

LA QUALIFICAZIONE DELLE STRADE VICINALI: LA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA DEL CONSIGLIO DI STATO, NELLA VISIONE ECOSISTEMICA DELL'AMBIENTE

The classification of local roads: the most recent case law of the Council of State, in the ecosystemic vision of the environment

La clasificación de las carreteras locales: la jurisprudencia más reciente del Consejo de Estado, En la visión ecosistémica del medio ambiente

Lucia Firino

Abstract. Il presente contributo analizza la qualificazione delle strade vicinali, attraverso il dato normativo e le più recenti sentenze del Consiglio di Stato, tracciando la demarcazione tra strade private e strade pubbliche. L'identificazione di quest'ultima tipologia si fonda su tre requisiti: l'uso pubblico, la rispondenza ad una esigenza generale; la presenza di un valido titolo. L'osservanza di alcuni criteri-guida da parte delle amministrazioni comunali potrebbe supportare la concreta individuazione della viabilità vicinale pubblica. Ci si riferisce ai criteri normativi dell'assimilazione alle strade comunali e della funzione svolta, integrati dal criterio dell'effettività. Con la riformulazione dell'art. 9 della Costituzione, dovrebbe inoltre considerarsi il valore ambientale delle strade vicinali, secondo una visione ecocentrica dell'ambiente, di cui la strada vicinale costituisce una preziosa componente.

Abstract. This article analyzes the classification of local roads, based on legislation and the most recent rulings of the Council of State, drawing a distinction between private and public roads. The identification of the latter type is based on three requirements: public use, meeting a general need, and the presence of a valid title. Compliance with certain guiding criteria by municipal administrations could support the concrete identification of public local roads. This refers to the regulatory criteria of assimilation to municipal roads and the function performed, supplemented by the criterion of effectiveness. With the reformulation of Article 9 of the Constitution, the environmental value of local roads should also be considered, according to an ecocentric view of the environment, of which local roads are a valuable component.

Abstract. El presente artículo analiza la clasificación de las vías vecinales, a través de la normativa y las sentencias más recientes del Consejo de Estado, trazando la línea divisoria entre vías privadas y vías públicas. La identificación de este último tipo se basa en tres requisitos: el uso público, la respuesta a una necesidad general y la presencia de un título válido. El cumplimiento de algunos criterios orientativos por parte de las administraciones municipales podría facilitar la identificación concreta de la viabilidad pública local. Nos referimos a los criterios normativos de asimilación a las vías municipales y de la función que desempeñan, complementados con el criterio de la efectividad. Con la reformulación del artículo 9 de la Constitución, también

debería tenerse en cuenta el valor medioambiental de las vías vecinales, según una visión ecocéntrica del medio ambiente, del que las vías vecinales constituyen un componente valioso.

Parole chiave: strade vicinali, uso pubblico, ambiente, viabilità locale

Keywords: local roads, public use, environment, local traffic

Palabras clave: caminos rurales, uso público, medio ambiente, viabilidad local

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Le strade vicinali nella normativa italiana - 3. Gli elementi identificativi della natura privata della strada - 4. La destinazione pubblica della strada vicinale: a. Il passaggio esercitato *iure servitutis publicae*; b. La concreta idoneità del bene a soddisfare esigenze di carattere generale; c. La sussistenza di un valido titolo - 5. I criteri-guida per l'individuazione delle strade vicinali pubbliche - 6. La strada vicinale come componente dell'ambiente - 7. Conclusioni

SUMMARY: 1. Introduction - 2. Local roads in Italian legislation - 3. Elements identifying the private nature of the road - 4. The public use of local roads: a. Passage exercised *iure servitutis publicae*; b. The actual suitability of the property to meet general needs; c. The existence of a valid title - 5. Guiding criteria for identifying public local roads - 6. Local roads as a component of the environment - 7. Conclusions

RESUMEN: 1. Introducción - 2. Las vías vecinales en la normativa italiana - 3. Los elementos identificativos del carácter privado de la vía - 4. El destino público de la vía vecinal: a. El paso ejercido *iure servitutis publicae*; b. La idoneidad concreta del bien para satisfacer necesidades de carácter general; c. La existencia de un título válido - 5. Criterios orientativos para la identificación de las vías locales públicas - 6. Las vías locales como componente del medio ambiente - 7. Conclusiones

1. Premessa

Nel territorio italiano, una consistente porzione della rete di viabilità a livello locale è rappresentato dalle strade vicinali, sempre più caratterizzate da uno stato di precaria utilizzabilità, nonostante il rilevante ruolo di collegamento svolto nelle zone geografiche a vocazione rurale e turistica. La compromessa percorribilità è diretta conseguenza della gestione e della manutenzione delle strade in esame, data l'incertezza che da sempre ne caratterizza la qualificazione giuridica. A fronte della limitata chiarezza normativa, si pone la necessità delle pronunce giurisprudenziali per la corretta qualificazione di questa tipologia stradale, dal forte impatto ambientale. La collocazione geografica delle strade vicinali si contestualizza in aree naturali, dove l'intervento antropico deve essere monitorato e verificato, alla luce del valore culturale e paesaggistico dell'ambiente in sé considerato, come bene costituzionalmente tutelato ex art. 9 della Cost., laddove si riscontra l'uso pubblico della strada vicinale, con l'imprescindibile esigenza di corrispondenza tra qualificazione formale pubblica e effettività della condizione di realtà.

2. Le strade vicinali nella normativa italiana

Dalla disamina delle diverse fonti normative, la disciplina delle strade vicinali si caratterizza per la pluralità delle stesse e per la frammentarietà di consultazione che non supporta efficacemente la ricerca e l'approfondimento. In ordine cronologico si segnalano alcuni riferimenti normativi che hanno contribuito alla definizione, seppur con sobrietà e parsimonia¹, dell'istituto:

a. L. 20 marzo 1865, n. 2248², allegato F, artt.9 e 19: le strade ordinarie d'uso pubblico sono distinte in nazionali, provinciali, comunali e vicinali. Tutte le altre strade non iscritte nelle prime tre categorie e soggette a servitù pubblica sono vicinali. Le strade vicinali sono soggette alla vigilanza delle Autorità comunali.

b. REGIO DECRETO 15 novembre 1923, n. 2506, Norme per la classifica e manutenzione delle strade pubbliche, art. 20

Nulla è innovato, per quanto riguarda le strade vicinali, alle norme del decreto Luogotenenziale 1° settembre 1918, numero 1446, in base al quale gli utenti delle strade vicinali, anche se non soggette a pubblico transito, possono costituirsi in consorzio per la manutenzione e la sistemazione o ricostruzione di esse.

c. D.P.R. 27 ottobre 1958, n. 956 Approvazione delle norme concernenti la disciplina della circolazione stradale, art. 12:

Per le strade vicinali i poteri dell'ente proprietario previsti dal presente titolo sono esercitati dal Comune.

d. D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 Nuovo codice della strada, art. 2, co.6, lett. D):

[Si definiscono strade] comunali, quando congiungono il capoluogo del comune con le sue frazioni o le frazioni fra loro, ovvero congiungono il capoluogo con la stazione ferroviaria, tranviaria o automobilistica, con un aeroporto o porto marittimo, lacuale o fluviale, con interporti o nodi di scambio intermodale o con le località che sono sede di essenziali servizi interessanti la collettività comunale. Ai fini del presente codice, le strade "vicinali" sono assimilate alle strade comunali.

Ai sensi dell'art. 6, co. 5, per le strade comunali e le strade vicinali, il potere di ordinanza è esercitato dal sindaco.

e. L. 22 marzo 2001, n. 85, Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada, art. 2 (Principi e criteri direttivi):

rivedere la classificazione delle strade vicinali, considerandole pubbliche o private in relazione all'effettivo utilizzo.

Dalla assimilazione normativa tra strade comunali e vicinali ex art. 2 del D. Lgs. 285/1992, è stato sostenuto che entrambe le tipologie rientrassero nel demanio comunale, per il combinato disposto degli artt. 822 - 824 del cod. civ., a mente dei quali fanno parte del

¹ L. FULCINITI, *Strade vicinali e questioni di sottosuolo e soprassuolo*, in *Rivistadga.it*, n. 1/2017, 3.

² La L. 20 marzo 1865, n. 2248 è stata definita la legge che attuò la vera unificazione dell'ordinamento viario dopo l'Unificazione d'Italia, in G. DA RIOS - F. GIUSTOZZI - P. VILLANI, *Le strade dell'Unità d'Italia*, in *Strade & Autostrade*, 2009, 5, 6-7. Gli Autori osservano che le strade vicinali erano individuate attraverso una definizione negativa per esclusione, in quanto "non iscritte nelle precedenti categorie" e per altro verso positiva in quanto "soggette a servitù pubblica". La classificazione delle strade sancita dalla legge del 1865 costituiva il presupposto per l'organizzazione amministrativa della viabilità e per la ripartizione delle relative competenze fra i diversi uffici ed enti. Il principio ispiratore di tale organizzazione era che "tutto il servizio delle viabilità fosse sottoposto all'azione di amministrazione attiva, o di ingerenza, o di sorveglianza degli organi dello Stato".

demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate. Trattandosi del demanio accidentale dello Stato, sono ricomprese tutte le strade di proprietà degli enti territoriali, destinate al pubblico transito. Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Si specifica, inoltre, che i beni indicati all'art. 822, co.2, del cod. civ., tra cui le strade sopra citate, sono soggetti al regime del demanio pubblico quando rientrano nella sfera di appartenenza di province o di comuni³.

Il quadro ricostruttivo si sgretolerebbe, però, a fronte dell'art. 3 del D. Lgs 285/1992: si definisce strada vicinale (o poderale o di bonifica), quella strada *privata* fuori dai centri abitati ad uso pubblico. Ci si domanda, allora, se la contrapposizione terminologica tra la assimilazione pubblica con le strade comunali e la successiva qualità privata, attribuita alle strade vicinali, sia riconducibile ad una mera svista del Legislatore. La riduzione del chilometraggio della viabilità comunale, con l'esclusione della rete vicinale, potrebbe consentire un minore dispendio di risorse pubbliche per la relativa manutenzione, da parte dell'ente, considerando che l'art. 49 del R.D. 8 ottobre 1931, n. 1572⁴ pone a carico dei Comuni le spese di delimitazione e terminazione dei territori comunali.

Sempre con la finalità di determinare un risparmio di spesa pubblica, si potrebbe, allora, spiegare la costituzione dei consorzi, considerati strumento per la manutenzione, la sistemazione e la ricostruzione delle strade vicinali. Inizialmente, l'art. 20 del R.D. 15 novembre 1923, n. 2506 – Norme per la classificazione e manutenzione delle strade pubbliche – confermava la semplice facoltà di costituzione dei menzionati consorzi da parte degli utenti delle strade vicinali, anche se non soggette a pubblico transito⁵; successivamente, l'art. 14 della L. 12 febbraio 1958, n. 126 - Disposizioni per la classificazione e la sistemazione delle strade di uso pubblico-, ha stabilito l'obbligatorietà della costituzione consortile, precisando che in assenza di iniziativa da parte degli utenti o del Comune, vi sarebbe l'attivazione d'ufficio del prefetto. Ci si domanda, allora, se il passaggio dalla facoltatività alla obbligatorietà costitutiva dei consorzi non abbia, esso stesso, il fine di circoscrivere l'ampiezza della responsabilità istituzionale, ingarbugliando non poco la logica del sistema ordinamentale.

Adottando una visione d'insieme possono, però, formularsi due osservazioni generali. La prima riguarda la regolazione delle strade vicinali, che è sempre ascrivibile alle materie della circolazione, della viabilità ovvero ad interventi statali, di carattere economico e straordinario⁶, con diversa distribuzione geografica di destinazione, disegnando una

³ In tal senso C. MANNI, *Appunti sul concetto di vicinalità delle strade*, in *lexambiente.it*, pubblicato il 13 agosto 2014. L'Autore osserva che la demanialità delle strade vicinali è rinvenibile anche nell'estratto del § 13 (5° c.v.) del D.M. 1° marzo 1949 (meglio noto come Istruzione XIV), che stabilisce: "Nelle partita speciale Strade pubbliche si iscrive la superficie complessiva delle strade nazionali, provinciali, comunali e vicinali, delle piazze". Ne conseguirebbe che le strade vicinali, per legge, compongono la partita speciale assieme a tutte le altre strade pubbliche e, dunque, collocandosi tra i beni del demanio pubblico.

⁴ Si tratta del Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico delle leggi sul nuovo catasto.

⁵ REGIO DECRETO 15 novembre 1923, n. 2506, Norme per la classifica e manutenzione delle strade pubbliche, art. 20: *Nulla è innovato, per quanto riguarda le strade vicinali, alle norme del decreto Luogotenenziale 1° settembre 1918, numero 1446, in base al quale gli utenti delle strade vicinali, anche se non soggetto a pubblico transito, possono costituirsi, in Consorzio per la manutenzione e la sistemazione o ricostruzione di esse.*

⁶ A titolo esemplificativo, art. 43, co. 7, del D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno: *Per l'attuazione, nei territori indicati nell'articolo 1, di interventi straordinari con priorità per i settori appresso indicati, il fondo di cui al terzo comma è incrementato di lire 150 miliardi in ragione di lire 20*

finalizzazione forse limitativa dell'attuale ruolo svolto dalle strade vicinali. La seconda osservazione inerisce una mera constatazione testuale: dalla consultazione delle diverse norme si conferma il carattere pubblicistico delle strade vicinali: dalla equiparazione alle strade comunali, dalla consapevole lettera dell'uso pubblico, dalla partecipazione obbligatoria dell'ente comunale nei consorzi di gestioni.

Lo stesso art. 3 del D. Lgs 285/1992 menziona il carattere privato delle strade vicinali che, però, assolvono all'uso pubblico. A ben vedere, il Legislatore non pone in discussione il carattere pubblico delle strade vicinali⁷, seppur con l'impiego di formule espressive differenti o diversamente declinabili sul piano ermeneutico, dato che la strada vicinale è individuata per residualità sulla accezione comune e sulla generica funzione viaria svolta, senza entrare nell'accezione aggettivale⁸.

Un necessario apporto chiarificatore giunge, così, dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato che, negli anni, ha supportato gli operatori del settore nel procedimento identificatorio di una strada vicinale, in presenza di determinati requisiti fattuali.

3. Gli elementi identificativi della natura privata della strada

Dalla lettura delle recenti sentenze del Consiglio di Stato, possono enuclearsi gli elementi identificativi della natura privata della strada contesa.

In primo luogo, occorre considerare le condizioni effettive della strada, che deve collocarsi in un terreno di proprietà privata e il cui utilizzo è esercitato in via pressoché esclusiva dai proprietari dei fondi limitrofi e, dunque, soggetti identificati o facilmente identificabili. Si parla di *utenti specifici*⁹ (residenti e proprietari). Nel caso di specie, era una strada senza uscita, con apposizione della relativa segnaletica, e non sussisteva un collegamento con altra pubblica via¹⁰. Può trattarsi di *strade bianche*, non asfaltate, non dotate di un sistema di illuminazione, perché non integrate nella viabilità alternativa dell'ente comunale. Infatti, la natura privata della strada si evince anche dalla assenza di edifici o strutture di interesse generalizzato per la cittadinanza, di opere pubbliche, quali reti fognarie, illuminazione pubblica, così come dall'insussistenza del diritto di proprietà o di servitù in capo all'ente pubblico sulle dette strade¹¹. Anche, il rilascio di un apposito titolo autorizzatorio alla

*miliardi nell'esercizio 1974, lire 25 miliardi nell'esercizio 1975 e lire 35 miliardi per ciascuno degli esercizi 1976, 1977 e 1978.*⁶

a) costruzione e riattamento di strade vicinali e interpoderali;

b) costruzione di acquedotti ed elettrodotti rurali;

c) esecuzione di opere minori e aziendali di irrigazione;

d) realizzazione da parte di cooperative e loro consorzi o di enti di sviluppo di impianti per la raccolta, conservazione, lavorazione, trasformazione e vendita dei prodotti agricoli e zootecnici e loro sottoprodotti.

⁷ L. FULCINITI, *Strade vicinali e questioni di sottosuolo e soprassuolo*, in *Rivistadga.it*, 2017, 1, 3. Si osserva che l'art. 825 cod.civ. rappresenta, per l'uso pubblico sulle strade vicinali, un contenitore di genere chiaro rispetto alla legislazione speciale, nell'ambito della quale di utilizzano diverse espressioni per indicare il carattere pubblico della tipologia stradale in questione.

⁸ L. FULCINITI, *Strade vicinali e questioni di sottosuolo e soprassuolo*, in *Rivistadga.it*, 2017, 1, 3.

⁹ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 5463 del 23/06/2025.

¹⁰ Cons. Stato, Sez. IV, sentenza n. 6486 del 22/07/2025.

¹¹ Cons. Stato, Sez. IV, sentenza n. 6486 del 22/07/2025.

realizzazione di un manufatto, delimitante una proprietà privata, riscontra la natura privata della strada¹², poiché il concreto utilizzo è interesse di singoli cittadini.

Il carattere privato è ricavabile dall'assenza di segnalazioni o esposti della cittadinanza tendenti a denunciare un diminuito godimento del diritto di transito per effetto della opera muraria costruita da un privato¹³. In senso contrario, la riprova dell'interesse pubblico al mantenimento del tracciato può rilevarsi da una petizione firmata da circa 300 abitanti (su una popolazione residente di 4000), presentata al Comune interessato, contro l'apposizione di un cancello e di un lucchetto, all'ingresso della via, e tali da impedirne il passaggio¹⁴.

Indice rivelatore della non pubblicità dell'area è l'inserimento dello spazio conteso nel piano di alienazione¹⁵, adottato con delibera del Consiglio comunale¹⁶.

Il carattere privato della strada è rinvenibile nella semplice utilizzazione *uti singuli*, essendo finalizzata a soddisfare un personale ed esclusivo interesse per il più agevole accesso ad un determinato immobile di proprietà privata¹⁷.

Talvolta la natura privata della strada è conseguenza della sdemanializzazione per *facta concludentia* di un bene pubblico allorquando si sia in presenza di circostanze significative non equivoche che attestino la *rinuncia dell'amministrazione al ripristino dell'uso pubblico della strada*; si può verificare la mutata destinazione della stessa anche senza l'adozione di un provvedimento espresso¹⁸.

4. La destinazione pubblica della strada vicinale

¹² Cons. Stato, Sez. III, sentenza n. 09026 del 12/11/2024: si trattava di un cancello con pilastri in muratura, il cui rilascio del titolo autorizzativo alla realizzazione era stato preceduto dalla valutazione della competente amministrazione, in ordine all'effettiva sussistenza dell'uso pubblico delle aree e del conseguente interesse pubblico all'acquisizione delle medesime. L'istruttoria aveva, invece, rilevato che la strada era destinata al servizio di un determinato edificio o complesso di edifici e, quindi, a esclusivo favore dei proprietari degli immobili.

¹³ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 2218 del 19/04/2013. Più di recente, si legge che diverse segnalazioni pervenute al Comune riguardanti una presunta chiusura della strada vicinale hanno determinato l'attivazione dell'ente per la verifica della vicinalità pubblica del percorso impedito al transito della collettività, in Cons. Stato, Sez. VII, sentenza n. 03378 del 17/04/2025.

¹⁴ Cons. Stato, Sez. VII, sentenza n. 02676 del 19/03/2024.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 58 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. L'inserimento degli immobili nel piano di alienazione ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica. Detti elenchi hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'art. 2644 del cod.civ., nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.

¹⁶ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 02996 del 09/04/2025.

¹⁷ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 02970 del 07/04/2025; Cass. civ., Sez. II, 25 novembre 2024, n. 30289; Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 5811 del 01/07/2024; Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 728 del 14/02/2012.

¹⁸ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 08857 del 05/11/2024; Cons. Stato, Sez. VI, sentenza n. 7365 del 03/11/2021.

Secondo giurisprudenza consolidata¹⁹, per qualificare una strada "vicinale pubblica", occorre rilevare²⁰:

- a. il passaggio esercitato *iure servitutis publicae* da una collettività di persone appartenenti a un gruppo territoriale²¹;
- b. la concreta idoneità del bene a soddisfare esigenze di carattere generale²²;
- c. la sussistenza di un valido titolo²³.

Tali elementi devono essere provati dal soggetto, pubblico o privato, che invochi l'uso pubblico della via²⁴.

a. Il passaggio esercitato *iure servitutis publicae*

Le strade vicinali sono interessate da un *transito generalizzato*²⁵ di una *collettività indeterminata di persone*²⁶, che consente all'ente pubblico di vantare sulla stessa un diritto reale di transito *ex art. 825 del cod.civ.*²⁷, in virtù del quale sono sottoposti 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:

- f. l'utilità dei beni indicati dagli articoli precedenti o
- g. per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi.

La strada vicinale è, dunque, posta 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.

È stato, dunque, ritenuto che la sussistenza di precedenti ordini, da parte del Comune interessato, di rimozione della barriera apposta, tale da ostacolare un godimento libero e indisturbato della cittadinanza, che si protraeva da oltre un trentennio, riprova un uso collettivo *uti cives* pacifico e prolungato del tratto di strada²⁸. In caso di area consortile, il

¹⁹ Giurisprudenza inaugurata da Cassazione, SS.UU., sentenza n. 9206 del 7 novembre 1994.

²⁰ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 9521 del 3 novembre 2023.

²¹ Cass. civ., Sez. Un., sentenza n. 9206 del 7 novembre 1994. Per la giurisprudenza amministrativa, l'espressione *gruppo territoriale*, formulato dalle citate SS.UU., deve ricondursi alla collettività indeterminata, titolare di un interesse generale, territorialmente non identificabile, in Cons. Stato, Sez. V, n. 1266 del 4 marzo 2010.

²² Cass. civ., Sez. Un., sentenza n. 9206 del 7 novembre 1994.

²³ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 02996 del 09/04/2025: condividendo l'indirizzo già espresso in Cons. Stato, Sez. IV, sentenza n. 5820 del 10/10/2018, ritiene che "per l'attribuzione del carattere di demanialità comunale ad una via privata è necessario che con la destinazione della strada all'uso pubblico concorra l'intervenuto acquisto, da parte dell'ente locale, della proprietà del suolo relativo (per effetto di un contratto, in conseguenza di un procedimento d'esproprio, per effetto di usucapione o *dicatio ad patriam*). E' pur vero, però, che non ricorre un onere inderogabile a carico del Comune di comprovare la proprietà dell'asse viario mediante il relativo atto d'acquisto, precisando che "una strada rientra nella categoria delle vie vicinali pubbliche se sussistono i requisiti del passaggio esercitato *iure servitutis publicae*. (v. Cass. 5 luglio 2013, n. 16864).

²⁴ Cass. civ., Sez. II, 2 maggio 2024, n. 11786.

²⁵ Cons. Stato, Sez. IV, sentenza n. 6486 del 22/07/2025.

²⁶ Cons. Stato, Sez. III, sentenza n. 09026 del 12/11/2024.

²⁷ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 2218 del 19/04/2013

²⁸ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 03664 del 30/04/2025

carattere pubblico della via è dimostrato dalla relativa utilizzazione da parte di soggetti, appartenenti alla comunità locale, ma estranei al consorzio²⁹.

L'utilizzo collettivo del tratto vicinale può essere compromesso dalla realizzazione, difforme rispetto al titolo abilitativo,³⁰ di una recinzione in muratura, sovrastata da una recinzione metallica: l'occupazione della strada è ascrivibile al contegno del privato che ha sottratto il bene alla pubblica fruizione.

Alla medesima conclusione si giunge nel caso della realizzazione di un muro di recinzione in conci di tufo, confinante con un tratto in curva della strada vicinale. La realizzazione del manufatto rende *verosimilmente e obiettivamente* pericoloso il transito veicolare e pedonale in quanto limita fortemente la visibilità degli utenti della strada. Detto elemento, congiuntamente ad altri, hanno determinato l'ordine di demolizione da parte del Comune di competenza³¹. La sicurezza stradale sulla percorrenza di una strada vicinale ha primaria importanza perché il relativo passaggio può avvenire con qualsiasi mezzo meccanico (trattori, jeep, moto da cross, quad, etc), nonché con cavallo, mountain bike, a piedi³².

Una determinata via è indiscutibilmente di uso pubblico quanto l'ente comunale assicura ogni forma di urbanizzazione, i servizi fognari, di erogazione idrica, di illuminazione e raccolta rifiuti³³. Sempre in riferimento all'uso pubblico, è stato riscontrato che lo stesso non richiede necessariamente la percorrenza dell'intera lunghezza con mezzi ordinari a motore. L'uso pubblico è rinvenibile anche quando una parte della via è accessibile con modalità pedonale, consentendo l'accesso a determinate aree naturalistiche³⁴.

²⁹ Cons. Stato, Sez. VII, sentenza n. 03183 del 14/04/2025: nel caso di specie, si trattava di un'area consortile, delimitata a titolo di proprietà privata, da parte dei proprietari immobiliari del luogo, mediante un cancello di delimitazione. La circostanza che la strada fosse utilizzata dai componenti della comunità locale è risultata essere circostanza non contestata dalle parti, in sede processuale. Inoltre, l'accertato uso pubblico, pur interessando il solo traffico ciclo-pedonale, non ha mai ostacolato significativamente l'uso della strada da parte dei consorzisti, che peraltro sono gli unici che possono circolare su dette vie con le loro autovetture.

³⁰ Cons. Stato, Sez. VII, sentenza n. 03378 del 17/04/2025: nel caso di specie, non si discuteva sulla destinazione pubblica della strada vicinale, già iscritta nell'elenco delle strade comunali; bensì, ha riguardato la realizzazione di una recinzione, in difformità al titolo abilitativo, che ha ostacolato il passaggio sulla strada del Comune, il quale ha adottato un ordine di demolizione. Il Collegio ha ribadito che il decorso del tempo non incide sull'ineludibile doverosità degli atti volti a perseguire l'illecito, sicché deve essere escluso che l'ordinanza di demolizione di immobile abusivo (pur se tardivamente adottata) debba essere motivata sulla sussistenza di un interesse pubblico diverso rispetto al necessario ripristino della legalità violata, che costituisce attività dovuta (così Cons. Stato, Sez. VI, sentenza n. 9219 del 18/11/2024).

³¹ Cons. Stato, Sez. VI., sentenza n. 319 del 15/01/2025: il manufatto in questione aveva lunghezza mt 200 circa e altezza variabile da mt 2,00 a mt. 2,30; il T.A.R. per la Puglia, con sentenza n. 396 del 2020 rigettava il ricorso avverso l'ordine di demolizione del suddetto manufatto, sul rilievo che è stata realizzata una trasformazione urbanistica permanente mediante la realizzazione dello stesso, comportante un significativo ingombro visivo e spaziale e non strettamente necessaria alla sua primaria funzione di semplice protezione. Sarebbe stato, dunque, necessario, il permesso di costruire, trattandosi di intervento di nuova costruzione ex art. 6 T.U. Edilizia (in tal senso, Corte Cost. n. 90 del 2023).

³² Cons. Stato, Sez. VII, sentenza n. 02676 del 19/03/2024.

³³ Cons. Stato, Sez. I, Adunanza di Sezione del 11 dicembre 2024, parere n. 00010/2025 del 07/01/2025.

³⁴ Cons. Stato, Sez. VII, sentenza n. 02676 del 19/03/2024; Cons. Stato, Sez. VII, sentenza n. 1840 del 23/02/2024.

b. La concreta idoneità del bene a soddisfare esigenze di carattere generale

È stata affermata la natura pubblica, per l'oggettiva idoneità del bene a soddisfare esigenze di carattere generale, nel caso del collegamento tra una strada provinciale con il litorale³⁵, precisando l'irrilevanza di un ulteriore collegamento tra le località interessate, essendo sufficiente la presenza del collegamento conteso. Così accade quando le strade vicinali consentono di accedere ad un parco e alla fascia costiera demaniale, favorendo la collettività nella fruizione di un comprensorio naturalistico³⁶. Non solo, si ritiene persistente la connotazione pubblica quando la strada è destinata a passeggiate, gite ed escursioni turistiche, storico-culturali e naturalistiche³⁷. Il collegamento di una strada vicinale ad una pubblica via assume valore ostativo nel caso del Comune che vuol procedere allo spostamento fisico della strada vicinale rispetto al suo percorso originario³⁸.

Costituiscono *indici di idoneità* del bene al pubblico interesse l'ubicazione della strada nell'ambito di luoghi abitati (non di centri), l'inclusione nella toponomastica del Comune, la presenza della numerazione civica, il comportamento dell'amministrazione nel settore dell'edilizia e dell'urbanistica³⁹.

La connotazione pubblicistica può affermarsi, infatti, nell'ipotesi di una pluralità di interventi di gestione su un determinato tratto stradale da parte del Comune interessato, che ha esercitato più volte una potestà pubblica nel corso del tempo, ritenendo integrati i presupposti di esercizio del potere⁴⁰. Anche nel caso di cattivo stato della manutenzione da parte pubblica, la strada conserva detta finalità quando il tracciato di percorrenza è visibile perché sussiste un fondo di cemento/pietra e risulta apposta la segnaletica stradale⁴¹.

Di converso, la manutenzione del Comune di siti adiacenti l'area contesa non delinea la finalizzazione pubblicistica del tratto stradale se detti siti sono agevolmente raggiungibili

³⁵ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 03664 del 30/04/2025: si trattava di collegare due aree demaniali, la strada provinciale Sorrento-Massa Lubrense con il litorale ed arenile di S. Montano, nel territorio del Comune di Massa Lubrense, in Campania. Il collegamento stradale era stato compromesso dall'installazione di una barriera automatica da parte di un gruppo di proprietari di un complesso residenziale.

³⁶ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 01632 del 25/02/2025; Cons. Stato, Sez. VII, sentenza n. 03183 del 14/04/2025.

³⁷ Cons. Stato, Sez. VI, sentenza n. 7107 del 12/08/2024.

³⁸ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 03729 del 24/04/2024: lo spostamento della strada vicinale determinava l'esclusione della particella privata dal collegamento con la viabilità pubblica, con palese lesione della sfera giuridica del titolare. Inoltre, la strada vicinale era percorsa, da tempo immemore, dagli abitanti delle vicine frazioni e rientrava tra i tracciati storici, individuati negli strumenti urbanistici del Comune.

³⁹ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 08857 del 05/11/2024. Cons. Stato, Sez. IV, sentenza n. 04241 del 10/05/2024: si trattava dell'abbandono di materiale, di presumibile provenienza edile, su una strada accertata come vicinale con sentenza del g.o. passata in giudicato, rispetto al quale si ribadisce l'esercizio dei poteri ripristinatori e repressivi relativi ad abusi edilizi da parte del Comune interessato.

⁴⁰ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 01632 del 25/02/2025: è stato affermato che, al ricorrere della ipotesi citata nel corpo del testo, non possa essere imposto a un Ente di dover ogni volta approfondire la titolarità della potestà sul bene, con lo svolgimento di una istruttoria per singolo intervento manutentivo svolto. È stato documentato, infatti, che il Comune aveva più volte, nel corso del tempo, gestito le strade in quanto utilizzate dalla collettività: l'installazione del divieto di transito a eccezione dei residenti si spiega, dunque, in ragione del fatto che vi erano altri soggetti che accedevano alla strada. Non può richiedersi a un Ente di svolgere istruttoria al fine di giustificare ogni volta il proprio potere, in mancanza di specifici elementi che inducano a dubitare dello stesso.

⁴¹ Cons. Stato, V Sez., sentenza n. 9532 del 27/11/2024.

anche attraverso percorsi alternativi; dunque, il relativo transito non assume carattere di *necessarietà*⁴² rispetto ai siti curati dal Comune.

Occorre, però, osservare che l'apertura di una strada alternativa non vale ad escludere la permanente percorribilità di quella vicinale preesistente: tenendo sempre in considerazione le condizioni di effettivo uso del bene, l'alternatività della seconda strada può essere stato determinato dalla inidoneità della prima al traffico veicolare, ma conservando la transitabilità pedonale o con mezzi non meccanici⁴³.

Il carattere generale dell'interesse sotteso all'utilizzazione del tratto vicinale in contestazione si rileva dalla conformazione dei luoghi e dalla circostanza incontestata che detto spazio costituisce l'unica via di accesso per le varie abitazioni e locali ivi siti⁴⁴; consente il transito dei mezzi di soccorso, anche in relazione all'evenienza di incendi boschivi; determina l'interesse pubblico alla gestione del traffico veicolare, in particolare nei momenti di aumento del fenomeno, come accade nella stagione estiva, con le connesse problematiche per la viabilità e la sosta⁴⁵.

Evidente è, inoltre, la pubblicità del tratto stradale in un contesto fortemente antropizzato e urbanizzato, tale da far venire meno gli elementi descrittivi della strada vicinale come collocata fuori dal centro abitato⁴⁶, ai sensi dell'art. 3, co. 1, n. 52, del D. lgs. 285/1992.

c. La sussistenza di un valido titolo

Affinché un'area privata sia ricompresa nel demanio e assuma, quindi, la natura di strada pubblica, non è sufficiente che essa sia destinata all'uso pubblico, ma è invece necessario che sia intervenuto *un atto o un fatto* che ne abbia trasferito il dominio alla P.A.⁴⁷ e che essa sia destinata all'uso pubblico dalla stessa P.A. ovvero che la strada risulti di proprietà di un ente pubblico territoriale in base a un atto o a un fatto (convenzione, espropriazione, usucapione) idoneo a trasferire il dominio e che essa venga destinata, con una manifestazione di volontà espressa o tacita dell'ente all'uso pubblico.

Il titolo può essere, dunque, rappresentato da una convenzione per atto pubblico amministrativo, dalla quale si rileva l'impegno della società concessionaria di rispettare il diritto dei cittadini al libero transito del sentiero; ancora, l'iscrizione della strada contesa nell'elenco delle strade vicinali da parte del Comune, sulla quale è sceso il giudicato, perché detta iscrizione non è mai stata impugnata da coloro che si ritenevano proprietari del bene⁴⁸.

⁴² Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 02970 del 07/04/2025: nel caso di specie, il Comune interessato effettuava la manutenzione al lavatoio posto a circa 25 metri dalla strada comunale, come anche la manutenzione alla vasca dell'acquedotto posta nella limitrofa frazione.

⁴³ Cons. Stato, V Sez., sentenza n. 9532 del 27/11/2024.

⁴⁴ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 02613 del 28/03/2025.

⁴⁵ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 01632 del 25/02/2025.

⁴⁶ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 0159 del 19/02/2024: l'area contesa si era nel tempo fortemente antropizzata e (conseguentemente) urbanizzata, rappresentando un tratto viario di collegamento tra importanti arterie di pubblico transito.

⁴⁷ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 5811 del 01/07/2024. Nel caso di specie, è stato chiarito che l'indicazione catastale di strada vicinale non è idonea di per sé a fargli acquisire la destinazione all'uso pubblico, potendo al massimo costituire un elemento di prova dell'esistenza di una strada vicinale di collegamento tra i fondi, vista la caratterizzazione fiscale del Catasto.

⁴⁸ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 03664 del 30/04/2025.

Nel caso di legittimo esercizio del potere di autotutela, costituisce dimostrazione di un titolo valido l'ordinanza *ex art.* 378 della L. n. 2248 del 22 marzo 1865 –Allegato F, trattandosi di un rimedio possessorio di natura autoritativa, consentito alle pubbliche amministrazioni, a tutela dei beni demaniali richiamati nella citata legge, in primo luogo le strade⁴⁹.

Si sottolinea, inoltre, che non sussiste un onere inderogabile a carico del Comune di comprovare la proprietà dell'asse viario mediante il relativo atto d'acquisto, dato che una strada rientra nella categoria delle vie vicinali pubbliche se sussistono i requisiti del passaggio sopra citati⁵⁰.

La vocazione pubblica del tratto stradale può basarsi, altresì, sulla *dicatio ad patriam*, consistente nell'asservimento del bene, da parte del proprietario, all'uso pubblico di una comunità, di talché il bene stesso viene ad assumere le caratteristiche analoghe a quelle di un bene demaniale⁵¹. Si configura un comportamento univoco del proprietario che, seppure non intenzionalmente diretto a dar vita all'uso pubblico, risulti idoneo a manifestare l'intenzione di porre il bene a disposizione della collettività⁵². Detto comportamento deve essere continuativo nel tempo⁵³, non ascrivibile alla precarietà e alla tolleranza, indipendente dai motivi della sua tenuta, dalla sua spontaneità e dallo spirito che lo anima⁵⁴. La *dicatio ad patriam* costituisce, dunque, un atto giuridico unilaterale ad effetto istantaneo, di cui è requisito essenziale una manifestazione di volontà del proprietario, rivolta alla messa a disposizione del bene⁵⁵ a favore della comunità. Si parla di una destinazione stabile, incondizionata, univoca e definitiva del proprio bene alle esigenze della collettività indistinta⁵⁶.

Diversamente dalla *dicatio ad patriam*, il decorso temporale assume valore *centrale* nell'uso pubblico "ab immemorabili"⁵⁷: si configura una situazione di fatto consolidatasi nel tempo e corrispondente all'utilizzo del bene, fin da epoca molto remota⁵⁸, da parte della generalità dei soggetti (*uti cives*), per soddisfare un interesse comune. L'istituto si fonda sulla

⁴⁹ Cons. Stato, V Sez., sentenza n. 9532 del 27/11/2024: per legittimare l'esercizio del potere di autotutela ai sensi dell'art. 378 della Legge n. 2248 del 1865 all. F) è sufficiente che siano accertati incidentalmente l'uso pubblico prolungato per il tempo necessario all'acquisto per usucapione e l'idoneità della strada a soddisfare esigenze di pubblico interesse.

⁵⁰ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 02996 del 09/04/2025; Cons. Stato, Sez. IV, sentenza n. 5820 del 10/10/2018.

⁵¹ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 02996 del 09/04/2025; Cons. Stato, Sez. VI, sentenza n. 9333 del 30/10/2023; Cons. Stato, Sez. IV, sentenza n. 5820 del 10/10/2018.

⁵² Cons. Stato, Sez. VI, sentenza n. 9333 del 30 ottobre 2023.

⁵³ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 3316 del 21 giugno 2007: il decorso del tempo può servire a dimostrare l'effettività e la stabilità di tale profilo volontaristico, ma non è elemento costitutivo della fattispecie

⁵⁴ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 5161 del 21/08/2020; Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 02970 del 07/04/2025.

⁵⁵ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 02970 del 07/04/2025.

⁵⁶ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 462 del 22/01/2025; Cons. Stato, Sez. IV, sentenza n. 317 del 18/01/2022

⁵⁷ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 02970 del 07/04/2025.

⁵⁸ Cass. civ., Sez. II, 14 gennaio 2019, n. 587: l'uso *ab immemorabili* 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.

stabilizzazione di un comportamento collettivo, fondata dalla convinzione, anche essa palesata da una situazione dei luoghi che non consente di distinguere la strada vicinale da una qualsiasi altra strada della rete viaria pubblica, nell'esercizio del diritto di uso della strada⁵⁹. La protrazione dell'uso pubblico da tempo immemorabile⁶⁰ costituisce un valido titolo. Ne discende che la registrazione nell'elenco delle strade sottoposte ad un uso pubblico, da parte dell'amministrazione competente, ha una valenza meramente dichiarativa⁶¹ che, in quanto tale, non produce innovazioni sul regime giuridico del bene, ma semplicemente dichiara che undeterminato tratto di viabilità è destinato, da epoca risalente, ad un uso pubblico⁶².

5. I criteri-guida nella individuazione delle strade vicinali pubbliche

Alla luce della ricerca svolta, alcuni criteri normativi e giurisprudenziali possano coadiuvare gli operatori del settore nella qualificazione delle strade vicinali pubbliche, previa verifica dei requisiti identificativi.

Il primo criterio è certamente quello normativo, ossia **la assimilazione legale con le strade comunali**, così classificate dal Legislatore (art. 2, co. 6, lett. d, del D.lgs. 285/1992), quando congiungono:

- h. il capoluogo del comune con le sue frazioni o le frazioni fra loro,
- i. il capoluogo con la stazione ferroviaria, tranviaria o automobilistica, con un aeroporto o porto marittimo, lacuale o fluviale,
- j. con interporti o nodi di scambio intermodale
- k. con le località che sono sede di essenziali servizi interessanti la collettività comunale.

In virtù dell'assimilazione normativa, tutte le strade vicinali che costituiscono via di collegamento rispetto ai siti sopra citati dovrebbero rientrare nell'esclusività comunale. Infatti, la tecnica dell'assimilazione legislativa colloca sul piano della equiparazione le fattispecie disciplinate. Così ragionando, a titolo esemplificativo, le strade vicinali che collegano tra loro diverse frazioni, ovvero tra queste e il capoluogo del comune sono da ritenersi strade che rientrano nella sfera di responsabilità dell'ente comunale. Altrettanto accade quando le strade vicinali costituiscono rete di viabilità verso le sedi, senza nessuna ulteriore qualificazione, di servizi essenziali per la collettività del territorio.

L'equiparazione tra strade comunali e strade vicinali pubbliche trova conferma nell'art. 14 del D.lgs. n. 285/1992, ai sensi del quale per le strade vicinali di cui all'art. 2, comma 7, i poteri dell'Ente proprietario previsti dal Codice della strada sono esercitati dal Comune⁶³.

⁵⁹ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 2531 del 29/05/2017.

⁶⁰ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 2531 del 29/05/2017

⁶¹ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n.02970 del 07/04/2025: l'inserimento negli appositi elenchi comunali ha carattere dichiarativo e può fondare solo una presunzione *iuris tantum* di pubblicità. In tal senso, Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 02613 del 28/03/2025; Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 08857 del 05/11/2024; Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 5811 del 01/07/2024; Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 5438 del 1° giugno 2023; Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 4141 del 31 agosto 2017.

⁶² Cons. Stato, Sez. VII, sentenza n. 03183 del 14/04/2025: nel caso di specie, l'VIII Municipio di Roma si è limitato a provvedere alla registrazione delle strade in questione, prendendo atto del fatto che le stesse, da epoca risalente, sono destinate al transito ciclo-pedonale e dunque sottoposte ad un uso pubblico, dimensionato e tipico.

Nella difficoltà operativa di distinguere e classificare le strade vicinali con una esclusiva caratterizzazione pubblica, soccorre inoltre il **criterio funzionale** ex art. 2, co.2, del D.lgs. n. 285/1992, in virtù del quale la classificazione delle strade pubbliche deve riguardare le loro caratteristiche costruttive, tecniche e *funzionali* rispetto all'uso pubblico⁶⁴. La proprietà del suolo e degli immobili in generale da parte dello Stato e degli enti pubblici territoriali affonda e fa riferimento (in gran parte) a vicende risalenti (e non sempre connotate da un titolo scritto), sicché risulta prevalente, anche per tale motivo, il criterio funzionale⁶⁵. Questa ricostruzione riguarda non solo il diritto di proprietà, ma anche il diritto reale di servitù: il suo esercizio, la sua configurazione presuppongono un titolo giuridicamente idoneo alla sua costituzione (ex art. 825 cod. civ.), non trattandosi di una situazione di mero fatto⁶⁶. Sulla funzione assolta si impenna anche la titolarità delle strade pubbliche e, di conseguenza, l'onere di assicurarne l'uso: in base all'art. 14, co.1, lett. a) e b), del D. lgs. n. 285 del 1992 "gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono", fra l'altro, alla "manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi" e al "controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze". Tanto più se si considera che la manutenzione della strada rileva in relazione a beni quali la sicurezza pubblica e l'incolumità personale, di primissimo rango nella scala dei valori ordinamentali. Non si tratta solo di assicurare il diritto alla circolazione, ma anche di preservare beni relativi alla persona⁶⁷.

Imprescindibilmente connesso al criterio funzionale è quello **di effettività**, di elaborazione giurisprudenziale, in virtù del quale occorre sempre considerare le condizioni effettive della strada, nella sua concreta collocazione geografica e in riferimento *una esplicita finalità di collegamento*⁶⁸. Questo approccio supera una visione meramente utilitaristica delle strade vicinali, ma ne implica una valutazione quali-quantitativa, nel senso che la contestualizzazione ambientale del bene stradale è bussola imprescindibile nell'azione di classamento e di classificazione della pubblica amministrazione. Questa linea di pensiero abbraccia, in primo luogo, una nuova idea di ambiente stesso, del quale la strada vicinale è parte componente, al pari di tutti gli altri elementi che, nella loro singolarità, scolpiscono la complessità valoriale del bene ambiente.

6. La strada vicinale come componente dell'ambiente

⁶³ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 03137 del 11/04/2025: accogliendo la ricostruzione del T.A.R. per la Campania (Sezione Quinta), sentenza n. 1315/2023, ritiene che l'art. 14 del D. Lgs. 285/1992 sia essenzialmente riferito alle opere di ordinaria manutenzione della sede stradale. A ben vedere, l'art. 14 del Codice della strada, in caso di strade vicinali gravate da servitù pubblica, stabilisce che "i poteri dell'ente proprietario previsti dal presente codice, e dunque tanto quelli inerenti la manutenzione ordinaria, quanto quella straordinaria, sono esercitati dal Comune".

⁶⁴ Cons. Stato, Sez. VII, sentenza n. 02676 del 19/03/2024.

⁶⁵ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 02870 del 26/03/2024.

⁶⁶ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 02870 del 26/03/2024; Cons. St., Sez. V, sentenza n. 5643 del 2 ottobre 2018.

⁶⁷ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 02870 del 26/03/2024.

⁶⁸ Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 02996 del 09/04/2025; Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 5820 del 10/10/2018. È stato precisato, inoltre, che la disciplina e la classificazione delle strade in esame si basa in modo prevalente sul *profilo funzionale* (Cons. St., Sez. V, sentenza n. 2870 del 26/03/2024).

Nella viabilità locale, è innegabile il ruolo svolto dalle vie vicinali a favore della libertà di circolazione, in armonia con l'art. 16 della Cost. La demanialità del bene tutela, quindi:

- a. l'interesse pubblico alla circolazione;
- b. l'esercizio del diritto soggettivo della stessa;
- c. l'irrilevanza dei rischi che ricadono sullo specifico bene.

Inoltre, la demanialità presuppone l'appartenenza allo Stato o agli altri enti territoriali delle funzioni relative alle strade.

Oggi, il ruolo delle strade vicinali si coniuga alla plurivalenza di significati e di utilizzi delle stesse, sul piano storico, sociale, paesaggistico⁶⁹, come rimarcato dallo stesso Consiglio di Stato.

Ciò attesta la maturazione di un nuovo processo valutativo di identificazione della strada vicinale, la cui disciplina non può limitarsi alle tematiche della circolazione, della viabilità o dell'urbanistica. Dunque, un quarto criterio-guida potrebbe essere rappresentato dal **valore ambientale delle strade vicinali pubbliche**, secondo una visione ecocentrica dell'ambiente⁷⁰.

Questo è inteso come un sistema relazionale di elementi, di fenomeni e di forze fisiche e vitali; può esprimersi nella sua totalità ovvero attraverso l'attivazione di una singola componente, ma sempre in interazione con il complesso. Innegabile è la qualità interattiva delle strade vicinali, come strumento di percorrenza, di partenze e di arrivi, di spostamenti, di funzione economica quando il loro transito risponde ad una esigenza di collegamento casa-lavoro, ovvero di valore socio-culturale nel loro divenire tessuto di conoscenza tra il presente, il passato e, sperando, il futuro.

Nella complessità del termine e della sostanza dell'ambiente, infatti, le strade vicinali sono parti del sistema di collegamento locale, tra siti diversi, fuori dai centri abitati, che contribuiscono alla caratterizzazione identitaria del luogo e dell'ambiente. In tal senso, le vicinali disegnano il paesaggio circostante il centro abitato, delineando spazi e realtà,

⁶⁹ A titolo esemplificativo, Cons. Stato, Sez. VII, sentenza n. 03183 del 14/04/2025: il collegamento con aree di proprietà regionale, di interesse storico-archeologico e paesaggistico ambientale, alle quali si accede per il tramite di strade vicinali, possono configurare percorsi rappresentativi di significative attrazioni turistiche.

⁷⁰ La visione ecocentrica posiziona la natura al centro della relazione tra la stessa e l'essere umano, prescindendo dall'utilità economica che quest'ultimo potrebbe trarne. Detta visione è frutto della elaborazione di due importanti atti di rilevanza internazionale: il Manifesto di Oslo (2016), approvato nell'ambito dell'Accademia di Diritto Ambientale dell'UCN (Unione internazionale per la conservazione della Natura) e l'Enciclica *Laudato si' sulla cura della casa comune* di Papa Francesco (18 giugno 2015). Ne sono conseguiti nuovi parametri giuridici di tutela e valorizzazione ecologica e nuove modalità di governance territoriale nel settore ambientale, declinati in ogni sua specificità. A tal proposito, si parla di un nuovo costituzionalismo ecologico. In tal senso, G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2022, 2, consultabile in <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/giovanni-chiola-la-costituzione-ambientale-in-italia-un-tentativo-di-costituzionalizzare-il-diritto-della-natura-oppure-un-problematico-rafforzamento-dei-riconoscimenti-esistenti>. Nella citata Enciclica, è introdotto il concetto di *ecologia integrale*, come un nuovo e omnicomprensivo approccio alla realtà ambientale che includa tutte le diverse caratterizzazioni dell'attuale società, da quella economica a quella socio-politica, tracciando il pericoloso nesso che unisce lo sfruttamento ambientale alle forme più estreme di povertà mondiale. Il testo integrale dell'Enciclica è consultabile in https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

seguendo la morfologia del terreno, pianeggiante o tortuoso che sia, rivelano l'evoluzione dell'azione antropica nel tempo e rispetto al territorio.

Talvolta conservano la memoria storica di un passaggio praticato nel passato, talvolta costituiscono le vie di raggiungimento del mare o, ancora, rappresentano un museo itinerante, a cielo aperto, della flora di un determinato territorio. Insomma, le strade vicinali si configurano componenti dell'ambiente, nel quale si riconosce l'essenzialità di tutte le attività umane, in una costante relazione di bidirezionalità, nel senso che l'azione dell'uno si riflette sull'altro, vicendevolmente, e attraverso le molteplici esteriorizzazioni umane: ora di regolazione, ora di sistemazione; ora di alterazione, ora di semplice contemplazione rispetto al bene ambiente.

Ciò che caratterizza la tutela dell'ambiente è la relativa capacità di incidenza sugli assetti regolativi dell'ordinamento e, non meno importante, sul vivere quotidiano di ogni consociato⁷¹. A questa duplicità sostanziale della tutela dell'ambiente si riconnette la diversa configurazione della stessa, ora in termini di *materia*, ora in termini di *valore*⁷².

Nella sua configurazione per materia, la tutela dell'ambiente è indicativa in un preciso settore dell'ordinamento, composto da norme coordinate e organiche (almeno, nelle intenzioni del Legislatore), teleologicamente orientate alla cura e alla valorizzazione del bene ambiente. La tutela dell'ambiente intesa come valore costituzionale, invece, vuol mettere in luce la essenzialità qualificatoria dell'ordinamento rispetto al bene ambiente, nella cornice dei rapporti di bilanciamento con gli altri beni costituzionalmente tutelati e di priorità degli interessi pubblici connessi, in termini di estensione e di intensità, e anche degli interessi privati.

Le due accennate impostazioni ricostruttive non si collocano in posizione antinomica l'una all'altra, bensì sono tra loro strumentalmente interconnesse, nel senso che l'attribuzione di valore all'ambiente è il fine perseguito da una adeguata regolazione di tutela⁷³. Inoltre, la

⁷¹ Si parla della *multireferenzialità* della nozione di ambiente perché il sistema ambientale fa riferimento a tutte le realtà della convivenza umana e a tutti i livelli di governo che la rappresentano e gestiscono, in S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali ed interne* – Relazione al Convegno *Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela dopo la Legge di Rev. Cost.n.1 del 2022*, 1°luglio 2022, in giustizia-amministrativa.it/documents/20142/24538237/GRASSI.pdf. Interessante la lettura di P. DELL'ANNO, *Ambiente in genere. Tutela dell'ambiente come materia e valore costituzionale*, in lexambiente.it, pubblicato il 05.09.2025.

⁷² P. DELL'ANNO, *Diritto dell'Ambiente*, Milano, 2022, 4. La dicotomia di analisi, riferita nel corpo del testo, è proposta dall'Autore: "il riconoscere alla tutela dell'ambiente il carattere di valore costituzionale costituisce il coronamento di un percorso di tutela sempre più consapevole e incisivo".

⁷³ Nella ricostruzione della tutela ambientale nella sua trasversalità è stato fondamentale il percorso di approfondimento, tuttora in atto, della Corte Costituzionale che già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non configura una materia in senso stretto, trattandosi piuttosto di un valore costituzionalmente protetto, integrante una materia trasversale, così individuando un interesse che si interconnette con altri interessi e con altre competenze, tra le quali è ricompresa la difesa del suolo (in questo senso, sentenze n. 83 del 2016, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009). In tal senso, la tutela ambientale non può collocarsi nella categoria delle materie in senso tecnico, bensì rappresenta un parametro costituzionale che investe una pluralità di ambiti applicativi. Nelle successive sentenze n. 307 e 331 del 2003, la Corte conferma la propria ricostruzione della tutela ambientale costituente un compito dello Stato di portata trasversale che investe altre competenze, anche regionali. In riferimento al tema trattato nel presente contributo, si segnala la rilevanza della sentenza n. 62 del 2005: la Corte Costituzionale afferma che "quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo

maggiore esigenza di positivizzare una materia rispecchia una più intesa istanza sociale di protezione che esprime la rilevanza di un determinato bene, collocato in un identificato contesto spazio-temporale di riferimento, connotato dalla presenza di differenti elementi di composizione.

Sul piano assiologico, l'ambiente come valore orienta e indirizza le scelte del legislatore statale⁷⁴; nel suo essere materia, l'ambiente risponde ad una logica di effettività di tutela. Non a caso, dopo la riforma della L. Cost. 3 del 2001, la Costituzione qualifica la tutela dell'ambiente come materia rimessa alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s). Inoltre, all'art. 116, co. 3, si precisa che le Regioni⁷⁵ possono richiedere

rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgono, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi (cfr. sentenza n. 303 del 2003)". Le parti in corsivo evidenziano la trasversalità di un'azione statale in materia ambientale, coinvolgendo diversi livelli di governo e diversi centri di interesse. Detta situazione si verifica in relazione alla definizione normativa di strada vicinale e riflette la necessità di coinvolgere le comunità insediate, nella disciplina dell'uso e dell'assetto del proprio territorio, così garantendo la "miglior tutela della materia-obiettivo indicata dalla disposizione costituzionale" (in P. DELL'ANNO, *Ambiente in genere. Tutela dell'ambiente come materia e valore costituzionale*, in *lexambiente.it*, pubblicato il 05.09.2025). Con la sentenza 378 del 2007, si apre un nuovo filone della giurisprudenza costituzionale: l'ambiente viene definito "bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti". Seppur definito nella sua materialità, la Corte Costituzionale, nelle sentenze 210 del 2016 e 171 del 2012, ribadisce il valore costituzionalmente protetto dell'ambiente, integrante una materia trasversale. Nella sentenza n. 77 del 2017, la Corte Costituzionale conferma che la trasversalità della materia ambientale implica la sussistenza di competenze diverse che possono anche essere regionali. In riferimento ad esse, lo Stato conserva il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale. L'azione statale non esclude, dunque, la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In seguito all'introduzione espressa dell'ambiente nella formulazione dell'art. 9 della Cost. (L. Cost. n.1 del 2022), nella sentenza n. 191 del 2022 la Corte Cost. ha qualificato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema quale materia naturalmente trasversale. Il carattere trasversale dell'ambiente è ancora più intenso quando la Corte Cost., nella sentenza n. 160 del 2023, afferma che la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, co.2, lettera s), Cost. esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario. Nella sentenza n. 16 del 2024, la Corte Cost. ha riconosciuto alla materia tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema i tratti propri di una competenza legislativa trasversale, governata dall'elemento teleologico, il cui dispiegarsi lascia agevolmente prefigurare possibili interferenze rispetto all'esercizio di competenze legislative spettanti alle regioni. Da ultimo, nella sentenza n. 28 del 2025, la Corte Cost., richiamando la consolidata giurisprudenza della Corte stessa che riconduce alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema la disciplina relativa alla gestione dei rifiuti, osserva che si tratta di materie che assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente, tale da influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano.

⁷⁴ R. CHIEPPA, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, 11, 1248: in riferimento alla Riforma del Titolo V della Costituzione, è stato osservato che la tutela dell'ambiente assume valore costituzionale, rispetto al quale è necessario orientare ogni manifestazione della legalità al pari degli altri valori costituzionali

⁷⁵ Corte Cost., 431/2007. Inoltre, una ipotizzata disciplina regionale non può derogare né in senso migliorativo, né in senso peggiorativo alla tutela dell'ambiente di promanazione statale.

Nel primo caso, si assisterebbe ad una infondata erosione della sfera di esclusiva competenza dello Stato e un conseguente abbattimento del livello di protezione ambientale impostato dal Legislatore statale; nel secondo caso, ossia nell'ipotesi in cui la Regione legiferasse una disciplina più rigorosa rispetto a quella statale, vi sarebbe il pericolo di un eccessivo e ingiustificato sacrificio di altri beni costituzionalmente rilevanti rispetto al

ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie *ex art. 117 Cost.*, tra le quali anche l'ambiente. La ricostruzione dei rapporti istituzionali attesta una riserva di legge statale sulla materia ambientale, rispetto alla quale è ammesso l'intervento regionale previa attivazione di un procedimento all'uopo dedicato⁷⁶. L'invalidità dei limiti di tutela statale, nella materia ambientale, rispondono inoltre all'esigenza di uniformità dei principi e dei criteri osservati su tutto il territorio nazionale, nel rispetto dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Cost., che riconduce all'esclusività statale la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali⁷⁷. Ci si domanda, allora, perché non valorizzare l'attuale identificazione delle strade vicinali in una generale definizione legale chiara ed esaustiva, capace di supportare le scelte delle amministrazioni comunali e da erodere alla radice il contenzioso presente intorno alla fattuale qualificazione della vicinalità pubblica.

Nella declinazione dell'ambiente come *valore* si è mossa la riforma costituzionale introdotta dalla L. Cost. 1 del 2022⁷⁸, che ha riformulato l'art. 9 della Cost., in base al quale la Repubblica "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni", e l'art. 41, in virtù del quale l'iniziativa economica privata "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Ne consegue che un piano di valorizzazione territoriale ricomprende, senza dubbio, la manutenzione pubblica del sistema viario vicinale per due ordini di motivi: da un lato, consente la percorrenza di un determinato luogo, diventando strumento di tutela ecosistemica; da altro lato, la via vicinale rappresenta un

bene ambiente; Corte Cost. 214/2008, 62/2008, 378/2007, ma anche 246/2006, 307/2003. Per una visione d'insieme, vedasi F. Scalia, *Il carattere di «materia trasversale» della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, in *rivistadga.it*, 2017, 3.

⁷⁶ Occorre una iniziativa legislativa della Regione; occorre aver sentito gli enti locali interessati, nel rispetto dei principi dell'art. 119 della Cost.; occorre il raggiungimento di una intesa tra Stato e Regione richiedente; occorre una legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta da ciascuna Camera. Ne discende che la legge dello Stato che mira a consentire l'intervento della Regione nel settore ambientale rientra tra le leggi "a procedimento rinforzato", così definite perché l'iter di approvazione si arricchisce di fasi ulteriori rispetto a quello ordinario, a garanzia di tutti gli interessi in gioco.

⁷⁷ Quanto rappresentato nel corpo del testo, antitetico al protagonismo regionale in materia ambientale, mette sotto la lente di ingrandimento la tesi regionalistica, a ragione della quale la trasversalità del bene ambiente in ogni settore dell'ordinamento e il suo valore costituzionale atto a giustificare un intervento diffuso e multilivello di salvaguardia siano elementi fondanti dell'intervento diretto delle Regioni. Seguendo le linee interpretative della Corte Costituzionale, la tesi regionalista è contrastante con la ricostruzione delle relazioni istituzionali tra Stato e Regioni fissate dagli artt. 116 e 117 della Costituzione e, pretendendo "di stravolgere i principi giuridici fondamentali dell'ordinamento", in P. DELL'ANNO, *Diritto dell'Ambiente*, Milano, 2022, 5.

⁷⁸ Questa riforma costituzionale si caratterizzerebbe per tre elementi:

- nella storia costituzionale italiana, si tratta della prima revisione operata sui principi fondamentali della Costituzione e rappresenta il primo intervento sul Titolo III della Costituzione, dedicato ai rapporti economici;
- l'iter di approvazione si è concluso in otto mesi, decorrenti dal 09 giugno 2021 al 08 febbraio 2022, con una tempistica deliberativa delle Camere molto rapida;
- la riforma è stata anticipata dalla elaborazione di ben otto proposte presentate al Senato e nove trattate in Camera dei deputati, con ciò comportando una rilevante difficoltà redazionale nel tentativo di accogliere e sintetizzare contenuti propositi estremamente variegati tra loro.

Vedasi R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 2022, 13, consultabile in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=47139>

valore ambientale in sé da proteggere perché le caratteristiche di una area naturale sono dettate anche alle strade che le attraversano. Questa seconda accezione riconosce il valore ambientale della strada vicinale in rapporto all'art. 41 della Cost.: così, la recinzione di sicurezza di un cantiere edile, ricomprendente un tratto vicinale, non dovrebbe diventare un ostacolo permanente al relativo uso pubblico; così come la discesa vicinale al mare non potrebbe essere impedita dall'apposizione di un masso o da una sbarra metallica. In queste ipotesi, l'attività di impresa verrebbe esercitata in violazione all'art. 41 della Cost.

La L. Cost. 1 del 2022 è stata accolta in modo divergente dalla dottrina del momento. Una parte di essa ha salutato con favore⁷⁹ l'introduzione del bene *ambiente* tra i principi fondamentali della Costituzione⁸⁰, ossia quelli racchiusi nei primi dodici articoli della Carta Fondamentale dello Stato, riconoscendo una precisa scelta di campo del Legislatore, che si colloca in linea di continuità con le più volte confermate decisioni della giurisprudenza costituzionale. Di segno opposto⁸¹, altra parte della dottrina ha ritenuto che la L. Cost. 1/2022 abbia operato in senso ridondante e duplicativo⁸², considerando che l'ambiente era già contemplato dalla Costituzione, con la relativa riforma del 2001⁸³.

Un dato è però certo: la connotazione valoriale dell'ambiente nella nostra Costituzione ne implica l'osservanza nella identificazione funzionale della rete vicinale. Infatti, trasporre il concetto di vicinalità nella cornice ecosistemica di appartenenza ne consentirebbe una

⁷⁹ Tra tutti, vedasi I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it, Paper* del 30 giugno 2021; G. CHIOLA, *op.cit.*, chiarisce che l'inserimento dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione ne eleva il grado di importanza, rendendolo prevalente nel bilanciamento con diversi beni di pari rango; R. FATTIBENE, *Una lettura ecocentrica del novellato art. 9 della Costituzione*, 2022, 3,3, in nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2023/01/SAGGIO_FATTIBENE_-Una-lettura-ecocentrica-del-novellato-articolo-9-della-Constituzione.pdf

⁸⁰ Ad avviso di una parte della dottrina, i menzionati principi sarebbero sottratti al procedimento di revisione costituzionale, in base alle affermazioni formulate dalla Corte Cost., nella sentenza n. 1146/1988 che, a ben vedere, ha parlato di "principi supremi dell'ordinamento", e non di "principi fondamentali della Costituzione".

⁸¹ Vedasi F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it, Paper* del 23 giugno 2021

⁸² Estremamente critico R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 2022, 13, 210-211, consultabile in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=47139>, che parla di una riforma non necessaria, tale da determinare solo una confusione in termini. È stata inoltre coniata l'espressione *normazione iconica*, nel senso che la riforma *de qua* si sarebbe servita di immagini e simboli di facile comprensione, con l'obiettivo di simpatizzare il maggior numero di consensi, in G. SEVERINI – P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *giustiziansieme.it*, 22 settembre 2021, consultabile in <https://www.giustiziansieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/1945-sull-inutile-anzi-dannosa-modifica-dell-articolo-9-della-costituzione?hitcount=0>. Gli Autori scrivono che la revisione costituzionale, operata in materia ambientale, "corrisponde a una concezione primaria e regressiva della legge, la espunge dalla realtà articolata dell'edificio del diritto per elevarla a prevaricatorio totem comunicazionale".

⁸³ In tal senso, anche P. DELL'ANNO, *Diritto dell'Ambiente*, Milano, 2022, 6. Inoltre, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it, Paper* del 23 giugno 2021, ha sostenuto che l'inserimento dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione apra la strada a possibili modifiche in senso peggiorativo. Posizione critica anche quella espressa da M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, disponibile in www.forumcostituzionale.it: il quale parla di una riforma che, in realtà, rappresenterebbe *più un'occasione persa, piuttosto che un effettivo ed epocale passo in avanti*.

migliore ricostruzione in termini di multidimensionalità, intergenerazionalità e trasversalità⁸⁴, quali tratti salienti della tematica ambientale.

In sé considerato, l'ambiente è, per sua stessa essenza, aprioristicamente indefinibile, riferendosi ad un sistema complesso e variegato di relazioni tangibili e intangibili, che connotano la realtà nella sua multidimensionalità. Si tratta di un concetto che prende vita nel momento in cui viene verbalizzato rispetto ad un determinato contesto, permettendo l'attribuzione di un contenuto e di una correlazione di significati. Per questo motivo, l'ambiente è un concetto di sintesi nel quale si intrecciano e si inerpicano tutte le problematiche e le identità ambientali, incapaci di rendere conoscibile questa multidimensionalità se espressa solo nella loro singola individualità. Ne consegue che la strada vicinale, essendo declinazione espressiva del contesto ambientale di riferimento, manifesta la multidimensionalità ambientale e ne traduce la concretizzazione in precise istanze di tutela individuale e collettiva.

Ne consegue che la cura della rete vicinale risponde al carattere della intergenerazionalità, sancito dall'attuale art. 9 della Cost., quando vi è, da parte delle amministrazioni comunali di competenza, una adeguata pianificazione manutentiva delle strade secondo una proiezione temporale nel medio-lungo periodo, consentendone una conservazione presente e una valorizzazione futura. Da ultimo, la trasversalità ambientale, la cui definizione nozionistica si fonda sulla valenza multidisciplinare del concetto, introduce una nuova lettura della vicinalità, approfondendo il contenuto minimo del lemma, circoscritto alla regolazione della circolazione viaria, per aprirsi ad una visione di insieme, sintesi di una molteplicità di piani funzionali, da quello paesaggistico, a quello storico-archeologico, passando per quello sportivo e scientifico, in cui si esteriorizza la varietà identitaria e funzionale della vicinalità pubblica.

7. Conclusioni

Talvolta, l'interesse del privato non è quello di preservare un diritto di proprietà sulla strada vicinale pubblica, fondamentalmente per tre ordini di motivi. In primis, il diritto dominicale di cui il privato è titolare è amputato nelle concrete modalità di esercizio. In secondo luogo, la finalizzazione al transito collettivo generalizzato è talmente risalente nel tempo da rendere indeterminata la genealogia dell'assetto proprietario. In terzo luogo, vi è alla base una esigenza di certezza del diritto che implica la stretta corrispondenza tra il regime giuridico del bene e la sua concreta utilizzazione; esigenza ancor più sentita quando i proprietari dei fondi limitrofi la vicinale divengono destinatari di provvedimenti amministrativi illegittimi, fondati sulla dubbia ricostruzione normativa dell'istituto del tempo. Coloro che hanno contatto diretto e quotidiano rispetto a questo tipo di viabilità ne percepiscono la qualificazione pubblica, seppur nella difficoltà espressiva di rappresentarne la consistenza. Il carattere pubblico viene verbalizzato con l'espressione "la strada vicinale è di tutti" ed ogni elemento fisico (un grande masso, un cancello, una staccionata, una sbarra,

⁸⁴ R. SCARLATO, *La tutela dell'ambiente nell'interesse delle generazioni future*, in *il diritto amministrativo.it*, 2025, n.9; P. DELL'ANNO, *Ambiente in genere. Tutela dell'ambiente come materia e valore costituzionale*, in *lexambiente.it*, pubblicato il 05.09.2025.

un divieto di accesso, un provvedimento amministrativo) tale da ostacolarne il transito è vissuto come limitazione alla libertà personale, quasi un sopruso. Talvolta, lo scenario è costituito da piccole comunità, che vivono uno stato di isolamento geografico e culturale dai centri urbani, per le quali le strade vicinali svolgono anche un ruolo agevolativo di spostamento da uno spazio abitato all'altro, per la cura dei bisogni fondamentali della vita umana, come la salute, l'istruzione, il reperimento dei generi di prima necessità, per un fine di minima socialità interpersonale.

Da un punto di vista più generale, occorrerebbe allineare il ruolo della viabilità vicinale alla contemporaneità dei tempi, al ruolo svolto oggi in funzione della indistinta collettività, così da ridefinire la semantica del lessema vicinale in funzione dell'effettività pubblica dell'uso. Grazie alla attività giurisprudenziale, la riqualificazione del tessuto stradale locale è supportata da precisi indicatori identificativi che potrebbero efficacemente sostenere le scelte delle amministrazioni interessate dalla problematica, migliorando in termini di trasparenza il rapporto con la comunità di riferimento e le proprie modalità di esercizio del potere e determinando, presumibilmente, un importante abbattimento del contenzioso in materia. Tale esigenza generale è stata, d'altronde, manifestata dal Legislatore quando, nell'ambito della L. 22 marzo 2001, n. 85 -Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada-, ha stabilito di rivedere la classificazione delle strade vicinali, considerandole pubbliche o private in relazione all'effettivo utilizzo. Ridefinire oggi la viabilità locale significherebbe, da ultimo, contestualizzarla territorialmente secondo una nuova concezione ecosistemica di ambiente, in armonia con il dettato costituzionale e le linee interpretative sovranazionali, nella sua polivalenza di significati, ben oltre la specialità tematica della circolazione, ormai limitativa della reale identità pubblica della vicinale.