

SICUREZZA STRADALE
IMPATTO degli OSTACOLI FISSI e della PUBBLICA ILLUMINAZIONE
(convegno/dibattito del 27.11.2014 – Castellammare di Stabia – Reggia Borbonica di Quisisana)

Intervento dott. Vincenzo Del Sorbo - magistrato

RESPONSABILITA' CIVILI DELLE P.A. E DI ALTRI SOGGETTI
(bozza da rivedere)

PREMESSA – UN PROBLEMA DI SENSIBILITA'

Quando si parla di *sicurezza stradale* si pensa immediatamente agli incidenti stradali ed ai modi per evitarli. Il tema è innanzitutto trattato con riferimento a:

- 1) i comportamenti dei soggetti "attori" della circolazione stradale (c.d. *sicurezza attiva*):
innanzitutto i guidatori (ma anche i pedoni sia pure in maniera *diversa e minore*) sono oggetto di norme di comportamento (v. innanzitutto il Codice della Strada) che in massima parte impongono divieti, limiti o comunque prescrivono condotte;
- 2) i requisiti di sicurezza (c.d. *passiva*) dei veicoli:
ci si preoccupa della tutela della salute di coloro che si trovano all'interno del veicolo, ma spesso si presta scarsa attenzione alla sicurezza di coloro che invece si trovano al di fuori dello stesso

L'idea di base, che è sottesa agli interventi di cui sopra (norme di comportamento e attenzione ai requisiti di sicurezza passiva dei veicoli) è che la *strada* sia un luogo *naturalmente pericoloso* sia per l'oggettiva potenzialità offensiva dei mezzi meccanici (veicoli) che la percorrono, sia per i comportamenti poco prudenti che possono essere adottati dai soggetti che la frequentano.

Manca spesso la visione della strada come *luogo da vivere* e come tale rendere il più possibile *fruibile*, e quindi *sicuro*, da parte dei cittadini (il problema si risolve spesso con divieti – v. ad es. divieto di circolazione per i pedoni – invece che con creazione di strutture – ad es. marciapiedi e banchine).

Un tale tipo di approccio al problema della *sicurezza stradale* è ben presente nel Legislatore, sia Europeo che Italiano, anche se poco diffuso nel comune sentire: ciò influenza – talora in maniera preoccupante – l'agire delle stesse Istituzioni allorché sono chiamate a *progettare e/o mantenere e/o comunque gestire* una strada; ed arrivare talora ad influenzare inconsapevolmente la stessa attività degli Inquirenti, in caso di accertamento di colpe post sinistro.

E' pertanto quanto mai opportuna un'opera di *informazione e sensibilizzazione* come il presente convegno volta a far luce su un terzo settore di intervento in tema di sicurezza passiva:

3) la sicurezza della sede stradale:

Innanzitutto va precisato che per *sede stradale* non va intesa solo la carreggiata, ovverosia la parte di strada destinata allo scorrimento dei veicoli, ma anche le aree ad essa laterali che sono ad essa funzionali: banchine ; marciapiedi ; aree di sosta ; corsie di emergenza etc. e finanche (ed è quel che qui più ci interessa da vicino) le aree e le strutture che la delimitano di qualsiasi natura esse siano (muri ; siepi ; ingombri fissi quali pali della luce, cartelloni etc).

E fra i vari aspetti e problemi che pone la realizzazione di una strada (si pensi ad es. alle dimensioni, al materiale costruttivo, alle pendenze da dare ai fini di scongiurare ristagni d'acque, alle caratteristiche drenanti del materiale di finitura) qui interessa come già accennato il problema degli ingombri (*ostacoli*) e dei problemi di sicurezza che essi possono determinare

SICUREZZA E CAUSE DEGLI INCIDENTI

Infatti, se è vero che la stragrande maggioranza degli incidenti avviene per una qualche condotta imprudente è anche vero che:

- da un lato tale condotta imprudente sono quasi *incentivate*: si pensi alla mancanza di strisce che induce i pedone ad attraversare dovunque; si pensi al parcheggio selvaggio che costringe i pedoni a spostarsi sulla

sede stradale; si pensi alle strade con assenza o quasi di marciapiedi; si pensi alla situazione di scarsa visibilità in molti incroci etc.

- dall'altro lato l'incidente – che comunque si sarebbe verificato; ad es. per una condotta totalmente imprudente – avrebbe avuto conseguenze completamente diverse e meno gravi in ipotesi di corretta manutenzione della strada ed eliminazione delle situazioni di pericolo (quali ad es. gli *ostacoli fissi ai margini della strada* cui fa riferimento il D Lvo 35/2011).

Il *Tasso di incidenti* nel decennio 2002/2012 si è dimezzato (sia quelli con conseguenze mortali che quelli con feriti). Ciò dimostra che la *prevenzione* è servita da un lato, ma dall'altro che è stata comunque insufficiente, atteso che gli incidenti mortali e/o comunque con feriti costituiscono pur sempre un fenomeno grave e quantitativamente rilevante

RESPONSABILITA' CIVILE E RESPONSABILITA' PENALE

V'è sostanziale differenza fra responsabilità penale (personale) e che non può prescindere dal profilo della *colpa* che sicuramente interessa di più gli amministratori) e responsabilità civile che viene spesso ancorata *quasi* alla nozione di responsabilità oggettiva.

Il *fatto* è lo stesso, ma sono diverse non solo le conseguenze, ma anche il sistema di *accertamento* dei due tipi di responsabilità

Qui si dirà qualcosa solo per quel che concerne la responsabilità civile.

QUALCHE CASO LIMITE

Quando si è in presenza di un incidente, il *comune sentire* ci porta ad indagare (anche in maniera piuttosto empirica) la dinamica dello stesso, allo scopo di rispondere ad una domanda fondamentale: *di chi è la colpa?*

Tuttavia la risposta può rivelarsi non agevole e l'evoluzione (e talvolta la contraddittorietà) delle decisioni dei giudici ne è la riprova.

A tale scopo si provi a rispondere a due *casi* quasi di scuola:

- 1) pneumatico su un'autostrada e macchina che vi va a *sbatte*: è responsabile o no l'Ente Gestore/ovvero il proprietario della strada stessa?
- 2) (con riferimento alla tragedia che è fra le motivazioni del presente convegno) nell'ipotesi in cui il conducente di un motorino – magari per colpa sua o a causa di un incidente (di per sé banale) con altro veicolo – sbandi e vada a finire contro il muro che delimita la sede stradale, arrestando poi la sua corsa contro un palo dell'illuminazione che sporge dal muro stesso e che ne determinerà la morte (in particolare perché il contraccolpo agirà sullo sterzo che andrà a *conficcarsi* nel corpo del conducente stesso): è chiaro che l'incidente non si sarebbe verificato senza la *disattenzione* delle persone coinvolte nel sinistro, ma va ravvisata una qualche colpa nel fatto che esso non avrebbe avuto conseguenze letali senza la presenza di quel palo dell'illuminazione?

PROFILI CIVILISTICI DI RESPONSABILITA – BREVE EXCURSUS

Inizialmente (svariati anni fa) configurare una qualche *colpa* della PA era estremamente difficile: la responsabilità era inquadrata come quella di cui all'art. 2051 del cod. civ., e legata all'obbligo di custodia. Tuttavia nel caso della PA proprietaria di una rete di strada si affermava che quest'obbligo di custodia non era *esigibile* perché si trattava di beni (demaniali) di dimensioni così grandi che in pratica era impossibile un qualsiasi controllo efficace, anche perché essi erano soggetti all'uso della generalità (indeterminata) della popolazione e non era pensabile un controllo ed un obbligo di protezione di così vasta portata.

Il danneggiato, per avere ragione, doveva provare l'esistenza di un *comportamento* (anche omissivo) colposo che giustificasse il ricorso alla responsabilità generale da fatto illecito prevista dall'art. 2043 cod. civ.: quindi bisognava provare il fatto; gli elementi costitutivi dell'illecito, ossia il danno ingiusto; il nesso di causalità e l'imputabilità del fatto dannoso al responsabile. Tale prova non era agevole (si doveva provare una *colpa* dell'ente).

Proprio per mitigare le conseguenze di tale rigida interpretazione fu elaborata la nozione di *insidia e trabocchetto*. Nell'ambito del 2043 cod. civ. la *colpa* della P.A. veniva quasi *codificata* e riconosciuta ogni volta che

l'incidente si verificava per una situazione di pericolo che non fosse *prevedibile* ed *evitabile* (almeno usando i canoni di comune diligenza: classico ad es. il caso della buca non visibile perché ricoperta di foglie o di acqua).

Tale impostazione teorica ha avuto il grande pregio di aver aperto la prima *breccia* sull'accidentato cammino che dovrebbe portare ad un'effettiva riparametrazione della nozione di responsabilità della PA (in ambito di sicurezza stradale) rispetto alla responsabilità *molto* più semplice, quale si evince in un qualsiasi rapporto privato. Tuttavia nulla cambiava in relazione all'onere della prova: il danneggiato doveva comunque *provare* oltre al fatto (ed oltre all'esistenza e all'entità del danno) anche la *colpa* ex 2043 cod. civ. e ciò non risultava sempre agevole nonostante la citata nozione di *insidia e trabocchetto* (in particolare appariva talora ardua la prova circa la *non prevedibilità* dell'insidia e la *non evitabilità* del sinistro).

Proprio per ovviare a tale *difficoltà* la giurisprudenza (a partire da una famosa sentenza della Corte Costituzionale di fine anni 90) ha rivalutato la nozione di *custodia* ex art. 2051 del cod. civ.: il danneggiato deve solo provare il fatto ed il nesso eziologico (cioè che il danno ricevuto è da mettere in relazione con la *cosa*). Viceversa (e fatte ovviamente salve le ipotesi di immediata evidenza) è ora l'Ente proprietario a dover dimostrare la sussistenza di un'ipotesi di caso fortuito.

Ed è così che si è risolto proprio un caso di sinistro provocato da uno pneumatico (Cass. 783/2013): l'Ente Pubblico gestore della strada è stato ritenuto responsabile perché non è stata accertata l'assoluta impossibilità (da parte della soc. Autostrade) di intervenire per eliminare il pericolo: in soldoni, per esimersi da responsabilità la società convenuta avrebbe dovuto dimostrare che lo pneumatico era stato abbandonato/perso immediatamente prima dell'incidente cosicché essa non aveva avuto il tempo materiale di intervenire (caso fortuito – invece nel caso in esame erano trascorse già alcune ore e vi erano state già varie segnalazioni circa la presenza dello pneumatico sulla carreggiata).

Quindi si è giunti oggi a rifuggire da inquadramenti aprioristici: ogni fattispecie va analizzata per verificare se si sia in presenza o meno di un'ipotesi di *caso fortuito*.

E la *tendenza* è senza dubbio quella di restringere la nozione di *fortuito* ai casi di situazioni completamente imprevedibili: Anche quando si sia in presenza di una condotta anomala, ma non del tutto imprevedibile (v. auto che corre – v. ragazzo che cammina distratto per la strada – v. barriera non del tutto idonea etc.) l'Ente proprietario non potrà invocare il *fortuito* a discolpa, ma si avrà solo un *concorso* del danneggiato nella causazione dell'evento, e ciò inciderà sull'entità del risarcimento del danno.

Ed è proprio nella disciplina del *concorso* di cause che va cercata la risposta all'altro *caso* iniziale (quello del conducente del motorino): anche qui la Cassazione (v. ad es. sent. 1310/2012) non fornisce ricette aprioristiche ma induce ad esaminare ogni caso in concreto ed esclude la responsabilità della P.A. solo allorché si debba ritenere che la *concorrente* colpa del danneggiato (nel caso qui in esame: il conducente del motorino) sarebbe stata da sola causa del sinistro, interrompendo così quello che viene definito *nesso eziologico* fra condotta colposa ed evento. Nella fattispecie in esame quindi la P.A. potrà ritenersi esente da colpe solo laddove si ritenga (e tale dimostrazione sul piano civilistico deve essere fornita dalla stessa P.A.) non solo che l'incidente si sarebbe verificato indipendentemente dall'esistenza del palo dell'illuminazione, ma che con o senza quel palo esso avrebbe avuto le medesime conseguenze letali (e si rimanda alle altre relazioni per l'analisi della normativa circa le modalità di posizionamento dei pali dell'illuminazione e degli ostacoli fissi in genere, che devono essere installati in modo tale da non *sporgere* sulla carreggiata proprio per evitare pericoli di collisioni *anomale*).

Quanto sin qui detto rende evidente che ci si sta orientando sempre più (in questa materia, in cui come controparte non v'è un singolo, bensì una P.A.) verso forme di responsabilità (civilistica) *oggettiva*, che prescindono dall'accertamento di una vera *colpa*.

Tuttavia il passaggio ad una responsabilità *oggettiva* non è *perfetto*: la giurisprudenza continua a evidenziare che quando l'estensione del bene (strada) rende impossibile il controllo, la PA non è comunque responsabile dell'incidente purché *provi* (con onere a suo carico) tale circostanza.

Ed inoltre continua a *coesistere* la possibilità di invocare la responsabilità ex art. 2043 cod. civ. (a condizione che il danneggiato *provi* la *colpa* della P.A. secondo il richiamato schema dell'*insidia e trabocchetto*) e comunque si assiste tuttora a pronunce contrastanti, che sembrano contraddire il percorso evolutivo sopra cennato (magari per l'esigenza inconfessata di evitare il proliferare di azioni di risarcimento in danno di soggetti pubblici e quindi in definitiva in danno della collettività). Si v. ad es. una recente pronuncia del Trib. di Padova del gennaio 2013:

un ragazzo inciampa col piede in una rotaia/binario di un tram per colpa di un rigonfiamento del tappeto d'asfalto: il Tribunale ripercorre in maniera egregia il discorso di cui sopra, ma nega il risarcimento ritenendo che l'incidente poteva essere evitato dal ragazzo, sol che avesse prestato un minimo di attenzione (con ciò non condividendo l'impostazione che addossa all'Ente l'onere della prova del caso fortuito).

SOGGETTI RESPONSABILI

Quali sono i soggetti responsabili: sicuramente l'ente proprietario e/o *gestore* della strada; ma è possibile una responsabilità diretta e *personale* di chi amministra l'ente ovvero del funzionario preposto al servizio?

Sicuramente sì in tutte le ipotesi di dolo o colpa grave (v. T.U.E.L. n. 267/2000 che richiama la disciplina del 1957 sulla responsabilità civile dell'impiegato dello Stato).

Si tratta di un'azione esercitata raramente (spesso più per ripicca personale ...) ma ben possibile.

Ad es. nel caso di *mala gestio* da parte del funzionario preposto (magari perché non si è attivato per eliminare un pericolo segnalato) sussiste indubbiamente la colpa grave che giustifica la responsabilità personale.

Ed oltre alla responsabilità *diretta* nei confronti del danneggiato v'è la concreta possibilità di ipotizzare un danno erariale e quindi una responsabilità *amministrativa* (ovviamente *indiretta* nel senso che va distinta dalla responsabilità contabile per aver provocato danni direttamente all'ente)

Essa ricade sul funzionario o dipendente responsabile del servizio (ma eventualmente anche a carico del profilo politico - ad es. Sindaco, assessori etc. - che abbiano gestito in concreto dei lavori; o che nonostante sia stato loro segnalato un pericolo non abbiano posto in essere gli atti di loro competenza per l'eliminazione etc.).

A carico del pubblico amministratore talvolta può arrivare ad ipotizzarsi una responsabilità *mediata*, laddove ad es. pur non comparendo ufficialmente da nessuna parte, abbia comunque *influenzato* o peggio: *determinato* il comportamento del dirigente inducendolo a fare un qualcosa di potenzialmente lesivo ovvero inducendolo a non eliminare pericoli esistenti.

E tipicamente le ipotesi astratte di responsabilità diretta del dipendente sono: l'aver commesso un atto illecito, l'aver omesso un atto cui era tenuto (inerzia colpevole); il non aver risposto ad un'istanza cui si aveva il dovere di provvedere (silenzio).

EUROPA E SICUREZZA STRADALE

V'è un'importante DIRETTIVA (la 2008/96/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008) che prevede un'armonizzazione della legislazione in materia.

A seguito della stessa è stato emanato il D. L.vo 35/2011 e le allegate linee-guida tecniche: lo stesso stabilisce fra l'altro la classificazione delle strade (di tutte le strade) secondo criteri di pericolosità (dà addirittura delle formule matematiche) e fra le cose più interessanti, oltre ad intervenire sui requisiti che devono rispettare le infrastrutture/strade in costruzione prevede delle *ispezioni* periodiche (soprattutto per le strade con alto tasso di incidenti) per l'individuazione di situazioni di pericolo e per l'eliminazione delle stesse.

Gli ORGANI chiamati a vigilare:

il D. Lvo (che recepisce la Direttiva Comunitaria) prevede l'individuazione di appositi Organi Competenti per il controllo della sicurezza in ambito stradale (prevede altresì percorsi di *formazione* dei futuri controllori). Per le strade *locali* tali Organi dovrebbero essere individuati a livello regionale.

Tale normativa di controllo risulta allo stato ancora non attuata.

Tuttavia l'Ente proprietario della strada (ed i suoi funzionari in caso di dolo o colpa grave) non va certo esente da responsabilità per il solo fatto che sia stato istituito un organo deputato espressamente al controllo ANZI --> la responsabilità è comunque ed in primo luogo del proprietario-custode, indipendentemente dai controlli.

Quando poi tali controlli saranno attuali, e nel caso che vi siano state ispezioni che non abbiano segnalato un pericolo esistente, si aggiungerà anche la responsabilità dell'ispettore.

vincenzo del sorbo