

Il Comune XXX chiede un chiarimento in merito alla natura della strada X, resosi necessario in conseguenza delle recenti contestazioni mosse dai proprietari ad essa latitanti che ne hanno messo in discussione la natura demaniale comunale.

Più precisamente, i termini della questione sono i seguenti:

= la strada in esame, in origine consorziale, è stata classificata come “comunale” con delibera del Consiglio Comunale n. 127/1969, attraverso la procedura all’epoca regolamentata dalla L. 126/58;

= la strada è stata, poi, interessata dai lavori di sistemazione approvati con delibera di Giunta Comunale n. 112/1970, i cui costi sono stati sostenuti mediante finanziamento statale;

= da allora sino ad oggi il Comune si è preso in carico la manutenzione della strada, usufruendo, per essa, anche di alcuni contributi pubblici;

= la via risulta nell’elenco delle strade comunali stilato nel 1988 per aggiornare la situazione del demanio stradale comunale;

= il sedime è individuato nelle mappe catastali con una linea continua, segno grafico utilizzato per indicare le strade comunali e consorziali, differenziandole da quelle interpoderali, invece rappresentate con linea tratteggiata;

= nel settembre 2006 codesto Comune, nell’ambito dei lavori di posa di una nuova condotta idrica, ha occupato con le tubature la banchina della strada, ritenuta anch’essa di proprietà comunale, in quanto parte integrante del sedime stradale;

= detto intervento è stato contestato dai proprietari di immobili latitanti la via, che hanno vantato diritti sull’area, sostenendo che essa non sia nella disponibilità del Comune, perché non è mai stata attivata la procedura di esproprio.

Il Comune vuole pertanto conoscere se possa vantare diritti di proprietà sulla strada, per aver dato esatto corso alla procedura di acquisizione dell’area o, eventualmente, per aver usucapito la disponibilità del suolo. Domanda, altresì, quale sia l’esatta larghezza della strada, posto che detta misura è pari a metri 4,50 nella delibera 127/69, a metri 4 nella successiva delibera 47/88, mentre sulla mappa catastale varia tra metri 6 e metri 9.

Ai fini della soluzione della questione sottoposta al Servizio di consulenza, occorre prendere le mosse dalla normativa dettata in tema di strade.

Le strade si distinguono a seconda del soggetto proprietario, potendo avere natura “demaniale”, “vicinale” o “privata”.

Sono private le vie cosiddette agrarie o vicinali private costituite da passaggi in comunione incidentale tra i proprietari dei fondi latitanti serviti da quei medesimi passaggi.

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 essersi costituito nei modi più diversi, 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.

Sono, invece, demaniali le strade che appartengono agli Enti pubblici. L'appartenenza delle strade al demanio comunale è prevista e regolata dal combinato disposto degli artt. 824 e 822 co. II c.c. Stabilisce, infatti, l'art. 824 c.c. che i beni "*della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'art. 822, se appartengono alle province o ai comuni, sono soggetti al regime del demanio pubblico*" e l'art. 822 co. II individua, appunto, tra essi le strade. Dunque, sussiste il primo dei requisiti che devono concorrere perché si possa attribuire ad un bene i caratteri della demanialità, cioè la sua ascrizione a detta categoria sulla base di una prescrizione normativa.

Per l'inserimento nella categoria delle strade pubbliche, occorrono, poi, altri requisiti, vale a dire il possesso, da parte del bene considerato, delle caratteristiche di via, la sua classificazione come strada pubblica o, quantomeno, la sua destinazione obiettiva a soddisfare tale scopo ed, infine, la titolarità del diritto di proprietà o di un diritto reale di uso dell'area in capo al Comune.

Sul punto, la giurisprudenza è pacifica nell'affermare: "*Perché una strada possa rientrare nella categoria delle strade pubbliche, devono sussistere tre requisiti: "1) il passaggio esercitato iure servitutis publicae da una collettività di persone qualificate dall'appartenenza ad una comunità territoriale; 2) la concreta idoneità della strada a soddisfare esigenze di interesse generale; 3) un titolo valido a sorreggere l'affermazione del diritto di uso pubblico, il quale può identificarsi anche nell'acquisto per usucapione per decorso del termine ventennale ovvero nella protrazione dell'uso stesso da tempo immemorabile*" (TAR Lombardia, Brescia, sent. 232/2004).

Quanto al terzo requisito, ossia la sussistenza di un valido titolo, la giurisprudenza precisa che esso può derivare da fonti disparate: vedasi, ad esempio, tra le altre, Cass. Civ., sez. II, sent. 25.01.2000 n. 823: "*è necessario che la strada risulti di proprietà di un ente pubblico territoriale in base a un atto o a un fatto (convenzione, espropriazione, usucapione, ecc.) idoneo a trasferire il dominio e che essa venga destinata, con una manifestazione di volontà espressa o tacita dell'ente all'uso pubblico (inequivocabile è in tal senso l'inciso "se appartengono.. ai comuni" proprio dell'art. 824, comma 1, c.c.).*

Si è detto che, in astratto, il Comune può vantare la disponibilità di una strada sulla base di un'ampia varietà dei titoli. Ai fini della presente disamina si rende, pertanto, opportuno soffermarsi, brevemente, su alcuni di essi, che potrebbero avere rilevanza nel caso specifico.

Secondo giurisprudenza consolidata, *“le delibere di classificazione, adottate dal consiglio comunale ai sensi degli art. 7 e 8 L. 12 febbraio 1958 n. 126 non costituiscono titolo idoneo ad attribuire carattere demaniale alla strada; l'atto di classificazione non ha, infatti, altro effetto costitutivo se non quello circoscritto di determinare l'assegnazione della strada alla rispettiva classe”* (TAR Campania, sez. I, sent. 316/93). Detta complessa procedura, però, pur avendo solo funzione dichiarativa della natura demaniale della strada, ad ogni modo, rappresenta *“una presunzione iuris tantum di uso pubblico”* (così sin da Cass. Civ., sez. II, sent. 4938/92).

L'iter amministrativo attraverso il quale si perveniva a tale classificazione – ora la L. 126/58 è stata abrogata dal d.lgs. 285/95 - era infatti complesso, caratterizzato da adeguate forme di pubblicità e soggetto a controlli, così da fornire adeguata certezza dell'accertamento compiuto dall'amministrazione. L'art. 8 L. 126/58, nel disciplinare la procedura amministrativa per la classificazione delle strade come “comunali”, richiedeva una delibera del Consiglio Comunale, da pubblicarsi nell'albo pretorio del Comune per quindici giorni, termine ritenuto sufficiente per farne conoscere il contenuto anche ai fini dell'impugnazione, che doveva essere proposta nei quindici giorni successivi alla scadenza del periodo fissato per la pubblicazione. A mente dell'art. 13, il provvedimento di classificazione produceva i propri effetti a decorrere dal secondo mese successivo a quello di emanazione.

L'iscrizione di una via nell'elenco delle strade comunali operata con la procedura di cui all'art. 8 L. 126/58, in quanto configura una presunzione, è elemento valido ed idoneo a far ritenere la natura pubblica della via, fino a prova contraria. In concreto, pertanto, spetta a chi voglia negare la natura demaniale dell'area fornire adeguata prova dell'inesistenza di un tale diritto di godimento da parte della collettività.

E' da dire che in materia, oltre alla presunzione di demanialità derivante dalla procedura di classificazione, esistono anche **altre presunzioni** che appare opportuno esaminare, in quanto la loro congiunta sussistenza, è ulteriore elemento che può avvalorare la tesi della proprietà comunale.

Come noto, le presunzioni sono prove indirette di un fatto che possono essere previste dalla legge (cd. presunzioni legali), o possono essere desunte dall'esame di una serie di indizi gravi, precisi e concordanti che, letti complessivamente, dimostrano la sussistenza di un determinato fatto (cd. presunzioni semplici).

Quanto alle prime, si annoverano, *in subiecta materia*:

= l'art. 22 co. III L. 2248/1865, allegato F, tuttora vigente nonostante la sua risalenza, che

prevede: “*nell'interno delle città e villaggi fanno parte delle strade comunali le piazze, gli spazi ed i vicoli ad esse adiacenti ed aperti sul suolo pubblico, restando però ferme le consuetudini, le convenzioni esistenti ed i diritti acquisiti*”;

= l'art. 2 co. VII d. lgs. 285/95, meglio noto come Codice della Strada, che prevede la natura comunale delle strade urbane di scorrimento, di quartiere e locali quando siano situate nell'interno dei centri abitati.

Le seconde – ossia le presunzioni semplici - invece, si è detto, si basano su elementi concreti, di fatto, quali, ad esempio, la rappresentazione della strada sulle mappe catastali, la sua manutenzione a carico del Comune e, ancora, la sua inclusione nell'elenco comunale delle strade pubbliche o di uso pubblico (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 7081/2006: “*L'iscrizione di una strada nell'elenco delle strade di uso pubblico di un Comune comporta una presunzione di pubblicità della strada stessa che può essere superata soltanto con l'accertamento in sede giudiziaria civile della sua natura privata*”).

Oltre che mediante presunzioni, la titolarità di una strada in capo al Comune può essere provata con un **acquisto a titolo derivativo**, ossia con una convenzione o con un negozio giuridico oppure, ancora, con una procedura di espropriazione per pubblica utilità. In tali ipotesi, la dimostrazione della titolarità del bene può essere facilmente fornita mediante l'esibizione del documento comprovante il passaggio di proprietà.

La proprietà può essere, infine, acquistata anche a **titolo originario**, ossia, per ciò che qui rileva, attraverso gli istituti dell' “immemorabile” o dell' “usucapione”.

L'immemorabile opera solo nei rapporti di diritto pubblico ed in particolare in quelli che hanno ad oggetto beni demaniali: “*esso, a differenza dell'usucapione, non è un modo di acquisto del diritto, ma costituisce una presunzione di legittimità del possesso attuale, fondata sulla vetustas, e cioè sul decorso di un tempo talmente lungo che si sia perduta memoria dell'inizio di una determinata situazione di fatto, senza che ci sia memoria del contrario, di modo che la presunzione di corrispondenza dello stato di diritto allo stato di fatto implica che rispetto a quest'ultimo si presuma esistente il titolo legittimo e che, conseguentemente, possa ritenersi la legittimità dell'esercizio di diritti il cui acquisto non sarebbe attualmente possibile da parte di coloro che li esercitano. Perché possa ritenersi realizzata la prova di siffatta situazione, essa deve provenire da soggetti appartenenti ad almeno due generazioni, vale a dire non solo dagli ultracinquantenni della generazione attuale ma anche, secondo il loro ricordo, dai rispettivi genitori*” (Cass. Civ., sez. I, sent. 4051/83).

L'usucapione è un modo di acquisto della proprietà da parte di un soggetto che, pur in mancanza di un valido titolo giustificante l'uso del bene, ne abbia mantenuto il possesso e se ne sia servito *uti*

dominus per un considerevole lasso di tempo tale da consolidare anche nei terzi la convinzione della regolarità del suo comportamento. A tal fine, occorre un possesso continuo ed ininterrotto per almeno vent'anni, non violento né clandestino, ossia non acquistato con la forza né mediante artifici o raggiri (cfr. art. 1163 c.c. "il possesso acquistato in modo violento o clandestino non giova per l'usucapione se non dal momento in cui la violenza o la clandestinità è cessata"). Per completezza, si segnala che la legge prevede anche un termine minore per usucapire beni immobili, pari a dieci anni, allorquando si possano provare i seguenti tre requisiti: la buona fede del possesso, l'esistenza di un titolo valido ed astrattamente idoneo a trasferire il diritto ma, in pratica, inefficace per non essere il dante causa l'effettivo proprietario del bene e l'intervenuta trascrizione del titolo.

L'usucapione agevola la prova del diritto di proprietà. Difatti, l'acquisto del diritto in forza di usucapione avviene ex lege nel momento in cui matura il termine normativamente previsto e retroagisce al momento di inizio del possesso.

L'usucapiente può, però, avere interesse a promuovere un giudizio di accertamento dell'intervenuta usucapione per eliminare incertezze in ordine al suo acquisto, per contrastare le avverse pretese vantate sul fondo o per disporre di un titolo utile per la trascrizione. Ciò richiede il promuovimento di un giudizio nel corso del quale l'usucapiente deve dar prova di avere avuto il possesso continuato dell'area per il tempo necessario al maturarsi dell'usucapione, mediante ogni tipo di prova (testimoni, documenti, presunzioni etc). La causa, che si conclude con una sentenza di natura dichiarativa, consente di accertare con efficacia di giudicato la titolarità dell'area ma, per contra, la sua definizione richiede i tempi lunghi del contenzioso.

Accanto a tale strumento, di recente, si è sviluppata una prassi alternativa, di più rapida applicazione, la cosiddetta "usucapione per via amministrativa", che ha trovato il suo referente normativo nell'art. 31 co. XXI L. 448/98 (Finanziaria per il 1999). Detto comma prevede: "*in sede di revisione catastale, è data facoltà agli enti locali, con proprio provvedimento, di disporre l'accorpamento al demanio statale delle porzioni di terreno utilizzate ad uso pubblico, ininterrottamente da oltre vent'anni, previa acquisizione del consenso da parte degli attuali proprietari*". Precisa, inoltre il comma successivo: "*la registrazione e la trascrizione del provvedimento di cui al comma 21 avvengono a titolo gratuito*".

In ordine a tale procedura non si è ancora formato un indirizzo univoco, essendosi la giurisprudenza a volte pronunciata su essa in senso negativo: vedasi TAR Trentino Alto Adige, sent. 15.03.2005: "*l'acquisto della proprietà per usucapione, anche da parte della pubblica amministrazione, deve essere accertato giudizialmente, essendo inidoneo a intavolare il diritto trasferito per usucapione un mero provvedimento amministrativo, richiedendosi all'uopo una sentenza passata in giudicato*". L'uso di detto istituto è, però, pacifico in alcuni Comuni, tra cui, *in primis*, quello di Torino, né

constano allo scrivente Servizio pronunce emesse dal TAR Piemonte in ordine a tale procedura che nel capoluogo piemontese ha trovato ampia diffusione dal 2002 sino all'anno corrente.

L'usucapione in via amministrativa, in concreto, si realizza attraverso una procedura che garantisce la pubblicità della deliberazione ed adeguata tutela a chi abbia interesse ad impugnare l'accertamento. Essa richiede una delibera di Consiglio Comunale che accerta l'avvenuta l'acquisizione al demanio comunale di strade ad uso pubblico, cui segue la pubblicazione sul BUR, momento da cui decorre il termine di trenta giorni per le opposizioni dei terzi. In mancanza di contestazioni, l'acquisto viene trascritto a cura della competente Conservatoria dei Registri Immobiliari.

Alla luce di quanto sopra esposto, sussistono ampie ragioni per ritenere che codesto Comune sia titolare della proprietà della via denominata "Valle Ovrano". Ciò indipendentemente dall'esito delle ricerche che l'Amministrazione sta conducendo sull'esistenza di un valido titolo di acquisto che, da quanto riferitoci, sarebbe decisamente risalente negli anni e, dunque, difficile da reperire. Infatti, la natura pubblica della strada può essere dimostrata mediante le presunzioni legali cui si è fatto sopra cenno (art. 22 co. III L. 2248/1865, allegato F; art. 2 co. VII d. lgs. 285/95), oltre che attraverso la sua classificazione come "comunale" ai sensi della L. 126/58, la sua obiettiva destinazione al passaggio della collettività, la sua classificazione a fini amministrativi risultante dagli atti comunali ed evidente anche sotto il profilo toponomastico, la circostanza che la manutenzione sia stata costantemente gestita dalla P.A. etc. Detti elementi sono idonei a dimostrare il possesso utile ai fini dell'usucapione e, quindi, ad accertare una consolidata situazione di titolarità del bene da opporre alle pretese avanzate dai proprietari dei terreni lastistanti il sedime stradale "conteso".

Come già si è detto, però, l'acquisto di un bene per usucapione si perfeziona allorquando sia trascorso il tempo previsto dalla legge per il consolidamento della proprietà in capo all'usucapiente, ma tale titolo deve essere accertato o mediante azione giudiziale o attraverso la prassi dell'usucapione amministrativa. In ogni caso, occorre possedere un titolo, non solo ai fini della trascrizione e, dunque, della sua opponibilità *erga omnes*, ma anche per far così accertare l'infondatezza delle pretese avanzate dai privati. Ovviamente, la procedura amministrativa è attivabile a semplice iniziativa del Comune. L'accertamento giudiziale può, invece, essere promosso con atto introduttivo spiccato dall'Amministrazione nei confronti degli originari proprietari del fondo oggetto di usucapione o come domanda riconvenzionale avanzata nell'atto con cui il Comune si oppone alla pretesa sulla proprietà della strada avanzata *ex adverso*.

Infine, se sussiste una situazione di fatto di oggettivo possesso di un pubblico passaggio, la giurisprudenza riconosce alla P.A. il diritto di esercitare la cosiddetta "autotutela possessoria in via amministrativa iure publico" ogniqualvolta si verificano turbative che impediscano o rendano

disagevole il normale godimento del passaggio pubblico. Tale potere è fondato sugli artt. 823 e 825 c.c. nonché sull'art. 378 comma 2 l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. F (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 5209/06).

Quanto, infine, all'esatta estensione della proprietà comunale, riferisce codesto Comune che la larghezza della strada è stata indicata in misura difforme nella delibera di classificazione risalente al 1969, nella successiva delibera del 1988 che ha approvato l'elenco aggiornato delle strade e nella mappa catastale. L'elenco delle strade ed il provvedimento di classamento, proprio perché inidonei a costituire titolo valido a fondamento del diritto di proprietà, contengono ambedue un accertamento di carattere presuntivo. Invece, le mappe catastali sono pacificamente considerate mezzo di prova sussidiario, utilizzabile quando non sia rilevabile dal titolo l'esatta demarcazione del confine (Cass. Civ., sentt. 21686/06, 3082/2006).

Nel caso in esame, però, l'effettiva larghezza della strada è quella oggetto di possesso *uti dominus* da parte dell'Amministrazione per il tempo necessario alla sua usucapione, indipendentemente dalle misure indicate nella documentazione cui codesto Comune fa cenno. Infine, pare utile precisare che, ai sensi dell'art. 22 co. II L. 2248/1865, allegato F *“sono considerati come parte di queste strade per gli effetti amministrativi contemplati nella presente legge i fossi laterali che servono unicamente o principalmente agli scoli delle strade, le controbandine, le scarpe in rialzo e le opere d'arte d'ogni genere stabilite lungo le strade medesime, non che le aiuole per deposito di materiali, le case di ricovero e quelle per abitazioni di cantonieri”*.