

## OBBLIGO DI MANUTENZIONE E CUSTODIA DI STRADE E RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER DANNI AGLI UTENTI.

*Francesco GARRI*

E' questo un tema di interesse, in quanto si collega a doveri delle strutture pubbliche di interventi, conseguenti all'obbligo di vigilanza, per impedire che derivino danni a terzi, obbligo il cui esercizio è inteso, cioè, ad evitare situazioni di insicurezza, di rischio.

Viene qui in evidenza la norma (art. 2051 c.c.) relativa alla responsabilità per i danni cagionati dalle cose in custodia.

Questa norma, in via di massima, si ritiene applicabile anche nei confronti della pubblica amministrazione per quanto attiene alle situazioni assimilabili al concetto privatistico di custodia, relativamente ai beni di pertinenza della stessa e per i quali la sua posizione sia analoga a quella dei privati.

Dalla proprietà pubblica delle strade da parte dei vari enti discende, quindi, non solo l'obbligo della manutenzione ma anche quello di custodia, con conseguente operatività nei confronti degli enti stessi della presunzione di responsabilità, stabilita dall'art. 2051 c.c.

Poiché in queste fattispecie occorre far richiamo all'indicata norma del c.c., è opportuno ricordare che per aversi responsabilità per le cose in custodia occorre che il danno sia prodotto dalla cosa stessa o perché questa sia per intrinseca natura suscettibile di produrlo o perché in essa siano insorti agenti dannosi.

La presunzione di colpa può essere superata solo dalla prova che l'evento è dovuto a caso fortuito, inteso questo nel senso più lato, comprensivo anche della forza maggiore e del fatto del terzo.

Ciò in quanto anche in materia di fatto illecito, in analogia a quanto previsto dall'art. 1218 c.c. sull'inadempimento delle obbligazioni, si ha caso fortuito quale esimente della responsabilità ogni qualvolta l'evento è dovuto a forze incoercibili o imprevedibili della natura ovvero a un fatto inevitabile o imprevedibile di terzi.

La responsabilità presunta per danni cagionati da cosa in custodia non richiede necessariamente, come detto, che la cosa sia suscettibile di produrre danni per sua natura, cioè per suo intrinseco potere, in quanto anche in relazione alle cose prive di un dinamismo proprio sussiste il dovere di custodia e controllo, allorquando il fortuito ed il fatto dell'uomo possono prevedibilmente intervenire, come causa esclusiva o come concausa, nel processo obiettivo di produzione dell'evento danno, eccitando lo sviluppo di un agente, di un elemento o di un carattere che conferiscono alla cosa l'idoneità al nocimento

(1). La problematicità in materia, un tempo vivace, è rarefatta, anche in conseguenza dell'indirizzo assunto in materia di applicabilità alla pubblica amministrazione dell'art. 2051 c.c., recante la nota presunzione di colpa. Sotto quest'ultimo profilo, non si contesta, come detto, l'applicabilità di detta disposizione anche alla pubblica amministrazione allorquando sia configurabile un rapporto di custodia del bene dalla cui condizione manutentiva sia derivato danno per un terzo.

Nell'individuare, peraltro, la sussistenza o meno di questo rapporto tra amministrazione e bene, si perviene, ed esattamente, ad una conclusione riduttiva dell'ambito di applicazione della disposizione *de quo*, con l'effetto di limitare l'azionamento della responsabilità della pubblica amministrazione, e questo proprio in relazione a beni, come le strade, nei quali è diffusa una carenza di sicurezza, fonte di danno per gli utenti. Infatti, si è negata l'applicazione dell'art. 2051 c.c. per quelle particolari categorie di beni facenti parte del demanio pubblico, nei riguardi dei quali la posizione dell'amministrazione, ai fini dell'applicazione dell'anzidetta disposizione, non può essere assimilata a quella del titolare di un diritto di proprietà privata.

Il che si verifica appunto per i beni demaniali sui quali si esercita un uso ordinario generale e diretto da parte dei cittadini, come (oltre che per il demanio marittimo, fluviale e lacuale e le strade ferrate appartenenti allo Stato che qui non interessano) per le strade e le autostrade.

Infatti, l'uso generale diretto, attribuito a *civis de populo*, rende praticamente impossibile l'esercizio concreto di un'adeguata custodia da parte della pubblica amministrazione, tale da poter essere fonte della presunzione di responsabilità di cui alla norma citata.

Pertanto, per aversi responsabilità per danni cagionati da cose in custodia occorre la concretezza, e l'attualità del potere di fatto su di esse e quindi la presunzione di responsabilità si applica nei confronti di enti pubblici in relazione a beni demaniali o patrimoniali, quando questi per la loro limitata estensione territoriale consentano un'adeguata attività di vigilanza.

Di conseguenza il danneggiato, negli altri casi, può agire per il risarcimento soltanto in base al diverso principio del *neminem laedere ex art. 2043 c.c.*, alla cui stregua l'ente proprietario della strada aperta al pubblico transito è tenuto far sì che essa non presenti per l'utente una situazione di pericolo occulto (cosiddetta insidia o trabocchetto), caratterizzata congiuntamente dall'elemento obiettivo della non visibilità e da quello subiettivo della non prevedibilità dell'evento (2).

---

(1) Cass. civ. Sez.III, 3 dicembre 2002, n. 17152, in *Giust.civ.Mass.* 2002, fasc. 12.

(2) Non sono state ritenute fondate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 Costituzione, le questioni seguenti di legittimità costituzionale: dell'art. 2043 c.c., in quanto prevede che l'inerzia colposa della pubblica amministrazione, atta a creare o a non rimuovere situazioni di pericolo, sia causa di responsabilità della stessa, solo in presenza di una situazione di pericolo insidioso; dell'art. 2051 c.c., in quanto non applicabile anche alla pubblica amministrazione per i beni demaniali soggetti ad uso ordinario, generale e diretto da parte dei cittadini; dell'art. 1227, primo comma, c.c., in quanto esclude, in presenza di un'insidia, un accertamento del concorso di colpa del danneggiato e del responsabile (Corte Cost., 10 maggio 1999, n. 156, in *Giust.cost.* 1999, fasc. 5). Su quanto affermato nel testo, v. di recente Cass. civ. Sez.III, 23 luglio 2003, n. 11446, in *Giust.civ.Mass.* 2003, fasc. 7/8; 13 giugno 2002, n. 2067, in *Giust.civ.* 2003, I, 1355, con nota di

La pubblica amministrazione incontra, difatti, nell'esercizio del suo potere discrezionale, anche nella vigilanza e controllo dei beni demaniali, limiti derivanti dalle norme di legge e di regolamento, nonché dalle norme tecniche e da quelle di comune prudenza e diligenza e in particolare dalla norma primaria e fondamentale del *neminem laedere* in applicazione della quale essa è tenuta a far sì che il bene demaniale non presenti per l'utente una situazione di pericolo occulto, cioè non visibile e non prevedibile che dia luogo al cosiddetto trabocchetto o insidia stradale.

Ai fini dell'accertamento della responsabilità risarcitoria di cui all'art. 2043 c.c. dell'amministrazione e dell'ente concessionario per i danni subiti dall'utente stradale, incombe su quest'ultimo l'onere di provare l'esistenza della insidia non visibile e non prevedibile, ma non anche il comportamento omissivo dell'ente concessionario per non avere tempestivamente rimosso o segnalato l'insidia, pur avendone notizia (3)

La responsabilità colposa della pubblica amministrazione in caso di insidia o trabocchetto stradale, che trova fondamento nella *Generalklausel* di cui all'art. 2043 c.c., è, poi, astrattamente compatibile con il concorso del fatto colposo del danneggiato.

Tale compatibilità si concreta tutte le volte in cui il fatto del danneggiato non sia idoneo ad interrompere *tout court* il nesso causale tra l'evento ed il comportamento colposamente omissivo dell'ente pubblico.

Va anche tenuto presente che non è predicabile, in astratto, l'opposto principio dell'interruzione del detto nesso causale per il solo fatto che l'utente abbia tenuto, a sua volta, un comportamento irregolare, ma si deve, per

---

MASCI; 21 dicembre 2001, n. 16179, in *Giust.civ.Mass.* 2001, fasc. 12; 5 luglio 2001, n. 9092, in *Danno e resp.* 2002, 623, con nota di LARGHEZZA.

Va tenuto presente: che la qualità di custode, agli effetti dell'applicazione dell'art. 2051 c.c., prescinde dalla titolarità di un diritto di proprietà sulla cosa, richiedendo per contro che il soggetto, esercitando sulla cosa un potere fisico, ne abbia l'effettiva padronanza e disponibilità; che la presunzione di colpa stabilita dall'art. 2051 c.c. importa che il custode, per andare esente da responsabilità, debba fornire la prova positiva del fortuito della forza maggiore o del fatto del terzo e, correlativamente, esonera il danneggiato dall'onere di dimostrare la colpa del custode medesimo; che il fatto del terzo acquista efficacia di caso fortuito *ex art.* 2051 c.c., ove si appalesi nel determinismo dell'evento siccome fatto autonomo dotato di forza propria, con carattere di inevitabilità rispetto alla sfera del custode. Inoltre, la conoscenza che il terzo, che si avvalga della cosa, abbia del difetto strutturale o funzionale della cosa medesima e, quindi, della pericolosità dell'uso in relazione al suo stato, anche non apparente, dev'essere valutata dal giudice del merito unitamente alla varietà dei mezzi di cui il terzo considerata la sua esperienza di vita e le nozioni di cultura disponga per entrare in contatto fisico con la cosa ed avvalersene senza ricevere danno: questo al fine di stabilire se ed in quale misura la mancata adozione di cautele sia addebitabile a colpa del danneggiato, diminuendo comparativamente la responsabilità del custode ai sensi degli artt. 2056 e 1227, comma 1, c.c..

V., inoltre e tra le altre, in giurisprudenza le seguenti pronunce scandite nel tempo: Cass. civ. Sez.III, 20 novembre 1998, n. 11749, in *Giust.civ.Mass.* 1998, fasc. 11; 3 giugno 1982, n. 3392, in *Riv. circolaz. e trasp.*, 1982, 1063; 9 novembre 1978, n. 5133, in *Foro it.*, 1979, I, 2102 ed in *Riv. circolaz. e trasp.*, 1979, 245.

(3) Cass. civ. Sez.III, 4 giugno 2004, n. 10654, in *Giust.civ.Mass.* 2004, fasc. 6; 9 ottobre 2003, n. 15061, *ivi* 2003, fasc. 10.

converso, valutare in concreto (in sede di giudizio di merito) l'entità dell'apporto causale del comportamento colposo del danneggiato nella produzione dell'evento dannoso (4).

Nella materia dell'uso delle strade, la giurisprudenza offre in argomento una elaborazione di fattispecie concrete in ordine all'insorgere di casi di responsabilità, fattispecie definite, essenzialmente, alla luce dei caratteri di una situazione denominata "insidia stradale" e dell'obbligo della pubblica

---

(4) Cass. civ. Sez.III, 4 giugno 2004, n. 10650, in *Dir. & Giust.* 2002, fasc. 46, 27, con nota di ROSSETTI e in *Nuova giur. civ. commentata* 2003, I, 799, con nota di FUSARO; 3 dicembre 2002, n. 17152, in *Giust.civ.Mass.* 2002, fasc. 12. Cfr. Corte cost., 10 maggio 1999, n. 156, in *Giust.civ.* 2000, I, 649, con nota di VITALE; *Giur.it.* 2000, 168; *Appalti urb. edil.* 2000, 488, per l'opposta affermazione dell'inapplicabilità del concorso di colpa del danneggiato a norma dell'art. 1227 c.c. nel caso di responsabilità della pubblica amministrazione.

Troviamo anche affermato che, nel caso di responsabilità della pubblica amministrazione per omessa manutenzione delle strade, qualora l'attività lecita della pubblica amministrazione incentrata nella localizzazione dell'opera pubblica e nella predisposizione del relativo progetto comporta per il privato un pregiudizio indennizzabile ai sensi dell'art. 46, l. 25 giugno 1865, n. 2359, la responsabilità risarcitoria è esclusivamente propria della stessa amministrazione e non può, in alcun modo, coinvolgere il concessionario dell'opera pubblica, cui non siano addebitabili, sul piano soggettivo, dolo o colpa nell'esecuzione dei lavori, quando egli sia mero esecutore materiale dell'opera voluta e progettata dalla pubblica amministrazione (Cass. civ. Sez.I, 20 dicembre 1999, n. 14312, in *Giust.civ.Mass.* 1999, fasc. 12).

In tema può anche riportarsi l'affermazione che l'accertata esistenza di una servitù di uso pubblico ed il contestuale obbligo assunto dal comune di rendere agevole il transito dell'area non può non rifluire sulla considerazione della questione, se, infatti, può ritenersi doveroso da parte dell'ente pubblico procedere a sistemare la sede viaria in maniera da impedire il verificarsi di situazioni pericolose (nella fattispecie il comune ha destinato risorse pubbliche per l'illuminazione delle aree) non può sussistere l'ingiustizia che caratterizza la nozione di danno giuridicamente rilevante. Ma, in aggiunta all'assenza di un profilo d'ingiustizia, appare rilevante la considerazione che l'intervento dell'amministrazione comunale non ha apportato alcuna lesione al bene, non potendosi cogliere quale sia lo svantaggio che deriva ad una strada dal fatto di essere illuminata (T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 13 febbraio 2003, n. 460, in *Foro amm.Tar* 2003, fasc. 2).

Infine, la responsabilità della pubblica amministrazione per la manutenzione di una strada può venire in rilievo sotto il profilo dell'omessa predisposizione delle opere accessorie laterali alla sede stradale, occorre l'oggettiva imprevedibilità ed invisibilità del pericolo che le misure cautelari miravano a controllare, e ciò rimane senz'altro escluso in presenza di una condotta abnorme dell'utente della strada, che alteri il normale sviluppo causale, assumendo efficacia causale esclusiva nel verificarsi dell'evento dannoso. In relazione a quest'ultima fattispecie, è di interesse precisare che la Cassazione si è trovata ad affrontare un tema generale della responsabilità civile, quello relativo alle ipotesi in cui l'effetto dannoso sia ricollegabile a più comportamenti, uno delle quali consista in un'omissione. In ordine a quest'ultimo comportamento, è da considerare che la positiva valutazione del nesso causale tra omissione ed evento presuppone che si accerti che l'azione omessa, se fosse stata compiuta, avrebbe impedito l'evento, o ne avrebbe ridotto le conseguenze. Alla luce di questa regola, è stato ritenuto che, in presenza di un incidente stradale in cui il conducente di una vettura addebitava la responsabilità della propria uscita di strada con la sua auto all'omessa collocazione in loco del *guard-rail*, la Corte suprema ha confermato la sentenza di merito che attribuiva la responsabilità esclusiva del fatto al comportamento imprudente del conducente, precisando altresì che l'eventuale presenza del *guard-rail*, a cagione della forza dell'impatto, non sarebbe servita a ridurre le conseguenze dannose del fatto (Cass. civ. Sez.III, 2 aprile 2004, n. 6516, in *Giust.civ.Mass.* 2004, fasc. 4).

amministrazione di vigilare e prevenire eventi dannosi collegati sia a questa situazione di insidia, sia all'azione di terzi che, con l'esecuzione di lavori su detti beni producono danni ai fondi latitanti (5).

Con due recenti pronunce la Cassazione ha rivisto il suo indirizzo ed assunto un atteggiamento critico in ordine alla nozione di insidia o trabocchetto determinante pericolo occulto per l'utente della strada.

La nuova affermazione è che l'insidia è una figura di elaborazione giurisprudenziale e dalla sua applicazione non può farsi discendere un onere a carico del danneggiato di dare prova della sua esistenza. Secondo questo nuovo indirizzo nel caso di insidia o trabocchetto è il proprietario della strada che deve dare la prova liberatoria, dimostrando di aver adottato tutte le misure idonee a prevenire la situazione di pericolo, dimostrando così la sua mancanza di colpa ed eventualmente il concorso di colpa del danneggiato (6).

Ai sensi, pertanto, dell'art. 2051 c.c. è con riferimento alla prova liberatoria che assumono rilievo i caratteri dell'estensione e dell'uso diretto della cosa da parte della collettività i quali non attenendo alla struttura della fattispecie possono valere ad escludere la presunzione di responsabilità nel caso in cui il custode dia la prova che l'evento dannoso presenta i caratteri della imprevedibilità e della inevitabilità.

L'effettiva portata di questo nuovo indirizzo viene di seguito presa in esame con riferimento alle situazioni di fatto dalle quali era derivato il danno per l'utente della strada, in quanto è con riferimento alle fattispecie concrete che può meglio essere valutata la innovativa portata delle pronunce della Suprema Corte. Iniziamo, quindi, la elencazione esemplificativa delle fattispecie di responsabilità.

Indichiamo, senza presunzione di completezza, ma con riferimento alla significatività delle fattispecie, i casi concreti di applicazione dell'art. 2051.

Detta norma è stata ritenuta applicabile nei casi di una villa comunale, bene di proprietà del comune, aperta al pubblico e di limitata estensione e in relazione al danno subito da un frequentatore, dalla caduta di alberi presenti lungo le strade provocata da raffiche di vento o fortuali, ma in presenza di una condizione di

---

(5) In argomento, LARGHEZZA, *Responsabilità della pubblica amministrazione per insidia o trabocchetto*, in *Danno e resp.* 2004, 1090; PIZZORUSSO, CANALINI, *Responsabilità della pubblica amministrazione per insidia stradale e concorso del danneggiato ex art. 1227 c.c.*, in *Arch.giur.circol. sinistri* 2004, 295; FACCI, *Insidia stradale, responsabilità della pubblica amministrazione e concorso di colpa del danneggiato*, in *Resp.civ.prev.* 2003, 67; MASALA, *Sulla responsabilità civile della pubblica amministrazione per danni conseguenti alla mancata o insufficiente manutenzione delle strade pubbliche*, in *Riv.giur. sarda* 2003, 743; FUSARO, *Prevedibilità dell'insidia stradale e concorso di colpa del danneggiato*, in *Nuova giur.civ. commentata* 2003, I, 806; GARRI, *Insidia al di fuori della carreggiata*, in *Appalti, urb. edil.* 2003, 10; MALAVASI, *Responsabilità della pubblica amministrazione per insidia o trabocchetto, concorso di colpa del danneggiato*, in *Danno e resp.* 2003, 501; ROSSETTI, *Insidia stradale, la colpa della pubblica amministrazione può concorrere con quella del privato*, in *Dir. & Giust.* 2000, f. 46, 24; VELLUZZI, *La responsabilità della pubblica amministrazione per manutenzione di strade: resiste la roccaforte dell'insidia stradale*, in *Rass.dir.civ.* 2000, 827; TALINI, *Insidia della strada e responsabilità civile*, in *Rass.giur. umbra* 2000, 303.

(6) Cass. civ. Sez.III, 20 febbraio 2006, n. 3651; 14 marzo 2006, n. 5445, ined. Nella prima delle due sentenze è contenuta una storia degli indirizzi della giurisprudenza sul tema.

vetustà o corrosione della pianta, di frane interessanti la viabilità statale (tenuto conto che, in base all'art. 14 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada) l'ente proprietario della strada ha l'obbligo di provvedere alla manutenzione, gestione e pulizia della sede stradale e delle sue pertinenze, per assicurare la sicurezza degli utenti della strada, ma tale obbligo non si estende alle zone estranee ad essa e circostanti, mentre, ai sensi dell'art. 31 codice stradale, grava sui proprietari delle ripe dei fondi laterali alla strada l'obbligo di mantenerle in modo da impedire e prevenire situazioni di pericolo connesse a franamenti e scoscendimenti del terreno o la caduta dei massi o altro materiale sulla strada, dove per ripe devono intendersi le zone immediatamente sovrastanti o sottostanti la scarpata del corpo stradale), di apertura al traffico di una strada senza previa rimozione di una barriera di sacchi di sabbia sita all'uscita di una curva e difficilmente avvistabile perché mimetizzata con la vegetazione circostante (7).

Esemplificativamente si precisa che è stata esclusa la responsabilità per cose in custodia per i danni subiti da un passante caduto in un tombino stradale privo di copertura, essendo derivati i danni non già da un dinamismo proprio del manufatto, ma dall'opera del danneggiato, inseritesi nella situazione pericolosa determinata dal difetto di chiusura del tombino; nel caso di caduta di massi da una montagna, cioè da un luogo per il quale non esiste il rapporto pertinenziale con la strada (8).

Facciamo ora seguire l'indicazione delle fattispecie di insidia stradale, privilegiando la citazione delle sentenze che abbiano dapprima affrontato i vari problemi e le specifiche fattispecie.

---

(7) Le pronunce relative alle fattispecie indicate nel testo sono, nello stesso ordine, le seguenti: Cass. civ. Sez.I, 7 gennaio 1982, n. 58, in *Mass.Giur.it.*, 1982, fasc. 1 – App. Milano, 5 giugno 1998, 1, in *Arch. giur. circolaz.*, 1981, 275, che ha escluso il caso fortuito nell'ipotesi di temporale forte, ma non di eccezionale violenza – Trib. Roma, 10 novembre 1971, in *Temì romana*, 1972, 115; Cass. civ., 18 marzo 1968, n. 822, in *Resp. civ. prev.*, 1969, 59 e in *Arch. giur. circolaz.*, 1969, 59; 21 luglio 1962, n. 1991, in *Arch. resp. civ.*, 1963, 515; Cass. civ. Sez.III, 14 luglio 2004, n. 13087, in *Giust.civ.Mass.* 2004, fasc. 7/8 (in precedente sentenza si era affermata la responsabilità del solo ente proprietario e non di altre amministrazioni, ancorché avvisate del pericolo della frana, ovvero dei proprietari del fondo fronteggiante la strada, quando la strada fosse soggetta al regime demaniale che si estende alle scarpate sia a monte che a valle, per effetto del rapporto pertinenziale, Cass. civ., 14 ottobre 1972, n. 3060, in *Giur. it.*, 1974, I, 1, 341), Cass. civ., 12 luglio 1961, n. 1659, in *Resp. civ. e prev.*, 1961, 657 e in *Arch. giur. circolaz.*, 1962, 1145, *Riv. circolaz. e trasp.*, 1962, 444; in *Giust. civ.*, 1961, I, 1562; Trib. Napoli, 7 gennaio 1988, in *Arch. giur. circolaz.*, 1988, 1076 – Cass. civ., 29 aprile 1964, n. 1039, in *Foro amm.*, 1964, I, 335 (in ordine al concorso di colpa del privato si precisa che, per aversi un comportamento del danneggiato che ai sensi dell'art. 1227 c.c. sia idoneo ad eliminare, o anche soltanto a ridurre, il risarcimento del danno, è necessario l'accertamento, a carico di lui, di una condotta colposa e di un nesso di causalità tra tale condotta ed il prodursi, in tutto o in parte, del danno, mentre manca al privato danneggiato la possibilità di interferire e di sovrapporsi alle misure che la pubblica amministrazione debba concretare o stia concretando per evitare le frane in quel tratto di strada) – Cass. civ., Sez. III, 3 dicembre 2002, n. 17152, in *Giust.civ.Mass.* 2002, fasc. 12.

(8) Cass. civ. Sez.I, 18 settembre 1986, n. 5677, in *Mass.Giur.it.*, 1986, fasc. 9; App. Roma, 21 luglio 1967, in *Rass. avv. Stato*, 1968, I, 598.

Appaiono, però, utili delle precisazioni preliminari. In materia di responsabilità civile, per aversi insidia (o trabocchetto) idonea a configurare la responsabilità della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 2043 c.c. se si verifica un incidente, occorre non solo l'oggettiva invisibilità ma anche l'imprevedibilità del pericolo, che rimane senz'altro esclusa in presenza di condotta abnorme dell'utente della strada tale da assumere efficienza causale esclusiva nella determinazione dell'evento dannoso (9).

Costituisce insidia stradale ogni situazione di pericolo che l'utente medio non è in grado di prevedere facendo uso della normale diligenza, per cui, al fine di escludere la responsabilità risarcitoria dell'ente che abbia la gestione della strada, è necessaria la dimostrazione da parte dello stesso che, nonostante l'obiettiva esistenza dell'insidia l'utente fosse soggettivamente in grado di prevederla o evitarla (come nel caso di esistenza di un'adeguata illuminazione, in grado di escludere l'esistenza in concreto di una situazione di pericolo occulto o insidia) (10).

E' necessario, altresì, premettere che, quando la strada è aperta al pubblico in tutta la sua sede, non si può far carico all'utente di aver camminato, in una certa zona piuttosto che in un'altra, incombendo all'ente tenuto alla manutenzione, l'obbligo di chiudere, o almeno di segnalare le deficienze, di per sé non apparenti, dei tratti non ancora convenientemente sistemati, avendo il precetto del *neminem laedere* portata generale ed inderogabile anche nei riguardi della pubblica amministrazione (11).

Va, ancora, tenuto presente che gli enti pubblici che hanno la gestione e l'obbligo di manutenzione di strade ordinarie non sono tenuti a realizzare, in ogni caso tutte le strutture accessorie ad esse (quali, ad. es., canali di scolo delle acque, reti di protezione per caduta massi, ecc.) né tutte le misure cautelari (muretti laterali, *guardrail*, segnalazioni luminose ai bordi stradali), dipendendo l'esigenza dell'adozione di tali misure dalle caratteristiche e dalla natura di ciascuna strada, secondo una valutazione discrezionale della pubblica amministrazione la quale, pertanto, potrà dotare di dette protezioni solo alcune parti di una strada e non altre, purché la soluzione di continuità dell'opera protettiva sia visibile per l'utente e purché l'opera, per come in concreto realizzata non costituisca essa stessa una situazione di pericolo non visibile e non prevedibile (12).

Come già accennato, è stata esclusa la configurabilità in termini di insidia della situazione viaria quando circostanze obiettive quali la presenza di una illuminazione adeguata – la velocità eccessiva del mezzo – la prevedibilità dell'ostacolo escludevano la imputabilità alla pubblica amministrazione per essere l'incidente conseguenza di comportamento irregolare del conducente.

---

(9) Cass. civ., Sez. III, 8 novembre 2002, n. 15710, in *Giust.civ.Mass.* 2002, fasc. 11.

(10) Cass. civ. Sez.III, 28 gennaio 2004, n. 1571, in *Giust.civ.Mass.* 2004, fasc. 1 e sulla nozione di insidia stradale v. anche Trib. Reggio Calabria, 22 gennaio 2003, in *In iure praescritivo* 2003, I, 17.

(11) Cass. civ. Sez.I, 4 aprile 1960, n. 762, in *Foro amm.*, 1960, II, 260 e in *Resp. civ. e prev.*, 1960, 566).

(12) Cass. civ. Sez.I, 16 ottobre 1998, n. 10247, in *Mass.Giur.it.*, 1998, fasc. 10.

Si è ritenuta, inoltre insussistente la insidia stradale nelle seguenti, specifiche situazioni: - mancanza di una barriera protettiva *guard-rail* solamente in un punto della sede stradale, circostanza tra l'altro visivamente percepibile, in presenza di un eccezionale errore di guida del conducente «tale da alterare il normale sviluppo della regolarità causale costituito dall'omissione imputabile all'ANAS e da presentarsi come da solo sufficiente a determinare l'evento, atteggiandosi come fortuito rispetto alla mancata apposizione in quel punto del *guard-rail*, che ha la funzione d'evitare solo fuoriuscite del tutto accidentali dei veicoli dalla sede stradale»; - esistenza di un varco aperto nel muretto di protezione di una strada statale, sopraelevata di circa quattro metri rispetto alla sottostante spiaggia, non visibile nelle ore notturne e non prevedibile perché preceduto e seguito da aperture similari aventi protezione con barre orizzontali; - temporanea asportazione, da parte dell'amministrazione pubblica di un *guard-rail* originariamente posto a protezione di una curva sovrastante una scarpata, in presenza di un doppio segnale di pericolo, indicanti la sopravvenienza di una curva a stretto raggio e la scivolosità del fondo stradale in caso di neve o pioggia; - ipotesi in cui l'utente della strada si sia portato con le ruote dell'autocarro oltre il margine laterale della platea stradale, invadendo una striscia di terreno coperta da arbusti che nascondevano la presenza di un fossato parallelo alla strada (è stata ritenuta insussistente una responsabilità della pubblica amministrazione, perché il comportamento colposo di chi usa la pubblica via aveva costituito la causa immediata dell'evento dannoso); - incendio di sterpaglie sul ciglio destro della strada, con conseguente necessità di spostamento da parte dei veicoli contromano, quando questo spostamento poteva avvenire con piena visibilità e quindi con possibilità di accertare una situazione di pericolo; - esistenza di un fossetto laterale di scolo, nel quale sia andata ad incastrarsi la ruota della bicicletta di un utente, ben visibile a tutti anche di notte e nota allo stesso utente che spesso transitava per quella strada; - mancata segnalazione di una cunetta fiancheggiante la carreggiata, non sussistendo l'obbligo dell'ente di provvedere a detta segnalazione; - presenza di una striscia gialla continua sulla carreggiata che inibisce la circolazione sul tratto di strada da questa delimitato ed esclude la responsabilità per gli incidenti ivi verificatisi, sempre che lo stato dei luoghi non costituisca di per sé, pericolo occulto anche per l'utilizzazione abusiva ed occasionale; - traffico veicolare su banchina fiancheggiante una strada extraurbana, normalmente non destinata a tale traffico, ancorché apparentemente transitabile (il conducente di un automezzo, che impegni detta banchina con sollecitazioni di notevole entità, provocandone il crollo, non può invocare, pertanto, la responsabilità risarcitoria dell'ente proprietario della strada, sotto il profilo di deficienze costruttive della banchina medesima, ove non deduca e dimostri anche di essersi trovato nella necessità di transitare su di essa); - incidenti verificatisi non nella sede stradale in senso tecnico, ma sul ciglio erboso esistente al margine della carreggiata, non costituente banchina, la quale, al pari dei marciapiedi e delle piste, può anche



mancare senza che la strada cessi di essere tale ciglio che non presenti lo stato di apparente transitabilità (13).

È stato ritenuto invece che costituiscono insidia le seguenti situazioni; - allagamento della sede stradale; - scialino residuo da lavori; - scavi con inadeguate opere di sostegno; - chiazza di gasolio sulla corsia stradale; - dislivello di chiusino; - avvallamento della strada; - buca residua da lavori; - strapiombo di circa tre metri di profondità, compreso tra il margine esterno di una strada statale e gli edifici che la fiancheggiano, strapiombo non protetto in alcun modo prima del limite della sede stradale e privo di adeguata illuminazione; - canale collocato a margine della strada, scoperto per un tratto di due metri, non segnalato e non visibile; - delimitazione della strada non già con un recinto ma con erba alta, tale da nascondere la sottostante scarpata; - passaggio di uno spartineve su di una strada tortuosa di montagna, passaggio che abbia determinato un'apertura più larga di quanto era in taluni punti la carreggiata, di modo che la neve, sospinta e pressata sopra il terreno cespuglioso al di là del lato a valle della strada, abbia creato l'apparenza di una zona uniformemente transitabile sino ai cumuli formati dallo spartineve, per esser rimasto sulla carreggiata uno strato di neve pressata che non si distingueva da quello che poggiava sul terreno cespuglioso; - omessa riparazione del parapetto di un ponticello esistente su una strada che abbia ceduto ad urto di autoveicolo, così precipitato dall'alto; - banchina laterale della strada non mantenuta in condizioni di sopportare il peso dei veicoli che, transitando sulla strada stessa, abbiano necessità di spostarsi momentaneamente o, quanto meno, situazione pericolosa che deve essere segnalata, in ossequio al principio del *neminem laedere*; - fumo, con conseguente riduzione della visibilità, che si colleghi a cose distinte, di proprietà pubblica, (nel caso si trattava di fumo prodotto da concimaia comunale) (14).

---

(13) Anche in questo caso, le pronunce relative alle fattispecie indicate nel testo sono, nello stesso ordine, le seguenti: Cass. civ. Sez. III, 28 gennaio 2004, n. 1571, in *Giust. civ. Mass.* 2004, fasc. 2; 2 aprile 2004, n. 6516, in *Foro it.* 2004, I, 2793; Trib. Lanciano, 30 aprile 2004, in *Giur. merito* 2004, 1329; Cass. civ. Sez. III, 8 novembre 2002, n. 15710, in *Giust. civ. Mass.* 2002, fasc. 11 – Cass. civ. Sez. III, 28 luglio 1997, n. 7062, in *Arch. giur. circolaz.*, 1997, 887) – Cass. civ. Sez. III, 25 giugno 1997, n. 5670, in *Danno e resp.*, 1997, 704, con nota di GIOIA – Trib. Milano, 8 giugno 1961, in *Monit. trib.*, 1962, 808 – Cass. civ. Sez. III, 3 dicembre 2002, n. 17152, in *Giust. civ. Mass.* 2002, fasc. 12; Cass. civ. Sez. I, 27 gennaio 1979, n. 620, in *Mass. Giur. it.*, 1979, fasc. 1 – Cass. civ. Sez. I, 26 maggio 1967, n. 1147, in *Resp. civ. e prev.* 1968, 248 e in *Foro amm.*, 1967, I, 1, 517 – Cass. civ. Sez. I, 30 ottobre 1980, n. 5858, *Mass. Giur. it.*, 1980, fasc. 10 – Cass. civ. Sez. I, 14 agosto 1991, n. 8840, in *Giur. it.*, 1992, I, 1, 249 – Cass. civ. Sez. I, 26 settembre 1979, n. 4973, in *Resp. civ. e prev.*, 1980, 76 – Cass. civ. Sez. I, 28 luglio 1977, n. 3365, in *Arch. giur. circolaz.*, 1977, 749.

(14) Anche in questo caso, le pronunce relative alle fattispecie indicate nel testo sono, nello stesso ordine, le seguenti: Trib. Milano, 28 febbraio 2004, in *Giur. merito* 2004, 2318 – Cass. civ. Sez. III, 13 settembre 2003, n. 17832, in *Appalti urb. edil.* 2003, 689 – Cass. civ. Sez. III, 30 luglio 2002, n. 11250, in *Giust. civ. Mass.* 2002, fasc. 7 – Trib. Milano, 1 febbraio 2001, in *Riv. giur. polizia* 2002, 59 – Trib. Milano, 19 aprile 2001, in *Riv. giur. polizia* 2002, 69 – Trib. Lanciano 30 aprile 2004, in *Giur. merito* 2004, 1329 – Trib. Brindisi, 24 marzo 2003, in *Giur. merito* 2003, 1729 e Cass. civ. Sez. I, 25 gennaio 1974, n. 204, in *Mass. Giur. it.*, 1974, fasc. 1 – P. Eboli, 11 dicembre 1989, in *Arch. giur. circolaz.*, 1990, 235 – Cass. civ. Sez. I, 29 settembre 1976, n. 3189,

Sciogliendo la riserva fatta nel dare contezza del nuovo indirizzo della Cassazione nei casi di responsabilità di cui trattasi, osserviamo che nella prima sentenza sopra indicata (n. 3651 del 2006) la fattispecie venuta all'esame era stata quella del danno derivante dal precipitare di veicolo in scarpata sottostante la spalletta in muratura di un ponte.

Ora, può essere illuminante la nuova costruzione proposta dalla Cassazione, ma è certo che la presenza di norme espresse (d.m. 18 febbraio 1992, n. 223, regolamento recante istruzioni tecniche per la progettazione e l'impiego delle barriere stradali di sicurezza) che definiscono barriere stradali di sicurezza i dispositivi aventi lo scopo di realizzare il contenimento dei veicoli che dovessero tendere alla fuoruscita dalla carreggiata stradale, nelle migliori condizioni di sicurezza possibili, che dettano disposizioni relative alla ricostruzione e riqualificazione di ponti e viadotti situati in posizione pericolosa per l'ambiente esterno alla strada o per l'utente stradale, consentiva di configurare la esistenza di una responsabilità della pubblica amministrazione, quale che fosse la costruzione dogmatica preferita (15).

Un separato cenno si fa della responsabilità del proprietario - o del concessionario - di un'autostrada nei confronti del conducente di un autoveicolo.

Questa responsabilità è controverso se abbia natura extracontrattuale o contrattuale. La prima tesi si fonda sulla considerazione che il pagamento del pedaggio (ove previsto) non determina la nascita di un rapporto contrattuale, ma si risolve in una prestazione pecuniaria imposta all'utente per poter usufruire di un pubblico servizio; la seconda postula la natura contrattuale, in quanto il pagamento del pedaggio (ove previsto) determina la nascita di un rapporto contrattuale, poiché quest'ultimo configura un «prezzo pubblico», costituendo il

---

in *Mass. Giur. it.*, 1976, fasc. 9 e A. Catanzaro, 31 marzo 1979, in *Riv. circolaz. e trasp.*, 1981, 78 – A. Brescia, 11 maggio 1971, in *Riv. circolaz. e trasp.*, 1972, 453 – T. Napoli, 18 gennaio 1977, in *Riv. circolaz. e trasp.*, 1977, 261 ed ivi nota di GARRI (salvo che anche nel caso di mancanza del parapetto stesso, ad essa non possa essere attribuita alcuna rilevanza causate nella produzione dell'evento) Cass. civ., 21 febbraio 1970, n. 409, in *Foro amm.*, 1970, I, 1, 209 – Cass. civ. Sez. I, 2 maggio 1968, n. 1367, in *Giur. it.*, 1968, I, 1, 649 e in *Giust. civ.*, 1968, I, 2037; 18 novembre 1969, n. 3746; in *Arch. giur. circolaz.*, 1971, 1047 (per banchina laterale deve intendersi quella parte marginale della strada extraurbana compresa tra il bordo della carreggiata e il limite della sede stradale. Essa normalmente è destinata ai pedoni mentre è chiusa al transito dei veicoli, che su di essa - quando sia pavimentata - possono effettuare soltanto la sosta d'emergenza. Tale uso normale mentre comporta il divieto per i veicoli di percorrere con marcia regolare e ordinaria la banchina laterale non esclude proprio in aderenza al concetto stesso di normalità che in via occasionale e temporanea sia consentito lo spostamento dei veicoli su quella striscia di terreno a livello, quando le esigenze del traffico lo richiedano) – P. Marsala, 31 dicembre 1990, in *Arch. giur. circolaz.*, 1991, 771.

(15) Nella fattispecie concreta sarebbe stato da verificare il rilievo del comportamento del conducente dell'autovettura che collideva con il muretto di sostegno delimitante la carreggiata, invadeva l'altra corsia, andava finire contro la spalletta in muratura dell'opposta carreggiata che non resisteva all'urto (quale doveva esserne la struttura per resistere ad un tale urto terminale!).

corrispettivo versato per l'utilizzazione di un'opera già compiutamente realizzata per fini di interesse generale (16).

Sull'applicabilità o meno dell'art. 2051 c.c. troviamo affermato che tale disposizione è, in linea generale, applicabile ai proprietari, o concessionari, delle autostrade previste dall'art. 2 vecchio e nuovo Codice della strada (T. U. 15 giugno 1959 n. 393; D.L.vo 30 aprile 1992 n. 285), in considerazione della possibilità di svolgere un'adeguata attività di vigilanza, che sia in grado di impedire l'insorgere di cause di pericolo per gli utenti, e ciò in riferimento a quelle situazioni di pericolo immanentemente connesse alla struttura o alle pertinenze dell'autostrada, essendo peraltro configurabile il caso fortuito in relazione a situazioni provocate dagli stessi utenti, ovvero da una repentina e non specificamente prevedibile alterazione dello stato della cosa che, nonostante l'attività di controllo e la diligenza impiegata allo scopo di garantire un intervento tempestivo, non possa essere rimossa o segnalata, per difetto del tempo strettamente necessario a provvedere (17).

In ogni altro caso, con riguardo a danni subiti da utenti di autostrade, non trova applicazione la responsabilità per danni cagionati da cose in custodia di cui all'art. 2051 c.c. nei confronti della pubblica amministrazione proprietaria dell'autostrada ovvero del concessionario della medesima, trattandosi di beni la cui estensione non consente una vigilanza ed un controllo idonei ad evitare l'insorgenza di situazioni di pericolo; di conseguenza il danneggiato può agire per il risarcimento soltanto in base al diverso principio del *neminem laedere* sancito dall'art. 2043 c.c., alla cui stregua l'ente proprietario della strada aperta al pubblico transito è tenuto a far sì che essa non presenti per l'utente una situazione di pericolo occulto (cosiddetta insidia o trabocchetto), caratterizzata congiuntamente dall'elemento obiettivo della non visibilità e da quello subiettivo della non prevedibilità dell'evento (18).

Facciamo seguire una casistica giurisprudenziale relativa a connesse fattispecie di responsabilità.

---

(16) V., rispettivamente, Cass. civ. Sez.Un., 7 agosto 2001, n. 10893, in *Giur.it.* 2004, 59, fasc. 7/8 e Cass. civ. Sez. III, 13 gennaio 2003, n. 298, in *Giust.civ.* 2004, I, 209, con nota di FERRARO. V., inoltre, in dottrina, MASCI, *La responsabilità della pubblica amministrazione per difettosa manutenzione stradale: un difficile inquadramento*, in *Giust.civ.* 2003, I, 1358; LARGHEZZA, *Il nesso di causalità e i limiti di applicabilità dell'art. 2051, con riferimento alla rete autostradale*, in *Danno e resp.* 2002, 763; MALAVASI, *La responsabilità della società concessionaria dell'autostrada per i danni subiti dall'utente a causa della presenza di animali sulla carreggiata*, in *Danno e resp.* 2002, 1138. Va tenuto presente che il danneggiato di un incidente stradale, che nei gradi di merito abbia dedotto la responsabilità dell'ente proprietario della strada sotto il profilo della mancata eliminazione di una situazione di pericolo occulto (cosiddetta insidia o trabocchetto), non può dedurre per la prima volta in sede di legittimità la questione della responsabilità dello stesso a norma dell'art. 2051 c.c., trattandosi di norma che implica, sul piano eziologico e probatorio, nuovi e diversi accertamenti, inammissibili in sede di legittimità.

(17) Cass. civ. Sez. III, 13 gennaio 2003, n. 298, cit. a nota prec. Nella specie, la Corte suprema ha cassato la sentenza di merito, che aveva escluso l'applicabilità dell'art. 2051 Cod. civ., in un caso di collisione di un'autovettura con una tanica che ingombrava la carreggiata e la cui presenza era stata segnalata ai responsabili della gestione del tratto di autostrada interessato

(18) Cass. civ. Sez. III, 4 dicembre 1998, n. 12314, in *Giust.civ.Mass.* 1998, fasc. 12.

Sussiste la responsabilità di ente gestore di acquedotto comunale nel caso di incidente stradale causato da sbandamento di autoveicolo a causa della lastra di ghiaccio formatasi su un tombino dell'acquedotto idrico, salvo che non sia dimostrato che all'ente proprietario della strada incombeva un'attività di vigilanza anche su questi beni (19).

Spetta il risarcimento del danno al frontista di una strada pubblica per omissione nella manutenzione della rete idrica, la quale abbia provocato una voragine nella strada di accesso al proprio esercizio commerciale, con conseguente sviamento della clientela.

Ciò in quanto al proprietario frontista di una strada pubblica è riconosciuta una posizione di uso speciale della strada dalla quale ha accesso ai propri beni, poiché da essa egli trae un'utilità diversa e maggiore di quella accordata alla collettività, non limitandosi a transitarvi, ma utilizzandola quale tramite per l'accesso alla sua proprietà, senza bisogno di costituire servitù di passaggio, sicché egli va riconosciuto titolare di una posizione di interesse legittimo nei confronti della pubblica amministrazione proprietaria della strada; a tal riguardo, la lesione dell'interesse legittimo all'utilizzo della strada può essere conseguenza sia dell'esercizio illegittimo del potere da parte della pubblica amministrazione, concretantesi in atti amministrativi illegittimi, sia dell'attività materiale illecita posta in essere dalla stessa pubblica amministrazione ed il danno patrimoniale conseguente a detta lesione è suscettibile di tutela risarcitoria per responsabilità aquiliana, in presenza degli altri elementi previsti dalle fattispecie normative di cui agli artt. 2043 e segg. c.c. (20).

---

(19) Giudice di pace Roma, 25 gennaio 1997, in *Riv. giur. circolaz. trasp.*, 1997, 369, con nota di DE BONIS.

(20) Cass. civ. Sez. III, 18 luglio 2003, n. 11242, in *Giust. civ. Mass.* 2003, fasc. 7/8.