



Immobili & DIRITTO

Mensile
di documentazione giuridica
e pratica professionale

7

LUGLIO-AGOSTO 2007

L'onere di custodia e la P.A.: l'evoluzione della giurisprudenza

■ Paolo Donadoni

A seguito di alcune recenti pronunce della Corte di Cassazione è radicalmente mutato l'orientamento giurisprudenziale in tema di responsabilità civile della Pubblica Amministrazione nei confronti degli utenti di beni soggetti a uso generalizzato della collettività e di notevole estensione, per i quali, fino a qualche anno addietro prevaleva l'ipotesi generalizzata della cosiddetta «insidia».

La casistica giurisprudenziale è frequente di fattispecie che riguardano danni subiti dall'utente della strada in conseguenza di episodi accidentali: la caduta del pedone inciampato in un'irregolarità del marciapiede, per esempio, o quella del conducente di un motoveicolo la cui ruota abbia impattato un tombino sporgente dalla sede stradale o sia affossata in una buca dell'asfalto. Si tratta, per lo più, di ipotesi riferite a difformità della platea stradale pedonale e/o carrabile.

Di fronte a tali episodi la P.A. beneficia, come noto, del privilegio (di genesi giurisprudenziale) di disapplicazione dell'art. 2051 cod. civ. e, peraltro, di un'applicazione (non ordina-

ria, ma) speciale dell'art. 2043 cod. civ., per cui all'utente della strada non è sufficiente dimostrare gli elementi generalmente caratterizzanti la responsabilità civile, ma è ulteriormente necessario assolvere all'onere probatorio di dimostrare la contemporanea sussistenza del requisito oggettivo della «non visibilità» e di quello soggettivo della «non prevedibilità» della cosiddetta «insidia» (o «trabocchetto»). In assenza di prova su tali requisiti, «non costituisce fonte di responsabilità verso il danneggiato la violazione degli obblighi di segnalazione e manutenzione assunti dall'ente tenuto alla manutenzione della strada» (Cass., Sez. III, 11 agosto 1995, n. 8823).

Questa applicazione dell'art. 2043 cod. civ., con notevole aggravio probatorio per parte attrice, rappresenta una «figura sintomatica di colpa, elaborata dall'esperienza giurisprudenziale» (Corte Cost. 10 maggio 1999, n. 156; per ben due volte la Corte utilizza la locuzione «figura sintomatica di colpa»). Palese, quindi, il vantaggio della P.A. nel sottostare alla disciplina dell'art. 2043 cod. civ. per insidia, anziché a quella dell'art. 2051 cod. civ. per custodia. Tale privilegio della P.A. si ritiene giustificato dall'impossibilità, per la stessa, di garantire un continuo ed efficace controllo su beni demaniali o patrimoniali che si presentino di notevole estensione e soggetti all'uso della generalità dei cittadini, quali per l'appunto le pubbliche strade (1).

Tuttavia, se può non apparire irragionevole circoscrivere la responsabilità della P.A. di fronte alle molteplici pretese risarcitorie degli utenti della strada – a prescindere dalla questione preliminare che attiene alla sussistenza o meno di presupposti normativi per tale figura (2) –

(1) In dottrina l'invenzione giurisprudenziale della figura dell'insidia si ritiene motivata dagli «inconsistenti timori di enormi squilibri per i conti pubblici che da sempre, secondo noi, costituiscono la vera ragione della giurisprudenza formata in subiecta materia» (S. Vitale, «La responsabilità civile della P.A. per i danni derivanti da beni pubblici al vaglio della Corte Costituzionale: un'occasione sfumata», Giust. civ. 2000, 649).

(2) Come puntualizzato in dottrina, V. Velluzzi, «La responsabilità della P.A. per manutenzione stradale: resiste la roccaforte dell'insidia e del trabocchetto», Rass. dir. civ. 2000, I, 835: «il problema non è ... stabilire quale sia la nozione corretta di insidia e trabocchetto, ma consiste nel valutare se il ricorso a questo strumento privo di ogni riferimento normativo, pur tenendo conto dei diversi modi in cui viene inteso, sia legittimo o meno».

apparirebbe però irragionevole non prevedere dei limiti alla concessione di tale privilegio. In via di principio, infatti, non v'è dubbio sulla (astratta) applicabilità dell'art. 2051 cod. civ. alla P.A. e, in particolare, al Comune in quanto ente pubblico minore, poiché la responsabilità per custodia si «configura anche nei confronti degli enti pubblici minori, per i beni demaniali di loro pertinenza» (Cass., Sez. III, 21 aprile 1998, n. 4070).

La scelta di favorire l'applicazione dell'art. 2043 cod. civ., d'altronde, non è di poco conto sotto profilo processuale, data l'inversione dell'onere probatorio che comporta. L'errore che talvolta si ravvisa presso alcune Corti di merito risiede nell'aderire all'orientamento ritenuto prevalente nella Suprema Corte senza operare, tuttavia, le dovute distinzioni in base agli elementi caratterizzanti le singole fattispecie. La Cassazione, infatti, non asserisce un'applicabilità *tout court* dell'art. 2043 cod. civ. nei confronti della P.A. per danni cagionati agli utenti dal bene stradale ma, piuttosto, una valutazione delle *condiciones rebus sic stantibus* (per una sintesi dello *status quo*, cfr. M. Franzoni, «Lillecito», Milano 2004, 418 ss.).

L'art. 2043 cod. civ., quindi, non si applica automaticamente a tutte le ipotesi di bene stradale della P.A., ma occorre un accertamento concreto del giudice, caso per caso, relativo alla sussistenza delle condizioni che giustificano la concessione del privilegio (sostanziale e processuale) alla P.A. di

disapplicazione della responsabilità da custodia.

A tale riguardo, recentemente, vi sono state alcune pronunce molto esplicite della Suprema Corte, che hanno definito «ingiustificato privilegio» per la P.A. caricare il danneggiato dell'*onus probandi* (3).

La figura giurisprudenziale dell'insidia, infatti, «muovendo da esigenze di limitazione delle ipotesi di responsabilità, finisce tuttavia per risolversi, laddove viene a porsi la relativa prova a carico del danneggiato, in termini di ingiustificato privilegio per la P.A. La posizione probatoria del

LA RESPONSABILITÀ DA CUSTODIA SI CONFIGURA ANCHE NEI CONFRONTI DI ENTI PUBBLICI MINORI

danneggiato risulta infatti a tale stregua aggravata, in contrasto non solo con il tenore letterale e il portato sostanziale della norma ma anche con le stesse scelte di fondo dell'ordinamento in materia di responsabilità civile» (Cass., Sez. III, 14 marzo 2006, n. 5445). Conformemente, è stata affermata l'impossibilità di attribuire rilievo «a figure, come l'insidia o trabocchetto determinante pericolo occulto, dalla regola generale ex art. 2043

cod. civ. invero non previste, essendo in realtà frutto dell'interpretazione giurisprudenziale ... che, muovendo da esigenze di limitazione delle ipotesi di responsabilità, finisce tuttavia per risolversi, laddove viene a porre la relativa prova a carico del danneggiato, in termini di ingiustificato privilegio per la P.A.» (Cass., Sez. III, 20 febbraio 2006, n. 3651).

A seguito di alcune recenti pronunce della Corte di Cassazione (specialmente Cass., Sez. III, 6 luglio 2006, n. 15383; Cass., Sez. III, 14 marzo 2006, n. 5445; Cass., Sez. III, 20 febbraio 2006, n. 3651) è radicalmente mutato l'orientamento giurisprudenziale in tema di responsabilità civile della P.A. nei confronti degli utenti di beni soggetti a uso generalizzato della collettività e di notevole estensione, per i quali, fino a qualche anno addietro, per l'appunto, prevaleva l'ipotesi generalizzata della cosiddetta «insidia».

Ciò rilevato e premesso, possiamo svolgere almeno tre considerazioni. Si può ritenere, infatti, che l'art. 2051 cod. civ. si applichi alla P.A. quanto meno nelle seguenti ipotesi:

- a. quando il bene è classificabile come «autostrada» ai sensi dell'art. 2, lett. A cod. strada;
- b. quando il bene è interno a un centro abitato, o per la sua porzione interna a un centro abitato;
- c. in tutti i casi in cui la P.A. non dimostri che era stato impossibile, nel concreto, l'esercizio di un controllo idoneo sul bene (4). In tali ipotesi, infatti, sarebbe possibile da parte della P.A. il

(3) Autorevole dottrina, dall'analisi dello stato attuale della discussione, ha concluso che «si può dunque auspicare un graduale passaggio da una responsabilità ex art. 2043 cod. civ. della Pubblica Amministrazione fondata sul concetto oggettivo di trabocchetto o insidia a una responsabilità fondata sulla nozione di custodia» (G. Visintini, «Trattato breve della responsabilità civile», Padova 2005, 790).

(4) Per esempio, allorché gli organi preposti avevano ricevuto segnalazione del pericolo ma non erano tempestivamente intervenuti, a prescindere da: posizionamento interno a un centro abitato, notevole estensione e uso generalizzato del bene.

concreto esercizio di un continuo ed efficace controllo sul bene, e risulterebbe quindi ingiustificato riservare un trattamento differente e privilegiato alla P.A. rispetto ai privati.

L'ultima ipotesi, in particolare (che vale quale clausola di chiusura, proponendosi come contenitore che, con riferimento ai singoli casi concreti, può essere riempito di contenuti vari ed eventuali), assume particolare rilievo poiché implica come regola l'attribuzione degli oneri probatori processuali a carico della P.A.

Verifichiamo più dettagliatamente le tre ipotesi enunciate.

L'ONERE DI CUSTODIA SULLE AUTOSTRADE

La giurisprudenza della Suprema Corte ritiene applicabile l'art. 2051 cod. civ. nei confronti della P.A. per i danni patiti dall'utente della strada quando si tratti di «autostrade» (Cass., Sez. III, 6 luglio 2006, n. 15383; Cass., Sez. III, 23 luglio 2003, n. 11446; Cass., Sez. III, 15 gennaio 2003, n. 488; Cass., Sez. III, 13 gennaio 2003, n. 298).

L'autostrada rappresenta uno speciale tipo di via carrabile per sua natura destinata alla percorrenza veloce in condizioni di sicurezza, «dotata di recinzione e di sistemi di assistenza all'utente lungo l'intero tracciato, riservata alla circolazione di talune categorie di veicoli a motore», secondo la definizione dell'art. 2 lett. A cod. strada (5). L'accesso a essa, inoltre, avviene tramite il pagamento di un pedaggio e l'insorgere di un

rapporto contrattuale tra il gestore e l'utente, con conseguente legittimo affidamento da parte di quest'ultimo su una vigilanza e un controllo di particolare intensità, resi altresì possibili dalle dotazioni oggi disponibili per il gestore.

L'aver definito come contrattuale il rapporto utente/concessionario, uniforma l'impostazione giuridica della Corte di Cassazione civile (6) a quella, precedente, della Corte di Cassazione penale (Cass. pen., Sez. Unite, 9 luglio 1997) e dei Tribunali amministrativi regionali (T.A.R. Lazio 3 settembre 1998, n. 2251; T.A.R. Lazio 17 dicembre 1990, n. 1096; T.A.R. Lazio 10 gennaio 1992, n. 23), in ossequio al principio di coerenza secondo cui la diversità delle sedi decisorie non giustifica l'antinomia delle qualificazioni delle medesime realtà giuridiche (7).

Ciò premesso, vengono in rilievo le dotazioni di cui dispone il concessionario per tenere sotto controllo la rete autostradale, secondo la previsione generale del citato art. 2 lett. A cod. strada.

A tal riguardo la Suprema Corte ha recentemente affermato che «per le autostrade, contemplate dal D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 2 (*vecchio codice della strada*) e del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (*nuovo codice della strada*) e per loro natura destinato alla percorrenza veloce in condizioni di sicurezza, l'apprezzamento relativo alla effettiva "possibilità" del controllo alla stregua

Tabella 1

La giurisprudenza citata

COSTITUZIONALITÀ
Corte Cost. 10 maggio 1999, n. 156
LEGITTIMITÀ
Cass. civ. 3 giugno 1982, n. 3392
Cass. civ. 27 gennaio 1988, n. 723
T.A.R. Lazio 17 dicembre 1990, n. 1096
T.A.R. Lazio 10 gennaio 1992, n. 23
Cass. civ. 11 agosto 1995, n. 8823
Cass. civ. 27 dicembre 1995, n. 13114
Cass. civ. 21 maggio 1996, n. 4673
Cass. civ. 21 aprile 1998, n. 4070
Cass. civ. 27 settembre 1999, n. 10703
Cass. pen., Sez. Unite, 9 luglio 1997
T.A.R. Lazio 3 settembre 1998, n. 2251
Cass. civ., Sez. Unite, 7 agosto 2001, n. 10893
Cass. civ. 22 agosto 2001, n. 11183
Cass. civ. 13 gennaio 2003, n. 298
Cass. civ. 15 gennaio 2003, n. 488
Cass. civ. 1° ottobre 2004, n. 19653
Cass. civ. 30 giugno 2005, n. 13974
Cass. civ. 20 febbraio 2006, n. 3651
Cass. civ. 14 marzo 2006, n. 5445
Cass. civ. 6 luglio 2006, n. 15383
Cass. civ. 23 luglio 2003, n. 11446

degli indicati parametri non può che indurre a conclusioni in via generale affermativa, e dunque a ravvisare la configurabilità di un rapporto di custodia per gli effetti di cui all'art. 2051 cod. civ.» (Cass., Sez. III, 6 luglio 2006, n. 15383).

(5) «In buona sostanza, si ritiene che, quando vi siano elementi che fanno presupporre l'esercizio di un controllo effettivo sulla cosa, questa, sebbene demaniale, non può escludere l'applicazione della speciale responsabilità per cose in custodia» (M. Franzoni, op. cit., 422).

(6) Che in precedenza (specialmente Cass., Sez. Unite, 7 agosto 2001, n. 10893) aveva, invece, sostenuto la natura extracontrattuale della responsabilità del concessionario di un'autostrada nei confronti degli utenti.

(7) «La diversità delle sedi decisorie non giustifica evidentemente l'antinomia, non costituendo lo scopo di evitare paventate conseguenze ragione sufficiente a spiegare come un rapporto possa avere natura contrattuale o non a seconda che si tratti di sanzionare penalmente il comportamento di chi non paghi il pedaggio, ovvero di distribuire in un modo o nell'altro l'onere della prova in relazione al danno subito dall'utente a seguito di situazioni di pericolo provocate o non tempestivamente eliminate dall'ente proprietario o concessionario dell'autostrada» (Cass., Sez. III, 13 gennaio 2003, n. 298).

Qualche anno addietro era già stato precisato che «la notevole estensione del bene e l'uso generale e diretto da parte dei terzi costituiscono meri indici dell'impossibilità del concreto esercizio del potere di controllo e di vigilanza sul bene medesimo; la quale dunque potrebbe essere ritenuta, non già in virtù di un puro e semplice riferimento alla natura demaniale del bene, ma solo a seguito di un'indagine condotta dal giudice con riferimento al caso singolo, e secondo criteri di normalità. La *ratio* dell'esclusione della responsabilità a titolo di custodia, dunque, è fondata sull'impossibilità di evitare l'insorgenza di situazioni di pericolo in un bene: non già perché demaniale, ma in quanto soggetto all'uso diretto da parte di un relevantissimo numero di utenti e in quanto particolarmente esteso, tanto da rendere impossibile l'esercizio di un controllo adeguato. La demanialità del bene, cioè, è solo un indice sintomatico di quella impossibilità, ma non la attesta in modo automatico, tanto che non si è ommesso di chiarire che quando è consentita un'adeguata attività di vigilanza che valga a impedire l'insorgenza di cause di pericolo per i terzi, l'art. 2051 cod. civ. trova senz'altro applicazione pure nei confronti della P.A., quand'anche si tratti di demanio stradale» (Cass., Sez. III, 13 gennaio 2003, n. 298; Cass., Sez. III, 15 gennaio 2003, n. 488).

Sempre con riferimento alle autostrade la Suprema Corte ha altresì affermato i seguenti principi di diritto: «L'art. 2051 cod. civ. non è applicabile nel caso di danni cagionati da una strada pubblica solo quando sia oggettivamente impossibile, da parte dell'ente pubblico che ne è proprietario, l'esercizio di un continuo ed efficace

controllo idoneo ad impedire situazioni di pericolo per gli utenti» (Cass., Sez. III, 23 luglio 2003, n. 11446); «l'applicabilità dell'art. 2051 cod. civ. (nei confronti della P.A. o del gestore) non è automaticamente esclusa allorché il bene demaniale o patrimoniale da cui si sia originato l'evento dannoso, risulti adibito all'uso diretto da parte della collettività ... e si presenti di notevole estensione, ... queste caratteristiche del bene, infatti, quando ricorrano congiuntamente, rilevano soltanto come circostanze le quali – in ragione dell'incidenza che abbiano po-

**L'ART. 2043 COD. CIV.
NON SI APPLICA
AUTOMATICAMENTE
A TUTTE LE IPOTESI
DI BENI STRADALI
DELLA P.A.**

tuto avere sull'espletamento della vigilanza connessa alla relazione di custodia del bene ed avuto riguardo alle peculiarità dell'evento – possono assumere rilievo sulla base di una specifica e adeguata valutazione del caso concreto, ai fini dell'individuazione del caso fortuito e, quindi, dell'onere che la P.A. (o il gestore) deve assolvere per sottrarsi alla responsabilità, una volta che sia dimostrata l'esistenza del nesso causale» (Cass., Sez. III, 1° ottobre 2004, n. 19653).

Dette riflessioni sull'applicabilità dell'art. 2051 cod. civ. sono state condotte dalla giurisprudenza, quindi, con particolare riferimento alle autostrade, «ma con rilievi che possono ri-

tenersi generalizzabili» a beni adibiti a uso generale e diretto della collettività (Cass., Sez. III, 1° ottobre 2004, n. 19653). Veniamo quindi ad analizzare come si atteggia detta previsione codicistica nei confronti degli altri tipi di strade.

**LE STRADE INTERNE
A UN CENTRO ABITATO**

La giurisprudenza della Suprema Corte ritiene applicabile l'art. 2051 cod. civ. nei confronti della P.A. per i danni patiti dall'utente della strada quando si tratti di strada urbana situata all'interno del centro abitato (Cass., Sez. III, 6 luglio 2006, n. 15383; Cass., Sez. III, 27 settembre 1999, n. 10703; Cass., Sez. III, 21 maggio 1996, n. 4673; Cass., Sez. III, 27 dicembre 1995, n. 13114; Cass., Sez. III, 27 gennaio 1988, n. 723; Cass., Sez. III, 3 giugno 1982, n. 3392).

Ai sensi dell'art. 3 comma 1 n. 51 cod. strada, a ben vedere, la nozione di strada urbana coincide con la nozione di strada interna al centro abitato, ma non necessariamente con quella di strada comunale (che è nozione più ampia) (Cass., Sez. I, 22 agosto 2001, n. 11183 che fa riferimento a strade comunali interne ed esterne al centro abitato). Una strada comunale, quindi, per sua natura può essere urbana ma può anche non esserlo (cfr. E. Maggiore, «Le strade comunali e provinciali», Milano 2005, 188 ss.). Una strada urbana, invece, può non essere comunale solo in presenza di certe condizioni (cfr. art. 2 comma 7 cod. strada).

Al «Comune quale custode della strada» è applicabile la «presunzione di responsabilità ex art. 2051 cod. civ.», presunzione che vale «nei confronti degli enti pubblici in relazione a beni demaniali o patrimoniali che

per la loro limitata estensione territoriale – come le vie cittadine – consentono una adeguata attività di vigilanza sugli stessi» (Cass., Sez. III, 27 settembre 1999, n. 10703).

A tal riguardo la Cassazione ha ritenuto che «alla stregua dell'orientamento ripetutamente accolto dalla giurisprudenza del S.C., dalla proprietà pubblica del Comune sulle strade poste all'interno dell'abitato (art. 16 lett. b della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F) discende non solo l'obbligo dell'Ente alla manutenzione, come stabilito dall'art. 5 del R.D. 15 novembre 1923 n. 2056, ma anche quello della custodia con conseguente operatività, nei confronti dell'Ente stesso, della presunzione di responsabilità ai sensi dell'art. 2051 cod. civ.» (Cass., Sez. III, 21 maggio 1996, n. 4673) e, in fattispecie analoga: «trattandosi di via pubblica sita all'interno del centro abitato non sarebbe stata sostenibile l'impossibilità di esercizio di un continuo ed efficace controllo da parte dell'amministrazione» (Cass., Sez. III, 27 dicembre 1995, n. 13114).

Recentemente, la Suprema Corte ha ribadito che sull'assenza di una buca nella sede stradale «l'utente potrebbe fare affidamento proprio in ragione del fatto di trovarsi nel centro cittadino e non anche in un luogo dove risulti disagiata o impossibile il costante controllo sullo stato della strada da parte dell'ente proprietario» (Cass., Sez. III, 30 giugno 2005, n. 13974), dal che si deduce che nel centro cittadino il controllo della P.A. non viene considerato né disagiato né tanto meno impossibile. Da ultimo, la Cassazione ha enunciato un principio di diritto secondo cui «elemento sintomatico della possibilità di

LE NORME RICHIAMATE

Art. 2043 cod. civ. – Risarcimento per fatto illecito

Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.

Art. 2051 cod. civ. – Danno cagionato da cosa in custodia

Ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito.

custodia del bene del demanio stradale comunale è che la strada, dal cui difetto di manutenzione è stato causato un danno, si trovi nel perimetro urbano delimitato dallo stesso Comune» (Cass., Sez. III, 6 luglio 2006, n. 15383). La pronuncia pare dotata di chiarezza anche ove esplica le ragioni di tale enunciato: «infatti, la localizzazione della strada all'interno di tale perimetro, dotato di una serie di altre opere di urbanizzazione e, più in generale, di pubblici servizi che direttamente o indirettamente sono sottoposti ad attività di controllo e vigilanza costante da parte del Comune, denotano la possibilità di un effettivo controllo e vigilanza della zona, per cui sarebbe arduo ritenere che eguale attività risulti oggettivamente impossibile in relazione al bene stradale». Occorre, pertanto, che l'attore fornisca prova che il sinistro si è verificato all'interno del perimetro dell'area del centro abitato. Per definire la nozione di «centro abitato» si può ricorrere al disposto dell'art. 3 comma 1 n. 8 cod. strada: è sufficiente che vi siano «non meno di venticinque fabbricati», e lo stesso risulti «delimitato lungo le vie di accesso dagli appositi segnali di inizio e di fine». Il centro abitato, in ogni caso, deve essere appositamente delimitato da una delibera della Giunta comunale ai sensi dell'art. 4 cod. strada, per cui è possibile acquisire presso gli uffici comunali preposti copia della cartografia

nella quale sono evidenziati i confini sulle strade di accesso (per approfondimenti, F. Delfino, G. Napolitano, «Nuovo codice della strada commentato, Rimini 2006, 48 ss.).

Ciò significa, a ben vedere, che si deve anche considerare l'ipotesi che una medesima strada possa essere per alcuni tratti interna a uno o più centri abitati e per altri tratti esterna agli stessi. In tale ipotesi, quindi, nel tratto in cui transita all'interno del centro abitato tale strada dovrà ritenersi nella custodia della P.A., mentre nei tratti in cui è esterna al centro abitato (al di fuori dei cartelli che lo delimitano) essa potrà invece ritenersi – eventualmente – soggetta alla disciplina dell'art. 2043 cod. civ. Si può quindi concludere che sia applicabile l'art. 2051 cod. civ. nei confronti della P.A. per i danni patiti dall'utente della strada quando si tratti di strada urbana situata all'interno del centro abitato (o per i suoi tratti interni a esso), anche se la stessa abbia una notevole estensione e sia soggetta all'uso generalizzato della collettività.

IL CONTROLLO SUL BENE DA PARTE DELLA P.A.

L'ultima ipotesi, infine, contempla tutti i casi in cui la P.A. non dimostri che era stato impossibile, nel concreto, l'esercizio di un controllo idoneo sul bene. Ciò significa che l'onus probandi grava sulla P.A., non sull'utente della strada, per

cui si presume l'applicabilità dell'art. 2051 cod. civ. fino a prova contraria.

A tal riguardo occorre svolgere due ordini di considerazioni.

Sotto un primo profilo è rilevante il tipo di strada in cui si è verificato il sinistro, poiché le aspettative dell'utente sul controllo della P.A. o, meglio, le concrete possibilità di controllo del bene da parte della P.A. vanno valutate in riferimento alle caratteristiche del bene. «Ora, non pare revocabile in dubbio che la possibilità o l'impossibilità di un continuo ed efficace controllo e di una costante vigilanza - dalle quali rispettivamente dipendono l'applicabilità o la non applicabilità dell'art. 2051 cod. civ. - non si atteggiano univocamente in relazione ad ogni tipo di strada. E ciò non solo in relazione alla loro estensione, ma anche alle loro caratteristiche, alle dotazioni, ai sistemi di assistenza che le connotano, agli strumenti che il progresso tecnologico volta a volta appresta e che, in larga misura, condizionano anche le aspettative della generalità degli utenti» (Cass., Sez. III, 13 gennaio 2003, n. 298 e, in termini identici, Cass., Sez. III, 15 gennaio 2003, n. 488).

Sotto un secondo profilo rileva invece il cosiddetto «modello relazionale», in base a cui occorre considerare il bene nel suo interagire con l'utenza. In effetti, una cosa può non possedere una sua pericolosità intrinseca, ma può tuttavia ritenersi pericolosa in quanto determini un alto rischio di pregiudizio

nel contesto di normale interazione con la realtà circostante.

In tale prospettiva, inoltre, sono rilevanti le condizioni specifiche in cui si è verificato l'evento, dato che se il danno è stato determinato da un pericolo perdurante nel tempo (per esempio, una buca formatasi un anno addietro e mai riparata) la circostanza è diversa rispetto a un pericolo insorto in maniera repentina (per esempio, macchia dovuta a perdita d'olio di un'autovettura).

In questa seconda ipotesi, tuttavia, occorre anzitutto verificare se la P.A. avesse comunque predisposto un periodico

**UN'APPOSITA
DELIBERA
DELLA GIUNTA
COMUNALE
INDICA IL PERIMETRO
DEL CENTRO ABITATO**

servizio di pulizia e lavaggio strade, in modo da garantire una costante manutenzione del bene, dato che non può certo ritenersi imprevedibile la perdita di sostanze oleose o di parti componenti i veicoli al cui transito la strada è adibita. Si può inoltre distinguere tra il caso in cui il pericolo era noto alla P.A. (per esempio, a seguito di segnalazione degli utenti della strada o degli agenti di

Polizia Municipale) la quale non ha però provveduto a rimuoverlo tempestivamente, e il caso in cui, invece, la P.A. non ha avuto a disposizione il lasso di tempo necessario a garantire un adeguato intervento di ripristino dello stato di sicurezza della strada. Quanto più sarà breve il periodo intercorso tra il momento di formazione del pericolo e quello del verificarsi dell'evento tanto più sarà ridotta (fino a poter essere esclusa) la responsabilità della P.A. «Dovrà configurarsi il fortuito tutte le volte che l'evento dannoso presenti i caratteri della imprevedibilità e della inevitabilità; come accada quando esso si sia verificato prima che l'ente proprietario o gestore, nonostante l'attività di controllo e la diligenza impiegata al fine di garantire un intervento tempestivo, potesse rimuovere o adeguatamente segnalare la straordinaria situazione di pericolo determinatasi, per difetto del tempo strettamente necessario a provvedere (Cass., Sez. III, 13 gennaio 2003, n. 298). Tuttavia, la brevità dello spazio di tempo intercorso tra la formazione dell'insidia e il verificarsi del sinistro è circostanza la cui prova grava sulla P.A., poiché il fortuito costituisce eccezione processuale del custode.

Il concreto accertamento delle circostanze di fatto, peraltro, è un passaggio che coinvolge il prudente apprezzamento del giudice sull'ammissione e la valutazione delle prove dedotte dalle parti.