

Virginia Zambrano – Francesca Fiorentino
Università degli Studi di Salerno

IL COSTO DEGLI INCIDENTI

La segnaletica stradale fra sicurezza,
obblighi di custodia
e diritto all'informazione



ASSOCIAZIONE ITALIANA
SEGNALETICA STRADALE

FEDERATA



ANIMA
FEDERAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI NAZIONALI
DELL'INDUSTRIA MECCANICA VARIA ED AFFINI



CONINDUSTRIA



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI SALERNO
Dipartimento di Scienze Giuridiche





Virginia Zambrano – Francesca Fiorentino
Università degli Studi di Salerno

IL COSTO DEGLI INCIDENTI

La segnaletica stradale fra sicurezza, obblighi
di custodia e diritto all'informazione



Indice - Sommario

	<i>pag.</i>
Prefazione	5
Introduzione	11
Parte I	
<i>Il quadro di riferimento</i>	
1. Segnaletica stradale e tutela della persona	13
2. Segnaletica e responsabilità della P.A.: il quadro generale di riferimento	15
3. La segnaletica come espressione dell'obbligo di informazione e l'utente come soggetto consumatore	20
4. Un esempio particolare di relazione di tipo contrattuale: il pedaggio autostradale	24
5. Il sistema di indirizzo e di governo nel settore della circolazione stradale. Lo strumento della pianificazione e la direttiva come provvedimento del Ministero.	28
Parte II	
<i>Il fondamento della responsabilità</i>	
1. Circolazione e responsabilità: i presupposti del modello di responsabilità extracontrattuale	37
2. Dalla prova della colpa, al modello di responsabilità per cose in custodia	41
3. La segnaletica stradale e gli obblighi giuridici dell'Ente custode. Il quadro normativo	47
4. Segnaletica di pericolo e responsabilità. Alcune ipotesi di ripartizione del rischio tra Ente proprietario e gestore	56
5. La condotta colposa del danneggiato ed il nesso causale fra la condotta e l'evento. La rilevanza dell'art. 140 C.d.S.	64
6. Il problema delle risorse finanziarie. La rilevanza degli articoli 208 e 142 C.d.S.: un auspicio di riforma.	72
Parte III	
<i>La limitazione del rischio</i>	
1. Il nuovo reato di omicidio stradale e le novità introdotte con la legge 41/2016.	76
2. La responsabilità penale alla luce della nuova legge. Quale cambiamento di rotta?	80
3. L'obbligo di prevenzione bilaterale.	84
4. Le tre colonne della sicurezza: uomo, auto, strada. Educazione stradale ed adeguata manutenzione della segnaletica come strumento di prevenzione del danno.....	88
Conclusioni.	95

PREFAZIONE

Tema d'indagine. Profili generali.

ASSOSEGNALETICA, associazione italiana dei produttori e distributori di segnaletica stradale orizzontale e verticale federata ANIMA/Confindustria, ha commissionato nel mese di giugno del 2016, all'Università degli Studi di Salerno – Dipartimento di Scienze Giuridiche, una ricerca dal taglio giuridico, avente ad oggetto l'analisi e l'approfondimento degli obblighi normativamente imposti agli Enti proprietari di strade e dei connessi profili di responsabilità, civile e penale, in materia di apposizione, manutenzione e sostituzione della segnaletica stradale. Un numero elevato di sinistri stradali, nel nostro Paese, è riconducibile ad una segnaletica inefficiente o inesistente, e dunque ad una diffusa condotta omissiva degli enti proprietari, spesso giustificata dall'assenza di adeguate risorse pubbliche a disposizione, ma verosimilmente riconducibile ad una evidente carenza del testo normativo, si consideri, infatti, che l'obbligo imposto alla pubblica amministrazione è sovente sprovvisto di un provvedimento sanzionatorio (talvolta introdotto ma inefficiente) applicabile nei frequenti casi di inadempimento.

Anche negli ambiti caratterizzati dalla discrezionalità c.d. <<pura>>, il soggetto pubblico deve osservare le disposizioni di legge e di regolamento nonché le norme tecniche che di volta in volta si impongono oltre che le comuni regole di prudenza e diligenza, i principi di legalità, di imparzialità e di buona amministrazione posti a tutela dell'integrità personale e patrimoniale dei terzi, sicché la discrezionalità amministrativa deve arrestarsi in presenza di specifici obblighi normativi, soprattutto allorché preordinati alla tutela della sicurezza stradale.

Secondo le stime più aggiornate la circolazione dei veicoli produce in Italia, ogni giorno, circa dieci morti e gli incidenti stradali sono la principale causa di morte accidentale e violenta nel nostro Paese. Ciò determina, ogni anno, circa 3.500 decessi attribuibili alla circolazione dei veicoli.

Una quota parte di detta incresciosa sinistrosità è riconducibile a violazioni imputabili all'ente proprietario della strada o all'ente che ne esercita il possesso, in qualità di custode. Il tema di ricerca ha avuto ad oggetto l'analisi del quadro normativo di riferimento –con particolare attenzione alle disposizioni normative, di fonte primaria e secondaria, relative al campo della segnaletica stradale, nonché la responsabilità civile dell'ente competente, in ipotesi di sinistri verificatisi a causa di una segnaletica carente, inefficiente o finanche mancante, infine l'analisi dei connessi profili di responsabilità penale, alla luce della recente legge 41/2016 e della circolare con la quale il Ministero dell'Interno –nell'intento di fornire le prime indicazioni operative per un'uniforme applicazione delle nuove disposizioni, ritenendo altresì applicabili le nuove fattispecie criminose anche agli enti proprietari di strade e con essi ai relativi legali rappresentanti, in quanto, per disposto normativo, il reato di omicidio colposo stradale (o di lesioni colpose gravi o gravissime) ricorre anche allorché il responsabile non sia un conducente di veicoli.

Il contributo è stato strutturato in tre parti ed ogni parte in diversi paragrafi, indicati all'inizio di ogni capitolo nel relativo Sommario. Si precisa che il testo si compone di note di approfondimento e di massime giurisprudenziali, inserite in quanto valutate di partico-

lare interesse per la questione di volta in volta analizzata.

Di seguito si inquadreranno brevemente gli argomenti approfonditi in ciascuna delle parti del testo elaborato, con un'attenzione particolare ai contenuti della seconda parte del contributo per l'analisi giurisprudenziale che il tema necessariamente richiedeva.

1. Parte I - Il quadro di riferimento

Nel primo capitolo del contributo, come consueto e conformemente all'intitolazione prescelta, si è ritenuto di fornire un preliminare sguardo d'insieme alla normativa di settore di fonte primaria ed ai principi generali ivi evincibili, al fine di fornire immediata contezza della complessità del quadro normativo di riferimento, all'interno del quale si annoverano il Codice della Strada, il relativo Regolamento di esecuzione e di attuazione, nonché ordinanze, decreti e direttive che rappresentano l'espressione di poteri normativi attribuiti a varie autorità pubbliche ed agli enti proprietari della strada dalle medesime disposizioni di rango legislativo.

E' stato dato rilievo anche alla normativa di fonte comunitaria e internazionale disciplinante un settore, quale la segnaletica stradale, che necessariamente, sebbene non globalmente, deve ispirarsi a criteri di uniformità.

Detto quadro d'insieme, che esprime il grado di complessità e il connaturale limite di efficienza della disciplina, tuttavia costituisce il supporto tecnico-normativo per la migliore comprensione del consolidato indirizzo del formante giurisprudenziale verso un determinato modello di responsabilità civile a carico dell'Ente proprietario, in ipotesi di danni causati da cattiva o omessa manutenzione del manto stradale e/o omessa appozione e manutenzione della segnaletica prescritta.

Si rammenta che l'approvazione del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 ha segnato una svolta nel modello di intervento pubblico in detta materia, attraverso l'elaborazione di un unico testo espressione di <<un quadro della programmazione pubblica del settore stradale>>, caratterizzato dal coinvolgimento di svariati uffici pubblici, quali, a titolo esemplificativo, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministero dei beni culturali ed ambientali, il Consiglio nazionale delle ricerche, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, quale espressione di un risvolto organizzativo volto al formale riconoscimento di una rilevanza giuridica autonoma del settore, rispetto ad un'ampia gamma di interessi pubblici direttamente o indirettamente coinvolti nel fenomeno della circolazione stradale. Per questo motivo, come usuale in molti settori amministrativi, si è provveduto altresì ad analizzare criticamente lo *strumentario giuridico* elaborato dal legislatore per realizzare i fini pubblici sottesi a detta normativa specifica; si pensi, principalmente, alla pianificazione ed alla direttiva come provvedimento del Ministero nonché al potere di ordinanza comunale.

I dubbi di legittimità costituzionale, che l'analisi ha lasciato emergere, i continui riferimenti a necessarie approvazioni o omologazioni ministeriali, l'eccessivo formalismo e la relativa farraginosità applicativa, nonostante i frequenti interventi novellatori, segnano una percepibile vecchiaia del testo codicistico che necessita di essere superata. Pertanto si è evidenziato che lo scopo perseguito dal legislatore, che ha assunto dignità di principio con l'art. 1 C.d.S., deve fungere da monito per un ulteriore intervento novellatore che abbia come fine principale la semplificazione burocratica e normativa del testo.

Nella prima parte del contributo si è ritenuto altresì di preannunciare la rilevanza dell'obbligo generale imposto dal Codice della strada agli enti proprietari di strade (o gestori delle medesime) di mantenere in stato di efficienza la segnaletica stradale. Detto obbligo dà concretezza, nell'ambito della circolazione stradale, a quel sistema di pubblica comunicazione dell'attività dichiarativa della pubblica amministrazione indispensabile per la tutela della sicurezza stradale. La segnaletica stradale, benché contenuta nel piano esecutivo del traffico, rappresenta l'unico strumento informativo che consente all'utente della strada di venire a conoscenza dell'esistenza di una prescrizione o di un divieto imposto dalla pubblica amministrazione, al punto da qualificare il segnale come unico presupposto esistenziale della prescrizione voluta dall'ente competente.

A fronte dell'esplicito obbligo generale imposto dal Codice della Strada alla pubblica amministrazione, sussiste il correlato diritto all'informazione dell'utente della strada, garantito solo mediante una segnaletica stradale che abbia i connotati dell'“*adeguatezza*” e dell'“*efficienza*”.

Detto diritto è normativamente riconosciuto all'utente della strada, indipendentemente da una formale qualifica dello stesso quale soggetto “consumatore”. Per meglio dire, di là dalla natura contrattuale o extracontrattuale del rapporto giuridico che si instaura tra l'utente della strada ed il gestore della medesima. Se, da un lato, l'autorità amministrativa pone un servizio pubblico istituzionalmente ed in via immediata a vantaggio di una collettività, più o meno ampia di utenti, sottoposto ad una disciplina settoriale, volta ad assicurare il conseguimento di fini sociali, dall'altro l'utente, ossia la persona fisica che usufruisce di detto servizio pubblico agendo per scopi estranei all'attività professionale o imprenditoriale eventualmente esercitata, ha diritto al corretto adempimento degli *standard* di qualità ed alla corretta ed efficiente erogazione dello stesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 101 del codice del consumo.

Parte II – Il fondamento della responsabilità

La parte seconda dell'elaborato rappresenta il fulcro principale di un'indagine che volontariamente intende ruotare intorno all'importante tematica della segnaletica stradale.

I punti principali in cui si risolve il secondo capitolo del testo sono i seguenti:

- a) in primis si è dato spazio al percorso giurisprudenziale che ha segnato l'evoluzione della natura della responsabilità civile a carico dell'ente pubblico inadempiente, percorso che ha equiparato la pubblica amministrazione, quale “custode pubblico” a qualsivoglia soggetto “custode privato”, in un'ottica sempre più indirizzata alla tutela del danneggiato. L'evoluzione giurisprudenziale, anche allorquando si verta su profili di responsabilità per violazione degli obblighi di cui al codice della strada, ha risentito di tale profondo revirement generando un pressoché definitivo approdo alla disciplina della responsabilità custodiale di cui all'art. 2051 c.c., con abbandono del tradizionale orientamento che sovente legava la responsabilità dell'ente proprietario di strade alla teorica dell'insidia o trabocchetto, con applicabilità esclusiva della regola generale di cui all'art. 2043 c.c. e dei connessi e gravosi oneri probatori a carico del soggetto danneggiato.
- b) E' stato in seguito analizzato il complesso di disposizioni del codice della strada cui l'Ente proprietario deve conformarsi per conseguire un risultato ispirato alla soddisfazione di due importanti esigenze, la sicurezza e la fluidità del traffico. A titolo esem-

plicativo si ricordano l'art. 14 che impone agli enti proprietari delle strade specifici obblighi di comportamento, quali la manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi, il controllo tecnico dell'efficienza delle medesime e delle relative pertinenze, nonché l'apposizione e la manutenzione della segnaletica stradale. Il successivo art. 37, rubricato <<apposizione e manutenzione della segnaletica stradale>> che effettua una sorta di riparto di competenze tra enti proprietari e Comuni al fine di evitare ipotesi di incompetenza o sovrapposizioni di competenze ed al fine di tener conto del presumibile esercizio del potere di gestione sul bene da parte dell'ente medesimo, anche in termini di possibilità di controllo e di tempestivo intervento volto ad ovviare alle situazioni di pericolo. L'art. 38 a norma del quale l'informazione che l'utente della strada ha il diritto di ricevere, in armonia con un modello che intende garantire un'efficace sistema di sicurezza stradale, deve conformarsi a criteri di uniformità, chiarezza ed inequivocità, oltre a prevedere che la segnaletica stradale deve essere sostituita, reintegrata o rimossa, allorché lo stato della stessa non rispetta il criterio di <<efficienza perfetta>> ivi indicato. Le disposizioni codicistiche, si pensi all'art. 45, impongono altresì talune prescrizioni formali cui deve adeguarsi l'Ente proprietario ed il di lui fornitore, affinché possa dirsi garantita la legittimità del segnale apposto. Prescrizioni di tale natura, che parimenti si impongono ai relativi destinatari, si individuano anche nella fonte di diritto secondaria ed in quella comunitaria, tra cui il Decreto Ministeriale 31 marzo 1995, n. 1584, pubblicato in G.U. n. 106 del 9.5.1995, emanato in attuazione dell'art. 79, comma 9. Anche in tema di fornitura e posa in opera della segnaletica stradale, in una prima fase si sono susseguite numerose circolari dell'allora Ministro dei lavori pubblici, successivamente, a partire dalla direttiva 89/106/CE, sostituita di poi dal Regolamento 305/2011/UE; numerose sono state le norme c.d. armonizzate od anche le norme volontarie europee che hanno ampliato il già corposo quadro normativo di riferimento.

- c) In seguito si è ritenuto di esaminare particolari esempi di responsabilità degli enti proprietari della rete viaria, frequentemente analizzati dalla giurisprudenza di merito e di legittimità.

Si ricorda la consueta ipotesi in cui non vi sia coincidenza tra l'ente, proprietario della strada, ed il gestore-custode, esercente della stessa, che determina un problema d'individuazione del legittimato passivo nell'ambito dell'azione di responsabilità civile in presenza di un contratto di appalto avente ad oggetto la manutenzione di strade destinate al pubblico transito. L'orientamento che si è consolidato si fonda sul presupposto che, in virtù dell'obbligo di vigilare sulla corretta esecuzione dei lavori (non venendo meno tale dovere per l'Ente pubblico proprietario della strada in ipotesi di contratto di appalto), la responsabilità sussiste in capo sia all'Ente proprietario che all'impresa appaltatrice ed ha natura solidale. La Cassazione spesso è stata chiamata altresì a pronunciarsi sui criteri di imputazione della responsabilità all'Ente pubblico per i danni cagionati dalla fauna selvatica agli autoveicoli ed alla persone in occasione della circolazione stradale. Sempre con riferimento alla segnaletica di pericolo i giudici di legittimità hanno di recente statuito che il segnale di pericolo, in caso di modifica della normale viabilità per restringimento della carreggiata con conseguente divieto di sorpasso, deve essere ben visibile e ripetuto ad ogni intersezione. Ed ancora il formante giurisprudenziale si è pronunciato

sulla salvaguardia delle esigenze degli utenti della strada allorché si è in presenza di un pluralità di indicazioni pubblicitarie che invadano aree di intersezione sulla rete viaria, tali da trasformare la leggibilità dell'informazione, che si vuole chiara, tempestiva e certa, in parziale o finanche totale disinformazione.

- d) Si è in seguito approfondito il profilo della condotta colposa del danneggiato ex art. 1227, comma 1, c.c., senz'altro configurabile anche nei casi di responsabilità presunta ex art. 2051 c.c. del custode, e del nesso di causalità dell'evento dannoso con la cosa in custodia, il cui onere probatorio incombe su parte attrice, ossia sul soggetto danneggiato.
- e) Infine di particolare interesse è stata l'analisi degli articoli 208 e 142 del Codice della strada e delle relative difficoltà applicative, da tempo motivo di un auspicio di una riforma che si vuole venga indirizzata (anche) agli enti proprietari di strade affinché invogli loro ad investire sulla sicurezza stradale mediante un sistema sanzionatorio più rigido, un'attività di controllo più efficace e la semplificazione delle procedure nella determinazione dei proventi da destinare obbligatoriamente ad interventi di sostituzione, ammodernamento, potenziamento, messa a norma e manutenzione della segnaletica.

Parte III – La limitazione del rischio

Nella terza parte del contributo è stata esaminata la legge 41/2016, entrata in vigore il 25 marzo 2016, che ha introdotto nel nostro ordinamento il reato di omicidio stradale (art. 589bis c.p.), il reato di lesioni personali stradali (art. 590bis c.p.) nonché disposizioni di coordinamento al decreto 30 aprile 1992, n. 285.

Oltre alle novità più significative introdotte dal legislatore della riforma sono stati sommariamente analizzati i primi interventi critici sollevati da una parte del formante dottrinale che ha intravisto in detta novella una risposta di discutibile e dubbia utilità pratica alle sollecitazioni sociali, culturali e politiche diffuse nel nostro territorio. In particolare, considerato che il Ministero dell'Interno con la circolare di coordinamento con il codice della strada ha sostenuto che queste responsabilità c.d. strutturali, o per meglio dire oggettive, siano divenute imputabili, in concorrenza di determinati presupposti, ai rappresentanti legali degli enti proprietari di strade o degli enti gestori, quali custodi del manto stradale teatro del sinistro, ci si è chiesti cosa realmente sia cambiato rispetto al passato. Detta conclusione ha dato adito a polemiche e critiche sollevate dai rappresentanti dei gestori delle reti stradali i quali continuano ad avvalersi dell'esimente dell'assenza di adeguate risorse da investire nella tutela della sicurezza stradale per giustificare gli inadempimenti ad essi imputabili e sottrarsi ad accertamenti, anche penali, di responsabilità. Il profilo della responsabilità penale, dunque, ha risentito non solo dell'analisi delle fattispecie criminose introdotte con la legge 46/2016 ma anche dell'esigenza di comprendere se e quale incidenza abbia avuto la novella nei confronti dei legali rappresentanti degli enti-custodi inadempienti.

Negli ultimi tempi si è parimenti registrata una diffusa tendenza della giurisprudenza alla valorizzazione del contributo causale del danneggiato al verificarsi dell'evento dannoso. E' stata attribuita una nuova e marcata veste alla tematica del concorso di colpa del danneggiato, che ha trovato fertile riscontro soprattutto nel settore dei cosiddetti <<danni da caduta>>, i quali sono proprio originati da incidenti a prevenzione bilaterale, ove sia le vittime che i danneggianti possono adeguare la propria condotta alle circostanze del caso ed adottare le misure volte a prevenire ed abbassare i rischi di sinistri. Si è dunque esamina-

ta quella parte del formante giurisprudenziale che ha lasciato emergere, anche in un'ottica deterrente, la necessità di valutare le condotte tenute dal danneggiante e dalla vittima nel loro complesso al fine di esercitare una ragionevole pressione sulle possibili vittime affinché prestino un livello di attenzione adeguato alle circostanze.

Nella parte conclusiva del testo è stato criticamente sostenuto che un Paese "civile" deve mirare al sano miglioramento economico, sanitario, giudiziario, deve puntare all'istruzione, alla ricerca, alla cultura, al turismo, alla prevenzione, deve indirizzare la propria politica di governo, per quanto in specie interessa, alla "sicurezza stradale" sia attraverso rigidi interventi rivolti agli enti locali, affinché facciano della "prevenzione" la loro principale misura d'azione, sia attraverso "l'educazione stradale", con interventi rivolti perlopiù ai giovani, utenti della strada in quanto pedoni ed in quanto (futuri) conducenti di veicoli. Quando si discorre di uomo o di auto (rectius: di conducente) è sulla educazione stradale che deve tendere una governance che voglia seriamente investire sulla sicurezza. Non è realmente possibile la riduzione del numero di sinistri nel nostro Paese se non muta il diffuso atteggiamento sociale, culturale e politico dello stesso. E' necessario dunque rivolgersi ai giovani, agli adolescenti, ai futuri conducenti di veicoli, è necessario un intervento effettivo e di rottura che formi la collettività all'educazione stradale. Allorquando, invece si discorre di strade, pare che l'unico efficace strumento deterrente da indirizzare agli enti proprietari delle stesse sia un rigido sistema sanzionatorio. Al corretto accertamento di sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dell'utente della strada "distratto" che viola la segnaletica stradale, dovrebbero parallelamente far seguito sanzioni severe e sistemi di controllo più efficaci nei confronti degli enti proprietari (o gestori) inadempienti.

Fisciano (SA), 07.11.2016

Prof.ssa Virginia Zambrano e Dott.ssa Francesca Fiorentino
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO
Dipartimento di Scienze Giuridiche

INTRODUZIONE

Alcune riflessioni sul metodo.

Questo studio non è uno dei tanti, reiterati, tentativi volti ad offrire una lettura organica del quadro normativo e giurisprudenziale, in tema di sicurezza stradale. Questo studio intende, piuttosto, porre l'attenzione sul costo "evitabile" degli incidenti. Non caso il titolo si richiama alla riflessione di Guido Calabresi (giudice della Corte Suprema Federale Americana) che, negli anni '70 pubblicava, appunto, la prima edizione di "The costs of accidents" con la quale l'autore intendeva individuare una serie di strumenti in grado di realizzare una distribuzione dei costi degli incidenti che risultasse funzionale agli obiettivi perseguiti dall'ordinamento giuridico. In verità già un altro autore italiano (Pietro Trimarchi) si era posto il problema di individuare meccanismi che potessero consentire di "internalizzare" i costi degli incidenti. Ma, come ognuno ben sa, il principio nemo profeta in patria – a dispetto della sua banalizzazione dovuta al ricorso frequente che ad esso si fa – conserva intatta il suo potere semantico. La responsabilità del produttore, indagata dalla dottrina italiana, sarebbe rimasta nel cassetto per 20 anni, prima di essere (ri)scoperta da una normativa europea che è intervenuta in materia di responsabilità del produttore e tutela del consumatore. Del pari è a dirsi per la tutela dell'Ambiente o, ancora, per tutte le delicate questioni che coinvolgono la cd. "società del rischio" e che hanno condotto l'Unione Europea all'enunciazione del principio di precauzione; principio che impone l'adozione di una certa condotta in presenza di rischi anche solo potenziali.

Non sorprenda allora se il moltiplicarsi delle occasioni di danno, l'emergere di profonde trasformazioni del sistema giuridico e la rinnovata attenzione ai valori costituzionali e alla tutela della persona abbiano offerto più di una suggestione nel guardare al tema della segnaletica stradale come ad uno dei banchi di verifica del grado di sicurezza stradale che connota il nostro Paese.

Non sono del resto parole nostre quelle che segnalano come *"In materia di segnalazioni stradali, ogni forma di empirismo deve essere bandita perché dannosa per la sicurezza della circolazione e per la disciplina del traffico"*. Da queste espressioni prende avvio la presente indagine centrata: a) sulla importanza di una appropriata apposizione della segnaletica stradale; b) sul collegamento fra obblighi di provvedere della Pubblica Amministrazione e tutela del bene vita; c) sull'impiego dello strumento giuridico come lente di ingrandimento per l'esame di taluni profili che il discorso pubblico neglige o non riesce a valorizzare, facendo piuttosto "pesare" ragioni di carattere economico. Tutto ciò è riprovevole e rappresenta, appunto, una parte del danno che si vorrebbe evitare.

Le ragioni di carattere economico non possono infatti mai prevalere su profili di tutela della persona, pena la messa in discussione di un modello costituzionale che ruota intorno al riconoscimento della centralità della persona e pena, ancora, la pericolosa contraddizione fra la proclamata esigenza di tutela della sicurezza stradale (o del bene vita/integrità fisica che, in fondo, è ciò in cui ridonda la sicurezza stradale) e i ripetuti (eventuali?) ina-



dempimenti ad obblighi di vigilanza e custodia, normativamente imposti, con tutto ciò che ne segue sul piano dell'attivazione delle regole di responsabilità civile e del connesso problema del risarcimento del danno.

In questo solco si attiva la presente riflessione in tema di segnaletica stradale. Filone, come si diceva, a dir poco strategico, che si innerva – con le sue problematiche peculiari – su quello della sicurezza stradale. E, tuttavia, a dispetto della sua centralità, la discussione in tema di segnaletica stradale si arresta alle soglie di una lettura distratta delle norme del Codice della strada incapace di cogliere fino in fondo la funzione che una corretta segnaletica, nonché una attenta opera di manutenzione della stessa rivestono ai fini della prevenzione del danno.

D'altro canto, spostando l'osservazione sul versante della P.A., il ragionamento seguito fa i conti con la decisione, razionalmente assunta, di preferire il rischio economico di un risarcimento del danno solo potenziale (un incidente determinato da una cattiva segnaletica potrebbe non verificarsi mai), a fronte della “certezza” dei costi derivanti da un investimento economico per l'apposizione/manutenzione della segnaletica.

Nondimeno, anche senza scomodare il “principio di precauzione” è semplice esercizio di ragionevolezza ritenere che l'azione preventiva sia, di gran lunga, preferibile a quella risarcitoria. Tutto ciò per varie ragioni. In primo luogo l'azione risarcitoria, non raramente, si rivela economicamente più gravosa per l'ente pubblico. Inoltre, taluni effetti dannosi, ove non siano preventivamente evitati, non sono poi successivamente riparabili.

Se queste sono le premesse, alcuni fili conduttori reggono gli sviluppi di siffatta analisi.

Il primo è dato dall'attenzione per la norma. È questo il livello di riflessione nel quale è possibile cogliere l'evoluzione del dato normativo nella prospettiva degli obblighi che gravano la P.A. in tema di sicurezza.

Un altro filo conduttore si ritrova nella giurisprudenza che, quando sono in gioco beni quali la vita, la salute e l'integrità della persona, apre alla dimensione della responsabilità per le cose in custodia, evidenziando come, in ipotesi di conflitto tra i diritti della persona e le esigenze del mercato, per assicurare la prevalenza dei primi sulle seconde non si esiti a far ricorso alle soluzioni offerte dal codice civile in tema di responsabilità.

Ed, infine, ulteriore filo conduttore, la sempre maggiore attenzione riservata all'educazione stradale nella prospettiva, appunto, della prevenzione quale obiettivo primario da perseguire.

Parte I

Il quadro di riferimento

Sommario: 1. Segnaletica stradale e tutela della persona – 2. Segnaletica e responsabilità della P.A.: il quadro generale di riferimento - 3. La segnaletica come espressione dell'obbligo di informazione e l'utente come soggetto consumatore – 4. La controversa questione della natura del pedaggio autostradale - 5. Il sistema di indirizzo e di governo nel settore della circolazione stradale. Lo strumento della pianificazione e la direttiva come provvedimento del Ministero.

1. Segnaletica stradale e tutela della persona.

“In materia di segnalazioni stradali, ogni forma di empirismo deve essere bandita perché dannosa per la sicurezza della circolazione e per la disciplina del traffico”.

Così si è espresso l'allora Ministro dei Lavori Pubblici¹ con la direttiva del 24 ottobre 2000 n. 301 pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 28 dicembre 2000 *Sulla corretta ed uniforme applicazione delle norme del codice della strada in materia di segnaletica e criteri per l'installazione e la manutenzione*, allorquando, a distanza di circa sette anni dall'entrata in vigore del Nuovo Codice della Strada e del suo regolamento di esecuzione, emergeva la scarsa attenzione e sensibilità di numerosi Enti proprietari di strade alla *“corretta applicazione di una normativa estremamente importante per la sicurezza stradale”*².

Tutt'ora, dopo circa ventitre anni dal famoso 1 gennaio 1993³, il sistema segnaletico sulle strade italiane continua ad essere carente dei criteri di efficienza ed uniformità richiesti dal Codice e finalizzati, in forma esplicita, alla salvaguardia della sicurezza della circolazione stradale, in forma implicita, alla protezione del bene *vita*.

Certo, condivide il destino di tutte le *naïveté* pensare che là dove si incontra un codice, una legge scritta, questa sia in grado di imprimere una effettiva spinta al sistema, specie allorchè destinatario della norma sia la P.A. costretta a fare i conti con vincoli di bilancio e ammontare dei finanziamenti erogati. Ciò nondimeno si tratta di un profilo che allerta il giurista e l'operatore del settore i quali si trovano costretti a denunciare una pericolosa contraddizione fra la proclamata esigenza di tutela della sicurezza stradale (o del bene vita/integrità fisica che, in fondo, è ciò in cui ridonda la sicurezza stradale) e i ripetuti (eventuali?) inadempimenti ad obblighi di vigilanza e custodia, normativamente imposti, con tutto ciò che ne segue sul piano dell'attivazione delle regole di responsabilità civile e del connesso problema del risarcimento del danno.

Questa, intendiamoci, è una riflessione generale che, però, assume una particolare valenza nell'ambito oggetto della presente riflessione.

Nei circuiti in cui si fabbricano le regole e si produce il dibattito sulla “sicurezza” oltre al deficit strutturale segnalato, scarso, infatti, risulta l'approfondimento della tematica della

1 Nerio Nesi, Ministro dei Lavori Pubblici dal 25 aprile 2000 all'11 giugno 2001.

2 Il nuovo codice della strada, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, e relativo Regolamento di esecuzione e attuazione, d.p.r. 495/1992.

3 E' la data di entrata in vigore del nuovo codice della strada.

segnaletica stradale, tema che, per converso, appare strategico, nella lettura del filone portante della sicurezza stradale che qui si intende privilegiare. Su queste premesse, un'analisi del quadro normativo di riferimento ovvero della maglia regolatoria fonte, in questo ambito, degli obblighi degli Enti proprietari e dei connessi profili di responsabilità, appare di chiaro rilievo. Tanto, specie ove si consideri che le tante, denunciate ed intollerabili carenze – messo da parte ogni atavico discorso sulla insufficienza delle risorse pubbliche – diventano agile strumento nelle mani di una giurisprudenza sempre più attenta (come si vedrà) alla tutela della persona e, dunque, sempre più incline a proteggerne le ragioni e sempre più disposta a penetrare i gangli dell'inefficienza amministrativa.

Sta di fatto che – al netto di ogni riflessione sulla portata della responsabilità dei pubblici funzionari che un attento dettato costituzionale non manca di segnalare (art. 97, comma 3, Cost.) – la discussione che si è registrata nello specifico della segnaletica stradale sembra essere assai poco consapevole delle sue ricadute sul piano della responsabilità civile anche, forse, per la minore forza evocativa che possiede nell'immaginario collettivo il caso di un incidente provocato da un vecchio segnale stradale. Altrimenti detto, mentre tutti sarebbero disposti a scommettere della pericolosità di un manto stradale particolarmente dissestato non altrettanto è a dirsi, ad esempio, per un segnale dalla compromessa rifrangenza. Qui il rapporto fra causa ed effetto, ovvero fra condotta della P.A. ed evento sembra allentarsi e quasi smarrire la sua suggestione. Dall'altra parte, vale a dire sul versante della P.A., il ragionamento seguito stira le pieghe del discorso attorno ad una sorta di assunzione del rischio economico di un "potenziale" risarcimento del danno a fronte della "certezza" dei costi derivanti dall'investimento in nuova segnaletica. La realtà va, tuttavia, in ben altra direzione e della necessità di liberarsi – in questo ambito – da empirismi e pericolose approssimazioni già si è detto.

Né è prova il fatto che, in un caso in cui il danneggiato agiva per il risarcimento dei danni subiti in conseguenza di una caduta avvenuta mentre circolava sulla pubblica via alla guida del proprio ciclomotore, a causa di una grada o caditoia d'acqua non segnalata, i giudici di legittimità non abbiano esitato a sostenere che:

a carico dei proprietari o concessionari delle strade (e delle autostrade) è configurabile la responsabilità per cosa in custodia, disciplinata dall'art. 2051 c.c., essendo possibile ravvisare un'effettiva possibilità di controllo sulla situazione della circolazione e delle carreggiate, riconducibile ad un rapporto di custodia⁴.

Non si tratta di un indirizzo isolato, tutt'altro. Il risarcimento del danno alla salute e all'integrità psico-fisica guadagna terreno sul piano di una giurisprudenza sempre più incline ad alzare l'asticella dell'evento imprevedibile, causa di esenzione dalla responsabilità. Come dire che, quando sono in gioco beni quali la vita, la salute e l'integrità della persona, è necessario adottare tutte le misure per prevenire il danno. Altrimenti detto, ogni qual volta sono in gioco interessi inviolabili della persona, il danno (e il relativo risarcimento)

⁴ Così Cass. 09 giugno 2016 n. 11802, in www.iusexplorer.it e ivi, inoltre, i richiami a Cass. 19 novembre 2009, n. 24419; Cass. 29 marzo 2007, n. 7763; Cass. 13 gennaio 2003, n. 298.

risulta prevedibile in relazione proprio alla natura degli interessi coinvolti⁵. La presa di coscienza del fatto che il danno si traduce nella lesione di diritti inviolabili della persona induce ad inquadrare il problema nella più ampia prospettiva di cui all'art. 2 Cost. (clausola di tutela della personalità), art. 32 (diritto alla salute), art. 41, comma 2, Cost. (controlli sull'attività di impresa) riannodandosi ad una visione che fa della persona umana il punto di riferimento dei valori dell'ordinamento italiano e si pone in antitesi con interessi economici e/o con valutazioni di convenienza. Si che in ipotesi di conflitto tra i diritti della persona e le esigenze del mercato la prevalenza dei primi sulle seconde è fuori discussione.

Tanto, senza considerare che l'azione preventiva è, senza dubbio, preferibile a quella risarcitoria: da un lato, infatti, quest'ultima spesso si rivela economicamente più gravosa, dall'altro, taluni effetti dannosi, ove non siano preventivamente evitati, non sono successivamente riparabili. Di ciò ben si accorge la giurisprudenza, il cui trend è segnato e segue il solco degli obblighi di custodia.

Qualche precisazione, e qualche illustrazione sul tipo di percorso che si intende intraprendere, meritano tuttavia l'evidenza. Ma si proceda per ordine, cominciando dalle prime.

2. Segnaletica e responsabilità della P.A.: il quadro generale di riferimento.

Indagini statistiche di rilievo nazionale⁶ rivelano che una quota parte, in vero non trascurabile, di sinistri stradali è causata da imperfezioni più o meno gravi nel campo della segnaletica, tant'è che l'invito rivolto dal Ministro Nesi con la richiamata direttiva, a tutti gli Enti competenti, di destinare risorse finanziarie in questo settore è stato qualificato come sintomatico del "grado di civiltà della Nazione". Il dato è, ovviamente, cruciale ai nostri fini e non solo racconta di percentuali numeriche e/o dati statistici ma innesca una riflessione sul rapporto fra la condotta tenuta dal soggetto gravato dell'obbligo di provvedere alla diligente "custodia" della res e, ovviamente, la prevedibilità dell'evento (cioè il sinistro stradale). Se infatti è vero che, ai fini del risarcimento del danno (di ogni danno), occorre un collegamento fra la condotta e l'evento, è altrettanto vero che la prevedibilità del danno – rilevata dal dato statistico – mette molte frecce nella faretra del principio della regolarità causale ai fini della individuazione della responsabilità.

Il pericolo (qui rappresentato da imperfezioni nella segnaletica stradale) per la sua segnalata idoneità a produrre il danno rinvia ad un criterio di certezza e regolarità scientifica e si fa presupposto dell'adozione di misure aventi la comune finalità di protezione da un evento dannoso. È in una logica di tipo preventivo che, quindi, debbono essere dispo-

5 Navaretta – Poletti, *I danni non patrimoniali nella responsabilità contrattuale*, a cura di Navaretta, Milano, 2004, 72 ss.

6 Si segnalano, in particolare, le indagini statistiche eseguite da FLG – Fondazione Luigi Guccione Onlus Ente morale vittime della strada, che nel febbraio 2012 ha divulgato quei numeri che hanno collocato l'Italia all'undicesimo posto, nell'Europa a 15, per diminuzione di morti e feriti, vittime di sinistri stradali. Viene segnalato il carente, scarso e cattivo impiego (in termini statistici), rispetto alle previsioni del codice della strada, ed in particolare all'art. 208, da parte dei Comuni degli introiti percepiti con le multe applicate, nonostante l'elevata pressione sanzionatoria. Viene denunciata l'assenza di qualsivoglia relazione/rendicontazione da parte dei Comuni, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed della Corte dei conti sull'entità e sulla spesa di tali somme, nonché la mancanza di un univoco criterio di trasparenza dei dati e di valutazione d'efficacia degli investimenti effettuati.

sti gli interventi preordinati alla difesa dal pericolo, secondo il *Gefahrenabwehrprinzip* o *Schutzprinzip*, (dove il termine pericolo, *Gefahr*, è utilizzato nel senso proprio del diritto di polizia, come presupposto di un processo causale che, salvo interferenze esterne, è con certezza idoneo a produrre un evento dannoso)⁷. Certo, la distinzione fra il concetto di mero rischio e quello di pericolo non sempre è agevole, per la presenza di “zone grigie” fra le due figure. Epperò la distinzione è importante per avere chiara la percezione delle conseguenze che si producono sul piano dei rapporti giuridici.

È lampante, ad esempio, la distanza che corre fra l'imporre ad un imprenditore il divieto di esercitare determinata attività imprenditoriale in presenza di prove scientifiche della sua pericolosità per la salute umana e l'adozione di un analogo divieto in presenza di un mero “rischio” di pericolo che potrebbe rendere inutile l'adozione della misura perché non è certo che l'evento si produca.

Riportata, insomma, la distinzione al discorso che si sta svolgendo, è agevole accorgersi che il confine fra incertezza e certezza scientifica e cioè fra rischio e pericolo corre esplicito. La prova discende piana da quella lettura articolata del dato statistico di cui si è detto.

Sul piano dell'illustrazione del percorso, del pari, alcune indicazioni si impongono.

L'indagine che seguirà necessita di uno sguardo d'insieme della normativa di fonte primaria e dei principi generali ivi evincibili, che ancora oggi costituiscono motivo di adesione da parte dei giudici ad un determinato modello di responsabilità civile a carico dell'Ente proprietario, della società concessionaria o dei gestori delle strade, in ipotesi di danni causati da cattiva o omessa manutenzione del manto stradale e/o omessa apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta.

Il settore della circolazione stradale è stato oggetto – come noto – di un riordino complessivo sfociato, dopo una lunga gestazione, nell'approvazione del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, che ha segnato una svolta nel modello di intervento pubblico in detta materia, attraverso l'elaborazione di un unico testo, tendenzialmente omnicomprensivo, espressione di “*un quadro della programmazione pubblica del settore stradale*”⁸. Quanto dire che la mancanza, nel legislatore italiano, della capacità di produrre regole coordinate e conseguenziali non poteva non farsi sentire anche in un settore, quello della circolazione stradale, considerato un settore ad alto tasso di regolazione pubblica⁹.

Alla sempre più diffusa insofferenza da parte degli utenti e degli operatori si è, così, accompagnata la consapevolezza della necessità di mettere ordine in una legislazione amministrativa caotica, frutto di interventi normativi estemporanei, stratificata nel tempo e perpetuata, in molti casi, più per ragioni di inerzia che per ragioni di effettiva funzionalità.

Il passaggio dal vecchio al nuovo codice della strada ha lasciato emergere elementi di novità già dal punto di vista estrinseco e formale, si pensi, a mero titolo esemplificativo,

7 R. GRÖSCHNER, *Das Überwachungsrechtsverhältnis*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1992, 119 ss.

8 Così S. CASSESE, *L'automobile domani. La regolamentazione pubblica del traffico (fondamento e tecniche legislative)*, in *Atti della XXXI Conferenza del traffico e della circolazione – Stresa 26-29 settembre 1974*, p. 9.

9 Si ricorda che il previgente Testo unico approvato con d.p.r. 15 giugno 1959 n. 393 non inglobava tutta la precedente disciplina contenuta nel R.D. 8 dicembre 1933 n. 1740 “Testo unico di norme per la tutela delle strade e per la circolazione” del quale restava in vigore il titolo I sulla “Tutela delle strade e aree pubbliche”.

al maggior numero di articoli di cui si compone, alla lunghezza ed analiticità di cui essi si connotano. Si pensi, ancora, al fatto che molte definizioni sono state redatte con maggiore precisione¹⁰, nonché alla più chiara e precisa delimitazione degli ambiti di competenza attribuiti agli organi pubblici chiamati a vario titolo ad intervenire nella materia della circolazione stradale, rendendo il c.d. “quadro di comando” del settore, strutturato in modo più ordinato, completo e razionale, almeno nelle intenzioni¹¹.

In particolare il Capo I (norme per la costruzione e gestione delle strade) ed il Capo II (organizzazione della circolazione e segnaletica stradale) del Titolo II, in tema di costruzione e tutela delle strade, dedicano molta cura alla definizione dell'ambito delle competenze dei diversi uffici pubblici interessati, riconoscendo un evidente peso oltre che al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti¹² ed agli enti locali e gestori delle strade, anche, tra gli altri, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, al Ministero dei beni culturali ed ambientali, al Consiglio nazionale delle ricerche. Così, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio esercita, tra gli altri, il potere di emanare direttive ed atti di indirizzo in tema di riduzione dell'inquinamento acustico ed atmosferico (art. 13, comma 1), fornisce il proprio parere al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti competente ad emanare direttive sulla redazione del piano di traffico (art. 36, comma 6). Il Ministro dei Beni culturali ed ambientali è, invece, chiamato ad esprimere un parere, unitamente, per le rispettive competenze, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, ed al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, in ordine alle direttive di quest'ultimo sulla limitazione alla circolazione nei centri abitati (art. 7, comma 1, lett. b). Il Consiglio nazionale delle ricerche è, dal canto suo, chiamato ad esprimere un parere, che si aggiunge a quello del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sulle determinazioni del Ministero delle infrastrutture e trasporti in materia di catasto delle strade e delle loro pertinenze (art. 13, comma 6).

Il coinvolgimento di svariati uffici pubblici, voluto dal legislatore, pare rappresentare il risvolto organizzativo del formale riconoscimento di una rilevanza giuridica autonoma ad un'ampia gamma di interessi pubblici direttamente o indirettamente coinvolti nel fenomeno della circolazione stradale¹³. Da qui il significativo rilievo dei principi (*rectius*: interessi) sovente richiamati dal testo normativo ed evidentemente funzionali, da un lato, a rendere più pregnante il principio di legalità in un settore che coinvolge quella libertà della perso-

10 Così, ad esempio, mentre l'art. 2 del precedente codice della strada definiva il centro abitato come un “insieme continuo di edifici, strade ed aree delimitato, lungo le vie d'accesso, da apposito segnale”, l'art. 3, primo comma, n. 8 del nuovo codice definisce in modo preciso anche la nozione di “insieme di edifici”.

11 In merito al precedente testo normativo era diffusa l'opinione che esso delineasse “un sistema di competenze istituzionali estremamente frammentato e caotico, fondato su un indirizzo sostanzialmente centralistico”, così P.L. MANTINI, *Circolazione stradale: I) Disciplina amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani, ad vocem*, p. 3; F.G. ARENA, *Le funzioni statali in materia di disciplina della circolazione stradale*, in *Riv. giur. della circolazione e dei trasporti*, 1979, p. 393 ss., secondo cui nonostante l'accentramento a livello statale delle funzioni in materia di circolazione stradale si ha una notevole frammentazione e dispersione di competenze, che contrasta nettamente con l'esigenza, ormai acquisita, di una gestione unitaria del settore dei trasporti, in tutte le sue manifestazioni.

12 L'art. 41, comma 3, del Decreto Legislativo 30.07.1999, n. 300, ha istituito il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti, trasferendo allo stesso le funzioni ed i compiti già del Ministero dei lavori pubblici.

13 Così M. CLARICH, *Il nuovo codice della strada tra “fallimenti del mercato” e disciplina amministrativa di settore*, in *Dir. amm.*, fasc. 2, 1995, p. 181, ed *ivi* i richiami dottrinali.

na tutelata dall'art. 16 del testo Costituzionale, dall'altro, ad orientare l'autorità giudiziaria chiamata ad esprimersi costantemente in un settore dal quadro normativo complesso ma teleologicamente indirizzato alla tutela dell'utente della strada.

E che questo sia l'obiettivo – sfrondato che sia il discorso da ogni logica di mera declamazione di un principio – appare chiaro sin dall'*incipit*.

L'art. 1 del nuovo codice della strada, al comma 1, dispone che tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dalla Stato è da annoverarsi *la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale*. Ma che il concetto di “sicurezza” utilizzato sia di ampio respiro, abbracciando l'integrità psico-fisica della persona emerge dal successivo art. 7, il quale oltre alla tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale richiama l'esigenza di prevenire l'inquinamento mediante la limitazione della circolazione di alcune o tutte le categorie di veicoli.

Sempre nella segnalata direzione della tutela della sicurezza delle persone – una tutela concepita a tutto tondo – muove, altresì, l'art. 14 che prevede, per gli enti proprietari, l'obbligo di provvedere alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi nonché al controllo tecnico delle strade e relative pertinenze. E in questo humus, dove centrale è la tutela della salute e della sicurezza dell'utente/consumatore di un servizio matura la stessa previsione di cui al comma 6 dell'art. 38 che annovera, tra gli obiettivi da perseguire, quello della massima uniformità del panorama segnaletico sulle strade italiane alla stregua di criteri ed istruzioni già impartite dal Ministro delle Infrastrutture e Trasporti con le direttive emanate il 24 ottobre 2000¹⁴ ed il 27 aprile 2006¹⁵, e conformemente alla normativa comunitaria ed internazionale vigente.

Non è mancato chi ha rinvenuto in detti principi, ed in particolare nella fondamentale esigenza di tutela della sicurezza stradale, una filosofia di scopo, in grado sia di orientare la lettura delle norme di comportamento nella direzione della massima tutela dell'incolumità, sia di incidere sulle modalità organizzative dei servizi di polizia stradale, tenuti a cooperare per una missione comune¹⁶. Sul punto ovviamente si ritornerà.

È, tuttavia, necessario sin da subito porre all'attenzione del lettore che proprio dal quadro normativo sinteticamente descritto germogliano quei principi che si incontrano nelle motivazioni di una giurisprudenza sempre più incline (come detto) alla tutela del terzo danneggiato e, perciò, sempre più propensa a rendere meno gravosa, sul piano dell'onere della prova, la sua posizione.

Basti, per inciso e a mero titolo esemplificativo, considerare il cambiamento di rotta che la giurisprudenza ha fatto registrare nelle ipotesi in cui non vi sia coincidenza tra l'ente,

14 Si veda nota n. 1.

15 *Ivi* si legge che “il testo richiamato replica quanto riportato nella parte preliminare della convenzione mondiale sulla segnaletica stradale, aperta alla firma a Vienna l'8 novembre 1968, come emendata il 30 novembre 1995, recepita anche dall'Italia con la legge 5 luglio 1995, n. 308. Il preliminare così recita: “Le parti contraenti riconoscono che l'uniformità internazionale dei segnali e simboli stradali e della segnaletica orizzontale è necessaria per facilitare la circolazione stradale internazionale e per accrescere la sicurezza sulle strade””.

16 Così si legge in F. DELVINO, G. NAPOLITANO, F. PICCIONI, G. CARMAGNINI, *Nuovo codice della strada commentato*, V ed., Santarcangelo di Romagna (RN), 2013, p. 1115.

proprietario della strada, ed il gestore-custode, esercente della stessa.

La distribuzione dei confetti al funerale della irresponsabilità della P.A. si compie attraverso un ragionamento sul problema dell'individuazione del soggetto legittimato passivo nell'ambito dell'azione di responsabilità civile. Il mutamento è significativo. In passato, infatti, in presenza di un contratto di appalto avente ad oggetto la manutenzione di strade destinate al pubblico transito, il danneggiato, nel portare avanti l'azione risarcitoria, poteva contare solo sulla solvibilità dell'impresa appaltatrice, anziché sulla responsabilità dell'Ente appaltante¹⁷. L'orientamento che di poi si è fatto strada, all'inizio timidamente ma che oggi può dirsi consolidato, fonda sul rilievo che il tradizionale principio, secondo cui "l'appaltatore deve ritenersi unico responsabile dei danni derivati a terzi sull'esecuzione dell'opera"¹⁸, non può trovare applicazione con riferimento alla manutenzione stradale, atteso che esso è destinato ad operare solo in ipotesi di trasferimento totale, da parte del committente all'appaltatore del potere fisico sulla cosa¹⁹.

Ciò ad evidente tutela di un interesse pubblico che vuole evitare che, dalla dissociazione tra soggetto proprietario e soggetto gestore, possa derivare un esimente per il soggetto proprietario del demanio, a discapito dell'utente che ha patito il danno.

Il settore della circolazione stradale nel nuovo codice della strada si connota, dunque, sempre più come un campo unitario di intervento dei pubblici poteri, nel quale la varietà degli interessi e dei soggetti, pubblici e privati, coinvolti rende necessariamente complesso e articolato il sistema. V'è più.

Nel corposo quadro normativo di riferimento, che relativizza il su richiamato carattere omnicomprendente del testo codicistico, si annoverano, ancora, oltre al citato Codice ed al relativo Regolamento di esecuzione e di attuazione, anche ordinanze, decreti e direttive che rappresentano l'espressione di poteri normativi attribuiti a varie autorità pubbliche ed agli enti proprietari, dalle stesse disposizioni di rango legislativo ed evidentemente funzionali a realizzare un vero e proprio sistema di indirizzo e governo nel settore della circolazione stradale. A ciò si aggiunga il non trascurabile rilievo che assume la normativa di fonte comunitaria e internazionale in un contesto che necessariamente, sebbene non globalmente, deve ispirarsi a criteri di uniformità: di qui il già menzionato principio espresso nell'art. 38, comma 6, C.d.S.

L'analisi che seguirà, sul delicato e limitato tema della segnaletica stradale, non può non

¹⁷ Così Cass., 23 aprile 2008, n. 10588, in *Giust. civ. mass.*, 2008, 4, p. 624, in cui si legge che "Il principio dell'autonomia dell'appaltatore, il quale esplica la sua attività nell'esecuzione dell'opera assunta con propria organizzazione apprestandone i mezzi, nonché curandone le modalità ed obbligandosi verso il committente a prestargli il risultato della sua opera, comporta che, di regola, l'appaltatore deve ritenersi unico responsabile dei danni derivati ai terzi dall'esecuzione dell'opera". Nella fattispecie l'ente pubblico appaltante, un Consorzio di Bonifica, era stato condannato a risarcire i danni subiti dal fondo di un privato durante la costruzione di una condotta idrica a seguito della quale gli scavi effettuati avevano separato in due il fondo non consentendo per alcuni giorni l'irrigazione delle colture. La Corte d'Appello, riformando la sentenza del giudice di primo grado, aveva ritenuto che il Consorzio di Bonifica fosse privo di legittimazione passiva, sussistente in capo all'impresa appaltatrice che, per conto del Consorzio stesso, aveva eseguito le opere fonte dei danni.

¹⁸ Cfr. Cass., 29 marzo 2007, n. 7755, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, p. 3.

¹⁹ Si veda Cass., 23 gennaio 2009, n. 1691, in *Guida dir.*, 2009, 7, p. 20, con nota di SACCHETTINI, *La manutenzione delle strade suddivisa per zone aumenta il grado di responsabilità dell'ente locale.*

tener conto di tutto ciò. Quello che qui si propone è allora un percorso fatto, inevitabilmente, di continui rinvii e rimandi a fonti di rango secondario o di natura trans-nazionale con un'attenzione necessaria e costante agli apporti di una giurisprudenza che, nel tempo, si è mostrata – sul piano del risarcimento del danno alla persona – sempre più sensibile alle sollecitazioni che provengono dal testo costituzionale.

3. La segnaletica come espressione dell'obbligo di informazione e l'utente come soggetto consumatore.

L'apposizione e la manutenzione della segnaletica stradale, come si avrà modo di precisare, compete, ai sensi dell'art. 37 C.d.S., agli enti proprietari della strada, fuori dai centri abitati, ed ai comuni, anche su strade di proprietà di altri enti, purché all'interno dei centri abitati. Per i centri abitati con popolazione inferiore ai diecimila abitanti, la sola segnaletica concernente le caratteristiche strutturali e geometriche della strada compete, comunque, all'ente proprietario. Al comma 2 del medesimo articolo viene disposto che i segnali, indicanti posti di servizio stradali, fanno carico agli esercenti gli stessi, pur essendo soggetti ad autorizzazione dell'ente proprietario.

Detta norma, unitamente alle disposizioni che impongono agli enti competenti di mantenere in stato di efficienza la segnaletica stradale, introduce, dunque, a carico di questi ultimi un obbligo generale di informazione di estrema importanza.

Nell'ambito della circolazione stradale, l'attività dichiarativa della pubblica amministrazione, trova appunto realizzazione per il tramite di un sistema di comunicazione che è funzionale alla tutela della sicurezza stradale. Di qui la segnaletica stradale, sia essa orizzontale che verticale, quale indispensabile mezzo di conoscenza – per tutti coloro che usufruiscono della strada pubblica, dal pedone al conducente di veicoli – delle disposizioni imposte dall'ente gestore della rete viaria per la regolazione del traffico; disposizioni corrispondenti alle prescrizioni che per legge impongono (o vietano) una determinata regola di condotta.

La segnaletica, in altri termini, benché contenuta nel piano esecutivo del traffico rappresenta, invero, il solo strumento informativo in grado di far conoscere all'utente della strada l'esistenza di una prescrizione o di un divieto imposto dalla pubblica amministrazione. In questo senso il segnale può considerarsi l'unico presupposto esistenziale della prescrizione voluta dall'ente competente²⁰. Il segnale si carica, cioè, di un valore particolare perché mette a disposizione dell'utente una serie di informazioni e conoscenze il cui scopo è quello di restituire alla persona/utente della strada un'esatta percezione e valutazione del rischio. L'art. 37 C.d.S. non solo impone un obbligo specifico di informazione a carico della P.A., ma ne specifica anche il contenuto essenziale, costituito dalle notizie concernenti le condizioni di sicurezza affinché alcuna conseguenza negativa per la salute e/o l'integrità fisica derivi all'utente della strada.

Se si custodisce questo ammaestramento, si è già fatto un bel percorso per intercettare il rilievo che la segnaletica assume ai fini della prevenzione degli incidenti. Non è tutto, però.

A fronte dell'esplicito obbligo generale imposto dal Codice della Strada alla pubblica

²⁰ Si veda si legge in F. DELVINO, G. NAPOLITANO, F. PICCIONI, G. CARMAGNINI, *Nuovo codice della strada commentato*, cit., p. 342.

amministrazione, sussiste l'implicito²¹ diritto all'informazione dell'utente della strada, possibile unicamente mediante una segnaletica stradale i cui caratteri dell'“adeguatezza” e dell'“efficienza” si elevano a parametro di valutazione del corretto operato dell'ente pubblico. Al pari di sorelle siamesi esse, vale a dire adeguatezza ed efficienza, sono chiamate ad operare parallelamente con la leggerezza e il peso di una nuvola e con la forza del vento che tutto travolge. Su questa coppia, però, occorre intendersi meglio per coglierne in pieno le potenzialità, spostando l'attenzione dal piano astratto delle declamazioni a quello, più concreto, dell'effettivo significato da attribuire a queste espressioni. E qui si scopre che quando i giudici discorrono di adeguatezza ed efficienza della segnaletica lo fanno avendo in mente, per un verso, un profilo soggettivo, ovvero un utente, diligente e attento, capace di leggere le informazioni che gli sono indirizzate e, per l'altro un profilo oggettivo, rappresentato dalle condizioni della circolazione

L'adeguatezza – parola che istintivamente invita ad una valutazione in termini di pertinenza – è concetto che si determina allora con riguardo alle condizioni della strada e del traffico, alla collocazione regolare del segnale, alla sua immediata e sufficiente percepibilità e visibilità, nonché alla effettiva utilità dello stesso, considerato che l'impiego superfluo della segnaletica può anche provocare disattenzione e disinformazione. Dal canto suo, quello di efficienza è idea che si riconnette ad una periodica opera manutentiva a carico dell'ente competente, tenuto ad aggiornare e sostituire la segnaletica che si usuri o perda le caratteristiche di retroriflettenza prescritte.

Sul diritto all'informazione dell'utente della strada, benché implicitamente, si è anche espressa la Suprema Corte di Cassazione, la quale con la sentenza n. 3660/2009 ha precisato che

in tema di circolazione stradale, il principio di tipicità posto a fondamento della disciplina sulla segnaletica stradale comporta che un determinato obbligo (o divieto) di comportamento è legittimamente imposto all'utente della strada solo per effetto della visibile apposizione del corrispondente segnale specificamente previsto dalla legge. In particolare, per potersi ritenere in capo agli automobilisti un dovere di comportamento di carattere derogatorio rispetto ai principi generali in tema di circolazione veicolare, è necessario il perfezionamento di una fattispecie complessa, costituita da un provvedimento della competente autorità impositiva dell'obbligo (o del divieto) e dalla pubblicizzazione di detto obbligo attraverso la corrispondente segnaletica predeterminata dalla legge, con la conseguenza che la conoscenza del provvedimento amministrativo acquisita aliunde dall'utente è del tutto inidonea a far sorgere qualsivoglia obbligo specifico nei suoi confronti, costituendo la segnaletica stradale non una forma di pubblicità-notizia del comportamento imposto, bensì un elemento costitutivo della

21 Il diritto all'informazione dell'utente, talvolta, risulta dichiarato, si veda, ad esempio, il Decreto Ministeriale del 10 luglio 2002, *Disciplinare tecnico relativo agli schemi segnaletici, differenziati per categoria di strada, da adottare per il segnalamento temporaneo*, paragrafo 2.1.3, in cui si legge: “Perché sia efficace la segnaletica deve essere anzitutto credibile. Essa deve informare l'utente della situazione di cantiere, della sua localizzazione, della sua importanza e delle condizioni di circolazione in prossimità e lungo lo stesso. (...)”. Si veda, altresì, quanto disposto dal terzo comma dell'art. 5 C.d.S., secondo cui i provvedimenti per la regolamentazione della circolazione sono emessi dagli enti proprietari con ordinanze motivate e rese note al pubblico mediante i prescritti segnali.

*fattispecie complessa da cui l'obbligo stesso scaturisce*²².

Si coglie, fra le righe di una motivazione articolata che chiaramente discorre di obblighi adeguati di pubblicizzazione del provvedimento, il riferimento ad un diritto di informazione dell'utente, atteso che solo "la visibile apposizione del corrispondente segnale" è in grado di determinare nel conducente l'obbligo di astenersi da una certa condotta pericolosa. Ma v'è più.

A portare acqua al mulino degli obblighi di informazione conduce il riferimento alla circostanza che l'informazione in altro modo acquisita è inidonea a far "sorgere qualsivoglia obbligo". L'univoca posizione della giurisprudenza dovrebbe far riflettere. Così come dovrebbe far riflettere il fatto che se è vero che il C.d.S. impone alla P.A. un obbligo dai contenuti ben delineati, è anche vero che siffatta previsione è integralmente sprovvista di un provvedimento sanzionatorio applicabile nei frequenti casi di inadempimento. Cosa tanto più grave se si pensa – come le statistiche non mancano di segnalare – che un numero elevato di sinistri stradali consegue ad un'inefficiente o inesistente segnaletica, e dunque ad una diffusa condotta omissiva degli enti proprietari.

D'altra parte che gli "strali" del malcontento si siano già da tempo indirizzati verso il Codice è noto. Così come è nota la vicenda che ha condotto, a distanza di pochi mesi dalla sua entrata in vigore, ad una serie di interventi novellatori finalizzati a meglio orientare l'intero corpus normativo verso quei principi generali dallo stesso declamati²³. L'incoerenza sistematica che talvolta ivi si riscontrava e che, inverso, a tutt'oggi si rileva, ha raccolto forti pressioni per una revisione generale del testo da indirizzare verso lo scopo cardine cui tendenzialmente si deve propendere: la riduzione della sinistrosità strada. Di siffatte intenzioni di riordino della materia è testimonianza l'intervento del legislatore nel 2001 allorquando, con la Legge n. 85, conferì delega al Governo per la revisione del codice, fissando la sua riorganizzazione su un principio base, rappresentato dal "porre la sicurezza della circolazione stradale quale obiettivo strategico e finalità primaria dello Stato"²⁴.

Orbene di là dal travagliato iter governativo di esercizio della delega, che sembra far emergere una sorta di inidoneità del legislatore italiano ad approntare risposte normative efficaci, il risultato che ne è derivato appare assai poco convincente. Se, in teoria, obiettivo della delega era quello di creare le condizioni per rendere effettivo il proclamato principio di sicurezza, in concreto il legislatore non è riuscito ad allontanarsi da una dimensione meramente "declamatoria". Il richiamo alla "sicurezza delle persone" che compare nel novellato art. 1 C.d.S. degrada così a mera enunciazione, non funzionale alla logica cui l'intervento era ispirato.

22 Così Cass. civile, sez. II, 13 febbraio 2009, n. 3660, in *Giust. civ. Mass.*, 2009, 2, p. 240, nella specie la Suprema Corte ha confermato la sentenza con la quale il giudice di pace aveva accolto l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione per violazione del limite di velocità, osservando che, da un lato, mancava la segnaletica indicante tale limite, e dall'altro, non risultava che esso derivasse da una norma di carattere generale applicata nel territorio comunale. Conformemente, e più di recente, Cass. civ., sez. II, 29 febbraio 2016, n. 3939, in *Giust. civ. Mass.*, 2016, 2, p. 224.

23 Si veda, tra gli altri, il D.Lgs. 10 settembre 1993, n. 360; il D.P.R. 1 settembre 1996, n. 610; il D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507; la Legge 29 luglio 2010, n. 120.

24 Si vedano il D.Lgs. 15 gennaio 2002, n. 9 ed il D.L. n. 121 del 20 giugno 2002, convertito con modifiche dalla legge n. 168 del 1 agosto 2002.

Epperò che ben fossero chiari alla mente del legislatore i costi sociali, ambientali ed economici della circolazione stradale si ricava dal comma 2, dello stesso art. 1 C.d.S. dove pure a questi profili si accenna.

In questo quadro in cui tutela della vita e della sicurezza delle persone conducono ad una definizione precisa degli obblighi di comportamento, in cui un ruolo centrale è da riconoscersi a quell'attività dichiarativa della pubblica amministrazione che sfocia nella necessità di offrire una compiuta informazione, l'utente della strada finisce, in ultima analisi, con il presentarsi nelle vesti di un consumatore di servizi. Né ciò deve sorprendere. Il progressivo ampliamento dell'ottica di tutela sembra desumersi da una Risoluzione del Consiglio del 14 aprile 1975 relativa ad un programma preliminare della CEE per una politica di informazione del consumatore in cui si legge che il "consumatore è considerato come individuo interessato ai vari aspetti della vita sociale che possono, direttamente o indirettamente, danneggiarlo come consumatore"²⁵.

L'ampia formulazione che vi si rinviene fa emergere una dilatazione della nozione di consumatore che include anche quella di utente (cfr. art. 3, comma 1, lett. a) del codice del consumo, quale soggetto che usufruisce di un servizio pubblico e che, indipendentemente dalla conclusione di un accordo con il c.d. professionista²⁶, ai sensi dell'art. 101 del codice del consumo, ha parimenti diritto alla "concreta e corretta attuazione dei principi e dei criteri previsti dalla normativa vigente in materia") come dimostra, altresì, la ricomprensione nella tematica della tutela del consumatore di situazioni estranee alla mera logica del consumo (diritto alla vita, alla salute, all'informazione).

Certo qualche dubbio rimane ad agitare il pacifico scivolare della tutela dell'utente della strada verso la dimensione del consumatore. In una vicenda in cui il Codacons aveva proposto azione collettiva avverso il Comune ex art. 140 del Codice del Consumo, contestando l'applicazione delle maggiorazioni previste dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 27, sul rilievo che queste potrebbero essere imposte esclusivamente in caso di ordinanza-ingiunzione emessa dal prefetto, i giudici hanno sottolineato che il Comune non è soggetto erogatore di servizi,

ma l'autorità amministrativa deputata all'applicazione delle sanzioni amministrative; correlativamente, i destinatari rappresentati dall'Associazione, per i quali è invocata la tutela inibitoria, non sono consumatori o utenti, ma soggetti individuati come trasgressori delle norme del codice della strada che in ragione di ciò soggiacciono all'irrogazione della sanzione". Ed ancora si è sostenuto "Le associazioni dei consumatori e degli utenti non sono legittimate a richiedere, avvalendosi della tutela inibitoria ai sensi dell'art. 140 del codice del consumo, che sia ordinato ad un'amministrazione comunale di astenersi dall'applicare le maggiorazioni per il ritardo in sede di riscossione delle sanzioni amministrative conseguenti a verbali di accertamento di infrazioni del codice della strada, giacchè, per un

25 Cfr. Risoluzione del Consiglio 14 aprile 1975, in GUCE n.C92, 25 aprile 1975, 1.

26 Si rammenta che ai sensi dell'art. 3, comma 1, del codice del consumo, si intende per consumatore o utente, la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta; si intende invece per professionista, la persona fisica o giuridica che agisce nell'esercizio della propria attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale, ovvero un suo intermediario.

verso, la potestà sanzionatoria in materia di circolazione stradale rappresenta la reazione autoritativa alla violazione di un precetto con finalità di prevenzione, speciale e generale, e non l'esercizio, da parte dell'autorità amministrativa, di un servizio pubblico, e, per l'altro verso, il destinatario della sanzione amministrativa non è l'utente preso in considerazione dagli artt. 3, comma 1, lettera a), e 101 del codice del consumo²⁷.

Senonchè, anche a voler escludere la qualifica di consumatore, la forza dell'obbligo di informazione discende, ancora più immediata, dall'analisi della funzione che svolge la segnaletica. La corretta apposizione della stessa determina la nascita dell'obbligo, in capo all'utente della strada, di osservanza della prescrizione. La segnaletica o, per meglio dire, l'informazione che essa veicola è parte di una fattispecie complessa, costituita dal provvedimento della P.A. e dalla appropriata pubblicazione dello stesso. In questo senso, si esprimono i giudici i quali rilevano come una eventuale conoscenza, *aliunde* acquisita, non sia in grado di esimere da responsabilità.

Infatti, poiché gli obblighi particolari imposti all'utente della strada in deroga ai principi generali, devono essere segnalati con apposita segnaletica espressamente prevista dalla legge, perché possa sorgere un dovere di comportamento a carico dell'utente in deroga ai principi generali, è necessario che si realizzi una fattispecie complessa costituita dal provvedimento della competente autorità che impone l'obbligo (o il divieto) e la pubblicazione di detto obbligo attraverso la segnaletica corrispondente, predeterminata dalla legge stessa, con la conseguenza che la conoscenza del provvedimento amministrativo che l'utente abbia "aliunde" è insufficiente a far sorgere nello stesso alcun obbligo specifico, rimanendo salvo esclusivamente il dovere generico di comportarsi sempre secondo la prudenza suggerita dalle particolari circostanze di tempo o di luogo. In altri termini la "segnaletica stradale" non costituisce una forma di pubblicità notizia dell'obbligo imposto, ma è un elemento costitutivo della fattispecie complessa da cui emerge l'obbligo²⁸.

Nella specie si trattava di un incidente occorso nell'area di intersecazione di due strade. La strada percorsa da un veicolo godeva, per provvedimento amministrativo specifico, di un diritto di precedenza sull'altra strada, in deroga al principio della precedenza di diritto di cui all'art. 105 comma 2 c. strad. del 1959. Il fatto che tale deroga non fosse segnalata opportunamente, per i giudici non comporta alcun obbligo di dare la precedenza a carico del soggetto che percorra detta strada gravata dell'obbligo.

4. Un esempio particolare di relazione di tipo contrattuale: il pedaggio autostradale

D'altro canto l'idea che l'utente della strada sia un vero e proprio contraente che usufruisce di un servizio sembra ricavarsi dal dibattito che ha accompagnato la definizione della natura del pedaggio autostradale che, secondo taluni, ha natura di corrispettivo contrattuale.

Sulla natura di tassa ovvero di obbligo fiscale imposto a fronte del godimento di un

²⁷ Cass. civ., sez. II, 10 luglio 2014, n. 15825, in www.dejure.it.

²⁸ Cass. Civ. sez. III, 20 febbraio 1998, n. 178, in *Riv. giur. Polizia*, 1999, p. 476.

servizio pubblico oppure di corrispettivo a fronte di una prestazione causalmente riconducibile in un rapporto contrattuale si è, in tempi non propriamente recenti, soffermata la giurisprudenza. Gli effetti di tale qualificazione involgono evidentemente la natura contrattuale o extracontrattuale della responsabilità delle società concessionarie della gestione delle autostrade in ipotesi di danni cagionati ad utenti della rete autostradale ed ad esse imputabili. Detti effetti si riflettono – come noto – sulla differente ripartizione del carico probatorio in sede giudiziale, allorché la vittima del sinistro agisca nei confronti dell'ente o della società concessionaria al fine di conseguire il risarcimento dei danni patiti.

Il riconoscimento di un rapporto di natura privatistica tra l'utente ed il concessionario e dunque la riconduzione del pedaggio nell'ambito dei corrispettivi di un rapporto negoziale onera l'attore che agisca per il risarcimento del danno da inadempimento contrattuale, ai sensi dell'art. 1218 c.c., alla dimostrazione della sola fonte del diritto che lo stesso ritiene violato ossia il titolo dal quale deriva l'obbligazione, potendo lo stesso limitarsi ad allegare l'inadempimento del convenuto. Spetterà invece a quest'ultimo provare il fatto estintivo del diritto azionato, rappresentato dal proprio esatto adempimento²⁹, salvo non dimostri che l'inadempimento sia stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile.

Di fronte ad un illecito di natura extracontrattuale, che consegue, nel caso di specie, all'inquadramento del pedaggio autostradale nel novero delle tasse o delle prestazioni patrimoniali, l'applicabilità del generale principio del *neminem laedere* graverebbe su parte attrice, la quale ai fini di una eventuale tutela risarcitoria, sarà tenuta a dimostrare la responsabilità per colpa del soggetto responsabile nonché l'esistenza del nesso causale, quale elemento essenziale, sotto il profilo oggettivo, della responsabilità civile, con evidente vantaggio, su di un profilo probatorio, della parte convenuta in giudizio ossia dell'ente o della società che gestisce la rete autostradale teatro dell'evento dannoso.

Il lapalissiano regime probatorio di vantaggio per parte attrice, conseguente al riconoscimento della natura privatistica del rapporto tra l'utente ed il concessionario, ha indotto la giurisprudenza a soffermarsi su detta tematica in svariati momenti. Tuttavia nonostante l'intervento delle Sezioni Unite, che nel 2001 hanno ribadito il principio secondo cui

*la responsabilità del proprietario o di un concessionario di un'autostrada nei confronti del conducente di un autoveicolo ha natura extracontrattuale, in quanto il pagamento del pedaggio non determina la nascita di un rapporto contrattuale, ma si risolve in una prestazione pecuniaria imposta all'utente per poter usufruire di un servizio pubblico*³⁰.

²⁹ Si veda, tra le altre, Cass. 27 marzo 1998, n. 3232, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, p. 676, in cui si legge che “costituisce giurisprudenza di questa Corte il ritenere che il meccanismo di ripartizione contrattuale (in conformità a criteri di ragionevolezza per identità di situazioni probatorie, di riferibilità in concreto dell'onere probatorio alla sfera di azione dei singoli soggetti e di distinzione strutturale tra responsabilità e fatto illecito) è identico, sia che il creditore agisca per l'adempimento dell'obbligazione, sia che domandi il risarcimento per l'inadempimento contrattuale, e in entrambi i casi il creditore dovrà provare i fatti costitutivi della pretesa, cioè l'esistenza della fonte negoziale o legale del credito (...) e non anche l'inadempimento, mentre il debitore dovrà eccepire e dimostrare il fatto estintivo dell'adempimento”.

³⁰ Cfr. Cass. civ., sez. un., 7 agosto 2001, n. 10893, in *Giur. it.*, 2003, p. 1069.

il contrasto giurisprudenziale sembra tutt'altro che sopito. Di là infatti dagli orientamenti della giurisprudenza penale³¹ e della giurisprudenza amministrativa³², consolidati verso il riconoscimento della natura contrattuale al rapporto utente-concessionario, nel 2003 la Terza sezione della Cassazione civile³³, in ossequio al principio di coerenza secondo cui la diversità delle sedi decisorie non giustifica l'antinomia delle qualificazioni delle medesime realtà giuridiche, ha ritenuto di condividere la soluzione "contrattuale", in quanto il corrispettivo versato per l'utilizzazione di un'opera già compiutamente realizzata per fini di interesse generale è qualificabile come "prezzo pubblico"³⁴. In tal caso, sostengono i giudici di legittimità, l'attività dell'amministrazione si è preventivamente dispiiegata nella realizzazione dell'opera, il cui uso è poi consentito ai privati previo pagamento di una somma di denaro. Secondo detto orientamento la prestazione del concessionario consiste nell'infrazionabile messa a disposizione dell'autostrada in condizione di sicurezza. Si è dunque in presenza di un prezzo pubblico il cui pagamento determina la nascita di un rapporto contrattuale.

Più recentemente i giudici hanno escluso la natura extracontrattuale del proprietario o concessionario del servizio autostradale discorrendo, invece, di "fattispecie di responsabilità soggettiva da concessione", in quanto, precisa la Corte, le condizioni di sicurezza devono essere immediatamente garantite sia che attengono all'intervento della polizia stradale sia che attengono alla funzione propria dell'ente concessionario di un servizio pubblico che, peraltro, è a pagamento³⁵.

Nella specie, la società concessionaria era stata convenuta da una ditta che aveva effettuato il servizio di rimozione e custodia di un veicolo incidentato su richiesta della Polizia Stradale; la società concessionaria aveva però eccepito il proprio difetto di legittimazione, sostenendo che il credito per il compenso spettante alla ditta che aveva eseguito la rimozione doveva essere fatto valere nei confronti del proprietario del veicolo abbandonato.

La risposta dei giudici si iscrive nel segno del discorso che si sta svolgendo. L'ente concessionario deve

provvedere alla agibilità della sede stradale ed in condizioni di massima sicurezza ed interpretare correttamente in tal senso il citato D.M. 22 ottobre 1999, art. 3, che è norma regolamentare, attuativa della legge.

Non solo. L'assenza, nel contratto di concessione di una clausola contrattuale che preveda espressamente l'obbligo di rimozione non è considerato profilo in grado di sorreggere le ragioni della società concessionaria del servizio, posto – dicono i giudici – che "l'obbligo della prestazione discende direttamente dalla concessione come servizio pubblico e dalle relative garanzie di sicurezza e di agibilità della sede autostradale che devono essere sem-

31 Si veda, Cass. pen., se. un., 9 luglio 1997, n. 7738, in *Arch. giur. circ.*, 2003, p. 351.

32 Su punto, *inter alia*, Cons. Stato, sez. IV, in *Redazione Giuffrè amministrativo*, 2014.

33 Così Cass. civ., 13 gennaio 2003, n. 298, in *Danno resp.*, 2003, p. 609, con nota di Larghezza.

34 Di contro, precisano i Giudici di legittimità, il corrispettivo di un servizio pubblico in linea generale può essere qualificato come tassa solo quando il servizio stesso si concreta nel compimento di un'attività identica, ripetuta e frazionabile in singole prestazioni.

35 Cass. civ., 14 giugno 2006, n. 13762, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, p. 7-8.

pre e prontamente (se non immediatamente garantite)”. Emerge dalla motivazione con cui i giudici condannano l'ente concessionario una attività interpretativa di integrazione del contratto che – nella prospettiva di tutela di cui si è detto – colma l'assenza di una specifica clausola contrattuale.

Il principio regolatore della materia si desume, qui, proprio dal D.Lgs 30 aprile 1992, n. 285, art. 1, comma 1, che pone la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, come finalità primaria di ordine sociale ed economica perseguita dallo Stato e dunque anche dai concessionari autostradali. Si tratta di un principio fondamentale che svela il rilievo attribuito sia al livello individuale che collettivo al bene, costituzionalmente garantito, della incolumità delle persone e della salute (Cfr. artt. 2, 3, 32 Cost. tra di loro correlati); tutela cui mira, appunto, la sicurezza assoluta del traffico autostradale.

Alla luce del dibattito giurisprudenziale richiamato, in dottrina è stato da taluni sostenuto che l'indirizzo che riconosce al rapporto tra l'ente proprietario o concessionario e l'utente della strada, natura privatistica, attribuendo al pedaggio valore di corrispettivo, sia da giudicarsi oramai consolidato³⁶.

Tuttavia si deve evidenziare che se strumentale alla definizione della natura del pedaggio autostradale è il riconoscimento della natura contrattuale o extracontrattuale della responsabilità imputabile all'ente o alla società competente, con i risvolti probatori cui si è accennato, pare che il dibattito sia privato della sua rilevanza pratica con l'ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale che fonda sulla piena configurabilità di un rapporto custodiale tra l'ente proprietario o il soggetto concessionario della strada e la medesima struttura stradale (o autostradale). Come si avrà modo di approfondire, la giurisprudenza di legittimità è ormai concorde nel configurare la responsabilità della Pubblica Amministrazione nell'ambito del criterio di responsabilità oggettiva di cui all'art. 2051 c.c., tanto non solo nelle ipotesi in cui la medesima avesse svolto una effettiva attività di custodia ma anche allorché, in concreto, non fosse ravvisabile l'impossibilità dell'esercizio del potere di controllo sul bene a causa della notevole estensione dello stesso e dell'uso da parte di terzi, salva, ovviamente, la dimostrazione a carico dell'ente del caso fortuito.

Il criterio qualificante la custodia è rappresentato dal “*governo sulla cosa*” che si concretizza nella “*disponibilità immediata sulla res*”, ovvero nell'esistenza di una relazione di fatto tra un soggetto e la cosa che gli appartiene tale da implicare un dovere di controllo sulla stessa ed impedire che, per sua natura o per particolari contingenze, essa possa produrre danni a terzi. La qualità di custode della cosa, inoltre, prescinde dalla stessa titolarità del diritto di proprietà, essendo sufficiente che il soggetto ne abbia l'effettiva padronanza o disponibilità.

Detta condivisa ricostruzione si è aperta all'esigenza di tutela dell'utente della strada pubblica che, per natura, ripone affidamento sulla sicurezza e praticabilità della medesima, sicché, da un punto di vista processuale, costui dovrà dimostrare che l'evento si è prodotto come conseguenza normale della condizione particolare e potenzialmente lesiva posseduta dalla cosa, di contro l'ente competente, su cui grava una presunzione di responsabilità, sarà onerato della non semplice positiva dimostrazione del caso fortuito.

³⁶ Così A. LEONARDI, *Responsabilità della pubblica amministrazione per insidia stradale: profili particolari*, in *Resp. civ. e prev.*, 6, 2014, p. 1790B.

Il regime processuale di vantaggio oggi riconosciuto dalla giurisprudenza in favore di chi usufruisce della rete viaria, con quasi totale abbandono dei criteri della responsabilità generale del *neminem laedere*, ridimensiona il dibattito sulla natura contrattuale o meno della responsabilità dell'ente proprietario o della società concessionaria e parimenti invalida qualsivoglia artificiosa ricostruzione, come quella del “*contatto sociale*”, funzionale al riconoscimento di obblighi di manutenzione e sicurezza in capo alla pubblica amministrazione³⁷.

Tant'è che benché la custodia di cui all'art. 2051 c.c. non vada intesa nel senso contrattuale del termine, ossia come obbligo contrattuale di controllo sulla *res*, il dovere generale di manutenzione della rete viaria, sussistente in capo alla pubblica amministrazione, trova fondamento non esclusivamente nel menzionato art. 2051 c.c. bensì, anche e soprattutto, nel Codice della Strada il quale, nel prevedere una serie di misure precauzionali da adottarsi a livello di segnaletica nelle situazioni di pericolo, evidentemente rafforza ulteriormente l'obbligo sancito dalla citata disposizione.

Ne consegue che il diviso dibattito sulla natura del pedaggio autostradale che, tutt'oggi, pare dipendere dalle caratteristiche del servizio offerto dal concessionario, non pone in discussione la sussistenza di un obbligo in capo a quest'ultimo. Si tratta dell'obbligo – che trae origine dalla legge e dal rapporto custodiale di cui si è detto – di eliminare qualsivoglia situazione insidiosa e particolarmente pericolosa per coloro i quali usufruiscono della rete viaria. Sicché, sfrondato che sia il discorso sulla natura contrattuale o extracontrattuale del rapporto giuridico, quando l'autorità amministrativa offre un servizio pubblico volto ad assicurare il conseguimento di fini sociali, l'utente, ossia la persona fisica che usufruisce di detto servizio pubblico agendo per scopi estranei all'attività professionale o imprenditoriale, ha diritto al corretto adempimento degli *standard* di qualità e sicurezza, nonché alla corretta ed efficiente erogazione del servizio. La tutela della persona, utente della strada/consumatore, si proietta così nella dimensione in cui normalmente egli è regolamentato e, *in primis*, quella costituzionale che trova i suoi agganci forti nel rinvio agli artt. 2, 32, 41 Cost.³⁸.

5. Il sistema di indirizzo e di governo nel settore della circolazione stradale. Lo strumento della pianificazione e la direttiva come provvedimento del Ministero.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 428 del 29 dicembre 2004³⁹ ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), e 1 *bis* del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (modifiche ed integrazioni al codice della strada) convertito, con modificazioni, nella legge del 1 agosto 2003, n. 214, sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento all'art. 117 della Costituzione ed in relazione all'art. 10 della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n.1, che ha modificato il Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Parte ricorrente, *inter alia*, sosteneva che le due

37 In tal senso M. BONA, *Buche sulle strade urbane: spunti per un nuovo modello di responsabilità dei comuni*, in *Responsabilità civile e previdenziale*, 2, 2005, p. 390.

38 In termini diversi relativamente alla legittimazione attiva del Codacons a far valere una azione collettiva ex art. 140 Codice Consumo, Cass. civ., sez. II, 10 luglio 2014, n. 15825, in www.dejure.it

39 Consultabile in www.dejure.it

disposizioni sarebbero riconducibili alla materia della “circolazione stradale” che non è più annoverabile tra le materie che spettano allo Stato in via esclusiva o concorrente in quanto compresa nella potestà legislativa esclusiva residuale delle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.⁴⁰. Per i giudici della Corte, invece,

nell'assetto delle competenze legislative derivanti dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, attuata nel 2001, la disciplina della circolazione stradale è rimasta attribuita alla competenza esclusiva dello Stato. In ragione della capillare diffusione dei veicoli a motore, il fenomeno della mobilità di massa connota incisivamente sul piano economico, sociale e culturale l'attuale stadio di sviluppo della società; e comporta che la circolazione stradale esprima oggi una delle più rilevanti modalità di esercizio della libertà di movimento da un punto all'altro del territorio nazionale. (...) Orbene, la circolazione stradale – pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 della Costituzione – non per questo può essere collocata nell'ambito residuale ascrivito alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ordinarie dal quarto comma del medesimo art. 117. (...) Considerazioni di carattere sistematico inducono a ritenere che la circolazione stradale sia riconducibile, sotto diversi aspetti, a competenze statali esclusive, ai sensi del citato art. 117, secondo comma. In primo luogo l'esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione (conducenti, trasportati, pedoni) certamente pone problemi di sicurezza, e così rimanda alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia “ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale”. Del tutto correttamente, quindi, l'art. 1 del decreto legislativo n. 285 del 1992, recante il nuovo codice della strada, nell'individuare i “principi generali” della disciplina, esplicitamente dichiara che “la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato”⁴¹.

Con detta sentenza la Consulta pare aver risolto in maniera decisiva la dibattuta questione, emersa a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, relativa all'appartenenza alla competenza legislativa esclusiva dello Stato sia della materia della sicurezza stradale che della disciplina della circolazione. Uno dei motivi di arresto dell'esercizio della delega contemplata nella legge 22 marzo 2001, n. 85 fu rappresentato, d'altro canto, proprio dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 che, nel modificare l'art. 117 Cost., aveva rimosso “la gestione della sicurezza stradale e della mobilità” dalle

⁴⁰ Parte ricorrente asserisce altresì che del profilo di incostituzionalità se ne sarebbe reso conto lo stesso legislatore, in quanto nel corso del dibattito parlamentare sulla legge di conversione del d.l. n. 151 del 2003, era stato espressamente riconosciuto il problema che “la materia della circolazione stradale non risulti espressamente menzionata tra le misure di legislazione esclusiva e concorrente di cui all'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione”.

⁴¹ Si legge ancora nella sentenza “in quanto funzionale alla tutela dell'incolumità personale, la disciplina della circolazione stradale mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l'omicidio colposo e le lesioni colpose; e pertanto la sua collocazione, sotto questo profilo, nella citata materia non contrasta con la giurisprudenza della Corte che riferisce la “sicurezza” prevista dalla ricordata norma costituzionale all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenza n. 407 del 2002, numeri 6 e 162 del 2004)”.

materie di competenza legislativa assegnate allo Stato. I giudici della Consulta colgono l'occasione per sottolineare come sia proprio il profilo della sicurezza e della tutela dell'incolumità della persona a riaffermare la competenza dello Stato. Eppure la richiamata sentenza non è stata largamente condivisa, tant'è vero che ancora oggi si critica il mancato coordinamento tra il nuovo codice della strada ed il nuovo assetto delle competenze istituzionali.

Il comma 1 dell'art. 1 C.d.S., nel precisare che “*la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato*” ha sicuramente dato voce ad un valore forte e utile per l'intera nazione, tuttavia lo ha fatto in una materia rispetto alla quale molte sono le prerogative regionali. Il che pone un non agevole problema di coordinamento. Se si tiene conto dell'elenco delle materie soggette alla legislazione esclusiva dello Stato, è stato da taluni sostenuto che troppo labile e fragile appare il richiamo alla lettera h) del comma 2 dell'art. 117 Cost., che fissa la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza tra quelle di esclusivo governo statale⁴². Di contro, si è detto, la sede più naturale della disposizione di cui al comma 1 dell'art. 1 C.d.S. parrebbe essere la previsione di cui all'art. 117, comma 2, lettera m) Cost., in quanto la tutela della sicurezza stradale costituisce prestazione essenziale di un diritto sociale che non può essere suscettibile di livelli differenti di percezione nelle diverse regioni italiane⁴³.

La Corte Costituzionale ha, così, inteso salvaguardare la gestione unitaria nelle materie della sicurezza stradale e della circolazione, evidentemente per il fine ultimo, univoco e preminente di protezione e tutela del bene vita. Ma, se condivisibili appaiono le intenzioni del giudice delle leggi che, nel solco della unitarietà di approccio, sembrano voler risolvere il problema della competenza, non ci si può esimere da rilevare come tale obiettivo sia, in concreto, frustrato dall'esistenza di una serie di contraddizioni. Molti articoli del C.d.S. producono non poche incongruenze con il testo costituzionale ed, in particolare, con il principio di sussidiarietà verticale, espresso dall'art. 118 Cost., perdurando in capo ai ministeri svariate prerogative di condizionamento delle scelte locali.

L'approccio sistematico alla disciplina della sicurezza e circolazione stradale, usuale in molti settori della legislazione amministrativa, consiste nell'analisi dello *strumentario giuridico* messo in opera dal legislatore per realizzare i fini pubblici sottesi a detta normativa di settore. I poteri normativi attribuiti alle varie autorità pubbliche coinvolte ed agli enti proprietari delle strade, sono svariati e trovano tutti la loro fonte nel testo codicistico.

Così, per esempio, il terzo comma dell'art. 5 dispone che i provvedimenti per la regolamentazione della circolazione sono emessi dagli enti proprietari con ordinanze motivate e rese note al pubblico mediante i prescritti segnali⁴⁴.

42 Sul punto si richiama quanto sostenuto dalla Provincia autonoma di Bolzano nel ricorso di cui si è detto, “tale materia non si riferisce alla circolazione stradale ed alla prevenzione degli incidenti automobilistici, ma piuttosto all'esigenza di garantire la pacifica convivenza rispetto ad atti di violenza, disordini o altri atti penalmente rilevanti e non potrebbe essere estesa fino a ricomprendere ogni ambito di svolgimento di attività umane lecite e pacifiche che richiedono una qualche regolamentazione in ragione dei rischi connessi alle stesse”.

43 Così F. DELVINO, G. NAPOLITANO, F. PICCIONI, G. CARMAGNINI, *Nuovo codice della strada commentato*, cit., 2013, p. 26.

44 In giurisprudenza si veda Cons. Stato, sez. VI, 28 agosto 2008, n. 4095, secondo cui è da considerarsi legittima l'ordinanza adottata in conformità ai principi dettati dall'art. 5, comma 3, del D.Lgs. 30 aprile,

L'art. 6, conformemente allo schema già previsto dalla precedente normativa (artt. 3 e 4 del d.p.r. n. 393 del 1959) attribuisce una potestà regolamentare sia al prefetto che agli enti proprietari delle strade, che si esplica nella forma dell'ordinanza⁴⁵. Conformemente alla delimitazione del centro abitato stabilita dall'art. 4, il prefetto, quale Autorità provinciale di pubblica sicurezza, deve intervenire, anche mediante la sospensione temporanea della circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli, al fine di garantire la tutela della salute e della sicurezza pubblica, cui è connessa la sicurezza della circolazione. Gli enti proprietari della strada, individuati nell'elencazione di cui al comma 5, hanno invece potestà regolamentare in materia di circolazione, funzionale a garantire la fruizione ordinaria delle sedi stradali di rispettiva proprietà, così come si evince dal comma 4 della richiamata disposizione.

Il potere di ordinanza comunale è sancito, ai fini della regolamentazione della circolazione nei centri abitati, all'art. 7 del C.d.S., che, al comma 1, si snoda in un'elencazione meramente esemplificativa delle competenze dell'autorità sindacale. Si ricorda tuttavia che l'art. 107 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, attribuisce al dirigente comunale competente, e non al sindaco, l'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 7 C.d.S., pertanto implicitamente gli riconosce una natura meramente amministrativa e non politica, residuando in capo all'autorità politica e con riguardo a quanto ivi elencato, per giurisprudenza consolidata⁴⁶, un potere di ordinanza raccordato alle sole previsioni di cui al comma 9, in detti casi infatti il provvedimento monocentrico sostituisce, anticipa o modifica una deliberazione della giunta comunale che è parimenti un organo politico⁴⁷.

1992, n. 285 (che consente all'ente proprietario della strada di stabilire obblighi, divieti, limitazioni di carattere temporaneo e permanente in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade) mediante la quale un comune ha razionalizzato la circolazione di mezzi pesanti adibiti a trasporto di materiali di cava. L'ordinanza appare conforme alle indicazioni della circolare del Ministero dei lavori pubblici 5 agosto 1993, n. 62. Le misure stesse, infatti, considerano solo in via residuale e limitata il divieto di circolazione, e prescrivono una combinazione di misure "alternative" che tengono conto in modo oggettivo della preesistenza degli insediamenti estrattivi e tendono ad una ragionevole conciliazione della realtà produttiva con le reali esigenze residenziali.

45 Si ricorda che le modalità di esercizio della potestà di limitazione della circolazione fuori dai centri abitati è stato oggetto di attenzione nella circolare del Ministero dell'interno n. 62 del 5 agosto 1993, con la quale sono stati dettati criteri uniformi capaci di informare le scelte di limitazione della circolazione fuori dai centri abitati, da chiunque adottati. L'indicazione di prassi è interessante poiché impone la valutazione, nel contesto del provvedimento, di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti, è infatti ivi richiamata la necessità di trovare concordia con le amministrazioni locali e con le associazioni di categoria interessate.

46 Si veda, in particolare, T.A.R. Campania, 19 gennaio 2005, n. 1323, in F. DELVINO, G. NAPOLITANO, F. PICCIONI, G. CARMAGNINI, *Nuovo codice della strada commentato*, cit., 2013, p. 85. Si ricorda, altresì, che ulteriore margine di applicazione di un provvedimento di competenza sindacale è il richiamo al potere di ordinanza riferito al comma 1 dell'art. 6, in quanto ivi si legge un espresso rimando ai motivi di sicurezza pubblica. Si tratta di una tipologia provvedimentale, caratterizzata dalla contiguità e dalla urgenza e pertanto destinata a trovare vigenza esclusivamente per il tempo necessario al superamento del fattore critico per la sicurezza stradale.

47 In giurisprudenza si veda Cass. civ., sez. II, 9 giugno 2010, n. 13885, in F. DELVINO, G. NAPOLITANO, F. PICCIONI, G. CARMAGNINI, *Nuovo codice della strada commentato*, cit., 2013, p. 78, secondo cui in tema di disciplina della circolazione sulle strade comunali, rientrano nelle competenze della dirigenza comunale i provvedimenti che – pur dovendosi adeguare agli eventuali atti normativi e di indirizzo generale

Appare, dunque, ragionevole un intervento di ristrutturazione dell'art. 7 C.d.S. al fine di differenziare, nell'ambito delle previsioni ivi sancite, le competenze dirigenziali da quelle politiche secondo un criterio che tenda a riconoscere valenza politica ad ogni scelta di mobilità cittadina. Invero, detta norma, dovrebbe essere oggetto di revisione anche alla luce del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.⁴⁸, in quanto limita fortemente l'attribuzione alle autonomie locali delle scelte di governo del territorio, tant'è che tutte le scelte di mobilità di spettanza del Comune debbono sempre confrontarsi ora con le direttive ministeriali ora con le individuazioni tipologiche che competono alle articolazioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Si ricorda, infine, che la gestione della circolazione nell'ambito dell'area territoriale definita "centro abitato" è frutto di una sequenza di deliberazioni scandita dalle previsioni di cui all'art. 36 C.d.S. La discrezionalità tecnica e amministrativa che fa capo al dirigente, nell'attuazione delle decisioni rese ai sensi dell'art. 7, è condizionata dalle scelte di governo del territorio che in sede politica si sviluppano attraverso l'approvazione del P.U.T.G. e dei relativi atti esecutivi e, tanto, ancor prima di discorrere di pianificazione urbana della mobilità⁴⁹.

emanati dagli organi di governo e ferma restando l'attività di vigilanza e verifica successiva riservata a tali organi, secondo il disposto di cui all'art. 4 del D.Lgs. n. 165 del 2001 – siano diretti a regolamentare gli aspetti particolari della circolazione su singole strade del centro abitato (nella specie la circolazione e la sosta nel centro abitato per ragioni di sicurezza e di ordinato flusso del traffico), a nulla rilevando, in contrario, che il combinato disposto di cui agli artt. 6 e 7 C.d.S., precedentemente emanato, attribuisca al sindaco la regolamentazione della circolazione nei centri abitati e che i provvedimenti in questione non risultino specificatamente tra quelli enumerati dall'art. 107, terzo comma, del D.Lgs. n. 267 del 2000, attesa la natura meramente esemplificativa dell'elenco contenuto in tale disposizione.

48 Detto articolo dispone, al primo comma, che Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, nonché al quarto comma che Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà. Tale principio implica che le diverse istituzioni debbano creare le condizioni necessarie per permettere alla persona e alle aggregazioni sociali di agire liberamente nello svolgimento della loro attività. L'intervento dell'entità di livello superiore, qualora fosse necessario, deve essere temporaneo e teso a restituire autonomia d'azione all'entità di livello inferiore. La sussidiarietà verticale si esplica nell'ambito di distribuzione di competenze amministrative tra diversi livelli di governo territoriali e si esplica mediante una modalità d'intervento di tipo sussidiaria, tale per cui gli organismi superiori intervengono solo se l'esercizio delle funzioni da parte dell'organismo inferiore sia inadeguato per il raggiungimento degli obiettivi. La sussidiarietà orizzontale si svolge nell'ambito del rapporto tra autorità e libertà e si basa sul presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini (sia come singoli, sia come associati) e i pubblici poteri intervengono in funzione 'sussidiaria', di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione.

49 Per un interessante ed esauritivo commento all'art. 7 C.d.S. si veda F. DELVINO, G. NAPOLITANO, F. PICCIONI, G. CARMAGNINI, *Nuovo codice della strada commentato*, cit., 2013, p. 81 ss., in cui, rispetto a tale ultimo profilo, si legge che esiste un possente condizionamento normativo sui poteri politici e tecnici di gestione del territorio secondo gli artt. 7 e 36 del codice. Non si può ritenere illegittima una ordinanza di disciplina della circolazione non coerente o prevista dalla pianificazione della mobilità, ove questa sia adeguatamente motivata sui parametri dell'art. 7. Non si può realizzare una pianificazione della mobilità o una ordinanza che contrastino con i parametri dell'art. 7.

Si ricorda, ancora, che anche il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti è titolare di poteri normativi molto estesi; può, per esempio, stabilire periodicamente con proprio decreto le prescrizioni tecniche relative alle caratteristiche costruttive e funzionali dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (art. 71, comma 3, C.d.S.), stabilire i dispositivi supplementari di cui devono o possono essere equipaggiati i ciclomotori e i rimorchi e i dispositivi di equipaggiamento dei veicoli destinati ad essere condotti o a servire al trasporto degli invalidi (art. 72, commi 6 e 7, C.d.S.), disciplinare con proprio decreto i criteri, i tempi e le modalità per l'effettuazione della revisione generale o parziale della categorie di veicoli a motore e dei loro rimorchi (art. 80, comma 1, C.d.S.).

Si precisa, altresì, che il quadro sulla distribuzione di poteri e competenze nel settore specialistico della sicurezza e della circolazione stradale, sin qui delineato, deve essere ampliato con l'analisi di ulteriori due strumenti voluti dal legislatore al fine di realizzare, in detto settore, un vero e proprio sistema di indirizzo e di governo.

Si tratta dello strumento della pianificazione, per un verso, e degli atti di indirizzo e di direttiva, per altro verso.

Un ruolo centrale nella codificazione del 1992 è stato riconosciuto allo strumento della pianificazione, elemento di assoluta novità nel settore della mobilità voluto dal legislatore non solo al fine di tentare di organizzare in modo razionale la circolazione stradale, ma anche al fine di realizzare il coordinamento tra gli interessi pubblici coinvolti. L'art. 36 C.d.S., rubricato "*Piani urbani del traffico e piani del traffico per la viabilità extraurbana*", dispone al quarto comma che gli stessi devono tendere a conseguire "*il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico, ed il risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali*", nel contempo però sottovaluta l'incidenza che le spinte urbanistiche, sociali ed economiche possano assumere per l'organizzazione della vita della città con riguardo all'area territoriale "*centro abitato*", omettendo qualsivoglia richiamo alle stesse.

Si è in presenza di una norma scarna e poco attenta che solo attraverso le direttive ministeriali, che si sono nel tempo susseguite⁵⁰, ha assunto connotazioni più precise. Esse, infatti, hanno consentito, in ambito urbano, l'avvio della progettazione della mobilità ed il decollo degli uffici tecnici del traffico e della mobilità, oggi in grado non solo di procedere alla periodica revisione del piano ma anche alla riformulazione dello stesso ed al relativo abbinamento con altri piani funzionali alla sicurezza della circolazione nelle città. Si auspica, tuttavia, nell'ottica dei principi di libera apertura del mercato voluti dall'Unione europea, che il legislatore novelli il comma 8 dell'art. 36 e consenta l'affidamento del lavoro programmatico in materia di P.U.T., ad un *pool* di esperti nei settori di trasporti pubblici, ecologia, ambiente e gestione dei consumi energetici, attività produttiva e commerciali, servizi sociali⁵¹.

50 Il riferimento, primo fra tutti, è rappresentato dall'assimilazione concettuale tra Piano urbano e Piano extraurbano che ivi si legge e che è stato attenuato solo con i seguenti provvedimenti: il D.M. 12 aprile 1995, pubblicato in G.U. del 24 giugno 1995, n. 146 e modificato con circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 6372 del 2 dicembre 1997, pubblicata in G.U. del 16 febbraio 1998, n. 38, con cui sono state scandite le modalità di progettazione ed esecuzione dei primi rispetto ai secondi.

51 In questi termini in F. DELVINO, G. NAPOLITANO, F. PICCIONI, G. CARMAGNINI, *Nuovo codice della strada*

I piani del traffico sembrerebbero l'anello finale di una catena discendente di atti di programmazione e pianificazione ad ampio raggio⁵². Si articolano su più livelli di progettazione, il livello generale ed il livello particolare o esecutivo e devono essere, così come dispone il comma 5, aggiornati ogni due anni.

Detta scelta è frutto di un approccio estremamente razionale ai problemi della circolazione stradale voluto, consapevolmente, dal legislatore. Tuttavia si dubita sulla reale utilità di una cadenza temporale così ravvicinata ai fini dell'obbligo di revisione del piano, tant'è che lo stesso testo codicistico prevede sia che ciascuna città è libera di scegliere i tempi di attuazione delle indicazioni di progetto, sia che i tempi di esecuzione di un P.U.T., comunque soddisfacente, non è detto siano possibili in intervalli così ristretti. Sul punto, infatti, è stato sostenuto che l'inottemperanza dell'ente tenuto alla revisione del piano, non soggiace al potere di surroga ministeriale previsto dal comma 10 dell'art. 36, che appare ragionevole circoscrivere alle sole inadempienze assolute e non anche a quelle intermedie o parziali, cui annovera quella di cui si discute. Il comma 10 dell'art. 36, invero, dispone che "i comuni e gli enti inadempienti sono invitati su segnalazione del prefetto, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a provvedere entro un termine assegnato, trascorso il quale il Ministero provvede alla esecuzione d'ufficio del piano e alla sua realizzazione", ne consegue che si predilige un'interpretazione alquanto restrittiva e circoscritta dello stesso che comunque stenta a conformarsi al nuovo sistema di competenze sancito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001⁵³.

Ulteriore strumento sovente impiegato dal legislatore in sede di elaborazione del nuovo codice della strada è rappresentato dalla direttiva ministeriale, talora funzionalmente coordinata con la pianificazione. Si rammenta, in particolare, che i piani del traffico devono essere predisposti nel rispetto delle direttive emanate dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi del comma 6 dell'art. 36 C.d.S.

Le direttive hanno una funzione essenzialmente organizzativa, attengono cioè al coordinamento tra gli apparati che concorrono a definire il quadro di comando del settore della circolazione stradale, ed hanno un contenuto tendenzialmente generico, volto alla indicazione di fini, priorità, criteri e mezzi⁵⁴.

commentato, cit., p. 338, in cui altresì si legge che con la legge 24 novembre 2000, n. 340, sono stati introdotti i piani urbani di mobilità, intesi come progetti comprendenti un insieme organico degli interventi sulle infrastrutture di trasporto pubblico e stradali, sui parcheggi di interscambio, sulle tecnologie, sul parco veicolo, sul governo di domanda di trasporto, sui sistemi di controllo e regolazione del traffico, sulle informazioni all'utenza e sulla logistica destinata alla riorganizzazione della redistribuzione delle merci in città.

52 Si precisa che i comuni obbligati all'adozione del P.U.T. sono quelli con popolazione superiore ai 30.000 abitanti nonché i comuni con popolazione inferiore, ma che, a causa degli effetti del pendolarismo e di altre dinamiche di mobilità stagionale, vengano equiparati dal Ministero ai primi ai fini della redazione del Piano.

53 In questi termini F. DELVINO, G. NAPOLITANO, F. PICCIONI, G. CARMAGNINI, *Nuovo codice della strada commentato*, cit., p. 338.

54 Si veda M. CLARICH, *Il nuovo codice della strada tra "fallimenti del mercato" e disciplina amministrativa di settore*, cit., p. 184, secondo cui le direttive hanno un contenuto meno puntuale rispetto agli ordini amministrativi e vanno distinte, in linea teorica da altri tipi di prescrizioni più puntuali, quali, ad esempio, i criteri per la pianificazione del traffico ai quali devono attenersi gli enti proprietari delle strade (art. 35

L'impugnazione di atti emanati sulla base delle direttive ministeriali, che non si siano adeguati ai principi e agli *standard* in esse fissati, consentono alla direttiva medesima di acquisire rilevanza esterna. Nondimeno l'inosservanza della direttiva assume una rilevanza preminentemente interna allorquando l'inerzia dell'ente proprietario, tenuto all'adozione di atti e alla realizzazione di opere propedeutiche alla disciplina della circolazione stradale, venga avviata con la diffida ministeriale o anche con l'esercizio, ad opera del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del c.d. potere sostitutivo. Numerose infatti sono le norme codicistiche che riconoscono detto potere di intervento al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Prima fra tutte è la previsione di cui al comma 2 dell'art. 5, che così dispone *"in caso di inosservanza di norme giuridiche, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può diffidare gli enti proprietari ad emettere i relativi provvedimenti. Nel caso in cui gli enti proprietari non ottemperino nel termine indicato, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dispone, in ogni caso di grave pericolo per la sicurezza, l'esecuzione delle opere necessarie, con diritto di rivalsa nei confronti degli enti medesimi"*⁵⁵.

Analogo potere è disciplinato in numerose altre disposizioni. Si segnala, per esempio, il già richiamato comma 10 dell'art. 36, inerente le ipotesi di mancata adozione ed esecuzione del piano del traffico da parte dei Comuni e degli altri enti interessati, oppure l'art. 38 comma 14, che opera in caso di mancato adempimento da parte degli enti proprietari degli obblighi in tema di segnaletica stradale, nonché l'art. 45 comma 3, relativo alle ipotesi di mancata rimozione, sostituzione, installazione, spostamento o correzione della segnaletica al fine di renderla uniforme, o anche il caso regolato dal comma 3 dell'art. 227, relativo alla mancata installazione dei dispositivi di monitoraggio per il rilevamento della circolazione da parte degli enti proprietari delle strade.

Questo tipo di potere è stato voluto dal legislatore al fine evidentemente di risolvere, nei rapporti tra Stato e Regioni, l'annoso problema dell'inerzia degli apparati pubblici nella fase esecutiva dei provvedimenti legislativi⁵⁶. Oggi, tuttavia, lo stesso costituisce il più lampante esempio di mancato adattamento testuale delle funzioni del codice della strada al nuovo assetto istituzionale introdotto con la legge costituzionale n. 3/2001, che pone le Regioni al centro del governo del territorio ed esalta il principio di sussidiarietà verticale. Le forti prerogative di autonomia riservate alle amministrazioni regionali non sono state affatto considerate nel nuovo codice della strada, benché il testo sia stato più volte rivisitato.

Invero di fronte a detta manifesta incongruenza il legislatore non è apparso completamente inerte. Al fine di limitare le ingerenze statali nelle competenze riservate alle autonomie locali, infatti, ha impedito, come già precisato, che venisse espletata la delega contenuta

primo comma), i criteri, i tempi e le modalità per l'effettuazione della revisione generale o parziale dei veicoli a motore stabiliti con decreto dal Ministro dei trasporti (art. 80).

55 È utile segnalare che benché la norma individui, quale presupposto della diffida, l'inosservanza da parte degli enti proprietari di quelle disposizioni che obbligano all'adozione degli atti e alla realizzazione di opere propedeutiche alla disciplina della circolazione e alla tutela del patrimonio statale, il contenuto della diffida espresso all'art. 6 del regolamento di esecuzione al C.d.S. risulta essere di portata più restrittivo, consentendo la sostituzione (in caso di inottemperanza) dell'ente proprietario per la sola esecuzione delle opere e non per l'adozione degli atti.

56 Così M. CLARICH, *Il nuovo codice della strada tra "fallimenti del mercato" e disciplina amministrativa di settore*, cit., p. 185.

dalla legge 22 marzo 2001, n. 85, storicamente quasi contestuale alla riforma del titolo V della Costituzione, che almeno nella parte relativa all'esercizio del potere di diffida e del potere sostitutivo non è mai diventata legge⁵⁷.

Per quanto la Corte Costituzionale con la sentenza 29 dicembre 2004, n. 428, già richiamata, sembrerebbe aver risolto in maniera netta la questione dell'appartenenza alla competenza legislativa esclusiva dello Stato tanto della materia della sicurezza stradale quanto della disciplina della circolazione, il sistema operativo che emerge dal codice della strada non consente oggi al testo codicistico di continuare ad usufruire dell'aggettivo "nuovo". I legittimi dubbi di legittimità costituzionale, i continui riferimenti a necessarie approvazioni o omologazioni ministeriali, l'eccessivo formalismo e la relativa farraginosità applicativa, nonostante i frequenti interventi novellatori, segnano una percepibile vecchiaia che necessita di essere superata. Lo scopo perseguito dal legislatore, che ha assunto dignità di principio con l'art. 1 C.d.S., deve pertanto fungere da monito per un ulteriore intervento novellatore che abbia come fine la semplificazione burocratica e normativa del testo.

⁵⁷ Si vuole segnalare che lo schema del decreto legislativo approvato nella seduta dell'11 gennaio 2002 del Consiglio dei Ministri sulle nuove modifiche al codice della strada, prevedeva una soluzione interessante, in quanto il potere di diffida (salvo il potere di direttiva ministeriale, comunque mantenuto nella proposta di legge) veniva trasferito alle regioni ed alle province autonome; parimenti, a tali enti veniva attribuito il potere sostitutivo, che sempre previa diffida, sarebbe stato esercitato dal Ministro delle infrastrutture, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti degli enti inadempienti, in caso di problematica di rilievo sovra regionale.

Parte II

Il fondamento della responsabilità

Sommario: 1. Circolazione e responsabilità: i presupposti del modello aquiliano – 2. Dal modello aquiliano al modello custodiale - 3. La segnaletica stradale e gli obblighi giuridici dell'Ente custode. Il quadro normativo - 4. Segnaletica di pericolo e responsabilità. Alcune ipotesi di ripartizione del rischio tra Ente proprietario e gestore - 5. La condotta colposa del danneggiato ed il nesso causale fra la condotta e l'evento. La rilevanza dell'art. 140 C.d.S. - 6. Il problema delle risorse finanziarie. La rilevanza degli articoli 208 e 142 C.d.S.: un auspicio di riforma.

1. Circolazione e responsabilità: i presupposti del modello di responsabilità extracontrattuale

L'articolato fenomeno della responsabilità della P.A. può essere illustrato nel modo che segue. La giurisprudenza, per anni, è stata propensa alla edificazione di una sorta di diritto privato speciale in favore della Pubblica Amministrazione, allorché questa dismetteva i panni autoritativi. Questo diritto privato speciale è stato costruito tenendo in mente sia, per un verso, la possibilità di estendere alla medesima la normativa di diritto comune sia, di contro, facendo applicazione delle sole norme idonee a sortire effetti positivi per la stessa. Diversi gli argomenti addotti per giustificare una siffatta posizione; argomenti sostanzialmente riconducibili alla presunzione di correttezza del comportamento della Pubblica Amministrazione e all'insindacabilità delle sue determinazioni, per eludere l'applicazione di quella normativa privatistica che andava a scalfire il generale e, almeno in giurisprudenza, riconosciuto *favor* per il soggetto pubblico⁵⁸. Si riteneva, insomma, che il carattere discrezionale dell'attività amministrativa non potesse generare lesioni di diritti. La conseguente insindacabilità dell'"*agire amministrativo*" da parte dell'autorità giudiziaria, era effetto scontato.

Più recentemente, la crescita e progressiva maturazione della concezione degli *status* e dei rapporti intersoggettivi, tra privato e pubblico, parallelamente ad un generale affinamento della cultura socio-giuridica, hanno decretato il crollo del tradizionale principio di irresponsabilità della Pubblica Amministrazione, soprattutto, per quel che in specie interessa, per i danni conseguenti all'uso delle strade pubbliche, ed hanno nel contempo consentito la contestuale affermazione del principio dell'assoggettamento dell'ente pubblico alle regole del diritto comune.

Per meglio dire, allorché la Pubblica Amministrazione non agisce discrezionalmente quale autorità dotata di poteri speciali a tutela degli interessi che la sua attività è tenuta a salvaguardare, bensì *iure privatorum*, usufruendo dello strumento contrattuale, essa soggiace al pari di qualsivoglia persona, alle regole di diritto privato⁵⁹. Il mutamento di

⁵⁸ Si pensi ai casi di responsabilità precontrattuale, di condizioni generali di contratto, interessi moratori, esecuzione in forma specifica.

⁵⁹ Si veda G. MORLINI, *La responsabilità custodiale della pubblica amministrazione per sinistri stradali*, in *Giur. di merito*, 5, 2011, p. 1281, il quale sostiene che il crollo di questa sorta di statuto spe-

prospettiva non è di poco momento e ha fatto sentire immediatamente i suoi effetti su una giurisprudenza che, per dir così, non aspettava altro.

Inserendosi in un trend generale, la stessa responsabilità della P.A. per violazione degli obblighi di cui al codice della strada, ha finito, infatti, con il risentire di tale profondo *revirement*. Meglio nota al lettore come la teorica dell'insidia o trabocchetto, il regime speciale di cui godeva la P.A. conduceva alla applicabilità esclusiva della regola generale di cui all'art. 2043 c.c. con tutto ciò che ne consegue sul piano dell'onere della prova, di cui era gravato il soggetto danneggiato.

E dunque, in un'ottica finalizzata a garantire all'ente pubblico una posizione di privilegio nell'ambito del sistema civilistico, l'orientamento giurisprudenziale più datato negava l'idoneità della Pubblica Amministrazione ad assumere la posizione di custode specie in relazione a beni demaniali di vasta estensione, e soggetti ad un uso generale e diretto da parte della collettività, quali ad esempio proprio le strade, escludendo contestualmente, nei confronti del soggetto pubblico, l'operatività della più specifica responsabilità di cui all'art. 2051 c.c., ed argomentando che la presunzione di responsabilità, con il solo limite del caso fortuito, non trovasse applicazione ai

danni cagionati da beni demaniali affidati ad uso ordinario, generale e diretto da parte dei cittadini e la cui estensione renda impossibile l'esercizio di un continuo ed efficace controllo, atto ad impedire l'insorgere di cause di pericolo⁶⁰.

ziale codificato in favore dell'ente pubblico, è stato avallato anche dal Legislatore mediante la modifica apportata dalla L. n. 15 del 2005 all'art. 1, comma 1-*bis*, della L. n. 241 del 1990, a tenore del quale "la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente". Sulla scia di tale nuova posizione giurisprudenziale, supportata anche dal testo normativo, si è tra l'altro ritenuto applicabile alla parte pubblica la normativa sul *falsus procurator* ex artt. 1398 e 1399 c.c.; sulla riduzione ex art. 1384 c.c. della clausola penale; sulla simulazione; sugli artt. 1358 e 359 c.c. e più in generale sull'obbligo di buona fede nell'esecuzione dei rapporti contrattuali; sull'arricchimento senza causa ex art. 2041 c.c., pur residuando la necessità del riconoscimento, anche implicito, dell'*utilitas*; sulle clausole vessatorie ex artt. 1341 e 1342 c.c.; sull'esecuzione in forma specifica del preliminare ex art. 2932 c.c.; sulla responsabilità precontrattuale ex art. 1337 c.c.; sulla responsabilità extracontrattuale, intesa come responsabilità diretta ex art. 2043 c.c. e non già responsabilità per fatto altrui dei dipendenti ex art. 2049, attesa la pacifica accettazione della teoria dell'immedesimazione organica.

L'autore, nell'indicare per ciascun esempio richiamato il relativo riferimento giurisprudenziale, segnala altresì i due settori ove si mantiene una netta differenziazione tra la disciplina valevole in campo civilistico e la disciplina valevole per la P.A., ovvero, quello della forma dei contratti e quello relativo all'impossibilità di utilizzare lo strumento dell'arbitrato irrituale.

60 Così Cass., 13 febbraio 2002, n. 2067, in *Foro it.*, 2002, I, c. 1731, secondo cui "in ordine ai danni subiti dall'utente in conseguenza dell'omessa o insufficiente manutenzione di strade pubbliche, la presunzione di responsabilità di cui all'art. 2051 c.c. non opera quando il bene demaniale sia oggetto di un uso generale e diretto da parte dei terzi. In tal caso trova applicazione l'art. 2043 c.c. e la responsabilità dell'amministrazione consegue alla prova da parte del danneggiato dell'esistenza di una situazione insidiosa caratterizzata dal doppio e concorrente requisito della non visibilità oggettiva del pericolo e della non prevedibilità subiettiva del pericolo stesso", nella specie una passante, transitando in una strada comunale, era caduta, inciampando su un chiusino della rete idrica che fuoriusciva di qualche centimetro dal manto stradale, la responsabilità dell'ente pubblico è stata tuttavia esclusa, in quanto secondo i giudicanti l'in-

L'applicabilità del principio generale di cui all'art. 2043 c.c., nell'anzidetta ottica, serviva a consolidare l'incompatibilità fra responsabilità in capo all'ente e presunzione di legittimità dell'azione amministrativa. Il che voleva dire, giustificare sostanzialmente la P.A. per l'impossibilità di esercitare un controllo continuo, volto ad evitare l'insorgere di situazioni pericolose, su beni di vasta dimensione e uso generale. In altri termini, il principio *ad impossibilia nemo tenetur* era declinato anche rispetto alla P.A. con la conseguenza, e per l'effetto, di concludere che l'attività di manutenzione del demanio stradale dovesse essere assoggettata, unicamente ed esclusivamente, alla disciplina della responsabilità aquiliana.

Dal punto di vista operativo, l'ente proprietario della strada aperta al pubblico transito era tenuto ad evitare che essa presentasse per l'utente (il quale pone un ragionevole affidamento sullo stato di praticabilità della medesima) una situazione di pericolo occulto. Ferma, in capo al danneggiato, la possibilità di agire per il risarcimento del danno in virtù del principio del *neminem laedere*. Questa tensione fra ruolo della P.A. e tutela dell'utente finiva con l'innervare una giurisprudenza che si muoveva nell'ambito di una precisa strategia politica. Pressata dall'obiettivo di circoscrivere i confini della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione⁶¹, i giudici hanno sovente fatto ricorso alle nozioni di "insidia" e "trabocchetto", quali parametri di analisi del generale precetto del *neminem laedere*, ridotto al ben più delimitato dovere di evitare che il bene presenti per l'utente una situazione di pericolo non visibile, non prevedibile e, dunque, non evitabile dall'utente con l'ordinaria diligenza⁶², sicché:

*l'obbligo di eliminare una fonte di pericolo su una pubblica strada sorge solo nell'ipotesi in cui tale situazione presenti le caratteristiche dell'"insidia" o del "trabocchetto" per gli utenti, e cioè il pericolo sia inevitabile con l'uso della normale diligenza, mentre, sussistendo la possibilità di avvertimento del pericolo, e quindi della evitabilità, colpevole dell'incidente sarà solo la persona che non avrà adottato le cautele nella guida del veicolo, sia esso autoveicolo o altro, (...), ovvero anche circolando a piedi*⁶³.

La fattispecie di cui all'art. 2051 c.c. (vale a dire la configurabilità di obblighi di custodia in capo alla P.A.) era così messa fuori gioco dal fatto che quando l'uso del bene era generale e diretto da parte dei terzi, solo il duplice requisito della non visibilità oggettiva del pericolo e della non prevedibilità subiettiva del pericolo stesso, poteva essere fonte di responsabilità.

Per cui sussiste l'imputabilità soggettiva, a titolo di colpa grave, a carico del Comune, preposto alla sicurezza dei pedoni che utilizzano il marciapiede della strada comunale, qualora

teressata avrebbe potuto agevolmente evitare il danno impiegando l'ordinaria diligenza. Si vedano altresì Cass., 31 luglio 2002, n. 11366, in *Arch. civ.*, 2003, p. 570; Cass., 4 aprile 1985, n. 2319, in *Foro it.*, 1986, I, c. 1976, con nota di SANLORENZO; Cass., 21 dicembre 2001, n. 16179, in *Studium Juris*, 2002, p. 659.

61 B. RONCHI, *Responsabilità della P.A.*, in G.G. GRECO, D.M. PASANISI, B. RONCHI, *I danni da cose in custodia*, Milano, 2004, p. 307, il quale ricorda che la giurisprudenza ha introdotto i concetti di insidia e trabocchetto essendo "preoccupata del proliferare di giudizi risarcitori a carico della Pubblica Amministrazione".

62 Cfr. M. BONA, *Buche sulle strade urbane: spunti per un nuovo modello di responsabilità dei comuni*, in *Responsabilità civile e previdenziale*, cit., p. 390.

63 In tal senso Cass. Pen., 29 luglio 2004, n. 32970, in *Arch. Giur. circolaz. sin. strad.*, 2005, p. 23.

il fatto lesivo subito dall'utente concretante un danno ingiusto - da inquadrare nell'illecito civile, ai sensi dell'art. 2043 c.c. - derivi da una situazione di pericolo non evitabile, in quanto non segnalata e non prevedibile, posto che in concreto ha determinato l'evento dannoso (nella fattispecie, l'esistenza sul marciapiede di un tombino difettoso che si apre sotto i piedi del pedone). Tuttavia, la parte danneggiata ha l'onere della prova degli elementi costitutivi del fatto lesivo, del nesso di causalità, del danno ingiusto e della imputabilità soggettiva, ed il Comune, preposto alla sicurezza dei pedoni - e detentore del dovere di vigilanza sulla sicurezza dei tombini che si trovano sui marciapiedi - ha l'onere di dimostrare o il concorso di colpa del pedone o la presenza di un caso fortuito che interrompe la causalità tra l'evento lesivo ed il proprio comportamento colpevolmente omissivo⁶⁴.

L'insidia presupponeva l'oggettiva invisibilità ed imprevedibilità del pericolo sicché si finiva per negarne la sussistenza in presenza di una condotta dell'utente della strada sovente giudicata "abnorme" e, dunque, tale da interrompere il nesso di causalità fra l'insidia stessa ed il danno, atteso che l'obbligo di diligenza si riteneva non doversi estendere a condotte irrazionali della possibile vittima⁶⁵. In tal modo il proprietario, o il custode della strada aperta al pubblico, potevano subire pronunce di condanna con obbligo di eliminare la fonte del pericolo e di apprestare le adeguate protezioni solo allorché l'insidia non fosse facilmente avvistabile con l'ordinaria diligenza. In detta ipotesi la mancata predisposizione di cautele, apposizione di adeguata segnaletica etc., poteva integrare anche gli estremi del reato di omicidio per omesso impedimento dell'evento⁶⁶, anche ove l'insidia fosse dipesa

64 In questi termini, Cass. civ., sez. III, 11 gennaio 2008, n. 390, in *Danno e resp.*, 2008, p. 337. Ma altresì, Cass. civ., sez. III, 31 luglio 2006, n. 17440, in *Giudice di Pace*, 2007, p. 117; Cass. civ., sez. III, 21 dicembre 2001, n. 16179, in *Studium Juris*, 2002, p. 659.

65 Talvolta siffatta logica dell'insidia stradale ha finito con il condurre a risultati generalmente non condivisi se non finanche assurdi. Si veda, ad esempio, Trib. Torino, sez. VIII, 10 dicembre 2003, n. 7818, citata da M. BONA, *Buche sulle strade urbane: spunti per un nuovo modello di responsabilità dei comuni*, in *Responsabilità civile e previdenziale*, cit., nota 6, inerente un caso in cui una signora, camminando su un marciapiede, rovinava al suolo, essendosi il tacco della scarpa conficcato nell'asfalto e, più di preciso, in una fessura della pavimentazione insistente intorno ad un chiusino. Pur essendo stati accertati tali fatti e, quindi, un difetto di manutenzione del marciapiede, il Tribunale ha ritenuto di non accogliere la domanda risarcitoria in quanto "la buca poteva essere vista (...) usando la normale prudenza e accortezza nel camminare, e quindi evitata, tenendo conto anche della non particolare profondità della buca e dello scarso numero di passanti sul marciapiede".

In un altro caso, più risalente nel tempo, la responsabilità di un comune per i danni occorsi ad una persona caduta in una buca larga un metro che insisteva sulla strada è stata esclusa, pur a fronte della evidente noncuranza della P.A., per il sol fatto che, se era pur vero che detta buca poteva costituire un'insidia per la generalità delle persone, ciò non valeva per la vittima che conosceva detta strada e la stava percorrendo in pieno giorno, cfr. Pret. Terni, 25 luglio 1994, in *Rass. giur. umbra*, 1994, p. 693.

Si vedano, ancora, Cass. civ., sez. III, 8 novembre 2002, n. 15710, in *Guida al Diritto*, 2003, 5, p. 88; Cass. civ., sez. III, 27 settembre 1999, n. 10703, in *Danno e resp.*, 2000, p. 99; nonché in dottrina A. MENINI, *Il lento ed inesorabile sgretolamento di un privilegio della Pubblica Amministrazione*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2007, I, p. 1256 ss.

66 Così Trib. Perugia, 29 ottobre 1999, in *Rass. giur. umbra*, 2000, 476, con nota di G. EQUIZI, *Responsabilità per omesso impedimento dell'evento ex art. 40 cpv. c.p. e Cass. pen., sez. IV, 18 novembre 1997, n. 478*, in *Arch. giur. circol. e sinistri*, 1998, p. 886.

dall'effettuazione di lavori stradali, ponendo in capo al gestore un obbligo di sorveglianza⁶⁷. Ma, tranne questi casi particolari, alcuna responsabilità poteva addebitarsi all'ente proprietario. Il fatto, all'opposto, che l'utente della strada non avesse adeguato il proprio comportamento alla diligenza dovuta faceva sì che la sua condotta fosse ritenuta causalmente rilevante, così degradando, la mancata eliminazione dell'insidia (non addebitabile all'ente proprietario), a mera occasione del danno.

La disciplina dell'illecito aquiliano, di fronte "al custode pubblico" e per mera volontà preterite, oltre agli elementi costitutivi della fattispecie normativa, rappresentati dal fatto doloso o colposo, dall'ingiustizia del danno e dal nesso causale tra la condotta del danneggiante e l'evento lesivo, si arricchiva dell'imprevedibilità e della natura occulta del pericolo, la prova della cui esistenza incombeva sulla vittima del sinistro⁶⁸.

2. Dalla prova della colpa, al modello di responsabilità per cose in custodia

Cosa cambia, o meglio, cosa facilita il cambiamento di prospettiva e, dunque, il recupero di quella dimensione "custodiale" cui si è più volte fatto riferimento è il modo di guardare al risarcimento dei danni alla persona. Una (ri)scoperta consapevolezza della sua centralità, e della centralità del dettato costituzionale e dell'attenzione che questa presta a beni quali la vita, la salute, l'incolumità fisica hanno offerto più di una freccia all'arco del cambiamento.

Il trascorrere da un regime di responsabilità fondato sulla prova della colpa (art. 2043 c.c.) ad uno che recupera la dinamica della responsabilità custodiale di cui all'art. 2051 c.c., porta all'abbandono del tradizionale orientamento che legava la responsabilità dell'ente proprietario di strade alla teorica dell'insidia o trabocchetto, con applicabilità esclusiva della regola generale di cui all'art. 2043 c.c. Ma non è tutto. Il carattere oggettivo che possiede la responsabilità per le cose in custodia rende irrilevante la condotta de "custode" e l'osservanza o meno di un obbligo di vigilanza. La responsabilità segue, insomma, il soggetto che si trova nelle condizioni di controllare i rischi della cosa, per cui "custode" è anche chi si trova nelle condizioni di controllare le modalità di uso o di conservazione della cosa.

Me se è vero che l'esigenza di tutela dell'utente della strada che ripone il proprio affidamento sulla sicurezza della circolazione⁶⁹ è forte; del pari indubbia è l'esigenza di evitare un incontrollabile ampliamento della responsabilità dell'ente pubblico, che in effetti non è sempre in grado di attuare un continuo e costante controllo delle reti stradali.

Costretta a veleggiare in acque tormentate, i giudici sono chiamati a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale per disparità di trattamento tra il regime di respon-

67 *Contra* App. Perugia, 30 giugno 2000, in *Rass. giur. umbra*, 2000, p. 646, secondo cui "a parte un generico obbligo di vigilanza sui lavori appaltati, non sussiste tuttavia onere di custodia di una strada ancora da realizzare e perciò all'epoca non esistente".

68 La matrice giurisprudenziale delle figure dell'insidia o trabocchetto si rinviene, tra le altre, in Cass., 8 novembre 2002, n. 15710, in *Mass. giust. civ.*, 2002, p. 1939; Cass., 28 gennaio 2004, n. 1571, in *Rep. Foro it., Strade*, n. 52; Cass., 19 luglio 2005, n. 15224, in *Foro it.*, 2006, I, 443; Cass. 20 febbraio 2006, n. 3651, in *Corr. giur.*, 2006, p. 1743. La figura da mero indice sintomatico è via via diventata elemento tassativo ed ineludibile dello stesso fatto illecito, determinando un palese aggravio per il danneggiato tenuto, appunto, a dimostrare l'esistenza di una situazione di insidia o trabocchetto.

69 In tal senso, F. GASPARRINO, *Lavori in corso e sinistri stradali: anche il comune è responsabile*, in *Resp. civ. e prev.*, 1, 2013, p. 164.

sabilità cui è assoggettato il custode pubblico e quello cui è assoggettato il custode privato delle strade⁷⁰. Per i giudici della Corte costituzionale

*la manutenzione delle strade costituisce per l'ente pubblico un dovere istituzionale non correlato a un diritto soggettivo dei privati, i quali possono far valere soltanto un interesse legittimo al corretto esercizio del potere discrezionale dell'ente medesimo. Pertanto il difetto di manutenzione assume rilievo, nei rapporti con i privati, unicamente allorché la pubblica amministrazione non abbia osservato le specifiche norme e le comuni regole di prudenza e diligenza poste a tutela dell'integrità personale e patrimoniale dei terzi, in violazione del principio fondamentale del *neminem laedere*: venendo così a superare il limite esterno della propria discrezionalità, con conseguente sua sottoposizione al regime generale di responsabilità dettato dall'art. 2043 cod. civ. La corretta interpretazione dell'art. 2051 c.c. ne esclude l'applicabilità all'ente pubblico "allorché sul bene di sua proprietà non sia possibile – per la notevole estensione di esso e le modalità d'uso, diretto e generale, da parte di terzi – un continuo, efficace controllo, idoneo ad impedire l'insorgenza di cause di pericolo per gli utenti". Pertanto la "notevole estensione del bene" e "l'uso generale e diretto" da parte di terzi, costituiscono "meri indici" dell'impossibilità di un concreto esercizio del potere di controllo e vigilanza sul bene medesimo da accertarsi solamente all'esito "di un'indagine condotta dal giudice con riferimento al caso singolo, e secondo criteri di normalità", non potendo detta impossibilità farsi discendere dalla natura demaniale del bene⁷¹.*

La "fedeltà" al principio di cui all'art. 2043 c.c. – pur ribadita – segue un ragionamento più sottile che, in qualche modo, ne circoscrive la portata. Estensione del bene e carattere dell'uso (generale e diretto) assurgono ad indici sintomatici di un'eventuale impossibilità di controllo che deve pur sempre essere verificata⁷².

70 Corte Cost. 10 maggio 1999, n. 156, sentenza interpretativa di rigetto della questione di legittimità costituzionale degli articoli 2043, 2051 e 1227, comma 1, c.c., sollevata in riferimento agli articoli 3, 24 e 97 Cost. In dottrina si veda S. VITALE, *La responsabilità civile della P.A. per i danni derivanti da beni pubblici al vaglio della Corte costituzionale: un'occasione sfumata*, in *Giust. civ.*, 2000, I, p. 649; L. MEZZASOMA, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni cagionati da cose in custodia (Corte costituzionale, 10 maggio 1999, n. 156)*, in *La responsabilità civile nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 229.

71 G. MORLINI, *La responsabilità custodiale della pubblica amministrazione per sinistri stradali*, cit., 5. 2011, p. 1281, il quale, alla stregua di detta sentenza, ha evidenziato, con relativi richiami giurisprudenziali, che l'applicabilità dell'art. 2051 c.c. è stata inizialmente esclusa con riguardo alle strade statali ed alle autostrade, mentre è stata viceversa ammessa relativamente alle strade di proprietà del Comune o della Provincia, nonché alle pertinenze della sede stradale ed anche autostradale, alle scarpate ed alle zone limitrofe alla sede stradale di proprietà della P.A.

72 Si veda Cass. 20 febbraio 2006, n. 3651, in *Corr. giur.*, 2006, p. 1743, in cui si osserva che la regola generale di cui all'art. 2043 c.c. deve essere interpretata "secondo il suo tenore formale e significato sostanziale", in quanto la figura del trabocchetto o dell'insidia non è altro che un "quid pluris" rispetto a quanto previsto dalla suddetta norma. Nella specie, l'Anas è stata ritenuta responsabile dei danni conseguenti all'urto di un'autovettura contro la spalletta in muratura di un ponte che, crollando, aveva fatto precipitare l'auto nella scarpata sottostante.

la responsabilità ex art. 2051 c.c. per i danni conseguenti ad omessa od insufficiente manutenzione delle strade pubbliche trova applicazione nei confronti della P.A. non solo nelle ipotesi in cui essa svolge determinata attività sulla strada in custodia, ma ogniqualvolta non è ravvisabile l'oggettiva impossibilità dell'esercizio del suo potere di controllo sulla stessa a causa della notevole estensione del bene e del relativo uso generale da parte di terzi. L'indagine di detta oggettiva impossibilità costituisce l'oggetto di un accertamento oggettivo condotto e rilevato caso per caso dal giudice di merito⁷³.

Demianialità o patrimonialità del bene, uso diretto della cosa ed estensione della medesima, cessano insomma di essere rilevanti, ai fini della concreta applicabilità della norma primaria del *neminem laedere*, piuttosto che del criterio di oggettiva responsabilità. Ed ancora in tale direzione

L'insidia o trabocchetto può ritenersi assumere semmai rilievo nell'ambito della prova da parte della p.a. di avere, con lo sforzo diligente, adeguato la propria condotta alla natura della cosa e alle circostanze del caso concreto, di avere adottato tutte le misure idonee a prevenire che il bene demaniale presenti per l'utente una situazione di pericolo occulto e possa arrecare danno allo stesso, al fine di far valere la propria mancanza di colpa o, se del caso, il concorso di colpa del danneggiato. Nell'affermare il suindicato principio, con riferimento a una strada provinciale la cui banchina, invasa per un tratto dalla ruota di un autocarro, aveva ceduto al peso con conseguente ribaltamento del veicolo e morte del conducente, la S.C. ha confermato

73 Tra le altre, si veda Cass. civ., 15 gennaio 2003, n. 488, in *Giust. civ. mass.*, 2003, p. 98, nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza di merito che aveva escluso la responsabilità della società concessionaria dell'autostrada sull'assunto che la circostanza rimasta ignota, ossia la velocità e la traiettoria dell'autovettura, non avrebbero permesso di ritenere che la presenza della barriera protettiva avrebbe evitato l'evento dannoso, ovvero ne avrebbe attenuato le conseguenze. Sicché nel caso in cui il conducente di un autoveicolo, uscendo di strada (per cause proprie) finisce contro un ostacolo posto a lato della carreggiata, la responsabilità dell'ente proprietario della strada non può essere negata "a priori", ma va esclusa soltanto ove risulti dimostrato, in base ad elementi concreti, che l'eventuale installazione di barriere protettive avrebbe verosimilmente evitato l'evento, ovvero ne avrebbe limitato gli effetti.; Cass. civ., 13 gennaio 2003, n. 298, in *Giust. civ. mass.*, 2003. Per i beni del demanio stradale la possibilità in concreto della custodia va esaminata non solo in relazione all'estensione delle strade, ma anche alle loro caratteristiche, alla posizione, alle dotazioni, ai sistemi di assistenza che li connotano, agli strumenti che il progresso tecnologico appresta e che, in larga misura, condizionano anche le aspettative della generalità degli utenti. Per le autostrade, contemplate dal d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 2, e dal d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, per loro natura destinate alla percorrenza veloce in condizioni di sicurezza, l'apprezzamento relativo alla effettiva possibilità di controllo alla stregua di detti parametri non può che indurre a una conclusione in via generale affermativa e dunque ravvisare la configurabilità di un rapporto di custodia ex art. 2051 c.c. Figura sintomatica della possibilità dell'effettivo controllo di una strada del demanio stradale comunale è che la stessa si trovi all'interno della perimetrazione del centro abitato. Infatti la localizzazione della strada all'interno di tale perimetro, dotato di una serie di altre opere di urbanizzazione e, più in generale, di pubblici servizi che direttamente o indirettamente sono sottoposti ad attività di controllo e vigilanza costante da parte del Comune, denotano la possibilità di un effettivo controllo e vigilanza della zona, per cui sarebbe arduo ritenere che eguale attività risulti oggettivamente impossibile in relazione al bene stradale, cfr. A. LEONARDI, *Responsabilità della pubblica amministrazione per insidia stradale: dall'insidia e trabocchetto alla c.d. prevenzione bilaterale passando per la responsabilità oggettiva*, in *Resp. civ. e prev.*, 4, 2014, p. 1116B.

la sentenza del giudice di merito che aveva fatto discendere dalla mancanza di adeguata segnalazione la sussistenza di un'insidia e la responsabilità della Provincia per l'incidente accaduto, rigettando la censura dell'amministrazione ricorrente la quale, contestando la configurabilità dei ravvisati obblighi di segnalazione a suo carico, deduceva poter essere nella fattispecie la propria responsabilità affermata solamente all'esito della prova, da fornirsi per converso da parte dei danneggiati - nella specie, la moglie ed i figli del defunto - della esistenza nel caso di un'insidia o trabocchetto⁷⁴

Di talché, solo quando la custodia venga valutata oggettivamente impossibile, la responsabilità del custode pubblico potrà essere integrata anche da un differente comportamento colposo dello stesso. Per i giudici, dunque, la natura giuridica della responsabilità della Pubblica Amministrazione, è giudicata “non solo configurabile (ai sensi e per gli effetti dell'art. 2051 c.c.) ma senz'altro preferibile rispetto alla regola generale posta dall'art. 2043 c.c.”⁷⁵. Le sentenze della Suprema Corte di Cassazione rese nell'anno 2006, e note come il cosiddetto “trittico”, sono univoche in tale direzione.

La responsabilità ex art. 2051 c.c. per i danni cagionati da cose in custodia (...) ha carattere oggettivo e, perché tale responsabilità possa configurarsi in concreto, è sufficiente che sussista il nesso causale tra la cosa in custodia e il danno arrecato, senza che rilevi al riguardo la condotta del custode e l'osservanza o meno di un obbligo di vigilanza, per cui tale tipo di responsabilità è esclusa solo dal caso fortuito, fattore che attiene non già ad un comportamento del responsabile bensì al profilo causale dell'evento, riconducibile non alla cosa (che ne è fonte immediata) ma ad un elemento esterno, recante i caratteri dell'oggettiva imprevedibilità ed inevitabilità e che può essere costituito anche dal fatto del terzo o dello stesso danneggiato⁷⁶.

La natura della responsabilità ex art. 2051 c.c. è oggettiva e ciò che serve, ai fini dell'imputazione della stessa, è solo la sussistenza di un nesso causale tra il bene in custodia ed il danno arrecato. A fondare la responsabilità non è, dunque, la violazione del dovere di sorveglianza gravante sul custode, sì che la responsabilità per danni da cose in custodia troverebbe fondamento pur sempre nel “fatto imputabile dell'uomo”. La responsabilità non è più, in altri termini, il risultato della differenza fra lo sforzo di diligenza dovuto e la condotta in concreto tenuta, che poteva consentire all'ente pubblico di superare la presunzione di responsabilità previa dimostrazione dell'imprevedibilità ed inevitabilità dell'evento dannoso, non superabile con l'adeguata diligenza, ovvero dell'evitabilità del danno, superabile

⁷⁴ In tal senso testualmente, *ex plurimis*, Cass. 20 febbraio 2006, n. 3651; Cass. 14 marzo 2006, n. 5445, in *Arch. circ. e trasp.*, 2006, p. 1034; Cass. 8 marzo 2007, n. 5308, in *Giust. civ.*, 2008, I, p. 2990; Cass. 6 giugno 2008, n. 15042, in *Giur. di merito*, 2008, p. 1915.

⁷⁵ In tal senso Cass. 20 febbraio 2006, n. 3651, cit.; parimenti si veda Cass. 14 marzo 2006, n. 5445, cit.

⁷⁶ Così testualmente Cass. 6 luglio 2006, n. 15383, in *Giust. civ. mass.*, 2006, 7-8; in *Foro amm. Cds*, 2006, p. 3004 (s.m.); in *Giust. civ.*, 2007, I, p. 154. Si veda anche Cass. civ., 6 luglio 2006, n. 15384, in *Foro it.*, 2006, I, 3358, nella specie, nel cassare la sentenza di merito che, in relazione ad un incidente avvenuto su una strada comunale aveva escluso in astratto la responsabilità dell'ente locale a titolo di custodia, la Suprema Corte ha evidenziato come l'ubicazione della strada nel perimetro urbano delimitato dal comune medesimo sia un elemento sintomatico della possibilità di custodia.

solo con l'impiego di mezzi straordinari⁷⁷.

A fondare l'eventuale condanna a carico dell'ente proprietario di strada non è il “*fatto dell'uomo*” bensì il “*fatto della cosa*”, ossia il mero rapporto di custodia⁷⁸. Ciò che merita di essere evidenziato – e che assume rilevanza ai fini del discorso sulla segnaletica – è il fatto che espressione del corretto adempimento dell'obbligo di custodia è l'apposizione della segnaletica, ovvero la conservazione della stessa in buono stato manutentivo.

E dunque, l'ente pubblico proprietario della rete viaria è senza dubbio “*custode*” nel senso tecnico-giuridico di cui all'art. 2051 c.c. Pertanto è tenuto *ex lege* ad un obbligo di manutenzione che si traduce a) nell'esigenza di impedire che possano sorgere situazioni di pericolo dalla cosa, b) nella necessità di segnalare tempestivamente l'eventuale fonte del pericolo, nonché c) nel potere di escludere terzi dall'ingerenza sul bene. Sicché, una volta accertata l'esistenza di un nesso eziologico tra la cosa e l'evento lesivo, anche attraverso il ricorso a presunzioni⁷⁹, tale potere di sorveglianza sulla cosa è fonte della responsabilità custodiale dell'ente proprietario, al quale è consentita la sola dimostrazione del “*caso fortuito*”. In armonia con il consolidato approccio oggettivo, detta esimente è stata intesa quale

*fattore che attiene non già ad un comportamento del responsabile bensì al profilo causale dell'evento, riconducibile non alla cosa che ne è fonte immediata ma ad un elemento esterno, recante i caratteri dell'imprevedibilità e dell'inevitabilità*⁸⁰.

Ed ancora

*l'ente proprietario di una strada aperta al pubblico transito si presume responsabile, ai sensi dell'art. 2051 c.c. dei sinistri riconducibili alle situazioni di pericolo immanentemente connesse alla struttura o alle pertinenze della strada stessa, indipendentemente dalla sua estensione. Tale responsabilità è esclusa solo dal caso fortuito che può consistere sia in una alterazione dello stato dei luoghi imprevista, imprevedibile e non tempestivamente eliminabile o segnalabile ai conducenti nemmeno con l'uso dell'ordinaria diligenza sia nella condotta della stessa vittima, ricollegabile all'omissione delle normali cautele esigibili in situazioni analoghe*⁸¹.

77 Cfr. Cass. 20 febbraio 2006, n. 3651, cit., con detta sentenza i giudici di legittimità escludono che la responsabilità del custode *ex art.* 2051 c.c. abbia natura oggettiva, in quanto fondamento della responsabilità è la violazione del dovere di sorveglianza, gravante sul custode.

78 Si veda G. ANNUNZIATA, *Responsabilità civile e risarcibilità del danno*, Padova, p. 420; G. BUFFONE, *Responsabilità del Comune per omessa o insufficiente manutenzione del demanio stradale*, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, p. 1296.

79 Così Cass. civ., 19 maggio 2011, n. 11016, in *Giust. civ. mass.*, 2011, 25, p. 55.

80 Si veda, Cass., 25 luglio 2008, n. 20427, in *Foro it.*, 2008, 3461, in cui si precisa altresì che la P.A. è sempre in grado di esercitare il potere di controllo sul demanio stradale, ad eccezione dei casi in cui viene a crearsi una situazione di pericolo improvviso, provocata dagli stessi utenti della strada o da una repentina e non prevedibile alterazione dello stato della cosa, tale da non poter essere rimossa o segnalata, per difetto del tempo strettamente necessario a provvedere. Nel caso di specie il giudice di merito aveva escluso la responsabilità della P.A. per i danni subiti da un trattore agricolo finito in un avvallamento della strada, ritenendo non potersi affermare con certezza se il manto stradale avesse ceduto a causa del peso del trattore o se, piuttosto, non fosse stato quest'ultimo a finire per imperizia nell'avvallamento preesistente. La S.C., affermando il principio di diritto riportato, ha cassato con rinvio tale decisione.

81 In tal senso Cass. civ., 20 novembre 2009, n. 24529, in *Giust. civ.*, 2010, p. 1399, nel caso di specie un

La tendenza più recente, dunque, è quella di analizzare tutte le caratteristiche del demanio stradale che, inevitabilmente, condizionano anche le aspettative dell'utente. Se all'esito del giudizio emerge che la custodia non era concretamente esigibile, dovrà escludersi la presunzione di responsabilità *ex art. 2051 c.c.* ed affidare la tutela risarcitoria dell'utente danneggiato esclusivamente alla disciplina di cui all'*art. 2043 c.c.*⁸² Il passaggio dalla logica aquiliana a quella "custodiale" è un passaggio che produce conseguenze importanti sul piano dell'onere della prova e, ovviamente, del nesso causale.

Nella logica oggettivistica dell'*art. 2051 c.c.*, dunque, l'ente convenuto per liberarsi della responsabilità di cui è gravato, deve provare l'esistenza di un fattore estraneo alla sua sfera soggettiva e tale da interrompere quel nesso eziologico che il danneggiato abbia dedotto nella sua domanda risarcitoria. Detta prova liberatoria può configurarsi elusivamente allorquando la situazione di pericolo sia stata provocata "**da una repentina ed imprevedibile alterazione**" dello stato della cosa, ovvero allorquando l'evento dannoso si sia verificato prima che l'ente proprietario o gestore abbiano potuto intervenire per rimuoverla. Per cui, mentre la prova del danno può essere data anche per presunzioni, in quanto il danno è già indicativo della deviazione dell'allontanamento della condotta da uno standard diligente, la P.A. è tenuta a provare (si discorre tecnicamente di responsabilità aggravata), il caso fortuito

dando cioè, in ragione dei poteri che la particolare relazione con la cosa gli attribuisce cui fanno peraltro riscontro corrispondenti obblighi di vigilanza, controllo e diligenza (i quali impongono di adottare tutte le misure idonee a prevenire ed impedire la produzione di danni a terzi, con lo sforzo adeguato alla natura e alla funzione della cosa e alle circostanze del caso

automobilista dopo essere sbandato era uscito di strada a causa della strada ghiacciata e della inadeguatezza del guard-rail, danneggiato il giorno precedente da altro sinistro e non riparato dall'ente proprietario della strada, conveniva pertanto quest'ultimo invocandone la responsabilità *ex art. 2051 c.c.* La Suprema Corte, applicando il principio di diritto summenzionato, ha cassato la sentenza di merito che aveva escluso la responsabilità dell'ente proprietario della strada sul presupposto che le dimensioni di quest'ultima non consentissero un'adeguata sorveglianza. Parimenti e più di recente Cass. civ., 18 febbraio 2014, n. 3793, consultabile all'indirizzo www.cassazione.net, che condannando il Comune a risarcire il danno patito dall'automobilista che, per la presenza sull'asfalto di una buca non ricolma di acqua, non segnalata, aveva perso il controllo dell'autovettura ed era finito nella scarpata sottostante, ha statuito quanto segue "con riferimento, poi, alla responsabilità della P.A. sui beni di sua proprietà, ivi comprese le strade, va ribadito che l'ente proprietario di una strada aperta al pubblico transito si presume responsabile, ai sensi dell'*art. 2051 c.c.*, dei sinistri causati dalla particolare conformazione della strada o delle sue pertinenze. Tale responsabilità è esclusa solo dal caso fortuito, che può consistere, sia in una alterazione dello stato dei luoghi impreveduta, imprevedibile e non tempestivamente eliminabile o segnalabile ai conducenti nemmeno con l'uso dell'ordinaria diligenza, sia nella condotta della stessa vittima, consistita nell'omissione delle normali cautele esigibili in situazioni analoghe e che, attraverso l'impropria utilizzazione del bene pubblico, abbia determinato l'interruzione del nesso eziologico tra lo stesso bene in custodia ed il danno".

82 Si veda Cass. civ., sez. VI, 19 giugno 2015, in *Diritto & Giustizia*, 2015, secondo cui se il potere di controllo del bene demaniale, presupposto necessario per risolvere la situazione di pericolo, è oggettivamente impossibile, non vi è custodia e non vi è responsabilità della Pubblica amministrazione (esclusa, nella specie, la domanda di risarcimento dei danni che una macchina riportava a causa di un sinistro dovuto ad una lastra di pericolo di ghiaccio che si trovava su una strada extraurbana provinciale).

concreto) nonché in ossequio al principio di c.d. vicinanza alla prova, la dimostrazione che il danno si è verificato in modo non prevedibile né superabile con lo sforzo diligente adeguato alle concrete circostanze del caso. Il custode è cioè tenuto a provare la propria mancanza di colpa nella verifica del sinistro - e non già la mancanza del nesso causale, il criterio di causalità essendo altro e diverso dal giudizio di diligenza (avere preso tutte le misure idonee) - che si risolve sostanzialmente sul piano del raffronto tra lo sforzo diligente nel caso concreto dovuto e la condotta - caratterizzata da assenza di colpa - mantenuta. È allora sul piano del fortuito, quale esime di responsabilità, che possono assumere rilievo (anche) i caratteri dell'“estensione” e dell'“uso diretto della cosa” da parte della collettività che, estranei alla “struttura” della fattispecie e pertanto non configurabili come presupposti di applicazione della disciplina ex art. 2051 c.c., possono valere ad escludere la presunzione di responsabilità ivi prevista ove il custode dimostri che l'evento dannoso presenta i caratteri dell'imprevedibilità e della inevitabilità non superabili con l'adeguata diligenza, come pure l'evitabilità del danno solamente con l'impiego di mezzi straordinari (e non già di entità meramente considerevole)⁸³.

Fattispecie da cui, evidentemente, esula tutta la problematica della segnaletica che attiene, per contro, alla sfera soggettiva della P.A. ed è quindi riconducibile a quella condotta, esigibile e dovuta, che – se tenuta – impedisce il verificarsi del danno. La distinzione, rilevante ai fini dell'esenzione dalla responsabilità, corre, in altri termini tra

a) situazioni di pericolo immanentemente connesse alla struttura o alle pertinenze del bene demaniale o patrimoniale di cui trattasi, rispetto alle quali l'uso generalizzato e l'estensione della res costituiscono dati in via generale irrilevanti in ordine al concreto atteggiarsi della responsabilità del custode, con la **conseguenza che la prova liberatoria consiste nella dimostrazione dell'avvenuto espletamento, da parte dell'ente, di tutta la normale attività di vigilanza e manutenzione**, di modo che tale dimostrazione possa giustificare la conclusione che la situazione pericolosa si sia originata in modo assolutamente imprevedibile ed inevitabile attraverso il corretto e compiuto assolvimento della custodia e, dunque, per un caso fortuito; e b) situazioni che si originano in conseguenza di comportamenti riferibili agli utenti ovvero ad una repentina od imprevedibile alterazione dello stato della cosa, rispetto alle quali si configura il caso fortuito tutte le volte che l'evento dannoso presenti i caratteri della imprevedibilità e della inevitabilità⁸⁴.

In questo filone giurisprudenziale, di generale favor per il danneggiato titolare della posizione giuridica soggettiva lesa o violata dalla condotta dolosa o colposa altrui, solo l'espletamento, da parte dell'ente, di tutta la normale attività di vigilanza e manutenzione, esonera da responsabilità.

3. La segnaletica stradale e gli obblighi giuridici dell'Ente custode. Il quadro normativo.

La circostanza, dunque, che – al pari di un soggetto privato – la Pubblica Amministra-

83 Cass. Civ. sez. III, 20/02/2006, n. 3651, in Giust. civ. Mass., 2006, 2

84 Così Cass. civ., sez. III, 9 giugno 2016, n. 11802, cit.

zione debba osservare un comportamento informato ad una diligenza particolarmente qualificata, sia perché istituzionalmente deputata ad attuare le funzioni attribuitele dalla legge, sia in forza dell'obbligo di buona fede o correttezza, quale generale principio di solidarietà sociale, valevole anche in tema di responsabilità extracontrattuale, risponde ad un principio di ragionevolezza. Peraltro, anche negli ambiti caratterizzati dalla discrezionalità c.d. "pura", il soggetto pubblico deve osservare le disposizioni di legge e di regolamento nonché le norme tecniche che di volta in volta si impongono oltre che le comuni regole di prudenza e diligenza, i principi di legalità, di imparzialità e di buona amministrazione posti a tutela dell'integrità personale e patrimoniale dei terzi⁸⁵.

La Pubblica Amministrazione, infatti, nell'ipotesi in cui abbia colposamente tenuto una condotta inadeguata o addirittura omissa il comportamento dovuto, cagionando un danno a terzi, ne risponde al pari di qualsivoglia soggetto privato, salvo talune ipotesi eccezionali.

La discrezionalità amministrativa si arresta, in altri termini, in presenza di specifici obblighi normativi, dettati dal legislatore, al fine di garantire la corretta circolazione stradale, obiettivo prioritario che lo Stato deve garantire.

Ed allora il richiamo della normativa vigente in materia di disciplina della circolazione e di segnaletica stradale, rappresenta la base di riferimento per le valutazioni che di qui a poco seguiranno. Le norme tecniche, di cui si parlava, si rinvengono *in primis* nel C.d.S. ed in particolare all'art. 14, ed in tutto il Capo II del Titolo II del decreto legislativo 285/1992 e successive modifiche nonché nel relativo regolamento di esecuzione e di attuazione, ossia nel Capo II del Titolo II del DPR 495/92. Trattasi di un complesso di disposizioni cui l'Ente proprietario deve conformare la propria condotta per conseguire un risultato ispirato alla soddisfazione di due importanti esigenze, la sicurezza e la fluidità del traffico.

Queste le parole spese dal Ministro dei Lavori Pubblici Nesi, con la richiamata direttiva del 24 ottobre 2000 n. 301, "*numerosi sinistri stradali derivano dall'assenza di segnaletica, dall'inadeguatezza della stessa rispetto alle condizioni della strada e del traffico, dalla sua tardiva o insufficiente percepibilità, dalla collocazione irregolare, dall'usura dei materiali o dalla mancata manutenzione, ovvero dall'installazione in condizioni difformi dalle prescrizioni di regolamento*".

Orbene, l'art. 14 del Nuovo Codice della Strada impone agli enti proprietari delle strade specifici obblighi di comportamento, il cui adempimento dovrebbe loro consentire di assolvere con efficienza e correttezza gli oneri che normalmente incombono su chi ha il "governo della cosa" o la "disponibilità immediata sulla res", quale elemento qualificante l'istituto della custodia. Secondo la norma richiamata incombe sull'Ente proprietario l'obbligo della manutenzione, della gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze

85 In tal senso, tra le altre, Cass. civ., 23 agosto 2011, n. 17528, con nota di L. FELLETTI, *Danni cagionati da animali: responsabilità del proprietario anche in aree non aperte al pubblico, doveri istituzionali dell'amministrazione in relazione alla fauna selvatica e ai cani randagi vaganti sul territorio*, in www.iusexplorer.it; Cass. civ., 23 marzo 2011, n. 6881, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, p. 1515, con nota di V. CALDERAI, *A che punto è la notte, guardiano? Tutela del risparmio e responsabilità delle autorità di vigilanza nel tempo della "fine della finanza"*; Cass. civ., 27 marzo 2009, n. 7531, in *Foro amm. CdS*, 2009, 4, p. 910; Cass. civ., 3 marzo 2001, n. 3132, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 1131. In dottrina S. SCARLATELLI, *Viabilità e circolazione stradale*, in AA. VV., *La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione*, a cura di CARINGELLA-PROTTO, Bologna, 2005, pp. 1755-1756.

e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi, il controllo tecnico dell'efficienza delle medesime e delle relative pertinenze, nonché l'apposizione e la manutenzione della segnaletica stradale.

Proprio l'ampia formulazione dell'art. 14 C.d.S. ha offerto alla giurisprudenza più di un argomento per definire i confini della responsabilità dell'ente inadempiente. Il richiamo al combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 14 C.d.S. ha permesso ai giudici di evidenziare, in armonia con detto precetto normativo, che la Pubblica Amministrazione sarebbe tra l'altro tenuta a gestire le autostrade statali e provvedere alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria; a realizzare il progressivo miglioramento della rete delle strade ed autostrade statali e della relativa segnaletica; a curare l'acquisto, la costruzione, la conservazione, il miglioramento e l'incremento dei beni mobili ed immobili destinati al servizio delle strade e delle autostrade statali; ad attuare le leggi e i regolamenti concernenti la tutela del patrimonio delle strade e delle autostrade statali, nonché la tutela del traffico e della segnaletica; ad adottare i provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico; ed infine ad effettuare e partecipare a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione⁸⁶.

Così per i giudici del T.a.r. Napoli

Ribadita in ogni caso l'illegittimità dell'ordine di rimozione dei rifiuti rivolto al proprietario della strada in assenza di adeguata istruttoria e di idonea motivazione circa l'imputabilità soggettiva di una qualche condotta attiva od omissiva che abbia anche solo agevolato la violazione del divieto di abbandono di rifiuti, beninteso che dall'ente gestore sono piuttosto esigibili, ai sensi del combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 14 del Codice della strada, solo le attività ordinarie e straordinarie naturalmente connesse alla gestione della sede stradale (a titolo di mero quanto non esaustivo esempio: manutenzione dell'asfalto, della segnaletica orizzontale e verticale, delle eventuali infrastrutture a corredo, potatura degli arbusti prospicienti e delle aiuole divisorie e pulizia connessa, eliminazione di pericoli, ect.)⁸⁷

In discussione, nella specie, era la legittimità di un'ordinanza di rimozione dei rifiuti che offre ai giudici l'opportunità di ricordare – a titolo esemplificativo – quali siano le attività cui l'ente gestore della strada è tenuto. Il richiamo alla manutenzione della segnaletica verticale e orizzontale è sintomatico del rilievo che questo obbligo assume. Né il discorso cambia allorché si prendano in considerazione le competenze dell'Anas, (trasformata – come noto – da azienda pubblica l. 1961/59 in ente pubblico economico dal d.lg. 1994/143) tenuta, *inter alia*, ad attuare le leggi e i regolamenti concernenti la tutela del patrimonio delle strade e delle autostrade statali, nonché la tutela del traffico e della segnaletica (lett. f) oltre che ad effettuare e partecipare a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione (lett. g).

⁸⁶ Si veda F. GASPARRINO, *Lavori in corso e sinistri stradali: anche il comune è responsabile*, cit.; in giurisprudenza, si vedano, tra le tante, Cass. civ., sez. III, 9 giugno 2016, n. 11802, cit.

⁸⁷ T.a.r. Napoli, sez. V, 10 settembre 2012, n. 3845, in *Foro amm. TAR*, 2012, 9, 2829, che evidenzia quali sono le attività naturalmente connesse alla gestione della sede stradale e dunque esigibili dall'ente gestore; nonché, in termini esaustivi sul punto, Cass. 20 febbraio 2006, n. 3651, cit.

Nell'uno e nell'altro caso il danno sofferto dagli utenti della strada, eziologicamente connesso ad una violazione dei menzionati obblighi, deve, *come sopra* evidenziato, essere valutato alla stregua dei principi di cui all'art. 2051 c.c. ovvero, ma in subordine, al modello generale di responsabilità aquiliana di cui al 2043 c.c.

Un altro dei prismi, attraverso cui avanzare la comprensione del fenomeno della responsabilità, trova fonte in quella esigenza di effettuare una sorta di riparto di competenze tra enti proprietari e Comuni, al fine di evitare ipotesi di incompetenza o sovrapposizioni di competenze, secondo quanto si ricava dal successivo art. 37 C.d.S., rubricato “*apposizione e manutenzione della segnaletica stradale*”. Il legislatore, qui, si avvale di una tecnica regolatoria – la cui filosofia è ripresa dalla giurisprudenza nelle ipotesi di accertamento della responsabilità dell'ente citato in giudizio – che, evidentemente, tiene conto del presumibile esercizio del potere di gestione sul bene da parte dell'ente medesimo, anche in termini di possibilità di controllo e di tempestivo intervento volto ad ovviare alle situazioni di pericolo.

Il riferimento è alla distinzione tra strade ubicate nel perimetro urbano e strade collocate al di là di esso, c.d. extraurbane. La norma dispone che detti obblighi fanno carico a) agli enti proprietari delle strade, fuori dei centri abitati; b) ai comuni, nei centri abitati, compresi i segnali di inizio e fine del centro abitato, anche se collocati su strade non comunali; c) al comune, sulle strade private aperte all'uso pubblico e sulle strade locali; d) nei tratti di strade non di proprietà del comune all'interno dei centri abitati con popolazione inferiore ai diecimila abitanti, agli enti proprietari delle singole strade limitatamente ai segnali concernenti le caratteristiche strutturali e geometriche della strada. La rimanente segnaletica è di competenza del comune.

La rilevanza della norma in questione può riconoscersi in una recente pronuncia della Corte di Cassazione che ha segnato il discrimine tra i casi in cui può operare l'esimente del caso fortuito di cui all'art. 2051 c.c. ed i casi difficilmente “scagionabili” per l'ente proprietario, alla stregua della condotta allo stesso imputabile. La decisione resa dai giudici della Cassazione origina da un incidente stradale tra due autovetture, all'altezza della confluenza di una strada comunale in una provinciale, incidente a seguito del quale un conducente muore, mentre l'altro riporta gravi lesioni. Quest'ultimo, assumendo che il sinistro era stato determinato dall'insufficienza della segnaletica stradale che non gli aveva consentito di avvistare tempestivamente la confluenza nella strada provinciale, conveniva in giudizio il Comune e l'amministrazione provinciale per sentirli condannare al risarcimento dei danni subiti. Il Tribunale rigettava la domanda e la decisione veniva confermata in appello. Il giudice di legittimità, con la richiamata sentenza, accoglie però taluni motivi del ricorso, precisando che⁸⁸

88 Cfr. Cass. civ., sez. III, 12 giugno 2014, n. 13364, in *Guida al diritto*, 2014, 41 p. 76; nonché in *Arch. della circ. e dei sinistri*, 2014, 9, p. 694. ed evidenzia che “la Corte territoriale, pur fondando il proprio apprezzamento sulle risultanze del rapporto della Polizia Stradale, mostra di aver considerato solo le buone condizioni atmosferiche e di visibilità e il fatto che “lungo la strada percorsa dal G. era presente una segnaletica verticale di stop ... che, come leggesi nel rapporto della Polizia stradale, ... era avvistabile da una notevole distanza rispetto al punto in cui i due veicoli venivano a conflitto”, trascurando di prendere in considerazione gli altri elementi (quanto meno per escluderne la rilevanza nell'ambito di una valutazione complessiva delle risultanze del medesimo rapporto) che pure non apparivano – prima

benché sia vero che si è evocata la distinzione tra strade urbane e strade extraurbane o si è valorizzato il dato dell'estensione del demanio o della destinazione dello stesso ad una generalità di utenti "al fine di ricondurre nell'ambito del caso fortuito tutte quelle situazioni che, sfuggendo dalla possibilità di controllo continuo e di immediato intervento dell'ente proprietario, non potrebbero dirsi comprese nella sua sfera di effettiva custodia", detta distinzione (rectius: detto principio) non può dirsi invocabile allorquando trattasi di valutare l'adeguatezza, l'idoneità o l'assenza della segnaletica. E' evidente, infatti, che l'attività diretta all'ordinaria "apposizione e manutenzione della segnaletica stradale" (disciplinata dall'art. 37 C.d.S. e segg.) non è soggetta a imprevisti di sorta e può (e dunque - deve) essere realizzata secondo criteri di completezza e adeguatezza per ogni tipo di strada (a prescindere dal fatto che la stessa sia statale o provinciale o comunale, urbana o extraurbana) e con necessità di tener conto, in ogni caso, delle concrete caratteristiche del tratto stradale e delle effettive necessità di segnalazione.

Non può dunque affermarsi che, quanto alla collocazione della segnaletica, l'ente gestore si trovi in posizione differente per le strade comprese nel perimetro urbano e per quelle extraurbane, nè può riconoscersi un qualche rilievo all'estensione del bene o al numero degli utenti; deve allora affermarsi il seguente principio di diritto: "in relazione a qualunque tipo di strada, l'ente proprietario o gestore ha sempre la possibilità di collocare la segnaletica prevista dal Codice della Strada, con la conseguenza che, ove si prospetti l'esistenza di un rapporto causale fra l'inidoneità della segnaletica e un sinistro stradale, non può predicarsi l'esclusione dell'applicazione del paradigma dell'art. 2051 c.c., per il solo fatto che la strada sia extraurbana".

Pertanto, l'attività diretta all'ordinaria apposizione e manutenzione della segnaletica deve essere realizzata, precisa la Corte, secondo criteri di completezza ed adeguatezza per qualsivoglia tipo di strada (statale, provinciale, comunale, urbana ed extraurbana) considerate le caratteristiche del tratto stradale e le reali esigenze di segnalazione, senza che possa ritenersi soggetta ad imprevisti di sorta e senza che possa invocarsi l'esimente del caso fortuito, sotto forma di imprevedibilità o impossibilità di immediato intervento. In pratica, la Corte censura il fatto che i giudici di prime cure abbiano valutato solo le risultanze del verbale della Polizia stradale (da cui si rilevava una buona visibilità) ma non abbiano spiegato perché l'unico segnale, all'epoca esistente, sia stato ritenuto idoneo - da solo e in difetto di adeguata segnaletica orizzontale - ad assolvere all'obbligo di segnalare adeguatamente la presenza dell'incrocio (tanto più che il giudizio di "avvistabilità" dell'unico segnale presente, espresso dall'autore del rapporto, non è assistito dalla fede privilegiata). Tanto più, varrebbe la pena sottolineare ancora, se si considera che solo dopo il sinistro fu apposto un secondo segnale di stop, sorta di atto tardivo di "ravvedimento" dell'ente proprietario. Ma chiudere la stalla quando i buoi sono scappati non è certo espressione di condotta diligente e può essere sintomatico (come nel caso di cui si discorre) proprio di una condotta inadempiente agli obblighi di legge. Che, ad ogni modo, non si tratti di un orientamento innovatore ma, piuttosto, di un modo attento di procedere, allorchè in gioco sono beni quali la vita e l'incolumità delle persone è testimoniato dal fatto che già da tempo i giudici erano concordi nel ritenere che

in caso di sinistro stradale verificatosi in un'area dove era stata rimossa od era divenuta invisibile la presenza della segnaletica verticale, sussiste la responsabilità dell'Ente proprietario della strada soltanto ove l'omissione della segnaletica abbia avuto diretta efficacia causale nella produzione del sinistro, vale a dire quando la presenza del segnale avrebbe verosimilmente – secondo un giudizio di c.d. prognosi postuma – evitato il sinistro⁸⁹.

Per cui, ferma la prova del nesso causale fra l'inidoneità della segnaletica e il sinistro stradale, la responsabilità va senz'altro riconosciuta. A questo scopo mira la stessa, attenta, intenzione del legislatore di definire con chiarezza le competenze, in un settore in cui la presenza di più attori sulla scena, non sempre facilita l'individuazione del protagonista. L'art. 7 del Codice della Strada⁹⁰, al comma 3, dispone che per le strade non comunali che attraversano centri abitati⁹¹, la circolazione e di conseguenza la posa della relativa segnaletica è di competenza del Comune interessato, il quale è tenuto ad agire previo parere dell'ente proprietario. Esigenze di omogeneità – oltre che di facilità del controllo – trovano così risposta nell'attribuzione ad un unico soggetto della disciplina della circolazione all'interno del centro abitato, indipendentemente dalla proprietà stradale e dalla consistenza demografica esistente, fermo il limite (anche numerico) di cui all'art. 37 C.d.S.⁹²

Permangono a carico dell'ente proprietario, invece, i provvedimenti relativi alle caratteristiche geometriche e strutturali della strada, come sancito dal richiamato art. 37, comma 1, lett. d., C.d.S.

Ma è sul versante dell'art. 38 C.d.S. che si rinvergono le indicazioni più interessanti per l'emergere del regime di responsabilità da mancata apposizione della segnaletica, ovvero da una sua omessa e/o carente manutenzione. Il lungo articolato normativo – pur completandosi con le disposizioni del Regolamento – delinea le condizioni affinché l'adempimento agli obblighi che gravano sugli Enti in materia, appunto, di “*segnaletica stradale*” possa dirsi esatto. Né si tratta di semplici disposizioni dal carattere meramente orientativo. Che, all'opposto, il legislatore abbia inteso, in materia di segnaletica, tessere la maglia degli obblighi di cui è gravato l'ente gestore o proprietario si ricava dal frequente ricorso al verbo “dovere” (basti pensare al comma 7) che vale a delineare i contenuti della condotta cui occorre ispirarsi per andare esente da responsabilità.

Il richiamo al Regolamento, che in quanto espressamente richiamato acquista lo stesso rilievo normativo del codice, ha la funzione di completare un quadro regolatorio da cui

89 Così Trib. Roma, 20 dicembre 1999, in *Riv. giur. circol. trasp.*, 2001, p. 301.

90 Novellato dalla Legge 29 luglio 2010, n. 120.

91 L'art. 4 del C.d.s. demanda ai Comuni il compito di delimitare il centro abitato o i centri abitati presenti sul territorio entro centoottanta giorni dalla entrata in vigore del codice, al fine di stabilire, sotto il profilo tecnico-amministrativo, i limiti dei compiti e dei poteri tra il Comune e gli altri Enti proprietari. In caso di inadempienza il successivo art. 5, comma 2, prescrive che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dispone, in ogni caso di grave pericolo per la sicurezza, l'esecuzione delle opere necessarie, con diritto di rivalsa nei confronti degli enti medesimi.

92 Così la citata direttiva del 24 ottobre 2000 n. 301 pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 28 dicembre 2000, in cui si precisa che è stata spesso segnalata da parte dei Comuni e degli altri Enti proprietari di strade correnti all'interno dei centri abitati con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, così come dispone l'art. 37, la difficoltà interpretativa della locuzione “caratteristiche geometriche e strutturali delle strade” con riguardo alla segnaletica orizzontale.

emerge con univocità il fatto che la segnaletica veicola un'informazione la quale – per essere compresa – deve essere chiara, intelligibile, visibile, corretta. Analoga, si potrebbe dire, riprendendo quel parallelismo fatto sopra fra utente della strada e consumatore, a quella di cui quest'ultimo beneficia.

Ed allora, uniformità, adeguatezza, chiarezza ed inequivocità si elevano a parametri di valutazione dell'appropriatezza di un'informazione la cui carenza non può non avere ricadute sul piano della responsabilità. Proprio nella segnalata ottica di intelligibilità e uniformità muove, d'altra parte, lo stesso comma 6 dell'art. 38 C.d.S, a norma del quale *“la collocazione della segnaletica stradale risponde a criteri di uniformità sul territorio nazionale, fissati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti nel rispetto della normativa comunitaria e internazionale vigente”*⁹³, laddove, per rendere il panorama segnaletico comprensibile a tutti, si è privilegiata la rappresentazione per simboli piuttosto che quella per iscrizioni⁹⁴.

Il legislatore ha parimenti precisato che, per la segnaletica di indicazione, ferme le svariate prescrizioni tipologiche, è previsto l'utilizzo della lingua nazionale con la possibilità di un ulteriore idioma nelle aree bilingue⁹⁵.

Dinanzi all'univocità del dato normativo – qui analizzato in maniera brutalmente semplificatoria – alcune riflessioni meritano una paziente sottolineatura. La segnaletica, infatti, stante l'inequivoca formulazione del comma 7 *“deve essere sempre mantenuta in perfetta efficienza”*, dovendosi procedere alla sua sostituzione, reintegrazione o rimozione allorché lo stato della stessa non rispetti il criterio di *“efficienza perfetta”* di cui si è avvalso il legislatore. Il che val quanto dire che l'adempimento di tale obbligo di *facere*, presuppone un continuo ed efficace controllo ed una costante vigilanza ad opera dell'Ente custode. Laddove la concreta impossibilità di provvedervi, come ampiamente precisato, costituisce l'oggetto di un accertamento che il giudice di merito dovrà condurre caso per caso⁹⁶. Ma

93 Come si legge nella Direttiva del 24 aprile 2006 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, paragrafo 4, il testo richiamato replica quanto riportato nella parte preliminare della convenzione mondiale sulla segnaletica stradale, aperta alla firma a Vienna l'8 novembre 1968, come emendata il 30 novembre 1995, recepita anche dall'Italia con la legge 5 luglio 1995, n. 308. Il preliminare così recita: *“Le parti contraenti riconoscono che l'uniformità internazionale dei segnali e simboli stradali e della segnaletica orizzontale è necessaria per facilitare la circolazione stradale internazionale e per accrescere la sicurezza sulle strade”*.

94 Si noti infatti che l'art. 77, comma 1, del regolamento di attuazione e di esecuzione, dispone che *“I segnali stradali verticali da apporre sulle strade per segnalare agli utenti un pericolo, una prescrizione o una indicazione, ai sensi dell'articolo 39 del codice, devono avere, nella parte anteriore visibile dagli utenti, forma, dimensioni, colori e caratteristiche conformi alle norme del presente regolamento e alle relative figure e tabelle allegate che ne fanno parte integrante”*.

95 Si veda l'art. 125, commi 5 e 6 del Regolamento di esecuzione del Codice della strada, nonché gli articoli 8 e 14 della menzionata Convenzione di Vienna inerenti le iscrizioni sui segnali stradali. L'unica eccezione al principio si rinviene nell'art. 37 C.d.S., comma 2 *bis*, introdotto dall'art. 1, comma 2 *ter*, del d.l. 27 giugno 2003 n. 151, convertito in legge 1 agosto 2003, n. 214: gli enti di cui al comma 1 possono utilizzare, nei segnali di localizzazione territoriale del confine del comune, lingue regionali o idiomi locali presenti nella zona di riferimento, in aggiunta alla denominazione nella lingua italiana.

96 Cass. 24 febbraio 2011, n. 4484, in *Foro it.*, 2011, 4, I, 1082, secondo cui va confermata la pronuncia di merito con cui sono stati addebitati al caso fortuito i pregiudizi subiti dal proprietario di un'autovettura che percorreva un tratto autostradale, a seguito della rottura del radiatore determinata dall'improvviso rotolamento di un birillo spartitraffico, ritenendo così operante in favore del gestore dell'autostrada la prova

non è tutto.

Il rispetto delle prescrizioni cui deve adeguarsi l'Ente proprietario ed il suo fornitore (art. 45 C.d.S.), lungi dall'apparire espressione di un rigore formalistico, mira a garantire la leggibilità del segnale apposto⁹⁷. Dimensioni, colori, forme, colore dei simboli e colore delle scritte, imposti dalla fonte legislativa primaria (omologati o approvati ai sensi dell'art. 192 del Regolamento), onerano la Pubblica Amministrazione a contestare alla ditta fornitrice la consegna o l'installazione di segnaletica non conforme⁹⁸. L'osservanza di questi aspetti è funzionale alla corretta, adeguata e immediata lettura delle indicazioni stradali (siano esse orizzontali o verticali) e trovano riferimento in fonti di diritto secondario nonché nelle norme di matrice comunitaria.

Si tratta di dati normativi interessanti dalla cui lettura – emendato che sia il discorso da un approccio esclusivamente tecnico – traspare la filosofia di fondo che orienta il legislatore (nazionale o comunitario) nel settore della segnaletica. L'attenzione che viene messa sulla qualità dei materiali utilizzati, il rispetto del livello retroriflettenza delle pellicole, le caratteristiche fotometriche e di durata delle pellicole usate per i segnali (basti pensare a titolo esemplificativo al D. M. 31 marzo 1995, n. 1584, pubblicato in G.U. n. 106 del 9.5.1995, emanato in attuazione dell'art. 79, comma 9, del regolamento di esecuzione del nuovo codice della strada), nonché le metodologie di prova alle quali devono essere sottoposte per poter essere utilizzate nella realizzazione della segnaletica stradale, sono altrettante conferme dell'alto valore che viene attribuito alla comunicazione di **un'informazione che deve essere leggibile e percepibile di notte come di giorno**. E sempre al fine di veicolare correttamente un'informazione che si carica di una significatività sociale, economica e di sicurezza non comune sono indirizzate le verifiche sulla conformità del segnale alle prescrizioni di legge, da eseguirsi a ridosso della fase terminale del periodo c.d. di *vita utile* del segnale medesimo (così come la distinzione delle pellicole in base alla tipologia di risposta luminosa e alla loro durata).

Nella direzione del controllo su di un'informazione che – come detto – si vuole corretta, adeguata ed intelligibile muove non solo l'ampio quadro normativo interno⁹⁹, ma

liberatoria richiesta per sfuggire alla responsabilità per i danni cagionati da cose in custodia; nonché G. MORLINI, *La responsabilità custodiale della pubblica amministrazione per sinistri stradali*, cit., ed *ivi* i richiami giurisprudenziali.

97 Cfr. art. 78 del regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada.

98 Si legge nel Decreto Ministeriale del 10 luglio 2002, *Disciplinare tecnico relativo agli schemi segnaletici, differenziati per categoria di strada, da adottare per il segnalamento temporaneo*, cit., al paragrafo 8.1. che la posa e la rimozione dei segnali costituisce, di per se stessa, un cantiere che merita la massima attenzione. La sicurezza dipende dal rispetto di procedure precise che rispondono agli imperativi *ivi* segnalati. E' necessario inoltre che gli operatori chiamati ad effettuare questi compiti ricevano una formazione specifica e che le modalità operative siano analizzate e rimesse in discussione periodicamente.

99 *Ex plurimis*, si ricordano Circolare 16 maggio 1996, n. 2357 "Fornitura e posa in opera di beni inerenti la sicurezza della circolazione stradale; Circolare 27 dicembre 1996, n. 5923, "Precisazioni ed integrazioni alla circolare 16 maggio 1996, n. 2357"; Circolare 17 giugno 1998, n. 3652 "Circolare n. 2357 del 16 maggio 1996 e successivi aggiornamenti. Certificazione di conformità dei prodotti relativi alla segnaletica stradale verticale, complementare e per i passaggi a livello"; Circolare 11 marzo 1999, n. 1344 "Certificazione di conformità dei prodotti relativi alla segnaletica stradale verticale, complementare e per i passaggi a livello. Proroga dei termini"; Direttiva 3 luglio 1998, n. 3929 "Direttiva ministeriale

anche quello europeo (il riferimento è alla Direttiva 89/106/CE, sostituita di poi dal 1 luglio 2013 dal Regolamento 305/2011/UE), animato dalla necessità di un'armonizzazione che, in siffatto settore, è tanto più avvertita perché vale ad introdurre parametri di riferimento comuni rispetto ad un bene, la segnaletica stradale, che si fa veicolo di informazione e, quindi, di sicurezza.

La stessa obbligatorietà della marcatura CE su tutti i segnali verticali permanenti, sostegni inclusi, prodotti e commercializzati nei paesi dell'Unione Europea¹⁰⁰ sembra pensata in un'ottica di garanzia elevata della qualità della segnaletica, la quale deve essere conforme ai requisiti prescritti. In quest'ottica, ancora, la stessa indicazione – sul retro del segnale – di quei dati di cui all'art. 77, comma 7, del regolamento di esecuzione del C.d.S., tra cui “l'ente o l'amministrazione proprietari della strada, il marchio della ditta che ha fabbricato il segnale e l'anno di fabbricazione, nonchè il numero della autorizzazione concessa dal Ministero dei lavori pubblici alla ditta medesima per la fabbricazione dei segnali stradali”¹⁰¹, appare pensata nella prospettiva di un utente della strada/consumatore di un servizio che ha ben diritto di conoscere anche la fonte dell'informazione.

Né questo diritto si estende oltre il ragionevole. Di là da valutazioni prettamente tecniche, inerenti la colorazione del retro del segnale e/o il materiale di supporto dello stesso, la giurisprudenza si è pronunciata sulla legittimità del segnale che sia privo delle indicazioni di cui alla richiamata disposizione, osservando, di recente, che

-
- in materia di impiego di pannelli a messaggio verticale sulle autostrade e strade extraurbane principali”. Per quanto attiene alle norme armonizzate si ricordano, tra le altre, UNI EN 1423: 2004 “Materiali per segnaletica orizzontale – Materiali da postspruzzare – Microsfere di vetro, granuli antiderapanti e loro miscele”; UNI EN 1463-1: 2009 “Materiali per segnaletica orizzontale – Inserti stradali catarifrangenti anti d- Parte 1: Requisiti delle prestazioni iniziali”; UNI CEI EN 12966-1: 2005 “Segnaletica verticale per il traffico stradale – Pannelli a messaggio variabile: Parte 1: Norma di prodotto”. Per quanto attiene alla norme volontarie europee, si vedano tra le altre, UNI EN 1424: 2004 “Materiali per segnaletica orizzontale – Microsfere di vetro da premiscelare”; UNI EN 1436: 2004 “Materiali per segnaletica orizzontale – Prestazioni della segnaletica orizzontale per gli utenti della strada”; UNI EN 1824: 2011 “Materiali per segnaletica orizzontale – Prove su strada”; ancora, con riguardo alle norme volontarie nazionali, si ricordano, UNI 11122:2004 “Materiali per segnaletica verticale – Caratteristiche prestazionali dei materiali per segnaletica verticale con tecnologia a micropismi”; UNI/TR 11390:2010 “Attrezzature per il controllo del traffico – Lanterne semaforiche – Requisiti minimi”. Per una elencazione delle circolari e delle richiamate norme armonizzate si rinvia ad un comunicazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, prot. N. 4867/RU del 5.8.2013, indirizzata all'ANAS Spa, all'AISCAT Spa, agli Enti proprietari di strade, all'Unione delle Provincie d'Italia, all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.
- 100 A cui sono seguite UNI EN 12899-2:2008 “Segnaletica verticale permanente per il traffico stradale – Parte 2: Delineatori di ostacolo trans illuminati (TTB)”; UNI EN 12899-3:2008 “Segnaletica verticale permanente per il traffico stradale – Parte 3: Delineatori di margine e dispositivi rifrangenti”.
- 101 Si rammenta che il già richiamato art. 45 del Nuovo Codice della Strada prevedeva che la fabbricazione dei segnali fosse consentita solo alle imprese autorizzate dall'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale del Ministero dei lavori pubblici, e gli articoli 193, 194 e 195 del Regolamento di esecuzione dello stesso Codice dettagliavano le condizioni e i requisiti che dovevano essere posseduti dalle imprese autorizzate. In seguito l'art. 102, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 98 n. 112 ha soppresso le funzioni amministrative relative all'autorizzazione della fabbricazione di segnali stradali per garantire un livello adeguato di qualità dei segnali, alle numerosi circolari ministeriali che si sono susseguite, oggi numerose sono le norme armonizzate che disciplinano la materia.

in tema di segnaletica stradale, l'omessa indicazione, sul retro del segnale verticale di prescrizione, degli estremi della relativa ordinanza di apposizione – come invece imposto dall'art. 77, comma 7, del d.p.r. n. 495 del 1992 e succ. mod., - non determina l'illegittimità del segnale, né tantomeno, esime l'utente della strada dall'obbligo di rispettarne la prescrizione e, conseguentemente, non comporta l'illegittimità del verbale di contestazione dell'infrazione alla condotta da osservare¹⁰².

D'altronde si prescrive, in termini generici che

la segnaletica stradale contenente divieti e obblighi inerenti la circolazione dei veicoli deve ritenersi comunque obbligatoria per tutti gli utenti della strada – anche a prescindere dalla legittimità del provvedimento impositivo – in ragione di una regola di normale prudenza, atteso che ciascuno è autorizzato a improntare il proprio comportamento alla guida nel convincimento del rispetto da parte degli altri dei segnali esistenti, sia pure con l'obbligo di mantenersi in grado di fronteggiare i pericoli generati dalle possibili violazioni altrui. Non sembra invero ammissibile che un automobilista possa infrangere la prescrizione segnalata solo in ragione di una reale o supposta illegittimità del provvedimento che ha disposto la collocazione del segnale¹⁰³.

L'informazione veicolata attraverso la segnaletica assume insomma, atteso l'ambito in cui interviene, un rilievo del tutto peculiare perché fa nascere nell'utente – che ha diritto a ricevere una corretta informazione – anche un dovere di rispetto della stessa. Di qui il criterio di prevenzione bilaterale, su cui si avrà modo di soffermarsi in seguito.

4. Segnaletica di pericolo e responsabilità. Alcune ipotesi di ripartizione del rischio tra Ente proprietario e gestore.

La molteplicità degli obblighi gravanti sull'Ente gestore della strada aperta al pubblico transito, tutti evidentemente finalizzati alla tutela della sicurezza delle persone, così come recita l'art. 1 del nuovo codice della strada, restituisce allo studioso materia di analisi e di approfondimento per un più solerte apprendimento di un quadro normativo spesso definito articolato e complesso. Di talché, in aggiunta ai casi di responsabilità e/o di esonero di responsabilità della Pubblica amministrazione sin d'ora richiamati, si pongono all'atten-

102 Così Cass. civ., sez. II, 19 aprile 2016, n. 7709, in *Giust. civ. mass.*, 2016; in senso conforme Cass. civ., sez. II, 20 maggio 2010 n. 12431, in *Giust. civ. mass.*, 2010, 5, p. 792; Cass. civ., 29 marzo 2006, n. 7125, in www.iusexplorer.it

103 In questi termini Cass. civ., sez. II, 29 febbraio 2016, n. 3939, in *Guida al diritto*, 2016, 19, p. 69, nel caso di specie, relativo alla obbligatorietà o meno di un segnale di divieto di sorpasso in zona determinata, la obbligatorietà della prescrizione deve ritenersi - ha evidenziato la Suprema corte - condizionata alla legittimità del provvedimento amministrativo che l'abbia imposta: ha, quindi, errato il tribunale nel ritenere che il provvedimento amministrativo di imposizione del divieto di sorpasso fosse implicito nel segnale installato nel luogo della contravvenzione, in quanto la obbligatorietà della prescrizione contenuta in tale segnale rimane condizionata dal riscontro della legittimità della apposizione del segnale stesso, la quale va correlata - come per tutti gli atti amministrativi - alla provenienza dell'ordine dalla autorità competente, al rispetto delle disposizioni primarie e secondarie che disciplinano il potere specifico e al rispetto delle forme prescritte.

zione del lettore ulteriori fattispecie di interesse, rappresentative di questioni più o meno simili, frequentemente sottoposte al vaglio dell'autorità giudiziaria.

La Cassazione spesso è stata chiamata a pronunciarsi sui criteri di imputazione della responsabilità all'Ente pubblico per i danni cagionati dalla fauna selvatica agli autoveicoli ed alla persone in occasione della circolazione stradale. Orbene sul punto ci si è interrogati sull'applicabilità o meno del modello speciale di responsabilità aquiliana di cui all'art. 2052 c.c., secondo cui dei danni cagionati da un animale risponde il proprietario del medesimo o chi se ne serve per il tempo in cui lo ha in uso, sia che l'animale fosse sotto la sua custodia, sia che fosse smarrito o fuggito, salva la prova liberatoria del caso fortuito.

Il fondamento di tale regime di responsabilità consiste nel rapporto di "utenza" dell'animale, ravvisabile a vantaggio del proprietario ovvero, in alternativa, di chi se ne serve in forza di un rapporto giuridico o di una relazione di fatto, ivi incluso il titolo di cortesia (la "gentile concessione" del proprietario), rimanendo irrilevante la violazione di un obbligo di custodia o di vigilanza. Presupposto necessario perché il proprietario o l'utilizzatore dell'animale siano giudicati responsabili ex art. 2052 c.c. è l'esistenza di un nesso di causalità tra il fatto dell'animale e l'evento dannoso¹⁰⁴, il cui onere della prova incombe sulla vittima.

Secondo l'orientamento più rigoroso, trattandosi di responsabilità oggettiva, non è ammissibile il concorso di colpa della vittima, pertanto il proprietario o l'utente risponde *in toto* dei danni cagionati dall'animale, rimanendo irrilevante la colpa del danneggiato che assume a concausa dell'evento lesivo¹⁰⁵. L'opposto indirizzo giurisprudenziale ritiene, invece, che anche nelle fattispecie di responsabilità oggettiva e, specificamente, nell'ipotesi di responsabilità ai sensi dell'art. 2052 c.c., sia applicabile l'art. 1227, comma 1, c.c., in forza del richiamo contenuto nell'art. 2056 c.c., in quanto la *ratio* della norma è quella di fare in modo che il potenziale danneggiato contribuisca a ridurre o, quantomeno, a non incrementare le occasioni di danno¹⁰⁶.

104 Sul punto, secondo la giurisprudenza, la fattispecie di cui all'art. 2052 c.c. ricorre tutte le volte che il danno sia stato prodotto con diretto nesso causale, da fatto proprio dell'animale "contra naturam", comprendendosi in tale concetto qualsiasi moto dell'animale "quod sensu caret" (cioè privo di ragione), che dipenda dalla natura della bestia e che prescindano dall'agire dell'uomo. Si è affermato che il danno deve essere conseguenza di uno dei tipici fatti o moti dell'animale insiti nella sua innata selvatichezza: i morsi, i calci, le cornate, l'imballamento, l'inseguimento, l'atteggiamento aggressivo. È stato tuttavia precisato che il danno può derivare anche da un comportamento istintivo e naturale della bestia, quale il libero spostarsi su una pubblica via. Si vedano, *inter alias*, Cass. civ., 20 luglio 2011, n. 15895; Cass. civ., 15 aprile 2010, n. 9037, in *Danno e resp.*, 2010, p. 841, con nota di BATÀ-SPIRITO, *Responsabilità del proprietario*; Cass. civ., 9 gennaio 2002, n. 200; Cass. civ., 30 marzo 2001, n. 4742; Cass. civ., 14 settembre 2000, n. 12161; Trib. Modena, 12 gennaio 2012, n. 78, in www.dejure.it; Trib. Treviso, 8 aprile 2010, in www.leggiditalia.it.

105 Così Cass. civ., 19 marzo 2007, n. 6454, che ha negato rilievo all'imprudenza della danneggiata, morsa al volto da un cane, ai fini di una diminuzione del risarcimento.

106 Si veda Cass. civ., 9 gennaio 2002, n. 200, cit.; Trib. Monza, 24 gennaio 2006, in www.leggiditalia.it, che ha ravvisato il concorso di colpa di una donna, colpita al torace da un calcio sferrato da un cavallo, nel fatto che la stessa si era avvicinata al quadrupede con il proprio cane ed alla presenza di un secondo cane, in tal modo innervosendo il cavallo; Trib. Roma, 1 marzo 2005, che ha limitato il risarcimento spettante all'attrice, morsa da un cane, al 70% dei danni subiti, in quanto la donna aveva contribuito alla causazione dell'evento lesivo nella misura del 30%, omettendo di condurre al guinzaglio il proprio cane, azzuffatosi con l'altro animale.

Fatta tale doverosa premessa, la giurisprudenza ha costantemente precisato, conformemente all'orientamento della dottrina dominante, che benché la fauna selvatica rientri nel patrimonio indisponibile dello Stato, così come disposto dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157, alla Pubblica Amministrazione non è applicabile, con riferimento ai danni causati da animali selvatici, la presunzione di responsabilità oggettiva del proprietario dell'animale di cui al citato art. 2052 c.c. Lo Stato, infatti, non ha quella disponibilità materiale che tipicamente si riscontra in capo al proprietario o all'utente di cui alla citata norma, non è dunque ipotizzabile in capo all'Ente pubblico una naturale potestà di governo sull'animale selvatico che, in quanto tale, si trova in stato di completa libertà. Ne consegue che per i danni cagionati da animali selvatici a persone o cose ne risponde la Pubblica Amministrazione, in base ai principi generali in tema di illecito civile di cui all'art. 2043 c.c., con conseguente onere in capo al danneggiato di dimostrare, oltre al nesso di causalità ed all'evento dannoso, la colpa ascrivibile all'ente pubblico¹⁰⁷.

Il differente regime di responsabilità rispetto ai danni causati dagli animali domestici – e dunque a seconda che proprietario sia un soggetto pubblico o privato – è stato ritenuto costituzionalmente legittimo dalla Consulta, che così si è espressa

*nel caso in cui il danno è arrecato da un animale domestico (o in cattività), è naturale conseguenza che il soggetto nella cui sfera giuridica rientra la disponibilità e la custodia di questo si faccia carico dei pregiudizi subiti da terzi secondo il criterio di imputazione ex art. 2052 c.c., laddove i danni prodotti dalla fauna selvatica, e quindi da animali che soddisfano il godimento dell'intera collettività, costituiscono un evento puramente naturale di cui la comunità intera deve farsi carico secondo il regime ordinario e solidaristico di imputazione della responsabilità civile ex art. 2043 c.c.*¹⁰⁸

L'individuazione dell'Ente pubblico concretamente responsabile in siffatte ipotesi è compito tutt'altro che semplice, ci si trova infatti di fronte ad un tessuto normativo a dir poco complicato, nel quale alla proprietà statale della fauna selvatica, sancita dall'art. 1 della citata legge, si sovrappongono competenze di altri enti minuziosamente definite non solo dalla

¹⁰⁷ Si vedano, tra le altre, Cass. civ., 4 marzo 2010, n. 5202, in *Danno e resp.*, 2010, 10, p. 905, con nota di FOFFA, *Danni causati dalla fauna selvatica: il problema della prova*; e *ivi*, 2010, p. 1129, con nota di MAFFEL, "Wild", *ovvero la forza del destino; irrisarcibilità dei danni da fauna selvatica*, in applicazione del principio di cui sopra, poiché nella specie il giudice di appello aveva escluso che l'attore avesse dato - in concreto - la prova che la Regione ha posto in essere una condotta - ancorché colposa - causativa del danno patito dallo stesso attore - certo essendo, da un lato, che non era stata fornita alcuna prova dell'eccessivo incremento e ripopolamento di animali selvatici imputabile alla Regione, dall'altro, che la Regione, non è l'ente preposto alla gestione della strada sulla quale si è verificato l'incidente, pertanto non aveva alcun obbligo di apporre la segnaletica idonea a indicare una situazione di pericolo per la sicurezza della circolazione (e, in particolare, quello ex art. 95 d.lg. n. 285 del 1992, del probabile attraversamento della sede stradale da parte di animali selvatici), da ultimo che erano assolutamente generiche tutte le altre carenze denunciate e che, giusta la stessa prospettazione dell'attrice, l'incidente si sarebbe verificato anche in presenza di adeguata segnalazione, certo che il cinghiale aveva attraversato la strada (secondo gli stessi assunti dell'attrice) repentinamente e inaspettatamente - la Suprema Corte ha affermato che correttamente il giudice di merito aveva rigettato la domanda risarcitoria.

¹⁰⁸ Così Corte cost., 4 gennaio 2001, n. 4, in *Corr. giur.*, 2001, p. 247.

legislazione statale, ma anche da quella regionale, che, a sua volta, presenta dei contenuti differenti a seconda della singola Regione¹⁰⁹.

La stessa legge n. 157/1992, pur disciplinando in modo dettagliato la materia della protezione faunistica e quella del prelievo venatorio, ha autorizzato le regioni a statuto ordinario ad “emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità alla presente legge, alle convenzioni internazionali ed alle direttive comunitarie”, delegando invece alla province di attuare “la disciplina ai sensi dell’art. 14, comma 1, lettera f, della l. 8 giugno 1990, n. 14”¹¹⁰. È stato altresì annotato che, tuttavia, non tutte le funzioni amministrative in materia sono state assegnate alle province, tant’è che la richiamata legge n. 157/1992, attribuisce specifiche e rilevanti funzioni alle regioni, fra le quali quella attinente il “controllo della fauna selvatica”. Si è in presenza dunque di un quadro di competenze parecchio frammentato, nel quale lo Stato ha attribuito una potestà legislativa alle regioni a statuto ordinario *sui generis*, subordinata a quella statale, mentre le funzioni amministrative sono ripartite tra Regioni e Province¹¹¹. In argomento, ha puntualmente precisato la Corte di Cassazione

la responsabilità extracontrattuale per i danni provocati da animali selvatici alla circolazione dei veicoli deve essere imputata all’ente, sia esso Regione, Provincia, Ente Parco, Federa-

109 Va precisato che la disciplina della fauna selvatica è materia che si fa pacificamente rientrare in quella della “protezione dell’ambiente” e “dell’ecosistema”, sulla quale lo Stato ha potere legislativo esclusivo, a norma del vigente art. 117, comma 2, Cost., e per la quale il legislatore statale ha, ciò nondimeno, previsto un ampio decentramento delle proprie competenze normative ed amministrative. Sul punto si è spesso pronunciato il Giudice delle leggi: Corte cost., 25 novembre, 2008, n. 387, in *Giur. cost.*, 2008, p. 4551; Corte cost., 22 dicembre 2006, n. 441, in *Foro amm. Cds*, 2006, p. 3273; Corte cost., 15 ottobre 2003, n. 311, in *Giur. cost.*, 2003, p. 5.

110 Detta disposizione aveva attribuito alle province le funzioni amministrative di interesse provinciale in materia di caccia e pesca delle acque interne, mentre la precedente lettera e) aveva assegnato loro quelle in tema di protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali. L’art. 14 è stato abrogato e sostituito dall’art. 19 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, T.U. enti locali, che ne ha riprodotto il contenuto. Sicché le Amministrazioni provinciali hanno il compito di attuare la disciplina regionale in materia di caccia e pesca nelle acque interne e in materia di protezione della fauna, nonché il compito di predisporre i piani faunistico-venatori, i piani di miglioramento ambientale ed i piani di immissione di fauna selvatica. Ai sensi dell’art. 19 del T.U. enti locali, le province hanno funzioni amministrative “proprie” nei settori della protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali, caccia e pesca nelle acque interne. Si veda L. FELLETI, *Danni cagionati da animali: responsabilità del proprietario anche in aree non aperte al pubblico, doveri istituzionali dell’amministrazione in relazione alla fauna selvatica e ai cani randagi vaganti sul territorio*, in *Resp. civ. e prev.*, 4, 2012, p. 1238, la quale, per completezza, richiama altresì la legislazione speciale che prevede indennizzi per il ristoro dei pregiudizi cagionati da animali selvatici.

111 In questi termini, G. MIOTTO, *L’amletico dubbio sull’identità dell’ente obbligato al risarcimento dei danni provocati dalla fauna selvatica in relazione alla circolazione stradale*, in *Resp. civ. e prev.*, 4, 2010, p. 803, il quale precisa altresì che questo quadro, già di per sé complesso, è stato ulteriormente complicato dalla legislazione regionale che, a sua volta, ha delegato in tutto o in parte alle province di ogni singola regione, in modo differenziato, le funzioni amministrative di competenza regionale. Si veda altresì L. FELLETI, *ult. op. cit.*, p. 1239, la quale precisa che la dottrina ha evidenziato l’incongruenza di un siffatto sistema, in quanto la giurisdizione risulta di fatto rimessa alle scelte operate dalle singole regioni nel disciplinare i meccanismi indennitari, con conseguenti possibili disparità di trattamento.

zione o Associazione, ecc., a cui siano stati concretamente affidati, nel singolo caso, anche in attuazione della legge n. 157 del 1992, i poteri di amministrazione del territorio e di gestione della fauna ivi insediata, sia che i poteri di gestione derivino dalla legge, sia che trovino la fonte in una delega o concessione di altro ente. In quest'ultimo caso, l'ente delegato o concessionario potrà considerarsi responsabile, ai sensi dell'art. 2043 c.c., per i suddetti danni a condizione che gli sia stata conferita, in quanto gestore, autonomia decisionale e operativa sufficiente a consentirgli di svolgere l'attività in modo da poter efficientemente amministrare i rischi di danni a temi, inerenti all'esercizio dell'attività stessa, e da poter adottare le misure normalmente idonee a prevenire, evitare o limitare tali danni¹¹²

Per quanto attiene ai doveri istituzionali gravanti sulla Pubblica Amministrazione, in materia di danni provocati da animali in cattività si è soliti distinguere tra doveri connessi all'esercizio delle competenze dell'Ente di gestione, tutela e controllo della fauna selvatica e doveri di predisposizione della segnaletica stradale di pericolo. Fonte della responsabilità, con riguardo a tale ultimo profilo, è l'art. 95 del regolamento di esecuzione C.d.S. che, nell'indicare i segnali "animali vaganti", precisa che essi devono "essere usati per pres segnalare la vicinanza di un tratto di strada con un probabile attraversamento di animali", sicché

*quando un soggetto che abbia subito danni per effetto dall'attraversamento della sede stradale da parte di un cinghiale o di altra fauna selvatica dimostri che sul tratto di strada interessato erano stati segnalati pregressi avvistamenti di cinghiali o di altra fauna selvatica e/o varie collisioni tra tale fauna selvatica e veicoli a motore, compete alla Regione dimostrare di aver informato l'ente proprietario della strada della circostanza, invitandolo ad esporre apposita segnaletica verticale. Qualora la Regione non fornisca tale prova può ritenersi responsabile ai sensi dell'art. 2043 c.c.*¹¹³

La presenza accidentale della fauna selvatica, insomma, in assenza di adeguata segnaletica non fa scattare il meccanismo dell'art. 2051 c.c. per cui è pur sempre onere dell'attore dimostrare che il luogo sia frequentato da numerosi animali selvatici, sì da costituire

*un vero e proprio pericolo per gli utenti della strada - ovvero sia stato teatro di precedenti incidenti tali da allertare le autorità preposte, e da imporre all'ente proprietario della strada l'obbligo di collocare appositi cartelli di segnalazione stradale di pericolo*¹¹⁴.

Nella specie era accaduto che gli spari di un cacciatore avessero fatto alzare in volo uno stormo di passerini. Uno di questi era entrato nell'abitacolo della vettura e, in conseguenza di ciò, la conducente aveva perso il controllo dell'auto. I giudici hanno escluso l'esistenza di un nesso di causalità tra il fatto che un singolo passero fosse entrato nell'abitacolo della vettura

112 Cass. civ., sez. IV, 23 giugno 2015, n. 12944, in *D&G*, in www.dejure.it, che ha confermato, nella specie, la decisione della Corte di appello che aveva ravvisato gli estremi della delega di funzioni dalla Regione Campania alla Provincia di Avellino e la somministrazione alla stessa dei mezzi economici per farvi fronte.

113 Cfr. Trib. Campobasso, 31 gennaio 2011, in *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2011, 2, p. 19, con nota di FARI-NACCI; si veda altresì Cass. civ., 24 aprile 2014, n. 9276, in www.dejure.it.

114 Cass. civ., 21 novembre 2008, n. 27673, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, p. 431.

e la presenza di una moltitudine di uccelli nei pressi della strada percorsa dalla conducente, osservando come si fosse trattato di un caso fortuito che non si sarebbe certamente verificato qualora la attrice avesse semplicemente tenuto chiuso il finestrino della vettura.

Il volo di un uccello in particolare è, per i giudici, un fatto accidentale, non prevedibile né prevenibile, sì che alcuna responsabilità per omessa apposizione di segnaletica va riconosciuta in capo alla Regione o all'ente gestore della strada.

Sempre con riferimento alla segnaletica di pericolo, benché in un contesto evidentemente difforme da quello afferente i danni provocati dalla fauna selvatica, la Corte di Cassazione ha di recente statuito che il segnale di pericolo in caso di modifica della normale viabilità per restringimento della carreggiata con conseguente divieto di sorpasso, deve essere ben visibile e ripetuto ad ogni intersezione¹¹⁵. Nella fattispecie, i ricorrenti lamentavano la negligenza dell'ANAS per non aver collocato segnali idonei a richiamare l'attenzione sull'esistenza di lavori in corso per il rifacimento della carreggiata, e sulla conseguente impossibilità di eseguire manovre di sorpasso. La Corte territoriale, di contro, aveva ritenuto che fosse ampiamente provata la presenza di cartelli relativi al divieto di sorpasso ed al limite di velocità e che nel sopralluogo fosse stato constatato il buono stato di manutenzione dell'asfalto e la presenza della segnaletica sia orizzontale che verticale indicante il divieto di sorpasso ed il limite di velocità.

Gli ermellini accolgono il ricorso, enunciano il principio di diritto richiamato, e a sostegno della decisione pongono altresì l'art. 84, comma 5, del regolamento di esecuzione C.d.S., la cui violazione era stata segnalata dai ricorrenti, il quale stabilisce che nell'ipotesi in cui è utilizzato un segnale per indicare un pericolo su un tratto di strada di lunghezza definita, qualora in tale tratto di strada vi siano inserzioni, il segnale di pericolo deve essere ripetuto dopo ogni inserzione. Inoltre, in presenza di apertura al pubblico traffico di un'area interessata da lavori in corso, giurisprudenza costante ritiene che permanga l'obbligo di custodia dell'ente pubblico proprietario del tratto stradale – nella fattispecie l'ANAS. Questa è tenuta ad apporre una segnaletica stradale adeguata, a meno che non provi di aver trasferito all'impresa (nell'ambito del contratto di appalto) l'obbligo di una corretta ed efficace installazione della segnaletica in questione.

Insomma, per i giudici, il guidatore deve avere indicazioni chiare sulla condotta da seguire. La fine della storia è la cassazione della sentenza di appello con rinvio ad altro giudice per decidere sulle spese. Un dubbio però rimane. Se è vero che l'utente ha diritto alla adeguata segnaletica (per tutte le ragioni che si sono dette), è senza dubbio eccessivo pensare di "individuare" la responsabilità (per meglio dire fondare la stessa) sempre e in ogni caso nella mancanza della segnaletica. Regole di prudenza e diligenza gravano anche sull'utente della strada che deve evitare, con la propria condotta, di creare (come si vedrà) occasioni di danno.

Sempre in tema di segnaletica di pericolo si richiama un'interessante pronuncia della giurisprudenza di merito, secondo cui

¹¹⁵ Cass. civ., 28 luglio 2014, n. 17039, in *D&G*, 1, 2014, p. 42, con nota di I.L. NOCERA, *Anas tenuto al risarcimento del danno se i cartelli stradali non sono ripetuti dopo ogni inserzione stradale*.

l'adempimento di un obbligo, posto a carico degli enti proprietari delle strade, di provvedere alla loro manutenzione e gestione, pur non postulando l'immediata riparazione di irregolarità del manto stradale improvvisamente creatasi, esige comunque che l'ente provveda all'eliminazione di sconessioni esistenti da tempo, o quanto meno all'apposizione di segnaletica idonea a evidenziare la presenza di una situazione di pericolo¹¹⁶.

Il compiacimento per questa attenzione al ruolo della segnaletica stradale e che ne conferma l'importanza si ricava, altresì, dal complesso di norme che regolano la pubblicità sulle strade, i segnali turistici e di territorio ed i segnali che forniscono indicazioni di servizi utili. La giurisprudenza è stata chiamata spesso a pronunciarsi sulla portata dell'art. 23 C.d.S. e sul rapporto di detta norma con i successivi articoli da 37 a 45¹¹⁷. I giudici del T.A.R. Bologna hanno, di recente, affermato che

l'allocazione della segnaletica stradale mira a tutelare un valore di primaria importanza quale l'interesse pubblico alla sicurezza della circolazione veicolare e si concreta pertanto in scelte di merito riservate all'Amministrazione competente, con la conseguenza che, per essere la posizione del titolare di impianti pubblicitari del tutto recessiva e secondaria rispetto all'interesse generale ad un'ottimale ubicazione dei segnali stradali, non è neppure ipotizzabile che l'Amministrazione sia tenuta a concertare o valutare modifiche della segnaletica stradale funzionali alla sopravvivenza di insegne pubblicitarie che dovessero altrimenti incorrere nell'inosservanza delle distanze minime stabilite dalla legge, a fronte dell'evidente subalternità di dette insegne rispetto alle esigenze pubbliche sottese e a fronte della soggezione del concessionario al potere regolamentare dell'ente e dell'obbligo di adeguamento alle relative prescrizioni¹¹⁸.

116 Trib. Cassino, 10 giugno 2008, n. 4040, in *Guida al dir.*, 2008, 41, p. 59.

117 Considerata la confusione che tale complesso di norme genera tra gli addetti ai lavori e gli enti proprietari di strade, con la Direttiva del 24 aprile 2006, cit., par. 6, si è intervenuto per fornire delucidazioni e rammentare le differenze tra un segnale stradale e un cartello o altro mezzo pubblicitario: di natura giuridica, di principio, tecnologiche, di rappresentazione e di collocazione.

118 Così TAR Bologna, 9 aprile 2015, n. 344, in *Foro amm.*, II, 2015, 4, p. 1200, nella fattispecie il Collegio giudicava che non poteva essere imputata all'Amministrazione provinciale l'omessa comunicazione di avvio del procedimento alla ricorrente, che rispetto alle scelte in tema di segnaletica stradale non rivestiva comunque una posizione differenziata meritevole di assumere a tali fini rilievo. Si veda altresì TAR Brescia, 17 settembre 2009, n. 1705, in *Foro amm.*, 2009, 9, p. 2370, secondo cui mentre l'art. 37 riserva agli Enti proprietari delle strade l'apposizione e manutenzione della segnaletica stradale, gli articoli 23 e 26 delineano un regime autorizzatorio per l'installazione degli impianti pubblicitari, previo rilascio di titoli abilitativi da parte degli Enti proprietari. I segnali turistici e di territorio sono contemplati dall'art. 39, comma 1, lett. h) del Codice nell'ambito dei segnali verticali di indicazione, il servizio in questione deve essere ascritto a quelli riservati ai Comuni dall'art. 3 e tale conclusione è confermata dalla disposizione di cui all'art. 134 comma 3 del regolamento di esecuzione atteso che essa rinvia ad ipotesi specifiche in cui l'apposizione compete ad un altro soggetto pur sempre pubblico. È dunque inibito l'accesso diretto dei privati all'attività considerata, poiché la titolarità della funzione è attribuita dalla legge in capo al Comune. Parimenti si veda TAR Torino, 30 novembre 2001, n. 2243, in *Foro amm.*, 2001, p. 2892.

In un'ottica di salvaguardia delle esigenze degli utenti della strada, la finalità di simili interventi è quella di evitare un proliferarsi di indicazioni pubblicitarie che invadano aree di intersezione sulla rete viaria, tali da trasformare la leggibilità dell'informazione, che si vuole chiara, tempestiva e certa, in parziale o finanche totale disinformazione. Tant'è che se detti cartelli stradali rispondono parimenti al bisogno collettivo di garantire agli utenti della strada indicazioni utili per la guida e la circolazione, la relativa posa in opera è subordinata al rilascio di titoli abilitati a cura dell'Ente custode, ex art. 23 C.d.s., tenuto conto che il riferimento normativo a determinate imprese assolve indirettamente anche una finalità pubblicitaria¹¹⁹.

Un altro dogma su cui dottrina e giurisprudenza si sono con frequenza soffermate attiene all'imputazione di responsabilità per danni subiti dagli utenti della strada allorché la Pubblica Amministrazione abbia delegato l'adempimento dell'obbligo di vigilanza o di manutenzione a terzi, o sui quali abbia fatto affidamento per l'esecuzione degli obblighi ad essa imposti dalla legge o ancora li abbia autorizzati ad intervenire sul suolo pubblico (si pensi all'opera di posa di cavi e fibre ottiche).

L'orientamento che si è consolidato fonda sul presupposto che, in virtù dell'obbligo di vigilare sulla corretta esecuzione dei lavori, non venendo meno tale dovere per l'Ente pubblico proprietario della strada in ipotesi di contratto di appalto, la responsabilità che si accerta sussiste in capo sia all'Ente proprietario che all'impresa appaltatrice ed ha natura solidale. A differente soluzione deve pervenirsi esclusivamente allorché detto potere di vigilanza sia insito nell'affidamento dei lavori commissionati all'appaltatore e questi abbia completa autonomia nella gestione ed esecuzione dei lavori affidati in appalto¹²⁰.

Si pensi al caso di un cantiere stradale completamente delimitato ed affidato alla custodia dell'appaltatore, con conseguente assoluto divieto di transito pedonale e veicolare sull'area enucleata, in tal caso dei danni eventualmente subiti da terzi all'interno del perimetro

119 Così TAR Brescia, 17 settembre 2009, n. 1705, cit., in un caso in cui i segnali oggetto delle denegate autorizzazioni erano relativi a banche, industrie, supermercati, attività industriali, commerciali e terziarie.

120 Si veda Cass. civ., 19 febbraio 2013, n. 4039, in *Ced. Cass.*, che ha ribadito il principio per cui l'affidamento della manutenzione delle strade in appalto alle singole imprese non esclude la sorveglianza ed il controllo da parte del Comune, infatti il contratto d'appalto per la manutenzione delle strade costituisce soltanto lo strumento tecnico-giuridico per la realizzazione in concreto del compito istituzionale del Comune di provvedere alla manutenzione, gestione, pulizia delle strade di sua proprietà. Pertanto nel caso in cui non vi sia stato, come quasi sempre accade, il totale, ma soltanto il parziale trasferimento all'appaltatore del potere di fatto sulla *res*, l'ente proprietario continuerà a rispondere come custode, atteso che deve continuare ad esercitare sull'opera l'opportuna vigilanza e i necessari controlli (nella specie, relativa ad un sinistro mortale occorso ad un minorenne che, alla guida del proprio motorino, si era schiantata contro un palo posto al centro di una strada non illuminata e chiusa al traffico per lavori, la Corte ha condiviso la decisione dei giudici d'Appello che avevano affermato la responsabilità per custodia dell'Ente, accanto a quella dell'impresa, atteso che le misure apprestate dall'impresa per evitare danni a terzi erano del tutto insufficienti, incombendo sulla medesima l'obbligo di curare che lo sbarramento della strada fosse completo ed impedisse, realmente, l'ingresso a mezzi e persone e spettando al Comune il compito di controllo sull'effettivo adempimento di tale obbligo). Analogamente Cass. n. 1691 del 2009; Cass. n. 4591 del 2008; Cass. n. 20825 del 2006; Cass. n. 16670 del 2006; Cass. n. 15383 del 2006, Cass. n. 6515 del 2004, Cass. n. 12366 del 2000, tutte richiamate da G. MORLINI, *La responsabilità custodiale della pubblica amministrazione per sinistri stradali*, cit.

tracciato, ne risponde esclusivamente l'appaltatore, che ne è l'unico custode. Allorquando invece l'area oggetto di intervento da parte dell'impresa appaltatrice, risulti adibita al traffico e, quindi, utilizzata ai fini della circolazione, permane in capo all'Ente proprietario il dovere di vigilanza, tipico del rapporto di custodia che in dette ipotesi conserva unitamente all'appaltatore, sicché la responsabilità *ex art. 2051 c.c.* sussiste sia a carico dell'appaltatore che dell'ente, salva l'eventuale azione di regresso di quest'ultimo nei confronti del primo a norma dei comuni principi sulla responsabilità solidale¹²¹.

Detto criterio di imputazione di responsabilità non muta allorquando il danno si sia verificato per mancanza di segnaletica e conseguente invisibilità dell'esatta ubicazione del pericolo. La conservazione della custodia in capo all'ente proprietario configura la concorrente responsabilità tanto dell'appaltatore, in relazione al suo obbligo di custodire il cantiere, di apporre e mantenere un'inefficiente segnaletica, nonché di adottare tutte le cautele prescritte dall'art. 8 C.d.S., quanto dell'amministrazione committente, in relazione al suo dovere di vigilanza sull'esecuzione delle opere date in concessione, ed altresì al suo potere di rendere i provvedimenti necessari per la sicurezza del traffico.

E dunque, da un lato, è onere della Pubblica Amministrazione, tenuta *ex lege* alla manutenzione e alla cura delle strade – quali compiti che non può dismettere liberamente – avvalersi di imprese che assicurino piena sicurezza nell'esecuzione dei lavori appaltati o autorizzati, nonché monitorare l'operato dei soggetti prescelti o ammessi ad intervenire sull'area urbana. Dall'altro è diritto del cittadino rapportarsi esclusivamente con la Pubblica Amministrazione, cui fa affidamento per una corretta gestione, diretta o indiretta, del bene pubblico, dovendo lo stesso rimanere indifferente rispetto alle modalità con le quali gli enti pubblici decidano di amministrare la rete viaria, nell'assolvimento dei doveri di sicurezza verso la cittadinanza¹²².

5. La condotta colposa del danneggiato ed il nesso causale fra la condotta e l'evento. La rilevanza dell'art. 140 C.d.S.

E' stato ampiamente precisato che le situazioni di pericolo connesse alla struttura o alla pertinenza della strada, c.d. pericoli imminenti, in cui si è soliti collocare i requisiti dell'estensione del bene e del suo utilizzo diretto e generalizzato, non hanno alcuna efficacia scriminante in favore della Pubblica amministrazione, a dispetto di quei casi connessi ad

121 Cfr. I.L. NOCERA, *Anas tenuto al risarcimento del danno se i cartelli stradali non sono ripetuti dopo ogni inserzione stradale*, cit., che richiama Cass. n. 12425/2008. Si veda ancora Cass. 25 giugno 2013, n. 15882, in *Ced. cass.*, nella fattispecie l'evento dannoso era stato determinato dall'esistenza di un dislivello venutosi a creare tra la porta dell'abitazione della danneggiata ed il fondo stradale antistante la sua abitazione, a causa di lavori di ristrutturazione eseguiti dalla società appaltatrice che avevano comportato la rimozione della pavimentazione esistente. Risultava che il cantiere non fosse stato messo in sicurezza, in quanto non delimitato in modo da impedire la circolazione, quindi la responsabilità per omessa custodia gravava anche sul Comune. La conservazione necessaria, in capo a quest'ultimo, dei poteri autoritativi sul bene, *ivi* compresi quelli di cui all'art. 54, comma 4, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, precisa la Corte, rendeva impossibile ipotizzare che fossero venuti meno gli obblighi di custodia; obblighi che, del resto, non possono essere dismessi a piacimento, sicché il sopravvenire di una concorrente responsabilità di altro soggetto si somma ai doveri dell'ente senza eliderli in alcun modo.

122 In termini, M. BONA, *Buche sulle strade urbane: spunti per un nuovo modello di responsabilità dei comuni*, in *Resp. civ. e prev.*, 2, 2005, p. 390.

una repentina ed imprevedibile alterazione dello stato della rete viaria o provocati dagli stessi utenti, c.d. pericoli improvvisi, che onerano l'accertatore ad una più attenta ed approfondita verifica della responsabilità dell'ente custode.

Nel primo caso, il potere di custodia in concreto rappresenta l'unico criterio di accertamento della responsabilità in capo all'Ente pubblico. Per meglio dire, secondo nozioni consolidate, il nesso causale tra fatto illecito e danno prodotto può dirsi esistente allorquando il primo costituisca un "antecedente necessario" del secondo, sicché nelle ipotesi di pericolo imminente si deve dimostrare il nesso causale tra il pericolo insito nella *res* e l'evento dannoso. Il pericolo deve costituire, insomma, un antecedente necessario dell'evento dovendo rientrare "tra le conseguenze normali ed originarie di esso"¹²³.

I pericoli improvvisi, invece, si configurano sia in presenza di una situazione eccezionale che non consente al custode di intervenire tempestivamente ed adeguatamente neanche a mezzo di segnaletica verticale, sia per fatto del danneggiato (o del terzo) il quale costituisce un impulso causale autonomo, idoneo a spezzare il nesso eziologico tra utilizzo della *res* e danno¹²⁴. Nel caso, ad esempio, del passero entrato dal finestrino aperto dell'autovettura e che aveva fatto sbandare l'auto (con relativo incidente), segnaletica o no, l'evento assume un caso fortuito.

Orbene, il fatto del danneggiato (o del terzo), che secondo opinioni largamente condivise è tale da configurare un'ipotesi di "caso fortuito", potrebbe rilevare nella duplice veste sia di fatto interruttivo del nesso di causalità tra la *res* e l'evento dannoso, sia di concausa dell'evento dannoso, tale, certo, da limitare ma non escludere del tutto la responsabilità dell'agente.

Nel primo caso, l'esclusione della responsabilità dell'Ente convenuto è subordinata alla previa dimostrazione dell'imprevedibilità ed eccezionalità della condotta imputabile al danneggiato, che ha assunto dei connotati tali da relegare la *res* a mero strumento di un evento il quale, in realtà, è stato causato da un fattore esterno¹²⁵. La cosa, qui, è svilita a

123 Si veda Cass. civ., 6 ottobre 2010, n. 20757, in *Resp. civ.*, 2010, p. 862 ss., nella specie, l'attrice non aveva fornito la prova del nesso di causalità tra una buca, la cui presenza, peraltro, non era stata confermata da alcun testimone, e la caduta dalla quale le erano derivate lesioni personali. Ne segue che l'efficacia probatoria delle semplici dichiarazioni rese dalla parte è soggetta al libero apprezzamento del giudice, il quale ben può saggiarne la consistenza solamente con altri elementi del complesso probatorio.

La locuzione antecedente necessario è intesa sia come pregiudizio che non si sarebbe verificato senza la condotta illecita, della quale, anzi, il primo costituisce una conseguenza normale ed ordinaria, principio c.d. della *conditio sine qua non*; sia nel senso che l'antecedente medesimo non deve essere stato neutralizzato, sul piano eziologico, dalla sopravvenienza di circostanze esterne ed ulteriori, idonee, da sole, a determinare l'evento, principio c.d. della regolarità causale. Cfr. Cass. 8 ottobre 2008, n. 24804, in *Mass. Giust. civ.*, 2008, p. 1452; sul punto P. LAGHEZZA, *Nesso di causalità, concorso di colpa e apportionment of liability*, in *Danno e resp.*, 2008, p. 746 ss.

124 Tra gli altri, D. CALATERRA, *Il dinamismo della cosa nella responsabilità da custodia*, in *Resp. civ.*, 2006, p. 724.

125 Discorre di caso fortuito incidente, idoneo ad assorbire il collegamento causale tra la cosa ed il danno G. MORLINI, *La responsabilità custodiale della pubblica amministrazione per sinistri stradali*, cit., il quale distingue il fortuito incidente dal fortuito autonomo che si ha quando il danno è direttamente cagionato da un fattore indipendente dalla custodia, che recide il nesso causale rispetto a quest'ultima, nonché dal fortuito concorrente, irrilevante ai fini della responsabilità custodiale.

mero tramite del danno provocato da una circostanza ad essa estranea, quale appunto il comportamento del danneggiato. A tal fine la condotta impropria di costui (o del terzo) deve essere tale da incidere sulla relazione cosa-custode, al punto da interrompere il nesso di causalità e configurare innegabilmente l'esimente del caso fortuito¹²⁶.

Allorquando, invece, il comportamento del danneggiato (o del terzo) ha avuto un'incidenza causale nella produzione dell'evento dannoso, si paleserà un concorso di responsabilità il cui effetto è rappresentato dalla diminuzione dal danno imputabile al custode (*rectius*: della di lui responsabilità) in misura proporzionale all'incidenza causale del fatto del danneggiato¹²⁷. E dunque,

*in caso di sinistri avvenuti su strada (non mantenuta correttamente) la responsabilità può essere ascritta in maniera paritaria al danneggiato ed all'ente gestore della strada qualora la situazione di possibile pericolo sia suscettibile di essere prevista e superata attraverso l'adozione delle normali cautele da parte dello stesso danneggiato*¹²⁸.

Nel caso di specie, una signora era caduta a causa di buche non segnalate sul marciapiede di sconnesso. Ella, tuttavia, ben conosceva le condizioni del marciapiede in questione, in quanto poco distante dalla propria abitazione e dalla stessa percorso frequentemente. Per i giudici, questo significa che avrebbe dovuto prestare maggiore attenzione, poichè

quanto più la situazione di possibile pericolo è suscettibile di essere prevista e superata attraverso l'adozione delle normali cautele da parte dello stesso danneggiato, tanto più incidente deve considerarsi l'efficienza causale del comportamento imprudente del medesimo, nel dinamismo causale del danno (Cass. n. 287/15, v. anche Corte d'Appello Roma del 12/7/11 e Cass. n. 999/14).

Invero, in passato, nella codificazione del principio di *autoresponsabilità* – che imponeva

126 In questi termini E. MORANO CINQUE, *La responsabilità per danni da cose in custodia ed il concorso di colpa del danneggiato: un dibattito non sopito*, in *Giur. di merito*, fasc. 11, 2012, p. 2294B, la quale evidenzia che un esempio macroscopico è dato dal comportamento di una Tizia che entra in un'area di cantiere "delimitata da una recinzione in reticolato di plastica, chiusa ai due estremi con tavole inchiodate ai fabbricati confinanti", nonostante "davanti al reticolato, vi fossero due cartelli, uno di colore giallo, segnalante il pericolo generico relativo ad uno scavo aperto con la scritta "attenzione scavi aperti", l'altro relativo al divieto di accesso". Cass. 19 febbraio 2008, n. 4279. Si vedano altresì Cass. civ., sez. III, 26 ottobre 2009, n. 22604, in *Resp. civ.*, 2010, 4, p. 296, con nota di M. TOSONI, *Danni da dissesto stradale dovuto a lavori in corso affidati a un'impresa appaltatrice*; Cass. civ., sez. III, 29 novembre 2010, n. 24149, in *Danno e resp.*, 2011, p. 209.

127 *Inter alias*, Cass. civ., 30 gennaio 2012, n. 1310, in www.dirittoegiustizia.it, 2012; Cass. 9 marzo 2010, n. 5669, in *Guida dir.*, 2010, 14, p. 59; Cass. 8 maggio 2008, n. 11227, in *D&G*, 2008; Cass. 8 agosto 2007, n. 17377, in *Giust. civ.*, 2008, p. 2497; Cass. 6 luglio 2006, n. 15383, *ivi*, 2007, p. 154; Cass. 14 novembre 2006, n. 24211, in *Mass. Fiust. Civ.*, 2006; Cass. 20 febbraio 2006, n. 3651, in *Mass. Giust. civ.*, 2006, 2; Cass. 15 gennaio 2003, n. 488, in *Danno e resp.*, 2003, p. 735; Cass. civ., sez. III, 3 dicembre 2002, n. 17152, in *Danno e resp.*, 2003, p. 497 ss., con nota di M. MALAVASI, *Responsabilità della P.A. per insidia o trabocchetto e concorso di colpa del danneggiato*.

128 Cfr. Trib. Livorno, 19 aprile 2016, n. 513, in www.dejure.it.

a ciascuno doveri di attenzione e diligenza affinché tutti fossero, insieme con gli eventuali responsabili, chiamati a contribuire alla prevenzione di potenziali danni – l'orientamento dottrinale tradizionale ravvisava il concorso di colpa del creditore, così argomentando ex art. 1227, comma 1, c.c. L'orientamento oggi dominante, diversamente, sostiene che il concorso di colpa del danneggiato debba essere ascritto nell'ambito del principio di causalità, secondo cui l'ente custode non può farsi carico di quella parte di danno che non è a lui causalmente imputabile, con tutto ciò che ne consegue. *In primis*, il fatto che non può essere considerato danno risarcibile quello che ciascuno procura a se stesso.

Il colpevole comportamento del danneggiato, dunque, deve essere oggetto di valutazione ai fini della corretta applicazione del principio di causalità adeguata nella determinazione del nesso eziologico, vuoi nel senso di escluderlo completamente, vuoi al fine di verificare quale sia l'apporto causale concorrente del danneggiato nella verifica del sinistro.

La giurisprudenza è altresì ferma nel sostenere che il concorso di colpa di costui debba essere valutato in termini oggettivi. Sebbene l'art. 1227 c.c. richiami espressamente il criterio della colpa ai fini della determinazione del danno risarcibile, il campo della responsabilità oggettiva di cui al 2051 c.c. ha *vis attractiva* rispetto al criterio soggettivo di cui sopra, sicché il parametro per valutare l'apporto causale del comportamento del danneggiato può prescindere dalla colpa ed essere valutato in termini meramente oggettivi, al pari del comportamento del custode. In questi termini si è espressa la Corte di Cassazione, in una sentenza che può considerarsi una sorta di *leading case*:

*la colpa, cui fa riferimento l'art. 1227 c.c., va intesa non nel senso di criterio di imputazione del fatto (perché il soggetto che danneggia se stesso non compie un atto illecito di cui all'art. 2043 c.c.), bensì come requisito legale della rilevanza causale del fatto del danneggiato. La regola di cui all'art. 1227 c.c., va inquadrata esclusivamente nell'ambito del rapporto causale ed è espressione del principio che esclude la possibilità di considerare danno risarcibile quello che ciascuno procura a se stesso*¹²⁹.

Ne consegue che il “*fatto colposo*” di cui all'art. 1227, comma 1, c.c. si traduce nell'esame

129 Così Cass. civ., 19 febbraio 2008, n. 4279, nella fattispecie, in relazione ad un infortunio occorso al ricorrente tuffatosi nel lago di Garda da un pontile di attracco per imbarcazioni, la S.C. ha confermato la decisione del giudice di merito che aveva escluso la responsabilità della proprietaria del pontile, tuttavia ha corretto la motivazione affermando che nella specie, contrariamente a quanto affermato nella sentenza impugnata, era irrilevante che la proprietaria del pontile non avesse la consapevolezza del fatto che questo veniva utilizzato in modo anomalo dai bagnanti. La sentenza è richiamata da A. LEONARDI, *Responsabilità della pubblica amministrazione per insidia stradale: dall'insidia e trabocchetto alla c.d., prevenzione bilaterale passando per la responsabilità oggettiva*, cit., p. 1118, la quale evidenzia che detta interpretazione ha ricevuto l'avallo delle Sez. Un. Civ., 21 novembre 2011, n. 24406, in *Resp. civ. e prev.*, 2012, p. 636. L'autrice precisa altresì che il principio di autoreponsabilità è ancora attualmente ampiamente menzionato, soprattutto dalle Corti di merito, allo scopo di contemperare il più favorevole regime di allegazione e di prova introdotto a favore del preteso danneggiato, utente del bene pubblico, da quella lettura oggettivistica dell'art. 2051 c.c. che vi ravvisa un'ipotesi di presunzione di responsabilità “... la valorizzazione della condotta colposa dell'utente, anche oltre gli angusti ambiti della eccezionalità ed imprevedibilità per la P.A., si appalesa necessaria per evitare che la disciplina ex art. 2051 c.c. introduca una presunzione assoluta di responsabilità, di fatto giammai superabile dalla P.A., che difficilmente si concilierebbe con una utilizzazione comunque indistinta del bene pubblico”.

della concreta rilevanza causale della condotta che abbia avuto il danneggiato in prossimità dell'evento dannoso, con onere dell'autorità giudiziaria di bandire un presunto concorso che trovi fondamento in un comportamento *colposo, illegittimo, imprudente, non diligente ecc.*, tenuto dalla vittima.

Questa nuova prospettiva, come si avrà modo di evidenziare, ha aperto la strada alla teorica degli incidenti a prevenzione bilaterale la quale, nel dare applicazione alla regola di *comparative negligence*, vuole indurre entrambe le parti ad adottare adeguate misure per prevenire ed abbassare il rischio dei sinistri. Tenuto conto che l'autorità giudiziaria sarà chiamata a vagliare la fattispecie nel suo complesso e quindi anche la rilevanza che abbia avuto il fatto del danneggiato nell'evento dannoso, costui sarà (o dovrà essere) invogliato, in un'ottica deterrente, a prestare un livello di attenzione adeguato alle circostanze del caso.

La precisazione assume rilevanza anche nell'ottica giurisprudenziale. I giudici tendono qui a misurare la condotta dell'utente della strada demaniale in ragione dell'affidamento che era immaginabile porre, nell'utilizzo ordinario di quello specifico bene, in considerazione anche della natura e delle caratteristiche dello stesso. Altrimenti detto, la "limitata" intrinseca pericolosità della *res* genera nell'utente della strada una più facile e prevedibile percezione del pericolo, che può essere vinto attraverso la semplice adozione di normali cautele da parte del potenziale danneggiato. Per cui, tanto minore è il livello di attenzione richiesto, tanto maggiore l'incidenza che la condotta colposa del danneggiato potrà avere sull'evento dannoso e sulla determinazione dei danni risarcibili, fino ad elevarsi a motivo di esclusione di qualsivoglia responsabilità in capo all'ente custode.

È stato infatti precisato che il dovere del custode di segnalare il pericolo connesso all'uso del bene demaniale si ferma di fronte ad un'ipotesi di utilizzazione impropria, la cui pericolosità sia talmente evidente ed immediatamente apprezzabile da chiunque, tale da renderla del tutto imprevedibile¹³⁰. L'attento e rigoroso esame della fattispecie nel suo complesso e dunque del rapporto di custodia, del nesso eziologico tra cosa e danno, del comportamento del danneggiato (o di un terzo) nella causazione dell'evento lesivo, consente al giudicante di misurare il peso della responsabilità del custode e ristabilire il giusto equilibrio tra esigenze di tutela della vittima e rispetto dei criteri di imputazione del danno. Pertanto i giudici di legittimità in una recente pronuncia hanno statuito che

il conducente che impegna un incrocio disciplinato da semaforo, segnalante luce gialla, deve prestare obbligo di diligenza nella condotta di guida che, pur non potendo essere richiesta nel massimo, stante la situazione di affidamento generata dalle indicazioni semaforiche, deve tuttavia tradursi nella necessaria cautela riconducibile alla ordinaria prudenza ed alle concrete condizioni esistenti nell'incrocio¹³¹.

130 Testualmente A. LEONARDI, *ult. op. cit.*, p. 1118.

131 Così Cass. civ., sez. VI, 16 luglio 2015, n. 14914, in *D&G*, fasc. 29, 2015, p. 6, il caso oggetto di indagine è quello originato da una sentenza del Tribunale che, in riforma della pronuncia resa dal giudice di pace, accoglieva l'appello di un automobilista annullando la sanzione amministrativa irrogatagli. La multa era stata elevata per aver il cittadino attraversato una intersezione semaforica con luce rossa scattata nel mentre egli oltrepassava il semaforo; l'appellante rappresentava al Giudice di seconde cure l'insufficienza del tempo di permanenza della luce gialla, pari a soli quattro secondi. Il Tribunale, dava atto del consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità che stimava in non meno di

Proprio in quest'ottica pare trovare rilevanza il principio informatore della circolazione di cui all'art. 140 C.d.S. Benché la ragionevole attenzione si imponga agli utenti della strada a prescindere da qualsivoglia aggancio normativo, il legislatore ha disposto, con il richiamato articolo, che *“gli utenti della strada devono comportarsi in modo da non costituire pericolo o intralcio per la circolazione e in modo che sia in ogni caso salvaguardata la sicurezza stradale”* prescrivendo loro singoli comportamenti disciplinati nelle norme successive¹³². Trattasi, infatti, di principio cardine del codice della strada dai toni generici che può essere riempito con la previsione specifica di una serie indeterminata di condotte che si rivolgono a qualsivoglia utente della strada, dal pedone al conducente del treno, e che vanno ad integrare i più svariati profili di colpa¹³³.

quattro secondi il tempo di durata della luce gialla, ritenendolo congruo, in considerazione del dovere dell'utente della strada di moderare la velocità in prossimità di un semaforo, proprio per l'eventualità che scatti improvvisamente la luce gialla. Tuttavia il Tribunale riteneva più convincenti altre decisioni dei giudici di pace che, sulla scorta di consulenze tecniche di ufficio, avevano stimato in sei secondi il tempo minimo di permanenza della luce gialla.

132 Si riporta, a titolo esemplificativo la previsione di cui all'art. 190 C.d.S. “1. I pedoni devono circolare sui marciapiedi, sulle banchine, sui viali e sugli altri spazi per essi predisposti; qualora questi manchino, siano ingombri, interrotti o insufficienti, devono circolare sul margine della carreggiata opposto al senso di marcia dei veicoli in modo da causare il minimo intralcio possibile alla circolazione. Fuori dei centri abitati i pedoni hanno l'obbligo di circolare in senso opposto a quello di marcia dei veicoli sulle carreggiate a due sensi di marcia e sul margine destro rispetto alla direzione di marcia dei veicoli quando si tratti di carreggiata a senso unico di circolazione. Da mezz'ora dopo il tramonto del sole a mezz'ora prima del suo sorgere, ai pedoni che circolano sulla carreggiata di strade esterne ai centri abitati, prive di illuminazione pubblica, è fatto obbligo di marciare su unica fila. 2. I pedoni, per attraversare la carreggiata, devono servirsi degli attraversamenti pedonali, dei sottopassaggi e dei sovrappassaggi. Quando questi non esistono, o distano più di cento metri dal punto di attraversamento, i pedoni possono attraversare la carreggiata solo in senso perpendicolare, con l'attenzione necessaria ad evitare situazioni di pericolo per sé o per altri. 3. È vietato ai pedoni attraversare diagonalmente le intersezioni; è inoltre vietato attraversare le piazze e i larghi al di fuori degli attraversamenti pedonali, qualora esistano, anche se sono a distanza superiore a quella indicata nel comma 2. 4. È vietato ai pedoni sostare o indugiare sulla carreggiata, salvo i casi di necessità; è, altresì, vietato, stando in gruppo sui marciapiedi, sulle banchine o presso gli attraversamenti pedonali, causare intralcio al transito normale degli altri pedoni. 5. I pedoni che si accingono ad attraversare la carreggiata in zona sprovvista di attraversamenti pedonali devono dare la precedenza ai conducenti. 6. È vietato ai pedoni effettuare l'attraversamento stradale passando anteriormente agli autobus, filoveicoli e tram in sosta alle fermate. 7. Le macchine per uso di bambini o di persone invalide, anche se asservite da motore, con le limitazioni di cui all'articolo 46, possono circolare sulle parti della strada riservate ai pedoni, secondo le modalità stabilite dagli enti proprietari delle strade ai sensi degli articolo 6 e 7. 8. La circolazione mediante tavole, pattini od altri acceleratori di andatura è vietata sulla carreggiata delle strade. 9. È vietato effettuare sulle carreggiate giochi, allenamenti e manifestazioni sportive non autorizzate. Sugli spazi riservati ai pedoni è vietato usare tavole, pattini od altri acceleratori di andatura che possano creare situazioni di pericolo per gli altri utenti. 10. Chiunque viola le disposizioni del presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 25 a euro 100”.

133 La Corte di Cassazione ha sostenuto che anche gli appartenenti alla Forze di polizia sono tenuti al rispetto delle regole imposte dalla prudenza, “non può ritenersi scriminata la condotta dell'agente appartenente alle Forze di polizia che, nell'ambito dell'ampio margine di discrezionalità a lui riconosciuto dall'ordine di recarsi “con urgenza” in un determinato luogo pur avendo attivato dispositivi lamppeggianti ed acustici, cagioni lesioni a terze persone in conseguenza della sua condotta di guida, tenuta in

Detto articolo, benché sia l'unico del titolo quinto sprovvisto di sanzione, pare dare concretezza, in un'ottima sistematica del codice, al principio sancito all'art. 1, che ha elevato la sicurezza stradale a finalità fondamentale dello Stato. Due sono infatti le direttrici imposte agli utenti della strada, in primo luogo, è vietato loro creare pericolo o intralcio per la circolazione attraverso la loro condotta, in secondo luogo, è loro imposto la salvaguardia della sicurezza stradale. Si pensi, per esempio, al frequente utilizzo del cellulare da parte dei conducenti gli autoveicoli, che ha indotto i giudici di legittimità a precisare che

è censurabile, in relazione alla finalità perseguita dall'art. 140 C.d.S., l'uso del cellulare per la ricerca di un numero telefonico nella relativa rubrica o per qualsiasi altra operazione dall'apparecchio stessa consentita, in quanto determina non solo una distrazione in genere (implicando lo spostamento dell'attenzione dalla guida all'utilizzazione dell'apparecchio stesso), ma anche l'impegno di una delle mani sull'apparecchio, con temporanea indisponibilità e, comunque, consequenziale ritardo nell'azionamento, ove necessario, dei sistemi di guida, ritardo non concepibile ove si consideri che le esigenze della conduzione del veicolo possono richiedere tempi psicotecnici di reazione immediati¹³⁴.

In una vicenda in cui all'imputato era stato contestato di non aver adeguato la velocità alle condizioni della strada e di non aver mantenuto rigorosamente la destra, i giudici di legittimità precisano che

integrano l'aggravante della violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale anche le norme di comportamento aperte previste dal codice della strada (quali, ad esempio, l'art. 149, dedicato al principio informatore della circolazione, l'art. 141, relativo alla velocità, e l'art. 143, avente ad oggetto la posizione da tenere sulla carreggiata), e non solo le norme di comportamento a contenuto chiuso, imposte in loco da apposita segnaletica o da cogente indicazione degli agenti del traffico¹³⁵.

Il criterio accertatore della responsabilità dell'utente è, in dette ipotesi, costituito dalla colpa punibile, che si estrinseca in un comportamento volontario imprudente e negligente non conforme alle regole di condotta e da apprezzarsi in relazione alle peculiarità del caso concreto, tenuto conto altresì della condotta del prevenuto. Sicché, alla stregua, ancora una volta, del rapporto causale tra fatto ed evento dannoso, stante la genericità dell'art. 1227 c.c., comma 1, c.c. sul punto, la "colpa" del creditore-danneggiato esiste non solo in

violazione di norme del codice della strada e dell'obbligo generico di rispettare le regole imposte dalla prudenza", Cass. pen., sez. IV, 7 novembre 2002, n. 3973, in F. DELVINO, G. NAPOLITANO, F. PICCIONI, G. CARMAGNINI, *Nuovo codice della strada commentato*, cit., p. 1118.

134 Cfr. Cass. civ. sez. II, 27 maggio 2008, n. 13766, in *Arch. giur. circol. e sinistri*, 2008, 9, p. 727, nonché in *Foro it.*, 2008, 10, I, c. 2838, in specie il ricorrente, denunziando la violazione dell'art. 173 C.d.S., comma 2, lamentava che il giudice a quo non avesse ritenuto valide le difese svolte, con le quali aveva evidenziato che non stava usando il telefono cellulare per conversare ma per prelevarne dati dalla rubrica, e quindi ha operato un'indebita interpretazione estensiva della norma, diretta, invece, a sanzionare il solo uso del telefono cellulare a fini di conversazione.

135 Così Cass. penale, sez. IV, 7 marzo 2013, n. 20965, in *Guida al diritto*, 2013, 30, p. 102; si veda altresì Cass. pen., sez. IV, 23 settembre 2009, n. 40587.

ipotesi di violazione da parte del creditore-danneggiato di un obbligo giuridico, ma anche in ipotesi di violazione della norma comportamentale della diligenza, sotto il profilo della colpa generica¹³⁶.

D'altra parte dalla formulazione dell'art. 2054, comma 2, c.c., si ricava che il conducente, per andare esente da responsabilità, deve provare di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno, osservando le norme della circolazione stradale ed i normali precetti della prudenza, al fine di escludere la configurazione di un concorso di colpa a suo carico. Per i giudici, quella di prevedere degli obblighi stringenti di diligenza è *ratio* che si rinviene nell'art. 2054 c.c. Ne consegue che impone

ad ogni conducente una diligenza nella guida particolarmente penetrante, anche sul più generale principio di solidarietà sociale desumibile dall'art. 2 Cost., nonché sull'altrettanto generale principio di cui all'art. 1175 c.c. (si veda al riguardo Cass. civ., 5 maggio 2000, n. 5671), è senza dubbio corretto, in quanto valorizza l'esigenza di valutare gli eventuali apporti causali di entrambi i conducenti, incrementandone la responsabilizzazione¹³⁷.

La vicenda (una fra le tante) dello scontro fra due automobilisti, per il mancato rispetto della precedenza, si conclude con la declaratoria di responsabilità di entrambe le parti. Il caso interessa anche per un altro motivo. Le parti avevano infatti proposto azione contro il Comune per violazione dell'art. 2051 c.c. per inadeguatezza della segnaletica stradale. I giudici respingono la richiesta in quanto

la condotta delle parti - non rispettosa delle richiamate regole prudenziali - è stata condizione sufficiente ad eliminare il nesso di causalità tra l'omessa manutenzione della segnaletica stradale e il sinistro verificatosi, giacché se le due avessero posto in essere una condotta di guida conforme alle regole del codice della strada, mantenendo una velocità di guida consona alle condizioni di tempo e di spazio, l'incidente non si sarebbe verificato.

Sul piano processuale, infine, la giurisprudenza è concorde nel sostenere che il concorso di colpa di cui alla richiamata disposizione costituisce una mera difesa e non un'eccezione in senso stretto. Ne consegue che, per l'ente convenuto, potrà essere sufficiente contestare la propria responsabilità affinché l'autorità giudiziaria adita, d'ufficio, accerti l'eventuale sussistenza dell'incidenza causale dell'attore nella produzione dell'evento dannoso, purché risultino allegati elementi di fatto da cui desumere la sussistenza della concausa del danno.

Di contro l'inosservanza del dovere di diligenza posto dall'art. 1227, comma 2, c.c., quale dovere giuridico imposto dalla legge ed espressione dell'obbligo di comportarsi secondo buona fede, poiché integra un fatto totalmente o parzialmente impeditivo della responsabilità del danneggiato, onera il custode convenuto a formulare la relativa eccezione a pena di decadenza nei termini di cui all'art. 166 c.p.c.¹³⁸.

136 G. MORLINI, *La responsabilità custodiale della pubblica amministrazione per sinistri stradali*, cit., 1286.

137 Trib. Bari, sez. III, 16 febbraio 2014, in www.dejure.it

138 In tal senso Cass. 10 novembre 2009, n. 23734, in *Giust. civ. Mass.*, 2009, 11, p. 1570; Cass. civ., sez.

6. Il problema delle risorse finanziarie. La rilevanza degli articoli 208 e 142 C.d.S.: un auspicio di riforma.

Il richiamo a quel “*grado di civiltà della Nazione*”, con cui il Ministro Nesi accompagnava il recepimento della direttiva del 24 ottobre 2000 n. 301 apre all’annoso capitolo della sufficienza delle risorse finanziarie. Ancor oggi numerosi sono i casi al vaglio dell’autorità giudiziaria che denunciano il distorto utilizzo che gli Enti locali facciano dei proventi i quali, per legge, devono essere viceversa destinati alla manutenzione della rete viaria.

Il legislatore, a norma dell’art. 208 C.d.S., ha istituito un fondo speciale, incrementato dai proventi delle sanzioni amministrative derivanti dalle violazioni del codice della strada, in favore degli enti locali per finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale. Per quanto la giurisprudenza abbia precisato che l’espressione “*miglioramento della circolazione stradale*” denota portata ampia e generica, legittimando finanche la distrazione delle somme al pagamento del lavoro straordinario dei vigili urbani, la discrezionalità dell’ente territoriale è circoscritta ai meri obiettivi di cui al comma 4 della richiamata disposizione¹³⁹.

Sicché regioni, provincie e comuni, allorché le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti ad essi legati da rapporti di dipendenza o di cui si siano avvalsi nell’assolvimento dei loro obblighi, sono tenuti a destinare una misura pari ad almeno un quarto del 50 per cento dei proventi, ad opere di intervento sulla segnaletica stradale, soggetta, per natura, ad usura ed invecchiamento, per legge, a prescrizione. Una misura pari ad almeno un quarto dell’indicata quota è destinata al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni delle disposizioni del codice, laddove la restante parte della quota è riservata ad una generica opera di manutenzione, funzionale al promovimento della sicurezza, anche e soprattutto a tutela degli utenti deboli. Tra questi, bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti nonché, precisa un attento legislatore alla promozione dell’educazione stradale, all’implementazione di questa nelle scuole di ogni ordine e grado ed alla tutela, sotto il profilo della sicurezza e della salute, dei soggetti preposti al controllo del rispetto delle regole della circolazione stradale medesima. Infine, la porzione residua della quota soggetta a vincolo, potrebbe essere destinata anche alle finalità di cui all’art. 5bis, ossia per assunzioni stagionali, per il potenziamento di servizi notturni e di prevenzione, per l’acquisto di automezzi, mezzi ed attrezzature in favore dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e municipale. Il legislatore sembra, insomma, racchiudere in una visione di insieme armonica e coerente, le linee strategiche per rendere effettiva quella sicurezza tanto auspicata.

Si tratta di un vincolo di destinazione, quello di cui all’art. 208 C.d.S. che insiste sulla *summa* di tutti i proventi sanzionatori stradali e si discosta dal vincolo di destinazione emergente dall’art. 142, comma 12ter, C.d.S., il quale attiene, invece, ai proventi sanzionatori derivanti dall’accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità indicati dalla medesima norma, ed effettuati attraverso l’impiego di apparecchi o di sistemi di ri-

III, 25 maggio 2010, n. 12714, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 5, p. 806; Cass. civ., sez. III, 2 marzo 2012, n. 3240, in www.dejure.it; Cass. civ., se. III, 31 ottobre 2014, n. 23148, in *Giust. civ. Mass.*, 2015, 3, p. 121. 139 Si vedano, tra le altre, T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 21 agosto 2001, n. 1136; Corte dei Conti Sicilia, sez. riunite, 3 ottobre 2007, n. 20.

levamento, come meglio precisato al comma 12bis della medesima norma. Rispetto alla prima, tale ultima disposizione pare potersi definire “speciale” in quanto, benché statuisca parimenti un vincolo di destinazione sui proventi derivanti dall'accertamento di violazioni, si ha riguardo esclusivamente alle condotte poste in violazione dei limiti di velocità. Ma, ciò posto, non tutto è così lineare come sembrerebbe.

L'art. 142 introduce, infatti, un differente e discutibile piano di riparto delle somme, omettendo altresì ogni richiamo a vincoli o limiti di ripartizione interna. Per meglio dire il legislatore si limita a precisare che detti proventi “sono attribuiti, in misura pari al 50 per cento ciascuno, all'ente proprietario della strada su cui è stato effettuato l'accertamento o agli enti che esercitano le relative funzioni (...) e all'ente da cui dipende l'organo accertatore”, nonché ha evidenziato che gli enti “diversi dallo Stato utilizzano la quota dei proventi ad essi destinati nella regione nella quale sono stati effettuati gli accertamenti”¹⁴⁰.

L'evidente carenza di linearità del dettato normativo ha, verosimilmente, indotto lo stesso legislatore (cfr., legge 29 luglio 2010, n. 120, che ha novellato il richiamato art. 142 e introdotto i relativi commi 12bis, 12ter e 12quater) l'emanazione di un decreto attuativo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, affinché a) venga approvato il modello di relazione previsto dal comma 12quater¹⁴¹; b) vengano definite le modalità di trasmissione in via informatica della relazione; c) vengano definite le modalità di versamento dei proventi agli Enti titolari, di cui al comma 12bis; d) infine, vengano definite le modalità di collocazione ed uso dei dispositivi o mezzi tecnici di controllo, finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni delle norme di comportamento di cui al medesimo art. 142.

Detto decreto attuativo, od oggi, ovvero a distanza di circa sei anni dalla novella al codice, ancora non è stato emanato. L'inerzia, variamente giustificata, e sovente strumentalizzata dagli enti territoriali inadempienti, si fa così, evidentemente, motivo di analisi o di (ri)analisi di un testo che necessita di una revisione. La scarsità delle risorse a disposizione dell'Ente territoriale – di fronte ad una limitata o pressoché inesistente manutenzione delle strade e della segnaletica ivi presente – non può assurgere ad esimente, al solo fine di consentire all'ente di beneficiare di una pronuncia di esonero di responsabilità.

Ne consegue che di fronte al frequente inadempimento del custode pubblico, l'alternativa è la seguente, o si rendono concretamente operanti le sanzioni di cui al comma 12quater del richiamato art. 142¹⁴², oppure si riconosce l'inadeguatezza del testo normativo

140 Sul punto, Corte Conti reg., (Piemonte), sez. contr., 24 novembre 2011, n. 247, secondo cui l'organo esecutivo dell'ente locale deve individuare all'inizio dell'esercizio finanziario le spese da finanziare col 50 per cento delle entrate derivanti dai proventi per contravvenzioni al codice della strada: tuttavia, la relativa delibera, attenendo all'allocazione delle risorse in bilancio, può essere adottata o modificata fino alla scadenza del termine utile previsto per le variazioni di bilancio dall'art. 175, comma 3, t.u.e.l. e, cioè, entro il 30 novembre di ciascun anno.

141 In particolare detto comma dispone che ciascun ente locale deve trasmettere in via informatica al Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti ed al Ministero dell'interno, entro il 31 maggio di ogni anno, una relazione in cui sono indicati, con riferimento all'anno precedente, l'ammontare complessivo dei proventi di propria spettanza di cui al comma 1 dell'art. 208 e al comma 12bis dell'art. 142, come risultante da rendiconto approvato nel medesimo anno, e gli interventi realizzati a valere su tali risorse, con specificazione degli oneri sostenuti per ciascun intervento.

142 Ai sensi di detta disposizione “la percentuale dei proventi spettanti ai sensi del comma 12-bis è ridotta

vigente e si interviene nuovamente al fine di rendere concretamente possibili gli obiettivi voluti dal legislatore.

Si auspica, dunque, un imminente intervento legislativo che incida sia sul piano rigoroso delle sanzioni applicabili all'ente inadempiente sia sul parimenti fertile terreno della semplificazione delle procedure, mediante una differente ripartizione dei proventi vincolati, magari ispirata alla previsione di cui all'art. 208, ed un'efficace sistema di controllo delle violazioni commesse¹⁴³.

del 90 per cento annuo nei confronti dell'ente che non trasmetta la relazione di cui al periodo precedente, ovvero che utilizzi i proventi di cui al primo periodo in modo difforme da quanto previsto dal comma 4 dell'art. 208 e dal comma 12-ter del presente articolo, per ciascun anno per il quale sia riscontrata una delle predette inadempienze. Le inadempienze di cui al periodo precedente rilevano ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale e devono essere segnalate tempestivamente al procuratore regionale della Corte dei conti”.

143 Si riporta di seguito la proposta emendativa avanzata da Assosegnalctica, Associazione italiana segnaletica strade, al disegno di legge: “Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, recante misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio”. Dopo l'art. 18, è stata proposta l'aggiunta dell'art. 18-bis, rubricato “disposizioni in materia di destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie derivanti da violazione dell'art. 142 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285”, che così dispone: 1. All'art. 142 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 12-bis, le parole da: “in misura pari al 50 per cento ciascuno” fino a “strade in concessione” sono sostituite dalle seguenti: “allo Stato, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dello Stato, nonché alle regioni, provincie e comuni, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti, rispettivamente, delle regioni, delle provincie e dei comuni, alle condizioni e nei limiti di cui ai commi 12-ter e 12-quater”; b) il comma 12-quater è sostituito dal seguente: “12-quater. Ciascun ente locale con più di cinquemila abitanti ovvero quelli che aggregandosi superano i 5000 abitanti trasmette in via informatica al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed al Ministero dell'interno, ai fini delle rispettive attività istituzionali, entro il 31 maggio di ogni anno, una relazione in cui sono indicati, con riferimento all'anno precedente, l'ammontare complessivo dei proventi di propria spettanza di cui al comma 1 dell'articolo 208 e al comma 12-bis del presente articolo, come risultante da rendiconto approvato nel medesimo anno, e gli interventi realizzati a valere su tali risorse, con la specificazione degli oneri sostenuti per ciascun intervento. La medesima relazione, nello stesso termine, è altresì trasmessa al competente ufficio territoriale del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Fatte salve eventuali responsabilità penali, l'ente che non trasmette la relazione di cui al periodo precedente, ovvero che utilizza i proventi di cui al primo periodo in modo difforme da quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 208 e dal comma 12-ter del presente articolo, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 4.696 a euro 18.785 per ciascun anno per il quale sia riscontrata una delle predette inadempienze, comminata dal predetto ufficio territoriale del Ministero dell'Economia e delle Finanze”.

2. All'articolo 25, della legge 29 luglio 2010, n. 120, il comma 2 è sostituito dal seguente: “2. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno e dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è approvato il modello di relazione di cui all'articolo 142, comma 12-quater, del decreto legislativo n. 285 del 1992, introdotto dal presente articolo, e sono definite le modalità di trasmissione in via informatica della stessa. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno, sono definite, altresì, le modalità di collocazione e uso dei dispositivi o mezzi tecnici di controllo, finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni delle norme di comportamento di cui all'art. 142 del decreto legislativo n. 285 del 1992, che, fuori dei centri abitati, non possono comunque essere utilizzati o installati ad una distanza inferiore ad un chilometro dal segnale che impone il limite di velocità”.

Non è questa la sede per affrontare il tema del rilievo della condotta omissiva della P.A. Latitanze dell'ente pubblico, ritardi ingiustificati, sprechi potrebbero offrire più di un appiglio ai giudici, specie in presenza di obblighi specifici che mirano alla tutela della sicurezza e specie in considerazione della piena operatività nei confronti del soggetto pubblico del principio generale del *neminem laedere*.

Certo, la ricerca di un punto di incontro fra opposte esigenze (costi reali della segnaletica e scarsità dei finanziamenti) può presentarsi complessa. Ma è dubbio che aspetti economici possano prevalere a fronte della tutela di beni di rango costituzionale.

Scelte di politica finanziaria, dunque, devono indurre tutti gli enti territoriali ad operare nel settore del mantenimento e del potenziamento della strada nel suo complesso, giacché l'autonomia finanziaria, propria di ciascun ente, si arresta di fronte a siffatto primario obiettivo. Lo stesso legislatore, d'altro canto, ha ritenuto tutt'altro che remota la possibile eventualità che i fondi siano insufficienti per l'assolvimento degli obblighi manutentivi, onerando a tal fine gli Enti proprietari alla copertura di tali spese mediante le previsioni ordinarie di bilancio.

L'art. 393 del regolamento di attuazione ed esecuzione dispone infatti che *“gli enti locali sono tenuti ad iscrivere nel proprio bilancio annuale apposito capitolo di entrata e di uscita dei proventi ad essi spettanti a norma dell'art. 208 del Codice”*, e per le somme incamerate e per le spese effettuate, ai sensi rispettivamente dell'art. 208, commi 1 e 4, ogni anno deve essere fornito un rendiconto finale al Ministero dei lavori pubblici. Non che l'indicazione sia risolutoria, specie attese le endemiche difficoltà economiche in cui versano gli Enti. Il solco però è tracciato, quanto meno nella direzione della individuazione di una serie di soggetti pubblici corresponsabili – ciascuno per la sua fascia di competenza – della situazione di inadempimento.

Parte III

La limitazione del rischio

Sommario: 1. Il nuovo reato di omicidio stradale e le novità introdotte con la legge 41/2016 - 2. La responsabilità penale alla luce della novella. Quale cambiamento di rotta? - 3. L'obbligo di prevenzione bilaterale - 4. Le tre colonne della sicurezza: uomo, auto, strada. Educazione stradale ed adeguata manutenzione della segnaletica come strumento di prevenzione del danno.

1. Il nuovo reato di omicidio stradale e le novità introdotte con la legge 41/2016.

Per anni il legislatore italiano è stato sollecitato da associazioni di vittime della strada, da comuni cittadini, da organi di polizia stradale affinché, nell'intento di ridurre la sinistrosità stradale e con essa l'increscioso numero di morti e di feriti vittime di incidenti stradali, predisponesse un adeguato complesso normativo funzionale a rendere effettiva la tutela del bene primario "vita" ed a contrastare la causa principale di morte accidentale e violenta sul territorio.

Il Parlamento, dopo un lungo e complicato *iter*¹⁴⁴, con legge 23 marzo 2016, n. 41, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 70 del 24 marzo 2016 ed in vigore dal 25 marzo 2016 ha introdotto nel nostro ordinamento il reato di omicidio stradale (art. 589*bis* c.p.) ed il reato di lesioni personali stradali (art. 590*bis* c.p.) nonché disposizioni di coordinamento al decreto 30 aprile 1992, n. 285. Il testo normativo, benché si componga di un unico articolo, strutturato in otto commi, è alquanto complesso. Oltre infatti a disciplinare le due nuove autonome fattispecie criminose, introduce le sanzioni accessorie della sospensione o revoca della patente e dell'interdizione al nuovo conseguimento della stessa (per entrambi i reati), nonché provvedimenti cautelari a cura del prefetto e svariate modifiche al codice penale, al codice di procedura penale ed al codice della strada.

In questa sede si ritiene sufficiente soffermarsi su talune delle principali novità introdotte dalla novella, sulla presumibile incidenza che la medesima potrebbe avere sul fenomeno della sinistrosità stradale in Italia e sul rilievo della penale responsabilità, anche in capo ai legali rappresentanti degli enti proprietari di strade, nei frequenti casi di sinistri stradali.

Le attuali ed autonome figure di reati stradali, introdotte dalla novella, oggi non risultano più confinate a mere aggravanti delle corrispondenti figure di omicidio colposo e lesioni personali colpose generiche. Il legislatore infatti ha rimodulato i reati di omicidio e lesioni personali stradali gravi e gravissime come autonome figure criminose mediante un intervento di modifica il quale ha interessato anche gli articoli 589 e 590 c.p. Le ipotesi dell'omicidio colposo stradale e dell'omicidio colposo stradale aggravato dalla guida in stato di ebbrezza grave o di alterazione, a cui sono state aggiunte altre ipotesi aggravanti, sono state stralciate dall'art. 589 c.p. e trasferite nel nuovo articolo 589*bis*. Specularmente si

¹⁴⁴ Si rammenta che la svolta decisiva alla conclusione dell'*iter* si è avuta con il maxi emendamento "Boschi" del 9 dicembre 2015, sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia, determinando l'approvazione in Senato in data 10 dicembre 2015. Successivamente alla Camera vi è stato un solo intervento di modifica, poi è tornato al Senato dove è stato definitivamente approvato il 2 marzo 2016.

è proceduto con riguardo alle lesioni personali.

Stante l'attuale formulazione dell'art. 589*bis*, comma 1, c.p., è punito con la pena della reclusione da due e sette anni (sanzione che consente l'arresto facoltativo in flagranza ex art. 381 c.p.p. ed il fermo di indiziato di delitto ex art. 384 c.p.p.¹⁴⁵) chiunque, e dunque non necessariamente un conducente di veicoli a motore, per colpa, cagioni la morte di una persona con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale¹⁴⁶. La pena è invece da otto a dodici anni di reclusione (con arresto obbligatorio) per il conducente di veicoli a motore che cagioni la morte di una persona, trovandosi in stato di ebbrezza grave o in stato di alterazione dovuta all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope¹⁴⁷.

E' del tutto nuova, invece, l'ipotesi di omicidio aggravato dallo stato di ebbrezza media (alcoemia superiore a 0,8 g/l, ma non superiore a 1,5 g/l) per il conducente di determinati veicoli¹⁴⁸ che, cagionando per colpa la morte di una persona, rischia la pena nel limite editale da otto a dodici anni (con l'arresto obbligatorio in flagranza di reato). Detta ipotesi è disciplinata dal comma 3 dell'articolo in esame, il successivo comma 4 introduce, invece, la fattispecie di omicidio aggravato dallo stato di ebbrezza media, applicabile nei confronti dei conducenti di veicoli a motore in situazioni diverse rispetto a quelle di cui al precedente comma, con pena della reclusione da cinque a dieci anni ed arresto facoltativo legato alla pena detentiva massima.

La pena applicabile è parimenti da cinque a dieci anni per le ipotesi di omicidio aggravato dalla commissione di determinate violazioni stradali menzionate dal comma 5 dell'art. 589*bis*. E' il caso del conducente di veicoli a motore che cagioni per colpa la morte di una persona procedendo in un centro urbano ad una velocità pari o superiore al doppio di quella consentita e comunque non inferiore a 70 Km/h, ovvero su strade extraurbane ad una velocità superiore di almeno 50 km/h rispetto a quella massima consentita, ovvero che attraversi un'intersezione con semaforo rosso o circolando contromano, ovvero ancora cagioni per colpa la morte di una persona a causa di una manovra di inversione del senso di marcia in prossimità o in corrispondenza di intersezioni, curve o dossi o a seguito di un sorpasso di un altro mezzo in corrispondenza di un attraversamento pedonale o di linea continua. Anche in detti casi l'arresto è facoltativo ed è legato alla pena detentiva massima.

Il comma 6, dal canto suo, introduce l'aggravante per guida senza patente, con patente sospesa o revocata o anche per il caso in cui il veicolo a motore sia di proprietà dell'autore del fatto e tale veicolo sia sprovvisto di assicurazione obbligatoria. Ulteriore aggravante è

145 Ove sussistano, ovviamente, i presupposti del pericolo di fuga di cui all'art. 384 c.p.p.

146 La fattispecie era prima disciplinata al comma 2 dell'art. 589 c.p.

147 E' il reato di omicidio stradale aggravato dallo stato di ebbrezza grave (alcoemia superiore a 1,5 g/l) o di alterazione dovuta all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope. La fattispecie era prima disciplinata dall'art. 589, comma 3, c.p., oggi abrogato, con inasprimento della pena, prima fissata nel limite editale da tre a dieci anni. Nel testo previgente l'arresto era facoltativo.

148 Si tratta dei conducenti particolari di cui all'art. 186-*bis*, comma 2, lett. b), c) e d), ossia veicoli per trasporto di cose o di persone in conto di terzi, ovvero autoveicoli di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 t, autoveicoli trainanti un rimorchio che comporti una massa complessiva totale a pieno carico dei due veicoli superiore a 3,5 t, autobus e altri autoveicoli destinati al trasporto di persone, il cui numero di posti a sedere, escluso quello del conducente, è superiore a otto, nonché autoarticolati e autosnodati.

stata introdotta con il nuovo articolo 589^{ter} c.p., che prevede l'aumento della pena da un terzo a due terzi e comunque non inferiore a cinque anni, quanto le fattispecie criminose di cui all'art. 589^{bis} c.p. sono accompagnate dal reato di fuga, regolato altresì dall'art. 189, comma 6, C.d.S.

Il comma 7 dell'art. 589^{bis} c.p. disciplina invece le attenuanti per concorso di terzi o della vittima, applicabili allorquando l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole. Qualora, invece, il conducente cagioni la morte di più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la più grave delle violazioni commesse aumentata fino al triplo, benché comunque non superiore ai diciotto anni, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 589^{bis}.

La tecnica linguistica e sistematica utilizzata dal legislatore per il reato di omicidio stradale si riscontra con tutta evidenza anche nel nuovo articolo 590^{bis} c.p., che disciplina la figura criminosa di lesioni stradali gravi e gravissime. Le disposizioni relative alle lesioni causate da conducenti in stato di ebbrezza grave o di alterazione sono transitate dall'art. 590 c.p., che regola tutte le ipotesi di lesioni, anche stradali, purché lievi o lievissime, all'art. 590^{bis} c.p. che disciplina invece i reati, solo stradali, di lesioni gravi o gravissime.

Anche l'art. 590^{bis} c.p., come l'esaminato art. 589^{bis} c.p., ha una formulazione ricca e corposa, è infatti ivi disciplinata sia l'ipotesi di reato, per così dire, base, sia un numero svariato di circostanze aggravanti lo stesso¹⁴⁹.

La sanzione penale per chiunque¹⁵⁰ cagioni ad altri, per colpa, una lesione personale con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale è la reclusione da tre mesi ad un anno in ipotesi di lesioni gravi, da uno a tre anni per le lesioni gravissime¹⁵¹. Nei casi di lesioni colpose stradali aggravate dallo stato di ebbrezza grave o di alterazione, il conducente di un veicolo a motore, cui il fatto sia imputabile, è punito con la reclusione da tre a cinque anni per le lesioni gravi e da quattro a sette anni per le lesioni gravissime con possibilità di procedere all'arresto in flagranza di reato. I commi tre e quattro dell'art. 590^{bis} c.p., specularmente alle parallele disposizione dell'art. 589^{bis} c.p., disciplinano rispettivamente il reato di lesioni colpose stradali, gravi e gravissime, aggravate dallo stato di ebbrezza media, alla guida di determinati veicoli¹⁵² ed il reato di lesioni colpose stradali, gravi e gravissime, aggravate dallo stato di ebbrezza media, in situazioni diverse da quelle indicate nel comma precedente.

Come per la previsione di cui al comma 5 dell'art. 589^{bis} c.p., anche l'art. 590^{bis}, comma 5, c.p. punisce il conducente di veicoli a motore che commette detti reati con l'aggravante di determinate violazioni stradali. I successivi commi, al pari delle disposizioni disciplinanti il

149 Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha chiarito che “le nuove ipotesi di reato, contenute negli artt. 589-bis e 590-bis c.p., sono state costruite in modo sostanzialmente simmetrico, tale da configurare, per ciascuna, una complessa articolazione di aggravanti ed attenuanti essenzialmente aventi identico contenuto, sia pure con la previsione di pene diverse e proporzionate al grado di colpa e a livelli di aggressione dei beni tutelati della vita e dell'integrità fisica”.

150 Anche in tal caso il primo comma della richiamata disposizione non si applica necessariamente ad un conducente di veicoli a motore, ma, come precisato, a chiunque sia imputabile il reato.

151 Detta ipotesi era, prima della novella, prevista e punita dall'art. 590, comma 3, c.p. con la differenza che ora non è più prevista l'alternativa della multa.

152 Si tratta dei conducenti particolari di cui all'art. 186^{bis}, comma 2, lett. b), c) e d).

reato di omicidio stradale, introducono le aggravanti per guida senza patente, con patente sospesa, revocata e la circostanza di veicolo non assicurato e di proprietà del conducente, nonché l'aggravante per lesioni a più persone, e le attenuanti per concorso di terzi o della vittima nella produzione dell'evento. L'art. 590ter c.p. disciplina, per i casi di cui all'art. 590bis c.p., l'aggravante per la fuga, disponendo che *“qualora il conducente si dà alla fuga, la pena è aumentata da un terzo a due terzi e comunque non può essere inferiore a tre anni”*.

Si ritiene utile, in questa sede, richiamare le novità introdotte con la riforma, in quanto tutte, presumibilmente, mosse da una spinta emotiva che ha indirizzato il legislatore verso l'appagamento di un endemico malcontento sociale, con risultati che tuttavia, per ora, sono condivisibilmente al vaglio critico della dottrina.

Certo, procedibilità d'ufficio per i reati di lesioni personali stradali gravi e gravissime; accertamento dello stato di ebbrezza e di alterazione da sostanze stupefacenti o psicotrope non più solo come obbligatorio bensì anche coattivo per i reati di cui agli articoli 589bis e 590bis c.p. nonché possibilità, per i medesimi reati, del prelievo coattivo di campioni biologici per la determinazione del profilo DNA sono misure indicative della volontà di punire severamente chi causa con colpa la morte di una persona.

Il fatto che il giudice possa (con ordinanza motivata) disporre – a prescindere dal consenso dell'interessato – il prelievo di campioni per consentire l'identificazione del conducente responsabile, qualora non sia immediatamente possibile perché datosi alla fuga, sbalzato fuori dal veicolo o per altre circostanze¹⁵³, ovvero in presenza di rifiuto della parte – sempre che dal rifiuto derivi un grave ed irreparabile pregiudizio alle indagini – disporre l'accompagnamento da parte degli ufficiali di polizia giudiziaria del conducente al più vicino presidio ospedaliero, testimonia della chiara volontà del legislatore di introdurre misure severe con scopo di repressione e deterrenza¹⁵⁴. Ma non è tutto.

Questo mutato quadro generale di riferimento ha offerto l'occasione per intervenire, con alcune modifiche, sul C.d.S. Si è, infatti, disciplinato un sistema articolato di sanzioni accessorie che, partendo dalla revoca della patente, giunge all'applicazione del divieto di conseguire una nuova abilitazione per un periodo variabile. La non definitività del divieto ha così consentito di superare il sospetto di incostituzionalità di una sanzione definitiva, ancorché di natura amministrativa e accessoria¹⁵⁵. Laddove la sanzione accessoria della sospensione, o della revoca della patente si applica con la sentenza di condanna, ovvero anche in caso di patteggiamento, sia per i reati di cui all'art. 589bis che per quelli disciplinati dall'art. 590bis, ciò anche nel caso di sospensione condizionale della pena. Quando alla guida in stato di ebbrezza o di alterazione sono correlate le ipotesi di omicidio stradale o di

153 Si veda l'art. 224bis c.p.c., che detta altresì le modalità e le garanzie per la sottoposizione dell'indagato agli accertamenti coattivi.

154 Si rinvia all'art. 359bis c.p.c., integrato dalla riforma con il comma 3bis. A differenza dell'art. 224bis c.p.c., detta disposizione ha un impatto operativo più immediato per la polizia giudiziaria, in quanto rientra nella fase delle indagini preliminari, tra le attività che il pubblico ministero può svolgere per le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale (art. 326 c.p.p.), ovvero anche per ricercare fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini.

155 In questi termini, M. ANCILLOTTI e G. CARMAGNINI, *Il nuovo reato di omicidio stradale*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2016, p. 166, i quali sul punto evidenziano che la lettura dell'art. 222 del codice della strada non consente, al momento, conclusioni univoche.

lesioni stradali gravi o gravissime, il divieto di conseguire una nuova patente di guida è aumentato secondo le nuove disposizioni contenute nell'art. 222, commi 3bis e 3ter, C.d.S.¹⁵⁶.

Il nuovo impianto sanzionatorio, a tratti ripetitivo e farraginoso, si compone altresì del novellato art. 223 C.d.S. che al comma 2bis discorre di “*inibizione alla guida*”, quale probabile sanzione accessoria alternativa alla revoca, prevista dagli articoli 135 e 136ter per i titolari di patenti rilasciate all'estero, sia nell'ambito dello Spazio Economico Europeo, sia al di fuori di esso. In dottrina si è sostenuto che, nonostante l'assenza di coordinamento nel testo normativo, la durata della sanzione dovrebbe essere la medesima di quella del divieto di conseguire una nuova patente, sì da uniformare gravità dell'inibizione del titolare della patente estera, al pregiudizio che soffre il titolare di patente italiana il quale, dopo la revoca, non potrà ottenere una nuova abilitazione e, quindi, non potrà lecitamente guidare per un periodo variabile da 5 a 30 anni, per l'omicidio stradale, e da 2 a 5 anni, per le lesioni stradali gravi o gravissime. In aggiunta il legislatore ha disposto che nei casi di cui agli articoli 589bis, commi 2, 3, 4 e 5 e 590bis del codice penale, il prefetto, ricevuti gli atti, disponga, ove sussistano fondati elementi di un'evidente responsabilità, la sospensione provvisoria della validità della patente di guida fino ad un massimo di cinque anni¹⁵⁷.

La necessità di articolare il procedimento nel nuovo comma 2bis dell'articolo 223, del tutto analogo al comma 3quater, è apparsa però subito inutile ed infatti è stata criticata da chi ha ritenuto che sarebbe stato sufficiente un mero rinvio alle disposizioni degli articoli 135 e 136ter del C.d.S.¹⁵⁸.

2. La responsabilità penale alla luce della nuova legge. Quale cambiamento di rotta?

Quelle richiamate nel precedente paragrafo sono le novità più significative introdotte dal

156 Il menzionato comma 3bis dispone che “Nel caso di applicazione della sanzione accessoria di cui al quarto periodo del comma 2 del presente articolo per i reati di cui all'articolo 589-bis, secondo, terzo e quarto comma, del codice penale, l'interessato non può conseguire una nuova patente prima che siano decorsi quindici anni dalla revoca; per il reato di cui all'articolo 589-bis, quinto comma, del codice penale, l'interessato non può conseguire una nuova patente prima che siano decorsi dieci anni dalla revoca. Tale termine è elevato a venti anni nel caso in cui l'interessato sia stato in precedenza condannato per i reati di cui all'articolo 186, commi 2, lettere b) e c), e 2-bis, ovvero di cui all'articolo 187, commi 1 e 1-bis, del presente codice. Il termine è ulteriormente aumentato sino a trenta anni nel caso in cui l'interessato non abbia ottemperato agli obblighi di cui all'articolo 189, comma 1, del presente codice, e si sia dato alla fuga”.

Nel successivo comma 3ter si legge, invece, che “Nel caso di applicazione della sanzione accessoria di cui al quarto periodo del comma 2 del presente articolo per i reati di cui agli articoli 589-bis, primo comma, e 590-bis del codice penale, l'interessato non può conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca. Tale termine è raddoppiato nel caso in cui l'interessato sia stato in precedenza condannato per i reati di cui all'articolo 186, commi 2, lettere b) e c), e 2-bis, ovvero di cui all'articolo 187, commi 1 e 1-bis, del presente codice. Il termine è ulteriormente aumentato sino a dodici anni nel caso in cui l'interessato non abbia ottemperato agli obblighi di cui all'articolo 189, comma 1, e si sia dato alla fuga”.

157 In caso di sentenza di condanna non definitiva, la sospensione provvisoria della validità della patente può essere prorogata fino ad un massimo di dieci anni.

158 In questi termini M. ANCILLOTTI e G. CARMAGNINI, *Il nuovo reato di omicidio stradale*, cit., p. 171, i quali precisano che, pur in assenza di uno specifico rinvio, si ritengono applicabili le disposizioni contenute nel Titolo IV del codice per quanto riguarda l'applicazione delle sanzioni accessorie della sospensione e della revoca della patente rilasciata all'estero.

legislatore della riforma. La legge, però, non sembra offrire quella risposta risolutiva e pratica, alle sollecitazioni sociali, culturali e politiche diffuse nel nostro territorio e da più parti auspicata. All'opposto, proprio per il suo procedere, a tratti contraddittorio e farraginoso, essa si presenta di dibattuta e dubbia utilità.

La prima nota negativa che si deve segnalare attiene all'apparente esclusione della c.d. colpa generica (ovvero quella dovuta a imperizia, negligenza ed imprudenza) dall'ambito della responsabilità colposa. A livello letterale, la norma fa infatti espresso riferimento alla "violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale", così intendendo l'operatività della stessa nei soli casi di colpa specifica. Dinanzi a siffatta imprecisione, a meno di non voler frustrare lo scopo della legge, pare giocoforza concludere nel senso di ritenere che, a dispetto dell'infelice formulazione della norma, anche i profili di colpa generica possano ricomprendersi nell'ampia nozione di "colpa" introdotta dal legislatore.

D'altro canto, che l'alveo di operatività sia quello limitato e ristretto dei "reati colposi", non pare sussistere dubbio alcuno. E, tuttavia, benché alla legge debba riconoscersi il merito di aver introdotto nuove figure di reati stradali, con un reticolato sistema di pene, sanzioni accessorie e misure precauzionali che possono produrre un non trascurabile effetto deterrente, non ci si può esimere dal rilevare come sia mancato al legislatore il *coraggio* di disciplinare nel nostro ordinamento la tanto osannata figura di omicidio stradale doloso¹⁵⁹. Nonostante le istanze sollevate dalle associazioni di familiari di vittime della strada per il riconoscimento nella condotta del soggetto responsabile di una intenzionale accettazione delle conseguenze prodotte, si da elevare l'elemento soggettivo ad atteggiamento psicologico intenzionale – non relegato al profilo della colpa – il legislatore ha finito (soltanto) con il procedere in termini tecnico-giuridici ad valutazione più rigorosa del fenomeno, stabilendo pene più severe¹⁶⁰ ed interventi reattivi immediati ed efficaci¹⁶¹.

La risposta alle istanze sociali non ha avuto, però, quell'effetto dirompente tanto sperato. L'inasprimento sanzionatorio non ha risposto al diffuso desiderio di un intervento di

159 Si tenga presente che a partire da circa dieci anni fa ha cominciato a svilupparsi un diverso e più attento orientamento giurisprudenziale che, analizzando con maggiore rigore i casi di omicidio stradale caratterizzati da comportamenti particolarmente violenti e gravi, ha talvolta ricostruito l'atteggiamento psicologico dell'autore, riconoscendo l'essenza del delitto doloso. In tal modo si è andato sviluppando un aulico e teorico dibattito, ancora non sopito in giurisprudenza, per la più corretta individuazione degli elementi discretivi tra colpa cosciente (o con previsione dell'evento) e dolo eventuale (o di accettazione).

160 Si ricorda, per esempio, che prima della Riforma il reato di omicidio colposo aggravato dalla inosservanza delle norme sulla circolazione stradale e commesso da soggetto in stato di ebbrezza o di alterazione da sostanze stupefacenti o psicotrope era punito con la reclusione da 3 a 10 anni che potevano salire a 15 in caso di morte o lesione di più persone. Oggi per la medesima circostanza la pena diventa della reclusione da 8 a 12 anni (in altri casi da 5 a 10) che possono diventare 18 in caso di morte o lesione di più persone. Pene che superano quelle stabilite per i reati preterintenzionali.

161 Così M. ANCILLOTTI e G. CARMAGNINI, *Il nuovo reato di omicidio stradale*, cit., p. 13, nota 12, i quali comunque evidenziano che la scelta di non costruire ipotesi legislative di omicidio stradale doloso è sul piano tecnico giuridico ampiamente condivisibile per mille ragioni che sono meglio riprodotte nel testo e che gli Autori non si permettono di sottoporre a critica, limitandosi solamente a sollevare obiezioni sulla incapacità del legislatore di proporre adeguata risposta sociale ad un fenomeno che avrebbe richiesto forse uno sforzo di diverse dimensioni, non limitato ad un mero inasprimento sanzionatorio.

rottura in tema di infortunistica stradale che tenesse in debita considerazione l'irreparabile dolore dei familiari delle vittime stradali. La legge, sembra offrire solo una sorta di compensazione emotiva a chi, nel corso degli anni, ha fatto sentire la propria voce mediante le numerose proposte di legge avanzate, presentandosi più come una reazione emotiva e massmediatica che un insieme sistematico di risposte compatibili e coordinate con il restante assetto della disciplina vigente¹⁶².

Si aggiunga che la barocca composizione degli articoli 589*bis* e 590*bis* c.p. dà vita ad una varietà di ipotesi criminose, tutte caratterizzate da una diversa oggettività giuridica, a cui fa riscontro un diversificato e complesso sistema sanzionatorio, di difficile interpretazione e comprensione che sarà, in un futuro prossimo, prevedibilmente oggetto delle più variegata teoriche interpretative.

Una veloce comparazione con le norme che disciplinano il reato di omicidio colposo, per così dire “base”, ed il reato di omicidio colposo commesso a seguito di violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro, con le nuove fattispecie criminose, genera – anche agli occhi del lettore meno esperto – dubbi sulla congruità di queste ultime rispetto al principio di ragionevolezza ed al principio di proporzionalità tra illecito e sanzione¹⁶³.

La negazione del canone della ragionevolezza lascia, infatti, facilmente presagire futuri interventi del giudice delle leggi volti a smantellare proprio lo strumento principale di cui il legislatore si è dotato per regolare, su di un profilo di responsabilità penale, il fenomeno della sinistrosità stradale, vale a dire l'inasprimento del regime sanzionatorio.

Altra novità di dubbio pregio è rappresentata dalla previsione per i reati di lesioni personali stradali gravi e gravissime (benché non aggravati) della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente. Il richiamo contenuto nell'art. 222 C.d.S. ai reati di cui all'art. 590*bis* c.p. è integrale. Ne consegue, a rigore, che la sanzione accessoria della revoca della patente deve ritenersi finanche applicabile nei confronti del responsabile di un sinistro stradale il quale abbia per colpa cagionato a terzi lesioni personali gravi, ossia malattia non superiore a 40 giorni, ed a prescindere dalle aggravanti regolate dalla medesima disposizione. Ma non è tutto.

Al netto delle critiche sui lunghi ed irragionevoli tempi di attesa per il successivo conseguimento di un nuovo titolo abilitativo alla guida di veicoli, la riforma ha finito con il generare il menzionato art. 222 C.d.S., di difficile interpretazione univoca e di dubbia utilità pratica che prevede l'applicazione di due differenti sanzioni accessorie tra loro in evidente contraddizione: la sospensione e la revoca della patente.

162 Si veda ancora una volta M. ANCILLOTTI e G. CARMAGNINI, *ult. op. cit.*, p. 8 ss.

163 Si rammenta che così si esprimeva la seconda Commissione della Camera in sede consultiva, è necessario “verificare se le nuove fattispecie di reato, introdotte con la legge in osservazione, siano rispondenti al canone della ragionevolezza, il quale, soprattutto in materia penale, presuppone, come sollecitato a più riprese dalla Corte Costituzionale, che l'uso della discrezionalità legislativa soddisfi il principio di proporzionalità tra illecito e sanzione. Al riguardo, appare opportuno verificare l'entità della pena comminata nelle ipotesi di omicidio e lesioni personali stradali anche in relazione ai minimi edittali previsti per gli altri casi di omicidio colposo, quali, ad esempio, l'omicidio colposo commesso con violazione della disciplina in materia di prevenzione dagli infortuni sul lavoro o quello commesso per colpa medica grave”.

In altri termini, se apprezzabile è la scelta di introdurre nel nostro ordinamento due nuove fattispecie di reato e di prevedere in un articolo separato, per entrambi i reati, l'aggravante della fuga, non parimenti pregevole è l'assetto normativo che ne è derivato che, a tratti, si concreta in un linguaggio complicato ed in taluni casi finanche banale (si pensi al *conducente che si dà alla fuga*).

Ad adiuvandum le circolari adottate per fornire le prime linee guida e le prime indicazioni operative di applicazione della novella, hanno talvolta generato un diffuso dibattito sociale e politico che tarderà a sopirsi, essendo indispensabile attendere il consolidamento del formante giurisprudenziale.

Il riferimento, primo fra tutti, è alla circolare inviata dal Ministero dell'Interno a prefetture, questure, carabinieri, polizia e finanza all'indomani dell'approvazione della nuova legge, con la quale viene chiarito che, per disposto normativo, *"il reato ricorre anche se il responsabile non è un conducente di veicolo"*. Pertanto il reato si perfeziona anche nei confronti di chi avrebbe dovuto garantire la tutela della sicurezza, dai proprietari e gestori delle strade ai produttori di auto.

Le cause di un sinistro stradale, per così dire, 'strutturali' possono essere svariate, la strada sconnessa, la presenza di buche, il *guardrail* mancante, o talmente usurato da risultare inutile, il segnale sbiadito, sbagliato o inesistente, la curva modellata male, l'assenza di luce nelle gallerie, l'usura delle strisce pedonali, oppure ancora le auto costruite male, messe in circolazione nonostante i difetti, a cominciare dai freni non perfettamente funzionanti.

Con l'introduzione del reato di omicidio stradale e con la circolare di coordinamento con il codice della strada resa dal Ministro dell'interno, responsabilità c.d. strutturali, o per meglio dire oggettive, sembrano essere divenute punibili, con la conseguenza che, quantomeno le nuove fattispecie di reato base, sono imputabili anche, in concorrenza di determinati presupposti, ai rappresentanti legali degli enti proprietari di strade o degli enti gestori, quali custodi del manto stradale teatro del sinistro.

Questa conclusione ha dato adito a polemiche e critiche sollevate dai rappresentanti dei gestori delle reti i quali continuano ad avvalersi dell'esimente dell'assenza di adeguate risorse da investire nella tutela della sicurezza stradale per giustificare gli inadempimenti ad essi imputabili e sottrarsi ad accertamenti, anche penali, di responsabilità. Ma il vero *punctum dolens*, a ben vedere, è un altro, trattandosi di verificare cosa realmente sia cambiato rispetto al passato.

Il reato di omicidio colposo di cui all'art. 589 c.p. trovava, prima della novella, applicazione anche nei confronti di chi provocava la morte di terzi per violazione delle norme del codice della strada. La norma, infatti, dispone (e disponeva) che *"chiunque cagioni per colpa la morte di una persona è punito con la pena della reclusione da sei mesi a cinque anni"*, prevedendo altresì i casi in cui il fatto sia conseguenza della violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale. La guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope, rappresentava una mera circostanza aggravante. Soggetto attivo del reato dunque è (ed era) *chiunque* avesse per colpa provocato la morte a terzi, anche l'utente della strada o conducente di un veicolo, tant'è che detta norma rimane destinata a disciplinare l'ipotesi base di omicidio stradale generico.

La formulazione del nuovo art. 589*bis*, comma 1, c.p., rispetto alla previsione che prima trovava applicazione in presenza di vittime della strada, oltre ad inasprire la pena, dispone

immediatamente che il fatto deve essere conseguenza di una *violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale*. Detta previsione, come anticipato, è stata stralciata dal comma 3 dell'art. 589c.p. ed inserita al comma 1 dell'art. 589bis c.p.

Secondo la direttiva ministeriale di cui sopra, considerato che i commi successivi dell'art. 589bis c.p. presuppongono quale soggetto attivo del reato il conducente di un veicolo, la formulazione "base" del reato di omicidio stradale sarebbe idonea ad estendere, per la prima volta, la responsabilità penale anche agli enti custodi della rete viaria.

Si tratta di una conclusione, interessante, che tuttavia forza troppo il dato normativo e sembra immediatamente smentita da una esatta cognizione degli obblighi che gravano sul custode della strada pubblica e che non trovano soltanto fonte nel testo del codice della strada.

Sostenere, in altri termini, che dirimente ai fini della punibilità degli amministratori locali sia il riferimento alla "*violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale*" (art. 589bis c.p.) che disciplinano anche comportamenti posti a tutela della sicurezza stradale relativi alla manutenzione e costruzione delle strade e dei veicoli, significa non tener conto sia della circostanza che detto inciso non era estraneo alla previgente formulazione dell'art. 589 c.p. applicabile, come detto, a *chiunque*, sia del rilievo che il dovere generale di manutenzione della rete viaria, sussistente in capo alla pubblica amministrazione, trova fondamento, oltre che nel Codice della Strada, anche nel menzionato art. 2051 c.c.

Detta responsabilità penale in capo agli enti pubblici, poteva trovare quindi fondamento anche nell'ipotesi di omicidio stradale generico di cui all'art. 589 c.p.

In questo contesto, sarà solo la giurisprudenza a chiarire la reale portata innovativa dell'art. 589bis e, in maniera speculare, del nuovo art. 590bis, e l'estensione del suo ambito soggettivo di applicazione, anche al di là dai presunti confini delle formulazioni di cui agli articoli 589 e 590 c.p.

3. L'obbligo di prevenzione bilaterale.

Sono responsabili del reato di cui all'art. 589 c.p. per aver cagionato la morte di un motociclista scivolato sulla parte di mando stradale ricoperta di uno strato di vernice nera, coloro che, nelle rispettive qualità di direttore dei lavori di rifacimento di segnaletica orizzontale per conto dell'Anas e di legale rappresentante dell'impresa esecutrice degli stessi abbiano omesso di accertare la qualità di materiali utilizzati e di verificarne la rispondenza con riferimento alle finalità dell'opera e abbiano disposto la ricopertura della segnaletica orizzontale con vernice non idonea, determinando in tal modo un livello di sdruciolevolezza superiore al limite normativamente stabilito. In tal caso, tuttavia, la condotta imprudente del motociclista che non abbia adeguato la velocità alle condizioni atmosferiche e di visibilità, pur non integrando gli estremi della causa sopravvenuta da sola sufficiente a cagionare l'evento, ex art. 41 comma 2, c.p., determina il concorso di colpa della persona offesa.

Così i giudici del Tribunale di Roma, in una sentenza del 22 luglio 2005¹⁶⁴, con la quale sono stati condannati per la morte di un motociclista il direttore dei lavori ed il legale rappresentante dell'impresa appaltatrice (l'Anas), per il rifacimento della segnaletica oriz-

164 Trib. Roma, 22 luglio 2006, in *Arch. giur. circl. e sinistri*, 2006, 3, p. 284.

zontale. Nella specie, tuttavia, i giudici hanno ritenuto che la condotta del motociclista avesse avuto un'incidenza causale nella produzione dell'evento dannoso, non avendo lo stesso moderato la velocità di guida, adeguandola alle condizioni atmosferiche e di visibilità del momento.

Se è vero che l'evoluzione giurisprudenziale, come si è avuto modo di chiarire, si è nel tempo adeguata a quell'istanza sociale di equiparazione della Pubblica amministrazione, nei casi di sinistri stradali, a qualsivoglia soggetto privato, parte del processo, con il progressivo abbandono di un ingiustificato *favor* per gli enti gestori della rete viaria, è altrettanto vero che negli ultimi tempi si è parimenti registrata una diffusa tendenza dei giudici di legittimità alla valorizzazione del contributo causale del danneggiato al verificarsi dell'evento dannoso.

E' stata attribuita una nuova e marcata veste alla tematica del concorso di colpa del danneggiato, che ha trovato fertile riscontro soprattutto nel settore dei cosiddetti "danni da caduta", i quali sono proprio originati da incidenti a prevenzione bilaterale. Vista più da vicino, l'evoluzione giurisprudenziale vuole spiegare che sia le vittime che i danneggianti devono adeguare la propria condotta alle circostanze del caso ed adottare tutte le misure volte a prevenire ed abbassare i rischi di sinistri¹⁶⁵. L'incidenza della poca accortezza della vittima del sinistro nella complessiva dinamica causale che lo ha generato, sembra preludere a quell'esigenza di origine dottrinarica che ravvisa nel concorso di *colpa* del danneggiato un efficace antidoto contro il "lassismo" delle potenziali vittime le quali, sentendosi eccessivamente al riparo, potrebbero attenuare i livelli di attenzione, così sminuendo l'efficacia preventiva della responsabilità¹⁶⁶.

Di qui, dunque la necessità, anche in un'ottica deterrente, di valutare le contrapposte posizioni delle parti in causa, il custode della cosa, da un lato, e colui che potrebbe aver subito danni dalla stessa, dall'altro. Del resto tener conto della *negligence* del danneggiato nei casi in cui trova applicazione una regola di *strict liability*, si rileva particolarmente efficace nella misura in cui alla prevenzione che deve garantire il soggetto che crea il rischio unilaterale e che ne risponde oggettivamente si affianca anche la prevenzione posta a carico del potenziale danneggiato, il quale non deve sottrarsi all'osservanza della diligenza¹⁶⁷.

E così non è sufficiente tener conto dell'apporto causale della condotta del danneggiato al solo fine di valutare l'incidenza del concorso di responsabilità sull'entità del danno imputabile al custode, ma è necessario valutare anche le condotte tenute dal danneggiante e dalla vittima nel loro complesso, al fine di esercitare una ragionevole pressione sulle possibili vittime affinché prestino un livello di attenzione adeguato alle circostanze.

E' questa la regola di *comparative negligence* recepita da diversi anni dalla giurisprudenza di legittimità, la quale in più occasioni si è così espressa

165 Interessante sul punto è l'analisi di A. LEONARDI, *Responsabilità della pubblica amministrazione per insidia stradale: dall'insidia e trabocchetto alla c.d. prevenzione bilaterale passando per la responsabilità oggettiva*, cit., p. 1122B.

166 In tal senso E. MORANO CINQUE, *La responsabilità per danni da cose in custodia ed il concorso di colpa del danneggiato: un dibattito non sopito*, cit., p. 2294B; si veda anche D. BOSCHI, *Alcune considerazioni circa l'applicazione dell'art. 2051 c.c. al c.d. danno da caduta*, in *Danno e resp.*, 2008, p. 787.

167 Sul punto COOTER, *Unity in tort, Contract and Property: The Model of Precaution*, in *73 California Law Review*, 1985, p. 7.

l'art. 2051 c.c., stabilendo che "ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito", contempla un criterio di imputazione della responsabilità che, per quanto oggettiva in relazione all'irrelevanza del profilo attinente alla condotta del custode, è comunque volto a sollecitare chi ha il potere di intervenire sulla cosa all'adozione di precauzioni tali da evitare che siano arrecati danni a terzi; a tanto, peraltro, fa pur sempre riscontro un dovere di cautela da parte di chi entri in contatto con la cosa: quando il comportamento di tale secondo soggetto sia apprezzabile come incauto, lo stabilire se il danno sia stato cagionato dalla cosa o dal comportamento della stessa vittima o se via sia concorso causale tra i due fattori costituisce valutazione squisitamente di merito, che va bensì compiuta sul piano del nesso eziologico ma che comunque sottende un bilanciamento fra i detti doveri di precauzione e cautela; e perfino quando la conclusione sia nel senso che, anche in relazione alla mancanza di intrinseca pericolosità della cosa, la situazione di possibile pericolo comunque ingeneratasi sarebbe stata superabile mediante l'adozione di un comportamento ordinariamente cauto da parte dello stesso danneggiato, potrà allora escludersi che il danno sia stato cagionato dalla cosa, ridotta al rango di mera occasione dell'evento, e ritenersi integrato il caso fortuito¹⁶⁸.

Si tratta di un principio che è corroborato da un'osservazione rilevante, rappresentata dalla necessità di far sì che l'obbligo di condotta diligente, in applicazione di quella regola di solidarietà sociale che riposa sull'art. 2 Cost., sia osservato da tutti. La precisazione vale a sottolineare, nuovamente, la centralità dell'intervento pubblico nella diffusione di una cultura dell'educazione stradale che si avvalga anche dei più veloci ed immediati mezzi di comunicazione. Sulla direttrice propria al discorso che si sta svolgendo rileva, comunque, il fatto che non raramente l'efficacia deterrente cui ha mirato il giudice di legittimità con l'orientamento testé richiamato, talvolta si sia spinta ben oltre l'obiettivo preso di mira ed abbia, anzi, avuto un riscontro opposto, potenzialmente lesivo dei diritti della vittima di un sinistro stradale. Così il giudice di legittimità, cassando la decisione del giudice di merito che aveva escluso il risarcimento in favore di una donna la quale si era rotta la rotula dopo essere inciampata in una buca (non segnalata), sul basolato stradale, malamente infisso e livellato, afferma che

la responsabilità dell'ente proprietario della strada prescinde dalla maggiore o minore estensione della rete e deve invece esser accertata o esclusa in concreto in relazione alle caratteristiche della stessa, alle condizioni in cui solitamente si trova, alle segnalazioni di attenzione, e all'affidamento che su di esse fanno gli utenti, tra cui gli interventi di manutenzione secondo criteri di normalità. Pertanto spetta all'ente proprietario provare di aver assolto, con efficace diligenza gli oneri di organizzazione dell'attività di sorveglianza per garantire la sicurezza dell'uso della strada, comprese le opportune indicazioni di attenzione nel caso di dislivelli accentuati della pavimentazione, e dell'attività di manutenzione della stessa onde

168 Così Cass. civ., 17 ottobre 2013, n. 23584, in *Giust. civ. Mass.*, 2013, nella fattispecie l'attrice aveva sostenuto di essere inciampata in uno scivolo metallico scarsamente visibile che congiungeva due diversi livelli dell'esercizio commerciale gestito dalla convenuta; in senso conforme Cass. civ., sez. III, 18 settembre 2015, n. 18317, in *Giust. civ. Mass.*, 2015; Cass. civ., sez. III, 22 giugno 2016, n. 12895, in *Giust. civ. Mass.*, 2016.

*eliminare le anomalie più pericolose e prevedibili in ragione del materiale di rivestimento, quale il basolato, per sua natura non regolare e stabile, potenziando di conseguenza diligentemente anche l'illuminazione notturna e la pulizia della strada onde consentirne la visibilità. Al contempo è onere della danneggiata provare che, soprattutto se a conoscenza dello stato dei luoghi, ha prestato la dovuta attenzione nell'uso della strada, nelle particolari condizioni di tempo – ora notturna – in cui è accaduto l'infortunio, avuto riguardo anche al tipo di calzatura quella sera indossata, in applicazione del principio secondo cui la cosa intrinsecamente pericolosa assume tanto minore efficienza causale dell'evento quanto più il possibile pericolo è suscettibile di essere previsto e superato attraverso l'adozione delle normali cautele da parte dello stesso danneggiato*¹⁶⁹.

Un'applicazione acritica di detto principio – ove portata alle estreme conseguenze – potrebbe finanche giungere a negare la responsabilità dell'ente gestore oppure accertare casi di concorso di colpa alla stregua di elementi di fatto che, normalmente il giudicante avrebbe trascurato quali, ad esempio, il tipo di scarpe indossate dalla vittima, non adeguate alle peculiarità del mando stradale che la stessa stava percorrendo. E a tale conclusione il giudicante è pervenuto perfino dopo aver negato che l'ente convenuto fosse riuscito a fornire la prova del fortuito, osservando che

*con la responsabilità del Comune concorre peraltro quella della danneggiata che non solo non prova, ma neppure deduce di avere prestato la necessaria attenzione e precauzione nell'attraversare una zona ghiacciata e di avere indossato scarpe adeguate*¹⁷⁰.

La donna era scivolata a causa del ghiaccio presente sul passaggio pedonale che stava attraversando. I giudici, dopo aver escluso che il Comune fosse riuscito a fornire la prova del fortuito (sub specie di comportamento colposo della danneggiata) ha comunque ravvisato un concorso di colpa della medesima. Il rischio, insomma, di una espansione irragionevole dell'obbligo di prevenzione bilaterale è quello di giungere all'intollerabile riaffermazione del principio di *autoresponsabilità*, che impone a ciascuno doveri di attenzione e diligenza affinché siano, insieme con gli eventuali responsabili, chiamati a contribuire alla prevenzione di potenziali danni. La chiave di volta per risolvere queste problematiche è, inevitabilmente, nelle mani di una giurisprudenza sul cui equilibrio e sulla cui capacità di fare un uso bilanciato di questo principio occorre appoggiarsi.

In pratica bisogna riconoscere che allorché si tratta si deve accertare la responsabilità del danneggiante, dopo aver valutato anche la condotta della vittima tenuta ad adottare quelle misure necessarie per limitare i rischi di sinistri, i giudici raramente sono andati oltre un equilibrato bilanciamento tra le contrapposte posizioni assunte dalla parti. D'altronde, a procedere difformemente, si andrebbe in contrasto con la ricostruzione che scaturisce dal combinato disposto degli articoli 2051 c.c. e 2697, comma 2, c.c., secondo cui al custode spetta fornire la prova del fatto impeditivo (anche inteso come comportamento colposo

¹⁶⁹ Così Cass. civ., sez. III, 5 novembre 2013, n. 24793, in www.dirittoegiustizia.it, 2013.

¹⁷⁰ Si veda A. LEONARDI, *ult. op. cit.*, p. 1122B, la quale richiama Corte d'Appello di Torino, 29 gennaio 2014, n. 172.

dell'utente) del diritto al risarcimento fatto valere dalla vittima, senza che possa pretendersi che il danneggiato debba fornire la prova negativa dello stesso¹⁷¹.

Obblighi di prevenzione, però, si impongono a tutti gli utenti della strada, i quali non sono esclusivamente tenuti a conformarsi alle regole di comportamento imposte dal codice della strada, ma altresì ad adeguarsi, per quanto possibile, alla norma comportamentale e non scritta della diligenza, per evitare imputazioni di responsabilità a loro carico.

4. Le tre colonne della sicurezza: uomo, auto, strada. Educazione stradale e adeguata manutenzione della segnaletica come strumento di prevenzione del danno.

Quali strumenti potrebbero efficacemente favorire la riduzione della sinistrosità stradale, cosa potrebbe realmente comportare il decremento del numero di vittime della strada, esiste un minimo comune denominatore che potrebbe fungere, a tutti i livelli, da sprono per interventi e/o condotte principalmente indirizzate a garantire la sicurezza sulla strada?

Fornire a queste domande solide e condivise risposte non è possibile, né agevole. La presente analisi dunque si avvierà alle conclusioni mediante indiscrete valutazioni soggettive che coinvolgeranno le cosiddette tre colonne della sicurezza, l'uomo, l'auto e la strada. Un dato estremamente positivo c'è.

Se nel 2004 i morti per sinistri stradali accertati sono stati 6.122, dopo circa dieci anni, nel 2014, sono diminuiti del 54,1%, con un numero di vittime pari a 3.330. Il dato è eloquente. Tuttavia, immaginare un numero di vittime prossimo allo zero è pura e semplice utopia o comunque una sana speranza, il punto è che dietro questo calo di morti non vi è un efficiente intervento politico o culturale volto alla riduzione della sinistrosità stradale, bensì una mera risposta di tipo economica. Per meglio dire, i dati della mortalità sono calati contestualmente alla riduzione dei consumi di carburanti, si pensi che tra il 2002 e il 2014 si è registrato un abbattimento della produzione di benzina di circa il 50,8%, si è passati da 16.040.000 tonnellate di benzina nel 2002 a 7.883.000 tonnellate nel 2014. Questo abbattimento è andato di pari passo con la diminuzione dei morti per incidenti stradali¹⁷².

E, dunque, se il dato da un punto di vista generale suona certamente come positivo, cambia l'armonia allorché se ne valutano le ragioni di fondo. La crisi economica non può essere la sola ragione giustificatrice del decremento di incidenti stradali, non è tollerabile che il numero di vittime sia calato perché è diminuita la presenza di veicoli a motore sulle strade in ragione dell'aumento del costo della benzina. Non è con la "crisi economica" che può porsi rimedio al problema della sinistrosità stradale. Un Paese "civile" non solo deve puntare a superate ogni situazione di stallo alla crescita, ma deve soprattutto mirare al sano

171 Ancora A. LEONARDI, *ult. op. cit.*, p. 1122B, la quale precisa che così facendo la giurisprudenza sembra ricostruire l'art. 2051 c.c. sulla scorta del modello presuntivo di cui all'art. 2054, comma 2, c.c., nel quale al danneggiato che assuma la esclusiva responsabilità del conducente antagonista compete trovare la colpa avversaria e la mancanza della propria mediante la prova di avere fatto tutto il possibile per evitare il danno; si veda, altresì, R. BOTTERO, *La ripartizione degli oneri probatori nella responsabilità ex art. 2051 c.c.*, in www.personaedanno.it

172 Così G. GUCCIONE, *Dizionario della sicurezza stradale, Decennio d'Azione per la sicurezza stradale 2011-2020: analisi, strategie, obiettivi, le cose da fare*, a cura di G. Guccione, Roma, 2015, introduzione.

Viene precisato nel testo che i dati del numero delle vittime dell'anno 2014 sono provvisori.

miglioramento da un punto di vista economico, sanitario, giudiziario. Deve puntare all'istruzione, alla ricerca, alla cultura, al turismo, alla prevenzione, deve indirizzare la propria politica di governo, per quanto in specie interessa, alla "sicurezza stradale" sia attraverso rigidi interventi rivolti agli enti locali, affinché facciano della "prevenzione" la loro principale misura d'azione, sia attraverso "l'educazione stradale", con interventi rivolti per lo più ai giovani, utenti della strada in quanto pedoni ed in quanto (futuri) conducenti di veicoli.

E, allora, quando si discorre di uomo o di auto (*rectius*: di conducente) è sulla educazione stradale che deve tendere una *Governance* la quale voglia seriamente investire nella sicurezza. Non è realmente possibile la riduzione del numero di sinistri nel nostro Paese se non muta il diffuso atteggiamento sociale, culturale e politico dello stesso. È necessario dunque rivolgersi ai giovani, agli adolescenti, ai futuri conducenti di veicoli; è necessario un intervento effettivo e di rottura che formi la collettività all'educazione stradale.

Di certo non si può sottovalutare l'interesse crescente avuto dal legislatore in materia di educazione stradale. Solo per fare qualche cenno, non esaustivo, rispetto al percorso normativo di evoluzione della normativa di settore si ricorda che la norma di chiusura del codice della strada, art. 230, è rubricata *educazione stradale*; si rammenta che con la legge 19 ottobre 1998, n. 366, art. 10, è stata inserita l'educazione stradale come materia di insegnamento, da svolgere obbligatoriamente nelle scuole di ogni ordine e grado, ivi comprese le scuole materne¹⁷³; che con il D.Lgs. 15 gennaio 2003, n. 9, è stato introdotto il certificato di abilitazione per la guida dei ciclomotori pertanto è stata indirettamente imposta l'educazione stradale ad una certa categoria di minori.

Il legislatore ha voluto in questo modo superare molti dei limiti all'attività formativa che non riusciva a raggiungere, efficacemente, gli istituti di istruzione secondaria, media e superiore¹⁷⁴. Un altro passo verso un'azione ricognitiva più estesa sulla tematica della sicurezza stradale e, dunque, un nuovo elemento di stimolo verso la rinnovazione della materia educativa nelle aule parlamentari si è avuto con l'art. 4, comma 3*bis*, del D.L. 27 giugno 2003, n. 151 (convertito in legge 1 agosto 2003, n. 241) che ha introdotto nell'art. 230 del codice della strada, il comma 2*bis* secondo cui "il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti predispone annualmente un programma formativo sulla sicurezza stradale, sottoponendolo al parere delle Commissioni parlamentari competenti alle quali riferisce sui risultati ottenuti". Ma di particolare rilievo è stato anche il primo intervento di modifica del comma 4 dell'art. 208 del codice della strada, in cui, per quanto in specie di interesse, con l'art. 5*bis*, comma 1, del D.L. 30 giugno 2005, n. 115 (convertito in legge 17 agosto 2005, n. 168), è stato inserito l'inciso "una quota dei proventi (...) è devoluta alle finalità di cui al comma 2 per consentire agli organi di polizia locale di effettuare, nelle scuole di ogni ordine e grado, corsi didattici finalizzati all'educazione stradale imputandone la relativa spesa ai medesimi proventi". L'art. 208 è stato tuttavia nuovamente modificato, in senso vagamente peggiorativo, dalla legge 29 luglio 2010, n. 120, art. 40, che rispetto al tema dell'educazione stradale e

173 Si ricorda che i programmi di insegnamento, sin dall'inizio, furono orientati alla conoscenza dei principi della sicurezza stradale, nonché delle strade, della segnaletica, delle norme generali per la condotta di veicoli, con particolare riferimento all'uso della bicicletta, e delle regole di comportamento degli utenti.

174 Così F. DELVINO, G. NAPOLITANO, F. PICCIONI, G. CARMAGNINI, *Nuovo codice della strada commentato*, cit., p. 1985.

del reperimento, per i comuni, delle relative fonti di finanziamento, ha difatti usufruito del calderone di cui alla lettera c) del comma 4, con l'effetto di determinare una percentuale di proventi all'educazione stradale notevolmente bassa in quanto condivisa con tante ulteriori finalità. Laddove con l'art. 45, comma 3, della legge 29 luglio 2010, n. 120, è stato invece disposto che *“i programmi di cui al comma 1 dell'art. 230 del decreto legislativo n. 285 del 1992 (...) sono svolti obbligatoriamente, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012”*¹⁷⁵.

Di fronte alla degradazione socio-politica dell'educazione stradale nel nostro territorio, il legislatore ha ben pensato di reagire con una serie di interventi normativi. Ma la pur lodevole scelta del legislatore tuttavia non ha trovato efficace riscontro pratico. Si ricorda, infatti, che dal 2000 alle istituzioni scolastiche, nonostante la rilevanza nazionale del sistema scolastico italiano, è stata riconosciuta una propria autonomia amministrativa, didattica ed organizzativa. Ogni istituzione scolastica ha un proprio Piano dell'Offerta Formativa, che rappresenta il piano di azione educativa e di istruzione della scuola. Ne consegue che nonostante la previsione del citato art. 45 e fermo il rispetto della normativa di settore, pare che la concreta affermazione dell'insegnamento alla sicurezza stradale sia (purtroppo) rimessa alla sensibilità dei dirigenti scolastici.

Sicuramente alla *“predisposizione di appositi programmi da svolgere come attività obbligatoria in tutte le scuole di ogni ordine e grado”* di cui al comma 1 dell'art. 230 C.d.S., un ruolo guida è attribuito al Ministero dell'istruzione, cui è rimandato il compito di determinare un ruolo consultivo partecipativo degli altri ministeri richiamati dalla normativa, cui si aggiunge la funzione riconosciuta alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nonché il ruolo di interlocutore di cui può avvalersi il Ministero, attribuito all'Automobil Club d'Italia. Tuttavia, l'intreccio e la sovrapposizione di poteri sulla tematica della sicurezza e della educazione stradale, e dunque la complessità della vigente normativa, assumono veste frenante alla concreta praticabilità di detto insegnamento nelle scuole italiane. Il Legislatore, ben consapevole di ciò, ha istituito (art. 46, l. 120/2010) il Comitato per l'indirizzo ed il coordinamento delle attività connesse alla sicurezza stradale, il cui scopo è quello di *“ottimizzare le sinergie delle attività di sicurezza stradale, sotto ogni profilo svolte da tutti i soggetti istituzionalmente preposti, anche ai vari livelli di governo territoriale”*¹⁷⁶.

Gli sforzi parlamentari sembrano però non garantire lo scopo, la cultura all'educazione

175 Si precisa che il comma 1 dell'art. 230, dispone che *“Allo scopo di promuovere la formazione dei giovani in materia di comportamento stradale e di sicurezza del traffico e della circolazione, nonché per promuovere ed incentivare l'uso della bicicletta come mezzo di trasporto, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto, da emanare di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'interno e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, avvalendosi dell'automobile Club d'Italia, predispone appositi programmi, corredati dal relativo piano finanziario, da svolgere come attività obbligatoria nelle scuole di ogni ordine e grado, ivi compresi gli istituti di istruzione artistica e le scuole materne, che concernano la conoscenza dei principi della sicurezza stradale, nonché delle strade, della relativa segnaletica, delle norme generali per la condotta dei veicoli, con particolare riferimento all'uso della bicicletta, e delle regole di comportamento degli utenti, con particolare riferimento all'informazione sui rischi conseguenti all'assunzione di sostanze psicotrope, stupefacenti e di bevande alcoliche”*.

176 Trattasi di una norma esterna al codice della strada.

stradale, quale materia rilevante di insegnamento, non è stata ancora realmente recepita e questo è tanto grave quanto lo è l'alta sinistrosità che vede coinvolti giovani vittime, anche per l'uso inconsueto dei cellulari alla guida degli autoveicoli¹⁷⁷. Nè può porre rimedio a tutto questo lo studio necessario per conseguire la patente di guida ed, ove richieste, le abilitazioni professionali per la guida di motoveicoli ed autoveicoli, così come disposto dall'art. 116 C.d.S.

Rispetto a tale ultimo profilo, sembra utile quale cenno informativo. L'art. 121 C.d.S., rubricato "*Esame di idoneità*" dispone, al primo comma, che "*l'idoneità tecnica necessaria per il rilascio della patente di guida si consegue superando una prova di verifica delle capacità e dei comportamenti ed una prova di controllo delle cognizioni*". Il legislatore ha preferito ricorrere alla legislazione primaria per fornire una regolamentazione base, di tipo generica, completamente scevra di dettagli tecnici, per poi demandare alla regolamentazione ministeriale il compito di fornire la normativa di dettaglio e consentire la concreta realizzazione delle modalità di rilascio della patente.

Così facendo, ferma la norma base, è stata consentita una più flessibile procedura di intervento sulla normativa di dettaglio, in grado di adattarsi alle esigenze del tempo, anche attraverso percorsi formativi più rigidi volti a favorire una più corretta verifica della conoscenza delle regole della circolazione in vista di più alti livelli di sicurezza stradale¹⁷⁸. Conformemente alle intenzioni del legislatore, gli interventi ministeriali che si sono registrati negli anni sono stati molteplici.

Con riguardo alle modalità di svolgimento delle prove per il conseguimento della patente, senza addentrarsi nei dettagli, il cui contenuto è variamente cambiato, si rammenta che l'allegato 2 del decreto legislativo n. 59 del 18 aprile 2011, individua i requisiti minimi per l'esame di idoneità alla guida e conoscenze, capacità e comportamenti necessari per la guida di un veicolo a motore.

Il D.lgs. n. 59/2011, in attuazione dell'art. 10 della direttiva 2006/126/CE e dell'allegato IV, ha, altresì, introdotto una serie di modifiche ed integrazioni all'art. 121 del C.d.S. che riguardano in via principale la posizione degli esaminatori, cui si richiede una inevitabile qualificazione iniziale ed un obbligo periodico di aggiornamento. L'art. 9, comma 2, del citato decreto rinvia ad una futura modifica dell'art. 322 del regolamento di esecuzione e di attuazione, ad oggi non intervenuta, per la definizione delle nuove figure professionali pre-

177 E' del 25 settembre scorso l'ultima notizia di cronaca nera che ha visto la morte improvvisa di una venticinquenne coinvolta in un incidente stradale sulla A1, intorno alle 22.30. La ragazza avrebbe filmato la sua morte: la giovane, infatti, si stava filmando con il suo cellulare mentre guidava a 170 chilometri orari prima che la sua autovettura urtasse il new jersey per poi rimbalzare senza lasciarle scampo. La giovane mentre guidava ad alta velocità era distratta dall'uso del cellulare che inquadrava il cruscotto che segnava appunto la velocità ben oltre i limiti consentiti.

178 Si veda F. DELVINO, G. NAPOLITANO, F. PICCIONI, G. CARMAGNINI, *Nuovo codice della strada commentato*, cit., p. 939 ss., in cui viene precisato che le regole di svolgimento degli esami di guida mutano rapidamente per cui descrivere quanto è stato disposto recentemente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti potrebbe rilevarsi non utile. Gli autori si limitano a riferire che le più rilevanti indicazioni in materia si riscontrano nella circolare n. MOT3/1913M310 che ha dettato la disciplina più recente degli esami di teoria per il conseguimento della patente di guida. Si precisa che anche nei precedenti anni 2003 e 2002 lo stesso Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha dettato ulteriori disposizioni di dettaglio.

poste all'espletamento degli esami per conseguire le nuove categorie di patenti. Si ricorda che il comma 3 dell'art. 121 dispone che gli esami per la patente di guida, per le abilitazioni professionali di cui all'art. 116 e del certificato di idoneità professionale di cui all'art. 118 sono effettuati dai dipendenti del Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi, a seguito della frequenza di un corso di qualificazione iniziale e successiva ed un esame di abilitazione.

E' bene notare che ad oggi il legislatore comunitario, nonostante sia intervenuto per armonizzare la normativa generale sulle modalità di svolgimento delle prove d'esame per conseguire la patente di guida, nulla abbia previsto con riguardo ai requisiti comuni minimi che dovrebbero avere gli esaminatori in tutto il territorio dell'Unione.

Le peculiarità delle prove d'esame e la formazione degli esaminatori hanno un principale ed rilevante obiettivo, favorire la conoscenza del codice della strada e la capacità di comportamento sulle strade dei giovani, futuri conducenti di veicoli. Se la normativa di settore, come anticipato, ha assunto nel tempo toni rigidi e rigorosi significa che si è inteso alzare il livello di sicurezza stradale sulla rete viaria. Non ci sono tuttavia dati statistici che confermano il riscontro concreto degli obiettivi che il legislatore ha inteso perseguire. Tanto meno il cambiamento della normativa di settore sembra registrare una contestuale riduzione della sinistrosità stradale.

Pertanto se sull'indispensabilità della richiamata normativa non sussiste dubbio alcuno, sull'adeguatezza della medesima al reale apprendimento dei principi a base dell'"educazione stradale" è legittimo sollevare più di un interrogativo.

Con riguardo, infine, agli interventi che una consapevole *governance* della sicurezza stradale deve rigidamente rivolgere agli enti proprietari della rete viaria affinché agiscano nel pieno rispetto della normativa codicistica vigente, è opportuno indirizzare le osservazioni conclusive del presente studio alla materia cardine della "segnaletica stradale".

Le norme del codice della strada afferenti la segnaletica stradale – già in precedenza richiamate – si caratterizzano per il forte senso di responsabilizzazione voluto dal legislatore nei confronti degli enti proprietari di strade, il cui efficiente e periodico intervento nell'apposizione e manutenzione della segnaletica è dirimente per la tutela del bene vita, e funzionale a quell'esigenza di prevenzione che dovrebbe rappresentare uno dei fondamentali motivi d'azione della pubblica amministrazione. Non a caso l'art. 14 C.d.S. elenca in maniera analitica i poteri di intervento e gli obblighi in capo ai proprietari di strade, tutti finalizzati a garantire livelli di funzionalità elevati ed un'apprezzabile conservazione della sicurezza stradale. Il riferimento è alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e delle relative pertinenze, nonché all'apposizione e manutenzione della segnaletica. Come si è avuto modo di vedere, l'evoluzione giurisprudenziale ha contribuito ad elevare il livello di responsabilità degli enti gestori, riconoscendo in capo agli stessi anche un dovere di custodia, con la conseguente operatività della presunzione di responsabilità di cui all'art. 2051 c.c., qualora l'utente della strada subisca danni dalla circolazione.

Invero è notorio che sia il disposto di cui all'art. 14 C.d.S., che le previsioni di cui all'art. 13, secondo cui le strade devono essere costruite conformemente a rigide norme di capitolato affinché l'esigenza costruttiva risulti indirizzata al rispetto della sicurezza della circolazione, sono frequentemente violate, attesa l'assenza di qualsivoglia sanzione applicabi-

le nei confronti degli enti inadempienti. Si dimentica molto facilmente, o si finge di non ricordare, che una strada illuminata nelle ore serali e notturne, attentamente sottoposta a manutenzione ordinaria e straordinaria, o dotata di sistemi efficienti di informazioni all'utenza, quale una corretta segnaletica, ed eventualmente monitorata da sistemi moderni di controllo del traffico, può salvare vite umane.

Se, da un lato, la presenza di norme di condotta finalizzate ad evitare abusi comportamentali degli utenti della strada, pedoni, motociclisti automobilisti in ipotesi, ad esempio, di mancato rispetto della segnaletica o di uso improprio di alcol o di droga durante la guida, è efficacemente regolata nel codice della strada per la salvaguardia della sicurezza stradale, non può dirsi altrettanto per le condizioni oggettive in cui si imbatte il medesimo utente della strada durante la circolazione. Sicuramente una strada asfaltata con materiali ad effetto drenante, ben mantenuta, ben illuminata, dotata di sistemi di sicurezza, con una segnaletica efficacemente fabbricata ed installata nonché facilmente visibile sia di notte che di giorno, contribuisce a ridurre il numero di vittime della strada. Il *punctum dolens* però è evidente, se talune norme del codice della strada, integrate dalla normativa ministeriale, impongono obblighi o attribuiscono compiti agli enti gestori della rete viaria, dette norme sono completamente sprovviste di provvedimenti sanzionatori che possano motivare gli enti locali ad investire sulla sicurezza stradale. Non può che sorprendere, allora, il fatto che – a fronte dei ripetuti e enfatici richiami alla sicurezza stradale – la sua concreta implementazione sia affidata a strumenti normativi privi di efficace sanzione, sorta di *soft law* che rimette alla discrezionalità amministrativa la scelta dell'*an*, del *quando* e del *quomodo*.

Certo, all'attività di prevenzione delle violazioni in materia di circolazione stradale è preposta la polizia stradale, la cui presenza sul territorio è tanto capillare quando indispensabile ai fini di una fattibile verifica dello "stato" del manto stradale e della segnaletica esistente o da installare, quale unica ed indispensabile forma di pubblicità, avente valore legale, dei provvedimenti che incidono sulla circolazione stradale. Sarebbe però necessario dotare la polizia stradale di strumenti tecnici all'avanguardia che consentano la verifica della conformità della segnaletica esistente alle prescrizioni di retroriflettenza prescritte dalla legge, senza dover attendere, come spesso accade, la manifesta usura del segnale prima di procedere alla sua sostituzione, giacché un segnale apparentemente visibile potrebbe non essere realmente tale nelle ore serali o più luminose della giornata.

La segnaletica rappresenta l'unico strumento informativo sulle disposizioni del traffico adottate dall'ente locale, a supporto degli utenti della strada, i quali hanno diritto non solo ad un'agevole percorribilità delle strade ma anche ad affidarsi ad una segnaletica che sia efficiente, completa, visibile e quindi legittimamente apposta ed in ogni momento della giornata percettibile.

Il legislatore all'art. 11 del C.d.S. si è preoccupato di individuare con un elenco dal contenuto tassativo i compiti della polizia stradale¹⁷⁹ indicando, quale funzione prioritaria, alla

179 Secondo F. DELVINO, G. NAPOLITANO, F. PICCIONI, G. CARMAGNINI, *Nuovo codice della strada commentato*, cit., p. 174, solo in posizione gerarchica dipendente rispetto all'elenco contenuto al comma 1 dell'art. 11 si apre la possibilità di prendere in considerazione altre funzioni, quale il concorso generico nelle operazioni di soccorso stradale o la collaborazione all'effettuazione dei rilievi per gli studi sul traffico.

lettera a) del comma 1 della richiamata disposizione, la *prevenzione* e l'*accertamento* delle violazioni. Per prevenzione deve intendersi, come diffusamente interpretato, un'attività che precede temporalmente ed anticipa la consumazione dell'illecito e che è evidentemente funzionale ad evitare che detti episodi possano verificarsi a danno dell'utente della strada.

Ma se è vero che un sano intervento preventivo della polizia stradale è sicuramente in grado di incidere la percentuale di incidentalità sul territorio, è anche vero che la cultura della prevenzione, a livello politico-istituzionale, è quasi completamente sconosciuta nel panorama italiano. Per tali ragioni non è mancato chi ha immaginato la costituzione di una sorta di Agenzia nazionale per la Sicurezza Stradale – quale organo dedicato esclusivamente alla tutela della sicurezza stradale in linea con gli *standard* europei – che sia anche espressione di una cultura per il governo della sicurezza stradale e della sicurezza sui luoghi di lavoro, ben radicata (per contro) in altri Paesi europei¹⁸⁰.

Quello che preme sottolineare è che, anche a prescindere dalla effettiva costituzione di una Agenzia nazionale per la Sicurezza Stradale (al momento piuttosto improbabile), un Legislatore che intenda promuovere le condizioni per una circolazione stradale sicura deve, inevitabilmente, spronare gli enti locali ad investire sulla segnaletica, sulla manutenzione del manto stradale, sulla luminosità delle strade, sulla sicura viabilità delle stesse, e su tutto quanto necessario per ridurre il più possibile il numero di vittime della strada. In questa direzione l'unico, efficace, strumento deterrente da indirizzare agli enti proprietari di strade è un rigido sistema sanzionatorio. Al corretto accertamento di sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dell'utente della strada "distratto" che viola la segnaletica stradale, dovrebbero parallelamente far seguito sanzioni severe e sistemi di controllo più efficaci nei confronti degli enti locali inadempienti. In assenza di una cultura di attenzione, non si individua altra strada in grado di forgiare le coscienze e indirizzare le scelte degli stessi attori istituzionali.

Se la costante presenza di morti e feriti sulle strade, ormai da anni è motivo di auspicio di una riforma del codice della strada che si muova in questa direzione, evidentemente un intervento imminente del Legislatore è necessario. Si tratta di pensare ad una riforma che abbia come obiettivo primario e riconosciuto la tutela della sicurezza stradale, e che non si traduca nell'ennesimo tentativo volto solamente a placare gli animi di coloro che, mossi dal dolore per la perdita di una persona cara, domandano interventi a salvaguardia della vita umana. Una riforma, insomma, indirizzata (anche) agli enti proprietari di strade che induca ad investire sulla sicurezza stradale, mediante un sistema sanzionatorio più rigido, un'attività di controllo più efficace e la semplificazione delle procedure nella determinazione dei proventi da destinare obbligatoriamente ad interventi di sostituzione, ammodernamento, potenziamento, messa a norma e manutenzione della segnaletica stradale.

180 Così G. GUCCIONE, *Insicurezza stradale*, in *Dizionario della sicurezza stradale, Decennio d'Azione per la sicurezza stradale 2011-2020: analisi, strategie, obiettivi, le cose da fare*, cit., p. 9 ss.

CONCLUSIONI

Se il vento della ragionevolezza spirerà alle nostre spalle, è solo da questo percorso proposto che si può avviare il radicamento di una cultura della prevenzione che superi la difesa – nella direzione dell'irresponsabilità – di posizioni e ruoli, tradizionalmente assunti. La presente riflessione è tessuta intorno ad alcuni fili conduttori che, data per pacifica la premessa del discorso, rappresentata dalla tutela della persona e del bene vita, si volge a considerare: a) la complessa rete di obblighi che gravano la P.A.; c) la risposta di una giurisprudenza sempre più propensa ad allargare il raggio del danno da risarcire, specie quando si tratta di danno alla persona; c) la necessità – proprio per rendere effettiva la sicurezza – di intervenire su una delle colonne della sicurezza stradale: la strada, appunto, calibrando altresì una strategia di intervento che vada nella direzione della educazione/formazione dell'utente della strada.

L'impianto sistematico di questo lavoro contrasta con la attribuzione alla P.A. di una posizione di irresponsabilità legata al rilievo di una maggiore valenza dei suoi atti. Vieppiù quando si discorre di sicurezza stradale, allorché tutela della persona, del bene vita e della salute si presentano come punto di avvio obbligato di un percorso argomentativo teso a dimostrare come obblighi di informazione e di vigilanza gravino in modo particolare sul soggetto pubblico preposto a controllare il corretto svolgersi della circolazione stradale. In quest'ottica, la rifondazione costituzionale dell'azione amministrativa si compie alla luce dei principi costituzionali di tutela della persona e, inesorabilmente, subisce le trasformazioni intervenute nell'organizzazione dello Stato e nella definizione delle funzioni cui è preposta la P.A.

Non a caso l'art. 1 del nuovo Codice della strada, al comma 1, dispone che tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dalla Stato è da annoverarsi la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale.

Ed, allora, un primo filo conduttore è stato offerto – come si segnalava – dalla individuazione della funzione della segnaletica stradale. Questa è, alla luce di un dettagliato quadro normativo, che nel Codice della strada trova il suo più importante riferimento, un eccellente banco di prova per dimostrare come effettività della sicurezza e adempimento degli obblighi imposti alla Pubblica Amministrazione siano strettamente connessi.

La segnaletica rappresenta, infatti, l'unico strumento informativo (si potrebbe dire lo strumento informativo per eccellenza) in grado di far conoscere all'utente della strada il tipo di decisione assunta dalla P.A. per far fronte ai pericoli derivanti dalla circolazione stradale. Apporre/non apporre un segnale, assicurarne un corretto stato manutentivo, preoccuparsi di garantirne la visibilità è espressione, in questo senso, di una responsabile scelta gestoria direttamente collegata ad una valutazione del rischio concreto circa il verificarsi di un determinato evento. Lungi dall'essere manifestazione di scelta arbitraria, quindi, il provvedimento amministrativo che dispone l'apposizione di un certo tipo di segnaletica (carico di quei valori di cui si è detto) è il prodotto di una attenta valutazione.

Chi decide, e stima, l'entità e la concreta rilevanza del rischio è la P.A. la quale, alla luce di una serie di considerazioni tecniche compie un apprezzamento prognostico della sua incidenza e di ciò (alla luce degli obblighi di cui è gravata) è tenuta ad informare l'utente della strada.

Il segnale stradale si carica così di un valore particolare perché mette a disposizione dell'utente una serie di informazioni e conoscenze il cui scopo è quello di restituire alla persona/utente della strada un'esatta percezione e valutazione del rischio. L'art. 37 C.d.S., non solo impone un obbligo specifico di informazione a carico della P.A., ma ne specifica anche il contenuto essenziale, costituito dalle notizie concernenti le condizioni di sicurezza affinché alcuna conseguenza negativa per la salute e/o l'integrità fisica derivi all'utente della strada.

D'altro canto, dicono in giudici in Cass. 2009/3660, affinché l'utente della strada sia obbligato ad una condotta è necessaria la "visibile apposizione del corrispondente segnale specificamente previsto dalla legge". L'obbligo di condotta diligente dell'utente è, in questo senso, parte di una fattispecie complessa che si completa con la legittima assunzione del provvedimento amministrativo e con la pubblicizzazione - attraverso la segnaletica - dell'obbligo di condotta.

Ci troviamo, in altri termini, in presenza di una situazione che, a voler tradurre graficamente si potrebbe comporre per addizione.

Laddove, provvedimento amministrativo + adeguata pubblicizzazione dello stesso + condotta dell'utente della strada sono, appunto, i profili da considerare ai fini della sicurezza. Né si tratta, certo della "formula magica" in grado di risolvere ogni difficoltà. Verosimile, però, è che si tratti dell'unica formula destinata a dare sbocco operativo alla costruzione di un sistema di prevenzione del danno.

Certo è che la condotta dell'utente, in siffatto contesto, si colloca a valle di un procedimento il quale presuppone adempiuti, in capo alla P.A., gli obblighi che su questa gravano e, di conseguenza, chiama ad un comportamento conseguenziale l'utente della strada. Questi, dunque, in presenza dello sforzo adempitivo della P.A. sarà costretto a sopportare il danno derivante dalla propria condotta illecita (in quanto non rispettosa della apposta segnaletica).

Sicuro è altresì che, affinché ciò avvenga, occorre - come segnalato - che sia veicolata una corretta informazione da parte del soggetto (la P.A.) che la possiede.

In questo senso, l'utente della strada può essere paragonato ad un vero e proprio consumatore di servizi messi a disposizione dall'utente-concessionario della strada. Ciò è di particolare evidenza nel caso del transito su strada sottoposta a pedaggio. Il pedaggio non rappresenta altro (in questi termini è Cass. civ., 13 gennaio 2003, n. 298, in *Danno resp.*, 2003, p. 609, con nota di Larghezza) che il corrispettivo versato per l'utilizzazione di un'o-

pera già compiutamente realizzata per fini di interesse generale. Si tratta – dicono i giudici – di un corrispettivo per un'attività dell'amministrazione che si è preventivamente dispiacuta nella realizzazione dell'opera, il cui uso è poi consentito ai privati previo pagamento di una somma di denaro. In questo caso, la prestazione del concessionario consiste nell'infrazionabile messa a disposizione dell'autostrada in condizione di sicurezza. Si è dunque in presenza di un prezzo pubblico il cui pagamento determina la nascita di un rapporto contrattuale, con importanti conseguenze sul piano della facilitazione dell'onere probatorio in quanto, in questo caso, il danneggiato dovrà solo mostrare l'esistenza del contratto. Sarà, allora, il debitore della prestazione e cioè la P.A., ove voglia andare esente da responsabilità, a dover dimostrare di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno. Innegabile che questa prospettiva non reca uniformità di vedute.

Ma, anche a non voler seguire la strada della responsabilità contrattuale (art. 1218 c.c.), a risultati non diversi, nella prospettiva di assicurare comunque un risarcimento alla vittima del danno, si giunge seguendo una diversa interpretazione delle norme in materia di responsabilità extracontrattuale

In questa direzione, un altro filo conduttore, è dato dal ruolo svolto dai giudici.

Essi, infatti, nel tempo, hanno operato un progressivo cambiamento di rotta per quanto concerne la tutela del terzo danneggiato, mostrandosi sempre più inclini ad individuare soluzioni interpretative che favorissero la posizione probatoria dell'utente della strada. Il punto di partenza è, ancora una volta, costituito dal fatto che a fronte di un soggetto, la P.A., che possiede una serie di conoscenze tecniche ed è normativamente gravata da obblighi di vigilanza e di controllo, vi è un soggetto l'utente il quale si trova in una posizione di "debolezza" e non è nella condizione migliore per dimostrare l'inadempimento/colpa della P.A.

Sul piano processuale, il mutamento di prospettiva è, quindi, ravvisabile nel passaggio da un regime di responsabilità fondato sulla prova della colpa (come nella responsabilità extracontrattuale, di cui all'art. 2043 c.c.) e che scarica sul danneggiato/utente la difficile individuazione della condotta che ha determinato il danno, ad uno che recupera la dinamica della responsabilità strettamente connessa al rapporto di custodia (come nell'art. 2051 c.c.). Per cui non è più l'utente danneggiato a dover offrire la prova della colpa. La colpa è presuntivamente posta a carico della P.A. che è considerata responsabile in quanto custode della cosa "salvo che provi il caso fortuito" (art. 2051 c.c.)

I giudici, insomma, preferiscono non ricondurre più la natura giuridica della responsabilità della P.A. alla regola generale posta dall'art. 2043 c.c., ma considerano l'ente pubblico (gestore della rete viaria) come "custode", nel senso tecnico-giuridico di cui all'articolo 2051 cc. Pertanto, esso è tenuto, ex lege, ad un obbligo di manutenzione della strada, che si esplica anche nella necessità di segnalare in modo adeguato ed efficiente l'eventuale pericolo. L'ente si presume così responsabile ai sensi dell'art. 2051 dei sinistri riconducibili alle situazioni di pericolo connesse alla struttura o alle pertinenze della strada stessa. Tale responsabilità è esclusa solo dal caso fortuito (Cassazione 2015).

In questo modo, a fondare l'eventuale condanna a carico dell'ente proprietario di strada

non è “il fatto dell’uomo”, bensì il “fatto della cosa”, ossia il mero rapporto di custodia. Si tratta di un mutamento di prospettiva non banale, ai fini del discorso sulla segnaletica, in quanto rende esplicito che espressione del corretto adempimento dell’obbligo di custodia è anche l’apposizione della segnaletica, ovvero la conservazione della stessa in buono stato manutentivo.

Non per questo si intende muovere nel senso della deresponsabilizzazione dell’utente della strada. Non v’è dubbio, infatti, che la situazione di possibile pericolo deve essere prevista e superata attraverso l’adozione delle normali cautele da parte dello stesso danneggiato.

Non v’è dubbio, in altri termini che, in base ad un principio di autoresponsabilità anche l’utente sia gravato di un obbligo di prevenzione, in quanto egli è comunque tenuto ad adottare sempre una condotta prudente e diligente. La mancanza di diligenza e di prudenza è, tuttavia, profilo che può apprezzarsi solo nel concreto delle circostanze, onde verificare il ruolo che ha avuto la condotta dell’utente nel prodursi del danno. Questo, evidentemente, è aspetto che non incide sulla chiara attribuzione degli obblighi e sul loro corretto adempimento.

È chiaro, infatti, che l’ente custode della strada (soggetto responsabile alla luce di quella responsabilità da cose in custodia di cui si è detto) non può farsi carico di quella parte di danno che non sia a lui causalmente imputabile, in quanto sia da attribuire al concorso di colpa del danneggiato. Vale a dire che, quando la P.A. ha mostrato di aver adempiuto agli obblighi di informazione e manutenzione, e ciò nonostante l’evento si è prodotto a causa di una condotta non diligente dell’utente della strada, essa non può essere ritenuta responsabile dei danni conseguenti. In siffatta ipotesi, l’individuazione del soggetto chiamato a sopportare le conseguenze del danno rimane affidato al principio di causalità, con tutto ciò che ne consegue, in primis, il fatto che non può essere considerato danno risarcibile quello che ciascuno procura a se stesso.

In presenza di un tessuto normativo univoco e che attribuisce alla P.A. il compito di occuparsi della segnaletica stradale, l’obbligo di prevenzione bilaterale (correttamente declinato) impone, da un lato, l’esatto adempimento degli obblighi di segnalazione e, dall’altro, una condotta caratterizzata dalla necessaria avvedutezza e diligenza. Si che solo quando il comportamento del danneggiato abbia avuto un’incidenza causale nella produzione dell’evento dannoso, è giustificato concludere nel senso di un suo concorso di responsabilità nel verificarsi del danno.

Ma – ancora una volta – tutto il discorso appare destinato a svolgersi sul piano di una corretta informazione resa all’utente. Laddove informazione e manutenzione devono intendersi manifestazione dell’obbligo gravante sulla P.A., senza che ragioni di carattere economico abbiano a prevalere su profili di tutela della persona, pena la messa in discussione di un modello costituzionale che ruota intorno al riconoscimento della centralità della persona e pena, come si ricordava nell’introduzione, la pericolosa contraddizione fra la

proclamata esigenza di tutela della sicurezza stradale e i ripetuti inadempimenti ad obblighi di vigilanza e custodia.

Ovvio che il momento economico acquista un rilievo centrale, specie in tempi di crisi generale. Ma bisogna chiedersi se non esistano già gli strumenti per risolvere il problema della scarsità delle risorse, malattia da cui sembrerebbe endemicamente affetta la P.A.

L'art. 208 C.d.S., come noto, ha istituito un fondo speciale, incrementato dai proventi delle sanzioni amministrative derivanti dalle violazioni del codice della strada, in favore degli enti locali per finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, tra cui (in misura percentuale la possibilità di utilizzare una quota per la segnaletica).

Dal canto suo, l'art. 142 nell'introdurre un differente, e discutibile, piano di riparto delle somme, omettendo altresì ogni richiamo a vincoli o limiti di ripartizione interna sembra entrare in conflitto con la più generale previsione dell'art. 208. L'evidente carenza di linearità del dettato normativo ha, verosimilmente, indotto lo stesso legislatore (cfr., legge 29 luglio 2010, n. 120, che ha novellato il richiamato art. 142 e introdotto i relativi commi 12bis, 12ter e 12quater) l'emanazione di un decreto attuativo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, affinché a) venga approvato il modello di relazione previsto dal comma 12quater ; b) vengano definite le modalità di trasmissione in via informatica della relazione; c) vengano definite le modalità di versamento dei proventi agli Enti titolari, di cui al comma 12bis; d) infine, vengano definite le modalità di collocazione ed uso dei dispositivi o mezzi tecnici di controllo, finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni delle norme di comportamento di cui al medesimo art. 142.

Il decreto attuativo, ad oggi, ancora non è stato emanato, favorendo o legittimando i discorsi su una scarsità delle risorse che – di fronte ad una limitata o pressoché inesistente manutenzione delle strade e della segnaletica– non può assurgere ad esimente, al solo fine di consentire all'ente di beneficiare di una pronuncia di esonero di responsabilità.

a cura di



ASSOCIAZIONE ITALIANA
SEGNALETICA STRADALE

Via A. Scarsellini 11/13
20161 Milano
Tel. +39 02 45418.500-576
Fax +39 02 45418.545
assosegnaletica@anima.it
www.assosegnaletica.it
www.segnaleticatemporanea.it

federata



ANIMA[®]
FEDERAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI NAZIONALI
DELL'INDUSTRIA MECCANICA VARIA ED AFFINE



CONFINDUSTRIA

