

LA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI TERRITORIALI SULLA MANUTENZIONE DELLE STRADE.

Di Marcella Guccione

La responsabilità della Pubblica Amministrazione per omessa o cattiva manutenzione delle pubbliche strade¹, discende da disposizioni normative che impongono agli enti territoriali (Comuni, Province, Regioni) obblighi di manutenzione e sicurezza delle stesse oltre che di tutte le altre aree urbane calpestabili (piazze, marciapiedi...).

La fonte primigenia di siffatti obblighi è da rinvenirsi, *in primis*, nel risalente art. 28 dell'Allegato F della Legge 20 marzo 1865 n. 2248 che prevede come "*obbligatoria la conservazione in istato normale delle stradi provinciali e comunali sistemate*"; successivamente nel r.d. del 15 novembre 1923 n. 2056, recante "*Disposizioni per la classificazione e manutenzione delle strade pubbliche*" che all'art. 5, così, dispone: "*Alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade di quarta classe provvedono i rispettivi comuni a totali proprie spese*"².

Da ultimo, la tipicità di siffatti doveri connessi alla titolarità della proprietà delle strade in capo agli enti locali, trova oggi una sua compiuta

¹ Sono strade pubbliche quelle che appartengono esclusivamente agli enti pubblici territoriali (Stato, Province, Comuni) secondo le indicazioni del codice civile (artt. 822 e 824), cui debbono aggiungersi, in conformità al dettato costituzionale (artt. 114 e 119 Cost.), le Regioni e le Città metropolitane.

² Si ricorda che il Regio Decreto n. 2506 del 1923 dettò nuove regole per la classificazione delle strade presenti sul territorio nazionale, dividendole in 5 classi e con esclusione di quelle vicinali. La prima comprendeva le strade che costituivano l'insieme della rete viaria di grande traffico e le vie di comunicazione con gli Stati confinanti; alla seconda classe, invece, appartenevano quelle il cui tracciato collegava i capoluoghi di provincia, o tra essi e i porti marittimi o i valichi alpini; la terza era quelle delle strade interne alla Provincia; la quarta riguardava le strade che congiungevano il centro principale di un Comune con le sue frazioni, con il cimitero o con la stazione ferroviaria più vicina; infine la quinta comprendeva tutte le strade militari che fossero aperte al libero transito dei civili in tempo di pace.

regolamentazione nel D.Lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (Codice della Strada), per altro riformato dalla recente Legge n. 120 del 29 luglio 2010.

Segnatamente, l'art. 14 comma 1 del Codice statuisce che : *“Gli enti proprietari delle 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 relative pertinenze; c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta”*.

Scorrendo la giurisprudenza pertinente queste norme, si può rilevare che vengono applicate in giudizio, prevalentemente, nei casi in cui un privato subisca un danno a causa della omessa o cattiva manutenzione della strada pubblica e come conseguenza il Giudice condanni l'ente territoriale, che risulta proprietario della strada, nel caso di specie, al risarcimento per il nocumento subito.

A tal riguardo, però, non si può affrontare la questione sulla risarcibilità dei danni subiti dal cittadino per violazione delle norme sopra citate, senza considerare a monte la natura della responsabilità da ascrivere in capo alla Pubblica Amministrazione.

Invero, i primi riconoscimenti sull'ammissibilità di una colpa “pubblica”, in tal senso, sono da ricondursi agli anni novanta del secolo scorso, quando, sulla scia di un processo tendente a riconsiderare su un piano paritario i rapporti tra la Pubblica Amministrazione e il privato cittadino, si è arrivati, con la sentenza del 22 luglio 1999 n. 500 della Suprema Corte, ad affermare la risarcibilità degli interessi legittimi.

Sulla base di tale nuova prospettiva, si sono delineati nuovi profili di addebito da attribuire alla P.A., e tra questi ha acquistato vigore la problematica connessa alla responsabilità degli enti territoriali per omessa o cattiva manutenzione nel settore della viabilità pubblica, principalmente legata all'annosa diatriba se ricondurre la natura della stessa alla responsabilità aquiliana di cui all'art. 2043 c.c. o a quella c.d. oggettiva ai sensi dell'art. 2051 c.c., con deducibili differenze sostanziali sul piano processuale.

Ad ogni modo, perché si possa parlare di responsabilità per omessa o cattiva manutenzione delle strade, è necessario che sussista in capo al privato danneggiato un diritto o un interesse giuridicamente rilevante, meritevole di tutela davanti l'Autorità Giudiziaria.

Deve, allora, osservarsi che non è il mero interesse del privato alla manutenzione delle strade ad essere meritevole di tutela, in quanto come rilevato dal Consiglio di Stato: *“l'interesse di ogni cittadino a che gli enti territoriali provvedano alla diligente manutenzione e custodia di tutti i beni pubblici (e, tra essi, le strade) non è tutelabile in via amministrativa, né giurisdizionale, trattandosi di un mero dovere imposto in capo alla P.A. per il vantaggio della collettività non soggettivizzata. Non si è, pertanto, in presenza*

di interesse legittimo differenziale perché, semmai, si è al cospetto di interesse semplice e di fatto, rientrante nell'area del giuridicamente irrilevante. Ne consegue che il privato, non avrebbe, allora, accesso ad una tutela giurisdizionale davanti al G.A. in sede di giudizio di legittimità, perché portatore di un interesse non personale, differenziato, concreto e attuale dall'impugnazione.

Di contro, qualora dall'inosservanza dell'obbligo di manutenzione derivi un danno al privato amministrato, sarà possibile adire l'autorità giudiziaria competente, deducendo il rapporto bilaterale instauratosi con l'Amministrazione, la quale a causa della condotta colposamente omissiva ad essa astrattamente attribuibile, sia venuta meno ad un generico dovere di astensione dal ledere la sfera giuridica dei terzi. In tal caso, infatti, l'interesse ad agire che rileva trova scaturigine nella lesione del diritto soggettivo all'integrità patrimoniale, tutelabile davanti al Giudice Ordinario³.

Ne consegue che il cittadino non può esigere che la strada sia mantenuta in modo piuttosto che in un altro, e non ha quindi azione per i danni che pretende essergli derivati dal modo in cui l'Amministrazione ha mantenuto il bene demaniale medesimo.

Ciò in quanto sussiste, appunto, un potere discrezionale⁴ in capo alla P.A. riguardo alle modalità di custodia delle strade, a fronte del quale pur non essendo configurabile un diritto soggettivo del cittadino alla conservazione della stesse, sussiste il dovere da parte degli enti pubblici di rispettare il generale principio del *neminem laedere*, allo scopo di evitare che il potere muti in arbitrio.

1) L'INSIDIA STRADALE E L'ART. 2043 c.c.

³ Così, si esprime il Cons. di Stato, sez. v, 29 novembre 2004, n.7773

⁴ Di un inquadramento dell'insidia stradale è espressione la seguente massima della Cassazione Civile Sez. III, 08-03-2007 n. 5308, secondo cui "la P.A. incontra nell'esercizio del suo potere discrezionale anche nella vigilanza e controllo dei beni di natura demaniale, limiti derivanti da 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* (2043 c.c.)".

L'orientamento predominante e tradizionale in materia⁵, sulla scia della sentenza 500 del '99 della Suprema Corte, sposando la tesi dell'osservanza della norma primaria di cui all'art. 2043 c.c. da parte della P.A., ha in un certo senso contribuito a superare il dogma dell'irrisarcibilità dei danni cagionati dagli enti pubblici, da sempre coperti da una vera e propria "aura d'irresponsabilità" per fatti illeciti che colpivano i cittadini.

Sulla base di tale interpretazione, gli enti territoriali, allo scopo di tutelare l'integrità personale e patrimoniale dei terzi, nell'attività di controllo e vigilanza dei beni demaniali (le strade), devono evitare che questi presentino situazioni di pericolo occulto, non prevedibili, né visibili dagli utenti con l'ordinaria diligenza, c.d. insidia stradale o trabocchetto⁶.

In merito alla definizione di questo istituto, di origine pretoria, è intervenuta la Corte Costituzionale che, con sentenza 156 del 1999, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2043, 2051 cc. e art. 1227 c.c., comma 1, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 Cost. ha sostenuto che l'insidia è una sorta di figura sintomatica della colpa della P.A., comunque da accertarsi in concreto da parte del Giudice.

Ciò significa che il danneggiato deve dimostrare il danno e il nesso causalità con il fatto illecito della P.A. ma è esonerato dal provare l'elemento soggettivo di quest'ultima, in quanto insito nell'insidia, se sussistente.

Infatti, solo se il danneggiato provi la sussistenza di tale situazione, può e deve essere affermata la responsabilità dell'ente proprietario della strada, salvo che questo, a sua volta, dimostri che, per le circostanze di tempo e di luogo, non ha potuto rimuovere tale pericolo pur avendo adottato tutte le misure idonee del caso.

In ogni caso, argomenta la Consulta, il Giudice ha comunque il compito di individuare, in modo specifico, che il principio di autoresponsabilità dei privati non sia stato disatteso, e quindi deve verificare che in base agli standards di diligenza connessi alla visibilità della strada, in relazione anche all'uso della stessa, la situazione di pericolo esistente non era prevedibile o evitabile. E' di questo avviso anche la più recente giurisprudenza che, a fortiori, sostiene: "*anche in presenza di un'insidia andrà accertata, in sede di merito, la*

⁵ Vedi, ex multis, Cass. Civ., sez. III, 26/05/2004 n. 10132; Cass. 22.4.1999 n. 3991; Cass. 28.7.1997 n. 7062; Cass. 20.8.1997 n. 7742).

⁶ Gli esempi di insidia o trabocchetto sono numerosi, tra questi le ipotesi più frequenti sono: fondo stradale scivoloso o sconnesso; guardrail interrotto; banchine laterali danneggiate; tombino o chiusino sfondato o rialzato; lavori in corso non segnalati o mal posizionati, semaforo mal funzionante e così via. Si rammenta, altresì, che la mancata o non corretta apposizione della relativa segnaletica costituisce un'ipotesi tipizzata di insidia stradale. Difatti, il Codice della Strada al fine di *garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione ed a prevenire gli incidenti stradali*, sancisce, a carico degli enti proprietari, l'obbligo di provvedere all'apposizione e alla manutenzione della segnaletica, che deve essere installata in presenza di una reale situazione di rischio non percepibile con tempestività da chi osservi le normali regole di prudenza.

*sussistenza di tutti gli elementi previsti dall'art. 2043 c.c., giacchè non può escludersi la possibilità che in qualche caso (colposo o doloso) il comportamento del danneggiato o di un terzo concorrano a provocare l'incidente"*⁷.

La conseguenza plausibile è, allora, che qualora l'utente abbia usato il bene demaniale senza la normale diligenza o con affidamento soggettivo anomalo, il nesso eziologico tra la causa ed il danno risulti interrotto o, al più, si verifichi un'attenuazione della responsabilità della P.A., ai sensi e per gli effetti dell'art. 1227 c.c.

Sul punto, tra le tante, una pronuncia della Cassazione è illuminante, essendo stata esclusa l'insidia nell'ipotesi di segnaletica stradale rimossa da terzi riamasti ignoti, sulla base della seguente argomentazione: *"qualora un cartello posto in prossimità di un crocevia venga abbattuto da ignoti, senza essere ripristinato dall'Amministrazione cui spetta la manutenzione delle strade e si verifichi una collisione fra due autovetture, ancorchè il conducente favorito dal cartello abbattuto ritenga di avere diritto alla precedenza, non è ravvisabile una situazione di insidia con conseguente responsabilità della P.A.* (Cass. n. 2074/2002).

Seconda la Suprema Corte, infatti, l'insidia che presuppone una divergenza tra situazioni di transitabilità reali e apparenti, non percepibili dall'utente della strada con l'uso della normale diligenza non può configurarsi qualora *la circolazione stradale possa comunque avvenire senza inconvenienti, pure in mancanza di segnalazioni perché omesse o abbattute, essendo idoneo e sufficiente a regolarla il Codice della Strada*, peraltro, aggiungendo che *non può ricevere tutela l'affidamento dell'utente sulla presenza di segnalazioni non in atto, in quanto è per contro preciso dovere dello stesso prestare la massima attenzione alle reali condizioni della strada ed adeguare ad esse la propria condotta di guida.*

Di contro, è stata riconosciuta la responsabilità della P.A. ex art. 2043, nel caso di segnaletica mal funzionante, non potendo le conseguenze dannose di segnalazioni non corrette essere addossate in capo all'utente, posto che il relativo obbligo di manutenzione incombe sull'ente. Pertanto, è stata riconosciuta una situazione di fatto riconducibile all'insidia, connotata dall'imprevedibilità e inevitabilità del pericolo, nel caso di un *impianto semaforico che ad un incrocio stradale segnali verde per i veicoli provenienti da una data direzione e proietti luce intermittente o nessuna luce per i veicoli provenienti da una direzione diversa* (Cass. Civ. III sez., n.9915/1998)⁸.

⁷ In tal senso si esprime Cass. Civ. Sez. III, 30.09.2009, n. 20943.

⁸ In argomento v. M. Terrana, *La Responsabilità della Pubblica Amministrazione nella manutenzione delle Strade*, Athena Research, Sistemi di formazione per gli enti locali, 2009.
RIVISTA GIURIDICA DELLA CIRCOLAZIONE E DEI TRASPORTI - AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA - 2010

2) IL GRADUALE AFFERMARSI DELL'APPLICABILITA' DELL'ART. 2051 c.c. ALLA P.A.

L'indirizzo tradizionale dei Giudici di merito, palesemente ancorato all'applicabilità dell'art. 2043 c.c. agli enti proprietari delle strade, considerava la demanialità dei beni quale requisito di incompatibilità ontologica con il regime di responsabilità per danni da cose in custodia, di cui all'art. 2051 c.c., tra questi comprendeva quelli del demanio marittimo, fluviale, lacuale, le strade, le autostrade e le strade ferrate. Ciò in considerazione del fatto che le dimensioni dei beni appartenenti allo Stato e l'uso generale da parte di terzi, escludevano l'esigibilità da parte della P.A. di un controllo efficace sul demanio, idoneo ad impedire l'insorgenza di pericoli per gli utenti.

In sostanza, l'esclusione in parola si basava sul principio "*ad impossibilia nemo tenetur*", per il quale il comportamento esigibile del debitore deve essere possibile e non è tale, quello diretto ad evitare un danno oggettivamente inevitabile⁹.

Tuttavia, abbiamo detto, come tale sistema di responsabilità comportava un aggravamento dell'onere probatorio in capo all'utente della strada, il quale per vedere accolta la sua pretesa doveva, ai sensi dell'art. 2697 c.c., produrre la prova del danno e del nesso di causalità, oltre che quella dell'insidia. In sostanza, si trattava di dimostrare che nonostante la correttezza del suo comportamento, l'evento lesivo era inevitabile con violazione del principio del *neminem laedere* da parte della P.A.

Una prima apertura all'applicabilità dell'art. 2051 c.c., tesa ad accogliere le esigenze del privato danneggiato dall'ente proprietario della strada, si è avuta proprio con la pronuncia della Corte Costituzionale n. 156/99, secondo cui la condizione necessaria per la responsabilità dei danni per cose in custodia, che

⁹ Sul punto v. Cass. Civ. , sez. III, 28.19.1998, n. 10759; nonché si suggerisce la pronuncia del Tribunale di Brindisi, sez. dist. di Fasano, 16 ottobre 2004 secondo cui: "*Indipendentemente dalla natura giuridica della strada su cui si è verificato il fatto , facente parte del c.d. demanio accidentale comunale ex art. 822, comma 2 e 824, oppure della strada vicinale aperta al pubblico transito, questa è aperta all'uso generale della collettività che si esercita mediante la fruizione uti cives delle utilità che dal bene è possibile trarre secondo la propria destinazione. Nei confronti di detti beni non è configurabile un obbligo di custodia a carico dell'ente proprietario in quanto essi , per la loro estensione e per l'apertura all'uso generale della collettività, non consentono all'ente il realistico esercizio di quei poteri di controllo e di vigilanza destinati a prevenire l'insorgenza del determinismo della cosa di processi generatori di eventi lesivi di diritti ed interessi dei terzi*".

implica un effettivo potere di controllo sulle stesse, non è preclusa dalla natura demaniale del bene, in quanto le caratteristiche della notevole estensione e dell'uso generale da parte della collettività rappresentano dei meri indici di impossibilità, da cui partire per poi accertare, in sede di merito, con riferimento al caso concreto.

Sulla scia di tale indirizzo, si sono, successivamente, espressi i Giudici, tra cui una pronuncia, in particolare, la n. 19653 dell'ottobre 2004 della Cassazione ha ribaltato l'orientamento in voga negli anni precedenti, ritenendo di dovere valutare i limiti all'applicazione dell'art. 2051 c.c. *“con riguardo alla tipologia della strada e ciò non solo in ordine alla sua estensione, ma anche alle sue caratteristiche, alle dotazioni, ai sistemi di assistenza, a tutto ciò che può condizionare le aspettative della generalità degli utenti”*.

Sulla questione, si osservava che la possibilità o impossibilità di un continuo ed efficace controllo e di una costante vigilanza, non si atteggiava univocamente in relazione ad ogni tipo di strada.

In particolare, per le autostrade, contemplate dal D.P.R. 15 giugno 1959 n. 393, art. 2 (vecchio C.d.S.) e del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo C.d.S.) così come modificato dalla L. n. 120 del 29 luglio 2010, e per la loro natura destinata alla percorrenza veloce in condizioni di sicurezza, l'apprezzamento relativo alla effettiva “possibilità” del controllo, alla stregua dei parametri sopra indicati, non può che indurre a conclusioni affermative e, dunque, a ravvisare la configurabilità di un rapporto di custodia per gli effetti di cui all'art. 2051 c.c.¹⁰

In tal senso, il Tribunale di Nola, in una sentenza dell'11/12/2008, ha condiviso questa interpretazione in quanto, in base alle caratteristiche dell'autostrada, è più confacente ai maggiori oneri di verifica e manutenzione che incombono in capo al gestore, il quale contrariamente agli enti pubblici delle strade ordinarie, percepisce una specifica prestazione pecuniaria (il pedaggio), proprio per garantire una percorribilità maggiormente efficiente per gli utenti.

Invece, per le vie ordinarie destinate ad una circolazione molto più lenta, figura sintomatica dell'effettivo controllo di una strada del demanio stradale comunale è che la stessa si trovi all'interno della perimetro del centro abitato¹¹. Infatti la localizzazione della strada all'interno della zona urbanizzata, dotata di una serie di pubblici servizi che direttamente o indirettamente sono sottoposti ad attività di controllo e vigilanza costante da parte del Comune, denotano la

¹⁰ Sulla effettiva possibilità di controllo da parte degli enti proprietari della strada, a seconda della natura della stessa, interessante è la sentenza della Cass. Civ., sez. III, n. 5308 dell'8-03-2007.

¹¹ I riferimenti normativi sono: L. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 41 quinquies, come modificato dalla L. 6 agosto 1967 n. 765, art.17; D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 9; D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art.4).

possibilità di un effettivo controllo e vigilanza della zona, con conseguente applicabilità dell'art. 2051 c.c.

Al più, le residuali dispute che potrebbero sorgere, in relazione a problematiche di tal genere, potrebbero essere quelle relative alla titolarità della *res* in questione, variabile a seconda della tipologia di strada (sia essa comunale o provinciale).

Ad esempio, non sono pochi i casi in cui il Comune citato in giudizio per il risarcimento dei danni subiti dall'utente della strada, ai sensi dell'art. 2051, eccepisca il difetto di legittimazione passiva in quanto la titolarità della *res pubblica* spettava alla Provincia.

Sul punto, la Suprema Corte ha chiarito che bisogna partire dal dato normativo ai fini dell'individuazione della titolarità delle strade e precisamente dall'art. 2, comma 2 del Codice della Strada che classifica come comunali : le strade urbane di cui alle lettere D (di scorrimento), E (di quartiere), F (locale).

Sono, altresì, considerate, anche in via interpretativa, di proprietà del Comune quelle i cui tratti interni di strade statali, regionali o provinciali (o metropolitane) attraversano i centri abitati che abbiano una popolazione superiore a 10.000 abitanti¹².

3) QUALE TIPO DI CUSTODIA RILEVA AI FINI DELLA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI TERRITORIALI?

Assodato che la classificazione delle strade è un primo riferimento normativo da cui partire, per ricondurre la responsabilità al titolare formale della *res pubblica*, se si opta per l'applicabilità dell'art. 2051 è necessario stabilire i contenuti, i limiti del potere di custodia, oltre che il criterio che consente di

¹² Per maggiore completezza si suggerisce sull'argomento E. Maggiora, *Le strade comunali e provinciali, regime giuridico, classificazione, uso, circolazione, polizia, responsabilità*, ed. Giuffrè, Milano, 2005 che alle pagg. 312 e 313 chiarisce sulla classificazione delle strade comunali, le quali, oltre a quelle sopra richiamate, sono anche le strade che congiungono il capoluogo del Comune con le sue frazioni o le frazioni tra di loro; le strade che congiungono il capoluogo con la stazione ferroviaria, tranviaria, o automobilistica; con un aeroporto; con un porto marittimo, lacuale o fluviale, interporti o nodi di scambio intermodale; con le località che sono sede di essenziali servizi interessanti la collettività comunale (il cimitero, l'ospedale, un impianto sportivo, ecc...). Secondo il Codice della Strada, sono, invece, considerate provinciali le strade extraurbane, ossia quelle provinciali e secondarie (tipi B e C): quando allacciano al capoluogo di Provincia capoluoghi dei singoli Comuni tra loro; quando allacciano alla rete stradale o regionale i capoluoghi di Comune, se ciò sia particolarmente rilevante per ragioni di carattere industriale, commerciale, agricolo, turistico e climatico. Infine, restano di competenza provinciale le strade che attraversano i centri abitati con popolazione inferiore a diecimila abitanti, per cui l'onere della gestione e manutenzione resta alla Provincia, diversamente da quelli con popolazione superiore che rientrano, appunto, nella viabilità comunale.

identificare il soggetto “sostanziale” tenuto a risarcire il danno cagionato dalla cosa in custodia.

A tal riguardo, si è affermato che “ *responsabile del danno proveniente dalla cosa non è il proprietario, come nei casi di responsabilità oggettiva di cui agli artt. 2052, 2053 e 2054 c.c., u.c., ma il custode della cosa stessa. E’ dunque la relazione di fatto, e non semplicemente quella giuridica, tra il soggetto e la res, che legittima una pronuncia di responsabilità, fondandola sul potere di “governo su di essa esercitata”.*”

Tale potere, secondo il più recente orientamento della giurisprudenza di merito¹³, si concretizza in tre aspetti fondamentali: *il potere di controllare la cosa, il potere di modificare la situazione di pericolo insita nella cosa e il potere di escludere qualsiasi terzo dall’ingerenza sulla cosa al momento in cui si è prodotto il danno.*

Sulla questione, la più recente giurisprudenza di merito ha rilevato che ai fini dell’accertamento della possibilità in concreto del potere di custodia sulla cosa, è necessario avere riguardo alle cause collegate alle condizioni della strada da cui possono derivare danni agli utenti.

Segnatamente, occorre distinguere i casi in cui i danni costituiscono estrinsecazioni di situazioni di pericolo “immanentemente connesso” alla struttura o alle pertinenze dell’autostrada (ad es. irregolarità del manto stradale, segnaletica insidiosa, ecc...), da quelli in cui tali circostanze sono provocate dagli stessi utenti, ovvero da una repentina e non prevedibile alterazione dello stato della cosa, che ponga a repentaglio l’incolumità degli stessi e l’integrità del loro patrimonio

(ad es. perdita di oggetti da parte dei veicoli in transito o perdita di sostanze oleose, ecc...).

Nel primo caso, essendo il pericolo insito nello stessa struttura della strada, trova piena applicazione la responsabilità del custode, ai sensi dell’art. 2051 c.c., configurandosi come irrilevante il fatto che il bene venga utilizzato in modo diretto e generalizzato da parte della collettività. Infatti, in tali situazioni l’apporto causale del sinistro ricollegabile ad uno stato di fatto radicatesi nel tempo, rappresenta il rischio tipico inerente alla vigilanza del custode¹⁴.

Diversamente, per i sinistri riconducibili ad elementi estranei alla composizione della strada, non si può ascrivere un’incuria protratta nel tempo all’Amministrazione e, quindi, quest’ultima non può essere chiamata a rispondere per omessa o cattiva manutenzione strutturale del bene.

In tali condizioni, secondo una tesi più datata, che ritiene che la responsabilità sia da ricondurre al regime previsto dall’art. 2043 c.c., la

¹³ Tribunale di Benevento, sentenza 8 .09.2010 n. 1473.

¹⁴ Così, Tribunale Roma, sez.II, 19.11.2006. Sull’argomento vedi anche lo studio di M. Terrana, op.cit.

colpevolezza non può ritenersi insita nell'insidia, ma sarà onere del danneggiato provare che il lasso temporale di permanenza della stessa, è stato tale da rendere possibile per l'ente proprietario di percepirla e rimuoverla.

Di contrario avviso, sono, invece, le ultime tendenze della giurisprudenza¹⁵ che riconducono sempre all'art. 2051 c.c. anche le situazioni di pericolo idonee a cagionare eventi lesivi per l'utente della strada, connesse a fattori esterni alla struttura del manto stradale. In poche parole, secondo tale inquadramento, i diversi riflessi si avranno solo sul contenuto della prova liberatoria in capo alla P.A.

L'Amministrazione, infatti, qualora il sinistro si verifichi, ad esempio, per la perdita o l'abbandono sulla pubblica via di oggetti pericolosi, potrà rilevare il caso fortuito che si sostanzierà nell'impossibilità di esercitare il potere di custodia su eventi non conoscibili, né eliminabili con immediatezza da parte del custode, cagionati da atti vandalici di terzi o per precedenti incidenti.

Ulteriormente, perché si possa parlare di custodia in concreto esercitabile, sarà anche necessario aver riguardo al soggetto tenuto di fatto a porre in essere tale sorta di "detenzione qualificata". Ed invero, *la sola relazione giuridica (corrispondente al diritto reale o alla titolarità demaniale) tra il soggetto ed il bene pubblico non dà ancora luogo a tale tipo di rapporto (ma lo fa solo presumere), allorchè la relazione di fatto intercorra con altro soggetto qualificato che eserciti la potestà sulla cosa, (ad esempio il concessionario)*¹⁶.

E' il caso dell'ANAS S.p.A., del cui patrimonio stradale affidato dallo Stato, costituito da 30.352,41 chilometri di strade ed autostrade di interesse nazionale che compongono la rete di sua competenza, 5.727 chilometri sono le autostrade in concessione.

A tal riguardo, posto che il soggetto a cui è da ascrivere la qualifica di custode è il concessionario, a cui sono riconducibili gli obblighi di manutenzione sulla rete autostradale in concessione, rimane da comprendere la natura della responsabilità (contrattuale o extracontrattuale) ad esso attribuibile, per i danni subiti dall'utente a seguito di una cattiva o omessa manutenzione dell'autostrada affidata.

Da un lato, un orientamento minoritario facendo leva sulla distinzione, nell'ambito della disciplina della concessione, del rapporto tra concedente (l'ANAS S.p.A.) e concessionario, cui afferisce la tariffa interna, ed a quello tra quest'ultimo e ciascun utente, ravvisa nel pedaggio applicato all'utenza un corrispettivo per l'utilizzazione dell'autostrada, con la conseguenza di inquadrare nell'ambito del contratto di diritto privato la relazione che ne discende.

¹⁵ Tra le altre, Trib. Venezia, sez. III, 9 .02.2007,; Cass. sez. III, 30.09.2009 n. 20943.

¹⁶ Così, tra le altre, Cass. Civ. Sez. III, 22.04.2010 n.9546, e Cassazione Civile Sez. III, 08-03-2007 n. 5308.

Più nel dettaglio, la giurisprudenza ha qualificato la prestazione dell'utente come prezzo pubblico, in considerazione della natura del servizio erogato attraverso l'istituto della concessione.

Sulla complessa questione una sentenza della Cassazione ritiene che: “*La responsabilità dell'ente concessionario del servizio autostradale per la mancata sicurezza ed agibilità della strada non è di natura extracontrattuale ma costituisce una fattispecie di responsabilità soggettiva da concessione*”¹⁷.

Tuttavia, tale tesi non sembra aver trovato avallo in giurisprudenza, essendosi imposta l'interpretazione che attribuisce alla responsabilità del concessionario natura extracontrattuale, in ragione del fatto che il pagamento del pedaggio, lungi dal costituire un rapporto di diritto privato, si sostanzia in una prestazione pecuniaria imposta all'utente per usufruire di un servizio erogato per il soddisfacimento di un interesse generale (tributo).

Ad ogni modo, sia sulla base di tale interpretazione ermeneutica che opta per la responsabilità extracontrattuale, che delle argomentazioni sopraesposte sul potere di custodia esercitabile sulle strade destinate a veloce percorrenza, la responsabilità del concessionario sarà da ricondurre ai sensi dell'art. 2051 c.c., in virtù degli obblighi di manutenzione e custodia che discendono dalle norme di legge.

4) CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE ALLA LUCE DELLA RIFORMA AL CODICE DELLA STRADA.

La legge. 120 del 29 luglio 2010 di riforma del Codice della Strada, ha introdotto una norma rilevante in materia di manutenzione straordinaria delle strade.

Nello specifico, l'art. 47 contiene una previsione molto importante nella strategia di prevenzione di incidenti stradali da coordinare con l'art. 14 del C.d.S.

La norma, al riguardo, prescrive che gli enti proprietari e concessionari di strade e autostrade sulle quali si registrino tassi di incidentalità più elevati rispetto ad altri, effettuino specifici interventi di manutenzione straordinaria, riferiti in particolare alla sostituzione della segnaletica e delle barriere e alla sistemazione del manto stradale. Di tali interventi si dovrà tener conto ai fini della definizione degli obblighi a carico del concessionario per la determinazione degli incrementi tariffari. Ciononostante, tale norma potrebbe

¹⁷ Cass. Civ., sez. III, 14.06.2006 n. 13762.

apparire poco efficace con riguardo agli enti territoriali in particolare, mentre sembra favorire i concessionari di autostrade.

Infatti, per gli enti (Regioni, Province, Comuni) si evidenzia che la norma stabilisce che *“al finanziamento degli interventi di cui al presente comma si provvede nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*. E' intuibile, allora, come stante la carenza di risorse degli enti locali, tale norma troverà difficile attuazione.

Discorso diverso è, invece, da farsi per i concessionari di autostrade che attraverso il meccanismo degli aumenti tariffari, seppur controllati, potranno autofinanziare gli interventi di cui all'art. 47, comma 1.

Ai fini di una puntuale tipizzazione, il comma 2 dello stesso articolo ha espressamente previsto che, con particolare riferimento alla sostituzione della segnaletica e barriere obsolete o danneggiate, all'utilizzo di strumenti e dispositivi anche realizzati con materiale proveniente da pneumatici usati, idonei a migliorare la sicurezza della circolazione stradale, nonché al ripristino ed al miglioramento del manto stradale, verrà adottato entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della presente Legge un decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Allo stato, tale provvedimento non risulta ancora emanato, motivo per cui non è data contezza del contenuto di tali interventi.

Ciò che si può rilevare è che l'individuazione delle risorse necessarie per il finanziamento degli interventi previsti, è compito particolarmente complesso, specialmente in tempo di crisi.

Un primo passo, al riguardo, sembra essere stato compiuto dal Legislatore con l'approvazione della Legge 122 del 30 luglio 2010 che prevede all'articolo 15, l'introduzione di un pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali gestiti direttamente dall'ANAS S.p.A.

Pedaggiamento che, se correttamente utilizzato, come è stato osservato alla quinta edizione del salone biennale delle soluzioni e tecnologie per le pavimentazioni e le infrastrutture stradali¹⁸, non servirà all'ANAS per remunerare il capitale privato ma per migliorare e mantenere adeguatamente le infrastrutture esistenti, senza più gravare sul bilancio dello Stato, così, in attuazione del *“ruolo sociale”* e non pubblico dell'ANAS .

La politica del recupero di risorse economiche attraverso il c.d. pedaggiamento dei raccordi urbani, tuttavia, ponendo nuovi oneri sulla collettività, che si sposta principalmente per motivi di lavoro sulle lunghe distanze urbane, lascia ancora aperto il dibattito sulla convenienza ed opportunità, nonché in merito alle

¹⁸ Messaggio del Presidente dell'ANAS S.p.A. Ciucci, letto al Convegno inaugurale di Asphaltica tenuto a Padova il 24 novembre 2010.

eventuali modalità di adozione della misura prevista, alla quale, allo stato attuale, si oppongono fortemente numerose associazioni di consumatori.