

**Carmela Puzzo**

# **Omessa o cattiva manutenzione di strade e autostrade**

**Responsabilità civile e penale, controversie,  
caso fortuito, concorso di colpa, ditte appaltatrici di lavori,  
profili risarcitori, aspetti processuali,  
formulario e giurisprudenza**



---

# INDICE GENERALE

Introduzione .....	9
<b>CAPITOLO 1 LA TITOLARITÀ DELLE STRADE PUBBLICHE</b>	<b>11</b>
<hr/>	
1.1 Premessa .....	11
1.1.1 <i>Le strade nel codice civile</i> .....	12
1.1.2 <i>La definizione di strade contenuta         nella Legge 20 marzo 1865, n. 2248 allegato F</i> .....	12
1.1.3 <i>La disciplina in materia di strade contenuta         nel D.Lgs. n. 285/92. Cenni</i> .....	14
1.2 Giurisprudenza sulla titolarità delle strade .....	14
<b>CAPITOLO 2 LA RESPONSABILITÀ PER CATTIVA MANUTENZIONE DI STRADE SECONDO L'ORIENTAMENTO TRADIZIONALE</b>	<b>19</b>
<hr/>	
2.1 Premessa .....	19
2.2 La tesi dell'applicabilità dell'art. 2043 cod. civ. ....	20
2.3 La controversa nozione di insidia stradale .....	23
2.3.1 <i>Come si prova l'insidia stradale?</i> .....	24
2.3.2 <i>L'intervento della Corte Costituzionale sulla nozione         giurisprudenziale d'insidia o trabocchetto stradale</i> .....	25
2.4 Casi di insidia accertati dalla giurisprudenza .....	27
2.4.1 <i>Le ipotesi d'insidia individuate dalla giurisprudenza</i> ...	27
2.4.2 <i>Ipotesi di insussistenza dell'insidia stradale</i> .....	29

<b>CAPITOLO 3</b>	<b>LA RESPONSABILITÀ DA COSE IN CUSTODIA NEL CODICE CIVILE</b>	<b>33</b>
3.1	Premessa .....	33
3.2	Natura giuridica della responsabilità prevista dall'art. 2051 c.c. ....	33
3.3	Il rapporto di custodia .....	35
3.4	La nozione di caso fortuito .....	37
3.4.1	<i>Il caso fortuito nella giurisprudenza</i> .....	40
<b>CAPITOLO 4</b>	<b>LA TESI DELL'APPLICAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ DEL CUSTODE ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TITOLARE DELLE STRADE</b>	<b>45</b>
4.1	Premessa .....	45
4.2	La pubblica amministrazione proprietaria di strade e la responsabilità del custode ex art. 2051 c.c. ....	45
4.3	Le decisioni del 2006 e la svolta della Suprema Corte di Cassazione in materia di responsabilità per omessa o cattiva manutenzione di strade .....	48
4.3.1	<i>In che modo hanno superato l'orientamento tradizionale?</i> .....	48
4.3.2	<i>Le sentenze del 2006 e la prova liberatoria dell'ente proprietario di strade pubbliche</i> .....	51
4.3.3	<i>I principi affermati in materia di responsabilità del custode in generale</i> .....	52
4.3.3.1	<i>Sulla natura giuridica della responsabilità del custode</i> .....	52
4.3.3.2	<i>Il caso fortuito secondo le sentenze del 2006</i> .....	53
4.3.3.3	<i>Le sentenze del 2006 in materia di onere della prova</i> .....	54
4.3.3.4	<i>In materia di concorso di colpa del danneggiato. Cenni</i> .....	55

4.4	Giurisprudenza relativa all'applicazione della responsabilità del custode all'ente proprietario delle strade .....	55
<b>CAPITOLO 5 LA RESPONSABILITÀ PER OMESSA O CATTIVA MANUTENZIONE DELLE AUTOSTRAD</b>		<b>59</b>
5.1	Premessa .....	59
5.2	La tesi della responsabilità contrattuale del gestore di autostrade .....	60
5.3	L'applicabilità della tesi della responsabilità da cose in custodia al gestore dell'autostrada .....	61
5.4	Casi di omessa o cattiva manutenzione su autostrade accertati dalla giurisprudenza .....	63
5.5	Animali in autostrada .....	66
<b>CAPITOLO 6 LA RESPONSABILITÀ PER OMESSA O CATTIVA MANUTENZIONE DI STRADE PER I LAVORI DATI IN APPALTO</b>		<b>71</b>
6.1	Premessa .....	71
6.2	La tesi della mancata configurazione della responsabilità dell'appaltatore .....	72
6.3	La tesi della responsabilità in solido della ditta appaltatrice .....	74
6.4	La tesi della responsabilità della ditta appaltatrice dei lavori .....	75
6.5	Zonizzazione del territorio e responsabilità dell'ente proprietario delle strade .....	76
6.6	Giurisprudenza in materia di responsabilità per omessa o cattiva manutenzione di opere date in appalto .....	77

<b>CAPITOLO 7</b>	<b>IL CONCORSO DI COLPA DEL DANNEGGIATO NEL SINISTRO PROVOCATO DALLA OMESSA O CATTIVA MANUTENZIONE DI STRADE</b>	<b>81</b>
7.1	Premessa .....	81
7.2	Il problema della compatibilità del concorso di colpa del danneggiato con la responsabilità per omessa o cattiva manutenzione delle strade .....	81
7.3	Excursus storico del concorso di colpa del danneggiato .....	82
7.4	Il mutamento di opinione della giurisprudenza successiva .....	85
7.5	Casistica giurisprudenziale .....	85
<b>CAPITOLO 8</b>	<b>ASPETTI PENALISTICI DELLA OMESSA O CATTIVA MANUTENZIONE DI STRADE</b>	<b>89</b>
8.1	Premessa .....	89
8.2	Il reato omissivo improprio .....	89
8.3	I soggetti tenuti alla manutenzione delle strade .....	91
8.4	Giurisprudenza .....	92
<b>CAPITOLO 9</b>	<b>L'OMESSA O CATTIVA MANUTENZIONE DI STRADE: PROFILI RISARCITORI</b>	<b>95</b>
9.1	Premessa .....	95
9.2	Danno patrimoniale da cattiva manutenzione di strade .....	95
9.3	Danno non patrimoniale .....	97
9.3.1	<i>Il risarcimento del danno biologico</i> .....	98
9.3.1.1	<i>Giurisprudenza</i> .....	101

9.3.2	<i>Il danno esistenziale</i> .....	102
9.3.3	<i>Danno morale</i> .....	104
9.3.3.1	<i>Giurisprudenza sul danno morale</i> .....	106
9.4	La quantificazione del danno non patrimoniale .....	107
9.5	Giurisprudenza .....	108
<b>CAPITOLO 10 RESPONSABILITÀ PER OMESSA O CATTIVA MANUTENZIONE ASPETTI PROCESSUALI</b>		<b>111</b>
10.1	Premessa .....	111
10.2	Il giudice competente a conoscere le controversie in materia di omessa o cattiva manutenzione delle strade .....	111
10.2.1	<i>La controversia relativa al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale in ambito civilistico</i> .....	112
10.2.1.1	<i>La legittimazione passiva</i> .....	114
10.2.2	<i>La competenza del giudice penale in materia di omessa o cattiva manutenzione di strade</i> .....	115
10.3	Responsabilità dell'Ente pubblico per cattiva manutenzione di strade e mediazione civile .....	115
10.4	La mediazione obbligatoria .....	116
10.5	La mediazione facoltativa .....	117
10.6	La procedura di mediazione prevista dal decreto legislativo n. 28 del 2010 .....	118
<b>CAPITOLO 11 LA RESPONSABILITÀ PER OMESSA MANUTENZIONE DELLE STRADE VICINALI</b>		<b>121</b>
11.1	Premessa .....	121

11.2	La manutenzione delle strade vicinali .....	121
11.2.1	<i>Le due tipologie di strade vicinali</i> .....	122
11.3	Il soggetto tenuto a risarcire i danni da omessa o cattiva manutenzione di strade vicinali .....	122
11.3.1	<i>La giurisprudenza in materia di strade vicinali</i> .....	123

---

<b>FORMULARIO</b>	125
-------------------	-----

---

1.	Atto di citazione davanti al Giudice di Pace .....	125
2.	Atto di citazione davanti al Tribunale Civile .....	128
3.	Istanza di Mediazione all'organismo di conciliazione .....	132
4.	Atto di Appello davanti al Tribunale avverso la sentenza del Giudice di Pace .....	134
5.	Atto d'Appello dinanzi alla Corte d'Appello Civile avverso la sentenza del Tribunale Civile .....	137
6.	Ricorso per Cassazione avverso la sentenza della Corte d'Appello.....	140
7.	Lettera di messa in mora del Comune.....	142
8.	Querela.....	143

---



# Introduzione



La responsabilità civile della pubblica amministrazione per omessa o cattiva manutenzione delle strade costituisce una tematica quanto mai attuale considerato che - stante l'abbandono in cui versa il manto stradale italiano - una buona parte delle azioni legali proposte contro gli enti locali o, comunque, contro gli enti titolari delle strade (Anas, società Autostrade S.p.a.) hanno ad oggetto proprio le pretese risarcitorie avanzate dal cittadino vittima di sinistri causati, invero, dalla loro omessa o cattiva manutenzione.

Il libro, dunque, vuole porsi come un valido ausilio per il lettore che - sia esso un operatore del diritto o chiunque altro soggetto che per il ruolo rivestito in un Ente Pubblico o semplicemente perché vittima di un incidente occorso su una stata sconnessa - intenda orientarsi nella complessa materia della responsabilità civile insorgente su chi è tenuto in Italia a qualsiasi titolo a provvedere alla cura delle strade.

L'autore attraverso l'uso di un linguaggio semplice analizza i diversi aspetti della questione che da anni ormai costituisce oggetto di diatriba in dottrina ed in giurisprudenza.

L'opera, infatti, muove dall'individuazione dei soggetti titolari delle strade pubbliche attraverso l'analisi della normativa e della giurisprudenza sul punto, per poi entrare nel vivo della problematica che concerne l'individuazione del tipo di responsabilità civile che sorgerà in capo all'ente titolare delle stesse e che vede contrapposte due diverse correnti di pensiero: quella che riconduce la responsabilità dell'ente per omessa o cattiva manutenzione delle strade entro lo schema del generale principio del *neminem laedere* ex art. 2043 c.c., arricchito dall'ulteriore elemento dell'insidia, e quella che opta per la sua riconducibilità entro lo schema della responsabilità del custode di cui all'art. 2051 c.c.

Una particolare attenzione viene dedicata alla responsabilità per omessa o cattiva manutenzione delle autostrade e delle strade vicinali nonché alla responsabilità della ditta che ha eventualmente appaltato i lavori di manutenzione.



Un apposito capitolo affronta la dibattuta questione della compatibilità della responsabilità civile dell'ente titolare della manutenzione delle strade con l'istituto del concorso di colpa del danneggiato disciplinato dall'art. 1227 c.c.

Il tutto con lo sguardo puntato verso i risvolti penalistici e risarcitori della questione, questi ultimi costituendo tra l'altro l'aspetto di maggiore interesse per la vittima del sinistro.

Sotto tale profilo il testo, oltre ad esporre i tradizionali rimedi cui può ricorrere la vittima di un sinistro per omessa o cattiva manutenzione delle strade dal punto di vista processuale al fine di ottenere in sede civile e penale adeguata tutela, dà contezza della recentissima introduzione nel nostro ordinamento con il D.Lgs. n. 28/2010 dello strumento stragiudiziale della mediazione civile.

Ciascun capitolo è supportato da un interessante richiamo delle massime che hanno accompagnato l'*excursus* giurisprudenziale sulla problematica della responsabilità civile per omessa o cattiva manutenzione delle strade, sulla quale ahimè molto si dovrà ancora parlare.

Completa l'opera un pratico formulario.

---

# 1 | La titolarità delle strade pubbliche

## 1.1 Premessa

La manutenzione delle strade costituisce, allo stato attuale, uno dei principali obiettivi che l'ente pubblico proprietario delle stesse sia esso Comune, Provincia o Stato dovrebbe perseguire se non altro per due ragioni: da un lato, per tutelare il benessere dei propri cittadini, troppo spesso, vittime di incidenti su strada; dall'altro, per tutelare le casse dei citati enti costretti a seguito di un'azione giudiziaria volta ad ottenere il risarcimento del danno, non solo, a sostenere le spese legali ma altresì a corrispondere alla vittima, in caso di condanna da parte del giudice, il risarcimento del danno.

Purtroppo però non sempre la manutenzione delle strade costituisce una priorità per l'ente proprietario, a conferma di ciò basti ricordare l'elevato numero di sinistri causati nelle città italiane da strade sconnesse, buche, macchie d'olio sull'asfalto, tombini rialzati che vedono come sfortunati protagonisti pedoni, automobilisti e conducenti di mezzi su due ruote.

Senza considerare che in taluni casi, addirittura, gli incidenti si rivelano fatali per i conducenti dei ciclomotori.

A ben vedere, la casistica portata all'attenzione dei giudici è piuttosto ampia e sarà analizzata dettagliatamente nel proseguo della trattazione dedicata, appunto, alla responsabilità della pubblica amministrazione per omessa o cattiva manutenzione di strade.

Prima, però, di affrontare il dibattito sul tipo di responsabilità cui sarà chiamato a rispondere l'ente tenuto alla manutenzione delle strade, qualora non vi abbia provveduto, e con tale comportamento abbia perciò cagionato un danno al cittadino, occorre porsi preliminarmente un altro quesito: chi è il proprietario delle strade?

Quesito, al quale, è di fondamentale importanza fornire una risposta considerato che la manutenzione delle strade spetta all'ente proprietario, ed è a quest'ultimo che di conseguenza sarà indirizzata la richiesta di risarcimento

del danno da parte della vittima del sinistro.

In questo capitolo si ritiene utile quindi dare contezza, seppure sinteticamente, delle leggi che nell'ordinamento italiano disciplinano la titolarità delle strade o, detto in termini più semplici, delle leggi che ci indicano quante tipologie di strade esistono e chi siano i loro rispettivi proprietari.

### ***1.1.1 Le strade nel codice civile***

Il codice civile si occupa delle strade nell'art. 822, comma 2° e nell'art. 824.

In particolare, la prima delle due norme indicate cioè l'art. 822, comma 2° stabilisce che le strade se appartengono allo Stato fanno parte del demanio pubblico.

Questa norma deve essere letta in combinato disposto con l'art. 1 del decreto legislativo n. 547 del 1948 il quale dispone che le strade statali sono gestite dall'ANAS (Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali).

L'art. 824 del codice civile si occupa invece delle strade comunali e provinciali stabilendo che ad esse si applica il regime demaniale.

Ciò vuol dire che le strade di proprietà del Comune e della Provincia fanno parte del demanio comunale e provinciale.

In conclusione si può sostenere che le strade di proprietà del Comune, della Provincia e dello Stato (che sono gestite dall'ANAS) appartengono al demanio pubblico.

### ***1.1.2 La definizione di strade contenuta nella Legge 20 marzo 1865, n. 2248 allegato F***

La legge n. 2248 del 1865, nonostante sia molto risalente è ancora oggi vigente.

Essa contiene in materia di strade delle disposizioni molto importanti poiché se il codice civile si limita a stabilire che le strade di proprietà del Comune, della Provincia e dello Stato fanno parte del demanio pubblico, diversamente la legge n. 2248 del 1865 stabilisce a chi appartenga la proprietà delle strade.

Ed infatti, all'art. 22 comma 1°, prevede che "il suolo delle strade nazionali è di proprietà dello Stato; quello delle strade provinciali appartiene alle Province, ed è di proprietà dei Comuni il suolo delle strade comunali".

Sempre l'art. 22, al comma 2° sancisce che "sono considerati come parte di queste strade per gli effetti amministrativi contemplati nella presente legge i fossi laterali che servono unicamente o principalmente agli scoli delle strade, le controbanchine, le scarpe in rialzo e le opere d'arte d'ogni genere stabilite lungo le strade medesime, nonché le aiuole per deposito di materiali, le case

di ricovero e quelle per abitazioni di cantonieri”.

Il comma 3°, dell’art. 22, contiene un’altra importante disposizione nella misura in cui prevede che **“nell’interno delle città e villaggi fanno parte delle strade comunali le piazze, gli spazi ed i vicoli ad esse adiacenti ed aperti sul suolo pubblico, restando però ferme le consuetudini, le convenzioni esistenti ed i diritti acquisiti”**.

Ai sensi dell’ultimo comma del ricordato art. 22, infine, “i tronchi delle strade nazionali e provinciali compresi nell’abitato di una città o villaggio fanno parte delle strade comunali, salvo il concorso dello Stato o della provincia nelle spese di mantenimento o di miglioramento come all’art. 41e seguenti”.

Ciò significa che salvo prova contraria le strade, le piazze, gli spazi ed i vicoli di una città o di un paese appartengono al demanio comunale.

Dunque, è il Comune che deve provvedere alla loro manutenzione a meno che non dimostri che non è tenuto a farlo a causa dell’esistenza di consuetudini che escludono la demanialità comunale o dell’esistenza di convenzioni che attribuiscono la proprietà ad un soggetto diverso dal Comune o ancora che l’area sia di proprietà privata.

Sul punto la Corte di Cassazione sezione II, con la sentenza n. 23705 del 2009 ha chiarito che:

“L’appartenenza di una strada ad un ente pubblico territoriale può essere desunta da una serie di elementi presuntivi aventi i requisiti di gravità, precisione e concordanza prescritti dall’art. 2729 c.c., non potendo reputarsi, a tal fine, elemento da solo sufficiente l’inclusione o meno della strada stessa nel relativo elenco, già previsto dall’art. 8 l. n. 126 del 1958, avente natura dichiarativa e non costitutiva, ed avendo carattere relativo la presunzione di demanialità di cui all’art. 22 l. n. 2248 del 1865, all. F. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva riconosciuto ad una strada natura comunale in forza di plurime circostanze e, segnatamente, dall’inclusione nelle mappe catastali, dalla classificazione come comunale da parte del Consiglio dell’ente territoriale, dall’attività di manutenzione effettuata dall’ente, dall’inclusione nella toponomastica cittadina con attribuzione di numerazione civica e, infine, dalla mancanza di elementi validi a sostegno del contrario assunto sulla natura privata della strada medesima)”.

In assenza di tale prova, dunque, è il Comune che dovrà rispondere dell’eventuale danno arrecato al cittadino vittima di un sinistro dovuto alla omessa o cattiva manutenzione delle strade.

### **1.1.3 *La disciplina in materia di strade contenuta nel D.Lgs. n. 285/92. Cenni***

Un supporto fondamentale ai fini dell'individuazione dell'ente responsabile della manutenzione di strade ci viene dato dal decreto legislativo n. 285 del 30 aprile 1992, meglio noto come Codice della Strada, che oltre a fornirci una classificazione delle strade ci dà anche la definizione delle stesse.

Rimandando ad altra sede un'analisi più approfondita delle norme contenute nel Codice della Strada, in questa sede ci limiteremo semplicemente a ricordare al lettore che l'art. 2 del Codice della Strada contiene la definizione e la classificazione delle strade <sup>(1)</sup>.

E che l'art. 2 del regolamento di attuazione del Codice della strada prevede che le strade statali siano classificate con decreto del Ministro dei lavori pubblici predisposto dall'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale, mentre per le strade non statali, vale a dire comunali e provinciali i decreti di classificazione amministrativa sono emanati dagli organi regionali competenti.

## **1.2 Giurisprudenza sulla titolarità delle strade**

Se in astratto, sulla scorta della normativa passata in rassegna, può apparire semplice individuare il soggetto titolare delle strade ed in quanto tale obbligato a provvedere alla loro manutenzione, in concreto si sono verificati dei notevoli problemi interpretativi che la giurisprudenza ha dovuto di volta in volta affrontare.

In questo paragrafo si offre al lettore una panoramica giurisprudenziale sull'argomento.

- Perché la pubblica amministrazione possa rispondere verso i terzi ai sensi dell'art. 2043 c.c. per i danni derivanti da insidie stradali, è necessario che essa sia titolare di un diritto sulla strada in cui il fatto dannoso si è verificato, poiché solo in forza di detta titolarità, e della destinazione della strada al pubblico transito, sussiste un dovere di garantire l'uso normale e la incolumità dei cittadini: questa ipotesi non si verifica quando l'Amministrazione si sia limitata a prendere in consegna la strada, appartenente ad altro soggetto, per farvi eseguire da un appaltatore lavori, sia pure per l'utilità di un altro bene ad essa appartenente. (Nella specie, è stata esclusa la responsabi-

---

1. Vedi la Nota alla fine del capitolo a pag. 17.

lità dell'ANAS per la caduta di un passante in un tombino lasciato aperto da un appaltatore su una strada appartenente ad un comune e presa in consegna dall'azienda per eseguirvi lavori atti a facilitare il deflusso dell'acqua piovana da una vicina strada statale).

(Cassazione civile sez. III, 09 novembre 1978, n. 5133)

- Il Comune che, anche in mancanza di una titolarità “*de jure*”, esercita di fatto la gestione di una strada consentendone l'utilizzazione in concreto per il pubblico transito, ha l'obbligo di assicurare che l'utenza si svolga senza pericoli ed è conseguentemente responsabile verso i terzi danneggiati dall'inosservanza di tale obbligo, il quale non viene meno per il fatto che la consegna della strada all'ente gestore da parte dell'ente proprietario non sia valida in base alla normativa relativa al demanio comunale e non abbia quindi efficacia fra le predette parti.  
(Cassazione civile sez. III, 12 gennaio 1996, n. 191)
- La circostanza che una strada extraurbana, classificata come strada vicinale, sia adibita ad uso pubblico e sia concretamente adibita a soddisfare un interesse generale non limitato ai soli residenti non determina l'obbligatoria sua classificazione come strada comunale, considerato che, ai sensi del comma 6 lett. d), dell'art. 2, D.Lgs. 30 aprile 1992 n. 285, le strade “vicinali” sono solo “assimilate” alle strade comunali, assimilazione che si riferisce alla disciplina della circolazione e non al soggetto che deve ritenersi titolare della strada e, quindi, provvedere alla sua manutenzione.  
(T.A.R. Ancona Marche, 11 maggio 2005, n. 594)
- Figura sintomatica della sussistenza dell'effettivo potere di controllo su una strada del demanio stradale è rappresentato dall'essere la stessa all'interno della perimetrazione del centro abitato (art. 41-*quinquies* legge 17 agosto 1150 del 1942, come modificato dall'art. 17 l. 6 agosto 1957, n. 765; art. 4 D.Lgs. 30 aprile 1992 n. 285; art. 9 d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380).  
(Tribunale di Benevento, sez. civile 3 novembre 2009)
- L'appartenenza di una strada ad un ente pubblico territoriale può essere desunta da una serie di elementi presuntivi aventi i requisiti di gravità, precisione e concordanza prescritti dall'art. 2729 c.c., non potendo reputarsi, a tal fine, elemento da solo sufficiente l'inclusione o meno della strada stessa nel relativo elenco, già previsto dall'art. 8 l. n. 126 del 1958, avente natura dichiarativa e non costitutiva, ed avendo carattere relativo la presunzione di demanialità di cui all'art. 22 l. n. 2248 del 1865, all. F. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva riconosciuto ad una strada natura comunale in forza di plurime circostanze e, segnatamente,

dall'inclusione nelle mappe catastali, dalla classificazione come comunale da parte del Consiglio dell'ente territoriale, dall'attività di manutenzione effettuata dall'ente, dall'inclusione nella toponomastica cittadina con attribuzione di numerazione civica e, infine, dalla mancanza di elementi validi a sostegno del contrario assunto sulla natura privata della strada medesima).

*(Cassazione civile sez. II, 09 novembre 2009, n. 23705)*

- L'appartenenza di una strada ad un ente pubblico territoriale può essere desunta da una serie di elementi presuntivi aventi i requisiti di gravità, precisione e concordanza prescritti all'art. 2729 c.c., tra i quali rientra la sua formale classificazione come comunale da parte del Consiglio dell'ente territoriale. Tale classificazione non è da sola decisiva per l'attribuzione della natura pubblica della strada, ma essa radica comunque una presunzione *iuris tantum*, superabile con la prova contraria dell'inesistenza di un diritto di uso o godimento della strada da parte della collettività amministrata.

*(T.A.R. Roma Lazio sez. II, 14 maggio 2010, n. 11327)*

- Nel caso in cui manchi l'espressa classificazione di una strada privata nell'elenco delle strade vicinali, l'esercizio del potere di autotutela inteso alla rimozione di ostacoli che pregiudicano la naturale funzione della strada è condizionato al preventivo accertamento dell'uso pubblico della strada, il quale deve essere condotto non già sulla base delle risultanze catastali, ma con un approfondito esame della condizione effettiva in cui il bene si trova.

*(T.A.R. Bologna Emilia Romagna sez. II, 05 novembre 2010, n. 8030)*

- Ai fini dell'accertamento della natura pubblica di una strada possono rilevare alcuni indici presuntivi, quali l'uso pubblico, l'ubicazione all'interno di luoghi abitati, nonché il comportamento tenuto dalla p.a. nel settore dell'edilizia e dell'urbanistica; ne deriva che costituisce una strada pubblica quel tratto viario che non è cieco, ma anzi assume una esplicita finalità di collegamento, è destinato al transito di un numero indifferenziato di persone e, quindi, è accessibile al pubblico, nonché è vicino al centro abitato.

La semplice indicazione di una strada nell'elenco delle strade comunali (o vicinali) non è sufficiente al fine di accertarne la natura pubblica, atteso che tali elenchi hanno natura dichiarativa e non costitutiva.

*(Consiglio Stato sez. V, 07 dicembre 2010, n. 8624)*

- La classificazione di una strada è atto a contenuto vincolato e ha natura meramente dichiarativa, non esplicando altro effetto costitutivo se non quello circoscritto di determinare l'assegnazione della strada alla rispettiva

classe ai fini delle dovute manutenzioni e connesse responsabilità.  
(*Consiglio Stato sez. IV, 24 gennaio 2011, n. 487*)

- Le Delibere di classificazione, adottate dal consiglio comunale ai sensi degli artt. 7 e 8, l. 12 febbraio 1958 n. 126 ora dal D.Lgs. 30 aprile 1992 n. 285 producono un effetto costitutivo limitato all'assegnazione della strada alla rispettiva classe, ma non costituiscono titolo idoneo ad attribuire carattere demaniale alla strada; parimenti, l'iscrizione di una strada nell'elenco delle vie pubbliche o gravate da uso pubblico non ha natura costitutiva e portata assoluta, ma riveste una funzione puramente dichiarativa della pretesa del comune, ponendo una semplice presunzione di pubblicità dell'uso.  
(*T.A.R. Latina Lazio sez. I, 13 maggio 2011, n. 410*)

---

#### NOTA

Art. 2 D.Lgs. n. 285 del 1992 "Definizione e classificazione delle strade" dispone:

«1. Ai fini dell'applicazione delle norme del presente codice si definisce «strada» l'area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali.

2. Le strade sono classificate, riguardo alle loro caratteristiche costruttive, tecniche e funzionali, nei seguenti tipi:

A - Autostrade;

B - Strade extraurbane principali;

C - Strade extraurbane secondarie;

D - Strade urbane di scorrimento;

E - Strade urbane di quartiere;

F - Strade locali;

F-bis. Itinerari ciclopedonali.

3. Le strade di cui al comma 2 devono avere le seguenti caratteristiche minime:

A - Autostrada: strada extraurbana o urbana a carreggiate indipendenti o separate da spartitraffico invalicabile, ciascuna con almeno due corsie di marcia, eventuale banchina pavimentata a sinistra e corsia di emergenza o banchina pavimentata a destra, priva di intersezioni a raso e di accessi privati, dotata di recinzione e di sistemi di assistenza all'utente lungo l'intero tracciato, riservata alla circolazione di talune categorie di veicoli a motore e contraddistinta da appositi segnali di inizio e fine. Deve essere attrezzata con apposite aree di servizio ed aree di parcheggio, entrambe con accessi dotati di corsie di decelerazione e di accelerazione.

B - Strada extraurbana principale: strada a carreggiate indipendenti o separate da spartitraffico invalicabile, ciascuna con almeno due corsie di marcia e banchina pavimentata a destra, priva di intersezioni a raso, con accessi alle proprietà laterali coordinati, contraddistinta dagli appositi segnali di inizio e fine, riservata alla circolazione di talune categorie di veicoli a motore; per eventuali altre categorie di utenti devono essere previsti opportuni spazi. Deve essere attrezzata con apposite aree di servizio, che comprendano spazi per la sosta, con accessi dotati di corsie di decelerazione e di accelerazione.

C - Strada extraurbana secondaria: strada ad unica carreggiata con almeno una corsia per senso di marcia e banchine.

D - Strada urbana di scorrimento: strada a carreggiate indipendenti o separate da spartitraffico, ciascuna con almeno due corsie di marcia, ed una eventuale corsia riservata ai mezzi pubblici, banchina pavimentata a destra e marciapiedi, con le eventuali intersezioni a raso semaforizzate; per la sosta sono previste apposite aree o fasce laterali esterne alla carreggiata, entrambe con immissioni ed uscite concentrate.

E - Strada urbana di quartiere: strada ad unica carreggiata con almeno due corsie, banchine pavimentate e marciapiedi; per la sosta sono previste aree attrezzate con apposita corsia di manovra, esterna alla carreggiata.



F - Strada locale: strada urbana od extraurbana opportunamente sistemata ai fini di cui al comma 1 non facente parte degli altri tipi di strade.

F-bis. Itinerario ciclopedonale: strada locale, urbana, extraurbana o vicinale, destinata prevalentemente alla percorrenza pedonale e ciclabile e caratterizzata da una sicurezza intrinseca a tutela dell'utenza debole della strada.

4. È denominata «strada di servizio» la strada affiancata ad una strada principale (autostrada, strada extraurbana principale, strada urbana di scorrimento) avente la funzione di consentire la sosta ed il raggruppamento degli accessi dalle proprietà laterali alla strada principale e viceversa, nonché il movimento e le manovre dei veicoli non ammessi sulla strada principale stessa.

5. Per le esigenze di carattere amministrativo e con riferimento all'uso e alle tipologie dei collegamenti svolti, le strade, come classificate ai sensi del comma 2, si distinguono in strade «statali», «regionali», «provinciali», «comunali», secondo le indicazioni che seguono. Enti proprietari delle dette strade sono rispettivamente lo Stato, la regione, la provincia, il comune. Per le strade destinate esclusivamente al traffico militare e denominate «strade militari», ente proprietario è considerato il comando della regione militare territoriale.

6. Le strade extraurbane di cui al comma 2, lettere B, C ed F si distinguono in:

A - Statali, quando: a) costituiscono le grandi direttrici del traffico nazionale; b) congiungono la rete viabile principale dello Stato con quelle degli Stati limitrofi; c) congiungono tra loro i capoluoghi di regione ovvero i capoluoghi di provincia situati in regioni diverse, ovvero costituiscono diretti ed importanti collegamenti tra strade statali; d) allacciano alla rete delle strade statali i porti marittimi, gli aeroporti, i centri di particolare importanza industriale, turistica e climatica; e) servono traffici interregionali o presentano particolare interesse per l'economia di vaste zone del territorio nazionale.

B - Regionali, quando allacciano i capoluoghi di provincia della stessa regione tra loro o con il capoluogo di regione ovvero allacciano i capoluoghi di provincia o i comuni con la rete statale se ciò sia particolarmente rilevante per ragioni di carattere industriale, commerciale, agricolo, turistico e climatico.

C - Provinciali, quando allacciano al capoluogo di provincia capoluoghi dei singoli comuni della rispettiva provincia o più capoluoghi di comuni tra loro ovvero quando allacciano alla rete statale o regionale i capoluoghi di comune, se ciò sia particolarmente rilevante per ragioni di carattere industriale, commerciale, agricolo, turistico e climatico.

D - Comunali, quando congiungono il capoluogo del comune con le sue frazioni o le frazioni fra loro, ovvero congiungono il capoluogo con la stazione ferroviaria, tranviaria o automobilistica, con un aeroporto o porto marittimo, lacuale o fluviale, con interporti o nodi di scambio intermodale o con le località che sono sede di essenziali servizi interessanti la collettività comunale. Ai fini del presente codice, le strade «vicinali» sono assimilate alle strade comunali.

7. Le strade urbane di cui al comma 2, lettere D, E 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.

8. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel termine indicato dall'art. 13, comma 5, procede alla classificazione delle strade statali ai sensi del comma 5, seguendo i criteri di cui ai commi 5, 6 e 7, sentiti il Consiglio superiore delle infrastrutture e dei trasporti, il consiglio di amministrazione dell'Azienda nazionale autonoma per le strade statali, le regioni interessate, nei casi e con le modalità indicate dal regolamento. Le regioni, nel termine e con gli stessi criteri indicati, procedono, sentiti gli enti locali, alle classificazioni delle rimanenti strade ai sensi del comma 5. Le strade così classificate sono iscritte nell'archivio nazionale delle strade previsto dall'art. 226.

9. Quando le strade non corrispondono più all'uso e alle tipologie di collegamento previste sono declassificate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dalle regioni, secondo le rispettive competenze, acquisiti i pareri indicati nel comma 8. I casi e la procedura per tale declassificazione sono indicati dal regolamento.

10. Le disposizioni di cui alla presente disciplina non modificano gli effetti del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377, emanato in attuazione della legge 8 luglio 1986, n. 349, in ordine all'individuazione delle opere sottoposte alla procedura di valutazione d'impatto ambientale».

---

## 2 | La responsabilità per cattiva manutenzione di strade secondo l'orientamento tradizionale

### 2.1 Premessa

Quando si affronta la tematica della responsabilità civile della pubblica amministrazione (Comune, Provincia o Stato) per la omessa o cattiva manutenzione delle strade il primo problema che si deve affrontare, dopo avere individuato l'ente pubblico che sia tenuto a provvedervi e che pertanto è responsabile di ogni eventuale danno derivato all'utente delle stesse, è quello di capire a livello giuridico quali siano gli strumenti che quest'ultimo, quale vittima del sinistro, abbia a sua disposizione.

Per fare questo è necessario, in primo luogo, procedere all'inquadramento giuridico della responsabilità della pubblica amministrazione per i sinistri causati ai cittadini dalla omessa o cattiva manutenzione delle strade.

In altri termini, dobbiamo chiederci in forza di quale norma il Comune, la Provincia, lo Stato o chi per essi saranno chiamati in giudizio dal cittadino leso che vorrà ottenere il risarcimento del danno.

Sul punto, nel nostro ordinamento è in corso da sempre un ampio dibattito alimentato continuamente dalle sentenze dei giudici della Corte di Cassazione e di quelle dei tribunali di prime cure (Giudice di Pace, tribunale ordinario e Corte d'Appello) che finora, chiamati a disquisire sul punto, hanno fatto rientrare siffatta tipologia di responsabilità ora nell'alveo dell'art. 2043 del codice civile che prevede la responsabilità per fatto illecito, ora in quello dell'art. 2051 dello stesso codice che, com'è noto, prevede la responsabilità del custode.

Orbene, l'applicazione dell'una piuttosto che dell'altra norma non è indifferente per le conseguenze che essa comporta soprattutto sul piano della prova che la vittima del sinistro deve fornire per ottenere il risarcimento del danno.

Il presente capitolo sarà dedicato alla trattazione della tesi sostenuta dalla giurisprudenza più tradizionale, garantista nei confronti della pubblica amministrazione, che esclude che al soggetto pubblico proprietario della strada possa essere applicata la responsabilità del custode prevista dall'art. 2051

del codice civile ritenendo pertanto configurabile in capo allo stesso il generale divieto del *neminem laedere* di cui all'art. 2043 cod. civ.

## 2.2 La tesi dell'applicabilità dell'art. 2043 cod. civ.

L'applicazione dell'art. 2043 c.c. all'ente titolare delle strade pubbliche poggia su un duplice ordine di ragioni di seguito esposte.

- Soprattutto nel passato veniva tirato in ballo il fatto che la presunzione di responsabilità in capo all'ente pubblico insita nella norma che disciplina la responsabilità del custode (art. 2051 c.c.) fosse incompatibile con la presunzione di legittimità che governa l'azione amministrativa.

In parole povere, si riteneva che l'amministrazione agisse sempre e comunque conformemente alle leggi, ragion per cui essa giammai sarebbe stata considerata responsabile dei danni riportati dai soggetti sottoposti alla sua amministrazione.

Occorre precisare che siffatta argomentazione con il passare del tempo è stata accantonata dalla giurisprudenza, soprattutto, dopo la storica sentenza delle sezioni unite della Corte di Cassazione n. 500 del 1999 che, per la prima volta, ebbe a riconoscere il risarcimento del danno da parte della pubblica amministrazione nei confronti del cittadino conseguente alla lesione non più esclusivamente di un diritto soggettivo ma di un interesse legittimo.

Tant'è vero che nelle sentenze più vicine in ordine di tempo la presunzione di legittimità dell'azione amministrativa non viene più indicata a giustificazione della non applicabilità della responsabilità del custode *ex art. 2051 cod. civ.* all'ente proprietario di strade.

- Altra argomentazione a favore dell'applicazione dell'art. 2043 c.c., piuttosto, che dell'art. 2051 c.c. va ravvisata nell'impossibilità per la pubblica amministrazione proprietaria del demanio stradale di esercitare un controllo continuo ed idoneo ad impedire l'insorgenza di situazioni pericolose su beni di vaste dimensioni e di uso generale come le strade in virtù del noto brocardo latino "*ad impossibilia nemo tenetur*" ovvero nessuno è tenuto a fare l'impossibile.

Si tratta dell'unico appiglio che, a tutt'oggi, viene invocato dai sostenitori della tesi della configurabilità di una responsabilità ai sensi dell'art. 2043 cod. civ. in capo all'ente proprietario di strade per i danni subiti da terzi.

In altri termini, per i fautori di tale impostazione, non essendo possibile attribuire la custodia del demanio stradale alla pubblica amministrazione, l'at-

tività di manutenzione dello stesso viene assoggettata alla previsione generale del principio del *neminem laedere* di cui all'art. 2043 del codice civile.

L'amministrazione incontrerebbe, infatti, nell'esercizio del suo potere discrezionale di vigilanza, controllo e manutenzione dei beni di natura demaniale dei 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* contenuta nell'art. 2043 c.c. In applicazione di tale norma, l'amministrazione è tenuta a far sì che il bene demaniale non sia fonte generatrice di un danno a terzi, a cagione della colposa violazione di specifici doveri di comportamento stabiliti da norme di legge o di regolamento, in modo tale da evitare che possa scaturirne danno per gli utenti che sullo stato di praticabilità delle strade ripongono ragionevole affidamento.

Ai fini dell'accertamento della responsabilità aquiliana (art. 2043 cod. civ.) della pubblica amministrazione, vanno comunque 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 pubblica amministrazione, proprietaria della stessa, sia dell'utente:

- a) la manutenzione delle strade per la pubblica amministrazione costituisce un dovere istituzionale non correlato ad un diritto soggettivo dei privati utenti delle stesse, ma ad un mero interesse legittimo;
- b) la discrezionalità della pubblica amministrazione in ordine ai criteri ed ai 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 strada.

Ma proviamo a capire cosa ciò implica da un lato per il danneggiato e dall'altro per l'ente proprietario della strada sulla quale è occorso l'incidente.

In via preliminare, è bene precisare che l'art. 2043 cod. civ. la cui rubrica reca "Risarcimento per fatto illecito" prevede che *Qualunque fatto doloso o colposo, che cagioni ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.*

A ben vedere, l'applicazione della citata disposizione sicuramente sarà più vantaggiosa per l'ente tenuto alla manutenzione delle strade e non per la vittima del sinistro poiché se è vero che l'amministrazione è tenuta a risarcire il danno a chi ritiene di essere stato danneggiato dall'omessa o cattiva manutenzione delle strade è altrettanto vero che ciò può avvenire in forza dell'indicata

norma solo se quest'ultimo (cioè il danneggiato) provi l'esistenza dei seguenti elementi:

- l'esistenza di un fatto doloso o colposo dell'amministrazione ossia che la stessa non abbia completamente provveduto alla manutenzione delle strade o lo abbia fatto in maniera poco curata provocando un sinistro;
  - che tale comportamento della stessa abbia causato un danno ingiusto alla vittima che si identifica nel pedone, nel conducente di un ciclomotore o di un'auto;
  - nel nesso di causalità tra il comportamento colposo dell'ente titolare della manutenzione delle strade ed il danno cagionato alla vittima.
- In sostanza non devono esserci altre circostanze estranee che abbiano causato l'incidente come ad esempio l'alta velocità del conducente del ciclomotore.

Come se non bastasse oltre agli elementi richiesti dall'art. 2043 cod. civ. il danneggiato, sia esso pedone o conducente di un mezzo, secondo l'orientamento giurisprudenziale tradizionale deve provare, altresì, la sussistenza dell'insidia o trabocchetto stradale.

Si tratta di un requisito non previsto né dall'art. 2043 cod. civ. né da altra disposizione di legge bensì di creazione pretoria<sup>(1)</sup> risalendo la sua comparsa nell'ordinamento all'anno 1920.

Come acutamente osservato in dottrina con le pronunce indicate, per la prima volta, la pubblica amministrazione - che fino a quel momento aveva goduto di una sorta di immunità nei confronti di pretese risarcitorie di natura extracontrattuale avanzate dai cittadini danneggiati dalla cattiva manutenzione di strade, i cui utenti anzi venivano considerati i soli responsabili della propria incolumità - venne considerata responsabile sebbene a determinate condizioni.

In sostanza, la giurisprudenza cominciò a riconoscere anche per la pubblica amministrazione l'obbligo di osservare le regole di prudenza imposte da norme di legge o regolamentari a tutela dell'integrità fisica dei cittadini, e la conseguente configurabilità, a suo carico, di ipotesi di responsabilità extracontrattuale per violazione del principio generale del *neminem laedere*.

Sul danneggiato vittima del sinistro incombe, però, secondo la suddetta impostazione l'onere di provare la sussistenza dell'insidia stradale mentre è a carico di chi è tenuto alla manutenzione delle strade la prova che l'evento dan-

---

1. Vuol dire che la nozione di insidia o trabocchetto è stata creata dalla giurisprudenza.

noso sia stato determinato dal caso fortuito.

La dottrina è stata sin da subito contraria a quanto sostenuto dalla giurisprudenza e cioè che la responsabilità della pubblica amministrazione *ex art. 2043 cod. civ.* fosse circoscritta ai casi di prova dell'insidia o trabocchetto atteso che in tal modo si limiterebbe la responsabilità dell'ente proprietario della strada o del concessionario alle sole ipotesi di colpa grave, oltre a non consentirsi l'accertamento del concorso di colpa della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 1227 cod. civ., in contrasto con il dettato dello stesso art. 2043 c.c. che non contiene una siffatta limitazione, e di conseguenza in contrasto con l'articolo 24 della Costituzione - per essere il diritto di difesa del cittadino compreso a causa della necessità di provare la colpa grave della pubblica amministrazione - oltre che con l'articolo 3 della Costituzione, per l'ingiustificata disparità di trattamento, e con l'articolo 97 della Costituzione, per lo stimolo all'inerzia della pubblica amministrazione <sup>(2)</sup>.

## 2.3 La controversa nozione di insidia stradale

Come anticipato nel paragrafo precedente, l'opinione giurisprudenziale tradizionale in materia di responsabilità della pubblica amministrazione per omessa o cattiva manutenzione di strade non ha ritenuto sufficiente l'applicazione *tout court* dell'art. 2043 del codice civile a quest'ultima, richiedendo un requisito ulteriore non previsto da quest'ultima disposizione, ma ugualmente ritenuto necessario per la configurabilità della responsabilità della stessa.

Si tratta della cosiddetta "*insidia stradale*".

Per insidia o trabocchetto stradale secondo l'ormai consolidata opinione giurisprudenziale si intende un pericolo occulto caratterizzato da due elementi indispensabili ai quali nel corso del tempo ne è stato aggiunto un altro.

I primi due elementi ad essere stati individuati sono:

- l'elemento oggettivo della invisibilità dell'insidia;
- l'elemento soggettivo della imprevedibilità dell'insidia.

A questi due elementi si è aggiunto quello della non evitabilità del pericolo da parte della vittima dell'incidente in relazione al normale uso della strada.

Orbene, tutti i predetti requisiti debbono sussistere per ravvisare l'insidia

2. M.R. San Giorgio, *Insidia stradale, se l'ente è privilegiato - Escluso il danno da cose in custodia*, Nota a Cass. Civ., 19-07-2005, n. 15224, sez. III, in D&G 2005, 35, 16

stradale, fonte di responsabilità, *ex art. 2043 c.c.*, per la pubblica amministrazione.

In particolare, per la giurisprudenza si ravvisa un pericolo occulto allorché la situazione dei luoghi, valutata *ex ante* con prognosi postuma, sia:

- a) oggettivamente non visibile o percepibile, cosiddetta pericolosità oggettiva da intendersi come potenziale idoneità dell'insidia ad arrecare un danno alle cose od alle persone;
- b) soggettivamente imprevedibile ed inevitabile con l'uso dell'ordinaria diligenza (ordinaria diligenza il cui obbligo di osservanza, è bene precisare, non è eluso dall'alterità della cosa fonte di danno).

È stato inoltre evidenziato che il concetto di imprevedibilità non va inteso in senso assoluto ma va rapportato alla situazione specifica, avendo riguardo allo specifico stato dei luoghi che determina il grado di attenzione e di cautela esigibile dalla persona.

### 2.3.1 Come si prova l'insidia stradale?

Il problema principale che si è posto con riferimento all'insidia stradale attiene all'onere della prova della stessa che grava sul danneggiato.

Quest'ultimo, in altre parole, secondo la su menzionata tesi oltre a dovere fornire la prova circa l'esistenza di un fatto colposo dell'amministrazione che consiste nell'omessa o cattiva manutenzione di strade, del danno che ha riportato e del nesso di causalità tra fatto colposo e danno, è tenuto altresì a provare, come poc'anzi accennato, l'elemento "insidia" o "trabocchetto".

Elemento di creazione pretorile volto, com'è stato già sottolineato, a limitare al massimo le pretese risarcitorie del cittadino nei confronti dell'ente tenuto alla manutenzione delle strade ponendo a carico dello stesso l'onere di provare l'insidia.

Con ciò provocandogli un ulteriore nocumento.

L'onere della prova dell'insidia costituisce, infatti, per il danneggiato un *quid pluris* che spesso gli preclude la possibilità di essere risarcito.

In ordine alla suddivisione dell'onere della prova la Corte di Cassazione ha chiarito che in tema di insidia stradale e di responsabilità del Comune per danni al pedone, l'onere della prova va così suddiviso: in capo al danneggiato incombe l'onere di provare il fatto, il danno ingiusto e l'imputabilità soggettiva; all'ente, invece, tocca provare il concorso di colpa del pedone o la presenza di un caso fortuito. (Cass. Civ., sez III, 11 gennaio 2008, n. 390)