
RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DA “INSIDIA O TRABOCCHETTO”: PANORAMA DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA.

Antonella CATAPANO

Una questione negli ultimi anni molto ricorrente in sede di giurisprudenza di merito, con prese di posizione anche della giurisprudenza di legittimità e costituzionale, è sicuramente il tema della tutela apprestata al soggetto che subisca un danno dall'uso di una strada pubblica a causa della omessa o insufficiente manutenzione della stessa.

In particolare, si discute su tipo e regime di responsabilità gravante in tale ipotesi sulla P.A., più esattamente sul Comune in quanto Ente cui spetta la proprietà pubblica delle strade poste all'interno dell'abitato ai sensi dell'art. 16 lett. b della legge n. 2248 del 20.3.1865, allegato F, con correlativo obbligo di manutenzione delle stesse ai sensi dell'art. 5 del R.D. 15.11.1923 n. 2506.

Al riguardo, esistono due orientamenti giurisprudenziali completamente divergenti tra loro.

Secondo un primo orientamento, ripetutamente accolto dalla giurisprudenza della Suprema Corte, la responsabilità della P.A. per danni subiti da utenti di strade ed autostrade è attratta sotto l'ambito di operatività della clausola generale di responsabilità di cui all'art. 2043 Cod. civ. (1)

Si osserva, infatti, che la P.A. incontra in linea di principio nell'esercizio del suo potere discrezionale, e così nella vigilanza e nel controllo dei beni di natura demaniale (di cui fanno appunto parte ai sensi dell'art. 822 Cod. civ. le strade, le autostrade e le strade ferrate), limiti derivanti sia da norme di legge o di regolamento e da norme tecniche sia da quelle di comune prudenza e diligenza, in particolare la norma primaria e fondamentale del *neminem laedere* ex art. 2043 Cod. civ.

In applicazione di tale norma, la P.A. sarebbe tenuta a fare in modo che l'*opus publicum*, qual è una strada aperta al pubblico transito, non presenti per l'utente una situazione di pericolo occulto che dia luogo al cosiddetto “trabocchetto o insidia stradale”.

Per “insidia o trabocchetto” si intende uno stato dei luoghi caratterizzato dal doppio e concorrente requisito della non visibilità oggettiva del pericolo e della non prevedibilità subiettiva dello stesso.

(1) Cfr. Cass. civ. n. 22592 dell'1.12.2004; 11366 del 31.7.2002; n. 16179 del 21.12.2001; n. 3991 del 22.4.1999; n. 5989 del 16.6.1998; n. 5670 del 25.6.1997; Cass. civ. n. 7062 del 28.7.1997; Cass. civ. n. 7742 del 20.8.1997; n. 4632 del 24.5.1997 e n. 3630 del 28.4.1997.

Dal riconoscimento dell'applicabilità del regime di responsabilità di cui all'art. 2043 Cod. civ. consegue il corollario della necessità che l'attore-creditore danneggiato -, al fine di sentirsi risarcire il danno patito, dia idonea prova dei detti requisiti, secondo i principi generali posti dagli artt. 2043 e 2697 Cod. civ..

L'orientamento appena indicato si riattacca a tutto un percorso tracciato dalla giurisprudenza dei primi anni del 1900, allorché si iniziò ad affermare il principio della responsabilità della P.A. conseguente alla violazione colposa delle regole di prudenza e di esperienza nell'ambito della attività amministrativa e si fissava il limite oltre il quale la discrezionalità (e la correlata insindacabilità del comportamento della P.A. da parte dell'autorità giudiziaria) doveva arrestarsi, anche con riguardo alla specifica materia della manutenzione stradale.

In tale contesto la giurisprudenza intendeva inizialmente la figura della insidia o trabocchetto quale "mero elemento sintomatico" dell'attività colposa dell'amministrazione, ricorrente allorché la strada nascondeva una insidia non evitabile dall'utente con l'ordinaria diligenza; solo successivamente tale nozione diveniva un "indice tassativo ed ineludibile" della responsabilità della P.A., con onere probatorio in ordine alla sua sussistenza a carico del danneggiato.

La prospettiva iniziale è stata fatta propria anche dalla Corte Costituzionale. (2) La Corte, dopo aver richiamato il principio di "autoresponsabilità" a carico degli utenti, gravati da un onere di particolare attenzione nell'uso ordinario diretto del bene demaniale per salvaguardare la propria incolumità, considera tra l'altro la nozione di insidia "come una sorta di figura sintomatica di colpa, elaborata dalla esperienza giurisprudenziale, mediante ben sperimentate tecniche di giudizio, in base ad una valutazione di normalità, con il preciso fine di meglio distribuire tra le parti l'onere probatorio, secondo un criterio di semplificazione analitica della fattispecie generatrice della responsabilità".

L'orientamento illustrato ritiene altresì che i caratteri della non visibilità oggettiva e della non prevedibilità soggettiva, che debbono connotare la situazione di pericolo, comportino l'inapplicabilità del concorso di colpa sancito dall'art. 1227, primo comma, Cod. civ., assumendo la colpa dell'amministrazione valore assorbente ed esclusivo; cosicché delle due l'una, o il fatto è imputabile alla P.A. con conseguente diritto al risarcimento integrale del danno oppure il fatto medesimo è anche solo in parte riconducibile al danneggiato ed in tal caso per quest'ultimo non sussisterà alcun diritto di natura risarcitoria.

L'altro orientamento sul regime di responsabilità della P.A. per danni cagionati agli utenti di una strada pubblica, anch'esso sostenuto a più riprese dalla Suprema Corte di legittimità (3) e oggi ricalcato anche da molta giurisprudenza di merito, parte dal presupposto per cui in capo al Comune è

(2) Cfr. Sentenza n. 156 del 10.5.1999.

(3) Cfr. Cass. civ. n. 19653 del 1.10.2004; n. 6515 del 2.4.2004; n. 14606 del 30.7.2004; n. 11446 del 23.7.2003; Cass. civ. n. 298 del 13.1.2003; Cass. civ. n. 488 del 15.1.2003; Cass. civ. n. 11366 del 31.7.2002; Cass. civ. n. 16179 del 21.12.2001; Cass. civ. n. 699 del 26.1.1999; n. 4070 del 22.4.1998; n. 11749 del 20.11.1998; n. 4673 del 21.5.1996; n. 723 del 27.1.1988; n. 3392 del 3.6.1982; n. 10759 del 28.10.1998; n. 5990 del 16.6.1998.

configurabile accanto all'obbligo di manutenzione previsto espressamente dalla legge anche quello della custodia.

Si afferma, in altri termini, l'operatività nei confronti dell'Ente stesso della norma dell'art. 2051 Cod. civ., la quale pone una presunzione di responsabilità a carico del custode per i danni cagionati dalle cose che ha in custodia qualora abbia omesso di vigilare sulla rispettiva funzionalità e sicurezza, anche al fine di impedire che terzi incaricati dell'esecuzione dei lavori su beni oggetto della detta proprietà vi procedano in guisa tale da determinare danno ad altri.

Tale orientamento nasce dopo che da più parti si lamentava che la generalizzazione del principio ex art. 2043 Cod. civ., in una all'applicazione del restrittivo criterio di imputazione della responsabilità, si sarebbe risolto in un anacronistico privilegio per la P.A. e, di riflesso, in un ingiustificato deterioro trattamento per gli utenti danneggiati.

La P.A. ha del resto via via perso le posizioni di privilegio e di sostanziale immunità che le venivano riconosciute in passato come retaggio della legislazione e degli ordinamenti ottocenteschi; il che è evidente soprattutto quando si tratti di attività compiuta ovvero da compiersi *iure privatorum*, quale è anche la manutenzione di una strada.

È appena il caso di ricordare che la giurisprudenza e la dottrina hanno spesso inteso il concetto di custodia di cui all'art. 2051 Cod. civ. come coincidente con l'effettivo potere fisico esercitabile sulla cosa, che presuppone a sua volta il governo, l'uso della res e l'onere di vigilanza onde schivare il pericolo che da essa promani danno a terzi.

Nell'ottica dell'art. 2051 Cod. civ., la determinazione dei criteri di imputazione e della natura della responsabilità per i danni cagionati da cose in custodia prescinde dall'accertamento dell'elemento soggettivo dell'illecito.

Invero, la giurisprudenza tradizionale, facendo leva sulla Relazione al Cod. civ. (cfr. n. 794), era propensa ad individuare anche per l'art. 2051 Cod. civ. la fonte della responsabilità aquiliana nella sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa, affermandola mediante una presunzione *juris tantum* della mancanza di diligenza nel comportamento del custode allorché questi venga meno agli obblighi di vigilanza e di controllo a lui facenti capo sulla base del potere esercitato sulla cosa .

Senonché le più recenti pronunce di legittimità (4), sulla scia di una per lungo tempo negletta sentenza delle Sezioni Unite (5), che a sua volta recepiva l'insegnamento della dottrina assolutamente maggioritaria, hanno compiuto una vera e propria svolta, enunciando il principio secondo cui il profilo del comportamento del custode è estraneo alla struttura della fattispecie normativa di cui all'art. 2051 Cod. civ. ed il fondamento della responsabilità è dato dal rischio che grava sul custode per i danni prodotti dalla cosa che non dipendano da fortuito, giacché la responsabilità si fonda non su un comportamento od un'attività del custode, ma su una relazione intercorrente tra questi e la cosa dannosa.

(4) Cfr. Cass. civ., n. 376 dell'11.1.2005; n. 5236 del 15.3.2004; n. 2430 del 9.2.2004; n. 15656 del 20.10.2003; n. 12219 del 30.8.2003; n. 6988 dell'8.5.2003; n. 10641 del 20.7.2002.

(5) Cfr. Cass. civ., Sez. Un., 11 novembre 1991, n. 12019.

Si è giunti così alla espressa affermazione della natura oggettiva della responsabilità per danno da cose in custodia, introducendosi il concetto di “rischio da custodia”, in luogo di quello di “colpa nella custodia”, ovvero, seguendo l’orientamento della giurisprudenza francese, di “presunzione di responsabilità” in luogo di quello di “presunzione di colpa”. (6)

È appena il caso di sottolineare che nel nostro sistema le ipotesi di cosiddetta responsabilità oggettiva sono eccezionali (7); esse risultano fondate su una *ratio* diversa dal rimprovero per colpa e sono connesse, ad esempio, al rischio di impresa, al principio *ubi commoda ibi et incommoda* oppure ancora – come nel caso della responsabilità per danno da cose in custodia - alla possibilità di controllo sulla fonte di pericolo rispetto ai rischi che possano derivarne per terzi indeterminati.

Quanto alla ripartizione dell’onere della prova, all’attore compete provare l’esistenza del rapporto eziologico tra la cosa e l’evento lesivo, mentre il convenuto, per liberarsi, dovrà provare l’esistenza di un fattore estraneo alla sua sfera soggettiva e idoneo ad interrompere quel nesso causale, cioè un fattore esterno (che può essere anche il fatto di un terzo o dello stesso danneggiato) che presenti i caratteri del fortuito e, quindi, dell’imprevedibilità e dell’eccezionalità .

Bevvero, l’inapplicabilità alla P.A. dell’art. 2051 Cod. civ. si era fatta prevalentemente discendere dalla natura demaniale o patrimoniale del bene, allorché esso per le sue caratteristiche (estensione e modalità di uso) sia oggetto di una utilizzazione generale e diretta da parte di terzi; ciò che, infatti, in tale ottica avrebbe limitato in concreto le possibilità di custodia e vigilanza sulla cosa, cioè l’effettivo controllo che la norma necessariamente presuppone. (8)

Più precisamente, si osservava che la responsabilità prevista dall’art. 2051 Cod. civ. presuppone la violazione del dovere di vigilanza che si assume gravante sul custode e che tale responsabilità manifestamente non può sussistere laddove tale dovere non sia esigibile.

In realtà, già in altre occasioni la Suprema Corte riconosceva che l’art. 2051 Cod.Civ. trovava applicazione nei confronti della P.A., con riguardo ai beni demaniali, esclusivamente qualora tali beni non fossero stati oggetto di un uso generale e diretto da parte dei terzi, ma venissero utilizzati dall’amministrazione medesima in situazione tale da rendere impossibile un concreto controllo ed una vigilanza idonea ad impedire l’insorgenza di cause di pericolo (9), ovvero ancora qualora si trattasse di beni demaniali o patrimoniali che per la loro limitata estensione territoriale consentissero una adeguata attività di vigilanza sulle stesse. (10)

Anche su questo punto è intervenuta chiarendo la summenzionata sentenza n. 156 del 1999 della Corte costituzionale, evidenziando che la notevole estensione

(6) Cfr. Cass. Civ. n. 376 dell’11.1.2005; n. 5236 del 15.3.2004; n. 12219 del 20.8.2003, in motivazione

(7) Tali sono considerate anche la responsabilità per l’esercizio di attività pericolose ex art. 2050 Cod. civ. nonché la responsabilità dei precettori ex art. 2048 Cod. civ.

(8) Tra le tantissime cfr., ad esempio, Cass. civ. n. 265 del 15.1.1996; n. 526 del 21.1.1987; n. 2319 del 4.4.1985, Cass. civ. n. 1817 del 20.3.1982; Cass. civ. n. 943 del 20.1.1982).

(9) Cass. civ. n. 5567 del 30.10.1984.

(10) Cass. civ. n. 58 del 7.1.1982.

del bene e l'uso generale e diretto da parte dei terzi costituiscono “meri indici” dell'impossibilità del concreto esercizio del potere di controllo e di vigilanza sul bene medesimo; l'impossibilità di controllo discenderebbe, dunque, non già in virtù di un puro e semplice riferimento alla natura demaniale del bene, ma solo “a seguito di un'indagine condotta dal giudice con riferimento al caso singolo e secondo criteri di normalità”.

Piuttosto che nella natura demaniale del bene, si individua la *ratio* dell'esclusione della responsabilità della P.A. a titolo di custodia nella impossibilità di evitare l'insorgenza di situazioni di pericolo in un bene, la demanialità essendo appunto solo un indice sintomatico di quella impossibilità, non attestandola in modo automatico.

Si chiarisce che quando è consentita un'adeguata attività di vigilanza che valga ad impedire l'insorgenza di cause di pericolo per i terzi, l'art. 2051 Cod. civ. trova senz'altro applicazione pure nei confronti della Pubblica Amministrazione, quando anche si tratti di demanio stradale, stante peraltro la palese assenza nell'art. 2051 Cod. civ. di indici rivelatori di una peculiarità di trattamento da riservarsi alla P.A. allorché rivesta la qualità di custode di una cosa.

D'altra parte, la possibilità o l'impossibilità di un continuo ed efficace controllo e di una costante vigilanza - dalle quali rispettivamente dipendono l'applicabilità o la non applicabilità dell'art. 2051 Cod. civ. - non si atteggiavano univocamente in relazione ad ogni tipo di strada.

E ciò non solo a causa della loro estensione, ma anche per le loro caratteristiche, le dotazioni, i sistemi di assistenza che le connotano, gli strumenti che il progresso tecnologico volta a volta appresta e che, in larga misura, condizionano anche le aspettative della generalità degli utenti.

L'orientamento che ritiene applicabile l'art. 2051 Cod. civ. anche alla P.A. è stato confermato da ultimo da Cassazione civile n. 19653 del 1.10.2004 nonché da Cassazione civile n. 14091 dell'1.7.2005. (11)

La prima delle suddette sentenze articola l'assunto per il quale la combinazione delle tre caratteristiche della demanialità o patrimonialità del bene, dell'uso diretto da parte della collettività e della sua estensione rilevano in quanto “circostanze” ai fini dell'individuazione del caso fortuito e, quindi, dell'onere che la P.A. deve assolvere per sottrarsi alla responsabilità, una volta configurata applicabile la norma di cui all'art. 2051 Cod. civ. e ritenuta l'esistenza del nesso causale.

(11) Nel caso di specie, la Suprema Corte ha cassato la sentenza di merito che aveva applicato la regola generale dell'art. 2043 cod. civ., escludendo la responsabilità delle Ferrovie dello Stato in un caso in cui, in difetto di sottopassaggi, i viaggiatori erano stati costretti ad attraversare i binari a mezzo di una passerella di legno, sulla quale, a causa di uno strato di ghiaccio che la ricopriva, una passeggera era scivolata, riportando danni alla persona. Se ne riporta la massima: “*La fase di uscita dalla stazione ferroviaria a seguito della discesa da un convoglio, ancorché ricollegabile ad uno specifico aspetto dello svolgimento del servizio ferroviario, non costituisce attività pericolosa per la natura delle cose o dei mezzi utilizzati per il deflusso dei passeggeri; tuttavia, riguardo ai mezzi allo scopo utilizzati, che fanno parte delle pertinenze e degli arredi della stazione ferroviaria, funzionalizzati allo scopo di consentire l'uscita dei passeggeri dalla medesima, esiste un obbligo delle Ferrovie dello Stato alla manutenzione e alla custodia, ai sensi dell'art. 2051 cod.civ., volto ad evitare danni a quanti devono necessariamente servirsene*”.

L'applicabilità di siffatto regime di responsabilità è in ogni caso e conseguentemente temperata dalla consapevolezza per la quale risulta corretto distinguere le situazioni di pericolo immanentemente connesse alla struttura o alle pertinenze di un'autostrada o una strada, da quelle provocate dagli stessi utenti ovvero da una repentina e non specificamente prevedibile alterazione dello stato della cosa, che pongano a repentaglio l'incolumità degli utenti e l'integrità del loro patrimonio.

Con riguardo alle situazioni del primo tipo, l'uso generalizzato e l'estensione della *res* saranno dei dati in via generale irrilevanti in ordine al concreto atteggiarsi della responsabilità del custode; la prova liberatoria consisterà nella dimostrazione dell'avvenuto espletamento, da parte dell'Ente, di tutta la normale attività di vigilanza e manutenzione, esigibile in relazione alla specificità della cosa, di modo che tale dimostrazione possa anche in via indiretta, cioè per presunzione, 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, ancorché lo specifico evento ricollegabile a tale nozione risulti non identificato.

Per le situazioni del secondo tipo dovrà configurarsi il fortuito tutte le volte che l'evento dannoso presenti i caratteri della imprevedibilità e della inevitabilità.

Tale ultima ipotesi ricorrerebbe, ad esempio, quando l'evento di danno si sia verificato prima che l'ente proprietario o il gestore, nonostante l'attività di controllo e la diligenza impiegata al fine di garantire un intervento tempestivo, potesse rimuovere o adeguatamente segnalare la straordinaria situazione di pericolo determinata, per difetto del tempo strettamente necessario a provvedere. (12)

La prova liberatoria si sposta in tal caso sul versante della verifica della esigibilità o della inesigibilità di un intervento dell'Ente nell'espletamento della custodia, volto a rimuovere la situazione pericolosa o a segnalarla agli utenti. Tale verifica va temporalmente circoscritta tra il verificarsi della situazione pericolosa e l'evento dannoso, sì che possa concludersi che quest'ultimo sia dipeso da caso fortuito, quindi che il bene sia stato solo occasione e non concausa dell'evento.

(12) Cfr. in questo senso, in motivazione, altresì Cass. civ. n. 298 del 13.1.2003 e, in senso pressoché analogo, le coeve Cass.civ. n. 488 del 15.1.2003 e n. 11446 del 23.7.2003.