

Costruzioni e vincoli. La destinazione della carreggiata può comprimere il diritto del proprietario

Vie private a uso pubblico

Edificabilità ridotta intorno alle strade collegate alla rete comunale

A CURA DI
Donato Antonucci

Proprietà privata e uso pubblico. È il dilemma delle strade vicinali private, spesso al centro di controversie in materia edilizia e di cui è tornata a occuparsi la IV sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza 1240/2011. La pronuncia affronta una problematica abbastanza frequente in materia edilizia, relativa alla sussistenza o meno dell'uso pubblico di una strada vicinale privata e, quindi, della possibilità per il proprietario della relativa area di sedime di poterne disporre liberamente ai propri fini edificatori.

Nell'ultimo caso esaminato dai giudici di Palazzo Spada, il proprietario di un terreno si era visto negare dal comune il rilascio di una concessione edilizia proprio in considerazione del fatto che l'area interessata dall'intervento edificatorio che egli intendeva realizzare era attraversata da una porzione di strada vicinale, il che configurava un elemento ostativo al rilascio del provvedimento richiesto, poiché, con la riduzione

ne della carreggiata, il transito veicolare sarebbe stato impedito.

L'interessato aveva impugnato il diniego oppostogli dall'amministrazione, contestando la circostanza che la strada potesse essere qualificata come "pubblica" soltanto per il fatto di essere collegata con la viabilità comunale, di es-

L'IDENTIKIT

La giurisprudenza elenca quattro caratteristiche, tra cui il libero accesso, che fanno scattare il blocco sui percorsi «vicinali»

sere priva di ostacoli al transito e di avere dimensioni adeguate per consentire il traffico veicolare. Evidenziava, per contro, come la strada fosse di uso strettamente privato e a fondo cieco e consentisse l'accesso unicamente alla sua proprietà e ad alcuni altri corpi di fabbrica appartenenti a privati.

Pertanto - sosteneva il proprietario - sulla strada non c'era mai

stata una servitù di pubblico passaggio, esercitata cioè da parte di una collettività di persone qualificate dall'appartenenza a una comunità territoriale, ma sempre e soltanto il passaggio da parte di una pluralità di privati che accedevano ai propri terreni.

La risposta del Consiglio di Stato si riallaccia a un orientamento giurisprudenziale che si fonda su diverse sentenze (Cassazione, sezioni unite 1624/2010; Cassazione 23705/2009; Consiglio di Stato 8624/2010, 7081/2006 e 373/2004) per affermare innanzitutto il principio secondo cui le «vie vicinali pubbliche» non vanno confuse con le strade vicinali private costituite mediante la messa a disposizione di una parte del proprio terreno da parte di ciascun proprietario frontista (le cosiddette vie create ex collatione privatorum agrorum).

Inoltre, in base all'articolo 20 della legge 2248/1865, allegato F, la classificazione ufficiale delle strade ha efficacia presuntiva e dichiarativa, ma non costitutiva della pubblicità o meno del passag-

gio. Di conseguenza, l'iscrizione di una strada nell'elenco delle vie pubbliche o gravate da uso pubblico non ha portata assoluta, ma definisce una pretesa del comune, da apprezzarsi quale semplice presunzione di pubblicità dell'uso del bene immobile. Questa pretesa è superabile con la prova contraria della natura della strada e dell'inesistenza di un diritto di godimento da parte della collettività, mediante un'azione negatoria di servitù che il proprietario ha l'onere di proporre se intende disporre liberamente del bene.

I giudici elencano poi gli elementi la cui presenza consente di far rientrare una strada nella categoria di quelle vicinali di uso pubblico. In particolare vanno tenuti presente quattro elementi:

- 1 le condizioni effettive della via, che dimostrino la condizione del cosiddetto "generale passaggio", direttamente collegato e non limitato da vincoli di proprietà o condominio, ed esercitato da una collettività indeterminata di persone in assenza di restrizioni all'accesso;
- 2 la concreta idoneità della stra-

da a soddisfare - attraverso il collegamento anche indiretto alla pubblica via - esigenze di interesse generale;

- 3 la sussistenza di titoli validi ad affermare il diritto di uso pubblico, identificabili anche nella protrazione dell'uso stesso da "tempo immemorabile";

- 4 l'effettuazione di interventi di manutenzione della via o l'installazione sopra o sotto di essa di infrastrutture di servizio da parte dell'ente pubblico.

La sentenza respinge in conclusione l'appello del privato e conferma la decisione di primo grado e la legittimità del diniego della concessione edilizia da parte del Comune, affermando come dalle risultanze della perizia d'ufficio disposta in corso di causa si ricavasse l'oggettiva presenza di tutti gli elementi richiamati, ritenuti necessari per ricondurre la strada in questione nella categoria delle vie vicinali private gravate da servitù di uso pubblico e, quindi, non suscettibili di libero utilizzo da parte del proprietario ai fini edificatori.



01 | RISARCIMENTO DEI DAMNI SULLE STRADE

La responsabilità per i danni derivanti dalla mancata manutenzione di strade vicinali private non può essere addossata al comune, dato che i compiti di vigilanza e polizia, così come il potere di disporre l'esecuzione di opere di ripristino a spese degli interessati - che sono

normalmente attribuiti al comune - non comportano anche l'obbligo di curare la manutenzione. *Cassazione, sezione III, 4480/2009*

02 | LA PRESUNZIONE D'USO PUBBLICO

La strada interpodereale o vicinale, iscritta negli elenchi comunali, si presume assoggettata al pubblico transito: è irrilevante che la via sia chiusa da un lato, senza sbocco su altra strada. *Cassazione, sezione III, 915/2003*

03 | IL RIPRISTINO DELL'USO PUBBLICO

Deve essere ritenuto legittimo il provvedimento con il quale un comune ha ordinato a un privato il ripristino dell'uso pubblico di una strada precedentemente

iscritta nell'elenco delle strade vicinali e che è stata, con specifica deliberazione, qualificata come «privata a uso pubblico», inserendola negli appositi elenchi delle strade pubbliche. *Consiglio di Stato, sezione V, 3891/2010*

04 | LA COMPETENZA DEL GIUDICE ORDINARIO

In caso di controversie tra privati riguardanti diritti soggettivi, bisogna escludere che si prospetti una questione di carenza di giurisdizione del giudice ordinario allorché si deduca la violazione dei principi di legalità nell'esercizio dell'attività amministrativa e di buon andamento della pubblica amministrazione (senza per questo violare il divieto di

annullare, modificare o revocare il provvedimento amministrativo, previsto dall'articolo 4 della legge 2248/1865, allegato E). Nel caso specifico, la Cassazione ha



ritenuto che scatti la competenza del giudice ordinario quando si tratta di una lite intentata contro un comune dal conducente di un veicolo danneggiato a causa

del dissesto di una strada vicinale. *Cassazione, sezioni unite, 28500/2005*

05 | L'ABBANDONO DA PARTE DELLA PA

Il disuso prolungato di una strada vicinale e l'inerzia della pubblica amministrazione (che non ne cura la manutenzione o non contrasta le occupazioni abusive da parte di soggetti privati) non bastano a far venire meno la destinazione del bene all'uso pubblico. Al contrario, servono altri elementi che inducano a pensare che la pubblica amministrazione abbia definitivamente rinunciato al ripristino dell'uso stradale pubblico (cosiddetta «demanializzazione tacita»). *Consiglio di Stato, sezione IV, 5209/2006*

Le ricadute. La disciplina applicabile secondo il Codice della strada

Il sindaco deve vigilare e pagare una quota di spese

Il territorio italiano è costellato di strade vicinali, denominate anche strade interpodereali o vie agrarie, in quanto originariamente destinate a usi in prevalenza agricoli e tracciate solitamente a ridosso di terreni coltivati come percorsi rurali. Con l'ampliarsi degli agglomerati urbani, i fabbricati hanno preso il posto dei campi e la maggior parte delle strade vicinali è divenuta pubblica, non nel senso di titolarità giuridica del bene, ma per la presenza di un pubblico passaggio (Cassazione, sezione II, 17350/2008; sezione II, 13217/2003).

L'accertamento della natura pubblica o privata di una strada vicinale assume concreta rilevanza sul piano giuridico ed economico, specie per ciò che attiene ai poteri che possono esercitare le amministrazioni comunali, alle responsabilità in caso di incidenti stradali e agli oneri per la

CONTROVERSIE

Sull'effettiva esistenza di un diritto della comunità è competente il giudice civile. Quello amministrativo decide su traffico e lavori

sua manutenzione.

Il codice della strada (Dlgs 285/2002) definisce la strada vicinale (o podereale o di bonifica) come «strada privata fuori dai centri abitati a uso pubblico» (articolo 3, comma 1, n. 52) e la assimila alle strade comunali (articolo 2, comma 6, lettera D) ai fini della regolamentazione della circolazione, dei poteri di vigilanza e controllo esercitati dai comuni (articolo 14, comma 4) e di individuazione delle fasce di rispetto stradale per le vie vicinali poste all'esterno dei centri abitati (articolo 16, comma 1, lettera c).

I comuni, inoltre, sono obbli-

gati a concorrere alle spese per la «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» dall'articolo 3 del Dlg 1446/1918. Si tratta di una previsione tuttora vigente, dopo che l'articolo 1, comma 2, del Dlgs 179/2009 ha sottratto tale decreto luogotenenziale all'effetto abrogativo disposto dall'articolo 2, del decreto «taglia-leggi» 200/2008.

Quanto alle azioni esperibili dal privato proprietario della strada vicinale, le sezioni unite della Cassazione (sentenze 1624/2010 e 27366/2009) hanno chiarito che quelle volte a contestare l'inesistenza di un diritto di godimento da parte della collettività - mediante un'azione negatoria di servitù - rientrano nella

giurisdizione del giudice ordinario, non essendo riconducibili alla materia del governo del territorio e dell'urbanistica che invece è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. A quest'ultimo appartiene invece la cognizione delle controversie aventi a oggetto l'esercizio di poteri autoritativi, quali, ad esempio, l'impugnazione dei provvedimenti che dispongano il ripristino del pubblico transito su di una strada vicinale (Tar Umbria, 441/2006, Tar Lazio-Roma, 3419/2007) o quelle che determinano l'ammontare della quota di contributi di manutenzione a carico dei proprietari (Tar Toscana, 162/2007).

© RIPRODUZIONE RISERVATA



www.ilsole24ore.com/norme/documenti
La sentenza del Consiglio di Stato