



OMICIDIO E LESIONI STRADALI: LA POSSIBILE (E TEMIBILE) ESTENSIONE AI GESTORI

Dopo una pronuncia dello scorso 7 marzo del Consiglio di Stato, la questione sull'applicabilità degli artt. 589 bis e 590 bis c.p. ai gestori stradali negligenti si presenta drammaticamente irrisolta. Necessaria una riflessione più ampia e un dialogo con la giurisprudenza.

La certezza (in)crollabile del diritto penale

Ad un anno dal varo dei reati di omicidio e lesioni stradali, inoculati nel tessuto giuridico italiano dalla Legge n. 41/2016 con gli artt. 589 bis e 590 bis c.p., le pertinenti insidie ed incertezze applicative non paiono ancora del tutto risolte. Soprattutto sul versante principale del reato: le possibilità di una sua concreta attuazione ad ogni ipotesi degna di tutela penale, senza le *quali- ça va sans dire* – i due illeciti diverrebbero un vuoto simulacro privo di reale efficacia.

Il riferimento, stavolta, è alla possibile applicazione degli artt. 589 bis e 590 bis c.p. (e delle loro più severe sanzioni) agli enti proprietari o concessionari della rete stradale nazionale che, negligenzemente, disattendano ai primari obblighi di manutenzione e gestione della rete stradale che il Codice della Strada riconnette loro, cagionando la lesione o il decesso degli utenti.

Parere del Consiglio di Stato n. 567/2017: il plot giudiziario è una recente circolare del Ministero dell'Interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, a sollevare la questione. Il Viminale, nel diramare disposizioni operative ai propri dipendenti sulle novità introdotte in tema di circolazione stradale dalla Legge 23 marzo 2016, n. 41, estende infatti l'area di applicazione soggettiva dei nuovi reati di omicidio stradale e di lesioni

personali stradali, disegnata dal primo comma degli artt. 589 bis e 590 bis del Codice penale, anche a coloro che non sono *“conducenti di veicolo”*. La disposizione – robustamente ancorata ad un'esegesi letterale della norma penalistica – avrebbe quindi avuto l'effetto di tramutare operativamente i due illeciti da reati cd. *“propri”* a *“comuni”*. In altri termini: li avrebbe resi una fattispecie penale per la cui realizzazione giuridica non occorre una particolare connotazione o qualità personale del soggetto agente (come quella, appunto, di *“conducente di veicolo”*).

A ben vedere, infatti, la fattispecie prevista dal primo comma del menzionato art. 589 bis c.p. (e *mutata mutandis* dell'art. 590 bis c.p.) sancisce, testualmente, che la norma si applica a *“chiunque cagioni per colpa la morte di una persona con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale”*, prevedendone la punizione con *“la reclusione da due a sette anni”*. L'esordio dell'articolo (*“chiunque”*), seppur non determinante nella qualificazione dogmatica del reato (ovvero nella scelta tra *“comune”* e *“proprio”*)¹, depone chiaramente a favore dell'interpretazione datane dal Ministero dell'Interno.

La questione è tutt'altro che teorica: far decadere la pregiudiziale

qualifica del soggetto agente del reato (o meglio, dire che a commettere il reato non è solo il “*conducente del veicolo*”), apre de plano le possibilità di applicazione del reato di omicidio stradale ad un platea indefinita di soggetti, qualora gli stessi – mediante un comportamento colposo sprezzante le norme sulla circolazione stradale – provochino la morte o le lesioni personali gravi o gravissime dell’utente.

Ed è stato proprio l’indefinito spiraglio aperto dal Viminale a destare le preoccupazioni dell’ente nazionale Anas S.p.A. che, al fine di evitare un “*pregiudizio diretto, grave e sostanziale*” a carico “*dell’ente gestore della rete stradale di interesse nazionale non a pedaggio*” e dei propri dipendenti che sono deputati “*allo svolgimento dell’attività di gestione e manutenzione stradale*”, ha impugnato davanti al giudice amministrativo la nota dell’Interno, ribadendo che l’ipotesi contemplata al richiamato art. 589 bis, 1° comma, c.p. debba essere riferita esclusivamente ai “*conducenti di autoveicoli*” e che – dunque – una diversa e (indiscriminatamente) più ampia interpretazione precluderebbe “*l’interesse pubblico ad una corretta interpretazione delle norme del Codice penale*”. A fronte di ciò, dunque, la citata circolare del Dipartimento di Pubblica Sicurezza avrebbe, a parere del gestore, un carattere non squisitamente interpretativo ma immediatamente lesivo della salvaguardia dei dipendenti Anas deputati alla manutenzione e gestione della rete stradale, e sarebbe pertanto immediatamente impugnabile.

Scontato, si lasci dire, l’esito della controversia, che ha il visto la Prima Sezione del Consiglio di Stato dichiarare, nel mentovato parere dello scorso 7 marzo, la natura di “atto interno” della circolare, come tale finalizzata “*ad indirizzare uniformemente l’azione degli organi amministrativi*” senza pertanto sortire effetti pregiudizievoli “*esterni*”.

I giudici di Palazzo Spada precisano, inoltre, che la circolare del Ministero contiene una “*interpretazione di una norma di legge la cui applicazione non è rimessa all’autorità che ha emanato la circolare, bensì all’autorità giudiziaria penale, cui spetterà il compito di chiarire se il legislatore al primo comma dell’art. 589-bis del Codice penale ha inteso costruire la fattispecie come ipotesi di reato comune (come emerge chiaramente dall’uso del ‘chiunque’ nel descrivere il comportamento illecito da punire)*”



L’incidente dello scorso marzo nel Pisano dove una vettura ha sfondato il parapetto di un ponte a Ripafratta, nel Comune di San Giuliano Terme. Tre le vittime

contrapponendola a quella prevista dal secondo comma come fattispecie di reato proprio incentrata sul conducente del veicolo”.

Obblighi del gestore: la via d’uscita dell’art. 589 bis c.p.

Ad un livello superiore di analisi, l’effetto della pronuncia del Consiglio di Stato trascende il mero esito giudiziario della vicenda tra Anas e Ministero dell’Interno, e si innesta sulla più ampia riflessione legislativa sull’applicabilità delle più gravi sanzioni previste dall’art. 589bis e 590 bis c.p., ai gestori delle reti stradali². In gioco, come è evidente, vi è l’effettiva incisività (rectius: la reale forza deterrente) del reato di omicidio e lesioni stradali nei confronti di tutti i soggetti a vario titolo chiamati a garantire il bene giuridico supremo della vita e l’integrità fisica degli utenti, vero propellente della riforma del 2016.

Ebbene, anche a fronte del pronunciamento del 7 marzo scorso – che rimanda ad un giurisprudenza ancora da formarsi la possibile estensione dei reati in parola ai gestori stradali – il vero nodo interpretativo, si pone, a parere non solo dello scrivente³, nel contenuto concreto da assegnare alla locuzione “*violazione delle norme sulla disciplina stradale*” inserita al primo comma dei due articoli.

La formulazione prescelta, infatti, include tutti gli obblighi attinenti la disciplina della circolazione stradale inclusi, propter hoc, quelli direttamente riferiti agli enti proprietari o concessionari della rete stradale. Si tratta, in particolare, dell’art.

14 del Codice della Strada (titolato: “*Poteri e compiti degli enti proprietari delle strade*”), che sancisce l’obbligo dei gestori stradali di provvedere: “*a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi; b) al controllo tecnico dell’efficienza delle strade e relative pertinenze; c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta*”. Non solo, ma lo stesso incipit del dispositivo (“*allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione*”) pare concettualmente avvicinarsi alla stessa domanda di sicurezza che animava la legge 41/2016⁴.

Ecco allora delinearsi un nuovo percorso argomentativo: l’applicabilità delle più severe pene previste dai reati di omicidio e lesioni stradali al gestore negligente, mediante il richiamo agli obblighi di manutenzione e preservazione delle condizioni di sicurezza posti dall’art. 14 del D. Lgs. 285/1992. Un percorso che, stavolta, si presenta già lastricato da una nutrita (benché fluttuante) giurisprudenza e che, recentemente, ha trovato un punto di arrivo nella Sentenza della Corte di Cassazione, IV Sezione, n. 32920, depositata lo scorso 23 gennaio 2017.

Responsabilità su strada: niente insidie e trabocchetti

Il tema delle condizioni di applicabilità dell’art. 14 del Codice della Strada ai gestori stradali è stata oggetto di plurimi interventi pretori, non tutti di uguale segno. Due i punti particolarmente controversi: la configurabilità di una responsabilità penale in capo all’ente

gestore in presenza di un vizio della rete stradale **occulto** (con prosa suggestiva il Giudice delle leggi parla di “**insidie e trabocchetti**”); e (conseguentemente) l’esclusione della colpa del gestore qualora la stessa sia concomitante alla condotta di guida colposa del conducente del veicolo.

Le soluzioni fornite dagli ermellini possono, schematicamente, sintetizzarsi in due filoni interpretativi:

a. un primo blocco di sentenze⁵ che, *prima facie*, sembra addirittura escludere l’applicabilità del citato art. 14 del Codice della Strada in presenza di un vizio non palese della rete stradale, delineando una (discutibile) nozione di ‘pericolo’ riferita all’effettiva evitabilità dello stesso mediante un condotta di guida prudente. Recita testualmente la sentenza capostipite del filone giurisprudenziale: “*affinché le condizioni della strada assumano un’esclusiva efficienza causale dell’evento, è necessario che le sue anomalie assumano i caratteri dell’insidia e del trabocchetto di guisa che per la loro oggettiva invisibilità e la conseguente imprevedibilità, integrino una situazione di pericolo occulto inevitabile con l’uso della normale diligenza; qualora invece, adottando la normale diligenza che si richiede a colui che usi una strada pubblica, la situazione di pericolo sia conoscibile e superabile, la causazione dell’infortunio non può che fare capo esclusivamente e direttamente a chi non abbia adottato la diligenza imposta*” (Cass., Sez. IV, n. 34154 del 13 giugno 2012).

b. un secondo blocco di sentenze⁶, in cui il Giudice di nomofiliachia ha puntualizzato che, in caso di incidente stradale, il soggetto incaricato del servizio di manutenzione della sede viaria risponde penalmente delle lesioni colpose conseguite al sinistro, secondo gli ordinari criteri di imputazione della colpa e non solo quando tale pericolo risulti occulto (configurandosi, quindi, come “*insidia o trabocchetto*”). Inoltre, in aderenza agli ordinari criteri di imputazione, la responsabilità dell’addetto alla manutenzione può essere esclusa solamente quando la condotta dell’utente della strada si configuri come evento eccezionale e abnorme, non altrimenti prevedibile né evitabile.

I due orientamenti giurisprudenziali, palesemente confliggenti⁷, sono stati ridotti ad *unum* proprio dalla Sentenza n. 3290 depositata lo scorso 23 gennaio, che ha puntellato anche la necessaria piattaforma teorica su cui erigere la corretta applicazione del *vexatus* art. 14 Codice della Strada.

In primo luogo, difatti, la Sentenza de qua ha definitivamente chiarito che l’affermazione di principio della Sent. Cass. n. 34154/2012 “*tendeva ad escludere che potesse andare esente da responsabilità il conducente del veicolo che non avesse prestato l’ordinaria diligenza dovuta nella guida, la quale gli avrebbe consentito di evitare la fonte di pericolo rappresentata dalle palesi condizioni della strada*”. In altri termini, la pronuncia del 2012 non si traduceva in un argine alla responsabilità del gestore della strada estraneo al comune statuto della colpa penale, bensì nell’esigenza di evitare che la colpa dell’utente della rete viaria perdesse rilievo qualora fosse concorrente con quella del gestore stradale.

Pertanto, l’essenza della recente statuizione è che l’art. 14 del Codice della Strada genera un obbligo di sorveglianza su di una fonte di pericolo che “*impone di per sé l’intervento volto a eliminare quest’ultimo o, ove non possibile una soluzione radicale, almeno ridurlo, senza alcun rilievo del carattere occulto o meno di tale pericolo, ferma restando l’ipotizzabilità di un concorso dell’utente della strada ove tenga una condotta colposa causalmente efficiente*”.

Come a dire: la responsabilità colposa, in sede penale, dell’ente gestore per violazione degli obblighi di manutenzione e gestione del tratto stradale è piena ed indiscutibile, senza che “*trabocchetti*” normativi o “*insidie*” esegetiche possano limitarla o – addirittura – escluderla.

Sicurezza stradale: un obiettivo comune

In attesa, dunque, di un pronunciamento giurisprudenziale o, più auspicabilmente, di un intervento legislativo chiarificatore che stabilisca la natura di illecito “*comune*” o “*proprio*” dei reati di omicidio e lesioni stradali, l’estensione delle relative pene a gestori stradali negligenti sembrerebbe già possibile alla luce di un consolidato orientamento del giudice di legittimità, recentemente ribadito.

D’altronde, non espandere la portata applicativa dei neo-reati stradali ai gestori negligenti equivarrebbe a svilirne i contenuti ed offuscarne le ragioni che ne hanno comportato l’adozione: rendere la sicurezza stradale un diritto per tutti ed un dovere per “*chiunque*”.

*** Capitano della Guardia di Finanza
Nucleo Polizia Tributaria di Milano**

Note

1 Si prendano ad esempio le fattispecie di reato di falsa testimonianza (art. 372 c.p.) ed inadempimento di contratti di pubbliche forniture (ai sensi dell’art. 355 c.p.). Ciononostante il giudice amministrativo, nel parere in parola, pacificamente ritiene che l’utilizzo di “*chiunque*” battezzati automaticamente il reato come “*comune*”.

2 Sul punto: G. Camera, *La severità non è a senso unico*, in *Il Sole 24 Ore* del 4 aprile 2017. L’A., in merito al rischio dell’inasprimento delle sanzioni comminabili ai dipendenti dei gestori stradali, a fronte dell’interpretazione data dal Viminale al reato di omicidio stradale, icasticamente afferma: “*L’Anas aveva presentato ricorso contro la circolare del ministero dell’Interno sull’omicidio stradale per impedire condanne troppo severe per il proprio personale: le pene previste per il nuovo reato sono ben più severe – anche nell’ipotesi non aggravata prevista dall’art. 589-bis, comma 1, del Codice penale – di quelle previste per l’omicidio colposo. Il primo è punito con la reclusione da 2 a 7 anni, il secondo da 6 mesi a 5 anni*”.

3 Cfr. G. Camera, *Gestori della strada imputabili*, in *Il Sole 24 Ore* del 4 aprile 2017.

4 A tal riguardo si cita ancora G. Camera, *op. cit.*, “*(...) sotto il profilo della ratio legis appare chiaro che la scelta di politica alla base delle nuove norme dà rilevanza all’oggetto giuridico meritevole di protezione più severa: la vita e l’integrità fisica degli utenti delle strade*”.

5 Sent. Cass., Sez. IV, n. 34154 del 13/06/2012, in consonanza con Sent. Cass., Sez. IV, n. 31302 del 18/05/2005.

6 Ex pluribus: Sent. Cass., Sez. IV, n. 21040 del 01/04/2008, conforme: Sent. Cass., Sez. IV, n. 46831 del 27/10/2011.

7 Situazione di contrasto tra giudicati segnalata dall’ufficio del Massimario della Corte di Cassazione con atto 2008107R del 13/10/2008.