

SILENZIO DELLA P.A. - SILENZIO INADEMPIMENTO - MANUTENZIONE STRADE - ISTANZA DEL PRIVATO - OBBLIGO DI PROVVEDERE

Il Comune è obbligato a provvedere in concreto sull'istanza di manutenzione e messa in sicurezza di una strada pubblica. Ciò sul presupposto che gli artt. 28 della l. n. 2248 del 1865, Allegato F, e 14 del d.lgs. n. 285 del 1992 impongono all'Ente proprietario della strada l'obbligo di prevenire situazioni di pericolo e di mantenere in efficienza le strade destinate al pubblico transito.

L'obbligo per l'Amministrazione di provvedere sussiste, oltre che nei casi espressamente previsti da una norma, anche in ipotesi ulteriori nelle quali si evidenzino specifiche ragioni di giustizia e di equità le quali impongano di provvedere, sicché il criterio distintivo tra istanza e mero esposto va ricercato nell'esistenza in capo al privato di uno specifico e rilevante interesse che sia idoneo a differenziare la sua posizione da quella della collettività, ciò anche in ossequio ai doveri di correttezza e buona fede che informano i rapporti tra P.A. e privato.

Consiglio di Stato, sez. V[^], sentenza n. 5970/2023

Pubblicato il 16/06/2023

N. 05970/2023REG.PROV.COLL.

N. 09073/2022 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 9073 del 2022, proposto da
[REDACTED], in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni

Francesco Nicodemo e Antonio Nicodemo, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Antonio Nicodemo in Roma, via Dancalia, 21;

contro

██████████, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, Sez. I, n. 896 del 2022, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2023 il Cons. Stefano Fantini e udito per la parte appellante l'avvocato Nicodemo Antonio anche in sostituzione dell'avvocato Nicodemo Giovanni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.-La ██████████ ha interposto appello nei confronti della sentenza 14 novembre 2022, n. 896 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, che ha respinto il suo ricorso finalizzato all'accertamento e alla declaratoria dell'illegittimità del silenzio serbato dal Comune di ██████████ sull'istanza protocollata in data 26 febbraio 2022 con cui è stata richiesta l'adozione di ogni iniziativa idonea alla messa in sicurezza e pulizia dell'intero tratto di strada comunale, denominata via San Luca, che collega il centro urbano con la sede della "Casa di Preghiera San Luca".

La Congregazione appellante, proprietaria del monastero "Casa di Preghiera San Luca" e dell'adiacente struttura, ha presentato la predetta istanza, argomentata nella considerazione

che il tratto stradale in questione, profondamente degradato, è frequentato dalle consorelle e dai fedeli diretti al monastero.

2. - Ha dedotto in primo grado l'illegittimità del silenzio opposto dal Comune di [REDACTED] sull'istanza della ricorrente.

3. - Con la sentenza impugnata il primo giudice ha respinto il ricorso, ritenendo che, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, l'amministrazione abbia provveduto sull'istanza con il provvedimento prot. n. 1278 in data 10 marzo 2022, in cui si dà atto che un tratto della strada è stato chiuso al traffico con ordinanza n. 33 del 15 luglio 2021 a causa della caduta di massi dalla sovrastante montagna, ma che tale situazione non comportava un isolamento della Casa di Preghiera, in attesa dei fondi regionali per un intervento di bonifica.

4. - L'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza impugnata, nella considerazione che la nota del 10 marzo 2022 non abbia natura provvedimento, ma soltanto interlocutoria, permanendo dunque l'obbligo di provvedere in capo all'amministrazione, quale ente proprietario della strada, alla stregua di quanto dispone l'art. 28 della legge n. 2248 del 1865, Allegato F, nonché l'art. 14 del d.lgs. n. 285 del 1992.

5. - Nella mancata costituzione in giudizio dell'amministrazione comunale, nella camera di consiglio del 23 marzo 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. - Il ricorso, con i motivi che lo compongono, e che possono essere trattati congiuntamente, in ragione della loro complementarità, è fondato.

Occorre preliminarmente rilevare che la nota comunale in data 10 marzo 2022 non ha natura provvedimento, ma è meramente esplicativa delle attività previste ed effettuate dall'amministrazione comunale per la strada di collegamento con la Casa di Preghiera San Luca, contenendo la rassicurazione che il tratto interrotto al traffico veicolare sarà ripristinato non appena raggiunta la provvista finanziaria necessaria.

Non provvede dunque sull'istanza in data 25 febbraio 2022 della Congregazione al Comune recante la richiesta di *«intraprendere ogni idonea iniziativa finalizzata alla messa in sicurezza del tratto*

che collega il centro urbano con la sede della “Casa di preghiera San Luca”», a mente di quanto disposto dall’art. 28 della legge n. 2248 del 1865, Allegato F, nonché dall’art. 14 del d.lgs. n. 285 del 1992 e nell’assunto che grava sull’ente proprietario della strada l’obbligo di prevenire situazioni di pericolo e di mantenere in efficienza le strade destinate al pubblico transito, comprensive della zona non asfaltata posta tra i margini della carreggiata e i limiti della sede stradale.

7. - Occorre a questo punto chiedersi se sia ravvisabile un obbligo, da parte del Comune di [REDACTED], di provvedere sull’istanza della Congregazione [REDACTED], tenendo a mente i parametri normativi di riferimento, costituiti dall’art. 14 del codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992), secondo cui *«gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono : a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi; b) al controllo tecnico dell’efficienza delle strade e relative pertinenze [...]»*, e dall’art. 28 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 (All. F) disponente che *«è obbligatoria la conservazione in istato normale delle strade provinciali e comunali sistemate»*.

La giurisprudenza di primo grado ha, in taluni precedenti, affermato che la parte privata proprietaria di un immobile con accesso su una strada pubblica è titolare di una posizione qualificata di interesse che la abilita alla presentazione dell’istanza volta a sollecitare di provvedere alla manutenzione e alla pulizia delle strade e delle loro pertinenze, a fronte della quale sussiste, per il Comune, titolare delle relative funzioni, l’obbligo, ex art. 2 della legge n. 241 del 1990, di concludere il procedimento mediante l’adozione di un provvedimento espresso.

Osserva il Collegio come, in realtà, dal sistema normativo si evinca che l’ente proprietario di una strada aperta al pubblico transito ha l’obbligo di provvedere alla relativa manutenzione, ma tale situazione soggettiva non enuclea necessariamente la coesistenza di una posizione pretensiva tutelata in capo al soggetto privato proprietario di un immobile insistente sulla strada medesima.

La istanza potrebbe dunque più propriamente avere consistenza di esposto, e dunque di denuncia, in genere inadatta a descrivere una posizione di interesse tutelata sia dall'apertura del procedimento che dalla conclusione dello stesso.

Occorre peraltro considerare che nel caso di specie l'appellante era soggetto qualificato a richiedere gli interventi di messa in sicurezza della strada, in quanto, per l'appunto, titolare di una situazione di specifico e rilevante interesse, che la differenzia da quello generalizzato e ciò consente di enucleare un obbligo di provvedere in capo all'amministrazione comunale, specie in correlazione con il principio di buona fede, che permea (*apertis verbis*, a seguito della novella del 2020, che ha introdotto il comma 2-*bis* nel corpo dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990) di sé i rapporti tra il soggetto privato e la pubblica amministrazione.

La giurisprudenza, a questo riguardo, ha precisato che l'obbligo per l'amministrazione di provvedere sussiste, oltre che nei casi espressamente previsti da una norma, anche in ipotesi ulteriori nelle quali si evidenzino specifiche ragioni di giustizia e di equità le quali impongano di provvedere, sicché il criterio distintivo tra istanza e mero esposto va ricercato nell'esistenza in capo al privato di uno specifico e rilevante interesse che sia idoneo a differenziare la sua posizione da quella della collettività (Cons. Stato, IV, 14 maggio 2010, n. 3024).

Può dunque dirsi, con riguardo alla fattispecie in esame, che l'obbligo di provvedere sussiste rinvenendosi esigenze di giustizia sostanziale che impongono l'adozione di un provvedimento espresso, in ossequio al dovere di correttezza e buona fede, in rapporto al quale la Congregazione vanta una legittima e qualificata aspettativa ad un'esplicita pronuncia.

8. - L'accoglimento dello scrutinato motivo appare assorbente ai fini del decidere, in quanto porta con sé la declaratoria dell'obbligo dell'amministrazione comunale di provvedere sull'istanza dell'appellante.

Può dunque prescindere dalla disamina degli ulteriori motivi dedotti, ed in particolare di quelli volti a censurare il punto 8) della sentenza in ordine al contributo conseguito dal

Comune per l'intervento sul dissesto idrogeologico interessante la zona. Occorre peraltro osservare al riguardo, ad escludere il sopravvenuto difetto di interesse, ovvero proprio la cessazione della materia del contendere, che il finanziamento conseguito dal Comune non è specificamente riferibile alla messa in sicurezza della strada e comunque in relazione allo stesso non risulta adottato alcun provvedimento che, disponendo di tali somme, abbia provveduto, anche implicitamente, sull'istanza dell'appellante.

9. - La peculiarità della controversia integra le ragioni che per legge consentono la compensazione tra le parti 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 accoglie, e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, accoglie il ricorso di primo grado, ordinando al Comune di [REDACTED] di provvedere sull'istanza nel termine di giorni trenta dalla comunicazione e/o notificazione, se anteriore, della presente sentenza.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

Anna Bottiglieri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Fantini

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO