

Insidia: il Comune è responsabile anche se affida in appalto la manutenzione delle strade
Cassazione civile, sez. III, sentenza 23.01.2009, n. 1691 ([Raffaele Plenteda](#))

La Corte di Cassazione segna un ulteriore passo in avanti nel solco, ormai definitivamente tracciato, di progressivo innalzamento del grado di "responsabilizzazione" degli Enti Pubblici per i danni subiti dagli utenti a causa del cattivo stato di manutenzione delle strade.

Con riferimento alle strade urbane, possono considerarsi ormai definitivamente superati i tempi in cui la responsabilità della pubblica amministrazione veniva ricondotta nello schema giuridico desumibile dall'[art. 2043 c.c.](#), interpretato alla luce della teoria dell'insidia o trabocchetto quali figure sintomatiche della colpa dell'ente proprietario.

In caso di danno alle cose o alla persona causate da una buca presente sul manto stradale, è destinato a trovare automatica applicazione l'[art. 2051 c.c.](#) che, configurando un'ipotesi di responsabilità oggettiva (*rectius*: a colpa presunta), configura un regime certamente più favorevole alla parte danneggiata.

La sentenza in commento, in primo luogo, puntualizza per l'ennesima volta il presupposto di fatto per l'applicazione anche alle amministrazioni pubbliche della disciplina dettata in tema di responsabilità da cose in custodia, rappresentato dalla possibilità concreta per l'ente, avuto riguardo all'estensione della rete stradale di riferimento, di esercitare un continuo ed efficace controllo, idoneo ad impedire l'insorgenza di cause di pericolo per i terzi.

La circostanza che si tratti della rete stradale contenute nella perimetrazione del centro abitato, in particolare, è sintomatica della sussistenza di una possibilità effettiva di sorveglianza e, pertanto, comporta la sicura applicazione dell'[art. 2051 c.c.](#) nei confronti del Comune.

In secondo luogo, come anticipato, la Corte di Cassazione compie un ulteriore passo in avanti, occupandosi dell'ipotesi in cui il Comune abbia affidato in appalto a diverse ditte private la manutenzione delle pubbliche vie urbane, dividendo il territorio comunale in settori.

Secondo i Giudici di Piazza Cavour, l'affidamento in appalto della manutenzione delle strade, per segmenti, ad imprese private rappresenta un ulteriore elemento concreto, indicativo dell'effettiva possibilità, per l'Ente Pubblico, di esercitare un controllo continuo ed efficace sulla rete stradale, con la conseguenza che, *a fortiori*, deve trovare applicazione l'[art. 2051 c.c.](#)

La vera portata innovativa della sentenza in esame, tuttavia, si apprezza con riferimento ad un altro principio, affermato dalla Corte di Cassazione.

L'affidamento in appalto della manutenzione stradale ad una o più ditte private non trasferisce l'obbligo di custodia del bene demaniale dal Comune alle imprese appaltatrici; anche in questo caso, permane in capo all'Ente proprietario il dovere di sorveglianza, espressamente posto a suo carico dell'[art. 14, C.d.S.](#)

Con riferimento alla manutenzione delle strade, in altri termini, il principio, peraltro sancito dalla stessa Corte di Cassazione (Cass. 7755/07) per cui "*l'appaltatore deve ritenersi unico responsabile dei danni derivati a terzi dall'esecuzione dell'opera*", non può trovare applicazione, atteso che tale principio è destinato ad operare solo se vi sia il trasferimento totale, da parte del committente all'appaltatore, del potere fisico sulla cosa.

Nel caso di una strada pubblica, un simile totale trasferimento non può avere luogo, in quanto il Comune non può spogliarsi del dovere, di fonte pubblicistica, di curare la manutenzione, la gestione e la pulizia delle strade, sancito dal citato [art. 14, C.d.S.](#)

In questi termini, l'approdo a cui giunge la Suprema Corte appare del tutto condivisibile.

Alla luce della sentenza in commento, in conclusione, si può ritenere che, nel caso in cui la manutenzione delle strade sia data in appalto a ditte private, l'utente danneggiato da un'insidia stradale possa agire a titolo di responsabilità per l'esercizio di attività pericolose, o in subordine *ex* [art. 2043 c.c.](#), nei confronti dell'impresa appaltatrice e conservi, altresì, l'azione *ex* [art. 2051 c.c.](#) nei confronti del Comune-proprietario.

Trattandosi di due fonti distinte di responsabilità, nulla vieta che esse concorrano tra loro, dando luogo, così, ad un'obbligazione risarcitoria solidale.

Ricorrendone i presupposti, inoltre, è evidente che residuerà a favore del Comune chiamato a rispondere dei danni subiti dall'utente, la possibilità di agire in rivalsa, *ex contractu*, nei confronti dell'impresa appaltatrice.

(Altalex, 9 febbraio 2009. Nota di [Raffaele Plenteda](#))

- Comune - cose in custodia - appalto della manutenzione [[art. 2051 c.c.](#) e [art. 14 C.d.S.](#)]

L'affidamento della manutenzione stradale in appalto ad imprese esterne non vale ad escludere la responsabilità del Comune committente nei confronti degli utenti delle singole strade a titolo di responsabilità per danni cagionati da cose in custodia.

(Fonte: [Altalex Massimario 6/2009](#). Cfr. [nota](#) di Raffaele Plenteda)

SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONE III CIVILE

Sentenza 2 dicembre 2008 - 23 gennaio 2009, n. 1691

(Presidente Filadoro - Relatore Federico)

Svolgimento del processo

Con atto notificato il 17.3.98 A. V., premesso che il giorno 16.6.97 circolava in Roma alla guida del proprio ciclomotore e che, giunto all'altezza di via Damiano Chiesa (direzione Balduina), in una curva sinistrorsa il motociclo scivolava sul gasolio presente sul manto stradale, travolgendo esso esponente, che riportava gravi lesioni giudicate guaribili in 40 gg. s.c., conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale di Roma il Comune di Roma per sentirlo condannare al risarcimento di tutti i danni subiti in conseguenza di detto sinistro.

Si costituiva il Comune di Roma, che in via preliminare chiedeva di essere autorizzato a chiamare in causa l'impresa A. V., appaltatrice dei lavori di manutenzione stradale all'epoca del sinistro ed unica responsabile dell'evento per cui era causa, ed instava che fosse manlevato e/o rimborsato di quanto si dovesse versare a chicchessia per sorte, interessi e spese.

Si costituiva anche l'Impresa V., chiedendo il rigetto della domanda di manleva e di garanzia proposta dal Comune e di quella principale proposta dall'attore.

Espletata l'istruzione, l'adito Tribunale rigettava la domanda dell'A.: interposto appello da parte di

quest'ultimo, si costituivano sia il Comune, che chiedeva il rigetto del gravame e proponeva appello incidentale condizionato per la condanna dell'Impresa V. a manlearlo e garantire, che quest'ultima impresa, che concludeva per il rigetto di entrambe le domande.

Con sentenza depositata il 5.7.04 la Corte di appello di Roma rigettava entrambi gli appelli, e contro tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'A., con due motivi, mentre sia il Comune di Roma che l'Impresa V. hanno resistito con controricorso, con cui hanno sollevato ricorso incidentale condizionato.

Motivi della decisione

Va disposta preliminarmente la riunione dei ricorsi ex art. 335 cpc.

A) Ricorso n. 27669/04

1. Il primo motivo, con cui il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 2051 cc, 14 cds, 1655 e segg. cc, nonché illogica, apodittica ed omessa motivazione su più punti decisivi della controversia, avendo la Corte di merito erroneamente ritenuto - pur avendo riconosciuto come provata la preesistenza di gasolio sparso sulla strada, nonché la circostanza che analoghi spargimenti in passato avevano dato luogo a vari sinistri - che al caso di specie non potesse applicarsi il disposto dell'art. 2051 cc, deve ritenersi fondato.

Giustamente, infatti, la ricorrente si duole che in ordine ai danni subiti dall'utente in conseguenza dell'omessa o insufficiente manutenzione delle strade pubbliche la Corte territoriale abbia in modo aprioristico ritenuto che il referente normativo per l'inquadramento della responsabilità della P.A. è costituito, non dall'art. 2051 c.c. (che sancirebbe una presunzione inapplicabile nei confronti della P.A. con riferimento ai beni demaniali quando siano oggetto di un uso generale ed ordinario da parte dei terzi) ma dall'art. 2043 c.c., che impone invece, nell'osservanza della norma primaria del *neminem laedere*, di far sì che la strada aperta al pubblico transito non integri per l'utente una situazione di pericolo occulto.

In realtà, la Corte di merito ha fatto proprio un orientamento giurisprudenziale ormai obsoleto e che non tiene conto dell'evoluzione della giurisprudenza in subiecta materia a partire dalla nota pronuncia n. 156 del 10.5.1999 della Corte costituzionale.

La quale ebbe, infatti, ad affermare il principio che alla P.A. non era applicabile la disciplina normativa dettata dall'art. 2051 c.c. solo allorquando "sul bene di sua proprietà non sia possibile - per la notevole estensione di esso e le modalità di uso, diretto e generale, da parte di terzi - un continuo, efficace controllo, idoneo ad impedire l'insorgenza di cause di pericolo per gli utenti".

Ne deriva che, secondo tale autorevole interprete, il fattore decisivo per l'applicabilità della disciplina ex art. 2051 c.c. debba individuarsi nella possibilità o meno di esercitare un potere di controllo e di vigilanza sui beni demaniali, con la conseguenza che l'impossibilità di siffatto potere non potrebbe ricollegarsi puramente e semplicemente alla notevole estensione del bene e all'uso generale e diretto da parte dei terzi, considerati meri indici di tale impossibilità, ma all'esito di una complessa indagine condotta dal giudice di merito con riferimento al caso singolo, che tenga in debito conto innanzitutto gli indici suddetti.

In questa direzione si è orientata anche negli ultimi anni la giurisprudenza di questa Corte, i cui più recenti arresti hanno segnalato, con particolare riguardo al demanio stradale, la necessità che la configurabilità della possibilità in concreto della custodia debba essere indagata non soltanto con riguardo all'estensione della strada, ma anche alle sue caratteristiche, alla posizione, alle dotazioni, ai

sistemi di assistenza che lo connotano, agli strumenti che il progresso tecnologico appresta, in quanto tali caratteristiche acquistano rilievo condizionante anche delle aspettative degli utenti, rilevando ancora, quanto alle strade comunali, come figura sintomatica della possibilità del loro effettivo controllo, la circostanza che le stesse si trovino all'interno della perimetrazione del centro abitato (v. Cass. n. 3651/2006; n. 15384/2006).

Questo procedimento di verifica in merito all'esistenza del potere di controllo e vigilanza, di cui si discute, è stato invece totalmente omesso dalla Corte di merito, che si è trincerata dietro l'inapplicabilità in via di principio dell'art. 2051 c.c. alla manutenzione delle strade da parte della P.A.

Alla luce delle considerazioni che precedono va, dunque, affermato il principio che la presunzione di responsabilità per il danno cagionato dalle cose che si hanno in custodia, stabilita dall'art. 2051 cc, è applicabile nei confronti dei comuni, quali proprietari delle strade del demanio comunale, pur se tali beni siano oggetto di un uso generale e diretto da parte dei cittadini, qualora la loro estensione sia tale da consentire l'esercizio di un continuo ed efficace controllo che sia idoneo ad impedire l'insorgenza di cause di pericolo per i terzi.

Sintomatico, in questo senso, deve considerarsi la circostanza, anch'essa tenuta presente dalla Corte di merito (ma da questa non valorizzata ai fini della riconducibilità della responsabilità del Comune di Roma nell'ambito di cui all'art. 2051 cc), che ha riguardo alla suddivisione in "zone" della manutenzione delle strade del territorio comunale, affidata in appalto a varie imprese, tra cui quella A. V..

È indubbio, infatti, che, contrariamente a quanto ritenuto in sentenza gravata, tale "zonizzazione" comporta per il Comune, sul piano meramente fattuale, un maggiore grado di possibilità di sorveglianza e di controllo sui beni del demanio stradale, con conseguente responsabilità del Comune stesso per i danni da essi cagionato, salvo ricorso del caso fortuito.

Né può sostenersi che l'affidamento della manutenzione stradale in appalto alle singole imprese sottrarrebbe la sorveglianza ed il controllo, di cui si discute, al Comune, per assegnarli all'impresa appaltatrice, che così risponderebbe direttamente in caso d'inadempimento: infatti, il contratto d'appalto per la manutenzione delle strade di parte del territorio comunale costituisce soltanto lo strumento tecnico-giuridico per la realizzazione in concreto del compito istituzionale, proprio dell'ente territoriale, di provvedere alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade di sua proprietà ai sensi dell'art. 14 del vigente Codice della strada, per cui deve ritenersi che l'esistenza di tale contratto di appalto non vale affatto ad escludere la responsabilità del Comune committente nei confronti degli utenti delle singole strade ai sensi dell'art. 2051 cc.

2. Il secondo motivo, con cui viene dedotta la violazione degli artt. 2043 cc e 115 cpc, nonché illogica, apodittica ed omessa motivazione circa un punto decisivo, per non avere la Corte di merito spiegato adeguatamente le ragioni per cui era stata esclusa la sussistenza di un'insidia o trabocchetto, resta assorbito in conseguenza dell'accoglimento del primo motivo.

B) Ricorso n. 1573/05 e ricorso n. 1701/05

Sia il ricorso incidentale condizionato, con cui il Comune di Roma, nell'ipotesi di accoglimento del ricorso principale, ripropone la questione dell'obbligo dell'Impresa V. A. a manlevarlo, stante la sua responsabilità nella produzione dell'evento dannoso, che quello incidentale, sempre condizionato all'accoglimento del ricorso principale, con cui l'Impresa predetta deduce l'insussistenza del diritto del Comune di Roma ad essere garantito e manlevato, con la condanna di chi di dovere alla rifusione in suo favore delle spese di tutti i gradi di giudizio, restano assorbiti a seguito dell'accoglimento del primo motivo del ricorso principale.

C) In conclusione, viene accolto il primo motivo del ricorso principale, assorbito il secondo motivo, ed assorbiti altresì i ricorsi incidentali condizionati, e conseguentemente la sentenza impugnata va cassata in relazione, con rinvio della causa dinanzi alla Corte di Appello di Roma in diversa composizione che, oltre che uniformarsi al principio di diritto enunciato al punto 1. della presente sentenza, provvederà anche in ordine alle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

Riunisce i ricorsi, accoglie il primo motivo del ricorso principale, assorbito il secondo motivo, ed assorbiti altresì i ricorsi incidentali proposti dal Comune di Roma e dall'Impresa A. V., cassa in relazione la sentenza impugnata e rinvia la causa dinanzi alla Corte d'Appello di Roma in diversa composizione, che provvederà anche in ordine alle spese del presente giudizio di cassazione.

(da www.altalex.it)