

**N. 00403/2014REG.PROV.COLL.  
N. 00627/2001 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 627 del 2001, proposto da:

Provincia di Napoli, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Luciano Scetta, Aldo Di Falco e Silvio Savarese, con domicilio eletto presso l'avv. Gennaro Famiglietti in Roma, via di Propaganda, 16;

***contro***

Comune di Massa Lubrense, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Guido D'Angelo, con domicilio eletto presso l'avv. Leonardo Salvatori in Roma, via Sicilia, 50;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. Campania – Napoli, Sezione IV n. 1632/2000

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2013 il Consigliere Doris Durante;

Udito l'avv. Neri per delega dell'avv. Guido D'Angelo per il Comune di Massa Lubrense;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1.- Con delibera di giunta municipale n. 1018 del 18 novembre 1993, il Comune di Massa Lubrense, dando attuazione all'art. 4 del Nuovo Codice della Strada di cui al d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285, approvava la delimitazione del centro abitato e, al riguardo, individuava 5 centri abitati.

Alla delibera venivano allegati la cartografia nella quale i centri abitati venivano contornati in rosso e 5 elaborati relativi ai 5 centri abitati individuati (tavola 1, relativa al Centro abitato di Massa Centro; tavola 2 del Centro abitato di Termini, Nerano, Marina del Cantone; tavola 3 del Centro abitato di Marciano; tavola 4 del Centro abitato di Torca Sud e tavola 5 del Centro abitato di S. Agata Est e Torca Nord).

Con successiva delibera n. 167 del 25 marzo 1998 il Comune aggiornava la precedente delimitazione sulla base delle norme di cui all'art. 5, comma 4 del d.p.r. n. 495 del 1992 (Regolamento di attuazione del Codice della Strada), modificato dal d.p.r. n. 610 del 1996 e, con riferimento alla necessità di assicurare condizioni di sicurezza alla circolazione nei tratti stradali a maggiore densità edilizia, individuava un unico centro abitato, accorpando i nuclei contigui individuati con la prima delibera n. 1018 del 1993, specificando che l'assoluta continuità ovvero l'unicità del centro abitato si evinceva chiaramente dall'esame della cartografia allegata a tale

delibera.

2.- La Provincia di Napoli, per i tratti di strade provinciali ricadenti nel perimetro del centro abitato così individuato, provvedeva ai sensi dell'art. 4, commi 4, 5, 6 e 7 del d.p.r. n. 495 del 1992, alla loro consegna all'amministrazione comunale, redigendo in data 7 giugno 1999 il relativo verbale alla presenza di due testimoni, stante l'assenza dei tecnici comunali preposti alla redazione congiunta del verbale e provvedeva agli adempimenti per la cancellazione dai ruoli relativi alla riscossione della tassa di occupazione suolo pubblico relativamente ai medesimi tratti stradali.

Il Dirigente dei lavori pubblici prendeva atto della consegna con determina dirigenziale n. 4600 del 16 luglio 1999.

3.- In opposizione al procedimento di consegna il Comune di Massa Lubrense proponeva ricorso al TAR Campania che, con sentenza n. 1632 del 2000, respinte le eccezioni pregiudiziali di inammissibilità sollevate dalla difesa della Provincia, accoglieva il ricorso e annullava il provvedimento del Dirigente dei lavori pubblici di presa d'atto della consegna.

Il TAR riteneva fondato il primo motivo con il quale veniva dedotta la violazione dell'art. 2, comma 7 del d.p.r. n. 285 del 1992, secondo cui *“Le strade urbane di cui al comma 2, lettere d) ed f), sono sempre comunali quando siano situate nell'interno dei centri abitati, eccettuati i tratti interni di strade statali regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti”* e dell'art. 4, comma 4 del d.p.r. 16 dicembre 1995, n. 495, secondo cui *“I tratti stradali statali, regionali o provinciali che attraversano i centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti, individuati a seguito della delimitazione del centro abitato prevista dall'art. 4 del codice sono classificati quali strade comunali con la stessa deliberazione della giunta municipale con la quale si procede alla delimitazione medesima”*.

Riteneva, in particolare, che il dato demografico (popolazione non superiore a diecimila abitanti), quale scriminante per il trasferimento della proprietà del tratto stradale con accollo dei relativi oneri di manutenzione, si riferisse ai singoli centri abitati in cui si articola il territorio di un Comune.

Aggiungeva che il riferimento alla popolazione dei singoli centri abitati era coerente con la *ratio* della disciplina del Codice della Strada che non intendeva gravare i Comuni con popolazione inferiore a diecimila abitanti degli oneri di manutenzione delle strade.

In base a tali considerazioni e all'ulteriore considerazione che il Comune di Massa Lubrense si sviluppa in più centri abitati, ciascuno con popolazione inferiore ai diecimila abitanti, già individuati con delibera di giunta del 1993, escludeva che fossero classificabili strade comunali quelle di attraversamento dei suddetti centri abitati e accoglieva il ricorso del Comune di Massa Lubrense.

4.- Con l'atto di appello in esame, la Provincia di Napoli ha chiesto l'annullamento o la riforma della suddetta sentenza, assumendone l'erroneità per vizio *in procedendo et in iudicando* alla stregua dei seguenti motivi:

- 1) difetto di giurisdizione del giudice amministrativo;
- 2) inammissibilità e improcedibilità del ricorso; violazione dell'art. 4 del d. lgs. n. 285 del 1992 e del d.p.r. n. 495 del 1992;
- 3) violazione del combinato disposto degli articoli 2, comma 7 e 4 del d. lgs. n. 495 del 1992 e difetto assoluto di motivazione.

Il Comune di Massa Lubrense ha chiesto il rigetto dell'appello.

Le parti hanno precisato le conclusioni riportandosi agli atti difensivi e alla pubblica udienza dell'8 ottobre 2013, il giudizio è stato assunto in decisione.

5.- In ordine alla censura di difetto di giurisdizione, in disparte l'inammissibilità perché sollevata per la prima volta con l'atto di appello, mentre ai sensi dell'art. 9 c.p.a., nei giudizi di impugnazione il difetto di giurisdizione è rilevato se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, ha statuito sulla giurisdizione, essa è infondata.

Infatti, nel caso in esame, non si controverte del diritto di proprietà di singoli tratti di strade che attraversano il centro abitato di Massa Lubrense, ma della legittimità della consegna di dette strade dalla Provincia al Comune, quale atto consequenziale alla classificazione delle strade, sicché ne segue lo stesso regime anche ai fini della giurisdizione attribuita al giudice amministrativo dall'art. 27 del T.U. 26 giugno 1924, n. 1054 e dall'art. 7 della l. n. 1034 del 1971.

6.- La questione in esame attiene all'interpretazione delle norme del codice della strada e del relativo regolamento in relazione ai c.d. "centri abitati" ed alla classificazione delle strade interne conseguente alla individuazione dei "centri abitati".

6.1- L'art. 3, comma 8 del codice della strada individua il "centro abitato" con riferimento ad un agglomerato di almeno 25 edifici sebbene intervallati da strade, giardini od altro.

L'art. 4, stabilisce la competenza della giunta comunale in ordine alla individuazione e delimitazione del centro abitato secondo i criteri dettati dal codice e dal regolamento.

*"Ai fini dell'attuazione della disciplina della circolazione stradale, il Comune entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, provvede con delibera della giunta alla delimitazione del centro abitato...La deliberazione...è pubblicata all'Albo Pretorio...; ad essa viene allegata idonea cartografia nella quale sono*

*evidenziati i confini sulle strade di accesso”.*

L'art. 4 del Regolamento del Codice della Strada (d.p.r. n. 285 del 1992), ai commi 4 e 5 stabilisce che *“I tratti di strade statali, regionali o provinciali, che attraversano i centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti, individuati a seguito della delimitazione del centro abitato prevista dall'art. 4 del codice, sono classificati quali strade comunali con la stessa deliberazione della giunta municipale con la quale si procede alla delimitazione medesima.*

*Successivamente all'emanazione dei provvedimenti di classificazione e di declassificazione delle strade previsti dagli articoli 2 e 3, all'emanazione dei decreti di passaggio di proprietà ed alle deliberazioni di cui ai commi precedenti, si provvede alla consegna delle strade o dei tronchi di strade fra gli enti proprietari”.*

6.2- Una prima considerazione attiene alla valenza da attribuire alla deliberazione di giunta municipale che abbia individuato, a seguito della delimitazione del centro abitato, i tratti di strade statali, regionali o provinciali che attraversano i centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti.

E' indubbio che tale delibera costituisce di per sé titolo per il passaggio di proprietà alla stregua degli altri titoli indicati dalla norma e, quindi, è idoneo presupposto per la consegna delle strade o di tronchi di strade tra gli enti, ove la delimitazione del centro abitato ne comporti la classificazione come strada appartenente ad ente diverso da quello della precedente classificazione.

6.3- Altra questione riguarda il concetto di “centro abitato” ed in particolare se la individuazione e delimitazione del centro abitato, effettuata dalla giunta comunale ai fini del citato art. 4 del Codice della Strada, sia derogabile ove il Comune sia effettivamente articolato in più centri abitati e se il riferimento demografico ai fini del passaggio delle strade tra enti debba

essere riferito al “centro abitato” individuato ai fini dell’art. 4 del Codice della Strada o ai centri abitati in cui è articolato il Comune dal punto di vista topografico.

Ritiene il Collegio che la disciplina dettata dal Codice della Strada non consente deroghe e per tutti gli aspetti considerati dalla suddetta disciplina non possa che farsi riferimento al “centro abitato” individuato ai fini dell’art. 4 del Codice della Strada.

L’art. 2, comma 7, del Codice si riferisce a questa accezione di centro abitato, atteso che parla di strade comprese nel centro abitato.

Ne consegue in base alla medesima disposizione di legge, che sono comunali le strade urbane di scorrimento, di quartiere e locali che ricadono all’interno del centro abitato delimitato con popolazione superiore ai diecimila abitanti, mentre sono tratti interni di strade statali, regionali e provinciali quelle che sono delimitate all’interno di un centro abitato con popolazione inferiore ai diecimila abitanti.

Tanto è dettagliatamente esposto nel Regolamento del Codice della Strada, che all’art. 5, precisa che *“la delimitazione del centro abitato, come definito all’articolo 3, comma 1, punto 8, del codice, è finalizzata ad individuare l’ambito territoriale in cui, per le interrelazioni esistenti tra le strade e l’ambiente circostante, è necessaria da parte dell’utente della strada, una particolare cautela nella guida, e sono imposte particolari norme di comportamento (la delimitazione del centro abitato individua pertanto i limiti territoriali di applicazione delle diverse discipline previste dal codice e dal regolamento all’interno ed all’esterno del centro abitato).*

*La delimitazione del centro abitato individua altresì, lungo le strade statali, regionali e provinciali, che attraversano i centri medesimi, i tratti di strada che:*

*a) per i centri con popolazione non superiore a diecimila abitanti costituiscono «i tratti interni»;*

*b) per i centri con popolazione superiore a diecimila abitanti costituiscono «strade comunali», ed individua, pertanto, i limiti territoriali di competenza e di responsabilità tra il comune e gli altri enti proprietari di strade”.*

6.3- Dalla disciplina citata emerge con certezza che l'elemento demografico non può che essere riferito al “centro abitato” o ai “centri abitati” individuati ai fini dell'art. 4 del Codice della Strada.

Va da sé che l'individuazione del “centro abitato” o dei “centri abitati” nella *ratio* del Codice della Strada risponde a criteri funzionali all'applicazione delle diverse discipline previste dal codice della strada e dal regolamento all'interno ed all'esterno del centro abitato, con i conseguenziali limiti territoriali di competenza e di responsabilità tra il comune e gli altri enti proprietari di strade.

Non può, quindi, essere determinata da finalità diverse, quale in ipotesi il conseguimento del minore aggravio possibile degli oneri di manutenzione delle strade, né rispondere ad esigenze di natura urbanistica (non coincide infatti con la ripartizione urbanistica di una città in centro storico, zone residenziali, periferia) o coincidere con la ripartizione amministrativa della città in municipi.

Ugualmente è irrilevante che il comune si sviluppi in maniera disordinata, articolandosi in agglomerati di case sparse lungo le arterie principali, atteso che il concetto di centro abitato nella *ratio* del Codice della Strada risponde solamente a criteri funzionali alla circolazione stradale.

Significativo in tal senso è la prescrizione di cui al comma 4 dell'art. 4 del Regolamento del Codice della Strada (*“Nel caso in cui l'intervallo tra due contigui insediamenti abitativi, aventi ciascuno le caratteristiche di centro abitato, risulti, anche in relazione all'andamento planoaltimetrico della strada, insufficiente per un duplice cambiamento di comportamento da parte dell'utente della strada, si provvede alla*

*delimitazione di un unico centro abitato, individuando ciascun insediamento abitativo con il segnale di località. Nel caso in cui i due insediamenti ricadano nell'ambito di comuni diversi si provvede a delimitazioni separate, anche se contigue, apponendo sulla stessa sezione stradale il segnale di fine del primo centro abitato e di inizio del successivo centro abitato’’).*

6.4- In conclusione deve ritenersi, che la delimitazione del centro abitato o dei centri abitati risponde ai soli criteri fissati dal Codice della strada ed è funzionale solamente alla circolazione; essa tuttavia comporta, sempre e per effetto automatico, il passaggio delle strade ai diversi enti territoriali secondo i criteri su esposti, non assumendo rilevanza l'effettiva articolazione dello sviluppo edilizio in più centri abitati da un punto di vista topografico.

6.5- Ciò posto, atteso che il Comune di Massa Lubrense, con delibera di giunta n. 167 del 25 marzo 1998, ha individuato un unico centro abitato ai sensi dell'art. 4 del Codice della Strada, accorpando i nuclei contigui individuati con la precedente delibera di giunta del 1993, ed avendo questo centro abitato popolazione superiore ai diecimila abitanti, i tratti di strada, dapprima provinciali, che attraversano il centro abitato costituiscono strade comunali e, legittimamente, la Provincia di Napoli ha provveduto alla consegna al Comune.

6.6- Non è, quindi, condivisibile quanto si assume in sentenza sulla pluralità dei centri abitati presenti nel Comune di Massa Lubrense, così come individuati con la delibera di Giunta del 1993, atteso che il Comune, in ossequio alle nuove disposizioni ha modificato la propria precedente delibera del 1993 ed ha inteso accorpate i centri abitati delimitati nel 1993, con i conseguenti effetti che la legge attribuisce a tale scelta in materia di competenza e responsabilità nella gestione delle strade interne al centro

abitato.

6.7- Non è ugualmente pertinente il riferimento contenuto in sentenza al maggior aggravio di oneri che ricadrebbe sul Comune, atteso che l'onere di manutenzione della strada è irrilevante nella *ratio* del Codice della Strada e, comunque, è compensato dalle maggiori entrate derivanti dal possesso della strada.

Per le ragioni esposte l'appello della Provincia di Napoli deve essere accolto e deve essere riformata la sentenza di primo grado.

Le spese di giudizio, attesa la novità della questione, vanno compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Mario Luigi Torsello, Presidente

Francesco Caringella, Consigliere

Antonio Amicuzzi, Consigliere

Doris Durante, Consigliere, Estensore

Nicola Gaviano, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/01/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)