

## Le strade vicinali ad uso pubblico

Le strade vicinali sono costituite ex collatione privatorum agrorum, ossia mediante il conferimento di aree da parte dei proprietari di fondi latitanti e di fondi in consecuzione.

a cura di Salvatore Camonita – da Filodiritto

---

Le strade vicinali assumono carattere pubblico, allorché adducono a luoghi pubblici di interesse generale e vengono utilizzate abitualmente dalla generalità dei cittadini. In tal caso, e solo in tale accezione, vengono assimilate alle strade comunali così come previsto dall'art. 2, 7 comma, d.lgs. n. 285/1992; e per esse il Comune è tenuto a concorrere alla spese di manutenzione, potendo promuovere d'ufficio la costituzione di un consorzio ex art. 14 L. 12 febbraio 1958, n. 126, (unico articolo che non risulta abrogato dal Codice della strada), obbligatorio fra i proprietari ed esercitando su tali strade i poteri di tutela ex codice della strada [Diritto Amministrativo, I principi, Tomo 1°, Pietro Virga, Casa Ed. Giuffrè editore – Milano 6 ed.].

Dunque, sono vicinali pubbliche le vie di proprietà privata, soggette a pubblico transito. In concreto, il sedime della vicinale, compresi accessori e pertinenze, è privato, di proprietà dei titolari dei terreni latitanti, mentre l'ente pubblico è titolare di un diritto reale di transito a norma dell'art. 825 c.c..

Tale diritto può costituirsi nei modi più svariati, ossia mediante un titolo negoziale, per usucapione o attraverso gli istituti dell' "immemorabile", cioè dell'uso della strada da parte della collettività da tempo, appunto, immemorabile o della "dicatio ad patriam", che si configura quando i proprietari mettono a disposizione del pubblico la strada, assoggettandola all'uso collettivo (cfr. Cass. Civ. Sent. n. 12181/1998 "la c.d. Dicatio ad patriam ha come suo indefettibile presupposto, l'asservimento del bene all'uso pubblico nello stato in cui il bene stesso si trovi, e non in quello realizzabile a seguito di manipolazioni quali quelle conseguenti alle irreversibili trasformazioni che caratterizzano il (diverso) istituto dell'accessione invertita").

Quindi riguardo alle strade vicinali, rileva se esse siano inquadrabili nell'ambito pubblicistico o privatistico, trattandosi di un settore del diritto che, a fronte di un vastissimo numero di casi pratici, rimane alquanto dubbio, a cominciare dal concetto stesso di strada vicinale (ovvero interpodere, dal momento che originariamente erano destinate prevalentemente al servizio dell'agricoltura), a causa della loro origine e storia, quasi sempre risalenti nel tempo, tanto da perderne spesso le tracce, al di là del dato normativo di cui all'art. 3, d.lgs. n. 285/1992 rubricato "Definizioni stradali e di traffico", il quale definisce Strada vicinale (o Podere o di Bonifica): strada privata fuori dai centri abitati ad uso pubblico.

Le strade vicinali sono assimilate alle strade comunali ex art. 2, 7 comma, d.lgs. n. 285/1992 (ut supra) e l'inclusione di tali arterie nella toponomastica del Comune pone in essere una presunzione iuris tantum, superabile, dinanzi al giudice, soltanto con la prova contraria dell'inesistenza del diritto di godimento da parte della collettività.

La vicinale è, in generale, una strada solitamente di proprietà privata, appartenente ai proprietari dei fondi che si affacciano sulla stessa e che sono serviti dalla medesima.

L'uso pubblico, si sostanzia in una servitù di passaggio che, anziché essere a favore di un privato in particolare, è a servizio di tutti i cittadini, ragione e fondamento giustificativo per cui la sua gestione è affidata al Comune nel cui territorio si trova la strada.

Quindi la situazione giuridica della strada vicinale è solitamente questa: una strada oggetto di un diritto di proprietà privata in comunione a più comproprietari, titolari di terreni confinanti con la stessa e dalla medesima «serviti», con su «spalmato» un diritto di servitù di passaggio a favore di una collettività, gestito dall'ente comunale.

Le strade vicinali ad uso pubblico sono, dunque soggette alla vigilanza del Comune, che esercita le attribuzioni previste dagli articoli da 51 a 54 della legge sui lavori pubblici del 20 marzo 1865, n. 2248, all. f. L'art. 51 della medesima legge, stabilisce che la riparazione e conservazione delle strade vicinali è a carico di coloro che ne fanno uso per recarsi alle loro proprietà, sia che queste si trovino o no contigue alle strade stesse, quando per diritto o per consuetudine tale onere non ricada su determinate proprietà o persone. L'art. 3 del d.l.lgt. 1.9.1918, n. 1446, convertito nella legge 17 aprile 1925 n. 473 così recita: «Il Comune è tenuto a concorrere nelle spese 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 non può essere concesso soltanto per opere di sistemazione o ricostruzione, in misura non eccedente il quinto della spesa. Il Comune è rappresentato nei consorzi con voto proporzionale alla misura del concorso».

E, il successivo art. 5: «Nei casi nei quali sarebbe obbligatorio il concorso del Comune, questo può promuovere di ufficio la costituzione del consorzio, ed assumere altresì direttamente l'esecuzione delle opere». Richiamasi, in questa sede, anche l'art. 825 c.c. (diritti demaniali su beni altrui) per il quale «sono parimenti soggetti al regime del demanio pubblico i diritti reali che spettano allo Stato, alle Province e ai Comuni su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni indicati dagli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi».

Con l'avvento del nuovo codice della strada (decreto legislativo 30.4.1992, n. 285, mod. da d.lgs. 10.9.1993, n. 360) la questione sembra assumere un'altra prospettiva. Ad una prima lettura, infatti, parrebbe che le seguenti norme del c.d.s., nel recare le nuove definizioni stradali e la nuova disciplina dei poteri degli enti proprietari, abbiano quantomeno implicitamente disposto l'acquisizione alla proprietà pubblica comunale di tutte le strade urbane e/o locali: - Art. 2 (Definizione e classificazione delle strade) comma 2, lett. d, e, f; comma 3, lett. d, e, f; comma 6, lett. d: «Ai fini del presente codice, le strade «vicinali» sono assimilate alle strade comunali»; comma 7: «Le strade urbane di cui al comma 2, lettere d, e, f, sono sempre comunali, quando siano situate nell'interno dei centri abitati, eccettuati i tratti interni di strade statali, regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti». L'art. 14, d.lgs. n. 285/92 rubricato (Poteri e compiti degli enti proprietari delle strade) al comma 1 dispone: «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, 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»; comma 4: «Per le strade vicinali di cui all'art. 2, comma 7, i poteri dell'ente proprietario previsti dal presente codice sono esercitati dal Comune».

Allora: è ben vero che per la previgente normativa sussiste l'obbligo del Comune di provvedere - con il concorso dei proprietari: vedasi il d.l.lgt. n. 1446 del 1918 - alla manutenzione delle strade come già sopra meglio individuate, ma, allora, come va letta la recente normativa introdotta dal nuovo codice della strada. secondo cui «le strade urbane... sono sempre comunali» (art. 2, comma 7) e «per le strade vicinali» gli enti proprietari debbono provvedere «alla manutenzione, gestione» ... ecc. (art. 14, comma 1) Difatti, viene ad instaurarsi la seguente interpretazione: strade urbane, ecc. = strade comunali, strade vicinali = strade comunali dal che ne conseguirebbe anche l'applicabilità in capo al Comune degli obblighi di manutenzione, gestione, ecc., ossia una implicita abrogazione della previgente normativa.

Perché è come se si dicesse: da oggi questa strada è demaniale. Ma, ad un più attento esame si può notare come il codice della strada espressamente contempra ed implicitamente presupponga l'esistenza anche di strade private gravate di uso pubblico:

- art. 3, primo comma, n. 52, d.lgs. n. 285/92 che definisce «strada vicinale (o poderale o di bonifica): strada privata fuori dai centri abitati ad uso pubblico»;

- art. 231, codice della strada laddove abroga la legge 12 febbraio 1958, n. 126 «ad eccezione dell'art. 14»: vale a dire la norma che dispone l'obbligatoria costituzione dei consorzi «per la manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali di uso pubblico».

A ciò si aggiunga che le richiamate norme debbono essere sistematicamente interpretate con le seguenti rimaste in vigore:

- artt. 51 ss. l. 20.3.1865 n. 2248, all. f; - d.l.lgt. 1.9.1918, n. 1446;

- art. 825 c.c.. Infine, anche dal punto di vista dell'interpretazione storica:

- il testo dell'art. 2, comma settimo codice della strada è analogo a quello del precedente art. 7, lett. c), l. n. 126/58 (ora abrogata): quindi sembra in realtà diretto solamente a regolare la proprietà delle strade pubbliche (statali, provinciali e comunali) all'interno degli abitati; - il testo dell'art. 14, quarto comma CdS è analogo a quello del precedente art. 15 d.l. lgt. n. 1446/1918 (rimasto in vigore): entrambi attribuiscono al sindaco le funzioni di vigilanza e polizia sulle strade vicinali. Pertanto, si può concludere che l'assimilazione delle strade vicinali a quelle comunali, prevista dall'art. 2, secondo comma, lett. d, del CdS, rileva essenzialmente ai fini della normativa sulla circolazione stradale, ma non incide per nulla sul regime della proprietà della strada gravata dall'uso pubblico; di tal che permane la validità dell'insegnamento giurisprudenziale formatosi in ordine agli obblighi di manutenzione di tali strade.

Prescindendo dai criteri secondo i quali si può stabilire caso per caso se si tratti o meno di una strada vicinale ovvero di una strada privata gravata da servitù di uso pubblico (1), si può in definitiva affermare: a) il Comune ha l'obbligo di concorrere alle spese di manutenzione nei limiti stabiliti dall'art. 3 d.l. lgt. n. 1446/1918, da un quinto alla metà; b) le spese residue sono a carico degli utenti e non dei proprietari della strada, in tal senso vedasi T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 24 luglio 1989, n. 277, ove si precisa che fra i cosiddetti utenti «siano da annoverare tutti coloro che, in base a un concreto accertamento di fatto, presuntivamente ritraggono dall'utilizzo della strada un effettivo e concreto giovamento in misura e con modalità nettamente differenziate rispetto a tutti gli altri che pure ne fanno uso»; c) se gli utenti non provvedono il Comune può eseguire d'ufficio la manutenzione, rivalendosi poi sugli utenti (art. 15 d.l. lgt. cit.; artt. 52 e 378 l. n. 2248/1865, all. f). Si precisa che il ricorso all'esecuzione di ufficio per inadempienza dei privati utenti non deve essere usato come espediente per eludere il rispetto della legge ed addossare solo ad alcuni privati oneri di spettanza anche pubblica (così T.A.R. Friuli-V.G. n. 277 del 1989 cit.); d) in caso di inerzia dei privati, il Comune deve tempestivamente provvedere alla manutenzione, perché risponde nei confronti di terzi per i danni eventualmente provocati dalla difettosa manutenzione, a nulla rilevando che l'obbligo della manutenzione incomba sul proprietario dell'area: così Cass., sez. III, 15 giugno 1979, n. 3387. Infatti v'è l'obbligo della p.a. «di osservare, a tutela dell'incolumità dei cittadini e dell'integrità del loro patrimonio, le disposizioni di legge e di regolamento all'uopo predisposte, nonché le comuni norme di prudenza e di diligenza imposte dal principio, primario e fondamentale del *neminem laedere*».

Sulle strade private la dottrina afferma che «possono ritenersi vere e proprie strade private quelle che vengono utilizzate da un numero ben definito e circoscritto di utenti per fini meramente privati. Tale ipotesi si verifica in pratica solo per le strade senza uscita (strada a fondo cieco o per le strade all'interno di una lottizzazione privata) (P. La Rocca, Il regime giuridico delle strade comunali e vicinali, Maggioli, 1984, pag. 214- 215); «Una strada di origine privata può quindi trasformarsi in pubblica solo quando se ne muti la destinazione, solo quando cioè la stessa venga destinata ad uso del pubblico, inteso questo come collettività e previa acquisizione da parte della p.a.»; «Spesso, però, i proprietari privati aprono la loro strada al pubblico transito senza preoccuparsi di trasferirla formalmente al Comune». «Qualora una strada privata, pur conservando sostanzialmente la propria consistenza, e non essendo investita da provvedimenti ablatori, venga di fatto destinata in via definitiva permanente a pubblico transito, per effetto di atti e comportamenti dell'autorità comunale (nella specie, installazione di illuminazione elettrica, inclusione fra le strade pubbliche del piano regolatore, emanazione di atti amministrativi per la disciplina del traffico e la concessione di passi carrabili) si verifica una situazione analoga a quella

della irreversibile occupazione del fondo privato per la realizzazione di un'opera pubblica, e deve conseguentemente riconoscersi il diritto del proprietario di conseguire l'equivalente del valore del bene a titolo di risarcimento del danno per fatto illecito» (cfr. Cass. civ., sez. II, 11 luglio 1980, n. 4445). In proposito vedasi anche: Ministero dei lavori pubblici, circolare 24 febbraio 1993, n. 461 «Direttiva sui provvedimenti da assumere per l'osservanza delle norme di comportamento sulle strade di tipo B - strade extraurbane principali». La giurisprudenza ha avuto modo di soffermarsi più volte sull'argomento, di seguito si riportano, succintamente, alcuni orientamenti: a) il requisito del passaggio esercitato da una collettività di persone qualificate dall'appartenenza ad un gruppo territoriale; b) la concreta idoneità della strada a soddisfare anche per il collegamento con la via pubblica, esigenze di generale interesse; c) un titolo valido a sorreggere l'affermazione del diritto di uso pubblico, che può identificarsi nella protrazione dell'uso stesso da tempo immemorabile (cfr. Cass. civ., sez. II, 12 luglio 1991, n. 7718).

L'iscrizione di una strada nell'elenco formato dalla p.a. delle vie gravate da uso pubblico non ha natura costitutiva o portata assoluta ma riveste funzioni meramente dichiarative della pretesa della p.a. e pone in essere una presunzione *juris tantum* di uso pubblico, superabile con la prova contraria dell'inesistenza di un tale diritto di godimento da parte della collettività (Cass. civ., sez. II, 24 aprile 1992, n. 4938). Una strada deve considerarsi pubblica quando, indipendentemente dalla denominazione, dalla inclusione nell'elenco delle strade comunali, dalla concreta configurazione o dalla specifica manutenzione, sia assoggettata di fatto all'uso della collettività i cui componenti ne usufruiscono *uti cives* (Cass. pen., sez. IV, 1 dicembre 1981 e Cass. pen., sez. IV, 19 gennaio 1979). L'asfaltatura del sedime di una strada privata da parte del Comune, su esplicita richiesta dell'interessato proprietario, deve intendersi come una sorta di esecuzione per conto che lascia inalterato lo stato di fatto e di diritto preesistente e non può pertanto interpretarsi come atto idoneo a conoscere l'abusiva occupazione del suolo e il conseguente impossessamento da parte dell'ente (cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 maggio 1980, n. 505). Nell'ipotesi di strada (privata) soggetta ad uso pubblico, l'ente la cui popolazione utilizza quell'arteria deve necessariamente concorrere nelle spese di manutenzione (cfr. T.A.R. Lombardia, 12 ottobre 1978, n. 526). L'esistenza della servitù di uso pubblico è provata dalla circostanza che il pubblico abbia acquistato - per legge, per convenzione, per atto di ultima volontà, per espropriazione, per usucapione, ecc. - il diritto di passare pubblicamente sulla strada e, quindi, di esercitarvi il pubblico passaggio: pertanto la circostanza che un Comune abbia provveduto a censire una strada privata, apponendo alla stessa la denominazione e la civica numerazione non costituisce prova decisiva in ordine alla suindicata esistenza di servitù (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 4 agosto 1994, n. 286). La destinazione pubblica di una strada non è compromessa dalla mancata iscrizione della medesima nell'elenco delle strade vicinali, avendo essa solo valore dichiarativo, ma si evince dall'utilizzo in concreto della strada medesima da parte della collettività (cfr. T.A.R. Liguria, sez. I, 11 ottobre 1993, n. 323). L'esercizio dell'uso pubblico di una strada privata non radica un diritto pubblico di proprietà o di servitù pubblica, se non al verificarsi dei presupposti di legge, ossia l'esistenza di un titolo di diritto pubblico o privato od anche l'acquisto per usucapione col decorso dei venti anni (cfr. T.A.R. Lazio, sez. II, 16 marzo 1993, n. 303).

Per giurisprudenza costante del Consiglio di Stato affinché la servitù di uso pubblico possa dirsi sorta occorre che il bene privato sia idoneo ed effettivamente destinato al servizio di una collettività indeterminata di soggetti considerati *uti cives*, ossia quali titolari di un pubblico interesse di carattere generale, e non *uti singuli*, ossia quali soggetti che si trovano in una posizione qualificata rispetto al bene gravato (Sez. V, 14 febbraio 2012 n. 728; in senso conforme: Sez. IV, 15 maggio 2012, n. 2760; Sez. V, 5 dicembre 2012, n. 6242, quest'ultima citata dall'appellante).

L'indirizzo ora citato è perfettamente conforme a quello della Cassazione, nel quale ha da ultimo ribadito che la servitù di uso pubblico è caratterizzata dall'utilizzazione da parte di una collettività indeterminata di persone del bene privato idoneo al soddisfacimento di un interesse della stessa (Sez. II, sentenza del 10 gennaio 2011, n. 333). Caratteristiche indispensabili di questo diritto sono: 1. il passaggio esercitato *iure servitutis publicae*, da una collettività di persone qualificate dall'appartenenza ad un gruppo territoriale; 2. la concreta idoneità del bene a soddisfare esigenze di carattere generale, anche per il collegamento con la pubblica via; 3. un titolo valido a

sorreggere l'affermazione del diritto di uso pubblico, che può anche identificarsi nella protrazione dell'uso da tempo immemorabile. Va poi soggiunto che la destinazione delle strade vicinali "ad uso pubblico", imposta dal codice della strada di cui al d.lgs. n. 285/1992 (art. 3, comma 1, n. 52) fa sì che queste debbano essere necessariamente interessate da un transito generalizzato, tale per cui, a fronte della proprietà privata del sedime stradale e dei relativi accessori e pertinenze (spettante ai proprietari dei fondi latitanti), l'ente pubblico comunale possa vantare su di essa, ai sensi dell'art. 825 cod. civ., un diritto reale di transito, con correlativo dovere di concorrere alle spese di manutenzione della stessa (pro quota rispetto al consorzio privato di gestione ai sensi dell'art. 3 D.lgs.lgt. n. 1446/1918, "Facoltà agli utenti delle strade vicinali di costituirsi in Consorzio per la manutenzione e la ricostruzione di esse"), onde garantire la sicurezza della circolazione che su di essa si realizza. Non è dunque sufficiente che l'utilizzo della strada avvenga in favore di proprietari di fondi vicini, né di personale dei consorzi irrigui incaricati della gestione del canale. Del resto, l'amministrazione resistente, che della prova dell'uso generale è onerata, non ha in alcun modo riferito di segnalazioni o esposti della cittadinanza tendenti a denunciare un diminuito godimento del diritto transito per effetto della (pur risalente) opera muraria oggetto dell'ordine di demolizione.