

Servitù di uso pubblico su strada privata: l'onere della prova spetta al Comune

Analisi delle recenti sentenze dei TAR Marche e Piemonte sul riconoscimento della servitù pubblica: requisiti giuridici, elementi probatori e valore delle iscrizioni catastali

di [Mario Petrulli](#) – 25.03.25

In numerose occasioni la giurisprudenza[1] ha chiarito che **l'esistenza di una servitù di uso pubblico su una strada privata deve essere oggetto di prova da parte del Comune**: nei giorni scorsi si sono avute due pronunce che hanno confermato il principio e, pertanto, riteniamo opportuno segnalarle ai lettori.

Si tratta della [sent. 7 marzo 2025, n. 150 del TAR Marche, sez. II](#) e della [sent. 12 marzo 2025, n. 488 del TAR Piemonte, sez. II](#). Vediamo i due casi specifici.

La sentenza del TAR Marche: principi ribaditi

I giudici marchigiani, con la sent. 7 marzo 2025, n. 150 del TAR Marche, sez. II, hanno affermato che è principio giurisprudenziale ormai pacifico[2] quello secondo cui:

- a) in base al generale principio di cui all'[art. 2697 c.c.](#), **l'onere della prova in ordine alla limitazione del diritto dominicale per usi pubblici incombe in capo a chi ne afferma la sussistenza**;
- b) l'esistenza di un diritto di uso pubblico del bene non può sorgere per meri fatti concludenti, ma presuppone un **titolo idoneo** a detto scopo;
- c) in particolare, laddove la proprietà del sedime stradale non appartenga ad un soggetto pubblico, bensì ad un privato, la prova dell'esistenza di un uso pubblico **non può discendere da semplici presunzioni o dal mero uso pubblico di fatto** della strada, ma necessariamente presuppone un **atto pubblico o privato**, come un provvedimento amministrativo, una convenzione fra proprietario ed Amministrazione o un testamento;
- d) ne consegue che, affinché una strada privata possa essere considerata di uso pubblico, non basta che essa possa servire da collegamento con una via pubblica e sia adibita al transito di persone diverse dal proprietario.

La sentenza del TAR Marche, sez. II: caso specifico

L'uso pubblico deve escludersi nel caso in cui la stessa Amministrazione comunale, con una nota interna a firma del Responsabile dell'Area urbanistica, afferma che, pur essendo la via elencata tra le strade comunali, **la proprietà del suolo è ancora in capo ai privati dei lotti ad essa limitrofi**.

Invero, *“chiарisce sul punto la Suprema Corte che ‘una strada privata può legittimamente considerarsi asservita ad uso pubblico, ai fini dell'esenzione dal rispetto delle distanze stabilite dagli artt. 873 e 878 c.c., qualora l'uso predetto trovi titolo in una **convenzione tra i proprietari del suolo stradale ed ente pubblico**, ovvero si sia protratto per tutto il **tempo necessario all'usucapione**. A tal fine, la natura pubblica della strada (o dell'uso che, di essa, ne faccia la collettività) va individuata sotto profili strettamente giuridici, così che, in mancanza di specifiche convenzioni tra privati e P.A., la sua destinazione al pubblico transito deve risultare affatto inequivoca, non essendone sufficiente una mera utilizzazione da parte di soggetti, ancorché diversi dai proprietari, secondo modalità di comportamento uti singuli, e non anche uti cives, come nel caso di passaggio finalizzato all'accesso ad unità abitative, uffici o negozi ubicati su suoli privati (Cass. Sez. 2, Sentenza n. 9077 del 16/04/2007; Sez. 2, Sentenza n. 8619 del 29/08/1998).’ (cass. civ. 36146/2022)”* (Tribunale civile di Cuneo, 13 marzo 2023, n. 198).

Neppure rilevano, quale fatto costitutivo, le **delibere di Consiglio comunale** con cui era stata disposta l'iscrizione della strada nell'elenco delle vie pubbliche o gravate da uso pubblico, atteso che tale atto ha **natura meramente dichiarativa**[3], con la conseguenza che la sussistenza dell'uso pubblico deve essere desunta e provata attraverso ulteriori atti e comportamenti.

La sentenza del TAR Piemonte: valore da attribuire all'iscrizione di una strada nell'elenco delle vie vicinali

I giudici piemontesi, con la sent. 12 marzo 2025, n. 488 del TAR Piemonte, sez. II, dopo aver ricordato che l'esercizio del potere pubblicistico di autotutela possessoria richiede la **rigorosa dimostrazione da parte dell'Amministrazione dell'esistenza della servitù di uso pubblico sulla strada privata**^[4], hanno tuttavia messo in rilievo che, ai sensi dell'art. 20 all. F, l. 20 marzo 1865 n. 2248, **l'iscrizione di una strada nell'elenco delle vie vicinali**, in mancanza di prova contraria, **costituisce elemento presuntivo del diritto di pubblico transito sulla strada**. Tale iscrizione ha quindi un **valore soltanto ricognitivo e dichiarativo, ma non costitutivo**, della pretesa servitù pubblica e costituisce presunzione solo relativa dell'esistenza della servitù, cosicché **il privato ha sempre la possibilità di offrire la prova contraria** dell'inesistenza della stessa^[5].

Allo stesso modo, **non hanno valore dirimente**, in sé considerate, **né le mappe catastali**^[6], **né le previsioni dello strumento urbanistico** (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 06/09/2022, n. 7761), trattandosi di indici solo presuntivi da sottoporre ad una valutazione unitaria e globale assieme ad eventuali altri elementi sintomatici dell'esistenza di una servitù di uso pubblico (tra cui, ad esempio, l'utilizzo della strada da parte di un numero indeterminato di persone, la sua eventuale ubicazione all'interno dei luoghi abitati, l'attività di manutenzione effettuata nel tempo dall'ente, i comportamenti tenuti dalla stessa amministrazione, l'assoggettamento dei cittadini alle prassi determinate da tali comportamenti^[7]).

La sentenza del TAR Piemonte: elementi concorrenti per il riconoscimento dell'uso pubblico di una strada

Il **riconoscimento dell'uso pubblico di una strada** richiede infatti, per consolidata giurisprudenza^[8], tre concorrenti elementi:

- a) **l'esercizio del passaggio e del transito *jure servitutis publicae*** da parte di una moltitudine indistinta di persone, qualificate dall'appartenenza ad un ambito territoriale;
- b) **la concreta idoneità della strada a soddisfare**, anche per il collegamento con la via pubblica, **le esigenze di carattere generale e pubblico**;
- c) un **titolo valido** a sorreggere l'affermazione del diritto di uso pubblico, che può essere costituito da un **provvedimento amministrativo**, da una **convenzione fra proprietario ed amministrazione**, da un **testamento**, dall'**acquisto per usucapione ventennale**, oppure dalla **protrazione dell'uso da tempo immemorabile** da parte della collettività, contrassegnato dalla convinzione di esercitare il diritto d'uso della strada. In assenza di un titolo idoneo, deve pertanto escludersi che il transito da parte di persone diverse dai proprietari (soprattutto se sporadico ed occasionale) sia sufficiente a dimostrare la sussistenza della servitù di uso pubblico, quand'anche la strada privata possa servire da collegamento con la viabilità pubblica^[9].

La sentenza del TAR Piemonte: caso specifico

Nel caso di specie, l'esistenza della servitù di uso pubblico su una strada vicinale, secondo il Comune, derivava dalla mera inclusione della stessa nell'**elenco delle strade comunali** e anche dalla rappresentazione del **tracciato della strada nelle mappe catastali e negli elaborati del PRG** comunale, nonché dal fatto che **il tratto iniziale della strada sarebbe asfaltato e dotato di sottoservizi**, oltre che raggiunto dal servizio porta a porta dei rifiuti. I giudici, invece, sono stati di avviso contrario.

In primo luogo, le mappe catastali si limitavano ad individuare il tracciato della strada in questione sino alla sponda di un torrente, senza, però, alcuna indicazione aggiuntiva da cui potesse trarsi la sussistenza del suo uso pubblico; in secondo luogo, la strada era asfaltata e dotata di sottoservizi solo nel tratto iniziale; in terzo luogo, la parte finale della strada era quasi impercettibile e da tempo abbandonato.

In altri termini, **non erano emersi**:

- **l'esistenza stessa del tratto finale della strada vicinale** (solo cartograficamente rappresentato dalle mappe catastali e dagli elaborati di PRG);
- **l'effettività dell'asserito utilizzo di tale tratto finale da parte della collettività**;
- **la concretezza ed attualità dell'utilità pubblica** ricavabile dall'ipotetico raggiungimento della sponda di un torrente;

- **la sussistenza di un titolo idoneo costitutivo della pretesa servitù pubblica** (quantomeno per uso da tempo immemorabile).

Ti può interessare anche

Cessione di cubatura: esclusa in caso di aree disomogenee [Clicca qui](#)

Note

- [1] TAR Lombardia, Milano, sez. IV, sent. 28 dicembre 2024, n. 3379.
- [2] *Ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 10 ottobre 2022, n. 8652; sez. V, sent. 12 maggio 2020, n. 2992; sent. 16 ottobre 2017, n. 4791 e sent. 16 febbraio 2017, n. 713.
- [3] Cassazione civile, sez. I, sent. 17 luglio 2024, n. 19784 e sent. 15 luglio 2020, n. 15033; Sez. Unite, sent. 27 gennaio 2010, n. 1624.
- [4] Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 19 maggio 2016, n. 2708; TAR Veneto, sez. II, sent. 29 ottobre 2018, n. 1011; TAR Lazio, Roma, sez. II, sent. 5 ottobre 2015, n. 11478.
- [5] Consiglio di Stato, sez. II, sent. 22 giugno 2022, n. 5126.
- [6] Consiglio di Stato, sez. II, sent. 1° luglio 2024, n. 5811.
- [7] Consiglio di Stato, sez. V, sent. 6 settembre 2022, n. 7761.
- [8] Consiglio di Stato, sez. II, sent. 3 novembre 2023, n. 9521; sent. 22 giugno 2022, n. 5126; sez. V, sent. 16 ottobre 2017, n. 4791.
- [9] Consiglio di Stato, sez. II, sent. 1° luglio 2024, n. 5811.

Articolo tratto da *EdilTecnico*