

INSIDIA STRADALE E RESPONSABILITÀ CIVILE: IL COMUNE DEVE RISARCIRE I DANNI CONSEGUENTI A UN SINISTRO STRADALE CAUSATO DALLA PRESENZA DI UN CASSONETTO SULLA CARREGGIATA. CASS. CIV., SEZ. III, 14 LUGLIO 2009 N. 16374¹

MASSIMA GIURISPRUDENZIALE

OGGETTO: Responsabilità civile da incidente stradale.

INCOLUMITÀ PUBBLICA Omesso collocamento o rimozione di segnali e ripari e omessa manutenzione in genere di opere pubbliche e stradali.

Nel caso di specie si rileva l'anomala, imprevedibile, collocazione di un contenitore di rifiuti in prossimità del centro della sede stradale; l'inevitabilità dell'ostacolo determinata dalla collocazione immediatamente dopo un'accentuatissima deviazione della sede viaria dall'asse rettilineo tale da incidere sulla possibilità di immediata percezione dell'ostacolo. Pertanto, si configura l'esistenza dei requisiti dell'insidia che integrano gli estremi di responsabilità, ex art. 2043 cod. civ., dell'ente titolare della strada, prescindendo del tutto dalle previsioni dell'art. 2051 cod. civ., relative alla responsabilità del custode. A tal proposito, gli obblighi di vigilanza previsti dal codice della strada a carico dell'ente titolare della stessa sono particolarmente cogenti, tali da imporre un continuo controllo ed in specie: la sussistenza di un pregnante obbligo di controllo delle sedi viarie e l'estensione dell'attività di vigilanza e controllo fino alle pertinenze della sede stradale e delle connesse attrezzature, impianti e servizi.

Il Comune è tenuto a risarcire i danni cagionati ad un utente della strada che, trovandosi improvvisamente la strada sbarrata da un contenitore dei rifiuti al centro della carreggiata, non riesce ad evitare l'impatto e cadendo riporta gravi lesioni personali². Ciò è quanto viene affermato dalla Corte di Cassazione, nella sentenza n. 16374 del 14 luglio 2009, riconoscendo le ragioni risarcitorie di un motociclista che aveva subito un incidente stradale

¹ **Cassazione Civile, Sezione III, 14.07.09, n. 16374** in Redazione Giuffrè 2009 e *on line* in <http://www.giudaaldiritto.ilsole24ore.it>.

² Vedasi sull'argomento: *Cassonetto dei rifiuti in mezzo alla strada? Dei danni risponde il Comune*, in *Il Civilista*, 31.07.09; *Responsabilità civile/responsabilità oggettiva, semioggettiva* in <http://www.personaedanno.it>, F. AGNINO, *Buche e strade dissestate, dall'insidia e trabocchetto alla responsabilità oggettiva*, *mala tempora currunt per la PA*, in *Giur Merito*, 2009, 4, 947; V. AMENDOLAGINE, *La responsabilità ex art. 2051 c.c. della PA fondata sul (mal)governo nella custodia della res publica*, in *Giur. merito*, 2006, 9, 1920.

a causa della presenza, in mezzo alla strada, di un cassonetto, ostacolo che non aveva potuto evitare.

Il referente normativo è l'**art. 2043 cod. civ.** (risarcimento per fatto illecito), che costituisce il precetto fondamentale in tema di responsabilità extracontrattuale, e non l'**art. 2051 cod. civ.** (danno cagionato da cose in custodia).

Nella fattispecie in questione, il Comune, nella sua qualità di ente titolare della strada, deve risarcire i gravi danni asseritamente subiti dal motociclista, poiché ricorrono gli estremi della responsabilità ex articolo 2043 cod. civ.:

- condotta illecita (violazione da parte della P.A. delle norme di norme di legge, tecniche o di comune prudenza);
- ingiusta lesione di interessi tutelati dall'ordinamento;
- nesso causale tra l'evento dannoso e il difetto di costruzione, manutenzione, o vigilanza in base ai principi generali;
- sussistenza di un pregiudizio concreto³.

Più precisamente, detta responsabilità è configurabile se il danneggiato è in grado di dimostrare l'esistenza di una situazione insidiosa caratterizzata dal doppio e concorrente requisito della non visibilità oggettiva del pericolo e della non prevedibilità soggettiva dello stesso alla stregua dell'ordinaria diligenza (cd. insidia o trabocchetto)⁴. Insidia rappresentata, nel caso di cui trattasi, dalla presenza del contenitore dei rifiuti posto al centro della carreggiata, ostacolo difficilmente evitabile dal conducente della motocicletta. Ciò in considerazione del fatto che, sulla scorta delle risultanze documentali agli atti, il suddetto contenitore era ubicato immediatamente

³ Così, *ex multis*, fra le più recenti, più in generale, **Cass. Civ. n. 10743/09, n. 13101/09, n. 12270/09, n. 11059/09, 8703/09.**

⁴ Vedasi **Cass. Civ., Sez. III, 08.11.2002 n. 15707, 13.02.02 n. 2067, 21.12.01 n. 16179**, e ancora **Cass. Civ. n. 7062/1997, n. 7742/1997, n. 5989/1998, n. 3991/1999**. Più precisamente, 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 dell'ente che, nonostante l'obiettiva esistenza dell'insidia l'utente fosse soggettivamente in grado di prevederla o evitarla. Così **Cassazione Civile, sez. III, 28 gennaio 2004 n. 1571** in Giust. civ. Mass. 2004, 2. Nella specie, la S.C. ha ritenuto esente da vizi la sentenza di merito in cui, poiché dall'istruttoria emergeva la prova che al momento del sinistro sul luogo dei fatti esisteva una adeguata illuminazione, si era ritenuto di escludere l'esistenza in concreto di una situazione di pericolo occulto o insidia. Un'altra sentenza della Suprema Corte (**Cass. Civ. sez. III, 13.04.07 n. 8847** in Giust. civ. Mass. 2007, 4), di cui non si rinvergono precedenti in termini, precisa che allorquando sia accertato il carattere insidioso del pericolo stradale, non segnalato dall'Amministrazione proprietaria, in violazione delle norme del codice della strada (nella specie l'omessa segnalazione dell'altezza di un viadotto inferiore ai 4 metri, cui l'amministrazione pubblica è tenuta in virtù dell'art. 61 comma 1, lett. b), c. strad. e dell'art. 118 del relativo regolamento di esecuzione), il giudice, nell'accertare la responsabilità nella verifica dell'evento dannoso, non può limitarsi a valutare la condotta del conducente sotto il profilo della prevedibilità del pericolo, ma deve al contempo valutare l'eventuale efficacia causale, anche concorrente, che abbia assunto la condotta omissiva colposa dell'Amministrazione nella produzione del sinistro.

Si osservi che, nel corso degli anni, si è assistito ad una evoluzione del concetto di insidia: da indice sintomatico dell'attività colposa della P.A. ad elemento tassativo ed ineludibile, la cui sussistenza va dimostrata dal danneggiato perché sia configurabile la responsabilità della P.A.

dopo una deviazione stradale, che impediva un'effettiva percezione dell'ostacolo.

La difesa del Comune sosteneva che l'onere risarcitorio spettasse alla Provincia, effettivo proprietario della strada dove si era verificato il sinistro. Sul punto, la Suprema Corte ha chiarito che, ai sensi dell'art. 2, comma 7, D.Lsg. n. 285/1992 (C.d.S.), i tratti interni di strade provinciali (così come per quelle statali o regionali) che passano all'interno del centro abitato sono di proprietà del Comune, quando la popolazione di quest'ultimo supera i diecimila abitanti. Infatti, il Codice della strada impone all'ente titolare dell'infrastruttura di vigilare anche sulle pertinenze della sede stradale e su attrezzature, impianti e servizi: il contenitore dei rifiuti in mezzo alla strada rappresenta un pericolo che può essere facilmente rimosso con un efficace ed immediato intervento svolto ai fini della sicurezza stradale.

Più in generale, ai fini dell'accertamento della responsabilità aquiliana della P.A., vanno tenuti presenti i seguenti principi di carattere generale, che possono influenzare la valutazione sulla sussistenza dell'illecito, tenuto conto del particolare rapporto con la strada pubblica sia della P.A., proprietaria della stessa, sia dell'utente:

- 1) la *manutenzione delle strade*, per la P.A., costituisce un *dovere istituzionale non correlato ad un diritto soggettivo* dei privati utenti delle stesse, ma ad un mero interesse legittimo. La discrezionalità della P.A. in ordine ai criteri e mezzi relativi alla manutenzione delle strade pubbliche non è normalmente sindacabile, in base ai principi generali, dal giudice ordinario, con la sola eccezione del caso in cui i mezzi adoperati o l'omissione degli stessi integrino la violazione del precetto generale del *neminem laedere* e, quindi, mettano a repentaglio l'incolumità degli utenti della strada⁵.
- 2) Il *principio di autoresponsabilità dei privati*, gravati da un onere di particolare attenzione nell'esercizio dell'uso ordinario e diretto della strada, per la salvaguardia della propria incolumità.

In definitiva, sulla scorta dei principi sopra enunciati, in tema di danni subiti dall'utente della strada pubblica, il danneggiato può agire per il risarcimento del danno quando risulti violato il limite posto dalla discrezionalità amministrativa dalla norma primaria e fondamentale del "*neminem laedere*" ex art. 2043 cod. civ.⁶, che postula la responsabilità extracontrattuale della P.A. per i danni conseguenti a difetto di manutenzione delle strade ed alla cui stregua, l'ente proprietario della strada aperta al pubblico transito è tenuto a fare in modo che essa non presenti per l'utente - il quale fa ragionevole affidamento sulla loro apparente regolarità - una situazione di pericolo occulto.

⁵ Così D. CHINDEMI, *La responsabilità della PA per i danni da cose in custodia e danni risarcibili con particolare riferimento al danno non patrimoniale*, in Resp. civ. e prev. 2004, 4-5, 1200.

⁶ Così **Tribunale di Roma, sez. II, sentenza 17.10.2006 n. 21219, Corte di Appello di Lecce, 13.05.2004** in Arch. giur. circol. e sinistri 2005, 1081: la p.a. incontra nell'esercizio del suo potere discrezionale nella vigilanza e nel controllo dei beni demaniali limiti derivanti dalle norme di legge o di regolamento, nonché dalle norme tecniche e da quelle di comune prudenza e diligenza, ed 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 sì da dar luogo al cosiddetto trabocchetto o insidia stradale.

La questione di quale sia il paradigma da applicarsi nell'accertamento della responsabilità civile delle amministrazioni locali per i danni occorsi ai cittadini, che quotidianamente si infortunano a causa di buche od altri difetti insistenti sulle strade, sulle piazze e sui marciapiedi è assai discussa⁷. A lungo, in giurisprudenza e dottrina, si è dibattuto tra due contrapposti modelli: *da un lato*, il riferimento, per i danni occorsi su strade cittadine, all'art. 2043 c.c. e, *dall'altro lato*, l'applicazione dell'art. 2051 c.c., cioè, sul primo versante un'impostazione - già sopra illustrata - nella prassi molto sbilanciata a favore della P.A., sull'altro versante un approccio - che verrà delineato nei paragrafi seguenti - più aperto, in linea di massima, all'accoglimento delle istanze dei danneggiati ed alla sanzione delle noncuranze degli enti pubblici.

E' tuttora acceso il dibattito circa l'applicabilità dell'**art. 2051 cod. civ.** ai danni subiti dagli utenti di beni demaniali o facenti parte del patrimonio (disponibile o indisponibile) della P.A. Basti pensare alla frequenza con cui, negli ultimi anni, è stata sottoposta all'attenzione delle Corti la questione della responsabilità della P.A. per i danni conseguenti ad omessa od insufficiente manutenzione delle strade pubbliche. Sul tema si sono formati vari orientamenti.

Innanzitutto, nella sentenza della Corte Costituzionale 10 maggio 1999, n. 156, si sottolinea che l'inapplicabilità dell'art. 2051 cod. civ. nei confronti della P.A. non ha fondamento nella natura demaniale del bene, ma solo nella notevole estensione del bene stesso e nel suo uso generale e diretto da parte dei terzi, rappresentando tali circostanze, di fatto, indici dell'impossibilità di concreto esercizio del potere di controllo e di vigilanza, posto a fondamento dell'art. 2051 cod. civ.⁸

⁷ Si possono qui ricordare le seguenti ipotesi:

- 1) l'avvallamento;
- 2) il fosso;
- 3) il dislivello;
- 4) il dosso innaturale-irregolare creato nell'asfalto;
- 5) il tombino o chiusino sfondato o rialzato (comunque, in dislivello rispetto alla pavimentazione);
- 6) la griglia o la grata mal posizionata;
- 7) il gradino sconnesso;
- 8) la discesa non protetta con sistemi antiscivolo oppure con difetti degli stessi;
- 9) la pavimentazione sconnessa (ad esempio, sconnessione delle piastre di rivestimento della superficie di un marciapiede o di una piazza) o, comunque, irregolare (la mancanza di un cubetto di porfido);
- 10) le rotaie o dimesse o inutilizzate o con dislivello a sbalzo o infossate;
- 11) scarichi esistenti ai margini della strada;
- 12) la banchina od altro ostacolo non segnalata o posizionato pericolosamente per la circolazione;
- 13) lavori in corso mal posizionati o non segnalati.

Si aggiungano a questi casi difetti di progettazione delle strade o di loro elementi, come ad esempio mancanza o inadeguatezza dei sistemi di ritenuta. Infine, assimilabile a queste ipotesi è il caso della presenza di lastre di ghiaccio o di altre sostanze scivolose.

⁸ **Corte Cost. 15 maggio 1999, n. 156**, in Danno e resp., 1999, 871. Si osservi che il giudice di pace di Genova aveva sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 2043, 2051 1227 comma 1 in relazione agli artt. 3, 24 e 97 Cost., per le seguenti ragioni: 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. 2043 cod. civ., in quanto prevede che l'inerzia colposa della pubblica amministrazione, atta a

Più precisamente, il Giudice delle Leggi, il quale, con una sentenza interpretativa di rigetto, nel ritenere infondata la questione di illegittimità degli artt. 2043, 2051 1227 comma 1, cod. civ. in relazione agli artt. 3, 24 e 97 Cost., ha chiarito che «la notevole estensione del bene e l'uso generale e diretto da parte dei terzi costituiscono meri indici dell'impossibilità d'un concreto esercizio del potere di controllo e vigilanza sul bene medesimo; la quale dunque potrebbe essere ritenuta, non già in virtù d'un puro e semplice riferimento alla natura demaniale e all'estensione del bene, ma solo a seguito di un'indagine condotta dal giudice con riferimento al caso singolo, e secondo criteri di normalità».

Sull'argomento occorre evidenziare che, a fronte di un panorama giurisprudenziale quanto mai frastagliato, la dottrina⁹ non incontra particolari difficoltà ad ammettere incondizionatamente l'applicabilità dell'art. 2051 c.c. ai beni pubblici, aggiungendo che alle considerazioni svolte sull'estensione della cosa deve corrispondere un'idonea capacità organizzativa del proprietario (o gestore) della stessa.

In tale contesto, sono intervenute alcune pronunce della Corte di Cassazione, le quali testimoniano come il contrasto sia tutt'altro che sopito.

Sulla base di una prima ipotesi ricostruttiva, anche in caso di sinistro su una strada pubblica oggetto di utilizzo generale e diretto da parte della collettività, la P.A. risponde ai sensi dell'art. 2051 cod. civ. dei danni conseguenti alla cattiva manutenzione della stessa. Ciò sostenendo l'applicabilità della presunzione di colpa stabilita nella suddetta norma, giustificata dalla sussistenza, in capo all'amministrazione, di un potere di signoria sul bene pubblico. Infatti, i proprietari od i concessionari di strade pubbliche vantano poteri di manutenzione, pulizia e gestione sul demanio pubblico¹⁰. Poteri che, secondo tale ricostruzione giurisprudenziale, sono assimilabili a quelli svolti dal custode, con conseguente applicabilità dell'art. 2051 cod. civ.¹¹

In particolare, la P.A. è tenuta *ex lege* a garantire la manutenzione delle strade (obbligo di sicurezza): sugli enti locali, Comuni *in primis*, grava un preciso e rigoroso obbligo di manutenzione e sicurezza delle strade e di tutte le altre aree urbane calpestabili (piazze, marciapiedi, ecc.) fissato da inequivocabili disposizioni normative. Nello specifico, siffatto obbligo risulta dettagliatamente sancito, oltre che dal risalente art. 28 dell'Allegato F della legge 20 marzo 1865 n. 2248 («È obbligatoria la conservazione in istato normale delle strade provinciali e comunali sistemate») e dall'art. 5 del r.d. 15 novembre 1923, n. 2506 (i comuni provvedono «alla manutenzione ordinaria e straordinaria» delle strade comunali), anche dal ben più recente e noto art. 14 comma 1 d.lg. 30 aprile 1992, n. 285 (il Nuovo codice della Strada), che testualmente recita quanto segue: «Gli enti proprietari delle

creare o a non rimuovere situazioni di pericolo, sia causa di responsabilità della stessa solo in presenza di una situazione di insidia stradale; dell'art. 1227 comma 1 c.c., in quanto esclude, ove sia presente detta insidia un accertamento del concorso di colpa del danneggiato.

Tale sentenza richiama anche il principio di autoreponsabilità a carico degli utenti gravati da un onere di particolare attenzione nell'esercizio dell'uso ordinario diretto del bene demaniale per salvaguardare la propria incolumità.

⁹ F. CARINGELLA, *Studi di diritto civile*, I, Milano, 2005, 295.

¹⁰ Vedasi, per un approfondimento, **Cass. Civ., Sez. II, 24.06.2008 n. 17178**.

¹¹ Vedasi, tra le più recenti, **Cass. Civ. Sez. III, 20.02.2006 n. 3651**.

strade allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione provvedono:

- a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo nonché delle attrezzature, impianti e servizi;
- b) al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e delle relative pertinenze;
- c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta».

La legge delinea uno *standard* di condotta della P.A. che non lascia spazio ad interpretazioni: le norme anzidette vincolano la P.A. ad assicurare la manutenzione delle strade e, pertanto, ad eliminare situazioni di pericolo per gli utenti delle stesse, siano esse visibili oppure occulte.

In definitiva, sulla base del sopracitato quadro normativo, dalla proprietà del comune sulle strade poste all'interno del centro abitato scaturirebbe non solo l'obbligo di manutenzione, ma anche quello di custodia, con conseguente operatività, nei confronti della P.A., della presunzione di responsabilità *ex art.* 2051 cod. civ. Di conseguenza, il danneggiato deve provare, come avviene di regola per le ipotesi di responsabilità per danni cagionati alle cose in custodia, il danno e il nesso eziologico tra la cosa e l'anzidetto evento dannoso¹².

Secondo un ulteriore orientamento avvalorato dalla giurisprudenza della Suprema Corte, l'art. 2051 cod. civ. trova applicazione nei confronti della P.A. con riferimento ai beni demaniali che non sono oggetto di uso indifferenziato e generale da parte della collettività, ma sono utilizzati dall'amministrazione stessa in situazioni tali da rendere possibile una vigilanza idonea ad impedire l'insorgenza di cause di pericolo¹³ ovvero si tratti di beni demaniali che abbiano una limitata estensione territoriale, consentendo un concreto controllo¹⁴.

¹² Cfr. **Cass. Civ. sez. III 01.10.2004 n. 19653, 22.04.98 n. 4070, 20.11.98 n. 11749, 21.05.96 n. 4673**. È noto come l'applicazione dell'art. 2051 c.c. comporta *ex lege* una presunzione di colpa a carico del soggetto onerato della custodia della *res*, in tal modo esonerando il danneggiato dal dover dimostrare l'elemento soggettivo - che invece l'art. 2043 c.c., richiede espressamente per l'affermazione di responsabilità del danneggiante fondata sul principio del *neminem laedere* - salva la prova liberatoria attraverso l'allegazione del caso fortuito, gravante sul medesimo custode.

L'inapplicabilità della presunzione *ex art.* 2051 c.c. può eventualmente condurre all'operatività dei criteri di responsabilità fondati sull'art. 2043 c.c. che - invertendo l'onere probatorio, ponendolo a carico del danneggiato - nella fattispecie, richiede la prova della presenza di un'insidia o trabocchetto, la cui puntuale ricerca, sovente può costituire fonte di notevoli problemi, anche sul piano squisitamente pratico, per il soggetto leso, valendo per ciò solo ad integrare una circostanza quasi conflittuale, che certamente non agevola l'applicazione del correlato principio della c.d. «vicinanza della prova».

In particolare, in relazione a situazioni connesse alla struttura od e pertinenze del bene, la P.A., per essere esente da responsabilità, dovrà dimostrare di aver espletato tutta la normale attività di vigilanza e manutenzione, concretamente esigibile in relazione al particolare grado di specificità della cosa, al fine di poter pervenire - anche solo in via presuntiva - alla conclusione che la situazione di pericolo si è verificata in via del tutto imprevedibile ed inevitabile, attraverso il corretto e compiuto assolvimento degli obblighi di custodia, ancorché lo specifico evento ricollegabile a tale nozione, di fatto, risulti non meglio identificato.

¹³ Cfr. **Cass. Civ. 30.10.1984 n. 5567, Cass. 23 febbraio 2005, n. 3745, in D&G, 2005, 12, 96**.

¹⁴ Così, *ex plurimis*, **Cass. Civ. 05.08.2005 n. 16675, 01.12.2004 n. 22592, 15.01.2003 n. 488, 13.01.2003 n. 298, 23.07.2003 n. 11446**.

In una recente sentenza del Tribunale di Milano – sez. X, 10.01.2009 n. 243 – si è giunti, sulla base di un raffronto tra la tutela del danneggiato incolpevole e della P.A., al superamento del concetto di responsabilità da insidia e trabocchetto: si sostiene che il caso specifico di un motociclista caduto per essere scivolato sull'asfalto in presenza di sabbia e di pietrisco deve essere inquadrato nella cornice dell'art. 2051 cod. civ. Richiamando i principi avvalorati sul punto dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 156/1999), il Tribunale di Milano afferma che la custodia – sostanziandosi essenzialmente nel potere di controllare la cosa e nel potere di modificare la situazione di pericolo insita nella cosa e che in essa si è determinata – non può mai essere a priori esclusa in relazione alla natura demaniale del bene, ma nemmeno può essere in ogni caso ritenuta sussistente anche quando vi sia *oggettiva* impossibilità di esercizio del potere di controllo (*attitudine del fortuito a recidere il rapporto causale*¹⁵): se sia impossibile l'esercizio di tale potere, viene a mancare proprio la custodia, ossia l'elemento costitutivo della responsabilità *ex art.* 2051 cod. civ.

In conclusione, la gravosità del dovere da parte della P.A. di vigilare sui beni pubblici di notevole dimensione, se *da un lato* rende certamente più difficoltoso - ma non certo impossibile - l'esercizio del potere-dovere di custodia, *dall'altro*, non consente di escludere automaticamente a priori l'applicabilità dell'art. 2051 cod. civ., addivenendo ad un ingiustificato esonero da responsabilità della P.A., che la norma in esame assolutamente non prevede, almeno laddove giustificata sulla mera ricorrenza delle caratteristiche proprie della *res publica* sopra indicate, che di contro, potranno invece assumere una rilevanza decisiva in relazione alla singola fattispecie concreta¹⁶.

MAURA FRASCHINA

¹⁵ In sostanza tale recente orientamento giurisprudenziale tenderebbe a non considerare la combinazione delle caratteristiche proprie della demanialità o patrimonialità del bene, tra cui l'uso diretto da parte della collettività, e la sua estensione, come di per sé idonee ad escludere automaticamente in astratto l'applicabilità dell'art. 2051 c.c. alla p.a. (in dottrina, sull'argomento, si v. CALCATERRA, *La responsabilità della p.a. per il danno cagionato da cosa in custodia*, in Resp. civ., 2005, 915 ss.; LAGHEZZA, *Responsabilità per cose in custodia*, in Danno e resp., 2006, 19, ss.; Sui presupposti e sulla natura della responsabilità *ex art.* 2051 c.c., cfr. OMODEI-SALÈ, *La responsabilità per danni da cose in custodia, tra presunzione di colpa e responsabilità oggettiva*, in Resp. civ., 2005, 302, ss.; Per un'ampia panoramica sulla responsabilità della p.a. *ex art.* 2051 c.c., cfr. lo studio di BUFFONE, *Responsabilità della Pubblica Amministrazione per danni cagionati da cose in custodia: art. 2051 c.c. ed insidia stradale nella giurisprudenza della Cassazione*, reperibile *on line*, all'indirizzo internet: <http://www.altalex.it>). Tali circostanze possono svolgere un rilievo significativo sul piano dell'individuazione della ricorrenza o meno del caso fortuito. Pertanto, una volta configurata l'applicabilità della norma innanzi citata, e riscontrata l'esistenza del nesso causale, grava sulla p.a. l'assolvimento dell'onere tendente a dimostrare di aver espletato correttamente l'attività finalizzata alla custodia del bene, ovvero l'esistenza delle condizioni integranti il caso fortuito, al fine di sottrarsi dalla relativa presunzione di responsabilità.

¹⁶ In tal senso F. AGNINO, *Buche e strade dissestate, dall'insidia e trabocchetto alla responsabilità oggettiva*, mala tempora currunt per la PA, in Giur. Merito, 2009, 4, 947.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE TERZA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. PREDEN Roberto (*Presidente*)
Dott. FICO Nino (*Rel. Consigliere*)
Dott. CHIARINI Maria Margherita (*Consigliere*)
Dott. SPIRITO Angelo (*Consigliere*)
Dott. D'AMICO Paolo (*Consigliere*)
ha pronunciato la seguente:

Sentenza

sul ricorso proposto da:

COMUNE DI POZZUOLI, in persona del legale, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA M DIONIGI 57, presso lo studio dell'avvocato DE CURTIS CLAUDIA, rappresentato e difeso dagli avvocati STARACE ALDO, ALLODI GIOVANNI giusta delega a margine del ricorso;

- *ricorrente* -

contro

D.C.C.;

- *intimato* -

avverso la sentenza n. 2171/2005 della CORTE D'APPELLO di NAPOLI, quarta sezione civile emessa il 13.06.2005, depositata il 06.07.2005, RG. 1080/2003; udita la relazione della causa svolta nella Udienza pubblica del 04.03.2009 dal Consigliere Dott. D'AMICO Paolo; udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. SGROI Carmelo, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

FATTO

- SVOLGIMENTO DEL PROCESSO -

Con atto di citazione notificato il 29.11.94, D.C.C. affermava che in data (OMISSIS), percorrendo alla guida di un ciclomotore la via (OMISSIS), si trovava improvvisamente la strada sbarrata da un contenitore di rifiuti posto al centro della carreggiata. L'attore non riusciva ad evitare la collisione, cadeva e si procurava gravi danni alla persona. Per tale ragione conveniva in giudizio il Comune di Pozzuoli, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni che asseriva di aver subito.

Il Comune si costituiva chiedendo il rigetto della domanda ed eccepiva, fra l'altro, la propria carenza di legittimazione passiva, essendo la strada di pertinenza della Provincia di Napoli.

Con sentenza del 12.8.2001 - 15.1.2002, il Comune di Pozzuoli era condannato al pagamento della somma di L. 31.840.000, oltre accessori.

Con citazione del 27 - 28 febbraio 2003 proponeva appello il Comune di Pozzuoli. L'appellato si costituiva in giudizio chiedendo la conferma della sentenza impugnata.

Con sentenza n. 2171/2005 la Corte d'Appello di Napoli rigettava l'appello e condannava il Comune appellante al pagamento anche delle spese processuali del grado.

Proponeva ricorso per Cassazione il Comune di Pozzuoli, mentre D. C.C. non svolgeva attività difensiva.

DIRITTO **- MOTIVI DELLA DECISIONE -**

Con il **primo motivo di ricorso** il Comune di Pozzuoli denuncia "Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 2 e del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, artt. 2, 3 e 4 in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3. Omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 5)".

Sostiene parte ricorrente:

- 1) che la Via (OMISSIS), ove si verificò il sinistro, era annoverata fra le strade di pertinenza della Provincia di Napoli;
- 2) che detta strada rivestiva le caratteristiche proprie delle strade provinciali, in quanto arteria di collegamento tra il capoluogo di provincia (OMISSIS) ed un comune della provincia stessa (OMISSIS), giusta il disposto del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 2, comma 6;
- 3) che l'ente provinciale, in quanto proprietario e possessore della strada, ne curava la manutenzione ordinaria e straordinaria;
- 4) che solo su detto ente potevano gravare eventuali obblighi di controllo e manutenzione;
- 5) che all'epoca del presunto sinistro, la strada in questione era di pertinenza e nel possesso della Provincia di Napoli, in quanto annoverata e classificata tra le strade provinciali, e solo successivamente (ovvero molti anni dopo il verificarsi dei fatti di causa) fu declassificata ed inserita nell'elenco delle strade comunali e, quindi, trasferita dalla Provincia di Napoli al Comune di Pozzuoli, giusta verbali di consegna datati (OMISSIS). Di conseguenza, alla luce della disciplina dettata dal D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, artt. 2, 3 e 4 non essendosi ancora verificati, alla data del sinistro per cui è causa, nè la delimitazione del centro abitato del Comune di Pozzuoli, nè la consegna della strada al Comune medesimo andava statuito il difetto di legittimazione passiva dello stesso.

Il motivo è infondato.

Alla data del sinistro, la via (OMISSIS) era ex lege di proprietà di quest'ultimo comune. Il D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 2, comma 7 stabilisce infatti che le strade urbane di cui al comma 2, lettere D, E, F sono sempre comunali quando siano situate nell'interno dei centri abitati, eccettuati i tratti interni di strade statali, regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti.

All'epoca dell'entrata in vigore del codice della strada, in data ampiamente antecedente al sinistro de quo, Pozzuoli superava i diecimila abitanti e la via

Napoli rientrava nelle previsioni del suddetto comma 7, quindi nella titolarità del comune.

Il D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, art. 4, comma 5 contenente il regolamento di attuazione del codice della strada, intitolato "Passaggi di proprietà fra enti proprietari delle strade (art. 2 C.d.S.)" stabilisce le modalità esecutive del passaggio di proprietà delle strade, individuando gli adempimenti amministrativi da assumersi all'uopo (delimitazione del centro abitato ai sensi dell'art. 4 C.d.S., decreti di passaggio della proprietà, consegna delle strade fra enti proprietari). Alla data del sinistro infatti era già entrato in vigore il nuovo codice della strada che attribuiva ai comuni la titolarità delle strade situate all'interno dei centri stradali, ma non era stata effettuata nè la delimitazione del centro abitato (spettante al Comune di Pozzuoli ai sensi dell'art. 4 C.d.S., ed effettuata in data (OMISSIS), con Delib. di Giunta n. 801) nè la consegna delle strade al Comune, che verrà effettuata, cumulativamente con altri tratti viari, di concerto con la Provincia, solo alle date del (OMISSIS).

Come per qualsiasi altro bene immobile la data della consegna della strada è irrilevante ai fini della titolarità della strada stessa.

Effetti dichiarativi e non costitutivi ha il provvedimento comunale, delimitante il centro abitato, mentre effetto traslativo, consegue all'entrata in vigore del codice della strada.

Si deve ancora rilevare a) il chiaro tenore letterale dell'art. 2 C.d.S. che attribuisce immediatamente la titolarità delle strade agli enti pubblici territoriali dallo stesso individuati;

b) il carattere oggettivo dei criteri di attribuzione;

c) l'art. 4 C.d.S. che limita gli effetti del provvedimento comunale agli ambiti di attuazione della disciplina della circolazione stradale e non della proprietà e della responsabilità verso terzi danneggiati;

d) la previsione intesa ad anticipare gli effetti amministrativi del trasferimento (180 gg entro i quali il Comune era obbligato ex art. 4 C.d.S. a delimitare il centro abitato, un termine la cui scadenza era anteriore al sinistro de quo);

e) le previsioni codicistiche in tema di demanio comunale e provinciale di cui all'art. 824 c.c. che rinvia agli artt. 822 e 823 c.c. relativi al demanio statale statuenti un vincolo di inalienabilità dello stesso (ostativo quindi anche a trasferimenti fra l'uno e l'altro ente) che può pertanto essere escluso unicamente da fonti di rango legislativi;

f) la costante giurisprudenza della S.C. volta ad attribuire valenza meramente dichiarativa agli atti amministrativi in materia, quale ad esempio l'iscrizione della strada nell'elenco dell'uno o dell'altro ente pubblico territoriale (Cass., 17 marzo 1995, n. 3117).

Con il **secondo motivo** si denuncia "Violazione e falsa applicazione degli artt. 2043, 2051 e 2697 c.c. in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3). Omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 5)".

Il motivo propone questioni di merito sull'andamento della strada e sulla possibilità di un suo controllo, sulla forma della curva, sulla prevedibilità o meno dell'insidia, sulle risultanze delle prove testimoniali, sul momento in cui si verificò il sinistro, tutti elementi in merito ai quali la Corte d'appello ha esaurientemente e non illogicamente motivato.

La Corte d'Appello ha infatti rilevato l'anomala, imprevedibile, collocazione del contenitore in prossimità del centro della sede stradale; l'inevitabilità dell'ostacolo determinata dalla collocazione immediatamente dopo un'accentuatissima deviazione della sede viaria dall'asse rettilineo tale da incidere sulla possibilità di immediata percezione dell'ostacolo. Ha quindi colto **l'esistenza dei requisiti dell'insidia che, per costante giurisprudenza di questa Corte, integrano gli estremi di responsabilità, ex art. 2043 c.c. dell'ente titolare della strada, prescindendo del tutto dalle previsioni dell'art. 2051 c.c., relative alla responsabilità del custode.**

Ha altresì rilevato la Corte d'Appello come gli obblighi di vigilanza previsti dal codice della strada a carico dell'ente titolare della stessa siano particolarmente cogenti, tali da imporre un continuo controllo ed in specie: la sussistenza di un pregnante obbligo di controllo delle sedi viarie, e l'estensione dell'attività di vigilanza e controllo fino alle pertinenze della sede stradale e delle connesse attrezzature, impianti e servizi.

Di conseguenza, prosegue la Corte d'Appello, la manutenzione viaria impone l'obbligo di immediato intervento con riferimento a presenze - di oggetti pericolosi ma facilmente ed immediatamente eliminabili, come quella di un contenitore di rifiuti, garantendo forme efficaci di vigilanza ed una adeguata e continua prestazione svolta ai fini della sicurezza stradale.

Il Comune di Pozzuoli non ha neppure allegato di aver svolto tali attività.

Nè si può ritenere che i giudici di secondo grado abbiano formulato un giudizio di responsabilità di detto Comune in applicazione del principio di cui all'art. 2051 c.c. avendo invece applicato l'art. 2043 c.c. alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale di tale disposizione.

Per le ragioni che precedono il motivo deve essere rigettato e il ricorso respinto mentre in assenza di attività difensiva di parte intimata nulla si dispone per le spese processuali.

P.Q.M.

La CORTE rigetta il ricorso e nulla dispone per le spese processuali.

Così deciso in Roma, il 4 marzo 2009.

Depositato in Cancelleria il 14 luglio 2009.