

ARCHIVIO STORICO E GIURIDICO SARDO DI SASSARI

Bramante, Cinque, Guerinoni, Hirata,
Maniaci, Nurra, Ortu, Vacca

XXIII

2018

INSCHIBBOLETH

ARCHIVIO STORICO E GIURIDICO SARDO DI SASSARI

ARCHIVIO GIURIDICO SASSARESE

RIVISTA INTERNAZIONALE DI DIRITTO PRIVATO ANTICO E CONTEMPORANEO

Direttore scientifico

Giovanni Maria UDA (Università di Sassari)

Vice Direttore scientifico

Rosanna ORTU (Università di Sassari)

Comitato di direzione

Claudio COLOMBO (Università di Sassari); José Ramón DE VERDA Y BEAMONTE (Università di Valencia); Andrea DI PORTO (Sapienza Università di Roma); Gabor HAMZA (Univ. Eötvös Loránd Budapest); Salvatore PATTI (Sapienza Università di Roma); Christoph SCHMID (Università di Brema); Agustin LUNA SERRANO (Università Ramon Llul Barcelona)

Comitato di redazione

Dario FARACE (Università di Roma "Tor Vergata"); Massimo FOGLIA (Università di Bergamo); Stefania FUSCO (Università di Sassari); Alessandro HIRATA (Università di San Paolo "USP"); Lorenzo GAGLIARDI (Università statale di Milano); Mauro GRONDONA (Università di Genova); Arturo MANIACI (Università statale di Milano); Raimondo MOTRONI (Università di Sassari); Luigi NONNE (Università di Sassari); Laurent POSOCCO (Università di Tolosa); Federico PROCCHI (Università di Pisa); Giuseppe Werther ROMAGNO (Università di Sassari); Fabio TORIELLO (Università di Sassari); Maria Manuel VELOSO GOMES (Università di Coimbra)

Comitato dei revisori

Luigi GAROFALO (Presidente – Università di Padova)

Marco AZZALINI (Università di Bergamo); Federico AZZARRI (Università di Pisa); Angelo BARBA (Università di Siena); Vincenzo BARBA (Sapienza Università di Roma); Pierangelo BUONGIORNO (Università di Münster); Ilaria Amelia CAGGIANO (Università “Suor Orsola Benincasa” di Napoli); Maria Luisa CHIARELLA (Università di Catanzaro); Alberto Giulio CIANCI (Università di Perugia); Maria Rosa CIMMA (Università di Sassari); Laura D’AMATI (Università di Foggia); Maurilio FELICI (Università LUMSA di Palermo); Lucilla GATT (Università “Suor Orsola Benincasa” di Napoli); Andrea GENOVESE (Università “La Tuscia” di Viterbo); Fulvio GIGLIOTTI (Università di Catanzaro); Claudia IRTI (Università di Venezia Ca’ Foscari); Umberto IZZO (Università di Trento); David KREMER (Université Paris Descartes); Paola LAMBRINI (Università di Padova); Lorenzo MEZZASOMA (Università di Perugia); Eleonora NICOSIA (Università di Catania); Francesco Paolo PATTI (Università “Luigi Bocconi” di Milano); Aldo PETRUCCI (Università di Pisa); Guido PFEIFER (Università Goethe di Frankfurt am Main); Fabrizio PIRAINO (Università di Palermo); Johannes PLATSCHEK (Università di München LMU); Roberto PUCELLA (Università di Bergamo); Francesca REDUZZI MEROLA (Università di Napoli “Federico II”); Nicola RIZZO (Università di Pavia); Giacomo ROJAS ELGUETA (Università di Roma Tre); Anna Maria SALOMONE (Università di Napoli “Federico II”); Gianni SANTUCCI (Università di Trento); Roberto SCEVOLA (Università di Padova); Roberto SENIGAGLIA (Università di Venezia Ca’ Foscari); Laura TAFARO (Università di Bari “Aldo Moro”)

Segreteria di redazione

Carlo ATTANASIO; Roberta BENDINELLI; Maria Cristina IDINI; Pietro LIBECCIO; Maria Teresa NURRA; Pietro Giovanni Antonio SANTORU; Laudevino Bento DOS SANTOS NETO DA SILVEIRA

Rivista on line open access. Indirizzo web: www.archiviogiuridicosassarese.org.
Registrazione: Tribunale di Sassari n° 11 del 26/01/1974.

Prima serie: Archivio Storico Sardo di Sassari, pubblicata in formato cartaceo dal 1975 al 1992.
Seconda serie: Archivio Storico e Giuridico Sardo di Sassari, pubblicata in formato cartaceo dal 1994 al 1998 e in formato digitale dal 1999 al 2019. Periodicità: semestrale.

ISSN Print: 2240-4856

ISSN on line: 2240-4864

© 2019, Associazione Giuridica Sassarese.

Editore: Inschibboleth edizioni - via G. Macchi, 94, 00133, Roma - Italia, email: info@inschibbolethedizioni.com. Direttore responsabile: Emiliano Tolu. Proprietario della pubblicazione: Associazione Giuridica Sassarese, email: rivista@archiviogiuridicosassarese.org. Sede della pubblicazione: Sassari, Associazione Giuridica Sassarese, c/o Studio Legale Berlinguer, via Cavour 88, 07100 Sassari, SS.

Fascicolo unico 2018 pubblicato on line il 20 dicembre 2019.

INDICE

Saggi

- MARIA VITTORIA BRAMANTE, *Contributo allo studio del calmiere di Diocleziano. Origo e qualitas rerum venalium* p. 11
- ALBA CINQUE, *Le strategie di prevenzione e risoluzione della lite elaborate dalla dottrina francese: Les modes alternatifs de règlement des litiges (M.A.R.L.)* p. 79
- ALESSANDRO HIRATA, *Sachidentität und tignum iunctum bei Paul. 15 quaest. D. 46.3.98.8* p. 89
- ARTURO MANIACI, *Chi deve provare cosa. Distribuzione del carico probatorio e strategie difensive* p. 99
- MARIA TERESA NURRA, *Profili risarcitori e assicurativi in tema di inondazioni* p. 151
- ROSANNA ORTU, *La Vestale Massima Flavia Publicia: un'imprenditrice nell'antica Roma?* p. 169
- ALESSIA VACCA, *Right to a Healthy Environment? Transparency, Sustainable Development and Climate Change in the Energy Law Sector* p. 183

Rassegne

- EZIO GUERINONI, *I contratti bancari: appunti sulle fonti* p. 211

Saggi

Profili risarcitori e assicurativi in tema di inondazioni

Maria Teresa Nurra

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Inondazioni e responsabilità da cose in custodia. – 2.1. Inquadramento generale e responsabilità della pubblica amministrazione. – 2.2. La giurisprudenza in materia di inondazioni: caso fortuito; concorso di responsabilità del danneggiato; concorso di cause naturali e di cause umane. – 3. Il problema dell'assicurabilità dei rischi catastrofali. – 4. Il ruolo degli eventi naturali nell'ambito della responsabilità contrattuale. Inondazioni e caso fortuito. – 4.1. Il caso fortuito tra teoria soggettiva e teoria oggettiva. – 4.2. Inondazioni ed esclusione della responsabilità del debitore. In particolare: l'alluvione di Firenze del 1966.

1. *Introduzione*

L'Italia è un paese ad alto rischio di calamità naturali, non solo di tipo sismico e vulcanico, ma anche idrogeologico. Quando si parla di rischio idrogeologico o di dissesto idrogeologico si intendono tutti quei fenomeni e danni reali o potenziali che possono essere causati dall'acqua superficiale e/o sotterranea, dall'interazione di questa con il terreno e con la vegetazione, senza tralasciare le problematiche attinenti alla morfologia del terreno stesso. Si tratta di fenomeni diversi, quali ad esempio le frane, le erosioni costiere, le valanghe e per l'appunto le alluvioni. Le alluvioni rappresentano un fenomeno tipico del dissesto idrogeologico, che si verifica in caso di straripamento delle acque, che vanno a riversarsi nella zona circostante¹. Il termine alluvione è, dunque, utilizzato nel linguaggio comune come sinonimo di "inondazione".

I dati forniti dalla Direzione Generale per la Difesa del Suolo, istituita presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sono allarmanti. Si stima, infatti, che la superficie del territorio italiano ad "alta criticità idrogeologica" sia pari a 29.517 Km², di cui 17.254 per frane e 12.263

¹ Sul tema vedi gli approfondimenti contenuti sul sito internet della Protezione Civile Italiana (<http://www.protezionecivile.gov.it>) e il contributo recente di S. FRUMENTO, *Il rischio idrogeologico in Italia. Guida pratica, cause del dissesto, strumenti e tipologie di intervento*, Wolters Kluwer Italia s.r.l., Milanofiori Assago 2014, p. 1 ss.

per alluvioni. Si tratta del 9,8 % della superficie generale del Paese. Inoltre, i comuni, che si trovano in una situazione di pericolo sono 6.633, pari al 83,9% della totalità². Per quanto concerne, invece, l'impatto di tali eventi sulla popolazione, le statistiche, che sono state calcolate dall'Istituto di Ricerca per la Protezione Idrogeologica del CNR a partire dal 1967 fino al 2016, indicano circa 320.000 evacuati o senzatetto e un numero di circa 1.800 morti³.

La tragicità e il ripetersi sempre più frequente di tali eventi catastrofici solleva diverse problematiche dal punto di vista strettamente privatistico. Le questioni di maggiore attualità concernono la responsabilità eventuale della pubblica amministrazione nelle vesti di "custode" dei beni appartenenti al demanio idrico, e i profili di "assicurabilità" dei danni, soprattutto alla luce degli innumerevoli costi sopportati dallo Stato. A ciò si aggiunge un'ulteriore questione, che attiene ai riflessi di tali eventi sul piano dei rapporti interprivatistici. Si pone, infatti, il problema di verificare quando, nella realtà concreta, i fenomeni naturali possano rientrare nella categoria del "caso fortuito" e, di conseguenza, rappresentare un limite alla responsabilità per inadempimento o una causa di esonero da responsabilità extracontrattuale.

2. Inondazioni e responsabilità da cose in custodia

2.1. Inquadramento generale e responsabilità della pubblica amministrazione

La prima questione, che si pone in tema di risarcibilità dei danni subiti da persone o da cose in caso di alluvione, concerne l'inquadramento di tale fattispecie nell'ambito della responsabilità da cose in custodia, disciplinata dall'articolo 2051 del codice civile, in forza del quale ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito.

Al fine di comprendere meglio l'operatività di tale disciplina nel caso in esame, è utile compiere una breve disamina di tale istituto. I due presupposti della responsabilità *ex art.* 2051 cod. civ. sono la custodia e la derivazione del danno dalla cosa. Secondo autorevole dottrina la custodia non è riconducibile necessariamente ad una situazione di diritto o ad un titolo contrattuale. Si tratta, infatti, di una situazione di fatto o di diritto che consente l'esercizio di un potere di controllo sulla cosa⁴. È ovvio che, nella maggioranza dei casi, il

² I dati sono tratti da *Il rischio idrogeologico in Italia*, sintesi dei dati raccolti relativi ai Piani Straordinari approvati o ai Piani Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (adottati o approvati dalle Autorità di Bacino, dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni), che è stata elaborata dalla Direzione Generale per la Difesa del Suolo e pubblicata nel 2008 sul sito internet del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (www.minambiente.it).

³ Si tratta del "Rapporto Periodico sul Rischio posto alla Popolazione Italiana da Frane ed Inondazioni", relativo al primo semestre del 2017, consultabile al seguente indirizzo: <http://polaris.irpi.cnr.it/report/last-report/>.

⁴ C. M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, 2ª ed., Giuffrè, Milano 2014, p. 721 ss.; negli stessi termini: M. COMPORI, *Fatti illeciti: le responsabilità oggettive. Artt. 2049-2053*, in

custode della cosa è il legittimo proprietario della stessa oppure il titolare di altri diritti reali o personali di godimento sul bene, che gli consentono di esercitare un potere di vigilanza e di controllo sullo stesso, ma tale constatazione non esclude il contrario⁵.

Per ciò che concerne, invece, il secondo presupposto della responsabilità *ex* articolo 2051, bisogna anzitutto premettere che la cosa non deve necessariamente presentare il requisito della “intrinseca pericolosità”. Infatti, anche cose normalmente innocue possono dar luogo ad un danno. Ciò significa, dunque, che tutte le cose sono potenzialmente pericolose⁶. Il danno, inoltre, deve derivare dalla cosa, cioè deve essere «*esplicazione della sua concreta potenzialità dannosa per effetto di una sua connaturale forza dinamica o per l'effetto di concause umane o naturali*»⁷.

Deve, dunque, sussistere il nesso di causalità tra la cosa e il danno. La cosa deve essere stata in grado di per sé di causare il danno e non deve essere lo strumento utilizzato dall'uomo per creare l'evento dannoso. In quest'ultimo caso, infatti, la fattispecie rientrerebbe nell'ambito applicativo dell'articolo 2043 c.c., che disciplina in via generale la responsabilità extracontrattuale⁸.

Esiste un profondo contrasto in ambito dottrinale in ordine alla qualificazione di tale fattispecie come responsabilità aggravata o responsabilità oggettiva. Un contrasto che presenta dei riflessi importanti in ordine all'onere probatorio imposto al custode.

Secondo il primo orientamento, la responsabilità del custode è una responsabilità basata su una presunzione legale di colpa. Questa presunzione può essere vinta dimostrando il caso fortuito, ovvero dimostrando che il danno si è verificato a causa di un evento imprevedibile ed inevitabile attraverso l'uso della normale diligenza. Si adotta, dunque, una concezione soggettiva del caso fortuito⁹. La presunzione di colpa si giustifica, secondo quest'idea, sulla base del fatto che la cosa è di per sé idonea a creare un danno e, dunque, tale situazione impone l'adozione di opportune misure idonee a rendere la cosa innocua¹⁰. Il fondamento della responsabilità deve essere pertanto ricercato nella violazione del dovere di sorveglianza da parte del custode¹¹.

La dottrina maggioritaria sostiene, al contrario, che la responsabilità per danno da cose in custodia sia una responsabilità oggettiva. Ciò significa che la responsabilità viene attribuita in via presuntiva al custode in ragione del fatto

P. SCHLESINGER (fondato da) e F. D. BUSNELLI (diretto da), *Cod. Civ. Comm.*, Giuffrè, Milano 2009, p. 304 ss. e in particolare, p. 307; C. SALVI, *Responsabilità excontrattuale (dir. vig.)*, in *Enc. Dir.*, v. XXXIX, Giuffrè, Milano 1988, p. 1229.

⁵ M. COMPORI, *Fatti illeciti*, cit., pp. 307-308.

⁶ Ivi, p. 303, in particolare per ulteriori riferimenti dottrinali v. nota 303.

⁷ C. M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., p. 718.

⁸ M. COMPORI, *Fatti illeciti*, cit., p. 308.

⁹ In merito alla concezione oggettiva e soggettiva del caso fortuito, vedi l'approfondimento contenuto nel par. 4).

¹⁰ C. M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., p. 722.

¹¹ Ivi, p. 724; vedi anche p. 689 ss.

obiettivo della sua custodia. La valutazione del suo comportamento non ha, dunque, alcuna rilevanza in ordine alla configurazione della sua responsabilità¹². Questa posizione si concilia con la concezione oggettiva del caso fortuito. Il custode, infatti, può liberarsi dimostrando che il danno si è verificato a causa di un evento estraneo rispetto alla sua sfera di controllo, ed inevitabile¹³.

Al di là delle questioni attinenti la qualificazione in senso oggettivo o soggettivo, l'aspetto che in questa sede interessa maggiormente concerne la possibilità di configurare tale responsabilità in capo alla pubblica amministrazione¹⁴. Infatti, in caso di inondazioni, la pubblica amministrazione viene chiamata a rispondere dei danni derivati a persone o cose dallo straripamento delle acque pubbliche.

Inizialmente la tendenza a livello giurisprudenziale era nel senso di escludere la responsabilità della p.a., là dove il danno fosse riconducibile a beni demaniali. Secondo questa linea, l'utilizzo generale e diretto dei beni demaniali da parte della collettività escludeva la possibilità di controllo da parte della pubblica amministrazione e, di conseguenza, la configurabilità del rapporto di custodia. La responsabilità della p.a. veniva, dunque, ricondotta alla fattispecie generale di cui all'articolo 2043 c.c., norma generale in materia di responsabilità extracontrattuale, che impone al danneggiato di dimostrare la colpa o il dolo del danneggiante¹⁵.

Questa posizione rendeva di fatto la pubblica amministrazione immune da responsabilità, nella misura in cui risultava particolarmente difficile dimostrare la colpa specifica dell'amministrazione in relazione a tali particolari categorie di beni¹⁶. Si registrava, però, la tendenza ad ammettere la responsabilità ex articolo 2051 del codice civile nella misura in cui i beni demaniali, seppur

¹² Tra gli altri: M. COMPORI, *Fatti illeciti*, cit., p. 282 ss.; S. RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano 1967; P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Giuffrè, Milano 1961, p. 183 ss.; G. VISINTINI, *Trattato breve della responsabilità civile. Fatti illeciti. Inadempimento. Danno risarcibile*, 2ª ed., CEDAM, Padova, 2005, p. 786.

¹³ M. COMPORI, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile, Ristampe della Scuola di Specializzazione in diritto civile dell'Università di Camerino*, v. 66, ESI, Napoli 2014, p. 83: «[...] le fattispecie di responsabilità con il limite del caso fortuito sono fattispecie di responsabilità oggettiva: in quanto l'inevitabilità del caso non è misurata con il criterio normale della diligenza del buon padre di famiglia (criterio di valutazione della colpa), ma è apprezzata con criterio tendente alla più rigida assolutezza»; sul punto nello specifico v. anche M. COMPORI, *Fatti illeciti*, cit., p. 272 ss. e in particolare p. 282.

¹⁴ Per un'analisi accurata delle posizioni giurisprudenziali in materia v. M. FRANZONI, *L'illecito*, 2ª ed., in M. FRANZONI (a cura di), *Trattato della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano 2010, p. 479 ss. e M. COMPORI, *Fatti illeciti*, cit., p. 317 ss. Sul tema vedi anche C. M. BIANCA, *Danni da beni demaniali: spunti sistematici in tema di responsabilità del custode sollecitati dalla lettura delle sentenze della Cassazione*, in S. PAGLIANTINI - E. QUADRI - D. SINESIO (a cura di), *Studi in onore di Marco Compoti*, v. I, Giuffrè, Milano 2008, p. 227 ss.

¹⁵ Tra le altre: Cass. Civ., n. 2410, 7 febbraio 2005, in *Arch. giur. circ.*, 7-8, 2006, p. 777; Cass. Civ., 21 dicembre 2001, n. 16179.

¹⁶ M. FRANZONI, *L'illecito*, cit., p. 480: «Con il risultato apparente di rendere sostanzialmente immune lo Stato dall'obbligazione risarcitoria, poiché ben difficilmente il danneggiato riesce a provare una colpa specifica dell'ente, in relazione a tali categorie di beni».

oggetto di utilizzo generale e diretto da parte della collettività, presentassero un'estensione ridotta, che consentisse l'esercizio di un continuo ed efficace controllo da parte della pubblica amministrazione¹⁷. Al contrario, più recentemente, la giurisprudenza ha riconosciuto la responsabilità da cose in custodia, nella misura in cui venga accertata dal giudice la possibilità concreta di esercitare un potere di vigilanza e di controllo su tali beni. In questo senso, l'estensione del bene demaniale e l'utilizzo generale e diretto da parte di terzi si presentano soltanto come circostanze sintomatiche dell'impossibilità concreta di custodia del bene¹⁸.

Dall'analisi della giurisprudenza in materia di inondazioni, che sarà oggetto di approfondimento nel paragrafo successivo, non emerge in maniera così netta l'evoluzione giurisprudenziale sopra analizzata. L'inquadramento della responsabilità nella fattispecie di cui all'articolo 2051 è ormai pacifico, senza che rilevi alcun contrasto in ordine alla sua concreta applicabilità. In una sola pronuncia, piuttosto risalente, si è motivata la sua applicazione in ragione dell'esigua estensione del bene demaniale. In particolare, si era affermato che le esigue dimensioni del torrente straripato rendevano di fatto possibile l'attività di manutenzione degli argini da parte dell'amministrazione¹⁹.

Posta, dunque, la possibilità di configurare la responsabilità della pubblica amministrazione come una responsabilità da cose in custodia, ci si deve chiedere chi è in concreto il soggetto pubblico che viene chiamato a rispondere dei danni derivanti da inondazioni. Bisogna, anzitutto, evidenziare che esiste una scissione tra la titolarità della risorsa idrica e la titolarità dei poteri di gestione²⁰. I beni facenti parte del demanio idrico, ovvero «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo» (art. 144, comma 1, d.lgs.

¹⁷ Tra le più recenti: Cass. Civ., 1° dicembre 2004, n. 22592, in *Corr. giur.*, 2005, 6, 820 nota di P. MOROZZO DELLA ROCCA; Cass. Civ., 31 luglio 2002, n. 11366, in *Arch. civ.*, 2003, 570.

¹⁸ Cass. Civ., ord., 19 giugno 2015, n. 12821; Cass. Civ., Sez. III, 08 aprile 2014, n. 8147, in *Giur.it.*, 2014, p. 1858, con nota di S. SCAPELLATO; Cass. Civ., 28 settembre 2012, n. 16540, in *Giud. pace*, 2012, p. 368; Cass. Civ., 9 marzo 2010, n. 5669, in *Corr. giur.*, 2010, p. 1496, con nota di A. CARRATO; nel merito, v. tra le altre: Trib. Taranto, 22 febbraio 2017, in *Pluris Utet/Cedam*; App. Campobasso, 1° settembre 2016, in *Pluris Utet/Cedam*; Trib. Bari, 27 maggio 2016, in *Pluris Utet/Cedam*; Trib. Cassino, 22 marzo 2016, in *Pluris Utet/Cedam*; Trib. Torre Annunziata, 3 marzo 2015, in *Pluris Utet/Cedam*; Trib. Roma, Sez. XII, 11 settembre 2013, in *Pluris Utet/Cedam*.

¹⁹ Cass. Civ., Sez. Un., 5 settembre 1997, n. 8588, in *Corr. giur.*, 1997, p. 1130 e in *Urb. app.*, 1998, p. 57.

²⁰ Parla espressamente di scissione tra titolarità del bene e gestione: D. CASALINI, *Fondamenti per un diritto delle acque dolci*, Giuffrè, Milano 2014, p. 74. Si tratta di una scissione che è, però, ridimensionata, come sottolineato dall'Autore, per effetto del c. d. "federalismo demaniale", di cui al d.lgs. n. 85 del 2010, in forza del quale lo Stato trasferirà ai Comuni, alle Province, alle Città Metropolitane e alle Regioni, i beni immobili e mobili appartenenti al demanio, fatta eccezione per alcune categorie di beni espressamente indicati nel decreto (per quanto concerne il demanio idrico non possono essere trasferiti, ad esempio, i fiumi ed i laghi di ambito sovraregionale). Sul tema del federalismo demaniale v. tra gli altri il contributo di A. POLICE, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2010, p. 1223.

n. 152/2006, c.d. “Codice dell’ambiente”), rientrano nella titolarità dello Stato, salvo il caso delle Regioni a Statuto Speciale²¹. Le funzioni di gestione, invece, sono attribuite agli enti locali (Regioni, Comuni e Province) e vi rientrano, in linea generale, la gestione economica e finanziaria, la tutela idraulica, la difesa del suolo e la polizia delle acque²². Agli enti territoriali viene, dunque, attribuita la gestione amministrativa del bene, mentre la facoltà di disposizione del bene stesso spetta allo Stato. In virtù di tale scissione, saranno le Regioni e gli altri enti territoriali, chiamati a rispondere in caso di danni ascrivibili alla mancata attuazione delle funzioni previste dalla legge²³.

2.2. *La giurisprudenza in materia di inondazioni: caso fortuito; concorso di responsabilità del danneggiato; concorso di cause naturali e di cause umane*

In materia di inondazioni, si assiste alla tendenza da parte dei Giudici, già registrata in altre fattispecie, ad affermare la responsabilità oggettiva della pubblica amministrazione, procedendo, però, ad una valutazione in termini di colpa del comportamento posto in essere dall’amministrazione. Ciò significa che, al di là dei riferimenti letterali, di fatto i Giudici adottano una concezione soggettiva del caso fortuito, che si identifica in quella situazione non prevedibile né evitabile con la dovuta diligenza²⁴.

In conformità a questo principio, i Giudici affermano che la pioggia, seppur di eccezionale gravità²⁵, non possa essere sufficiente ad escludere la responsabilità della pubblica amministrazione conseguente ad esondazione del corso

²¹ Per approfondimenti v. D. CASALINI, *Fondamenti per un diritto delle acque dolci*, cit., p. 73 ss., in particolare nota n. 188.

²² Per i riferimenti normativi specifici v. l’approfondimento sul tema di A. BARTOLINI, *Le acque tra beni pubblici e pubblici servizi*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano 2008, p. 229.

²³ In materia v. la decisione esemplificativa del Trib. Reg. Acque Pubbliche Napoli, 9 febbraio 2006, in *Pluris Utet/Cedam*: «In virtù dell’art. 90, lett. e), del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dell’art. 10, lett. f), della legge 18 maggio 1989, n. 183, sono attribuite alle Regioni le funzioni di polizia delle acque e di gestione, manutenzione e conservazione dei beni, delle opere e degli impianti idraulici; sicché, per quanto l’alveo in questione rientri nel demanio idrico statale, ai sensi dell’art. 822 c.c., e non ne sia stato operato il trasferimento al patrimonio regionale, la relativa manutenzione e conservazione in buono stato di efficienza all’epoca dei fatti spettava alla Regione, che per tale motivo risponde dei danni derivanti da difetto di manutenzione».

²⁴ C. M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., p. 725 ss., analizzando la giurisprudenza in materia di danni arrecati da strade pubbliche, ha messo in evidenza la paradossalità di queste decisioni, dove viene affermata la responsabilità oggettiva della pubblica amministrazione, ma, al contempo, viene esclusa la responsabilità della stessa in base ad una valutazione del comportamento posto in essere dall’amministrazione.

²⁵ L’accertamento dell’eccezionalità delle precipitazioni si può basare su diversi fattori, quali ad esempio “lo stato di emergenza” dichiarato dalle autorità pubbliche; i rapporti redatti dalla protezione civile; l’erogazione statale di provvidenze nei confronti dei comuni colpiti da tali calamità (sul tema v. ad esempio Trib. Padova, 28 gennaio 2015, in *Pluris Utet/Cedam* e App. Genova, 9 luglio 2007, in *Pluris Utet/Cedam*). In riferimento all’eccezionalità delle precipitazioni v. Trib. Tempio Pausania, sez. pen., 29 settembre 2017, n. 772, inedita.

d'acqua. È necessario, infatti, indagare il comportamento tenuto dal custode in ordine, ad esempio, alla pulizia e alla manutenzione del sistema di deflusso delle acque e verificare se, nonostante l'esecuzione di tali compiti a regola d'arte, l'esondazione si sarebbe comunque verificata²⁶. Inoltre, i Giudici, in riferimento alle "piogge torrenziali" affermano la necessità di rivalutare i caratteri di imprevedibilità ed inevitabilità caratterizzanti il caso fortuito, alla luce delle modificazioni climatiche attuali, che rendono sempre più frequenti i fenomeni alluvionali²⁷. La frequenza di tali fenomeni dovrebbe, dunque, imporre l'adozione di nuovi criteri di valutazione del comportamento, posto in essere dal custode al fine di evitare o quantomeno di ridurre il verificarsi del danno.

Inoltre, il comportamento del danneggiato potrebbe integrare gli estremi del caso fortuito, là dove sia stato da solo in grado di interrompere il nesso causale, escludendo, dunque, la responsabilità della pubblica amministrazione. Ad esempio, una donna e sua figlia erano decedute a causa di un'ondata d'acqua, che aveva travolto la loro abitazione. Il marito e padre delle vittime aveva chiesto il risarcimento dei danni nei confronti degli enti territoriali responsabili del controllo e della pulizia degli alvei fluviali e dei torrenti. La domanda venne rigettata, poiché venne accertato che la donna si era rifiutata più volte di abbandonare la propria abitazione, nonostante le insistenze dei vigili del fuoco intervenuti sul posto. Non esisteva, dunque, alcun nesso di causalità tra l'evento dannoso verificatosi e le azioni od omissioni colpose degli enti territoriali. Il nesso eziologico era stato, infatti, interrotto per effetto del rifiuto della donna di lasciare la propria abitazione²⁸.

Là dove il comportamento posto in essere dal danneggiato non sia in grado di interrompere il nesso eziologico, può, tuttavia, integrare gli estremi di un concorso colposo nella causazione del danno. In questo caso, il risarcimento del danno sarà diminuito secondo la gravità della colpa e le entità delle conseguenze ai sensi dell'articolo 1227, comma 1, del codice civile²⁹. Il concorso di colpa del danneggiato è stato affermato, ad esempio, nel caso in cui l'im-

²⁶ Cass. Civ., 24 marzo 2016, n. 5877, in *Danno e resp.*, 2016, p. 839, con nota di V. VOZZA, *Danni da pioggia intensa: responsabilità e caso fortuito*; Cass. Civ., 16 maggio 2011, n. 10720, in *Pluris Utet/Cedam*; Cass. Civ., ord., 10 maggio 2005, n. 9743 e n. 9744, in *Pluris Utet/Cedam*; nel merito: Trib. Pordenone, 5 ottobre 2016, in *Pluris Utet/Cedam*; Trib. Padova, 28 gennaio 2015, in *Pluris Utet/Cedam* (era stata accertata l'esecuzione di molteplici interventi da parte della Regione, volti alla difesa degli argini).

²⁷ Cass. Civ., sez. III, 24 marzo 2016, n. 5877, cit.: «È appena il caso di aggiungere, infine, che ogni riflessione, declinata in termini di attualità, sulla prevedibilità maggiore o minore di una pioggia a carattere alluvionale, certamente impone, oggi, in considerazione dei noti dissesti idrogeologici che caratterizzano il nostro Paese, criteri di accertamento improntati ad un maggior rigore, poiché è chiaro che non si possono più considerare come eventi imprevedibili alcuni fenomeni atmosferici che stanno diventando sempre più frequenti e, ormai, tutt'altro che imprevedibili».

²⁸ Cass. Civ., Sez. Un., 8 ottobre 2008, n. 24788, in *Pluris Utet/Cedam*.

²⁹ Articolo 1227, comma 1, cod. civ.: «Se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate».

mobile danneggiato è stato costruito su un'area ad alto rischio di esondazione, in violazione delle norme che prevedono la previa verifica della compatibilità idraulica da parte delle autorità preposte³⁰.

Nel caso, invece, in cui le cause che hanno concorso a determinare l'inondazione non siano ascrivibili al comportamento del danneggiato o al comportamento di un terzo, ma siano, al contrario, qualificabili come "cause naturali", è opportuno fare una precisazione. Nell'ipotesi in cui i fattori naturali o ambientali, che caratterizzano la realtà fisica siano stati sufficienti a determinare l'evento, indipendentemente dal comportamento dell'uomo, "il custode" non è responsabile dei danni verificatisi. Nel caso in cui le condizioni naturali non siano state di per sé sufficienti a determinare il danno, ma sia stato necessario l'apporto causale umano, il custode sarà responsabile per tutti i danni verificatisi. Infatti, al contrario di quanto detto precedentemente in caso di concorso colposo del danneggiato, nell'ipotesi in cui vi sia un concorso tra cause naturali e cause umane, non vi potrà mai essere una riduzione proporzionale del risarcimento a cui è obbligato il "custode". Infatti, la comparazione del grado di incidenza eziologica di più cause concorrenti può instaurarsi soltanto tra una pluralità di comportamenti umani colpevoli³¹.

3. *Il problema dell'assicurabilità dei rischi catastrofali*

Le inondazioni, così come i terremoti, le eruzioni vulcaniche, le valanghe ecc., vengono qualificate come eventi catastrofali, così come i danni che ne derivano. I denominatori comuni a tutti gli eventi catastrofali sono rappresentati dall'anormalità, dalla magnitudo e dalla gravità delle conseguenze prodotte³².

³⁰ Cass. Civ., Sez. Un., 23 ottobre 2014, n. 22553, in *Pluris Utet/Cedam*.

³¹ Cass. Civ., Sez. Un., 21 novembre 2011, n. 24408: «In materia di rapporto di causalità nella responsabilità extracontrattuale, in base ai principi di cui agli artt. 40 e 41 cod. pen., qualora un determinato evento dannoso sia riconducibile a volte alle cause naturali e a volte alle cause umane, non si versa in ipotesi di concorso di cause finalizzate alla produzione di uno stesso evento, bensì di eventi ulteriori e diversi, ciascuno con una propria causa; in tale eventualità, pertanto, non vige il principio per cui il fatto dannoso va addebitato per intero o alla causalità naturale o a quella umana, sicché il giudice può procedere all'attribuzione percentuale delle rispettive responsabilità, tenendone conto ai fini del conseguente obbligo di risarcimento del danno». In questa pronuncia la Corte di Cassazione ha ribadito l'orientamento tradizionale in materia. Nel caso di specie, però, il concorso di cause umane e di cause naturali non si era di fatto verificato, poiché si era accertato che gli eventi dannosi lamentati erano ulteriori e diversi rispetto a quelli causati dalle condizioni naturali del fiume Tevere (presenza di un isolotto) e dipendevano esclusivamente dal comportamento dell'uomo (costruzione di una diga e conseguente maggior interrimento dell'alveo e innalzamento del livello dell'acqua). Sul tema del concorso tra cause naturali e cause umane v. R. PUCELLA, *Concorso di cause umane e naturali: la via impervia tentata dalla Cassazione*, nota di commento a Cass, Civ., sez. III, 21 luglio 2011, n. 15991, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2012, p. 180.

³² D. CERINI, *Green Insurance e cambiamenti climatici*, in D. CERINI (a cura di), *Assicurazioni e appalti: etica, legalità, responsabilità*, Giappichelli, Torino 2016, p. 164 ss.; v. anche

Al loro interno rientrano oltre agli eventi naturali, che sono collegati ad una forza della natura in grado di generare magno – sinistri; gli eventi catastrofici tecnici o umani, cioè conseguenti ad azioni dell'uomo e, infine, gli eventi, che vengono provocati dolosamente dall'uomo, tra cui si inseriscono gli eventi catastrofici terroristici³³. Gli eventi catastrofici sono, dunque, accadimenti del tutto eccezionali, discontinui ed imprevedibili, e soprattutto estremamente gravosi per quanto concerne le conseguenze prodotte³⁴.

Si tratta di rischi che, dal punto di vista della loro assicurabilità, presentano diverse problematiche. Infatti, in virtù della loro eccezionalità e altresì della loro imprevedibilità sfuggono alle regole dell'osservazione statistica e al calcolo delle probabilità, che rappresentano la base dei contratti assicurativi. Al contempo, la gravità, l'intensità e l'estensione delle conseguenze prodotte sorpassano le ordinarie capacità delle imprese assicuratrici³⁵. In questa situazione il rischio, che è alla base della natura aleatoria e non commutativa dei contratti assicurativi, viene portato agli estremi³⁶. A livello pratico, inoltre, intervengono diverse problematiche attinenti allo svolgimento delle attività peritali e dei sopralluoghi in prossimità dei siti in cui si verifica la catastrofe naturale. A ciò si aggiunge l'ulteriore difficoltà nel distinguere i danni che sono riconducibili al fenomeno naturale, da quelli che, al contrario, dipendono dal comportamento dell'uomo³⁷.

All'interno del nostro ordinamento giuridico l'assicurabilità di tali rischi è rimessa all'autonomia del soggetto predisponente. Infatti, secondo l'articolo 1912 del codice civile, l'assicuratore non è obbligato a liquidare i danni derivanti da movimenti tellurici, guerra, insurrezione o tumulti popolari, salvo patto contrario. Ciò significa che, senza necessità di un'apposita clausola contrattuale, tali eventi sono esclusi per legge dalla copertura assicurativa. Al contrario, tali rischi sono assicurabili, là dove intervenga un'apposita clausola contrattuale che li contempli in maniera espressa³⁸. L'elenco contenuto nel-

D. CERINI, *Assicurazioni contro i rischi di catastrofi naturali: profilature italiane dopo il Green Paper UE*, in *Dir. fisc. ass.*, 2013, p. 460.

³³ D. CERINI, *Green Insurance e cambiamenti climatici*, cit., p. 164.

³⁴ S. LANDINI, *Sub art. 1912*, in D. VALENTINO (a cura di), *Dei singoli contratti, Artt. 1861-1986*, in E. GABRIELLI (diretto da), *Comm. Cod. Civ.*, UTET, Torino 2011, p. 162; sul tema v. anche ID., *Principio di precauzione, responsabilità civile e danni da catastrofi ambientali*, in *Contratto impr./Eur.*, 2014, p. 18.

³⁵ Sul punto v. A. LA TORRE, *Sub art. 1912*, in A. LA TORRE (a cura di), *Le assicurazioni. L'assicurazione nei codici, le assicurazioni obbligatorie. L'intermediazione assicurativa*, 2ª ed., Giuffrè, Milano 2007, p. 196.

³⁶ P. F. DAGASSO, *La gestione dei rischi incendio e catastrofici*, in AA. VV., (a cura di) O. CALLIANO, *Avoid, transfer retain. Aspetti giuridici dell'enterprise risk management e diritto delle assicurazioni*, Giappichelli, Torino 2017, p. 110.

³⁷ In argomento v. P. F. DAGASSO, *La gestione dei rischi incendio e catastrofici*, cit., p. 112.

³⁸ A. LA TORRE, *Sub art. 1912*, cit., p. 196. Sul punto v. anche S. LANDINI, *Principio di precauzione, responsabilità civile e danni da catastrofi ambientali*, cit., p. 21: «L'esclusione di tali rischi deve pertanto ritenersi presente in contratto, salva diversa pattuizione, secondo un meccanismo di integrazione legale. Ne segue che il soggetto coperto da una polizza per danni,

la disposizione in esame è considerato tassativo. Di conseguenza la mancata esclusione all'interno della polizza di altri eventi catastrofali determina l'operatività della copertura assicurativa³⁹.

Come già detto, l'assicurabilità degli eventi catastrofali è lasciata all'autonomia degli assicuratori. Manca infatti, una disciplina cogente in materia, nonostante i tentativi anche recenti di interventi legislativi volti a colmare tale lacuna⁴⁰. Ciò genera delle conseguenze piuttosto gravose, anche sul piano finanziario, in relazione principalmente al ruolo esclusivo dello Stato nello svolgimento delle operazioni di ricostruzione⁴¹. Infatti, la popolazione italiana, pur essendo altamente esposta a fenomeni di dissesto idrogeologico, si trova in una condizione di sottoassicurazione o mancata copertura assicurativa. La scarsa attitudine alla stipula di contratti assicurativi per far fronte a tali tipologie di rischi è nella maggioranza dei casi connessa ad una scarsa percezione del rischio, ovvero a quel «*moral hazard che deriva da un affidamento del soggetto esposto al rischio sul fatto che intervenga lo Stato, in qualità di assicuratore ex post*»⁴².

Il ruolo assunto dallo Stato nella gestione delle emergenze funge quasi da deterrente emotivo rispetto alla stipula di tali contratti assicurativi. In conseguenza di ciò, i premi assicurativi restano piuttosto elevati e come in un circuito vizioso, la popolazione permane scarsamente propensa ad assicurarsi⁴³.

Di fronte a questa situazione piuttosto critica la ricerca di soluzioni da parte della dottrina è costante. Denominatore comune è la necessità che la gestione del rischio catastrofale non sia affidata esclusivamente al settore privato, ma permanga un ruolo attivo dello Stato rispetto ad alcuni profili specifici, che verranno analizzati successivamente⁴⁴.

La previsione dell'obbligatorietà della copertura assicurativa presenterebbe degli indubbi vantaggi a livello pratico. In questo modo, infatti, le imprese assicurative si troverebbero nelle condizioni di raggiungere la massa critica di premi indispensabile per far fronte economicamente ai rischi catastrofali ed eviterebbe, al contempo, il fenomeno dell'antiselezione del rischio⁴⁵, cioè l'impossibilità per l'assicuratore di effettuare una selezione dei rischi in fase assuntiva, a causa del fatto che solo i soggetti più a rischio tendono a stipulare tali polizze⁴⁶. Tuttavia l'operatività della copertura obbligatoria è ostacolata princi-

ove non sia prevista la copertura di eventi catastrofali, non vanterà alcun diritto indennitario verso l'assicuratore in caso di sinistro causato da eventi di tale natura».

³⁹ P. F. DAGASSO, *La gestione dei rischi incendio e catastrofali*, cit., p. 110.

⁴⁰ D. CERINI, *Green Insurance e cambiamenti climatici*, cit., p. 184 ss.

⁴¹ Sul tema S. MORATTI, *Strumenti giuridici ed istituzionali per la gestione fiscale dei rischi catastrofali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2016, p. 148.

⁴² D. CERINI, *Green Insurance e cambiamenti climatici*, cit., p. 164

⁴³ P. F. DAGASSO, *La gestione dei rischi incendio e catastrofali*, cit., p. 112.

⁴⁴ D. CERINI, *Green Insurance e cambiamenti climatici*, cit., p. 181.

⁴⁵ P. F. DAGASSO, *La gestione dei rischi incendio e catastrofali*, cit., p. 115.

⁴⁶ Sul punto P. F. DAGASSO, *La gestione dei rischi incendio e catastrofali*, cit., p. 112.

palmente da ragioni di carattere prettamente politico. Infatti, la previsione di un'assicurazione obbligatoria verrebbe di sicuro percepita come un'ulteriore e gravosa imposizione fiscale, analogamente a quanto avviene per l'assicurazione obbligatoria per i danni derivanti dalla circolazione di automobili⁴⁷. La semi – obbligatorietà dell'assicurazione contro il rischio di eventi catastrofici potrebbe avere al contrario degli esiti positivi, perché consentirebbe un'estensione graduale della copertura assicurativa, anche se non permetterebbe comunque di giungere in tempi rapidi al raggiungimento della massa critica dei prodotti assicurativi⁴⁸.

La dottrina prospetta la possibilità che in entrambi i modelli un ruolo importante possa essere svolto dallo Stato, sia nelle vesti di riassicuratore sia attraverso garanzie di stato ottimizzate. La riassicurazione, in particolare, permetterebbe di contenere i premi assicurativi e, al contempo, consentirebbe di cautelare gli assicurati dal rischio di *default* degli assicuratori privati. Al contempo, lo Stato conseguirebbe notevoli vantaggi dal diffondersi della copertura assicurativa, perché ciò gli consentirebbe di risparmiare sui costi transattivi derivanti dalle catastrofi naturali, anche in riferimento alla gestione delle crisi conseguenti. Per agevolare la diffusione della copertura assicurativa in ragione dei vantaggi conseguenti, un ruolo importante potrebbe essere svolto dalla previsione statale di incentivi positivi⁴⁹ nei confronti degli assicuratori e dei cittadini che sottoscrivano tali polizze⁵⁰.

4. Il ruolo degli eventi naturali nell'ambito della responsabilità contrattuale. Inondazioni e caso fortuito

4.1. Il caso fortuito tra teoria soggettiva e teoria oggettiva

Oltre ai profili risarcitori e assicurativi già analizzati, merita approfondimento un ultimo profilo riguardante l'incidenza di tutti i fenomeni naturali, ivi comprese le inondazioni, nell'ambito dei rapporti interprivatistici. Limitando l'indagine all'ambito contrattuale, si tratta di verificare quando tali eventi possano costituire un'ipotesi di caso fortuito e limitare così la responsabilità del debitore per inadempimento.

⁴⁷ P. F. DAGASSO, *La gestione dei rischi incendio e catastrofici*, cit., p. 115

⁴⁸ D. CERINI, *Green Insurance e cambiamenti climatici*, cit, p. 181 e, in posizione critica, P. F. DAGASSO, *La gestione dei rischi incendio e catastrofici*, cit., p. 115.

⁴⁹ Ad esempio è stata prevista la possibilità per gli agricoltori di stipulare delle polizze agevolate, anche se il sistema presenta comunque rilevanti criticità (sul punto vedi la recentissima audizione dell'Ania – Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici – del 13 settembre del 2017 da parte della Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati; sul tema anche S. LANDINI, *Assicurabilità ed indennizzabilità dei rischi catastrofici ambientali*, in *Assicurazioni*, 2013, p. 24 ss.

⁵⁰ D. CERINI, *Green Insurance e cambiamenti climatici*, cit, p. 182 ss.

I casi in cui questo problema è venuto alla luce a livello giurisprudenziale concernono alcune fattispecie specifiche di inadempimento, riguardanti le obbligazioni di custodia. Si tratta, in particolare, della responsabilità della banca nel servizio bancario delle cassette di sicurezza (1839 cod. civ.) e della responsabilità del depositario nell'ambito del contratto di deposito presso i magazzini generali (1787 cod. civ.)⁵¹. Per meglio comprendere la giurisprudenza in materia, è, però, necessario ricostruire per grandi linee la nozione di caso fortuito⁵².

Bisogna anzitutto premettere che la dottrina civilistica normalmente non distingue il caso fortuito dalla forza maggiore, nonostante l'originario impiego della forza maggiore per indicare gli eventi naturali⁵³. I due termini, infatti, non hanno un diverso significato e producono i medesimi effetti⁵⁴.

In ordine alla nozione di caso fortuito si sono formati due distinti orientamenti, denominati tradizionalmente come teoria soggettiva e teoria oggettiva (a cui si è già accennato in tema di responsabilità per danni da cose in custodia).

La prima ha origine nel pensiero di Nicola Coviello, formatosi sotto il codice civile del 1865. Secondo l'Autore il caso fortuito è identificabile nella mancanza di colpa del soggetto obbligato, intesa come mancanza di volontà positiva o negativa finalizzata all'adempimento dell'obbligazione⁵⁵. Su tali basi il caso fortuito è stato successivamente definito come «*l'evento non prevedibile né superabile con la dovuta diligenza*⁵⁶». Nello specifico si tratta della norma-

⁵¹ Si tratta delle uniche ipotesi (unitamente alla responsabilità del vettore per perdita e avaria delle merci trasportate *ex art. 1693 cod. civ.*), in cui il legislatore ha fatto espressamente riferimento al caso fortuito, come causa di esclusione da responsabilità.

⁵² Per una ricostruzione accurata delle teorie in materia a partire dalle loro origini v. G. VINTINI, *Inadempimento e mora del debitore. Artt. 1218-1222*, 2^a ed., in (fondato da) P. SCHLESINGER e (diretto da) F.D. BUSNELLI, *Cod. Civ. Comm.*, Giuffrè, Milano 2006, p. 94 ss.

⁵³ Questa posizione è stata inizialmente espressa da: G. COTTINO, *L'impossibilità sopravvenuta della prestazione e la responsabilità del debitore*, Giuffrè, Milano 1955, p. 218: «Ma il frequente ricorrere nella dottrina e nella giurisprudenza italiane del tradizionale termine forza maggiore, che più ancora del fortuito richiama [...] l'evento di natura, l'intervento non constabile dei pubblici poteri, il fatto irresistibile su cui le più evolute cognizioni umane hanno spesso poteri insufficienti di controllo e di prevenzione [...]. Ora è indubbio [...] che nel nostro ordinamento non ha più senso una distinzione tra caso fortuito e forza maggiore. Del resto [...] è il caso fortuito a costituire il limite, o uno dei limiti, della responsabilità».

⁵⁴ C. M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., p. 662. M. FRANZONI, *L'illecito*, cit., p. 600, evidenzia come, al contrario dei civilisti, i penalisti mantengano tale distinzione. Il caso fortuito è, infatti, il fatto del tutto estraneo alla volontà dell'agente, che ha prodotto l'evento. Al contrario, la forza maggiore è l'evento che, sebbene riferibile alla condotta dell'agente, si presenta del tutto estraneo alla sua coscienza e volontà, essendo provocato da una forza irresistibile della natura.

⁵⁵ N. COVIELLO, *Del caso fortuito in rapporto all'estinzione delle obbligazioni*, Lancia- no, Rocco Carabba Editore, 1895, p. 12: «Il caso, dunque, come in genere è la mancanza di volontà, qui è la mancanza di colpa: il caso non è colpa: esso comincia dove la colpa finisce. E poiché la colpa denota volontà dell'obbligato positiva o negativa, diretta all'inadempimento dell'obbligazione, caso non può denotare che un fatto che rende impossibile l'inadempimento dell'obbligazione. Onde lo possiamo definire: "caso è ciò che indipendentemente dalla colpa dell'obbligato impedisce l'esatto adempimento dell'obbligazione".

⁵⁶ C. M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., p. 662.

le diligenza, cioè della diligenza del buon padre di famiglia, di cui all'articolo 1176 del codice civile.

Questa ricostruzione del caso fortuito è stata ritenuta applicabile sia in ambito contrattuale sia in ambito aquiliano. In particolare, in ambito contrattuale, il caso fortuito è stato identificato nella nozione di causa non imputabile al debitore, di cui all'articolo 1218 del codice civile, secondo il quale il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta, è tenuto al risarcimento dei danni, se non prova che l'inadempimento o il ritardo sono dovuti a causa a lui non imputabile⁵⁷.

La teoria oggettiva qualifica in linea generale il caso fortuito come un evento estraneo alla sfera del debitore o del soggetto responsabile del danno e del tutto inevitabile. Il requisito dell'inevitabilità, però, non deve essere considerato alla stregua della diligenza del buon padre di famiglia, come analizzato precedentemente, ma deve essere inteso in senso assoluto come invincibilità ed irresistibilità dell'evento⁵⁸.

Seguendo l'interpretazione del fortuito in chiave oggettiva, il limite della responsabilità contrattuale sarà rappresentato, salvo eccezioni normative, dalla causa non imputabile e dal caso fortuito, concepito come causa estranea e inevitabile. Nell'ambito della responsabilità aquiliana, invece, nelle fattispecie di responsabilità che abbiano come causa di esonero il fortuito, il limite è costituito dalla causa estranea del tutto inevitabile. Di conseguenza la responsabilità aquiliana sarà individuabile per tutti i danni, evitabili e non, che siano riconducibili alla sfera del soggetto danneggiante, nonché per i danni derivanti da cause ignote, nonché per quelli riconducibili a cause estranee, ma evitabili⁵⁹.

4.2. Inondazioni ed esclusione della responsabilità del debitore. In particolare: l'alluvione di Firenze del 1966

Per quanto concerne la riconducibilità del fenomeno delle inondazioni nella categoria del caso fortuito, è molto interessante analizzare la giurisprudenza

⁵⁷ C. M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., p. 662: «La nozione di caso fortuito o forza maggiore nella responsabilità extracontrattuale coincide pertanto con la nozione di causa di impossibilità rilevante nel tema della responsabilità extracontrattuale». L'Autore segue, così, l'insegnamento del suo Maestro M. GIORGIANNI, *L'inadempimento. Corso di diritto civile*, 3^a ed. riveduta, Giuffrè, Milano 1975, p. 252: «[...] l'avvenimento che ha provocato l'impossibilità della prestazione non potrà essere valutato come "caso fortuito", se non in riferimento al grado di diligenza imposto al debitore. In tale senso, l'equazione *casus = non culpa*, che ha trovato la più completa dimostrazione in N. Coviello, è tuttora valida». La coincidenza tra "caso fortuito" e "causa non imputabile" viene aversata dai sostenitori della teoria oggettiva del caso fortuito (in particolare M. COMPORTI, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, ESI, Napoli 1965, p. 84).

⁵⁸ M. COMPORTI, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, cit., p. 82 ss. L'Autore, muovendo dall'ambito extracontrattuale, perviene alla nozione oggettiva di "caso fortuito" valida a livello contrattuale ed extracontrattuale; v. anche ID., *Fatti illeciti*, cit., p. 276 ss.

⁵⁹ M. COMPORTI, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, cit., p. 84.

che si sviluppò in seguito all'alluvione di Firenze del 1966, quando il fiume Arno esondò provocando danni gravissimi sul territorio. La vicenda ruota, nello specifico, attorno all'allagamento di alcuni istituti bancari, che determinò il deterioramento dei beni custoditi all'interno delle cassette di sicurezza.

Bisogna anzitutto premettere che, ai sensi dell'articolo 1839 del codice civile, nel servizio delle cassette di sicurezza, la banca risponde verso l'utente per l'idoneità e la custodia dei locali e per l'integrità della cassetta, salvo il caso fortuito. Le obbligazioni a carico della banca hanno, dunque, ad oggetto l'idoneità e la custodia dei locali e l'integrità della cassetta. In caso di inadempimento la banca sarà considerata responsabile con la sola eccezione del caso fortuito⁶⁰. Tralasciando le questioni attinenti la qualificazione delle prestazioni in capo alla banca, nel caso in questione il compito dei giudici fu quello di accertare se, in concreto, l'alluvione che colpì la città, potesse integrare gli estremi del caso fortuito. Le decisioni dei giudici di primo grado e dei giudici di appello furono completamente contrastanti⁶¹. Il Tribunale di Firenze, aderendo alla concezione soggettiva del fortuito, qualificò l'inondazione come un evento prevedibile ed evitabile secondo la diligenza del buon banchiere⁶².

Nello specifico, secondo i Giudici di primo grado, l'inondazione dell'Arno rappresentò un evento prevedibile sia in senso assoluto, date le caratteristiche dei fiumi, sia storicamente, poiché l'Arno è stato sempre soggetto a fenomeni di tal specie, sia pure a lunghissimi e talvolta secolari intervalli di tempo. L'evento era, dunque, prevedibile secondo la diligenza del buon banchiere, che esercita un'attività di natura professionale, vantata come modernissima ed efficiente. Al contempo, si trattava di un evento evitabile attraverso la predisposizione di mezzi tecnici idonei, finalizzati ad evitare la penetrazione dell'acqua, come ad esempio la predisposizione di porte a tenuta stagna⁶³.

⁶⁰ In generale vedi l'opera recente di G. LIACE, *Del servizio bancario delle cassette di sicurezza. Artt. 1839-1841*, in P. SCHLESINGER (fondato da) e F. D. BUSNELLI (diretto da), *Cod. Civ. Comm.*, Giuffrè, Milano 2012, in particolare sulla questione specifica attinente la responsabilità della banca, p. 84 ss.

⁶¹ Per una ricostruzione accurata dell'intera vicenda giurisprudenziale: G. VISINTINI, *Inadempienza e mora del debitore*, cit., p. 388 ss.

⁶² Trib. Firenze, 24 aprile 1970, in *Banca borsa tit. cred.*, 1971, p. 267 ss., con nota di P. RESCIGNO, *In tema di responsabilità della banca nel servizio delle cassette di sicurezza*. Lo stesso ragionamento dei giudici di primo grado lo si ritrova in una sentenza successiva dello stesso Tribunale, che verteva su circostanze analoghe. Si trattava della sentenza pronunciata dal Tribunale di Firenze in data 11 marzo 1971 (in *Foro Pad.*, 1971, I, c. 232, con nota di G. ALPA, *Caso fortuito e responsabilità della banca per il servizio delle cassette di sicurezza*).

⁶³ Trib. Firenze, 24 aprile 1970, cit.: «[...] Una inondazione dell'Arno è evento prevedibile sia in assoluto (perché i fiumi vi sono soggetti) sia storicamente, perché l'Arno sia pure a lunghissimi e secolari intervalli, vi è andato soggetto. [...] Prevedibilità secondo la diligenza del buon banchiere, nell'esercizio di un'attività professionale vantata come modernissima ed efficiente; evitabilità secondo una tecnica applicabile [...] rendono [...] non dovuta a caso fortuito l'inondazione subita dal Banco nel locale delle cassette di sicurezza, nello stesso senso nel quale è fortuita l'inondazione dei locali al pianterreno, che il banco non aveva il dovere di tutelare contro un simile evento [...]».

L'impostazione fatta propria dai giudici di merito andò incontro a diverse critiche da parte della dottrina. Venne, anzitutto, contestato un aggravamento in ordine alle obbligazioni poste in capo al debitore. Secondo questa interpretazione, i giudici, affermando la raggiunta perfezione tecnica dell'attività professionale relativa al settore bancario, pretendevano che il debitore conoscesse e mettesse in pratica le tecniche di settori diversi rispetto a quello bancario al fine di adempiere correttamente la prestazione⁶⁴.

Al contrario di quanto avvenuto nel giudizio di primo grado, i giudici di appello esclusero la responsabilità della banca⁶⁵. Venne affermato, anzitutto, che il concetto di imprevedibilità, che caratterizza il caso fortuito insieme all'inevitabilità, debba essere inteso non in senso assoluto, ma relativo, cioè in relazione alla realtà concreta ed effettiva in cui è destinato ad operare⁶⁶. Muovendo da questa considerazione, il caso fortuito è quell'evento che si presenta in concreto estremamente improbabile, del tutto accidentale e sostanzialmente anormale. Nello specifico, l'alluvione di Firenze presentava tali caratteri, atti a ricondurla nell'ipotesi di caso fortuito, escludendo così la responsabilità della banca. In pochissimi casi, infatti, le alluvioni che colpirono la città di Firenze presentarono il medesimo grado di intensità di quella che colpì la città nel 1966⁶⁷.

I giudici di appello aderirono, dunque, alla teoria oggettiva del fortuito⁶⁸.

Il dibattito tra giudici di primo grado e giudici di appello si concluse con la decisione della Corte di Cassazione, che confermò la sentenza di appello. L'alluvione del 1966 si presentò, secondo il Supremo Collegio, come un fenomeno così impetuoso e improvviso, che assunse delle proporzioni così immani da travolgere ogni difesa, ogni sforzo umano finalizzato alla salvaguardia di uomini e di cose. Non poteva, dunque, essere riconosciuta alcuna responsa-

⁶⁴ P. RESCIGNO, *In tema di responsabilità della banca nel servizio delle cassette di sicurezza*, cit., p. 283.

⁶⁵ C. Appello Firenze, 16 novembre 1971, in *Giur. mer.*, 1973, p. 599, con nota di G. ALPA, *Per una critica all'identificazione di casus e non culpa*. L'autore si mostra critico rispetto al ragionamento dei giudici. L'analisi del comportamento della banca fa emergere diverse perplessità a livello giuridico («Nessuna precauzione era stata presa per prevenire un eventuale allagamento dei locali che poteva derivare da cause anche meno gravi. D'altra parte, l'esistenza in commercio di dispositivi e macchinari idonei a far defluire le acque da ambienti chiusi prova che le affermazioni del Tribunale non possono ritenersi avventate»).

⁶⁶ C. Appello Firenze, 16 novembre 1971: «[...] il concetto di imprevedibilità va inteso non in senso assoluto, ma in senso relativo, con riferimento cioè all'*id quod plerumque accidit* [...]».

⁶⁷ C. Appello Firenze, 16 novembre 1971, cit.: «[...] nel caso di specie, l'alluvione del '66 fu caratterizzata dall'accennata improbabilità, accidentalità e anormalità. È vero infatti che nei secoli passati si verificarono diverse alluvioni a danno della città di Firenze, ma è altresì vero che pochissime di esse raggiunsero un indice di intensità pari a quella del '66, e che, ove quest'ultima alluvione non fosse stata così intensa come essa fu, non si sarebbe verificato il danno lamentato [...]».

⁶⁸ C. Appello Firenze, 16 novembre 1971, cit.: «Caso fortuito e forza maggiore, secondo la comune nozione del fenomeno, è quell'evento naturale od umano imprevedibile – e se prevedibile, inevitabile – che rende impossibile l'adempimento dell'obbligazione».

bilità in capo alla banca⁶⁹. Le proporzioni assunte da tale evento escludevano, nello specifico, qualsiasi valutazione in ordine alla condotta concreta adottata da parte della banca nell'adempimento delle prestazioni previste⁷⁰.

Secondo quanto sostenuto dalla dottrina⁷¹ la Cassazione ha attribuito, in questo modo, grande importanza al criterio economico- sociale dell'imponenza del fenomeno naturale, qualificando in termini di caso fortuito tutti quegli eventi, che presentino una grandezza inconsueta, cioè una grandezza statisticamente superiore al normale atteggiarsi del fenomeno.

La Cassazione, però, trovandosi di fronte a casi analoghi non ha sempre seguito tali argomentazioni. Infatti, in altre decisioni ha affermato in maniera netta la necessità di valutare in termini di colpa la condotta posta in essere dalla banca, abbracciando, dunque, la concezione soggettiva del fortuito⁷².

⁶⁹ Cass. Civ., 27 luglio 1976, n. 2981, in *Banca, Borsa, Tit. Cred.*, 1977, p. 11 e in *Giust. Civ.*, 1976, p. 1756, con nota adesiva di C. GIANNATTASIO.

⁷⁰ Cass. Civ., 27 luglio 1976, n. 2981: «Quando si verifica una calamità del genere, le dimensioni oggettive e generalizzate dell'evento sono di tale imponenza da non lasciare spazio a distinzione per qualità di soggetti o per tipi di obbligazioni o per grado di diligenza, tutto e tutti restando coinvolti inesorabilmente su chiunque e dovunque. E tale fu l'alluvione del 4 novembre 1966». Nel corso dello stesso anno la Cassazione si pronunciò in maniera opposta rispetto ad una vicenda analoga, che aveva interessato un istituto di credito della città di Ferrara, riconoscendo la responsabilità della banca per mancata adozione delle misure atte a scongiurare il pericolo di inondazione (Cass. Civ., 29 marzo 1976, n. 1129, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1976, II, p. 173, con nota di G. MOLLE, *Caso fortuito e responsabilità della banca nel servizio delle cassette di sicurezza*).

⁷¹ G. VISINTINI, *Inadempimento e mora del debitore*, cit., p. 390 ss. Per una ricostruzione della vicenda in adesione alla teoria oggettiva del caso fortuito v. C. CASTRONOVO, *Tra rischio e caso fortuito la responsabilità da cassette di sicurezza*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1978, p. 53 ss.

⁷² Cass. Civ., 10 marzo 1980, n. 1605, in *Banca, borsa tit cred.*, 1981, II, p. 17.

Abstract [Ita]

L'Italia è un paese ad alto rischio idrogeologico. Infatti, secondo i dati forniti dalla Direzione generale per la protezione del territorio, circa 6.663 comuni italiani si trovano potenzialmente in una situazione di pericolo. Il crescente verificarsi degli eventi catastrofici pone diverse questioni a livello giuridico: il risarcimento dei danni derivanti dalle inondazioni; i profili di assicurabilità dei rischi naturali; l'esclusione della responsabilità contrattuale ed extracontrattuale. Le Regioni, le Province e i Comuni possono essere considerati responsabili in base all'art. 2051 del codice civile, nei casi in cui l'esondazione dei corsi di acqua sia causata da una cattiva manutenzione degli argini. In questa ipotesi, la giurisprudenza prevalente ritiene che la pioggia eccezionale non possa costituire caso fortuito.

Abstract [Eng]

Italy is a country with a high hydrogeological risk. According to data supplied by the Directorate-General for Territorial Protection, about 6,663 Italian municipalities are potentially in danger. The increasing occurrence of catastrophic events raises several legal issues: compensation for flood damage; the insurance profiles of natural risks; exclusion of contractual and non-contractual liability. Regions, provinces and municipalities can be considered responsible according to art. 2051 of the Civil Code, in cases where flooding of water courses is caused by poor river maintenance. In this case, the prevailing jurisprudence considers that exceptional rain cannot be an accidental case.

Keywords: hydrogeological risk; natural risk; compensation; insurance; liability.