

QUALI MEZZI DI TUTELA HANNO A DISPOSIZIONE I PRIVATI CITTADINI PER FAR VALERE L'OBBLIGO DELL'ENTE TERRITORIALE DI FARE LA MANUTENZIONE DELLE STRADE?

Le seguenti brevi riflessioni scaturiscono da un caso concreto.

Un comune montano è attraversato da una strada pubblica che mette in comunicazione il capoluogo con una frazione. Ogni anno, all'inizio della stagione invernale, la strada in questione viene puntualmente chiusa al traffico da parte del Comune, perché ritenuta pericolosa per l'incolumità pubblica. La pericolosità, fanno notare i cittadini, non deriva tuttavia dalla natura o dalla particolare conformazione della strada, ma dal fatto che il Comune non ne fa l'ordinaria manutenzione che sarebbe richiesta per una strada di montagna durante l'inverno: infatti, non mette delle adeguate protezioni a monte per evitare frane/slavine, non pulisce la strada rimuovendo la neve, non sparge il sale per evitare la formazione di ghiaccio. Le conseguenze di questa situazione sono molto pesanti per i cittadini, i quali sono costretti ad avvalersi di una viabilità alternativa, la quale comporta un aumento notevole dei tempi di percorrenza (circa un'ora in più).

Si tratta di vedere quali mezzi di tutela abbiano i cittadini per imporre al Comune la manutenzione della strada *de qua*.

Osservo innanzitutto che vi sono degli obblighi legislativamente previsti di manutenzione a carico degli enti proprietari della strada (Comuni, Province e Stato).

- L'art. 28, della L. n. 2248/1865 – ALL. F sulle opere pubbliche prevede come “*obbligatoria la conservazione in istato normale delle strade provinciali e comunali sistemate*”. Gli artt. 37 e 39 della medesima legge ribadiscono l'obbligo di costruzione, la sistemazione e la conservazione delle strade, rispettivamente a carico della Provincia e del Comune.
- L'art. 5, r.d. 15 novembre 1923 n. 2506, recante “*Disposizioni per la classificazione e manutenzione delle strade pubbliche*”, così dispone: “*Alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade di quarta classe provvedono i rispettivi comuni a totali proprie spese*”. Come specificato dal precedente art. 1, lett. d) del r.d. in esame: “*Appartengono alla quarta classe: . . . le strade . . . che congiungono il maggior centro d'un comune con le sue frazioni, con la chiesa parrocchiale, col cimitero, con la prossima stazione ferroviaria, tramviaria, o con un porto marittimo, lacuale o fluviale; quelle che congiungono le principali frazioni d'un comune; quelle che sono nell'interno dei luoghi abitati e non costituiscono traverse di strade delle prime tre classi*”.
- L'art. 14, del D.Lgs. 30 aprile 1992 n. 285 “*Nuovo codice della strada*”, statuisce che: “*Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono: a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro*

pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi; b) al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze; c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta.”

Scorrendo la giurisprudenza, si può rilevare che queste norme prescrittive l'obbligo di manutenzione delle strade a carico dell'ente proprietario vengono applicate dai Giudici in due casi:

- 1) nell'ipotesi in cui il Comune, con ordinanza, ordini ai privati la manutenzione della strada e, invece, il Giudice Amministrativo accerti che si tratta di strade pubbliche, la cui manutenzione, ai sensi delle norme citate, fa capo agli enti territoriali che ne sono proprietari. *“Sono illegittime, per difetto dei presupposti, le ordinanze con le quale un Comune ha ordinato ad un privato (nella specie, si trattava di un Consorzio) di effettuare delle opere di ripristino di una strada che è stata dallo stesso realizzata, nel caso in cui comunque si tratti di strada urbana, di scorrimento o di quartiere, interna al centro abitato, atteso che in tale ipotesi è applicabile l'art. 2, comma 5, del codice della strada emanato con decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, secondo cui «per le esigenze di carattere amministrativo», le strade definite dal comma 2 (tra le quali rientrano le strade urbane, di scorrimento o di quartiere, interne al centro abitato) sono sempre considerate, ai fini della circolazione, di proprietà dell'ente pubblico”* (Consiglio di Stato, sez. v, 28 dicembre 2006, n. 8058);
- 2) nell'ipotesi in cui un privato subisca un danno a causa della omessa/cattiva manutenzione della strada e il Giudice ordinario condanni l'ente territoriale che ne è proprietario a risarcire il danno, avendo esso violato le norme citate, che gli impongono un preciso obbligo di manutenzione. *“In materia di strade pubbliche, per assicurare la sicurezza degli utenti la p.a., quale proprietaria, ha l'obbligo di provvedere alla relativa manutenzione (art. 16 legge n. 2248 del 1865, all. F; art. 14 cod. strada; art. 28 legge n. 2248 del 1865, all. F; per i Comuni, art. 5 r.d. 15 novembre 1923 n. 2506) 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, posta a livello tra i margini della carreggiata e i limiti della sede stradale ("banchina"), tenuto conto che essa fa parte della struttura della strada, e che la relativa utilizzabilità, anche per sole manovre saltuarie di breve durata, comporta esigenze di sicurezza e prevenzione analoghe a quelle che valgono per la carreggiata, in quanto anch'essa, in assenza di specifica segnalazione contraria, benché non pavimentata per la sua apparenza esteriore suscita negli utenti affidamento di consistenza e sicura transitabilità, sicché non deve presentare insidie o trabocchetti, la cui sussistenza comporta pertanto la responsabilità della p.a. per i danni*

che ai medesimi ne siano derivati”. (Cassazione civile , sez. III, 14 marzo 2006, n. 5445).

Ci si chiede: può il cittadino invocare le norme citate davanti al Giudice per obbligare il Comune o altro ente proprietario della strada a farne la manutenzione?

Non si rinvencono casi giurisprudenziali in merito.

L'unico esempio in cui viene affrontata la questione è costituito dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 29 novembre 2004, n. 7773, la quale riguarda un ricorso in materia di accesso ai documenti amministrativi ex art. 25, della L. n. 241/1990. Il ricorrente pretendeva di esercitare il diritto di accesso in relazione a un provvedimento col quale il Comune aveva disposto la manutenzione di alcune strade comunali. Egli affermava che l'esercizio del diritto di accesso era funzionale all'impugnazione di questo provvedimento, al fine di dimostrare che il Comune era inottemperante all'obbligo di fare la manutenzione della strada comunale che conduceva alla sua proprietà. Il Consiglio di Stato, in un *obiter dictum* della sentenza, così affronta la questione che a noi interessa: *“Innanzitutto deve osservarsi che l'interesse di ogni cittadino affinché l'amministrazione comunale provveda alla diligente manutenzione e custodia di tutti i beni pubblici (e, tra essi, le strade), non è tutelabile in via amministrativa né giurisdizionale (fatti salvi i casi di azioni popolari, non previste tuttavia per la fattispecie concreta dedotta in contenzioso), fronteggiando esso un mero dovere imposto in capo alla p.a. per il vantaggio della collettività non soggettivizzata: non si è in presenza dunque di interesse legittimo differenziabile, semmai ci si trova al cospetto di interesse semplice e di fatto, rientrante come tale nell'area del giuridicamente irrilevante. Di contro, qualora dall'inosservanza dell'obbligo di diligente manutenzione derivi causalmente un danno per l'amministrato, ben potrà questi adire direttamente l'autorità giudiziaria competente, deducendo il rapporto, esclusivamente bilaterale, instauratosi con l'amministrazione che sia venuta meno, a cagione della condotta colposamente omissiva ad essa ipoteticamente ascrivibile, ad un generico dovere di astensione dal ledere la sfera giuridica di terzi: non vi è quindi alcun bisogno, per qualificare siffatto distinto interesse ad agire (che però trova scaturigine, è bene sottolinearlo, nella lesione del diritto soggettivo all'integrità patrimoniale), dell'interposizione di altre situazioni legittimanti attinenti a diverse ed inconferenti illegittimità procedurali, ipoteticamente commesse dalla p.a. in occasione dello svolgimento delle funzioni ad essa affidate.”*

In conclusione, il singolo può far valere l'obbligo incombente sulla P.A. di fare la manutenzione delle strade solo nel caso in cui dall'inadempimento di tale obbligo gli derivi un danno patrimoniale. Il privato non avrebbe invece accesso ad una tutela giurisdizionale davanti al G.A. in sede di giudizio di legittimità, perché, in linea generale, non avrebbe un interesse personale, differenziato, concreto ed attuale dall'impugnazione.

Occorre allora verificare se una collettività di persone (nella specie i cittadini a cui è impedito di utilizzare la strada pubblica) potrebbe far valere questo obbligo di manutenzione.

Sul punto di deve osservare che il nostro ordinamento, mentre ammette, ai sensi dell'art. 9, della L. n. 241/1990, che possa partecipare al procedimento amministrativo "*qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati*", conferisce tuttavia la legittimazione ad agire davanti al G.A. soltanto ad associazioni portatrici di interessi collettivi, che agiscono non per tutelare l'interesse del singolo soggetto che vi appartiene, ma per la tutela di un interesse collettivo riferibile alla categoria unitariamente intesa. Diversi dagli interessi collettivi sono gli interessi diffusi, per i quali non viene invece concessa alcuna tutela giurisdizionale.

Risulta interessante per una disamina delle differenti nozioni di interesse diffuso e di interesse collettivo la sentenza del Consiglio di Stato 11.7.2008, n. 3507.

"L'interesse diffuso è un interesse privo di titolare, latente nella comunità e ancora allo stato fluido, in quanto comune a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile autonomamente. L'interesse collettivo, invece, è quell'interesse che fa capo a un ente esponenziale di un gruppo non occasionale, della più varia natura giuridica (si pensi alle associazioni riconosciute e non, ai comitati, agli ordini professionali), ma autonomamente individuabile. Questo interesse, in altre parole, sussiste quando una pluralità di interessi, riferibili ad una intera categoria di soggetti, si neutralizza per capo ad una collettività determinata ed organizzata ... la concentrazione dell'interesse diffuso in interesse collettivo si realizza proprio attraverso l'individuazione di soggetti qualificati, e quindi di organismi collettivi, che agiscano istituzionalmente e statutariamente per la sua tutela, e che di conseguenza, proprio per la particolarità del fine che perseguono, emergono dalla collettività indifferenziata e si fanno portatori delle istanze del gruppo sociale di cui sono esponenziali."

Ma quali sono i requisiti che gli organismi collettivi devono possedere perché possano essere legittimati a ricorrere avverso provvedimenti lesivi dell'interesse collettivo di cui sono portatori?

Il Consiglio di Stato nella sentenza citata così risponde:

"La suddetta problematica riguarda proprio gli enti esponenziali "spontanei", che si qualificano motu proprio come difensori di alcuni valori, per lo più di rango costituzionale (nella specie, "la tutela e la valorizzazione dei beni con valenza storica, artistica, culturale e paesaggistica").

Può considerarsi indirizzo ormai consolidato quello secondo cui l'interesse diffuso si trasforma in interesse collettivo, e diventa, quindi, interesse legittimo tutelabile in giudizio, nel momento in cui, indipendentemente dalla sussistenza della personalità giuridica, l'ente dimostri la sua

rappresentatività rispetto all'interesse che intende proteggere. Rappresentatività che deve essere desunta da una serie di indici elaborati, non senza contrasti, dalla giurisprudenza nel corso degli ultimi trent'anni. Occorre anzitutto evidenziare che deve trattarsi di un ente il cui statuto preveda come fine istituzionale la protezione di un determinato bene a fruizione collettiva, cioè di un dato interesse diffuso o collettivo. In secondo luogo, l'ente deve essere in grado, per la sua organizzazione e struttura, di realizzare le proprie finalità ed essere dotato di stabilità, nel senso che deve svolgere all'esterno la propria attività in via continuativa. L'azione, pertanto, deve assumere connotazioni tali da creare in capo all'ente una situazione sostanziale meritevole di tutela, al fine di escludere la legittimazione a ricorrere delle c.d. associazioni di comodo, la cui attività non riflette effettive esigenze collettive. Infine, l'organismo collettivo deve essere portatore di un interesse localizzato, deve, cioè, sussistere uno stabile collegamento territoriale tra l'area di afferenza dell'attività dell'ente e la zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa (criterio della c.d. vicinitas).”.

Ritornando al nostro caso, per agire giudizialmente i cittadini in questione dovrebbero riunirsi in associazione/comitato avente i caratteri individuati dal Consiglio di Stato, ma risulta davvero arduo concepire un interesse collettivo nella manutenzione di una singola strada pubblica.

Dunque, neppure questa via appare percorribile e il problema resta aperto.

APPROFONDIMENTO CIRCA LE STRADE VICINALI

Segnalo, peraltro, che diversa è la questione nel caso della manutenzione delle strade vicinali. Qualora si tratti di strade vicinali private, l'obbligo di manutenzione fa carico ai proprietari eventualmente riuniti in Consorzio (non obbligatorio) e la legge prevede per il Comune la sola facoltà di concorrere alla relativa spesa, fino al massimo di 1/5.

Qualora invece si tratti di strade vicinali pubbliche, vi è l'obbligo di costituire il Consorzio tra coloro che ne fanno uso per accedere alle loro proprietà e alle spese di manutenzione deve concorrere obbligatoriamente il Comune nella misura che va da metà ad 1/5 della spesa, a seconda dell'importanza della strada.

Con riguardo alla manutenzione delle strade vicinali pubbliche, si possono presentare in concreto alcuni problemi, che i visitatori del blog venetoius hanno puntualmente segnalato.

- 1) i privati non si accordano per costituire il consorzio, reso obbligatorio dall'art. 14 della L. n. 126/1958;
- 2) il consorzio, seppur costituito non esegue la manutenzione;
- 3) il Comune, pur essendovi obbligato, non partecipa alle spese di manutenzione.

Quali mezzi hanno coloro che hanno interesse alla manutenzione per far valere questi obblighi?

La questione non è di poco conto, se si pensa che le spese relative alla manutenzione sono

generalmente molto alte e che, nel caso in cui occorresse un danno a chi si trova a transitare sulla strada vicinale pubblica, potrebbero essere chiamati a rispondere non solo l'ente pubblico, ma anche i privati; infatti, secondo i principi enucleati dalla giurisprudenza in materia, la responsabilità risarcitoria fa carico ai proprietari interessati (si cita la Cassazione civile, sez. III, 25 febbraio 2009, n. 4480, riferita alle strade vicinali private, ma valevole, con i dovuti distinguo, anche per quelle pubbliche: *“La responsabilità per i danni derivanti dalla mancata manutenzione di strade vicinali private non può gravare sull'amministrazione comunale, atteso che i compiti di vigilanza e polizia, come il potere di disporre l'esecuzione di opere di ripristino a spese degli interessati, che ad essa competono su dette strade, non comportano anche l'obbligo di provvedere a quella manutenzione, facente carico esclusivamente ai proprietari interessati.”*).

Si osserva innanzitutto che il procedimento per la formazione dei consorzi è disciplinato dall'art. 2, del D.L. Luogotenenziale n. 1446/1918 e si articola come segue:

“La domanda per la costituzione del Consorzio presentata al sindaco del Comune da un numero di utenti che rappresenti, o che assuma a proprio carico, almeno il terzo della spesa occorrente per le opere proposte, sulla base di una perizia sommaria di massima. Alla domanda deve unirsi, oltre tale perizia, il progetto di statuto consorziale e lo schema dell'elenco degli utenti, con il piano di ripartizione della spesa fra essi.

La Giunta municipale, sentiti gli utenti, formula tutte le proposte per la costituzione del Consorzio, le quali vengono depositate, per la durata di 15 giorni, presso l'Ufficio comunale. L'avviso di deposito è pubblicato nell'albo pretorio, ed è notificato agli utenti dal messo comunale.

Il Consiglio comunale, decorsi almeno altri quindici giorni, decide sui reclami che nei detti termini fossero stati prodotti; e, tenute presenti le proposte della Giunta, approva la costituzione del Consorzio, l'elenco degli utenti ed il piano di ripartizione della spesa. Copia della deliberazione consiliare è pubblicata nell'albo pretorio durante quindici giorni; e dell'esito dei reclami è dato avviso agli interessati”.

L'art. 3, u.c. del medesimo decreto legge prevede che *“Il Comune è rappresentato nei Consorzi con voto proporzionale alla misura del concorso”*.

Lo stesso articolo disciplina quando il concorso del Comune alle spese di manutenzione è obbligatorio e quando invece è facoltativo e la misura di tale concorso.

“Il Comune è tenuto a concorrere nella spesa di manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali soggette al pubblico transito in misura variabile da un quinto sino alla metà della spesa, secondo la diversa importanza delle strade.

Per le vicinali non soggette ad uso pubblico il concorso del Comune è facoltativo; e può essere concesso soltanto per opere di sistemazione o ricostruzione, in misura non eccedente il quinto della spesa.”

Per rispondere al primo interrogativo viene in rilievo l’art. 5, del D.L. Luogotenenziale n. 1446/1918 citato, che così recita: “*Nei casi per i quali sarebbe obbligatorio il concorso del Comune, questo può promuovere d’ufficio la costituzione del Consorzio, ed assumere altresì direttamente la esecuzione delle opere*”.

Questa disposizione va letta in correlazione con quanto sancito dalla successiva disciplina contenuta nella L. n. 126/1958, il cui art. 14 così recita: “*La costituzione dei consorzi previsti dal decreto legislativo luogotenenziale 1° settembre 1918, n. 1446, per la manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali di uso pubblico, anche se rientranti nei comprensori di bonifica, è obbligatoria.*

In assenza di iniziativa da parte degli utenti o del Comune, alla costituzione del consorzio provvede di ufficio il prefetto”.

Nel caso, quindi, in cui una strada vicinale pubblica necessiti di manutenzione e il Consorzio (seppure obbligatorio) non sia stato costituito, perché i cittadini interessati non raggiungono il numero sufficiente per attivare la procedura di formazione del consorzio ex art. 2 del D.L. Luogotenenziale n. 1446/1918, essi potrebbero chiedere al Comune di provvedere d’ufficio ex art. 5 del medesimo decreto. Se il Comune non si attiva in tal senso, i privati potranno ricorrere al TAR contro il silenzio del Comune e il TAR potrà ordinare al Comune di provvedere alla costituzione del consorzio, nominando eventualmente anche un *commissario ad acta*, secondo la procedura di cui all’art. 21 bis della L. n. 1034/1971.

In alternativa al ricorso avverso il silenzio del Comune, i privati potrebbero esperire il rimedio approntato dall’art. 14, c. 2, della L. n. 126/1958, vale a dire chiedere al Prefetto di provvedere d’ufficio. Ritengo che, comunque, anche di fronte all’eventuale silenzio del Prefetto, potrebbe essere utilizzato il ricorso ex art. 21 bis della Legge sui TAR.

La risposta al secondo quesito deriva invece dall’art. 16, comma 2, del decreto legge luogotenenziale n. 1446/1918, che detta una disciplina *ad hoc* per il caso in cui il Consorzio per la manutenzione delle strade pubbliche non adempia agli obblighi ad esso derivanti dalla legge (tra cui rientra quello di manutenzione), prevedendo che il Prefetto ordini al Comune di provvedere “*in sostituzione ad a spese degli inadempienti*”.

Dunque, la legge prevede un intervento sostitutivo comunale e questo è senz’altro conforme alla *ratio* della disciplina in questione, la quale intende garantire a favore della collettività la circolazione sulle strade vicinali di uso pubblico. I privati potrebbero dunque rivolgersi al

Prefetto, affinché ordini al Comune di provvedere, salvo poi rivalersi delle spese, *in parte qua*, nei confronti del Consorzio.

Per rispondere al terzo interrogativo circa i rimedi per costringere il Comune a concorrere alle spese, ritengo che i privati potrebbero comunque presentare al Comune una domanda di partecipazione alle spese e, in caso di silenzio, esperire il ricorso al TAR ex art. 21 bis della L. n. 1034/1971. Il TAR potrà ordinare al Comune di provvedere sulla domanda, nominando eventualmente anche un commissario *ad acta*.

Un caso concreto è stato discusso dal TAR Brescia, con la sentenza n. 1602 del 2008. Un privato aveva sostenuto a proprie spese la manutenzione della strada vicinale pubblica ed aveva chiesto al Comune di partecipare alle spese. Quest'ultimo ha risposto negativamente e il diniego è stato impugnato davanti al TAR chiedendo l'accertamento dell'obbligo del Comune di concorrere alla spesa. Il TAR ha affermato che *“l'esistenza dell'obbligo in capo ai comuni è indipendente dalla formazione di un consorzio tra gli utenti, sia nella forma facoltativa di cui all'art. 2 del DLLgt. 1446/1918 sia nella forma obbligatoria di cui all'art. 14 della legge 12 febbraio 1958 n. 126. La costituzione del consorzio è necessaria per imporre la ripartizione delle spese tra i privati, mentre nei confronti del comune competente per territorio l'obbligo di finanziamento è una conseguenza automatica del diritto di uso pubblico secondo il principio generale dell'art. 1069 cc. in materia di opere necessarie per la conservazione della servitù”*.

Il TAR ha dunque accolto il ricorso con l'accertamento dell'obbligo del Comune di concorrere all'onere della manutenzione nel limite indicato dal Tribunale stesso nella misura del 30% dell'importo complessivo della spesa.

Marta Bassanese - avvocato - per <http://venetoius.myblog.it>