

N. 00328/2014REG.PROV.COLL.  
N. 08199/2012 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 8199 del 2012, proposto da:  
Comune di Modugno, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Violante,  
con domicilio eletto presso Sara Memola in Roma, via Giorgio Scalia 15;

***contro***

Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Bari, rappresentato e difeso  
dall'avv. Francesco Paparella, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in  
Roma, via Cosseria 2; Regione Puglia, Dirigente P.T. VII Settore del  
Comune di Modugno; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,  
rappresentato e difeso per legge dall'Avv. dello Stato Federico Di Matteo,  
domiciliatario in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. PUGLIA, BARI, Sez. I n. 01283/2012, resa tra le  
parti, concernente regolamentazione circolazione lungo parte di viabilità di  
proprietà consorzio a.s.i. nel Comune di Modugno;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;  
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Bari e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;  
Viste le memorie difensive;  
Visti tutti gli atti della causa;  
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2013 il Cons. Raffaele Prosperi e uditi per le parti gli avvocati Violante, Paparella e Colelli per l'Avvocatura dello Stato;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con deliberazione consiliare n. 81 del 14 dicembre 1999 del Comune di Modugno e Decreto del Dirigente LL.PP. della Regione Puglia n. 480 del 11 luglio 2000 venivano declassificati, sdemanializzati e ceduti a titolo gratuito al Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Bari alcuni tratti di strade comunali, per un totale di circa 4 km., allo stato attuale in buona parte eliminati e destinati ad uso diverso e sostituiti da diversa viabilità.

Con ordinanza prot. n. 003499 del 22 gennaio 2010 a firma congiunta del Sindaco e del Comandante P.M., il Comune di Modugno, nel disciplinare la circolazione della suddetta viabilità consortile, poneva a carico del Consorzio, ai sensi dell'art. 14 del Codice della Strada, il preciso obbligo di garantire la manutenzione, gestione e pulizia delle strade, loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi unitamente all'obbligo di provvedere all'apposizione della segnaletica stradale.

Il Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Bari impugnava allora la suddetta ordinanza, unitamente alla deliberazione C.C. di Modugno n. 81

del 14 dicembre 1999 e al Decreto del Dirigente del Settore Lavori Pubblici della Regione Puglia n. 480 dell'11 luglio 2000, davanti al TAR della Puglia, sede di Bari, deducendo le seguenti censure così sintetizzabili:

Violazione della L. 241/1990 e s.m. con particolare riferimento agli art. 7 e 21-septies, nullità per mancanza dell'oggetto, violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 285/92 (Codice della Strada) con particolare riferimento agli art. 2, 3, 6, 7 e 14, violazione dell'art. 3 del D.Lgs. 1446/1918 nonché dell'art. 1069 c.c., eccesso di potere sotto diversi profili, in quanto le strade cedute al Consorzio nel lontano 1999 sarebbero nel tempo divenute inesistenti; comunque, ove l'obbligo di gestione a carico del Consorzio fosse stato riferito a tutte le altre strade, anche non cedute con la deliberazione n. 81/1999 l'imposizione degli obblighi manutentivi si sarebbe posta in contrasto con la disciplina del Codice della Strada in materia di "proprietà amministrativa" della viabilità urbana, trattandosi di strade interessate da uso collettivo.

Si costituiva in giudizio il Comune di Modugno, evidenziando l'esercizio da parte del Consorzio di una relazione di fatto sulla rete stradale, tale da renderlo responsabile ai sensi dell'art 14 D.Lgs. 285/92 e l'irrilevanza dell'inquadramento delle strade per cui è causa come pubbliche o meno, essendo ai sensi dell'art. 2051 c.c. il Consorzio ricorrente custode di tutta la viabilità posta all'interno dell'area consortile.

La Regione, anch'essa costituita, eccepiva altresì l'inammissibilità del gravame per mancata tempestiva impugnazione della deliberazione del Comune di Modugno n. 81 del 14 dicembre 1999 e del Decreto del Dirigente del Settore Lavori Pubblici della Regione Puglia n. 480 del 11 luglio 2000, quali atti a contenuto direttamente lesivo.

Con motivi aggiunti, il Consorzio ASI estendeva l'impugnativa alla nota prot. 0015168 del 19 marzo 2010, a firma del Dirigente del VII Settore della Polizia Municipale, con cui veniva chiesto al Consorzio l'adozione degli opportuni provvedimenti di competenza in ordine all'apposizione della segnaletica e alla manutenzione delle strade consortili, deducendo vizi in via derivata rispetto a quelli già introdotti con il ricorso originario, unitamente alla censura autonoma di violazione e falsa applicazione della L.R. n. 38/1977.

Con sentenza n. 1283 del 10 maggio 2012 il TAR di Bari, ritenuto ammissibile il ricorso, lo accoglieva ritenendo fondate le censure di violazione degli artt. 2, 3, 6, 7 3 14 del codice della strada e dell'art. 7 L. 241/1990.

Con appello in Consiglio di Stato notificato l'8 novembre 2012 il Comune di Modugno impugnava la sentenza in questione, sostenendo in primo luogo che il ricorso di primo grado doveva ritenersi largamente tardivo, poiché i provvedimenti principalmente impugnati risalenti ad un decennio non si erano limitati a e classificare, prima di realizzare e cedere al titolo gratuito strade ed aree al Consorzio appellato, ma avevano autonomamente posto a carico di questo ogni onere di spesa necessaria relativa alla manutenzione dei tratti viari e l'ordinanza sindacale del 2010 era fatto meramente confermativo dei precedenti provvedimenti.

In secondo luogo diversi antichi tratti stradali non erano stati eliminati, ma al contrario inglobati all'interno degli assi viari posti a servizio delle necessità consortili e quindi rientranti in queste competenze.

In terzo luogo, una serie di strade considerate dalla sentenza impugnata tipicamente comunali per le loro caratteristiche e per l'utilizzo

indifferenziato – si veda le strade provinciali 54 e 96 - sono strade connesse ai fini propri dell'attività consortile e costituiscono un contributo necessario per gli impianti ed i servizi di interesse comune dell'intero agglomerato, collegando l'aeroporto di Bari o l'ospedale San Paolo.

In quarto luogo dovrebbe essere del tutto infondata la censura di mancata comunicazione di avvio del procedimento, visto che l'ente di gestione stesso aveva chiesto al Comune un provvedimento per la disciplina del traffico nella viabilità ricadente nel territorio comunale.

Il Comune di Modugno concludeva per l'accoglimento del ricorso con vittoria di spese.

Si è costituito in giudizio l'appellato Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Bari, sostenendo l'infondatezza del ricorso e chiedendo la conferma della sentenza impugnata.

Si è altresì costituito in giudizio il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti senza svolgere particolari difese.

Con ordinanza n. 3016 in data 3 giugno 2015 questa Sezione disponeva verifica in ordine alla consistenza della rete stradale consortile all'interno del territorio comunale di Modugno e alla indicazione quantificazione del suo effettivo eventuale utilizzo, a titolo di pubblico transito, da parte della collettività.

Alla odierna udienza pubblica la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

La verifica disposta permette nella sua precisione di definire, alla luce delle sue conclusioni, l'intera controversia, ivi compresa l'eccezione di tardività del ricorso di primo grado in quanto sarebbe stato rivolto contro atto confermativo.

In realtà l'ordinanza comunale prot. n. 003499 del 22 gennaio 2010, atto intorno a cui ruota l'impugnazione iniziale del Consorzio, costituisce il momento finale di un complesso *iter* iniziato dal Comune nel 1980 con la classificazione delle strade comunali esterne al centro abitato ed inframmezzato da una serie di procedimenti e determinazioni che hanno reso "mobile" l'intero complesso stradale di cui controversia, mediante emissione di atti regolamentazione del traffico e di sdemanializzazione, si vedano ad esempio le note consortili del 17 e del 23 dicembre 2008 e la nota del 7 dicembre 2009, dalle quali si desume un'incertezza sull'individuazione delle strade del Consorzio e di quelle in uso promiscuo.

I verificatori hanno effettuato la determinazione della consistenza della rete stradale, misurando con precisione la lunghezza dei rami stradali relativi alla viabilità ordinaria - escluse quindi strade provinciali e statali - interne al perimetro del Consorzio all'interno dei confini comunali di Modugno e ciò mediante uso di cartografia stradale fornita dal Comune e dal Consorzio ed inoltre la cartografia digitale disponibile nei siti più noti: in sede di sopralluogo sono state misurate le lunghezze di alcuni rami stradali allo scopo di confrontare la rispondenza tra dati cartografici e reali.

Le operazioni di indagini e di rilievo stradale sono state articolate in tre fasi, quella attinente il come procedere, l'esecuzione degli rilievi vera e propria e quindi l'analisi dei dati ottenuti; la metodologia di indagine è consistita nell'individuare l'area di piano, ossia la porzione di territorio comprendente per atti stradali nel perimetro del Consorzio, l'area di studio, ossia un'area circostante più ampia rilevante ai fini dello studio dei fenomeni circolatori nell'area consortile: tale sistematica ha permesso di ottenere 10 sezioni di conteggio, area di piano, e sei sezioni di controllo, area circostante, ed in

queste 16 sezioni di conteggio sono stati rilevati i flussi, e la loro composizione in una serie di archi temporali.

Tutto questo ha permesso di determinare le tipologie dei flussi, poi ridefinite secondo metodi statistici con particolare attenzione e calibratura della percentuale di mezzi pesanti. Infine sono stati elaborati i modelli matematici che simulassero l'andamento dei flussi sulla rete stradale; per analizzare i risultati delle simulazioni sono stati utilizzati quali indicatori il numero di veicoli per km. all'ora, globalmente e nelle singole predette fasce orarie.

Le conclusioni quindi hanno portato alla definizione della consistenza della rete stradale consortile nel territorio comunale di Modugno in complessivi km. 41,8 e a suddividere l'utilizzo di tale rete da parte del pubblico transito al 41,41% degli spostamenti totali.

Quindi a tale percentuale somma nella rete consortile il traffico che non può ritenersi pertinente all'uso di questa rete in quanto tale, ma solamente a titolo di percorrenza casuale finalizzata al raggiungimento di mete del tutto esterne, vedi ospedale S. Paolo, aeroporto di Palese, etc.

In conclusione l'appello deve essere parzialmente accolto nei limiti di cui in motivazione e va conseguentemente dichiarata la parziale legittimità dell'ordinanza del Comune di Modugno prot. n. 003499 del 22 gennaio 2010, per cui il Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Bari è tenuto a garantire la manutenzione, la gestione e pulizia delle strade, loro pertinenze e arredo, che delle attrezzature, impianti, servizi e segnaletica e ha detto servizio dovrà contribuire finanziariamente il Comune nella misura del 41,41% ai sensi dell'art. 3 D.L.Lgt. 1 settembre 1918 n. 1446, ovvero sia nella misura del pubblico transito così come accertato nella verifica.

Le spese di giudizio possono essere compensate per entrambi i gradi, viste le conclusioni tratte e la natura delle parti in giudizio, mentre debbono essere divisi per metà i compensi spettanti ai verificatori ed agli ausiliari.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, in parte accoglie ed in parte 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 17 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente FF

Carlo Saltelli, Consigliere

Manfredo Atzeni, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/01/2014



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