

Corte di Cassazione sez. II civ. – 8 giugno 2011, n. 12529 – Pres. Schettino – Rel. Proto

Gestione e manutenzione delle strade - Art. 14 c.s. – Poteri e compiti degli enti proprietari o concessionari delle strade - Veicoli abbandonati - Rimozione e custodia - Oneri economici – Attribuzione all'ente proprietario o concessionario della strada – Diritto di rivalsa sul proprietario del mezzo

I costi di rimozione, custodia, cancellazione dal pubblico registro automobilistico e demolizione dei veicoli abbandonati su strade pubbliche, gravano sull'ente proprietario, o concessionario, della strada sulla quale i veicoli sono stati rinvenuti, salvo il diritto di rivalsa nei confronti dei proprietari dei mezzi o dei responsabili dell'abbandono dei medesimi.

Infatti, al fine di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, gli enti proprietari, o concessionari, delle strade hanno il compito di provvedere alla manutenzione, gestione e pulizia delle stesse e delle loro pertinenze rimuovendo i rifiuti che le ingombrano, come i veicoli abbandonati e non reclamati dai proprietari, e sostenendo i relativi oneri economici.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con citazione del 4/7/2003 la soc. (omissis) s.n.c. conveniva in giudizio davanti al Giudice di Pace di Monza la società Autostrade per sentirla condannare al pagamento della somma di Euro 2.535,20 a titolo di indennità di custodia e rimborso spese per il trasporto del veicolo Lancia Beta abbandonato sulla sede autostradale.

La soc. Autostrade si costituiva e chiedeva il rigetto della domanda attrice.

Il Giudice di Pace con sentenza del 28/5/2004 accoglieva la domanda della soc. (omissis);

la soc. Autostrade proponeva appello al quale resisteva l'attrice.

Con sentenza del 24/6/2005 il Tribunale di Monza, decidendo quale giudice di appello, rigettava il gravame rilevando:

che il veicolo rimosso doveva considerarsi abbandonato ai sensi dell'art. 923 comma 2 c.c., in quanto il regolamento di cui al D.M. 460/99, prevede che le auto appartenenti a soggetti identificabili, non reclamate entro 60 gg. dalla notifica del verbale di constatazione si considerano abbandonate ai sensi dell'art. 923 c.c.;

- che ai sensi dell'art. 3 D.M. 460/99 i costi della rimozione dovevano essere posti a carico dell'ente proprietario della strada o del concessionario della stessa;

- che alla responsabilità ex lege si aggiungeva la responsabilità per colpa per avere omesso l'attività di vigilanza e controllo finalizzata alla tutela della circolazione;

che la norma applicata non violava il principio costituzionale dell'irretroattività della legge in quanto tale principio era applicabile solo alle norme penali;

- che la norma applicata non violava alcuna norma di rango superiore in quanto non creava un nuovo modo di acquisto della proprietà ed era conforme all'art. 14 D.Lvo. 285/02 che pone a carico del proprietario della

strada o del soggetto concessionario i doveri di manutenzione, gestione e pulizia.

La soc. Autostrade propone ricorso per Cassazione fondato su sei motivi.

La società intimata non si è costituita.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo del ricorso principale, denunciandosi violazione di norme di diritto (artt. 23 e 70 Cost., artt. 1 e ss. Disposizioni sulla legge in generale, art. 3 D.M. 460/99, art. 5 L. 2248 del 1865, All. E) si deduce la illegittimità (e dunque l'obbligo di disapplicazione ai sensi della L. 20 marzo 1865, n. 2248, art. 5, all. E) dell'art. 3 del D.M. n. 460 del 1999 che, al comma 2, per quanto concerne gli oneri finanziari relativi a prelievo, custodia, cancellazione dal pubblico registro automobilistico e demolizione dei veicoli abbandonati sulla strada, stabilisce: "L'onere finanziario è posto a carico dell'ente proprietario della strada sulla quale il veicolo è stato rinvenuto o del concessionario della stessa"; si assume che tale norma violerebbe:

a) l'art. 23 Cost., perché l'addebito dei costi del servizio si traduce nell'imposizione di una prestazione patrimoniale che non trova la sua fonte nella legge;

b) gli artt. 70 e ss. Cost., e artt. 1 e ss. preleggi, che subordinano il regolamento alla legge e gli impediscono di configurare obblighi o diritti in difetto di "autorizzazione" di una fonte primaria, autorizzazione nella specie insussistente, atteso che il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 46 modif. dal D.Lgs. 8 novembre 1997, n. 389, che prevede il regolamento di cui si discute, ne limita l'ambito alla sola disciplina dei "casi" e delle "procedure" di conferimento ai centri di raccolta dei veicoli rinvenuti sulle strade;

c) le norme del codice civile in materia di acquisizione del diritto di proprietà e di assunzione di obblighi.

2. Con il secondo motivo si deduce la violazione:

- dell'art. 14 DLVO n. 285 del 1992 (: "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;

Per le strade in concessione i poteri e i compiti dell'ente proprietario della strada previsti dal presente codice sono esercitati dal concessionario, salvo che sia diversamente stabilito" n.d.r.);

- degli artt. 175 e ss. (norme di comportamento) del DLVO 285/1992 (codice della strada all'epoca vigente) e dell'art. 372 del suo regolamento di attuazione ("Sono vietate sull'autostrada competizioni motoristiche, nonché riunioni, giuochi e gare sportive in genere. Sulle autostrade e nelle zone ad esse adiacenti o prospicienti sono vietate tutte quelle azioni o situazioni che possono procurare pericolo alla sicurezza della circolazione. L'ente proprietario o concessionario ingiunge al responsabile di eliminare la situazione di pericolo e, in caso di inottemperanza, si procede ai sensi del Capo I, Sezione II del Titolo VI del codice" n.d.e.).

La ricorrente assume che le norme richiamate e ritenute applicabili dal giudice di appello concernono esclusivamente l'obbligo, per il concessionario dell'autostrada, di garantire la sicurezza della circolazione e non prevedono l'accordo dei costi relativi alla rottamazione dei veicoli abbandonati.

3. Con il terzo motivo del ricorso, denunciando violazione e falsa applicazione dei principi che regolano la concessione di un pubblico servizio e i rapporti tra concedente e concessionario della gestione autostradale, in riferimento alla L. n. 729 del 1961 (convenzione Anas 4.8.97), si censura l'affermazione del Tribunale secondo la quale graverebbe, sui concessionari di strade pubbliche, un generale dovere di vigilanza. Si deduce che di un siffatto dovere non v'è traccia nella concessione, e che desumere un tale obbligo dalla sola qualità di concessionario "è un assurdo giuridico", tanto più che il concessionario sarebbe responsabile per fatti di terzi che non può in alcun modo evitare, non essendo investito di alcun potere autoritativo in ordine al controllo e alla rimozione dei veicoli abbandonati.

4. Con il quarto motivo (violazione degli artt. 927-929 c.c.) si deduce che l'applicazione del regolamento più volte richiamato viola le norme codistiche in tema di acquisizione del diritto di proprietà.

La ricorrente osserva che, in linea di principio, i costi della rimozione dei veicoli lasciati sulle strade gravano sui proprietari degli stessi; ma il regolamento, pur di accollarli al proprietario o concessionario della strada, stabilisce una presunzione di abbandono del veicolo da parte del proprietario che non lo abbia reclamato entro 60 giorni dalla notifica della rimozione, con conseguente acquisizione della proprietà del medesimo in capo all'ente proprietario o concessionario della strada, al quale è attribuita la responsabilità dei costi di rimozione appunto in quanto proprietario del veicolo.

Questa fattispecie di perdita, per un verso, e di acquisto, per altro verso, della proprietà, introdotta dal regolamento, è però - ad avviso della ricorrente - illegittima, perché non prevista dalla legge ed anzi si pone in contrasto (secondo la ricorrente) con l'art. 42 Cost. che accorda garanzia costituzionale al diritto di proprietà.

5. Con il quinto motivo del ricorso, denunciandosi violazione delle norme del codice civile che disciplinano la responsabilità oggettiva, si censura la sentenza impugnata per avere posto a carico del concessionario una responsabilità di tale natura, fondata sulla concessione, senza che però alcuna norma la preveda.

Se il Tribunale - si osserva - ha inteso configurare una culpa in vigilando, questa non trova riscontro nella legge o nella qualifica di concessionario, dato che la culpa in vigilando si basa sul presupposto - qui insussistente - che il soggetto sia in grado di vigilare e che il fatto produttivo di danno sia in qualche maniera a lui riconducibile.

6. Con il sesto motivo, denunciando violazione dell'art. 25 Cost. e dell'art. 11 delle preleggi la ricorrente censura che, in violazione del principio dell'irretroattività della legge, stabilito dal citato art. 11 delle preleggi, sarebbe stato applicato retroattivamente alla fattispecie in esame il disposto della norma regolamentare in quanto le prestazioni di custodia, trasporto e recupero del veicolo erano state effettuate nel 1996, ossia prima che entrasse in vigore il citato decreto ministeriale.

7. Tutti i motivi del ricorso possono essere esaminati congiuntamente in quanto pongono, in definitiva, un'unica questione: se, cioè, i costi di rimozione, custodia, cancellazione dal pubblico registro automobilistico e demolizione dei veicoli rinvenuti dagli organi di polizia su strade pubbliche

gravino o meno sull'ente concessionario della strada sulla quale i veicoli sono stati rinvenuti.

7.1. La ricorrente sostiene che nessuna norma di legge, se non l'illegittimo (a suo dire) decreto ministeriale n. 460 del 1999, prevede che tali costi gravino sul concessionario della strada e che, invece, devono gravare esclusivamente e necessariamente sul proprietario del veicolo o autore dell'illecito abbandono. Questa Corte, affrontando identiche questioni (v. Cass. 14/6/2006 n. 13762; Cass. 24/6/2008 n. 17178; Cass. 19/5/2009 n. 11543), si è già più volte pronunciata evidenziando che si tratta di tesi priva di fondamento.

Ai sensi dell'art. 14 C.d.S.(D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285), giustamente richiamato nella sentenza impugnata, gli enti proprietari delle strade provvedono alla "manutenzione, gestione e pulizia" delle stesse e delle loro pertinenze (comma 1, lett. a) "allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione" (comma 1, primo periodo).

Lo stesso articolo prevede, inoltre, al comma 3, che "per le strade in concessione i poteri e i compiti dell'ente proprietario della strada sono esercitati dal concessionario, salvo che sia diversamente stabilito".

Nella predetta, ampia previsione di compiti rientra sicuramente, in primo luogo, la rimozione dalle strade dei veicoli che le ingombrano e dunque la connessa custodia dei veicoli rimossi.

Ma vi rientra anche lo smaltimento di quelli che tecnicamente vanno qualificati come "rifiuti" ("qualsiasi sostanza od oggetto... di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi", secondo la definizione datane - all'art. 1, lett. a) - dal D.Lgs. n. 22 del 1997, che non a caso contiene anche - all'art. 46 - la norma primaria che prevede il regolamento più volte sopra richiamato), ossia dei veicoli abbandonati e non reclamati dai proprietari e quindi destinati alla demolizione (sempre che il comune non ritenga conveniente disporne la vendita), ai sensi del D.M. n. 460 del 1999, artt. 1 e 2 cit..

Se, invece, il veicolo o rimorchio viene reclamato dal proprietario, le spese di rimozione e custodia gravano ovviamente su quest'ultimo, come ribadisce anche l'art. 2, comma 3, D.M. cit..

Se tali compiti spettano all'ente proprietario o concessionario della strada, non v'è dubbio che, in difetto di previsione contraria, al medesimo ente spetti anche sostenere i relativi oneri economici, salvo, ovviamente, rivalsa nei confronti dei proprietari o responsabili dell'abbandono dei veicoli. Non è, dunque, il regolamento ad attribuire all'ente concessionario della strada l'onere delle spese in questione: il regolamento non fa che esplicitare quanto già ricavabile dalla norma primaria.

7.2. - È allora evidente l'infondatezza:

del primo motivo del ricorso, per l'assorbente ragione che il regolamento è conforme alla legge; non trova qui applicazione il D.Lgs. n. 22 del 1997, art. 14, che impone l'obbligo del recupero e dello smaltimento dei rifiuti al titolare di diritti reali o personali (solo) se abbia concorso nella violazione a titolo di dolo o colpa; la citata norma ha carattere generale e viene derogata dalla normativa speciale in materia di autostrade;

- del secondo motivo perché, come detto, non è stato violato (ma correttamente applicato) l'art. 14 CdS in quanto, nella predetta, ampia previsione di compiti rientra sicuramente, in primo luogo, la rimozione dalle

strade dei veicoli che le ingombrano e dunque la connessa custodia dei veicoli rimossi, con i relativi oneri economici; tale conclusione, d'altra parte, oltre che sulla norma di legge trova un suo fondamento anche nel senso comune, posto che non si vede per quale ragione l'ente che sfrutta a fini economici l'autostrada dovrebbe disinteressarsi del fatto che sulla stessa si accumulino veicoli abbandonati o altri rifiuti di vario genere;

- del terzo motivo, perché è la legge, non la concessione, a fondamento degli indicati doveri del concessionario (sul punto, piuttosto, va rettificata la motivazione in diritto della sentenza impugnata, che fa riferimento a un generico dovere di vigilanza, invece di applicare l'art. 14 C.d.S.);

- del quarto motivo perché proprio dagli obblighi di manutenzione, gestione e pulizia della strada e non già dall'acquisizione della proprietà del veicolo, deriva l'attribuzione dell'onere in questione all'ente (proprietario o concessionario della strada);

- del quinto motivo perché viene qui in considerazione un compito e un dovere attribuiti dalla legge e non una fattispecie di responsabilità oggettiva o per colpa in vigilando; né, del resto, la disposizione secondo cui il veicolo "si considera cosa abbandonata ai sensi dell'art.. 923 c.c." se non viene reclamato dagli aventi diritto entro sessanta giorni dal rinvenimento o dalla sua notificazione (art. 1, comma 2, del regolamento), viola la predetta disposizione codicistica (come invece ritiene la ricorrente), dato che la presunzione di abbandono è giustificata dal mancato reclamo del veicolo nel termine predetto;

- del sesto motivo perché a fondamento dell'attribuzione dell'onere economico di cui trattasi all'ente concessionario della strada sta il disposto del D.Lgs. n. 285 del 1992, art. 14 e non il regolamento del 22 ottobre 1999, che si limita ad esplicitare quanto già previsto nella norma primaria e, quindi, non v'è ragione di limitare l'operatività del medesimo onere al tempo successivo all'entrata in vigore del regolamento (cfr. per l'affermazione del principio, Cass. n. 11543/2009 cit.).

8. In conclusione, il ricorso deve essere rigettato in quanto totalmente infondato; non v'è luogo a provvedere sulle spese di questo giudizio di Cassazione stante la mancata costituzione dell'intimata.

P.Q.M. La Corte rigetta il ricorso.