

Il regime giuridico delle strade campestri alla luce della loro vocazione ciclabile

di Claudio Linzola

*_*_*_*_*_*

1. Inquadramento generale del tema

La denominazione di strada campestre o di campagna o “bianche”, presa in prestito dal linguaggio comune, per definire i percorsi, non asfaltati, che si snodano nelle campagne (e sui margini di fiumi e canali), utilizzati per passeggiate ciclistiche e/o pedonali, rispecchia efficacemente l’idea della loro funzione, ma non trova altrettanto chiaro ed efficace riscontro nell’ordinamento giuridico.

Il diritto non considera, infatti, le strade carrabili campestri in relazione alla loro utilizzazione e funzione ciclistica.

Per cui, se si volesse andare alla ricerca di una definizione delle strade campestri e del loro regime giuridico, tali strade sono definite, di volta in volta, come “strade alzaie”, quando costeggiano canali artificiali; strade arginali, nel caso di fiumi; strade vicinali, interpoderali, strade forestali, e così via.

I più o meno recenti interventi legislativi non hanno, poi, come si vedrà, introdotto elementi decisivi di chiarezza in materia, utili al fine di evitare contenziosi ed indirizzare l’azione amministrativa degli enti pubblici, nel rispetto dei diritti dei privati.

Volendosi perciò tentare di inquadrare un po’ meglio l’oggetto della discussione, occorre analizzare le regole che possono interessare la

fruizione ciclopedonale delle strade di campagna, nel senso più ampio del termine, muovendo dalle poche norme disperse tra le leggi.

2. *Piste ciclabili e strade campestri*

La prima definizione giuridica che si incontra è quella di “pista ciclabile”.

L’articolo 3, n. 39), del Codice della strada qualifica come “pista ciclabile” la porzione longitudinale di strada *esclusivamente* riservata alla circolazione dei velocipedi e delimitata da dossi o strisce continue.

Inoltre, il Codice prevede che i ciclisti transitino *obbligatoriamente* sulle piste ciclabili, quando queste vi siano (articolo 182 del Codice della strada).

Le strade campestri, intese come sentieri carrabili che attraversano la campagna, non possono farsi rientrare in tali coordinate normative.

Benché, infatti, le strade campestri assumano anche la funzione e siano utilizzate come piste ciclabili, si definiscono “piste ciclabili” i percorsi che si connotano per essere stati progettati e costruiti (o adeguati) appositamente per l’uso ciclopedonale, secondo i dettami del D.M. 30.11.1999 del Ministero dei lavori Pubblici.

Pertanto, una strada “campestre” che subisse i necessari interventi per essere ricondotta agli standard di cui al ripetuto D.M., pur diventando una “pista ciclabile”, perderebbe appunto il suo carattere “campestre”.

3. *Le strade campestri intese (anche) quali itinerari ciclopedonali*

Può essere utile, allora, verificare se le strade campestri possano essere assimilate alla recente categoria legislativa degli *itinerari ciclopedonali*, come introdotti nel Codice della strada dalla legge n. 214 del 2003.

Tali percorsi, a differenza delle piste ciclabili in senso proprio, non sono dedicati esclusivamente al traffico dei velocipedi.

Si tratta di strade locali, urbane, extraurbane o vicinali, destinate alla *prevalente* percorrenza ciclabile (e pedonale), e caratterizzate “da una sicurezza intrinseca a tutela dell’utenza debole della strada”.

E’ la promiscuità di traffico perciò ad impedire la identità tra percorso ad uso esclusivo dei cicloamatori, che assumerebbe carattere di “pista ciclabile”, nel senso delineato dall’articolo 3 del Codice della strada, e dell’“itinerario ciclopedonale”.

Nella definizione di itinerario ciclopedonale possono rientrare pacificamente anche le strade campestri, ancorché possano essere così qualificate anche strade asfaltate (anche queste magari situate in zone agricole).

Si trae l’impressione dall’esame della norma, sia per l’impiego della locuzione “itinerario”, nonché del verbo e dell’avverbio, (strada) “destinata prevalentemente”, che tale qualificazione debba essere disposta espressamente dall’ente pubblico, il quale, rilevata la “sicurezza intrinseca” della strada, la “destina” ad uso prevalentemente ciclopedonale.

Cosicché sarebbe ammissibile l'approvazione di limitazioni del traffico automobilistico o comunque motoristico sulle strade campestri, dichiarate "itinerari ciclopedonali", al fine di valorizzarne la funzione e potenzialità di carattere ricreativo e di svago, mediante anche l'incremento - attraverso le limitazioni al traffico motoristico generalizzato - delle caratteristiche di sicurezza intrinseca già presenti.

A questo proposito non è peraltro ben chiaro quali sarebbero gli elementi di sicurezza intrinseci predetti.

Atteso il carattere generale, anzi generico, della disposizione normativa, qualsiasi elemento (limitazione al traffico derivante già da altri divieti, caratteristiche del percorso, ecc.) può essere assunto quale presupposto per la individuazione degli "itinerari" predetti.

Anzi, l'assenza di chiari elementi qualificanti, può facilitare l'individuazione di tali percorsi, visto che, da un lato non abbisognano di particolari interventi dell'uomo, e dall'altro ben possono reperirsi in "natura" strade, come quelle campestri appunto, che già abbiano una spiccata attitudine al prevalente traffico ciclopedonale, piuttosto che a quello motorizzato.

In sostanza, la nuova tipologia legislativa di strada può fare proprio al caso delle strade campestri, al fine di riconoscerne la finalità di prevalente transito ciclopedonale.

Le strade campestri, in altri termini, ben possono costituire la spina dorsale di individuando itinerari ciclopedonali, nel senso di percorsi, estesi sul territorio di più comuni e province, uniti tra loro senza soluzione di continuità (si pensi ad esempio al "sentiero del

Giubileo”), assoggettati a disciplina del transito orientata a favorire la loro fruibilità preminentemente ciclopedonale.

In tal modo, si offrirebbe un riconoscimento giuridico-amministrativo alle naturali vocazioni di transitabilità ciclistica delle strade campestri.

In conclusione, perché possa individuarsi e dichiararsi “itinerario ciclopedonale” – come definito dal Codice della strada – è *necessario* che si sia in presenza di una strada (di campagna):

- a) che sia aperta al pubblico;
- b) non necessariamente di proprietà pubblica, potendo ben darsi il caso di strade di proprietà privata aperte al transito pubblico;
- c) che sia caratterizzata da sicurezza intrinseca a tutela dei ciclisti (e pedoni).

4. Le strade (campestri) vicinali

Trattando del tema delle strade campestri ci si deve necessariamente soffermare anche sulle strade vicinali.

In quest’ultima categoria rientrano le strade (anche dette interpoderali) ad uso pubblico, ovvero le strade di proprietà privata, solitamente appartenenti ai frontisti ed ai confinanti, aperte anche al pubblico transito e soggette alle legge ed ai regolamenti della strada, al pari di qualsiasi altra via di proprietà pubblica (statale, provinciale, comunale).

Le strade vicinali ad uso pubblico rientrano nella nozione di strada, ai sensi del Codice (cfr. Cass. Pen., Sez. IV, 14 ottobre 1999, n. 3169,

secondo cui *“rientra nella nozione di "strada" ai sensi del nuovo codice della strada, quale area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali, anche una strada interpodereale, destinata a soddisfare le esigenze di una comunità indifferenziata, restando escluse da tale nozione solo le strade riservate all'uso esclusivo di privati proprietari”*). Pertanto, le strade vicinali sono naturalmente percorribili dalle biciclette e rappresentano una fattispecie largamente diffusa nelle nostre campagne.

Tuttavia, la loro identificazione ai fini del pubblico passaggio, non è sempre agevole, visto che frequentemente il transito del pubblico è consentito in via *“consuetudinaria”* (in senso atecnico), ovvero senza un formale atto o fatto di destinazione agevolmente individuabile e rintracciabile (deliberazione, atto di assoggettamento a pubblico passaggio, ecc.)

Per quello che qui interessa, un itinerario ciclopedonale ben può essere tracciato anche su di una strada vicinale, di uso pubblico; tuttavia, possono sorgere problemi quando il proprietario (od i proprietari) decida di inibire il transito, chiudendo la strada con sbarre, dissuasori o simili.

In questi casi, si può venire a creare un faticoso contenzioso avanti all’Autorità giurisdizionale amministrativa, che vede impegnati Comuni e privati, in ordine all’accertamento dell’uso pubblico o meno della strada privata.

Pertanto, qualora l’ente pubblico intenda attribuire ad una strada campestre la definizione di *“itinerario ciclopedonale”* non può

prescindere dalla preventiva ricognizione dell'esistenza del diritto di passaggio pubblico.

5. L'articolo 47 delle NTA del Parco Adda Sud

Al fine di favorire lo sviluppo e la fruizione cicloturistica del territorio del parco, le Norme Tecniche di Attuazione del Piano Territoriale di Coordinamento del Parco, approvate con la legge regionale n. 22 del 1994, affrontano espressamente il tema di questo intervento.

L'articolo 47 delle N.T.A. ha apposto, o meglio ha riconosciuto, una sorta di servitù di passaggio pubblico, in favore del traffico ciclopedonale (ed equestre), considerandola connaturata alle strade campestri e forestali, pubbliche e private, all'interno del perimetro del parco, salvo le particolari eccezioni stabilite dal Consorzio di gestione del parco stesso (simili disposizioni si ritrovano anche nei PTC di altri Parchi: ad es. si veda l'articolo 36 delle NTA del PTC del Parco di Montevicchia e della Valle del Curone).

La norma in questione sembra avere anticipato il Codice della strada, nella parte in cui il predetto Codice ha istituito gli "itinerari ciclopedonali", costituendo in via generale un vero e proprio diritto di passaggio pubblico su tali strade.

Grazie alla disposizione generale sopra richiamata, per la strada campestre/vicinale, anche privata, situata all'interno del parco dell'Adda Sud l'ente è esonerato dall'approfondimento ricognitivo sull'uso pubblico, o meno, della strada di campagna medesima,

giacché è lo strumento di pianificazione del Parco che, per interessi pubblici connessi alla fruibilità sociale dell'ambiente, conforma la destinazione della proprietà privata in modo da permetterne il transito cicloturistico (che di norma non incide negativamente sul diritto dominicale, ma è essenziale ai fini pubblici e ricreativi).

Si tratta, dunque, di una impostazione molto apprezzabile nell'ambito di particolari contesti, quali sono i parchi (e le altre aree protette).

6. Gli argini di fiumi e torrenti

In ultimo, si deve ricordare come l'articolo 8 della legge n. 366 del 1998 preveda espressamente che gli argini di fiumi e torrenti possano essere utilizzati come piste ciclabili, quando ne ricorrano le giuste condizioni di sicurezza.

Si tratta di una disposizione rivolta alle amministrazioni, che non trova quindi diretta applicazione nei confronti dei privati, i quali dovranno attendere l'intervento attivo della P.A., che deve effettuare le opportune valutazioni e poi attrezzarle per l'uso ricreativo ciclopeditone.

7. La responsabilità dell'ente nel caso di sinistri

In questa sede è opportuno anche indagare sulla chi responsabilità in caso di incidenti che possano occorrere al cicloturista nella percorrenza delle vie campestri.

Tralasciando gli incidenti provocati dagli utenti della strada stessa, la regola generale prevede la responsabilità dell'ente proprietario, o gestore, della strada, quando si sia in presenza di danni cagionati dalle c.d. insidie stradali (i famosi "trabocchetti") che l'ente avrebbe dovuto, con l'ordinaria diligenza, rimuovere o segnalare.

La giurisprudenza si è divisa sull'annosa questione se l'ente proprietario e/o gestore sia gravato di una responsabilità in forza dell'art. 2043 C.c., o se sia gravato da responsabilità per cose in custodia ex art. 2051 C.c.

La differenza è molto rilevante dato che, nel primo caso sarà il ciclista danneggiato a dover dimostrare di aver subito un danno a causa del comportamento negligente dell'ente proprietario o gestore della strada; nel secondo caso, invece, spetterà all'ente gestore proprietario o gestore dimostrare la propria "innocenza", ovvero il caso fortuito dell'evento dannoso.

L'indirizzo giurisprudenziale tradizionale ritiene che all'ente gestore della strada sia applicabile la responsabilità ex art. 2043 C.c., giacché incombe all'utente della strada adoperarsi in modo da evitare il danno, usando l'ordinaria diligenza. Pertanto, ove l'ostacolo sia visibile ed evitabile, non si può addebitare automaticamente la responsabilità dell'incidente all'ente.

Sussiste responsabilità dell'ente solo nell'ipotesi che il pericolo costituisse "insidia" o "trabocchetto" (buche, sassi, margine stradale cedevole, ecc.) non segnalato, non prevedibile e non evitabile con la normale diligenza (riassume bene i concetti Cass. Civ, Sez. III, 3 dicembre 2002 n. 17152).

Pertanto, anche se occorre valutare prudentemente i singoli casi, si può affermare in linea generale che la sola incuria nella manutenzione della strada non basta ad ingenerare una presunzione di responsabilità in capo all'Amministrazione, dovendo l'omessa manutenzione determinare, nelle circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il sinistro, una situazione di non visibilità oggettiva dell'ostacolo. (cfr. Cass. Civ., Sez. III, 19 luglio 2005, n. 15224).

Tuttavia, diverso orientamento (sentenza C. Cass., Sezione III, 23 luglio 2003, n. 11446) ridà corpo ad un orientamento già affermato, ma fino ad ora minoritario, (v. Cass. Civ., Sez. III, 15 gennaio 2003, n. 488; Cass. Civ., Sez. III, 31 luglio 2002, n.11366): nel caso di danno prodotto da carenze nella manutenzione stradale; per l'esclusione della severa responsabilità disciplinata dall'articolo 2051 c.c., occorre la dimostrazione dell'impossibilità oggettiva per l'ente gestore della strada di esercitare un controllo continuo e completo sullo stato di manutenzione dei percorsi.

Pertanto, ricadrà sull'ente dimostrare che l'evento dannoso è accaduto per motivi che sfuggono al proprio controllo manutentivo, diligentemente esercitato (c.d. caso fortuito).

Si consideri che l'insita vocazione alla tutela dei soggetti deboli dei percorsi ciclistici (quando espressamente individuati) ben può far ipotizzare un regime della responsabilità più severo (*ex art. 2051 C.c.*), in caso di cattiva manutenzione della strada, ed anche in presenza di pericoli non proprio nascosti od insidiosi.

Difatti, i percorsi ciclopedonali (espressamente individuati o abitualmente e notoriamente frequentati per tali finalità: strade

alzaie lungo i canali, strade arginali, ecc.) necessiterebbero di cura, affinché sia garantita la percorribilità nelle migliori condizioni.

Diversamente, avrebbe poco senso prevedere percorsi “sicuri” per i ciclisti, dove la sicurezza non è riferita esclusivamente alla protezione dagli automobilisti.

In sostanza, appare prudente prevedere che il gestore della strada ciclopedonale, al fine di non incorrere in una presunzione di responsabilità non agevolmente superabile in caso di contenzioso, *segnali accuratamente* ogni fonte di pericolo che l’utente della strada non possa essere in grado di percepire (atteso che il ciclista immagina giustamente di circolare su un percorso nata o dedicato prevalentemente all’utenza c.d. debole).

Così come può essere opportuno, in relazione alle singole condizioni stradali, valutare la opportunità di installare idonei presidi di tutela passiva (staccionate, avvisi, ecc.).

Può essere utile ricordare un doloroso caso che ha visto quale sfortunato protagonista un bambino di soli sette anni, uscito fuori di strada con la propria bicicletta e precipitato lungo una ripida scarpata.

Il poveretto morì a causa delle lesioni subite.

La Corte di cassazione, chiamata a giudicare sul caso, ebbe modo di stabilire che *“in caso di eventi dannosi che colpiscano gli utenti di una strada pubblica in conseguenza di situazioni di pericolo cui l’ente proprietario non abbia provveduto a porre rimedio, eliminandole o adeguatamente segnalandole, può darsi luogo a giudizio di penale responsabilità, a titolo di colpa, a carico dei soggetti cui sia addebitabile*

detta omissione solo a condizione che le riscontrate situazioni di pericolo siano qualificabili come "insidie o trabocchetti", non fronteggiabili, quindi, dagli utenti della strada con l'impiego della normale prudenza e diligenza" (così Cass. Pen., Sez IV, 23 giugno 2004, n. 32970).

Ferma restando la più ristretta area della responsabilità penale e la percorrenza del ragazzino su di una via pubblica "ordinaria", ovvero non specificamente destinata al traffico ciclabile, può ben pronosticarsi uno scrutinio particolarmente severo della valutazione della responsabilità dell'ente gestore della strada in caso di incidenti avvenuti in percorsi appositamente segnalati e previsti per il cicloturismo.

8. Considerazioni finali

Nel breve excursus si è solo sfiorato il tema connesso alla percorribilità delle strade campestri, soprattutto in relazione ai diritti di proprietà privata; alla facoltà di accesso a strade di campagna, utilizzate dal pubblico, il cui passaggio è impedito da chiusure, talvolta arbitrarie.

Così come non sono stati affrontati gli aspetti di carattere amministrativo attinenti alla natura degli atti e dei procedimenti preordinati al riconoscimento della destinazione ciclopedonale delle strade; alla natura ed alla misura dei divieti che possono essere imposti e la loro sanzionabilità; agli accordi tra le Amministrazioni e con i privati.

L'obiettivo dell'intervento, nel contesto del convegno, è stato quello di offrire un quadro generale, ma strettamente aderente al tema generale della mobilità sostenibile ed ecologica, con la certezza che i successivi problemi, di carattere giuridico ed operativo, potranno essere affrontati, e risolti, man mano che si dovessero presentare.

Principali riferimenti normativi:

- articolo 2 Codice della strada *“Definizione e classificazione di strade”*, lettera *“F-bis - Itinerario ciclopedonale: strada locale, urbana, extraurbana o vicinale, destinata prevalentemente alla percorrenza pedonale o ciclabile e caratterizzata da una sicurezza intrinseca a tutela dell’utenza debole della strada.”*
- Articolo 3 Codice della strada *“Definizioni stradali e di traffico”*, n. *“39”*, *Pista ciclabile: parte longitudinale della strada, opportunamente delimitata, riservata alla circolazione dei velocipedi.”*
- D. Lgs. n. 1446 del 1918 sulla disciplina delle strade vicinali;
- Articolo 8 della legge 19 ottobre 1998, n. 366, *Norme per il finanziamento della mobilità ciclistica.*
- D.M. Ministero Lavori Pubblici 30.11.1999, *“Regolamento per la definizione delle caratteristiche tecniche delle piste ciclabili”*.
- Articolo 47 delle Norme tecniche di attuazione del parco dell’Adda Sud, approvate con l.r. 20 agosto 1994, n. 22.