impostazione, per ciò che a noi concerne in questa sede, è, quindi, l'evidente alleggerimento *dell'onus probatorio* del danneggiato, atteso che con l'applicazione dell'art. 2051 c.c. - quindi della presunzione di responsabilità – quest'ultimo dovrà solo dimostrare l'esistenza del rapporto soggetto – cosa – danno e non anche la colpa del danneggiante, requisito al contrario previsto ex art. 2043 c.c.; diventa, invece, più gravosa la prova liberatoria per il danneggiante/P.A., poiché, ai sensi della citata sentenza

n.7403/ 2007, <<

*Esclude la responsabilità del custode solo la prova che la res non ha svolto alcun ruolo causale nella determinazione dell'evento, o perché essa non presentava*



*una situazione di pericolosità o perché su questa situazione pericolosa se ne è sovrapposta altra che ha da sola concretamente provocato il danno*

>>.

Avv. Giuseppina Licordari