



## **Rivista di diritto amministrativo**

Pubblicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

**Diretta da**

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

**Direttore Responsabile**

Marco Cardilli

**Coordinamento Editoriale**

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,  
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

# FASCICOLO N. 7-8/2017

## estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

## Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, AndryMatilla Correa.

## Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado, Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villani.

## Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

## Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

# La responsabilità civile ex art. 2051 cod. civ. della pubblica amministrazione per i danni cagionati agli utenti delle strade pubbliche

di Adriano Tortora

## Sommario

1. Premessa. – 2. La norma di cui all'art. 2051 Cod. civ. quale fattispecie di responsabilità oggettiva. – 3. Percorsi giurisprudenziali. – 4. Il concorso di colpo del danneggiato quale limite interno alla responsabilità custodiale della Pubblica amministrazione. – 5. Limiti esterni alla responsabilità custodiale della Pubblica amministrazione. – 6. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa.

La responsabilità della P.A. ex art. 2051 Cod. civ. 1942 (rubricato "Danno cagionato da cosa in custodia"), relativamente alla manutenzione delle strade, è tematica ampiamente dibattuta in dottrina e giurisprudenza ormai da decenni. Giova a tal proposito introdurre la *querelle* con una breve premessa, diretta a far chiarezza sull'origine e sullo sviluppo di suddetta responsabilità della Pubblica amministrazione. Solo dopo la legge fondamentale n. 2248, all. E, del 20 marzo 1865, sull'abolizione del contenzioso amministrativo, si passò dalla convinzione, in passato assai diffusa, della irresponsabilità della P.A. nei confronti dei cittadini, al principio, ivi cristallizzato all'art. 2, della tutela dinanzi alla giurisdizione ordinaria dei diritti civili e politici dei cittadini nei confronti della Pubblica amministrazione e, di seguito, alla regola secondo la quale anche la P.A. fosse soggetta alle norme di diritto comune in materia di responsabilità civile, ovvero agli

artt. 1151 ss. del Codice civile del 1865<sup>1</sup>. Tale regola, tuttavia, non fu scevra da limitazioni relativamente alle attività discrezionali della P.A., in quanto si riteneva che la discrezionalità dell'operato amministrativo non potesse essere, per ragioni di pubblico interesse, fonte di lesione di diritti altrui.

Col passare del tempo, nel decennio 1915-1925, la concezione dell'irresponsabilità dell'Amministrazione nelle attività discrezionali fu soppiantata da un nuovo orientamento, sorto al fine di garantire una migliore tutela ai diritti fondamentali della persona umana nonché ai diritti sui propri beni: l'insindacabilità della discrezionalità dell'operato della P.A. da parte dell'autorità giudiziaria "permane fino a che si svolge nei limiti segnati dalla legge, oltre i quali sorge

---

<sup>1</sup> M. COMPORTI, *Fatti illeciti. Le responsabilità oggettive. Artt. 2049-2053, Il Codice civile. Commentario*, Milano, 2009, 317.

l'offesa al diritto, la cui reintegrazione spetta alla competenza giudiziaria per il principio generale compendiato dall'art. 2 della legge 20 marzo 1865<sup>2</sup>. Nonostante questa svolta giurisprudenziale, e nonostante la giurisprudenza successiva si andò via via consolidando in questo senso, vi furono forti resistenze all'applicazione anche alla P.A. della presunzione di responsabilità di cui all'art. 2051 Cod. civ. del 1942, resistenze queste, certamente motivate dalla preoccupazione di un aggravio economico per il bilancio dell'Ente pubblico: sicché la tematica è stata subito fatta oggetto di ampio dibattito in dottrina e giurisprudenza, tutt'ora acceso.

## 2. La norma di cui all'art. 2051 Cod. civ. quale fattispecie di responsabilità oggettiva.

Il Codice civile del 1942 prevede la responsabilità per il danno cagionato da cose in custodia alla norma di cui all'art. 2051, il quale stabilisce quanto segue: "Ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito". La struttura di tale norma configura una pacifica ipotesi di responsabilità presunta che non contempla la colpa né nel suo fatto costitutivo, giacché il custode della cosa si presume responsabile indipendentemente dalla valutazione della sua condotta, né nel fatto impeditivo, perché la prova del caso fortuito non può essere fornita con la dimostrazione dell'assenza di colpa o di un fatto generico inevitabile, bensì con l'individuazione del fatto esterno inevitabile che ha cagionato il danno<sup>3</sup>. Ne consegue la indubbia natura oggettiva della fattispecie di responsabilità in esame.

Tuttavia, non è mancata dottrina, seppur meno recente, che restasse incardinata nella

concezione secondo la quale l'art. 2051 Cod. civ. avrebbe contenuto una vera e propria presunzione di colpa a carico del custode della cosa, relativa alla violazione dei doveri del diligente custode<sup>4</sup>. Senonché, successivamente, la dottrina è giustamente pervenuta a un'interpretazione realistica della norma in esame, nel senso di convincersi della natura oggettiva della responsabilità di cui all'art. 2051 Cod. civ.: del resto, non potrebbe concludersi per altra interpretazione, dal momento che la suddetta responsabilità è attribuita presuntivamente al custode non per sua negligenza, bensì per il solo fatto obiettivo di essere custode della cosa, prescindendo da qualsivoglia valutazione concernente la sua condotta. Persino il caso fortuito, la cui prova libera il custode da tale responsabilità, non va misurato con la diligenza del custode, ma può verificarsi solo attraverso una causa estranea alla sfera di controllo del custode stesso, e come tale inevitabile.

Un'interessante sentenza della Cassazione<sup>5</sup>, a conferma di quanto affermato in questa sede, statuisce che "la responsabilità ex art. 2051 Cod. civ. prescinde dall'accertamento del carattere colposo dell'attività o del comportamento del custode e ha natura oggettiva, necessitando, per la sua configurabilità, del mero rapporto eziologico tra cosa ed evento; la responsabilità prescinde, altresì, dall'accertamento della pericolosità della cosa e sussiste in relazione a tutti i danni da essa cagionati, sia per la sua intrinseca natura, sia per l'insorgenza di agenti dannosi, essendo esclusa solo dal caso fortuito (...), che è qualificazione incidente sul nesso causale e non sull'elemento psicologico dell'illecito, e che individua un fattore

<sup>2</sup> Cass. civ., SS. UU., 28 giugno 1915 n. 1248.

<sup>3</sup> Così Cass. civ., Sez. III, 14 novembre 2006 n. 24211.

<sup>4</sup> A. DE CUPIS, *Dei fatti illeciti. Artt. 2043-2059, Commentario del Codice civile*, 1971, 85 ss.; F.D. BUSNELLI, voce *Illecito civile*, in *Enc. Giur. Treccani*, XV, Roma, 1989, 24.

<sup>5</sup> Cass. civ., Sez. III, 28 giugno 2012 n. 10860.

riconducibile a un elemento esterno, avente i caratteri dell'imprevedibilità e dell'inevitabilità (...). La responsabilità *ex art. 2051 Cod. civ.*, per i danni cagionati da cose in custodia ha carattere oggettivo; perché essa possa, in concreto, configurarsi è sufficiente che l'attore dimostri il verificarsi dell'evento dannoso e del suo rapporto di causalità con il bene, salvo la prova del caso fortuito, incombente sul custode".

### 3. Percorsi giurisprudenziali.

La tematica della responsabilità custodiale della P.A. è stata oggetto di costante dibattito soprattutto in giurisprudenza, anche perché siffatta materia rappresenta un oggetto di contenzioso statisticamente fra i più frequenti in materia civile.

In tema di art. 2051 Cod. civ., già dagli anni '70 la Cassazione era dell'avviso di applicare la relativa presunzione di responsabilità alla P.A. limitatamente ai beni sui quali la stessa Amministrazione potesse avere un concreto ed effettivo potere di vigilanza e controllo, escludendo pertanto che la P.A. potesse essere chiamata a rispondere dei danni cagionati da beni facenti parte del demanio pubblico, sui quali è concesso un uso generale, diretto ed incontrollabile da parte dei cittadini (ivi compresi il demanio marittimo, fluviale, lacuale, stradale e ferroviario)<sup>6</sup>: in quest'ultimo caso, l'esclusione della responsabilità *ex art. 2051 Cod. civ.* in capo alla P.A. troverebbe il proprio fondamento nella mancanza del presupposto della "custodia"; in quest'ultimo caso troverebbe dunque applicazione esclusivamente la norma di cui all'art. 2043 Cod. civ. La differenza tra l'applicabilità dell'art. 2051 Cod. civ. e l'applicabilità dell'art.

2043 Cod.civ. è particolarmente rilevante per quanto concerne il diverso regime dell'onere della prova: nella prima ipotesi l'onere della prova grava sul responsabile del danno cagionato dalla cosa in custodia, il quale può essere liberato dalla relativa responsabilità solo ove provi il verificarsi del caso fortuito; nella seconda ipotesi, invece, l'onere della prova grava sul danneggiato, il quale può essere risarcito solo ove provi di aver subito un danno ingiusto. L'impostazione tradizionale della giurisprudenza, almeno fino all'anno 2005, era nel senso di ricondurre la responsabilità della P.A. per la manutenzione delle strade entro i limiti dell'art. 2043 Cod. civ. e di negare l'applicabilità all'Amministrazione stessa dell'art. 2051 Cod.civ. Tale impostazione traeva origine dall'elaborazione della figura della c.d. insidia o trabocchetto stradale: si tratta di una condizione di pericolo occulto non prevedibile, non visibile, né tantomeno evitabile dall'utente della strada, nemmeno attraverso il ricorso da parte dello stesso alla normale diligenza. L'onere della prova circa il configurarsi dell'insidia o trabocchetto era in capo esclusivamente all'utente della strada danneggiato. La figura dell'insidia o trabocchetto, di matrice giurisprudenziale, non è stata esente da aspre critiche da parte della dottrina, la quale osservava e rilevava attentamente come tale invenzione costituisse una forzatura interpretativa, in quanto un qualcosa in più rispetto a quanto richiesto dalla generale disciplina in materia di responsabilità aquiliana: atteso che gli elementi costitutivi dell'illecito *extracontrattuale* sono 3 (fatto doloso o colposo, ingiustizia del danno, nesso causale tra la condotta del danneggiante e il danno subito dal danneggiato), non si vedeva come potesse rientrare in tale fattispecie tanto la natura occulta del pericolo quanto la sua imprevedibilità. Anche grazie a queste

<sup>6</sup> Così Cass. civ., Sez. III, 13 febbraio 1978 n. 681; Cass. civ., Sez. III, 20 marzo 1982 n. 1817; Cass. civ., Sez. III, 3 giugno 1982 n. 3392.

osservazioni dottrinali, si andò via via consolidando l'orientamento giurisprudenziale che riconobbe in capo alla P.A. la responsabilità per danni da cose in custodia ai sensi dell'art. 2051 Cod. civ., con particolare riguardo ai danni cagionati dalla fruizione di strade pubbliche.

E' opportuno precisare, tuttavia, come inizialmente siffatta applicazione è stata limitata alle strade di proprietà del Comune o della Provincia, restando escluse quelle di proprietà dello Stato e le autostrade: la *ratio* di tale discriminazione sarebbe stata da cogliersi nell'esclusione di un concreto ed effettivo potere di vigilanza e controllo della P.A. nei casi di considerevole estensione e collocazione extraurbana del suolo stradale.

A partire dall'anno 2005<sup>7</sup> si consolida dunque l'orientamento giurisprudenziale che inquadra la responsabilità della P.A. per la manutenzione delle strade entro l'ambito di applicazione dell'art. 2051 Cod. civ.

A fondamento di siffatta svolta giurisprudenziale vi sarebbe, da un lato, la presa di coscienza della titolarità in capo alla P.A. delle strade pubbliche consacrata all'art. 16, lett. b) della L. n. 2248 del 1865, allegato F, dall'altro, la presa di coscienza di tutta una serie di obblighi di manutenzione incombenti sulla P.A. e ricavabili da una copiosa ed articolata normativa settoriale: basti citare l'art. 14 del Codice della strada, relativamente alle strade e autostrade statali; l'art. 2 D.L.vo n. 143 del 1994, relativamente alle strade urbane ed extraurbane; il D.M. n. 223 del 1992, relativamente alle strade ferrate; l'art. 8 del D.P.R. n. 753 del 1980, relativamente alle strade

<sup>7</sup> A tal proposito si veda Cass. civ., Sez. III, 23 febbraio 2005 n. 3745, a partire dalla quale può dirsi superato quell'indirizzo giurisprudenziale che riteneva assolutamente inapplicabile la presunzione di cui all'art. 2051 Cod. civ. al rapporto tra Pubblica amministrazione e bene demaniale.

comunali e provinciali<sup>8</sup>. Del resto, affinché possa legittimamente parlarsi di responsabilità custodiale della P.A. ex art. 2051 Cod. civ., occorre l'accertamento dei due presupposti del potere-dovere di custodia e del danno derivante dalla cosa custodita.

La giurisdizione in materia di danni derivanti da omessa manutenzione stradale da parte della P.A. spetta al giudice ordinario, secondo quanto risulta dai principi previsti dall'art. 7 del D.L.vo n. 104 del 2 luglio 2010<sup>9</sup>: questo a ragione del fatto che la P.A. agisce in tale fattispecie *iure privatorum*. La giurisprudenza è giunta oltre la convinzione dell'applicabilità alla P.A. dell'art. 2051 Cod. civ. per quel che concerne la manutenzione stradale: infatti, l'applicazione dell'art. 2051 Cod. civ. sarebbe realizzabile dal giudice adito, persino qualora la domanda di parte abbia ad oggetto esclusivamente l'invocazione dell'art. 2043 Cod. civ..

Lungi dall'incappare nel vizio di ultrapetizione di cui all'art. 112 Cod. proc. civ., il giudice potrà pertanto legittimamente optare per una diversa qualificazione normativa della fattispecie, facoltà che gli deriverebbe dal potere di qualificazione insito nella sua stessa funzione giudicante<sup>10</sup>.

#### **4. Il concorso di colpa del danneggiato quale limite interno alla responsabilità custodiale della Pubblica amministrazione.**

Tutto quanto premesso, resta da indagare sulla controversa questione della rilevanza dell'eventuale comportamento colposo della

<sup>8</sup> G. RISPOLI, *Responsabilità da manutenzione stradale della P.A.: riflessioni sulla più recente evoluzione giurisprudenziale*, in *Riv. giur. della Circolazione e dei Trasporti* n. 4, luglio-agosto 2012, 5, in [www.rivistagiuridica.aci.it](http://www.rivistagiuridica.aci.it)

<sup>9</sup> Cd. *Codice del processo amministrativo*

<sup>10</sup> Cfr. sul punto Cass. civ., Sez. lav., 24 marzo 2011 n. 6757, Cass. civ., Sez. II, 21 dicembre 2009 n. 26919, nonché Cass. civ., Sez. III, 7 luglio 2009 n. 15904.

vittima nel sinistro avvenuto su strade in cattivo stato di manutenzione. A tal proposito assume primaria rilevanza il testo dell'art. 1227, comma 1 Cod. civ., che dispone quanto segue: "se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate".

Secondo quanto espressamente stabilito dall'art. 2056 Cod. civ., l'art. 1227, comma 1 Cod. civ. trova applicazione anche nell'ambito della responsabilità extracontrattuale. Altra questione è invece l'applicabilità o meno dell'art. 1227, comma 1 Cod. civ. all'ipotesi di concorso colposo del danneggiato utente della strada: la giurisprudenza risponde in modo diverso a tale interrogativo, a seconda che la responsabilità civile della P.A. sia riconducibile alla generale responsabilità aquiliana di cui all'art. 2043 Cod. civ., oppure alla responsabilità custodiale di cui all'art. 2051 Cod. civ. I fautori dell'indirizzo che riconduce la responsabilità della P.A. per cattiva manutenzione stradale all'art. 2051 Cod. civ. sostengono l'applicabilità a detta fattispecie dell'art. 1227, comma 1 Cod. civ.: questo poiché tra questi due articoli non sarebbero ravvisabili motivi di incompatibilità, atteso che la responsabilità custodiale non esclude a priori la configurabilità di un concorso colposo della vittima nella produzione dell'evento dannoso. I fautori dell'indirizzo che riconduce la responsabilità della P.A. per cattiva manutenzione stradale all'art. 2043 Cod. civ. sostengono invece l'incompatibilità dell'art. 1227, comma 1 Cod. civ. con la generale responsabilità aquiliana.

Questo indirizzo trova legittimazione e fondamento in una sentenza della Corte costituzionale<sup>11</sup>, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale oltre che degli artt.

2043 e 2051 Cod. civ., anche dell'art. 1227, comma 1 Cod. civ. in rapporto agli artt. 3, 24, 97 della Costituzione: nel ritenere non fondata la questione la Consulta ha comunque rilevato, quale corollario della teoria dell'insidia o del trabocchetto, posta alla base della responsabilità della P.A. in materia di manutenzione stradale ex art. 2043 Cod. civ., che i caratteri della non visibilità oggettiva e della non prevedibilità soggettiva che devono ricorrere in tale situazione di pericolo, importano l'inapplicabilità del concorso colposo di cui all'art. 1227, comma 1 Cod. civ. Sempre a detta della Corte costituzionale sussisterebbe una vera e propria "incompatibilità logica fra un possibile concorso di colpa del danneggiato e la stessa nozione di insidia, essendo questa contraddistinta dai caratteri dell'imprevedibilità e dell'inevitabilità del pericolo".

Ne consegue che o del fatto è responsabile la P.A., con conseguente diritto al risarcimento in capo al danneggiato, o del fatto medesimo è, anche solo parzialmente, responsabile il danneggiato, con la conseguenza del venire meno di qualsivoglia diritto di natura risarcitoria in capo a quest'ultimo<sup>12</sup>.

##### **5. Limiti esterni alla responsabilità custodiale della Pubblica Amministrazione**

Una volta appurato che in tema di limiti interni alla responsabilità custodiale della P.A. per la manutenzione di strade occorre principalmente far riferimento al concorso del fatto colposo del danneggiato che - ai sensi dell'art. 1227 Cod. civ. - può importare una riduzione proporzionale della misura del risarcimento dovuto dall'Ente

<sup>11</sup> Corte cost., 10 maggio 1999 n.156.

<sup>12</sup> G. CASSANO, *Cattiva manutenzione delle strade: la responsabilità della P.A. nella giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, 2011, 111 ss.

responsabile *ex art.* 2051 Cod. civ.<sup>13</sup>, pare più che doveroso prestare attenzione ai limiti c.d. esterni alla responsabilità custodiale della P.A.. I limiti esterni sono tali nella misura in cui escludono *ab origine* l'applicabilità della regola di responsabilità a carico della P.A., integrando ipotesi del tutto estranee all'impianto normativo dell'art. 2051 Cod. civ.; di contro i limiti interni operano entro l'ambito applicativo della predetta norma, importando tuttavia una mitigazione dell'obbligazione secondaria di tipo risarcitorio gravante sulla P.A..

Sono da ricomprendere nel novero di tali limiti esterni tutte quelle ipotesi in cui la strada ove si produce l'evento dannoso non sia soggetta al potere concreto ed effettivo di vigilanza e controllo della Pubblica Amministrazione.

Giova a tal proposito citare un interessante approdo giurisprudenziale: La Suprema Corte di cassazione nella sentenza n. 9722 del 14 giugno 2012 ha stabilito che "In caso di sinistro dovuto all'urto di veicolo contro un cassonetto dei rifiuti posizionato in modo pericoloso lungo la sede stradale, l'Ente custode non va esente da responsabilità se si limita a eccepire l'impossibilità di intervenire tempestivamente per la rimozione dell'ostacolo in ragione del numero e della dislocazione dei cassonetti. La responsabilità può essere esclusa quando l'Ente custode dimostri di non aver potuto esercitare un continuo ed efficace controllo sul bene, idoneo ad impedire l'insorgenza di cause di pericolo per gli utenti, come nel caso in cui dimostri che l'alterazione dello stato dei luoghi – idonea ad integrare il caso fortuito – era prevista ed

imprevedibile e non tempestivamente eliminabile o segnalabile agli utenti".

Ed infatti la custodia, come anche la correlata regola di responsabilità, presuppone il potere di governo della *res custodita*, inteso quale concreta ed effettiva possibilità di controllare, di vigilare e di mutare la situazione fattuale potenzialmente lesiva dell'altrui sfera giuridica. In assenza di un tale potere di governo non è ipotizzabile l'applicazione della disciplina di cui all'art. 2051 Cod. civ..

E' comunque doveroso precisare come l'astratta controllabilità di una strada da parte della P.A. debba essere valutata concretamente caso per caso. Ne consegue che indici di non sussistenza del predetto potere di governo della *res custodita* non sono di per sé idonei ad escludere a priori la responsabilità custodiale della P.A. Vi sono tuttavia determinate circostanze che importano un'applicazione pressoché certa della regola della responsabilità custodiale.

Per ciò che riguarda le autostrade, ad esempio, la giurisprudenza ha sempre costantemente affermato la sussistenza della responsabilità *ex art.* 2051 Cod. civ. in capo all'Ente che ne vanta la titolarità o la gestione, proprio in considerazione del fatto che la "vocazione" dell'autostrada è la percorrenza veloce in condizioni di sicurezza, di talché sarebbero davvero minime le ipotesi oggettive cui non si applicherebbe la disciplina della responsabilità custodiale.

Altro esempio di applicazione pressoché certa della norma di cui all'art. 2051 Cod. civ. è dato dalla manutenzione stradale affidata a soggetti terzi (ad esempio appaltatori o prestatori d'opera) attraverso la stipulazione di un contratto, in forza del quale la P.A. committente adempie al proprio compito istituzionale di manutenzione delle strade, servendosi tuttavia di uno strumento tecnico-giuridico diverso

---

<sup>13</sup> Il fatto colposo non basterebbe pertanto ad escludere la responsabilità *ex art.* 2051 Cod. civ. della P.A., laddove non sia tale da integrare il "caso fortuito", ben potendo invece influire sulla determinazione del *quantum debeatur* proporzionalmente all'incidenza causale di siffatta condotta colposa.

dall'adempimento diretto. Ne consegue, anche in tale ipotesi, la sussistenza della responsabilità custodiale della P.A. committente nei confronti degli utenti delle strade danneggiati, sempre che la P.A. non abbia interamente trasferito al terzo (appaltatore) il potere di fatto sulla *res custodita*<sup>14</sup>.

Qualora invece il trasferimento di potere al terzo sia parziale, l'ente proprietario della *res* è tenuto a continuare ad esercitare sulla stessa l'opportuna vigilanza e i controlli che si rendono necessari, rispondendone in qualità di custode. Una valutazione a parte va fatta per il riparto di responsabilità da effettuarsi tra il Comune e l'Azienda incaricata della gestione dei rifiuti, relativamente ai danni cagionati a terzi da cassonetti di rifiuti. Particolarmente interessante la giurisprudenza in materia: nella sentenza n. 7118 del 2012, resa dal giudice di pace di Messina, si afferma il principio secondo il quale ove un sinistro stradale sia stato causato da un cassonetto dei rifiuti mal posizionato, sarà il Comune, insieme al gestore dei rifiuti a dover risarcire l'utente della strada. Nel caso di specie, il conducente di un veicolo, fermatosi al segnale di stop presente nella propria direzione di marcia, avendo la visibilità ostruita da un cassonetto per la raccolta dei rifiuti posto in prossimità di un incrocio, si era visto costretto ad avanzare lentamente, via via sporgendosi per verificare l'eventuale sopraggiungere di veicoli provenienti da sinistra con precedenza, era stato travolto da un altro veicolo. Il giudice di pace adito ha così motivato la sussistenza del nesso causale tra il sinistro e il cattivo posizionamento del cassonetto, argomentando come segue: "L'articolo 25, comma 3, del Codice della strada stabilisce che i cassonetti per la raccolta dei rifiuti solidi urbani di qualsiasi tipo e natura

devono essere collocati in modo da non arrecare pericolo od intralcio alla circolazione. L'articolo 158 del Codice della strada, nel disciplinare i divieti di sosta e fermata delle autovetture, al comma 1 lettera f), prevede che la fermata e la sosta sono vietate: nei centri abitati in corrispondenza delle aree di intersezione e in prossimità delle stesse meno di 5 metri dal prolungamento del bordo più vicino alla carreggiata trasversale salvo diversa segnalazione. Se lo spirito della norma è quello di vietare che la sosta degli autoveicoli costituisca pericolo all'utente ostruendone la visuale, deve certamente concludersi che anche il cassonetto dei rifiuti, per evitare che crei pericoli ed intralcio, non possa essere posizionato a una distanza inferiore".

Valutazioni diverse sono state compiute dal giudice di pace di Palermo nella sentenza n. 55859 del 2008, relativa al caso di un'autovettura, regolarmente parcheggiata, investita da un cassonetto dell'immondizia spinto dal vento: il giudice adito, avendo ritenuto preliminarmente che la fattispecie sottoposta al suo vaglio – riguardante la custodia della *res* e consistente in una mancata condotta di messa in sicurezza del cassonetto dei rifiuti – rientrasse a pieno titolo nell'ambito di applicazione dell'art. 2051 Cod. civ., ha poi condannato l'Amia, in qualità di Azienda incaricata della gestione dei rifiuti, ma non il Comune, a risarcire la proprietaria dell'autovettura danneggiata dei danni dalla stessa patiti. L'Amia è stata ritenuta responsabile ex art. 2051 Cod. civ. per una condotta omissiva, ovvero per non aver posto in essere alcuna attività volta a garantire la sicurezza dei cassonetti porta rifiuti, i quali, dotati di ruote al fine di agevolare lo scarico meccanico dell'immondizia, in caso di forte vento, costituiscono un potenziale pericolo per l'incolumità degli utenti della strada, dei loro mezzi, nonché in generale per la circolazione stradale, dotan-

<sup>14</sup> Cass. civ., Sez. III, 26 luglio 2006 n. 15383.

doli ad esempio di un efficace impianto frenante.

Un caso analogo si è posto nuovamente all'attenzione del giudice di pace di Palermo, il quale, con sentenza depositata in data 7 settembre 2011, ha ritenuto anche in tal caso sussistente la responsabilità *ex art. 2051 Cod. civ. dell'Amia*, per non aver vigilato sui meccanismi frenanti di un cassonetto dell'immondizia, che a causa del forte vento si era spostato dalla propria sede, danneggiando ben due autovetture. Fin qui niente di nuovo rispetto a quanto deciso con la predetta sentenza n. 55859 del 2008, ma v'è di più: nella sentenza del 2011, il giudice di pace di Palermo, in risposta all'Amia che invocava il caso fortuito nel colpo di vento, quale evento imprevedibile, ha ritenuto che il forte vento in questione, specie in inverno, fosse tutt'altro che imprevedibile.

Altro elemento di novità è stata l'estromissione dal giudizio del Comune di Palermo, il quale, seppure citato in giudizio, ne veniva poi estromesso, sulla base della stipulazione di un contratto di servizio con la Società condannata, il quale veniva depositato in copia agli atti, affinché il Giudice adito ne avesse contezza.

## 6. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto tutto sopra esposto, emerge come l'inquadramento della responsabilità della P.A. per i danni cagionati agli utenti delle strade pubbliche entro il paradigma applicativo dell'art. 2051 Cod. civ., non faccia altro che riflettere l'evoluzione dei moduli relazionali fra cittadino ed Ente pubblico, attualmente caratterizzati da maggiore trasparenza e democratizzazione.

E' dunque da intendere positivamente l'abbandono della concezione che vedeva tale responsabilità imperniata entro il paradigma normativo di cui all'art. 2043 Cod. civ., con con-

seguente onere probatorio gravante esclusivamente sulla persona del danneggiato.

Recentemente è intervenuta una sentenza della Suprema Corte di Cassazione<sup>15</sup> della quale è opportuno dar conto: in essa si estende oggettivamente l'ambito di responsabilità ascrivibile alla P.A. arrivando ad affermare che in materia di **responsabilità ex art. 2051 c.c.** la custodia esercitata dal proprietario o gestore della strada non è limitata alla sola carreggiata, ma si estende anche agli elementi accessori e pertinenze.

Per assicurare la sicurezza degli utenti, pertanto, la **P.A.**, quale proprietaria delle **strade pubbliche**, ha l'obbligo di provvedere alla relativa manutenzione nonché di prevenire e, se del caso, segnalare qualsiasi situazione di pericolo o di insidia, inerente non solo alla sede stradale ma anche alla zona non asfaltata sussistente ai limiti della medesima. Nonostante gli interessanti approdi giurisprudenziali analizzati non può omettersi di rilevare come, allo stato, manchi una chiara ed univoca pronuncia da parte delle Sezioni Unite, la quale confini l'arbitrio interpretativo dei giudici entro limiti ben delineati.

Ne consegue che l'interprete abbia allo stato attuale la libertà di applicare l'art. 2051 Cod. civ. nei confronti della P.A., utilizzando il criterio giurisprudenziale della concreta possibilità di controllo alla stregua dei parametri di estensione e dimensione del bene demaniale oggetto della controversia.

---

<sup>15</sup> Cassazione civile, sez. III, 10 gennaio 2017, n. 260.