



**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 3477 del 2024, proposto da

, rappresentata e difesa dall'avvocato \_\_\_\_\_, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di San Felice Circeo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato \_\_\_\_\_, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Consorzio La Batteria e La Vasca Moresca, Responsabile del Settore Polizia Locale del Comune di San Felice Circeo, Comune San Felice Circeo, non costituiti in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima) n. 161/2024, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di San Felice Circeo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 gennaio 2025 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. La controversia riguarda l'ordinanza 5 luglio 2022 n. 46, con la quale il Comune di San Felice Circeo ha istituito il *“divieto di transito a tutti gli autoveicoli con esclusione di quelli dei residenti e il divieto di sosta con zona rimozione, amboi lati, a tutti gli autoveicoli in Via delle Batterie dal civico 39 all'intersezione con Via Vasca Moresca e in Via Vasca Moresca, comprese strade confluenti, dalle ore 00:00 del 10 luglio 2022 alle ore 24:00 del 15 settembre 2022”*.

2. La signora F proprietaria di due villette situate in San Felice Circeo, contrada Batteria, Via Vasca Moresca n. 4, ha impugnato l'ordinanza davanti al Tar Lazio – Latina.

3. Il Tar, con sentenza 26 febbraio 2024 n. 161, ha dichiarato il ricorso improcedibile.

4. La signora ha appellato la sentenza con ricorso n. 3477 del 2024.

5. Nel corso del giudizio di appello si è costituito il Comune di San Felice Circeo.

6. All'udienza del 23 gennaio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

### DIRITTO

7. L'appello è fondato in rito e infondato nel merito.

8. Con il primo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza per avere il Tar dichiarato il ricorso improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, essendo venuti meno, nelle more del giudizio, gli effetti dell'ordinanza impugnata.

8.1. Il motivo è fondato in quanto:

- ai sensi dell'art. 34 comma 3 c.p.a. il giudice, quando l'annullamento del provvedimento non è più utile, accerta l'illegittimità dell'atto *“se sussiste l'interesse*

*ai fini risarcitori”;*

- è *“sufficiente la dichiarazione del ricorrente di avere interesse a che sia accertata l’illegittimità dell’atto impugnato in vista della futura azione risarcitoria”* perché sia integrata detta condizione (Ad. plen. 13 luglio 2022 n. 8);

- la ricorrente in primo grado, qui appellante, ha manifestato interesse, nel ricorso introduttivo e nella memoria di replica, allo scrutinio di legittimità dell’ordinanza impugnata a fini risarcitori.

8.2. La sentenza impugnata deve quindi essere riformata in quanto il ricorso è procedibile nei termini di cui all’art. 34 comma 3 c.p.a.

9. Superato il profilo di rito, devono essere scrutinati i motivi di ricorso dedotti in primo grado, non esaminati dal Tar e riproposti con il ricorso in appello.

10. Con il primo motivo riproposto l’appellante ha dedotto l’illegittimità dell’ordinanza impugnata in quanto le strade Via delle Batterie e Via della Vasca Moresca sarebbero di proprietà privata (e non pubblica). Né *“risulta che il Comune di San Felice Circeo abbia svolto alcuna istruttoria (sia per quanto concerne la titolarità della strada, sia per quanto afferisce all’effettivo uso pubblico della stessa), che avrebbe richiesto un approfondito accertamento comunale, di cui non vi è traccia nell’atto impugnato”*.

10.1. Il motivo, per come formulato, è infondato. Ciò esime il Collegio dal pronunciarsi sulle eccezioni di inammissibilità della censura.

10.2. L’appellante ha dedotto che la proprietà dell’area è privata, facendo riferimento all’atto di acquisto da parte del Consorzio La Batteria e La Vasca Moresca del 1985.

Senonché la legittimità di interventi pubblici di gestione delle strade non richiede la titolarità di diritti reali pubblici sull’area, ma si basa sull’uso pubblico della stessa (Cons. St., sez. III, 4 novembre 2024 n. 8755). Anche in presenza di proprietà privata, l’amministrazione può infatti esercitare i poteri attribuiti dal d. lgs. n. 285 del 1992 all’ente proprietario per disciplinare il transito e l’uso della strada. Infatti, in base all’art. 2 comma 6 lett. D del d. lgs. n. 285 del 1992, *“Ai fini*

*del presente codice, le strade "vicinali" sono assimilate alle strade comunali"* (art. 2 comma 6 lett. D del d. lgs. n. 285 del 1992).

Pertanto l'ordinanza qui gravata non presuppone la proprietà pubblica delle strade, essendo sufficiente l'uso pubblico delle stesse, condizione che può essere valutata *incidenter tantum* da questo giudice in quanto costituisce un presupposto del provvedimento, in disparte la devoluzione al giudice ordinario dell'accertamento in via principale (Cons. St., sez. V, 8 maggio 2024 n. 4131).

10.3. Rispetto all'uso pubblico l'appellante ha dedotto la mancanza di idonea istruttoria sul punto del Comune.

Il profilo della mancanza di istruttoria non è conducente, considerato che non può essere imposto a un Ente che ha esercitato più volte una potestà pubblica nel corso del tempo, ritenendo integrati i presupposti di esercizio del potere, di dover ogni volta approfondire la titolarità della potestà sul bene.

Più volte il Comune è infatti intervenuto a gestire l'area.

Con ordinanze sindacali n. 170 del 1983 e n. 140 del 1984 ha vietato la sosta degli autoveicoli e il transito di autobus in Via delle Batterie durante il periodo estivo, con ordinanza n. 88 del 1985 dette prescrizioni hanno riguardato anche il periodo primaverile, con ordinanza n. 157 del 1985, revocando la precedente, ha interdetto anche il passaggio degli autoveicoli, fatti salvi quelli dei residenti. Con ordinanza n. 45 del 2020, con la qui impugnata ordinanza n. 46 del 5 luglio 2022 e con ordinanza n. 47 del 2023 è stato disposto il divieto di transito a tutti gli autoveicoli in Via delle Batterie dal civico 39 fino all'intersezione con Via di Vasca Moresca e in Via di Vasca Moresca, con esclusione dei residenti e anche dei proprietari e regolari detentori di immobili e soggiornati delle strutture ricettive in loco con l'ultima ordinanza.

Sono altresì stati depositati in giudizio atti nei quali risulta che il Comune ha espressamente qualificato dette strade come pubbliche o ad uso pubblico: oltre alle ordinanze richiamate, la deliberazione del consiglio comunale 26 settembre 1966 n.

96, recante *“Aggiornamento elenco rete ordinarie e strade comunali e vicinali”*, ricomprende le strade *“da Via del Faro a Via del Semaforo (parco)”* tra le strade comunali interne (n. 44) e la deliberazione del consiglio comunale 20 aprile 1972 n. 38, recante *”Onomastica stradale”*, occupandosi della denominazione delle strade pubbliche o ad uso pubblico, fa riferimento a Via delle Batterie e Via Vasca Moresca quali strade comunali ad uso pubblico. Anche la situazione della viabilità nel territorio comunale al primo marzo 1976, redatta dall’Ente, individua Via delle Batterie e Via Vasca Moresca quali strade private di uso pubblico (rispettivamente ai numeri 6 e 33).

Nella nota del 2022, inviata dal Comune all’Agenzia delle entrate, è riferito che *“dalla consultazione delle mappe catastali storiche agli atti dello scrivente Comune risulta che sul Foglio n. 35 è rappresentata una porzione di strada comunale denominata “strada comunale delle batterie” priva di identificazione catastale come tutte le strade pubbliche”*, così confermando che, nel 2022, risulta così classificate nella documentazione comunale.

Da quanto sopra risulta quindi che il Comune ha più volte, nel corso del tempo, gestito le strade in quanto utilizzate dalla collettività (il divieto di transito a eccezione dei residenti si spiega in ragione del fatto che vi siano altri soggetti ad accedere all’area).

L’Amministrazione ha infatti allegato che dette strade sono esistite da sempre, fin dalla costruzione di Torre Moresca e sono da secoli sono *“utilizzate da tutti, militari, operai, e cittadini”*.

Infatti l’Amministrazione ha allegato che Via della Batteria è la continuazione di Via del Faro, strada comunale, e prosegue in Via Vasca Moresca e che l’area ricade nel comprensorio naturalistico del Parco Nazionale del Circeo, nella parte del promontorio denominato *“Quarto Caldo”*.

Queste strade consentono di accedere al Parco e alla fascia costiera demaniale (mappa del Parco depositata in giudizio), così permettendo alla collettività di fruire di un comprensorio naturalistico.

Solo nel 2022 risulta che il Consorzio abbia inteso opporsi alla gestione comunale della strada, facendo valere la natura privata della stessa. Peraltro la stessa diffida inviata dal Consorzio in data 24 maggio 2022, con la quale lo stesso ha comunicato al Comune l'intenzione di (*"intende"*) *"apporre idonee strutture per impedire l'accesso a terzi non autorizzati"* al fine di tutelare *"riconoscere e prendere atto della natura privata della strada in questione"*, dà evidenza del fatto che il Consorzio è consapevole del transito che avviene su dette strade dalla collettività che fruisce del Parco.

Del resto lo statuto del Consorzio fa proprie le finalità istituzionali del Parco del Circeo, fra le quali lo sviluppo del turismo e quindi l'accesso (con modalità adeguate) al territorio, come individuate dall'art. 1 della legge 25 gennaio 1934 n. 285, in base al quale l'istituzione del Parco ha lo *"scopo di tutelare e migliorare la flora e la fauna e di conservare le speciali formazioni geologiche, nonché le bellezze del paesaggio e di promuovere lo sviluppo del turismo"*.

Pertanto il Consorzio non si pone in antitesi con la fruizione collettiva del Parco e con le esigenze pubbliche sottese. Anzi, il Consorzio si pone l'obiettivo di gestire il proprio bene in modo da contribuire alle finalità istitutive del Parco al fine di soddisfare un'esigenza comune ai membri di tale collettività *"uti cives"* (Cons. St., sez. V, 8 gennaio 2021 n. 311).

Detto aspetto è rilevante in quanto la disciplina e la classificazione delle strade si basa in modo prevalente sul profilo funzionale (Cons. St., sez. V, 26 marzo 2024 n. 2870).

In un tale contesto, di reiterate iniziative comunali di gestione della strada e di uso collettivo della stessa nell'ambito del Parco, non si può imputare all'Amministrazione un difetto istruttorio riguardante i presupposti dell'esercizio del potere.

Quando l'Ente provvede su un determinato oggetto svolge istruttoria su di esso, non sull'esistenza del proprio potere, specie in una situazione come quella sopra

descritta.

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, che non sono stati allegati dall'appellante nell'ambito del motivo qui scrutinato, con riferimento all'uso pubblico delle strade. Né è sufficiente la nota 24 maggio 2022, richiamata nell'ordinanza impugnata e depositata in atti, a far dubitare il Comune di un potere più volte esercitato nel corso del tempo.

E ciò tanto più se si considera che l'appellante ha dichiarato, al fine di giustificare la mancata impugnazione dell'ordinanza n. 47 del 2023, che quest'ultima, a differenza della precedente, *“consente invece il transito, oltre che dei residenti, anche dei proprietari (quale è la ricorrente) e dei regolari detentori di immobili”* e *“Pertanto, dalla mancata impugnazione della seconda ordinanza non consegue, ne può conseguire in alcun modo, il venir meno dell'interesse alla declaratoria di illegittimità dell'ordinanza n. 46/2022, atto autonomo con effetti diversi”*: l'assunto rende evidente che l'interesse dell'appellante non si appunta sulla volontà di negare l'intervento comunale sull'area ma sull'esigenza della stessa di transitare sulle strade (anche la relazione tecnica depositata dalla parte è volta a supportare le esigenze di transito e sosta dell'appellante).

10.4. Pertanto il motivo, per come formulato, deve essere respinto, senza che sia necessario accertare l'uso pubblico della strada, che richiede di valutare la sussistenza dei requisiti del passaggio esercitato *iure servitutis publicae* da una collettività di persone qualificate dall'appartenenza a una comunità territoriale, della concreta idoneità della strada a soddisfare esigenze di generale interesse, anche per il collegamento con la pubblica via, e dell'esistenza di un titolo valido a sorreggere l'affermazione del diritto di uso pubblico (Cons. St., sez. II, primo luglio 2024 n. 5811) ovvero in 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 collettività (Cons. St., sez. VI, 30 ottobre 2023 n. 9333), considerato comunque che l'inserimento della strada

rappresenta una presunzione semplice di appartenenza della stessa all'ente ovvero del suo uso pubblico (Cons. St., sez. II, primo luglio 2024 n. 5811).

11. Con ulteriore motivo l'appellante ha riproposto la censura di incompetenza del responsabile del settore polizia locale ad adottare il provvedimento gravato.

11.1. Il motivo è infondato.

11.2. L'ordinanza qui impugnata è un provvedimento per la regolamentazione della circolazione, che rientra nel novero degli atti che il sindaco può adottare ai sensi degli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 285 del 1992, in alcuni casi previa deliberazione della giunta.

Senonché il d. lgs. n. 285 del 1992 non tiene conto della riforma introdotta dalla legge n. 142 del 1990 e poi implementata dal d. lgs. n. 267 del 2000, che ha comportato l'affermazione del principio generale di distinzione delle funzioni, tra quelle d'indirizzo politico e quelle di gestione dell'amministrazione pubblica, riservando queste ultime al personale amministrativo e dirigenziali (Cons. Stato, sez. II, 4 febbraio 2022 n. 791).

L'art. 107 del d. lgs. n. 267 del 2000 attribuisce infatti ai dirigenti la competenza ad adottare tutti gli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno e non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente, senza che rilevi l'elenco contenuto nell'art. 107 comma 3 del d. lgs. n. 267 del 2000, attesa la natura esemplificativa dello stesso.

Con il provvedimento qui impugnato il Comune ha inteso regolare il traffico e la sosta in singole strade o porzioni di esse. Si tratta quindi di atto che non implica l'esercizio di funzioni di indirizzo e controllo politico amministrativo ma di gestione ordinaria, che rientra, in quanto tale, nelle competenze del responsabile del settore: rientrano nelle competenze della dirigenza comunale i provvedimenti che *“siano diretti a regolamentare gli aspetti particolari della circolazione su singole strade del centro abitato (nella specie la circolazione e la sosta nel centro abitato*

*per ragioni di sicurezza e di ordinato flusso del traffico), a nulla rilevando, in contrario, che il combinato disposto di cui agli artt. 6 e 7 cod. strada, precedentemente emanato, attribuisca al sindaco la regolamentazione della circolazione nei centri abitati” (Cass. civ., sez. II, 9 giugno 2010 n. 13885).*

12. Con il terzo motivo riproposto l'appellante ha dedotto il difetto di istruttoria e la carenza di motivazione in ordine alle ragioni che hanno determinato la misura limitativa della libertà di circolazione e di sosta.

L'Amministrazione avrebbe svolto come unica attività istruttoria il sopralluogo del 3 luglio 2020.

L'appellante ha dedotto, in senso contrario, che le strade in questione hanno una larghezza variabile che potrebbe consentire, in determinati punti, la sosta di auto senza che venga ostacolato il passaggio di mezzi di soccorso.

In ogni caso il provvedimento sarebbe immotivato e contraddittorio nella parte in cui non consente (se non ai residenti) il transito delle auto in uso ai proprietari delle abitazioni.

12.1. Il motivo è infondato.

12.2. L'istruttoria svolta al fine di individuare la sussistenza dei presupposti del divieto di transito e di sosta è illustrata nel preambolo del provvedimento, dove si fa riferimento alle seguenti circostanze:

- incremento del traffico veicolare nel periodo estivo, illustrato come fatto notorio;
- esigenza di evitare rischi di “*impedimento ai mezzi di soccorso*”, con richiamo anche al rischio incendi boschivi;
- sopralluogo del 3 luglio 2020.

L'Amministrazione pertanto ha dato conto dell'esigenza che intende perseguire, evitare rischi di impedimento dei mezzi di soccorso, anche in relazione all'evenienza di incendi boschivi, e della situazione di fatto da gestire al fine di assicurare la soddisfazione dell'esigenza pubblica, cioè l'aumento del traffico nella stagione estiva, con le connesse problematiche per la viabilità e la sosta.

Le esigenze sono poi state verificate in concreto attraverso il sopralluogo, dal quale

risulta che *“un eventuale stazionamento di autoveicoli sulla Via delle Batterie, Via Vasca Moresca e L.go Weller, creerebbe inevitabilmente impedimento al libero passaggio dei mezzi di soccorso”*.

Pertanto l'istruttoria volta a verificare il tipo di iniziativa da intraprendere per evitare la problematica è stata svolta ed è illustrata nel provvedimento gravato. Né può ritenersi che lo scopo potesse essere perseguito consentendo comunque la sosta nei punti di maggiore larghezza della strada, atteso che la possibilità di parcheggio presuppone la possibilità di transitare con l'auto, così aumentando il passaggio di mezzi per le vie oggetto del provvedimento qui impugnato.

L'individuazione della categoria dei soggetti esentati sulla base della residenza, pur opinabile, non risulta peraltro irragionevole, in quanto privilegia una categoria di soggetti che ha un rapporto stabile con le abitazioni ivi ubicate, limitando la platea dei soggetti interessati dall'eccezione, privilegiando il raggiungimento dello scopo perseguito.

13. Pertanto i motivi riproposti con il ricorso in appello sono infondati.

14. In conclusione l'appello è fondato in rito ma infondato nel merito. Rimane assorbita ogni altra questione ed eccezione.

15. La particolarità della controversia giustifica la compensazione delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Sara Raffaella Molinaro**

**IL PRESIDENTE**

**Diego Sabatino**

**IL SEGRETARIO**