

IL NOTIZIARIO ASSOSEGNALETICA

www.assosegnaletica.it - www.segnaleticatemporanea.it

ASSOSEGNALETICA - ASSOCIAZIONE ITALIANA SEGNALETICA STRADALE, FEDERATA ANIMA/CONFINDUSTRIA - HA SEMPRE MOLTE IDEE DA SVILUPPARE PER VIVERE DA PROTAGONISTA L'EVOLUZIONE DEL SETTORE E SOSTENERE LE ESIGENZE DEL COMPARTO NEI TAVOLI DECISIONALI. SEGUENDO GLI AGGIORNAMENTI SULL'ATTIVITÀ ASSOCIATIVA ATTRAVERSO QUESTE PAGINE E IL SITO ISTITUZIONALE, SCOPRIRETE QUANTO È IMPORTANTE E UTILE TALE OPERATO PER IL MERCATO E GLI UTENTI DELLA STRADA

SEGNALETICA E RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: IL QUADRO GENERALE DI RIFERIMENTO

Indagini statistiche di rilievo nazionale 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 (Segnaletica Stradale del Ministero dei Lavori Pubblici n° 6688 del 24/10/2000 (Pubblicata in G.U. il 28/12/2000 n° 301), 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), occorra un collegamento fra la condotta

e l'evento, è altrettanto vero che la prevedibilità del danno - rilevata dal dato statistico - metta 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 disposti gli interventi preordinati alla difesa dal pericolo.

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. La distinzione è però importante per avere chiara la percezione delle conseguenze che si producono sul piano dei rapporti giuridici.

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.



1.



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". Quanto dire che la mancanza, nel Legislatore italiano, della capacità di produrre regole coordinate e consequenziali non poteva non farsi sentire anche in un settore, quello della circolazione stradale, considerato un settore ad alto tasso di regolazione pubblica.

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.

In particolare il Capo I (Norme per la costruzione e gestione delle strade) e 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 dei Trasporti e agli Enti Locali e Gestori delle

strade, anche, tra gli altri, al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, al Ministero dei Beni culturali e ambientali, al Consiglio Nazionale delle Ricerche. Così, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 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 e ambientali è, invece, chiamato ad esprimere un parere, unitamente, per le rispettive competenze, al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, e 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 dei 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 a un'ampia gamma di interessi pubblici direttamente o indirettamente coinvolti nel fenomeno della circolazione stradale.

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 persona tutelata dall'art. 16 del testo Costituzionale, dall'altro, a 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 appare chiaro dall'art. 14 che prevede, per gli Enti proprietari, l'obbligo di provvedere alla manutenzione, alla gestione e alla pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti



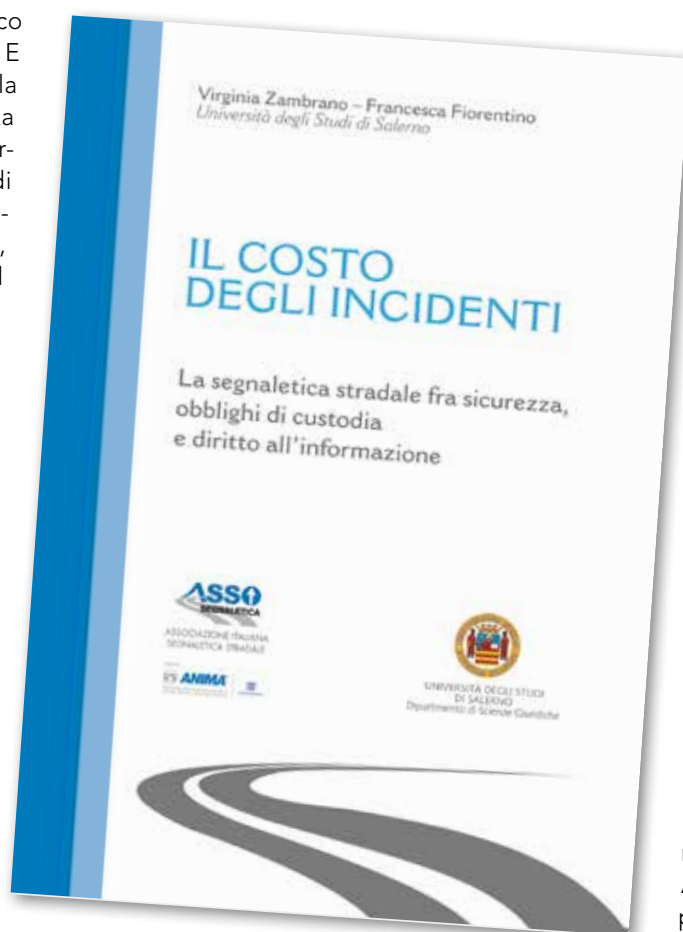
e servizi nonché al controllo tecnico delle strade e relative pertinenze. E in questo humus, dove centrale è la tutela della salute e della sicurezza dell'utente/consumatore di un servizio matura la stessa previsione di cui al comma 6 dell'art. 38 che annovera, tra gli obiettivi da perseguire, quello 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 del 24 Ottobre 2000 e il 27 Aprile 2006, e conformemente alla Normativa comunitaria ed internazionale vigente.

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, proprietario della strada, e 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 appaltante. 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", 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 cosa.

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 sogget-



4. La copertina del volume dal titolo "Il costo degli incidenti. La segnaletica stradale fra sicurezza, obblighi di custodia e diritto all'informazione" curato da Virginia Zambrano e Francesca Fiorentino

to 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 omnicomprensivo del testo codicistico, si annoverano, ancora, oltre al citato Codice e 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 e 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 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 transnazionale 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.

Il testo qui riportato è un estratto dell'indagine "Il costo degli incidenti. La segnaletica stradale fra sicurezza, obblighi di custodia e diritto all'informazione" curato da Virginia Zambrano e Francesca Fiorentino dell'Università di Salerno Dipartimento Giuridico e commissionato da ASSOSEGNALETICA federata ANIMA Confindustria. La pubblicazione integrale può essere richiesta scrivendo a assosegnaletica@anima.it. ■

(1) Association Manager di Assosegnaletica