

TAR Umbria – 24 febbraio 2005 n. 57 - Pres. LIGNANI - Est. UNGARI - De Vries E.J. e S.E. (avv. Pazzaglia) c. Sindaco del Comune di Città di Castello ed altri (Avv.ra distr. Stato) ed altro (n.c.), con intervento ad opponendum di Piccini ed altro (avv.ti Vici e Frenguelli).

**Demanio pubblico –strade comunali – demanio eventuale –sdemanializzazione-  
sdemanializzazione tacita – necessità di fatti concludenti.**

*Le strade rientrano nel demanio eventuale, ovvero appartengono al demanio pubblico se di proprietà dello Stato e/o degli altri enti territoriali. La sottrazione del bene al regime demaniale deve avvenire per atto espresso della pubblica amministrazione (sclassificazione), mentre non costituisce causa di cessazione della destinazione del bene il semplice non uso prolungato nel tempo da parte della collettività e l'inerzia della pubblica amministrazione nella cura dello stesso.*

*Perché possa integrarsi una sdemanializzazione tacita è necessario, infatti, che il non uso del bene e l'inerzia della pubblica amministrazione siano accompagnati da fatti e circostanze significative dalle quali risulti in modo non equivoco la volontà della pubblica amministrazione di rinunciare al ripristino dell'uso pubblico del bene ( nel caso di specie di una strada comunale)*

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO - per l'annullamento dell'ordinanza sindacale n. 99 in data 23 luglio 2003, nonché della nota del Corpo Forestale dello Stato, Comando Stazione di Città di Castello, prot. 1062 in data 23 luglio 2003;

1. Il Corpo Forestale dello Stato, con relazione di servizio prot. 1062 in data 23 luglio 2003, rilevava la presenza di un dislivello che interrompeva la strada vicinale "di Casalsole", al vocabolo "Balducci" (o "Palazzetto"), in agro del Comune di Città di Castello, in corrispondenza del piazzale-giardino antistante al fabbricato rurale di proprietà dei ricorrenti (foglio 172, part.lle 15 e 323).

Conseguentemente, con ordinanza n. 99 in data 23 luglio 2003, il Sindaco, in dichiarato esercizio dei poteri di cui all'art. 54 del d.lgs. 267/2000, ha imposto loro il ripristino della pendenza naturale, per garantire la percorribilità della pubblica viabilità.

2. I ricorrenti impugnano l'ordinanza e la relazione sottostante, deducendo censure così sintetizzabili:

- violazione dell'art. 7 della legge 241/1990 per omessa comunicazione di avvio procedimentale;

- violazione dell'art. 54 del d.lgs. 267/2000, eccesso di potere per difetto di istruttoria, insufficienza e contraddittorietà della motivazione per erronea rappresentazione dei presupposti di fatto; al riguardo, sostengono che la strada vicinale non esiste più da almeno cinquant'anni - un tratto segnato sulle mappe catastali è occupato dal fabbricato e dalle sue pertinenze; quello successivo, si è ormai trasformato in un canale naturale di scolo delle acque piovane che recapita in un lago artificiale), ad eccezione del tratto iniziale, che dalla strada vicinale "delle

Greppe” porta al fabbricato dei ricorrenti e serve a garantire l’accesso ad un fondo intercluso, ma che, non avendo uno sbocco utile, non sopporta alcun uso pubblico;

- sviamento di potere, perché in realtà il provvedimento è volto ad imporre la realizzazione *ex novo* di una strada sulla loro proprietà.

3. Per il Sindaco di Città di Castello (e per il Corpo Forestale dello Stato) si è costituita in giudizio l’Avvocatura dello Stato, controdeducendo puntualmente.

Sono intervenuti *ad opponendum* due proprietari di terreni confinanti.

4. Con ordinanza n. 11 in data 9 aprile 2004, è stata disposta l’acquisizione di copia del registro comunale delle strade vicinali, di documentati chiarimenti in ordine ai collegamenti che verrebbero assicurati dal ripristino del tracciato catastale della strada vicinale “di Casalsole”, all’inserimento di essa nel sistema viario pubblico della zona, all’effettiva utilizzazione della strada negli ultimi anni, nonché degli atti dell’istruttoria effettuata in ordine alla istanza presentata dai ricorrenti in data 10 maggio 2002, volta ad ottenere lo spostamento del tracciato della predetta strada vicinale.

L’incombente istruttorio è stato eseguito dal Comune con nota prot. 14052 in data 19 maggio 2004.

5. Il ricorso è fondato, nei sensi e limiti appresso indicati, e perciò dev’essere accolto.

5.1. Anzitutto sembra opportuno puntualizzare la situazione dello stato dei luoghi, attuale e, per quanto possibile, pregressa.

Gli atti acquisiti al giudizio confermano sostanzialmente quanto accertato nella relazione del C.F.S. succitata:

- le stesse fotografie prodotte dai ricorrenti a corredo del progetto di ristrutturazione del loro fabbricato (concessione n. 10637/2001) mostrano chiaramente che il sedime della strada nel tratto prospiciente al fabbricato, prima dell’intervento, seguiva il tracciato catastale, e non vi era dislivello all’angolo del confine tra le particelle 15 e 323; sul retro, è altresì evidente un viottolo, che si ricongiunge al tracciato dopo aver superato il fabbricato.

- il dislivello ed il muro di contenimento in pietra al predetto angolo risultano attualmente evidenti; il progetto di ristrutturazione riportava il muro di contenimento realizzato sul punto dell’interruzione (cfr. tavola 1 – prospetto sud est), ma non risulta che la collocazione, natura e funzione di tale manufatto fosse stata evidenziata nella relazione tecnica, o in altro modo negli elaborati tecnici, né tanto meno il fatto che avrebbe chiuso la strada.

- anche nell’istanza del 10 maggio 2002, i ricorrenti, nel chiedere lo spostamento della strada, hanno implicitamente fatto riferimento alla collocazione originaria, omettendo di segnalare le modificazioni intervenute nello stato dei luoghi.

Quindi, risulta sufficientemente accertato che la strada vicinale di Casalsole passasse di lì e che i ricorrenti l’abbiano inglobata nel giardino della proprietà in occasione dei lavori di ristrutturazione suddetti.

La strada risulta iscritta al registro comunale delle strade vicinali al n. 321; è vero che non sono stati indicati gli atti di approvazione dell’elenco, ma la questione, tuttavia, non è decisiva, posto che i ricorrenti non negano esistesse in passato una vicinale di pubblico transito.

Resta da appurare se sia ancora idonea a svolgere ancora funzioni di pubblica viabilità (“concreta idoneità della strada a soddisfare esigenze di interesse generale” – cfr., da ultimo, Cons. Stato, V, 1 dicembre 2003, n. 7831), alla luce della

prospettazione dei ricorrenti sulla impossibilità morfologica e territoriale che ciò possa ancora avvenire, essendosi venuto a creare un fosso, che porta ad un lago artificiale, e comunque esistendo una rete viaria più funzionale per tutte le utilizzazioni ipotizzabili (cfr. perizia tecnica arch. Mereu).

Dalle precisazioni fornite dal Comune, anche tenendo conto delle parziali confutazioni dei ricorrenti, sembra di poter concludere che il ripristino della percorribilità del tratto di strada in questione potrebbe senz'altro tornare utile per scopi di passeggiate e turismo (che prescindono dal transito con le autovetture), mentre per reinserirlo nella viabilità ordinaria occorrerebbe fare lavori di entità non modesta, a fronte di un'utilità assai relativa, stante l'esistenza di accessi alternativi.

Ciò, tuttavia, sembra sufficiente a integrare i presupposti per l'intervento pubblico, posto che, una volta accertato l'originario effettivo pubblico transito sulla strada, nessuna particolare motivazione doveva recare l'ordinanza di ripristino, stante la sufficienza della mera constatazione dell'abusiva alterazione di tale destinazione e ciò anche quando da tempo la strada non è stata utilizzata dalla collettività ed anche quando essa è diventata impraticabile al carreggio (cfr. tra le altre, Cons. Stato, V, 2 novembre 1998 n. 1558; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 5 marzo 2003, n. 523; T.A.R. Toscana, II, 5 agosto 1999, n. 759; TAR Emilia Romagna, Parma, 12 luglio 2004, n. 423). In particolare, quanto alla rilevanza di quest'ultima circostanza, che cioè l'interruzione ed il conseguente non uso della strada risalgano ad alcuni decenni fa, deve sottolinearsi che il disuso prolungato di una strada comunale o vicinale da parte della collettività e l'inerzia dell'Amministrazione nella cura della stessa e/o nell'intervenire riguardo ad occupazioni o usi, da parte dei privati, incompatibili con tale destinazione "iuris publici" non costituiscono elementi sufficienti, sul piano logico giuridico, a comprovare inequivocabilmente la cessazione della destinazione del bene – anche solo potenziale - all'uso pubblico (c.d. sdemanializzazione tacita), essendo ulteriormente necessario, al riguardo, che tali elementi indiziari siano accompagnati da fatti concludenti e da circostanze così significative da non lasciare adito ad altre ipotesi se non a quella che l'Amministrazione abbia definitivamente rinunciato al ripristino dell'uso pubblico della strada (cfr., tra le altre, Cass. civ., I, 4 marzo 1993 n. 2635; Cons. Stato, IV, 16 marzo 1987 n. 155; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 27 aprile 1995 n. 613).

5.2. Le circostanze sopra evidenziate, sul lungo protrarsi del disuso del tratto stradale e sulle iniziative dei ricorrenti volte ad ottenerne lo spostamento (formale), appaiono però rilevanti sotto un diverso profilo.

Il Sindaco di Città di Castello ha inteso affrontare l'esigenza di ripristino della percorribilità della strada in questione, facendo ricorso ad un'ordinanza contingibile ed urgente, anziché ai poteri di polizia demaniale previsti dall'art. 20 del R.D. n. 1740/1933 e dall'art. 378 della legge n. 2248/1865, Allegato F.

Può convenirsi con l'Avvocatura dello Stato che l'utilizzazione di un simile strumento (che non è stata di per sé censurata dai ricorrenti) implica in certa misura una certa urgenza del provvedere.

Tuttavia, conformemente ad un recente orientamento, deve sottolinearsi come l'urgenza che, ai sensi dell'art. 8 della legge 241/1990, consente di derogare all'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, deve essere intesa come urgenza qualificata, legata alle circostanze del caso concreto; pertanto, non costituisce un impedimento al rispetto delle garanzie partecipative la circostanza che si sia al cospetto di ordinanza contingibile ed urgente, ma anche in tal caso la

deroga alle prescrizioni di cui alla legge 241/1990 non deriva dalla qualificazione astratta della fattispecie ma (può derivare soltanto) dalle caratteristiche specifiche del caso concreto, abbinanti di specifica motivazione (in tal senso, cfr. Cons. Stato, V, 9 febbraio 2001, n. 580).

Ebbene, nel caso in esame, risulta che i ricorrenti siano stati avvertiti verbalmente della questione solo in occasione dell'accertamento iniziale del C.F.S., mentre non è stata data alcuna comunicazione formale degli intendimenti di ripristinare l'assetto dei luoghi.

Tenendo conto del fatto che l'interruzione della strada risaliva a parecchi anni addietro, e che un'istanza (presentata in data 10 maggio 2002, come esposto) volta allo spostamento della strada (a quanto sembra, grosso modo sul tracciato del viottolo a monte del fabbricato, di cui sopra) su altra rata dei terreni di proprietà dei ricorrenti era pendente al momento dell'emanazione del provvedimento impugnato (risulta in seguito respinta a causa della mancanza del consenso dei proprietari dei terreni circostanti – a quanto sembra, gli stessi odierni interventori *ad opponendum* - come da annotazione in calce in data 13 agosto 2003), deve ritenersi che l'intrinseca urgenza di provvedere non fosse incompatibile con l'espletamento di una fase di partecipazione ai destinatari/istanti, che avrebbe consentito di verificare le possibilità di uno spostamento che consentisse di contemperare adeguatamente gli interessi in gioco. Peraltro, dall'esame della cartografia e delle fotografie, non emergono motivi per i quali il tracciato alternativo proposto non possa risultare idoneo ad assicurare il collegamento con i fondi degli interventori in misura equivalente a quella assicurabile dal ripristino del tracciato catastale originario.

Occorre dunque concludere che la fase partecipativa è stata omessa illegittimamente, così obliterandosi la possibilità di individuare la soluzione in grado di soddisfare al contempo l'interesse pubblico e quello di tutti i soggetti privati coinvolti.

Va conseguentemente annullato il provvedimento impugnato, salvi gli ulteriori provvedimenti.

6. Sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo dell'Umbria, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la Segreteria di questo Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.