

## Gli ultimi approdi giurisprudenziali (in soccorso del danneggiato)

# Presunzione di responsabilità

di Antonio De Simone

Il tema della responsabilità ex art. 2051 c.c. configurabile in capo alla pubblica amministrazione per i danni causati da beni demaniali ha suscitato, da sempre, ampi e vivaci dibattiti, sia in dottrina che in giurisprudenza.

L'indirizzo tradizionale consolidatosi presso i giudici di legittimità riteneva che la demanialità del bene (rete stradale pubblica) escludesse la applicabilità dell'art. 2051 c.c., venendo preclusa la possibilità di un controllo continuo ed efficace da parte della P.A. dall'esistenza di un uso generale e diretto del bene da parte di un rilevante numero di utenti, congiunta alla notevole estensione del bene stesso (cfr. Cass. 671/1978; Cass. 265/1996). La fattispecie *de qua*, dunque, veniva ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c., in virtù del principio generale del "*neminem laedere*" sancito nella norma, e dalla giurisprudenza veniva elaborata un'innovativa figura sintomatica della colpa della P.A., ovvero quella della c.d. "insidia" o "trabocchetto", per cui, ai fini dell'accertamento della responsabilità risarcitoria della P.A., incombeva sul danneggiato l'onere di provare l'esistenza di una situazione di pericolo occulto, caratterizzata dai requisiti della oggettiva non visibilità e della soggettiva non prevedibilità del pericolo stesso (cfr. Cass. 2067/2002; Cass. 21686/2005), ma non anche quello di provare "il comportamento omissivo dell'ente concessionario per non avere tempestivamente rimosso o segnalato l'insidia pur avendone avuto notizia" (cfr. Cass. 10654/2004; Cass. 21686/2005). In seguito la Suprema Corte, nel proprio percorso ermeneutico, ha progressivamente abbandonato quella sorta di "automatismo interpretativo", centrale nel surriferito indirizzo tradizionale e tese, come detto, ad affermare l'impossibilità di attribuire alla P.A. l'obbligo di custodia, e, così, dopo aver constatato "l'assenza, nell'art. 2051 c.c. di indici rivelatori di una peculiarità del trattamento da riservarsi alla P.A., allorché rivesta la qualità di custode di una cosa" (cfr. Cass. 19653/2004), ha praticamente dato vita, alimentandolo costantemente, ad un nuovo filone giurisprudenziale

che, in un'ottica certamente meno restrittiva, ha statuito che "*in materia di responsabilità civile per i danni conseguenti ad omessa od insufficiente manutenzione di strade pubbliche, l'art. 2051 c.c. trova applicazione nei confronti della P.A. non solo nelle ipotesi in cui essa svolga una determinata attività sulla strada, ma ogni qualvolta non sia ravvisabile l'oggettiva impossibilità - la cui valutazione probatoria compete al giudice di merito - di un esercizio del potere di controllo dell'ente sulla strada in custodia, in dipendenza del suo uso generale da parte dei terzi e della notevole estensione del bene*" (Cass. 16576/2005).

Si tratta di un'opzione interpretativa più equilibrata, collocata in una posizione pressoché intermedia tra l'orientamento maggioritario già ricordato, fermo nel ritenere l'unica tutela operante in favore dell'utente quella predisposta dall'art. 2043 c.c., ed un indirizzo minoritario - comunque sostenuto da svariate decisioni - che, invece, ha sempre ravvisato un rapporto custodiale ed un conseguente dovere di controllo del comune sulle strade comunali (cfr., *ex multis*, Cass. 11749/1998; Cass. 4673/1996).

Difatti, nella giurisprudenza di legittimità si cominciano a scorgere segni importanti di una apertura verso l'applicabilità - sia pure ancora limitata - della disciplina di cui all'art. 2051 c.c. agli enti pubblici, richiedendosi - secondo la S.C. - ai fini della stessa, una valutazione **caso per caso**, volta ad accertare se, in relazione all'estensione territoriale del bene demaniale ed alle modalità d'uso dello stesso, sia o meno oggettivamente possibile un continuo ed efficace controllo, ad opera dell'ente pubblico, idoneo ad impedire l'insorgenza di cause di pericolo per gli utenti (cfr., in tal senso, Cass. 11446/2003, che ha riconosciuto la responsabilità, ex art. 2051 c.c., di un comune per i danni occorsi in seguito ad una caduta su strada urbana destinata, in parte, al transito pedonale ed in cattive condizioni di manutenzione). Nella lunga e complessa evoluzione interpretativa in materia, il momento più significativo del mutamento di rotta da parte della Cassazione verso quelli che

- come vedremo più avanti - andranno poi a costituire gli ultimi ed attuali approdi giurisprudenziali è rappresentato senza ombra di dubbio dall'emanazione, nel corso del 2006, di tre pronunzie pressoché coeve da parte della Terza Sezione della S.C. le quali, in aperta rottura con l'impostazione tradizionale prevalente, affermano che "*la responsabilità speciale per custodia ex art. 2051 c.c. risulta dunque non solo configurabile, ma invero senz'altro preferibile rispetto alla regola generale posta dall'art. 2043 c.c.*", prestandosi "*infatti ad una migliore salvaguardia e ad un miglior bilanciamento degli interessi in gioco in conformità ai principi dell'ordinamento giuridico e al sentire sociale*" (cfr. Cass. 3651/2006), e sottolineano che "*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. Cass. 06/07/2006, n. 15383 e n. 15384). Con la precitata sentenza n. 3651/2006, la S.C. statuisce quindi che "*la P.A., quale ente proprietario gestore di una strada pubblica, risponde ex art. 2051 c.c. dei danni subiti dagli utenti per difetto di manutenzione della sede stradale e delle relative pertinenze, salvo dimostrare di essersi comportata diligentemente adottando - in relazione alla natura della cosa e alle circostanze del caso concreto - tutte le misure idonee a prevenire ed impedire la produzione di danni a terzi*".

L'aspetto rimarchevole di siffatta decisione è costituito dal fatto che essa, nel proprio iter argomentativo, richiama una sentenza della Corte Costituzionale, la n. 156 del 10/05/1999, rilevando come la "rimeditazione della

questione" cui ha di recente fatto luogo la giurisprudenza di legittimità sia avvenuta anche alla luce di tale pronunzia. Il Giudice delle Leggi, infatti, investito della questione di legittimità costituzionale degli artt. 2051 c.c., 2043 c.c., 1227 c.c., in riferimento agli artt. 3, 24, 97 cost., per disparità di trattamento tra custode pubblico e custode privato, nel ritenerla infondata, aveva definito la "notevole estensione del bene" e "l'uso generale e diretto" da parte di terzi, "meri indici" dell'impossibilità di un concreto esercizio del potere di controllo e vigilanza sul bene medesimo, aggiungendo che detta impossibilità non poteva farsi discendere dalla mera natura demaniale del bene, dovendo essa se del caso riscontrarsi solamente all'esito "*di un'indagine condotta dal giudice con riferimento al caso singolo, e secondo criterio di normalità*". Ebbene, proprio prendendo le mosse da tale interpretazione avallata dalla Corte Costituzionale, i giudici di legittimità, nel cogliere altresì gli interessanti spunti argomentativi forniti dalla surriferita pronuncia n. 3651/2006, con le due summenzionate sentenze speculari, indubbiamente pregevoli nel loro ampio ed articolato apparato motivazionale, hanno affermato che "*la responsabilità ex art. 2051 c.c. per i danni cagionati da cose in custodia, anche nell'ipotesi di beni demaniali in effettiva custodia della P.A., ha carattere oggettivo e, perchè 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 danneggiante*" (cfr. Cass. n. 15383/2006 e n. 15384/2006, cit.).

continua dalla pagina precedente

## ... e pubblica amministrazione

La Cassazione, dunque, con tali pronunce, ha inteso evidenziare come la notevole estensione del bene demaniale e l'uso generalizzato dello stesso da parte degli utenti costituiscono meramente indici sintomatici dell'impossibilità del controllo da parte della P.A., ma che non attestano in modo automatico l'impossibilità di custodia.

Con particolare riguardo al 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 di volta in volta appresta e che, in larga misura, condizionano anche le aspettative della generalità degli utenti" (cfr. Cass. 21328/2010, che ha affermato la responsabilità di un Comune per omessa segnalazione di pericolo, nel caso di incidente occorso a motociclista scivolato su acciottolato di strada del centro storico; Cass. 15384/06, cit.; di recente, negli stessi termini si veda Cass. 3640/2013).

Un ulteriore contributo al percorso evolutivo compiuto dalla giurisprudenza lo fornisce una successiva pronuncia della Cassazione la quale, nel ribadire che "la responsabilità per i danni provocati da cose in custodia, di cui all'art. 2051 c.c., trova applicazione anche in relazione ai beni demaniali", osserva che, "affinché la P.A. possa andare esente da siffatta responsabilità, occorre avere riguardo non solo e non tanto all'estensione di tali beni od alla possibilità di un effettivo controllo su essi, quanto piuttosto alla **causa concreta** (identificandone la natura e la tipologia)" (Cass. 15042/2008; conf. Cass. 12449/2008). Occorre distinguere infatti - precisa la Suprema Corte - a seconda che le cause del danno siano "intrinsicamente alla cosa, sì da costituire fattori di rischio conosciuti o conoscibili a priori dal custode, quali, in materia di strade, l'usura o il dissesto del fondo stradale, la presenza di buche, la segnaletica contraddittoria o ingannevole, ecc.", o che si tratti, invece, di "cause estrinseche e, dunque, di situazioni di pericolo

estemporaneamente create da terzi, non conoscibili né eliminabili con immediatezza, neppure con la più diligente attività di manutenzione, come ad esempio la perdita d'olio ad opera del veicolo di passaggio o l'abbandono sulla pubblica via di oggetti pericolosi quali vetri rotti, ferri arrugginiti, rifiuti tossici, ecc."; nel primo caso, ovvero in ipotesi di vizio costruttivo o manutentivo della strada pubblica, "è agevole individuare la responsabilità ai sensi dell'art. 2051 c.c. della amministrazione, essendo il custode sicuramente obbligato a controllare lo stato della cosa ed a mantenerla in condizioni ottimali di efficienza", differenzialmente dalla seconda ipotesi, in cui il fattore di pericolo è creato occasionalmente da terzi, ed "abbia esplicito le sue potenzialità offensive prima che fosse ragionevolmente esigibile l'intervento riparatore dell'ente custode" (cfr. Cass. 15042/2008, cit.). Il revirement della Cassazione, a questo punto, si palesa in maniera più chiara e decisa per effetto di una nuova decisione con la quale i giudici di legittimità dichiarano, *expressis verbis*, ormai "superata" la costante giurisprudenza volta ad escludere l'applicabilità dell'art. 2051 c.c. alla P.A. per i danni subiti dagli utenti di strade aperte al pubblico

transito, e ribadiscono che "il giudice, ai fini dell'imputabilità delle conseguenze del fatto dannoso, non può arrestarsi di fronte alla natura giuridica del bene o al regime o alle modalità di uso dello stesso da parte del pubblico, ma è tenuto ad accertare, in base agli elementi acquisiti al processo, se la situazione di fatto che la cosa è venuta a presentare e nel cui ambito ha avuto origine l'evenienza che ha prodotto il danno, sia o meno riconducibile alla fattispecie della relativa custodia da parte dell'ente pubblico. Ove tale accertamento risulti compiuto con esito positivo, la domanda di risarcimento va giudicata in base all'applicazione della responsabilità da cosa in custodia (...). In particolare, una volta accertato che il fatto dannoso si è verificato a causa di una anomalia della strada stessa (e l'onere probatorio di tale dimostrazione grava, palesemente, sul danneggiato), è comunque configurabile la responsabilità dell'ente pubblico custode, salvo che questo ultimo non dimostri di non avere potuto far nulla per evitare il danno. L'ente proprietario, non può far nulla quando la situazione che provoca il danno si determina non come conseguenza di un precedente difetto di diligenza nella sorveglianza della strada

ma in maniera improvvisa atteso che solo questa ultima (al pari della eventuale colpa esclusiva dello stesso danneggiato in ordine al verificarsi del fatto) integra il caso fortuito previsto dall'art. 2051 c.c., quale scriminante della responsabilità del custode" (cfr. Cass. 20427/2008).

Nel solco di tale elaborazione, la S.C. ha recentemente sottolineato che "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 connesse in modo immanente alla struttura o alle pertinenze della strada stessa, indipendentemente dalla sua estensione, salvo che dia la prova che l'evento dannoso era imprevedibile e non tempestivamente evitabile o segnalabile" (cfr. Cass. 21508/2011, che ha confermato la decisione con cui il giudice di merito aveva statuito la responsabilità dell'ente per i danni derivati dal mancato intervento manutentivo diretto alla rimozione, dalla sede stradale, del fango e dei detriti trasportati da piogge torrenziali, la presenza dei quali, dopo tali precipitazioni, rappresentava fattore di rischio conosciuto o conoscibile).

Sulla stessa scia, si pone un'altra recentissima pronuncia secondo cui "la responsabilità per i danni cagionati da cose in custodia, di cui all'art. 2051 cod. civ., opera anche per la P.A. in relazione ai beni demaniali, con riguardo, tuttavia, alla causa concreta del danno, rimanendo l'amministrazione liberata dalla medesima responsabilità ove dimostri che l'evento sia stato determinato da cause estrinseche ed estemporanee create da terzi, non conoscibili né eliminabili con immediatezza, neppure con la più diligente attività di manutenzione, ovvero da una situazione (nella specie, una macchia d'olio, presente sulla pavimentazione stradale, che aveva provocato la rovinosa caduta di un motociclista) la quale imponga di qualificare come fortuito il fattore di pericolo, avendo esso esplicito la sua potenzialità offensiva prima che fosse ragionevolmente esigibile l'intervento riparatore dell'ente custode" (Cass. 12/03/2013, n. 6101; Cass. 15/01/2013, n. 783).

### NOVITA' IN LIBRERIA

Valerio Antonio Belsito

## il whistleblowing tutele e rischi per il soffiatore

Prefazione di  
Gaetano Veneto