



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

DECISIONE

sul ricorso numero di registro generale 6151 del 2008, proposto da:
Abrate Giovanni, rappresentato e difeso dagli avv. Raffaele Ingicco, Riccardo Montanaro, Guido Francesco Romanelli, con domicilio eletto presso Guido Francesco Romanelli in Roma, via Cosseria N. 5; Pepe Concetta, Bosco Aldo, Camino Battista, Caselli Luciano, Negro Maria, Caselli Francesco, Materozzi Stefania, Scalafiotti Carlo, Tonin Annamaria, Villa Mauro, Acchiardi Fiorenza, Villa Giuseppeina, Cararro Umberto, Stringa Maria Teresa;

contro

Comune di Gassino Torinese, rappresentato e difeso dagli avv. Mario Contaldi, Claudio Dal Piaz, con domicilio eletto presso Mario Contaldi in Roma, via Pierluigi Da Palestrina, 63;

nei confronti di

Revello Giuseppe, Borca Angela, Revello Roberto, Sperimentazione Edilizia-Spedi Srl, Cena Carla, De Vita Andrea, Marini Nadia, Maione Antonio, Paoletti Tiziana, Piccinini Gianluca, Apra' Simona, Schiliro' Armando, Consorzio Strada Vicinale Valle Fei;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PIEMONTE - TORINO: SEZIONE I n. 02269/2007, resa tra le parti, concernente della sentenza del Tar Piemonte - Torino :sezione I n. 02269/2007, resa tra le parti, concernente APPROVAZIONE COSTITUZIONE CONSORZIO STRADA VALLE FEJ.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 luglio 2010 il Cons. Nicola Russo e uditi per le parti gli avvocati Franzin, su delega dell' avv. Romanelli, e Gianluca Contaldi, su delega dell' avv. Mario Contaldi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I Signori Abrate e gli altri sopra indicati, proprietari di immobili interessati dalla strada denominata Valle Fej, sita nel comune di Gassino Torinese (TO), con ricorso dinanzi al TAR Piemonte impugnavano la deliberazione con la quale l'amministrazione municipale aveva approvato la costituzione del consorzio per la gestione della strada stessa (la deliberazione del consiglio comunale di Gassino Torinese n. 23 del 30.6.2005 e relativi allegati, avente ad oggetto “*Approvazione costituzione Consorzio Strada Valle Fej*”), nonchè ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente (in particolare: le deliberazioni della giunta comunale n. 61 del 5 maggio 2005 e n. 6 del 13 gennaio 2005 e deliberazione del consiglio comunale n. 31 del 14 febbraio 1990).

Sostenevano i ricorrenti che la strada suddetta è di proprietà comunale, e non vicinale privata gravata da servitù pubblica, come invece ritenuto dall'amministrazione: non esiste alcuna classificazione in tal senso, mentre la

funzione della via, che è sempre stata mantenuta e gestita dal comune, è pubblica. Inoltre, nessun fatto giuridicamente rilevante è mai intervenuto per la sdemanializzazione della strada; anche la deliberazione consiliare n. 31 del 1990, con la quale l'amministrazione avrebbe inteso declassificarla, non ha indicato alcuna nuova e diversa classificazione e neppure una diversa destinazione del suolo.

Il 16 novembre 2004 alcuni utenti, non proprietari frontisti, hanno presentato domanda per la costituzione del consorzio, e il 13 gennaio 2005 la giunta municipale ha deliberato di proporre la costituzione del consorzio; poiché il procedimento non veniva portato a compimento, con deliberazione n. 61 del 5 maggio 2005 veniva nuovamente approvato lo statuto del consorzio e la relativa comunicazione ripeteva la comunicazione di deposito.

Con deliberazione n. 23 del 30 giugno 2005 il consiglio comunale ha deliberato sui reclami presentati dai ricorrenti e da altri utenti, e ha approvato la costituzione del consorzio, disponendo, in data 15 luglio 2005, la convocazione dell'assemblea degli utenti per i primi giorni del mese di agosto, prima che la deliberazione costitutiva divenisse esecutiva.

Avverso gli atti impugnati i ricorrenti deducevano i seguenti vizi:

1) "Violazione d.l.lgt. n. 1446 del 1918, della legge n. 126 del 1958; eccesso di potere sotto diversi profili", in quanto la strada di cui trattasi non può essere definita vicinale di uso pubblico, essendo di proprietà del comune, come dimostra anche la denominazione di "strada comunale" con la quale è indicata nelle varianti al PRG, approvate della regione con deliberazione del 26 luglio 2004; nessuna rilevanza in contrario può assumere la declassificazione operata con la deliberazione del consiglio comunale n. 31 del 1990, che non ha valore costitutivo rispetto al carattere demaniale del bene, ricollegato alla situazione di fatto della destinazione all'assolvimento della funzione pubblica.

2) “Violazione artt. 2 comma 1 e 3 comma 1 d.l.lgt. n. 1446 del 1918; eccesso di potere sotto altri profili”, perché gli utenti che hanno proposto la costituzione del consorzio non hanno presentato la perizia richiesta dalla norma; perché i proponenti non sono proprietari frontisti ed hanno prospettato criteri ispirati ad una artificiosa precostituzione della maggioranza nel consorzio, ad esempio attribuendo peso preponderante alle proprietà di aree abitative (che interessano i proponenti) rispetto a quello riconosciuto alle proprietà agricole; perché non è motivato il concorso del comune alle spese consortili nella misura minima prevista dall’art. 3 d.l.lgt. n. 1446 del 1918.

3) “Violazione art. 134 d.lgs. n. 267 del 2000; eccesso di potere sotto diversi profili; violazione del giusto procedimento”, in quanto la convocazione della prima assemblea degli utenti è stata disposta in data 15 luglio 2005, prima che la deliberazione n. 23 del 30 giugno 2005 divenisse esecutiva per decorso dei termini di pubblicazione.

L’amministrazione intimata, costituitasi in giudizio, contestava la fondatezza dei motivi di ricorso, chiedendone il rigetto, con vittoria delle spese di lite.

Con ordinanza n. 653 del 9 novembre 2005 il TAR disponeva adempimenti istruttori e, con sentenza n. 1612 in data 5 aprile 2006 dichiarava la propria carenza di giurisdizione; tale sentenza veniva annullata da questo Consiglio di Stato, Sez. VI, con decisione n. 7579/2006, che ha rimesso la questione al Tribunale.

Riassunta nuovamente la causa, il Tribunale, con sentenza n. 2269 del 26 maggio 2007, ha respinto il ricorso, compensando le spese di lite tra le parti.

Con ricorso notificato in data 10 luglio e depositato in data 24 luglio 2008 tale sentenza è stata impugnata dai ricorrenti indicati in epigrafe, i quali, sul presupposto della natura pubblica della strada Valle Fej, ne affermano l’erroneità e l’ingiustizia, riproponendo le censure, disattese dal giudice di primo grado, di violazione ed errata applicazione delle norme di cui al D.L.Lgt. 1446/1918 e alla L.

126/1958, relative al provvedimento comunale di approvazione del Consorzio Strada Valle Fej.

Si è costituito il Comune di Gassino Torinese, insistendo per la reiezione del gravame, in quanto infondato in fatto ed in diritto e per la conferma della sentenza impugnata, con vittoria delle spese di giudizio.

Con decisione n. 6004/09 del 2 ottobre 2009, la Sezione ha ritenuto necessario, ai fini del decidere, acquisire agli atti *“una verifica tecnica, eseguita dal direttore delle opere pubbliche della Regione Piemonte, o da persone da lui delegate, in contraddittorio con le parti, che potranno nominare tecnici di fiducia sino alla data di inizio delle operazioni di verifica, che, per l'intera lunghezza della strada, dia adeguatamente conto: 1) della delimitazione del centro abitato, 2) dello stato dei luoghi, accompagnato da rilievi fotografici, 3) delle norme o tavole di destinazione nel PRG della zona in questione”* e, per l'effetto, ha ordinato alla direzione opere pubbliche della Regione Piemonte, in persona del responsabile, di depositare presso la Segreteria una dettagliata relazione circa la verifica disposta e indicata in motivazione, nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente ordinanza, riservando all'esito ogni pronuncia in rito, nel merito e sulle spese.

L'esito degli accertamenti disposti dalla Regione Piemonte in contraddittorio con le parti è stato depositato in Segreteria in data 7 dicembre 2009.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie illustrative, insistendo per l'accoglimento delle domande, eccezioni e conclusioni di cui ai rispettivi atti introduttivi.

Alla pubblica udienza del 13 luglio 2010 la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

La complessa vicenda processuale che ne occupa trae origine dal ricorso originariamente proposto dagli odierni appellanti (proprietari di immobili interessati dalla strada denomina Valle Fej) innanzi al T.A.R. Pie-monte avverso la

Deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Gassino avente ad oggetto:
“Approvazione costituzione Consorzio Strada Valle Fej”.

Invero, ad avviso degli appellanti, la strada in questione avrebbe natura comunale e, pertanto, risulterebbe illegittima la costituzione del Consorzio in questione, in quanto esclusivamente in ipotesi di strade vicinali l'istituzione di un Consorzio per la loro manutenzione, sistemazione e ricostruzione sarebbe ammissibile.

Il primo profilo di illegittimità denunciato nel ricorso di primo grado e riproposto nella presente fase di gravame presuppone, dunque, la determinazione della natura giuridica della Strada Valle Fej e si sostanzia nella lamentata carenza dei presupposti per l'applicazione a tale strada della procedura di costituzione dei consorzi prevista in materia di strade vicinali private e la censura alla sentenza di primo grado si sostanzia, appunto, nel fatto che gli appellanti sostengono che il T.A.R. Piemonte avrebbe basato la decisione impugnata sull'erroneo presupposto per cui Strada Valle Fej è via privata.

Il Comune di Gassino, invece, sostiene, al fine di ulteriormente comprovare la piena legittimità della Costituzione del Consorzio Strada Valle Fej e l'infondatezza delle argomentazioni avversarie, di aver dimostrato, nel corso del giudizio di primo grado, la natura privata della Strada in questione e la conseguente legittimità della costituzione del Consorzio per la relativa manutenzione, sistemazione e ricostruzione, ribadendo che la strada in questione, oltre a non essere mai stata inclusa negli elenchi delle vie comunali (essendo stata, al contrario, inserita nelle liste delle vie private), non possiede le caratteristiche ed i requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza formatasi in materia al fine di tale qualificazione.

A tale riguardo, il Collegio non ignora che la semplice indicazione di una strada nell'elenco delle strade comunali (o vicinali) non risulta dirimente, considerato che tali elenchi hanno natura meramente dichiarativa, e non costitutiva, per cui detta

inclusione non è di per sé sufficiente a comprovare la natura pubblica o privata di una strada.

In tal senso si è espressa recentemente la Corte di Cassazione, secondo cui *"L'iscrizione di una strada nell'elenco delle vie pubbliche o gravate da uso pubblico non ha natura costitutiva e portata assoluta, ma riveste funzione puramente dichiarativa della pretesa del Comune, ponendo una semplice presunzione di pubblicità dell'uso, superabile con la prova contraria della natura della strada e dell'inesistenza di un diritto di godimento da parte della collettività mediante un'azione negatoria di servitù"* (Cass. Civ., Sez. Un., 27 gennaio 2010, n. 1624).

Stante la natura meramente dichiarativa degli elenchi in questione, la giurisprudenza ha elencato ulteriori requisiti da valutarsi al fine dell'accertamento della natura di una strada, quali l'uso pubblico (inteso come l'utilizzo da parte di un numero indeterminato di persone), l'ubicazione della strada all'interno di luoghi abitati, nonché il comportamento tenuto dalla Pubblica Amministrazione nel settore dell'edilizia e dell'urbanistica.

Di recente, un'ulteriore pronuncia della Suprema Corte ha affermato che *"L'appartenenza di una strada ad un ente pubblico territoriale può essere desunta da una serie di elementi presuntivi aventi i requisiti di gravità, precisione e concordanza prescritti dall'art. 2729 c.c., non potendo reputarsi, a tal fine, elemento da solo sufficiente l'inclusione o meno della strada stessa nel relativo elenco, già previsto dall'art. 8 della legge n. 126 del 1958, avente natura dichiarativa e non costitutiva, ed avendo carattere relativo la presunzione di demanialità di cui all'art. 22 della legge n. 2248 del 1865, all. F"* (nella specie, la Suprema Corte ha confermato la sentenza di merito che aveva riconosciuto ad una strada natura comunale in forza di plurime circostanze e, segnatamente, dall'inclusione nelle mappe catastali, dalla classificazione come comunale da parte del Consiglio dell'ente territoriale, dall'attività di manutenzione effettuata dall'ente, dall'inclusione nella toponomastica cittadina con attribuzione di numerazione

civica e, infine, dalla mancanza di elementi validi a sostegno del contrario assunto sulla natura privata della strada medesima: Cass. Civ., Sez. II, 9 novembre 2009, n. 23705).

La verifica richiesta da questa Sezione ha avuto ad oggetto lo stato dei luoghi e l'analisi delle norme e tavole di destinazione del P.R.G.

Ora, contrariamente a quanto affermato dal giudice di prime cure, la strada in questione non è una via cieca, anzi ha la conformazione di una strada di collegamento, è destinata al transito di un numero indifferenziato di persone e non all'utilizzo di un numero circoscritto di persone e, quindi, è accessibile al pubblico e non è lontana dall'abitato comunale.

E' stata riscontata la sussistenza di una funzione di collegamento tra vie pubbliche: la strada Valle Fej, infatti, si diparte dalla strada comunale per Bardassano e nel proseguimento si collega con la strada comunale della Trinità.

Dalla relazione depositata risulta che la planimetria catastale indica la strada come "Strada comunale dei Fej" dall'innesto nord e fino alla biforcazione sud.

Inoltre, non è ubicata lontano dall'abitato di Gassino, in quanto la relazione indica che "la perimetrazione del centro abitato è contenuta entro i 100 metri dall'inizio della strada dei Fej".

Anche la documentazione fotografica allegata alla relazione evidenzia abitazioni prossime all'innesto sulla strada comunale di Bardassano che "fanno ancora parte della perimetrazione del centro abitato".

Nella relazione si rileva, inoltre, che la segnaletica apposta recentemente all'inizio della strada indica "Strada Valle Fej – strada consortile", mentre da dichiarazione assunte in sede di sopralluogo risulta che i precedenti cartelli riportavano espressamente la dicitura di Strada Comunale.

Risulta, inoltre, che nel piano regolatore vigente del 2004 la strada è indicata come “strada comunale dei Fej”, mentre soltanto nella variante adottata nel 2009 - e quindi a controversia già iniziata - la strada è indicata come “strada dei Fej”.

Le risultanze dell'accertamento condotto dalla Regione, dunque, non dimostrano la proprietà privata della strada in questione, o che essa sia stata costituita solo per accedere ad una serie di fondi dai proprietari dei fondi stessi, ma semmai l'appartenenza della stessa all'ente pubblico territoriale, nella specie il Comune, né risulta intervenuto alcun provvedimento di sdemanializzazione o altro provvedimento in grado di incidere sulla natura pubblica del bene in questione.

Per le suesposte considerazioni si ritiene che debba essere riconosciuto il carattere demaniale della strada valle Fej e, conseguentemente, l'illegittimità degli atti comunali impugnati di costituzione del Consorzio.

L'appello, pertanto, deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della gravata sentenza, devono essere annullati i provvedimenti impugnati in primo grado.

La particolarità delle questioni trattate giustifica la compensazione integrale fra le parti delle spese ed onorari del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, sezione Quinta, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza gravata, annulla i provvedimenti impugnati in primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2010 con l'intervento dei Signori:

Calogero Piscitello, Presidente

Gianpiero Paolo Cirillo, Consigliere

Cesare Lamberti, Consigliere

Aniello Cerreto, Consigliere

Nicola Russo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/12/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione