

Le ordinanze contingibili e urgenti: ratio, presupposti e limiti. La prevalenza dei requisiti oggettivi sul permanere del pericolo, sugli eventuali profili di responsabilità soggettiva e sul rispetto delle garanzie partecipative

di Federica Stelli

Data di pubblicazione: 25-1-2026

Ai fini dell'adozione di ordinanze ex art. 54, comma 4, D.lgs. n. 267/2000, stante l'indispensabile celerità che caratterizza l'intervento, non rileva l'assoluta imprevedibilità, né che la situazione emergenziale si sia protratta nel tempo, né a chi lo stato di pericolo sia ascrivibile.

Dai presupposti fondanti e dalla ratio sottostante all'istituto delle ordinanze contingibili e urgenti discende la legittimità del potere esercitato, pur in assenza della previa comunicazione di avvio del procedimento al destinatario dell'atto, alla luce del chiaro dato testuale dell'art. 7, commi 1 e 2, L. n. 241/1990.

La deroga all'ordinaria modalità di provvedere implica un'istruttoria contraddistinta da urgenza, necessariamente più celere e, pertanto, l'impossibilità di approfondire le diverse questioni in gioco: ciò che assume rilievo preminente è la funzione pubblica delle strade dissestate, non il profilo della qualificazione come pubbliche o aperte al pubblico, né la condizione di proprietari "frontisti", titolari degli immobili confinanti.

Guida alla lettura

Il Consiglio di Stato ha messo in luce i **presupposti fondanti la legittimità dell'ordinanza contingibile e urgente**, eccezione alla regola dell'ordinario provvedere, caratterizzata da atipicità, trattandosi di un atto avente un **contenuto indeterminato** che comporta un **indebolimento del principio di legalità formale** nei suoi corollari di **tipicità e tassatività**.

La *ratio* sottesa alle ordinanze atipiche risiede nella tutela del **superiore interesse pubblico al verificarsi di situazioni emergenziali**, implicanti un **intervento imminente e indifferibile**, finalizzato a **scongiurare pregiudizi gravi e irreparabili per la sicurezza pubblica**, come espone il Consiglio di Stato nella sentenza in commento, definendo l'ordinanza *extra ordinem* come **"lo strumento eccezionale e derogatorio approntato dall'ordinamento per porre rimedio a una situazione improcrastinabile di pericolo per la sicurezza o l'ordine pubblico"** (prec. conforme: Cons. Stato, sez. IV, 23 maggio 2025, n. 4511).

Sebbene tali ordinanze, qualificabili come **atti amministrativi generali**, rappresentino, alla

luce dell'**atipicità e indeterminatezza contenutistica**, una **dequotazione della legalità formale**, il principio di legalità sostanziale è un presidio che ne delinea i confini. Sono **inderogabili le norme costituzionali, i diritti fondamentali e i principi generali dell'ordinamento giuridico**, pilastri a presidio del rispetto della **legalità sostanziale**, a cui l'esercizio di un potere temporaneo e urgente deve conformarsi ai fini della sua legittimità (cfr. Corte Cost., 7 aprile 2011, n. 115; Cons. di Stato, sez. V, n. 1189/2016).

In primis, le ordinanze atipiche **non sono ammissibili in materie coperte da riserva assoluta di legge**, sono caratterizzate dalla **provvisorietà o temporaneità degli effetti**, da uno **stringente obbligo motivazionale** e dalla **proporzionalità** della misura adottata in relazione al pericolo da scongiurare.

Il fulcro dell'analisi nel caso di specie è l'**art. 54 del Testo Unico n. 267/2000 (cd. TUEL)**, disposizione che disciplina una tra le principali tipologie di ordinanze contingibili e urgenti, emesse dal Sindaco per far fronte a un **pericolo non solo reale, ma anche potenziale per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana per prevenirne i danni**. Il bene giuridico protetto è tutelato, infatti, non solo mediante l'eliminazione della minaccia di un pericolo, ma anche attuando idonee misure di prevenzione.

I ricorrenti censurano l'operato dell'Amministrazione comunale per aver emesso un'ordinanza contingibile e urgente, ai sensi dell'art. 54, comma 4, del T.U.E.L., con cui ha ordinato ai proprietari "frontisti" dei relativi tratti di strada di provvedere alla messa in sicurezza dei tratti danneggiati dalla diramazioni delle radici degli alberi "a bordo via", con addebito delle spese relative ai servizi e ai lavori che saranno eseguiti da Roma Capitale, comprese quelle relative all'adozione di misure di compensazione e al ripristino del manto stradale dissestato, **al fine di tutelare il superiore interesse della pubblica incolumità e della sicurezza urbana**.

La sentenza in commento si incentra sull'interpretazione della norma su citata, evidenziandone i presupposti e la *ratio*. Il Collegio evidenzia che le doglianze dei ricorrenti sono incentrate su aspetti non suscettibili di essere scrutinati, quali il perdurare del pericolo, a chi sia ascrivibile la situazione di rischio, la proprietà delle strade, la qualificazione come strade pubbliche o aperte al pubblico, con le relative ricadute in tema di spettanza degli oneri di manutenzione ordinaria delle strade.

Il Consiglio di Stato esamina *funditus* i profili che legittimano l'esercizio di un potere eccezionale e derogatorio e lo scopo cui esso è preordinato, evidenziando i punti chiave di questo istituto eclettico, oggetto di dibattiti dottrinali e giurisprudenziali, in quanto deroga all'ordinaria attività provvedimentale.

I limiti all'esercizio del potere sono espressamente previsti nell'art. 54, comma 4, T.U.E.L., che prevede l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti in relazione agli scopi cui esse sono preordinate, **"nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana"**.

I presupposti fondanti la legittimità di questi atti consistono - quindi - nella sussistenza di un

pericolo attuale per l'incolumità pubblica, caratterizzato da eccezionalità, tale da rendere **necessaria un'azione immediata e improcrastinabile**, mediante l'imposizione di specifiche misure. L'attualità del pericolo e il rischio di un danno grave e irreparabile giustificano l'urgenza di provvedere *hic et nunc*. Dal dato testuale della norma è evincibile che il perdurare nel tempo di una situazione di pericolo, la sua **prevedibilità ed evitabilità non sono elementi idonei ad elidere la legittimità delle ordinanze extra ordinem**, in considerazione della *ratio* sottesa a tale istituto, finalizzato alla cura del superiore interesse pubblico al verificarsi di un **pericolo attuale** che implica una **minaccia per la sicurezza pubblica** ed esige, pertanto, di essere arginato o prevenuto con un atto gioco-forza urgente, per porre rimedio a una situazione altrimenti irreparabile (prec. conformi: Cons. Stato, sez. V, 11 aprile 2025, n. 3137; Cons. Stato, sez. IV, 23 maggio 2025, n. 4511; Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2013, n. 3024; Cons. Stato, sez. V, 19 settembre 2012, n. 4968; *id.* 25 maggio, n. 3077; 12 ottobre 2010, n. 7411). Ne discende che, pur trattandosi di un'eccezione alla regola, l'attualità del pericolo legittima l'emissione di tali ordinanze, finalizzate a porre rimedio a una situazione oggettiva di pericolo reale, ma anche potenziale, mediante l'attivazione di un procedimento, la cui celerità implica che può prescindersi da un'indagine preordinata ad individuare i soggetti che hanno causato la situazione di pericolo.

Nel caso di specie, l'oggetto del provvedimento è rappresentato dalla **messsa in sicurezza** degli alberi mediante l'esecuzione da parte dell'Amministrazione dei necessari lavori di ripristino del manto stradale, con addebito delle relative spese ai proprietari "frontisti", ovvero ai proprietari degli immobili confinanti con le strade dissestate a causa delle radici degli alberi "a bordo via", e l'adozione di misure di compensazione ambientale, al fine di garantire la tutela del superiore interesse pubblico. La finalità cui è preordinato l'intervento dell'Amministrazione riguarda un profilo diverso, scisso dalle questioni su cui s'incentrano le doglianze dei ricorrenti, quali l'indagine sull'ascrivibilità della responsabilità soggettiva, ovvero a chi sia imputabile la situazione di pericolo a cui l'Amministrazione vuole porre rimedio, visto il perdurare nel tempo del rischio, di cui il Comune era già conoscenza (Cons. Stato, sez. II, 24 settembre 2020, n. 5598; *Id.* n. 387/2011).

Pertanto, la circostanza per cui al Comune fosse già nota la situazione di dissesto del manto stradale e che una manutenzione ordinaria costante ne avrebbe scongiurato il dissesto, non rileva al fine di stabilire se il provvedimento d'urgenza sia o meno legittimo. Sono i **presupposti oggettivi** per emettere l'ordinanza ad assumere rilievo centrale, è la sussistenza di uno **stato di reale pericolo o anche solo potenziale per la pubblica incolumità** che legittima l'adozione di un provvedimento urgente e temporaneo.

Logico corollario di tale ricostruzione, fondata sull'interpretazione letterale e teleologica della norma in esame, è l'irrilevanza anche della censura sulla supposta violazione della L. n. 241/1990 per omessa comunicazione dell'avvio del procedimento.

Sul punto, l'interpretazione del Consiglio di Stato appare logica e coerente con il dato testuale e la *ratio* sottesa alle ordinanze *extra ordinem*. L'incompatibilità con le regole procedurali a garanzia della partecipazione del soggetto interessato emerge con chiarezza dal dato testuale dell'art. 7, comma 1, della L. n. 241/1990, in cui il Legislatore ha previsto che l'Amministrazione è tenuta a comunicare l'avvio del procedimento **"ove non sussistano**

ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità”.

Nel caso di specie, la necessità di mettere in sicurezza le strade rappresenta la condizione legittimante l'esercizio del potere, il cui scopo implica di necessità di derogare agli ordinari strumenti offerti dal Legislatore, tenuto conto dell'impossibilità di differire l'intervento, a fronte dell'imminenza dei pregiudizi gravi e irreparabili che potrebbero derivare dal protrarsi della situazione di rischio (Cons. Stato, Sez. V, 14 ottobre 2019, n. 6951). Ne consegue che, nelle sole circoscritte ipotesi previste dalla legge e nel rispetto dei principi su illustrati, l'attualità del pericolo, suscettibile di aggravarsi nel tempo, prevale sul rispetto delle garanzie partecipative del privato coinvolto, in virtù della **particolare celerità** che caratterizza l'avvio del procedimento.

Le esigenze di maggiore efficienza e celerità che caratterizzano questo procedimento implicano di necessità una **compressione delle garanzie partecipative**, in funzione del perseguitamento dell'interesse pubblico che - ragionevolmente - costante giurisprudenza ritiene prevalente, pena lo svilimento della *ratio* della norma (prec. conformi: Cons. Stato, sez. IV, 23 maggio 2025, n. 4511; Cons. Stato, sez. II, 4 gennaio 2021, n. 88; Cons. Stato, sez. V, 1° dicembre 2014, n. 5919; *Id.*, 27 ottobre 2014, n. 5308; *Id.*, 19 settembre 2012, n. 4968).

Da tale opzione interpretativa discende, inoltre, l'irrilevanza della qualificazione della strada come pubblica o aperta al pubblico. L'oggetto del provvedimento è rappresentato dagli alberi presenti sul bordo delle strade interessate e la loro messa in sicurezza; la ragione del danno è il dissesto del manto stradale provocato dalle radici. Il Comune indirizza il provvedimento ai proprietari degli immobili confinanti con le suddette strade, condizione non contestata, ma pacificamente ammessa dai ricorrenti, ai quali, pertanto, sono addebitate le spese per gli interventi di ripristino del manto stradale. L'uso pubblico della strada implica, infatti, che le spese di manutenzione ordinaria sono a carico dei proprietari "frontisti"; tuttavia, l'obbligo manutentivo trae fondamento dai pregiudizi causati dagli alberi al manto stradale, e, pertanto, oggetto di scrutinio non sono le questioni inerenti alla proprietà. **È la funzione pubblica della strada, infatti, il fondamento giustificativo dell'ordinanza sindacale**, da cui scaturisce l'infondatezza delle censure incentrate sui profili di titolarità delle strade.

Inoltre, non sussistono i presupposti per qualificare le strade come beni demaniali, con le conseguenti ricadute in punto di spettanza al Comune del pagamento degli oneri manutentivi: tale qualifica non può desumersi dall'uso e dalla funzione svolta, dal pubblico transito, o dal piano attuativo particolareggiato, atteso che **la mera iscrizione della strada nell'elenco delle vie pubbliche ha un contenuto meramente previsionale, né tale qualificazione emerge dalla mera destinazione programmatica a strada pubblica, da atti ricognitivi della funzione assolta, o dalla classificazione delle strade pubbliche in base alle loro caratteristiche, prevista dall'art. 2, comma 2, D.Lgs. n. 285/1992**. A tal fine, è necessario che sussista un atto, quale una convenzione, o un fatto, come l'usucapione, idoneo a trasferire all'Amministrazione la proprietà di una strada ad uso pubblico, circostanza che, nel caso di specie, non risulta provata. Coerentemente con tale premessa, la **manutenzione ordinaria delle strade in questione grava sui proprietari, responsabili del cattivo stato di conservazione, tenuto conto che l'obbligo di vigilanza a carico dell'Amministrazione, ex art. 2051 c.c., e di eseguire opere di ripristino a spese dei**

soggetti privati interessati non comporta il correlato dovere di concorrere alle spese manutentive.

In definitiva, dalla sentenza in commento emerge come **la legalità sostanziale rappresenti un presidio fondamentale a tutela del delicato bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, una garanzia indefettibile a fronte dell'ampia sfera di discrezionalità concessa al soggetto pubblico**. Il Collegio espone con chiarezza l'essenza, la natura e lo scopo dello strumento eccentrico dell'ordinanza *extra ordinem*, fondata sullo stato di necessità, richiedente interventi immediati, mirati e specifici, non ulteriormente procrastinabili. Lo stato di necessità è la base legittimante dell'esercizio di un potere sì derogatorio all'ordinaria attività provvedimentale, ma temporaneo, al verificarsi di situazioni emergenziali che l'Amministrazione affronta attuando la misura più adatta allo scopo in relazione all'eterogeneità degli eventi e alla molteplicità delle misure da adottare, non suscettibili di essere definite *a priori*, conformemente alla funzione del potere amministrativo, che si sostanzia nella cura degli interessi concreti, effettivi e attuali.

Pubblicato il 12/01/2026

N. 00245/2026REG.PROV.COLL.

N. 04873/2025 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 4873 del 2025, proposto da

Condominio Sito in Roma, via Filippo Grispigni n. 44, Condominio Sito in

Roma, via Giulio Venzi n. 13, Condominio Sito in Roma, via Augusto

Gaudenzi n. 69, Condominio Sito in Roma, via Augusto Gaudenzi n. 80,

Marcozzi Immobiliare S.r.l., M.A.R. Marcozzi S.r.l., Michela De Fermo,

Simone Piesco, Martina Ancona, Carlo Catesini, Isabella Laera, Giovanna

Carlo, Roberto De Stefano Monaco, Gabriella Miano, Carmela De Mare,

Michela Di Gaetano, Martina Palma, Ilaria Zagaria, Massimo Andreani,

Alessandra Marcelli, Vittorio Moretti, Silvia Santimone, Maria Cristina

Parmiani, Mara Franci, Aldobrando Broccolini, Francesca Menghi, Giuliana

Vighetto, Isabella Messina, Paolo Paolucci, Gianluca De Simone, Fabio

Manni, Salvatore Sciacchitano, Giuseppe Marazzi, Lorenzo Fares,

Alessandra Galeno, Cristiano Corraretti, Stefania Iacovelli, Giorgio

Corraretti, Filomena Di Palma, Silvia Alberghini, Donatello Stante, Gianluca

Mancuso, Vera Morisani, Mara Ferrara, Giuliano Del Gatto, Pasquale

Criscuolo, Francesca Tisba, Francesco Maiorino, Paola Ferrini, Celeste

Petri, Salvatore Randò, Irene Villani, Carlotta Proietti, Filomena Femia,

Alessandro Simoni, Cristina Lorusso Capoccia, Novella Mangrossa,

Concetta Sposato, Anna Maria Vinti, Giuliano Marcozzi, Rita Mattei, Joseph

Ketia, Giuseppa Sposato, Alexandra Zalesky, Salvatore Raimondo, Marco

Tarica, Carlotta Colucci, Luigi Desideri, Flavio Urbani, Maria Chiara Maieli,

Roberto Marzilli, Maria Grazia Salacone, Annina Raini, Katia Piali, Roberta

Bazzali, Giacomo Bazzali, Mario Melis, Marco Scatolini, Antonio Sciò,

Claudio Stefani, Roberto Mancini, Zlatjia Rakic, Tiziana Piali, Rachele

Mancini, Gioacchino Imperioso, Carmine Buonanno, Monica Baradel, Paolo

Stanislao Carillo, Sara Giannatiempo, Roberta Mancini, Raffaele Tomaiano,

Demetrio De Almeida, Paolo Mastrantonio, Massimiliano Spina, Maria

Munguia, Carla Proietti, Noemi Dell'Osso, Annarosa Dell'Osso, Remo

Vattuone, Antonia Siglinda Rossi, Cristiana Brighi, Anna Maria Salvati,

Giovanna Sbordoni, Damiano Rossato, Daniele Tarricone, Massimiliano

Martinez, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e

difesi dall'avvocato Maria Bitondo, con domicilio eletto presso il suo studio

in Roma, via Giuseppe Sacconi n. 4/B;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dagli avvocati Giorgio Pasquali e Andrea Camarda,

con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 8311/2025, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Maria Bitondo e Andrea

Camarda.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda la messa in sicurezza dei tratti di strada compromessi di Via Filippo Grispigni, Via Giovanni Pacchioni, Via Giulio Venzi e Via Augusto Gaudenzi, siti nel Comune di Roma Capitale.
2. I titolari di diritti reali su immobili ivi ubicati (indicati in epigrafe) hanno impugnato:
 - l'ordinanza sindacale 10 ottobre 2024 n. 115, con cui Roma Capitale ha

ordinato ai *“proprietari frontisti dei relativi tratti di strada”* di provvedere: alla

“messa in sicurezza dei tratti compromessi di Via Filippo Grispigni, Via

Giovanni Pacchioni, Via Giulio Venzi e Via Augusto Gaudenzi" tramite

l'esecuzione degli interventi ivi indicati *“in totale sicurezza per le persone”*

direttamente e indirettamente coinvolte, nel rispetto delle corrette pratiche

agronomiche e della normativa vigente", all'adozione "delle idonee misure

di compensazione ambientale, rispetto agli abbattimenti operati" nonché,

previo ordine alla competente Direzione di abbattere le “*alberature di Pinus*

Pinea in classe D nel tratto di strada compromesso di Via Filippo Grispigni",

è stato disposto “*l'addebito, senza ulteriore comunicazione, delle spese*

relative ai servizi e lavori che – al fine prioritario di tutela dell'incolumità

pubblica e della sicurezza urbana – saranno eseguiti da Roma Capitale",

comprese quelle relative all'adozione di misure di compensazione

ambientale e quelle necessarie al ripristino del manto stradale

asseritamente compromesso;

- ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi comprese: la nota Comune di Roma Capitale, Municipio XII, Ufficio manutenzione stradale prot. CQ/80407 del 22 agosto 2017; la nota Comune di Roma Capitale, Dipartimento Patrimonio prot. QC/2024/37407 del 4 luglio 2024 nonché l'allegato verbale di sopralluogo; la nota Comune di Roma Capitale, Dipartimento patrimonio prot. QC/2024/50824 del 19 settembre 2024 relativa all'attivazione delle procedure di messa in sicurezza e la nota Comune di Roma Capitale, Municipio XII, prot. CQ/111544 del 3 ottobre 2024, mai comunicate agli interessati, nei limiti in cui le stesse dovessero risultare lesive delle posizioni dei ricorrenti in merito alla fattispecie per cui è causa

3. Il Tar Lazio – Roma, con sentenza 29 aprile 2025 n. 8311, ha respinto il ricorso.

-
4. I ricorrenti hanno appellato la sentenza con ricorso n. 4873 del 2025.
 5. Nel corso del giudizio si è costituita Roma Capitale.
 6. All'udienza dell'11 dicembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. L'appello è infondato.
 - 7.1. Il contenuto riepilogativo delle precedenti difese e comunque non innovativo delle memorie di replica presentate da Roma Capitale e da parte appellante consente di non scrutinare le eccezioni di inammissibilità delle stesse dedotte dalla rispettiva controparte.
8. Con ordinanza 10 ottobre 2024 n. 115, rubricata *“ordinanza di messa in*

*sicurezza degli alberi *Pinus Pinea* presenti a bordo di Via Filippo*

Grispigni, Via Giovanni Pacchioni, Via Giulio Venzi e Via Augusto Gaudenzi

(Municipio XII) (con trattamento fitosanitorio, potature di riequilibratura,

prova strumentale e abbattimento), con diffida all'ottemperanza, nei

confronti dei proprietari frontisti dei relativi tratti di strada compromessi ed

addebito, a carico degli stessi, delle spese relative agli interventi effettuati

da Roma Capitale", il Sindaco di Roma Capitale ha rilevato che:

- "la Via Filippo Grispigni è strada aperta al pubblico transito, così come

previsto dal Piano Particolareggiato di zona “O” n. 83 – Recupero

Urbanistico del Nucleo n. 83 - Piazza Casati, nonché principale via di

accesso al quartiere Colle Aurelio”;

- la relativa manutenzione è “*a carico dei proprietari frontisti, anche in*

riferimento alle alberature presenti a bordo strada”;

- la Via Filippo Grispigni versa in uno “*stato di reale pericolo per la pubblica*

incolumità considerati i dissesti presenti sulla pavimentazione, causati dagli

apparati radicali dei pini piantati ai bordi della stessa strada, pregiudizievoli

della sicurezza sulla carreggiata stradale", condizione "in progressivo

aggravamento", come segnalato dai cittadini;

- con precedenti note il Municipio XII ha diffidato i "*proprietari frontisti dei*

relativi tratti di strada" a provvedere alla "messa in sicurezza";

- sono stati svolti sopralluoghi e verifiche in loco da parte degli organi competenti;
- gli organi competenti, dando atto della situazione, in atto in quel momento, di allertamento del sistema di protezione civile regionale, hanno invitato a " "

presidiare alle suddette esigenze e prevenire situazioni di pericolo che

compromettono la sicurezza pubblica su carreggiata stradale”.

Pertanto il Sindaco ha ordinato, ai sensi dell’art. 54 del d. lgs. n. 267 del 2000, ai proprietari frontisti dei relativi tratti di strada:

- la “*messaggio in sicurezza dei tratti compromessi di Via Filippo Grispigni, Via*

Giovanni Pacchioni, Via Giulio Venzi e Via Augusto Gaudenzi, tramite: a)

trattamento fitosanitario, potatura di riequilibratura e prova strumentale di

trazione statica o dinamica di alberature di Pinus Pinea in classe di

propensione al cedimento C/D e mediante abbattimento di quelle in classe

D con esclusivo riferimento a Via Giovanni Pacchioni, Via Giulio Venzi e Via

Augusto Gaudenzi. Quanto sopra, previa consulenza fornita da un

agronomo specializzato, in osservanza delle prescrizioni di cui al

Regolamento verde pubblico e Privato e del Paesaggio Urbano di Roma

Capitale (D.A.C. n. 17 del 12/3/2021) e comunicazione da parte della

Polizia di Roma Capitale – Gruppo XII Monteverde”;

- l'esecuzione “*dei predetti interventi, ove dovuti, in totale sicurezza per le*

persone direttamente e indirettamente coinvolte, nel rispetto delle corrette

pratiche agronomiche e della normativa vigente”;

- l'adozione “*delle idonee misure di compensazione ambientale, rispetto agli*

abbattimenti operati, mediante la messa a dimora di nuove alberature, in

osservanza delle prescrizioni del vigente Regolamento verde pubblico e

Privato e del Paesaggio Urbano di Roma Capitale sopra citato".

Inoltre, previo ordine alla competente Direzione di abbattere le "alberature

di Pinus Pinea in classe D nel tratto di strada compromesso di Via Filippo

Grispigni", ha disposto nei confronti dei "proprietari frontisti del tratto di

strada in discorso":

- "l'addebito, senza ulteriore comunicazione, delle spese relative ai servizi

e lavori che – al fine prioritario di tutela dell'incolumità pubblica e della

sicurezza urbana – saranno eseguiti da Roma Capitale, ivi comprese quelle

relative alla necessaria adozione delle idonee misure di compensazione

ambientale, rispetto, agli abbattimenti operati dall'Amministrazione

Capitolina nel tratto compromesso di Via Grispigni, mediante la messa a

dimora di nuove alberature, in osservanza del vigente Regolamento verde

pubblico e Privato e del Paesaggio Urbano di Roma Capitale sopra citato e

le spese che il municipio XII dovrà effettuare al fine del ripristino del manto

stradale compromesso, in numerosi punti, dagli avvallamenti causati dagli

apparti radicali dei pini in argomento".

Infine ha diffidato "i proprietari frontisti de quibus":

- "

all'ottemperanza agli ordini predetti di cui al punto 1) di questo

dispositivo entro 5 giorni dalla notifica del presente provvedimento”;

- a “inviare al Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale idonea

dichiarazione di conformità delle esecuzioni al N.O. rilasciato dalla stessa

struttura", al termine delle attività di messa in sicurezza di propria

competenza.

8.1. Oggetto del provvedimento sono quindi gli alberi presenti “*a bordo delle*

vie", richiedendone la messa in sicurezza attraverso trattamento

fitosanitario, potatura e abbattimento (con adozione di misure di

compensazione ambientale), nonché il ripristino del manto stradale

compromesso dalle radici dei medesimi alberi.

I destinatari del provvedimento sono, per quanto di interesse in questa

sede, i *“proprietari frontisti dei relativi tratti di strada”*.

La ragione dell'utilizzo del potere pubblico di cui all'art. 54 del d. lgs. n. 267 del 2000 è individuata nel fatto che la strada è aperta al pubblico, con

la conseguenza che la situazione di pericolo provocata dagli alberi interessati dall'ordinanza produce conseguenze sulla pubblica incolumità, oltre che nell'urgenza di provvedere, considerato il bene giuridico potenzialmente in pericolo e la necessità di prevenire il pregiudizio.

9. Premesso ciò può essere scrutinato il ricorso in appello, precisando che l'attuale situazione dell'area costituisce un presupposto di fatto della presente controversia. E ciò in quanto non possono essere scrutinate in questa sede, nella quale è stata presentata domanda caducatoria degli atti sopra indicati, le vicende relative all'attuazione del piano particolareggiato e all'asserito obbligo di inserimento delle strade negli elenchi del demanio, che il Comune dovrebbe (in tesi) ottemperare.

10. Con il primo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha respinto la prima censura, riguardante l'asserita violazione dell'istituto di cui all'art. 54 comma 4 del d. lgs. n. 267 del 2000 in quanto l'ordinanza pone rimedio a una situazione prevedibile, permanente ed evitabile per mezzo di una manutenzione ordinaria, previa attuazione del piano particolareggiato.

Con un ulteriore profilo l'appellante ha contestato il mancato rispetto delle garanzie di partecipazione al procedimento, oltre che l'asserita erronea individuazione dei destinatari degli obblighi di messa in sicurezza.

10.1. Il motivo, che viene qui scrutinato con riferimento all'istituto di cui all'art. 54 del d. lgs. n. 267 del 2000, è infondato (il profilo relativo all'asserita erronea individuazione dei soggetti onerati degli obblighi di

messa in sicurezza sarà scrutinato *infra*).

10.2. Ai sensi dell'art. 54 comma 4 del d. lgs. n. 267 del 2000 “

Il sindaco,

quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche

contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al

fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità

pubblica e la sicurezza urbana”.

Il presupposto per l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti è la sussistenza e l'attualità del pericolo, cioè del rischio concreto di un danno

grave e imminente per l'incolumità pubblica. Infatti, ciò che “giustifica e

legittima il provvedimento in questione è l'immanenza del pericolo e

l'urgenza del provvedere a fronte di una situazione altrimenti irreparabile".

Detta situazione di pericolo deve sussistere nel momento contingibile in cui

è adottata l'ordinanza, "a nulla rilevando che la situazione di pericolo sia

nota da tempo".

L'ordinanza *extra ordinem* costituisce infatti "lo strumento eccezionale e

derogatorio approntato dall'ordinamento per porre rimedio a una situazione

improcrastinabile di pericolo per la sicurezza o l'ordine pubblico" (Cons. St.,

sez. IV, 23 maggio 2025 n. 4511).

Pertanto, la circostanza che la criticità fosse risalente nel tempo, e superabile se affrontata in modo costante, non esclude né rende incompatibile, sul piano della causa tipica del potere esercitato e dei relativi presupposti, l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente.

Invero il provvedimento pone rimedio a una situazione che si connota dal punto di vista oggettivo: “

ai fini dell'adozione di ordinanze ex art. 54 TUEL,

stante l'indispensabile celerità che caratterizza l'intervento, si può

prescindere dalla verifica della responsabilità di un determinato evento

dannoso provocato dal privato interessato" (Cons. St., sez. V, 11 aprile

2025 n. 3137).

I presupposti di legittimità dell'ordinanza adottata attengono quindi ai profili oggettivi di cura dell'interesse pubblico, laddove eventuali responsabilità soggettive, riguardanti i motivi per i quali la situazione si è venuta a creare, comportano conseguenza che non si ripercuotono sulla legittimità del provvedimento.

Nel contesto ordinamentale descritto l'ordinanza impugnata è stata adottata e motivata con riferimento allo “

stato di reale pericolo per la

pubblica incolumità", così individuando il presupposto per l'esercizio del

potere per ovviare all'immanente pericolo creatosi alla sicurezza pubblica,

personale, veicolare e pedonale.

Pertanto, le censure finalizzate a dedurre che la manutenzione costante avrebbe evitato il pericolo per la pubblica incolumità (che costituisce la ragione dell'ordinanza) non sono idonee ad escludere l'esercizio del potere di adozione di misure contingibili e urgenti. Si è già detto infatti che, ai fini della legittima adozione dell'ordinanza contingibile e urgente, non rileva né a chi lo stato di pericolo sia ascrivibile, né che la situazione emergenziale si sia protratta nel tempo, occorrendo piuttosto l'attualità del pericolo al momento dell'adozione del provvedimento.

10.3. L'infondatezza delle censure che si appuntano sulla carenza dei requisiti di adozione dell'ordinanza di cui all'art. 54 del d. lgs. n. 267 del 2000 rende infondate anche le doglianze che si appuntano sui vizi procedimentali, atteso che gli stessi sono allegati in ragione della non ricorrenza delle “

ragioni derogatorie" all'applicazione delle regole di

partecipazione, “*non essendo ravvisabili nella fattispecie i presupposti per*

l'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente".

In ogni caso si aggiunge che è la stessa legge n. 241 del 1990 a stabilire, in apertura del capo sulla partecipazione procedimentale, che la

comunicazione di avvio è dovuta "Ove non sussistano ragioni di

impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento"

e che “*resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima*

della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1,

provvedimenti cautelari" (art. 7 rispettivamente comma 1 e comma 2), così

evidenziando come le ragioni di urgenza legittimo il mancato

coinvolgimento dei soggetti interessati.

Con specifico riferimento all'ordinanza di cui all'art. 54 del d. lgs. n. 267

del 2000 “*Le regole procedurali poste a presidio della partecipazione del*

privato, ex art. 7 della legge n. 241 del 1990, s'appalesano incompatibili

con l'urgenza di provvedere, anche in ragione della perdurante attualità

dello stato di pericolo, che può aggravarsi con il trascorrere del tempo, a

pena di svuotamento di effettività e particolare celerità cui la legge

preordina l'istituto" (Cons. St., sez. IV, 23 maggio 2025 n. 4511).

11. Con il secondo motivo l'appellante ha riproposto la doglianza di carenza di motivazione e difetto di istruttoria, censurandone l'erronea interpretazione del primo giudice, relativamente alla qualificazione della Via

Filippo Grispigni come "strada aperta al pubblico transito", e non come

strada pubblica, e comunque in ordine alla mancata valorizzazione della

funzione pubblica svolta dalla strada e più in generale dalle strade

interessate dall'ordinanza impugnata (perchè “*non abbia ritenuto pubbliche*,

ma private aperte al pubblico transito le strade in esame" e "perché non

abbia comunque preso minimamente in considerazione la relativa funzione

pubblica").

L'ordinanza impugnata sarebbe quindi carente in quanto non affronta dette tematiche.

Ulteriore profilo di censura, che sarebbe stato ignorato dal Tar, è quello derivante dal fatto che l'Amministrazione si è occupata di motivare in relazione allo stato di pericolo di Via Grispigni, nulla dicendo in merito alle altre strade interessate dall'ordinanza.

Secondo l'appellante le strade interessate dall'ordinanza impugnata ricadono all'interno del piano particolareggiato zone "O" n. 83 – "Piazza Casati".

In particolare nella tavola denominata "Rete viaria", elaborato n. 5 – "progetto definitivo rete viaria e principali sezioni stradali", parte di Via Grispigni nonché le Vie Pacchioni e Gaudenzi sono indicate in colore nero,

che, secondo la leggenda riportata sul lato sinistro, indica la “RETE VIARIA PUBBLICA”. E ciò a maggior ragione per il tratto iniziale di Via Grispigni il

quale, in fase di attuazione del piano, “*ha di fatto sostituito la strada*

adiacente al tratto ferroviario che non è stata più realizzata", con la

conseguenza, confermata dal Comune, che riconosce come l'arteria

svolga la funzione di accesso al Colle (‘‘principale via di accesso al

quartiere Colle Aurelio”, così il provvedimento impugnato).

Al riguardo l'appellante ha richiamato l'art. 16 comma 2 del d. lgs. n. 380 del 2001 al fine di supportare la qualificazione delle suddette strade e delle relative alberature (pure comprese nel sopra richiamato elaborato della rete viaria) come strade pubbliche.

La natura pubblica delle strade in questione “

impressa dal piano attuativo"

contrasterebbe quindi con l'affermazione, contenuta nella sentenza

impugnata, secondo cui le strade non risulterebbero formalmente acquisite

al patrimonio comunale.

L'appellante ha contestato altresì il richiamo alla giurisprudenza che intesta gli oneri di manutenzione delle strade private aperte al pubblico ai

proprietari, atteso che “*i ricorrenti non sono proprietari neanche dell'area di*

sedime delle strade in questione".

In ogni caso non potrebbero essere considerate strade private aperte al pubblico in quanto:

- lo stesso Municipio XII fa pagare l'occupazione di suolo pubblico per accessi su Via Grispigni;
- ove si fosse trattato di strade private aperte al pubblico transito, il Comune avrebbe dovuto attivarsi per “

promuovere la costituzione di apposito

Consorzio (obbligatorio per legge)", considerato anche l'art. 5 N.T.A.

Anche a ritenere che si tratti di strade private aperte al pubblico transito le stesse presenterebbero i requisiti indicati dalla delibera C.C. Roma n. 211

del 21 settembre 1995 per l'acquisizione al demanio quali "strade di

collegamento alla viabilità principale", "strade costituenti dorsali di un

agglomerato e strade interne di collegamento”.

11.1. Il motivo è infondato (è scrutinato in relazione al mezzo *infra* esposto il

profilo riguardante l'imputazione agli appellanti degli oneri di manutenzione

anche nel caso in cui le strade siano da qualificare come strade private

aperte al pubblico).

11.2. Si premette che l'urgenza che caratterizza il provvedimento impugnato permea il contenuto del provvedimento, così come il procedimento, sì da consentire un'istruttoria non caratterizzata dal pieno approfondimento dei vari profili, specie di quelli connotati da una complessità giuridica e di fatto.

11.2. Le strade interessate dall'ordinanza sono Via Filippo Grispigni, Via Giovanni Pacchioni, Via Giulio Venzi e Via Augusto Gaudenzi. La prima è espressamente richiamata nel preambolo. Le ulteriori fanno parte del Colle Aurelio e sono richiamate nel preambolo in quanto appartenenti al Colle Aurelio (nota 25 agosto 2017 n. RK 5757).

Inoltre il preambolo richiama la determina dirigenziale 3 ottobre 2024 n. 681, con la quale è stata imposta una disciplina provvisoria del traffico nelle suddette strade, non solo in Via Grispigni. Detta determina dà conto

dell'istruttoria svolta a tal fine, richiamando, fra l'altro, il verbale di sopralluogo del Dipartimento patrimonio e politiche abitative, dove si legge

che “*sia all'interno delle opere oggetto di convenzione che sulle strade*

limitrofe sono presenti alberature in avanzato stato di decomposizione

vegetativa" (verbale inviato con nota 4 luglio 2024 n. QC/37407/2024,

impugnato ma non censurato con specifico riferimento al posizionamento

degli alberi).

La Via Pacchioni è altresì interessata dalla nota 19 settembre 2024 n. QC 50824 (impugnata ma non censurata sul punto), pure richiamata nel preambolo dell'ordinanza gravata.

Non può quindi convenirsi con l'appellante in ordine al fatto che l'ordinanza dà conto della situazione della sola Via Grispigni. L'istruttoria richiamata nel preambolo del provvedimento gravato ha infatti interessato tutte le strade richiamate nell'oggetto dell'ordinanza. La stessa motivazione non risulta quindi carente in tal senso, essendo consentita la motivazione

per relationem “a condizione che siano indicati e resi disponibili

gli atti cui si fa rinvio", come nel caso di specie (Cons. St., sez. VI, 2

maggio 2025 n. 3730).

11.3. Come sopra anticipato, i destinatari del provvedimento qui gravato sono individuati nei proprietari “frontisti”, cioè titolari di immobili che confinano con le strade indicate. In tal prospettiva si spiega “l'accertamento di proprietà dei frontisti” (nota 3 maggio 2018 n. 47502) e

la produzione delle visure catastali “relative ad unità abitative (“A/7 -

Abitazioni in villini", come da elenco rinvenibile sul sito dell'Agenzia delle

Entrate) e relativi garage (“C/6 - Stalle, scuderie, rimesse e autorimesse”;

id.)", richiamate nel ricorso in appello.

La condizione di proprietari frontisti non è contestata dagli appellanti, che

anzi si qualificano in tal senso ("*Nella predetta qualità di meri proprietari*

frontisti", così il ricorso in appello).

Oggetto del provvedimento, come visto, sono gli alberi presenti "a bordo

delle vie", richiedendone la messa in sicurezza attraverso trattamento

fitosanitario, potatura e abbattimento (con adozione di misure di

compensazione ambientale).

L'Amministrazione ha quindi differenziato gli alberi e le aree di piantumazione degli stessi dalle aree stradali laddove ha fatto riferimento alla nozione di proprietari frontisti, cioè titolari di immobili confinanti con le strade indicate.

Roma Capitale, specificando che il dissesto del manto stradale è stato provocato dalle radici degli alberi, ha indicato nella situazione delle piante la ragione del danno e ha evidenziato la differenza fra il posizionamento del fusto e la diramazione delle relative radici.

L'oggetto principale del provvedimento sono quindi gli alberi, in quanto tali e in quanto hanno prodotto danni sul manto stradale.

La stessa relazione presentata da Roma Capitale dà specificamente conto del fatto che gli uffici comunali “

possono dimostrare di non avere carico di

dette alberature", considerandole quindi un elemento distinto dalle strade.

Quanto al profilo soggettivo, non si rinvengono nel provvedimento gravato riferimenti al fatto che i proprietari frontisti sono proprietari della strada.

Né l'affermazione, contenuta nel preambolo del provvedimento gravato e formulata di seguito alla qualificazione della strada come strada privata
“

aperta al pubblico", in base alla quale la manutenzione delle strade ivi

specificate è “*a carico dei proprietari frontisti, anche in riferimento alle*

alberature presenti a bordo strada” individua quale presupposto degli

obblighi di messa in sicurezza degli alberi la condizione di proprietari degli

immobili che confinano con dette strade, appunto "frontisti", in

considerazione del posizionamento degli alberi stessi, individuati come

causa della situazione di pericolo.

Anche gli obblighi di ripristino del manto stradale compromesso non trovano ragione nel fatto che gli appellanti sono proprietari della strada ma nel fatto

che le radici degli alberi hanno prodotto danni sul manto stradale (“*manto*

stradale compromesso, in numerosi punti, dagli avvallamenti causati dagli

apparti radicali dei pini in argomento", così l'ordinanza impugnata).

Pertanto, da un lato, gli ordini imposti trovano causa, e oggetto, nella situazione degli alberi e nei danni dagli stessi prodotti sulle strade controverse e riguardano queste ultime con specifico riferimento ai danni provocati dai primi.

Dall'altro lato, i destinatari degli ordini contenuti nel provvedimento gravato non sono individuati in ragione del fatto che sono proprietari delle strade interessate.

Piuttosto la funzione pubblica delle strade interessate dall'ordinanza giustifica l'adozione della stessa, atteso che altrimenti non si potrebbe configurare il pericolo per la pubblica incolumità e l'urgenza di prevenirne la lesione.

Nell'ambito del provvedimento gravato non è quindi determinante la

proprietà pubblica, o privata, delle strade, rilevando piuttosto l'uso pubblico delle stesse (al fine di cui appena sopra).

Ne deriva che il provvedimento gravato illustra nei termini anzidetti le ragioni degli ordini impartiti, così evidenziando la motivazione delle determinazioni assunte, nonché l'istruttoria compiuta (caratterizzata, come visto, per l'urgenza con la quale deve essere svolta), riguardante non solo la situazione di Via Grispigni ma anche quella delle altre strade, nei termini sopra illustrati e integrati dai numerosi atti richiamati nell'ordinanza gravata.

11.4. A fronte dello specifico contenuto dell'ordinanza qui gravata, il ricorso presentato è articolato muovendo dalla natura e dall'uso delle strade interessate dall'ordinanza e non contiene specifiche censure volte a evidenziare e comprovare che gli appellanti non siano proprietari e responsabili degli alberi e delle aree sulle quali essi sono posizionati, né che i danni e la situazione di pericolo non siano ascrivibili alle piante ivi richiamate.

Piuttosto gli alberi di cui all'ordinanza gravata sono richiamati da parte appellante in accostamento alle strade e la proprietà degli stessi e delle superfici nelle quali sono interrati è desunta, senza soluzione di continuità, dalla titolarità delle strade stesse. Gli stessi allegati richiamati da parte appellante raffigurano le strade interessate dall'ordinanza e non gli alberi (sulla piantina allegata nell'ultima pagina del piano particolareggiato

depositato in giudizio si veda *infra*).

L'appellante si è quindi limitato a censurare i profili relativi alla titolarità delle strade e ai correlati obblighi di manutenzione, senza considerare lo specifico contenuto del provvedimento impugnato, connotato dal punto di vista oggettivo e soggettivo nei termini anzidetti e la cui istruttoria si caratterizza, come visto, per l'urgenza con la quale deve essere svolta.

Né i due profili, condizione giuridica delle strade e delle alberature, sono necessariamente accomunati da una medesima destinazione e titolarità.

Infatti, sul piano normativo, l'art. 2 comma 1 del d. lgs. n. 285 del 1992

(pure richiamato da parte appellante laddove ha allegato che “Le

caratteristiche specifiche delle strade in esame valgono a classificarle quali

“strade urbane di quartiere” (v. lett. “E”) ai sensi dell’art. 2 co. 2 d.lgs. n.

285/1992, cd. codice della strada, ovvero strade “ad unica carreggiata con

almeno due corsie” (v. co. 3, lett. “E”)), definisce “strada” “l’area ad uso

pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali”.

Pertanto la strada è qualificabile in tal senso se destinata alla circolazione di pedoni, veicoli e animali e, per quanto composta anche da elementi quali spartitraffico e banchine, non comprende necessariamente gli alberi

presenti “al bordo”.

Con specifico riferimento al caso di specie, peraltro, i fusti risultano posizionati all'esterno delle strade nella piantina allegata al piano particolareggiato (ultima pagina del documento depositato).

Nello stesso sopra richiamato verbale trasmesso con nota 4 luglio 2024 n.

QC/37407/2024 (impugnata ma non censurata sul punto) si legge che “sia

all'interno delle opere oggetto di convenzione che sulle strade limitrofe

sono presenti alberature in avanzato stato di decomposizione vegetativa",

confermando che le alberature non sono posizionate necessariamente sulle

strade e non dando certezza in ordine all'ubicazione specifica di ogni

albero quale elemento appartenente alle strade (e quindi ad esse

acomunabile).

Quanto sopra evidenzia come nel caso di specie non possa inferirsi, senza soluzione di continuità, la condizione giuridica degli alberi dalla condizione giuridica delle strade.

In tale contesto parte appellante non ha adeguatamente censurato, né in punto di allegazione, né in punto di prova, i profili riguardanti gli alberi interessati dall'ordinanza, non approfondendo la relativa situazione giuridica, né l'eventuale correlazione con le strade predette (sulle quali si appuntano le censure).

Né risulta affrontato il tema dell'eventuale non addebitabilità della situazione di pericolo ai suddetti alberi.

Non sono quindi conducenti le censure dedotte dall'appellante, così come formulate, neppure in relazione ai dedotti vizi di istruttoria e motivazione

(che pure si sono concentrati sui profili riguardanti la titolarità delle strade e dei correlati obblighi di manutenzione).

11.5. Si aggiunge che non si ravvisano, allo stato e sulla base di quanto prodotto, i presupposti per definire le strade in argomento come strade pubbliche (in sede di cognizione incidentale di cui all'art. 8 c.p.a., al fine di scrutinare le censure dedotte avverso il provvedimento gravato).

Non sono infatti sufficienti a supportare l'accertamento (incidentale) della natura pubblica della strada il piano particolareggiato (e la qualità di opere di urbanizzazione individuate nel piano particolareggiato), l'uso e la funzione svolta dalle strade qui controverse, l'asserita mancanza dell'identificativo catastale delle aree di sedime delle strade (considerata anche la funzione dell'iscrizione catastale) e la titolarità di beni in capo a

società alle quali *“il Comune non ha ancora chiesto la voltura”* o ad altri

privati.

Piuttosto, affinché un'area assuma la natura di strada pubblica, “*non basta*

ne' che vi si esplichi di fatto il transito del pubblico (con la sua concreta,

effettiva e attuale destinazione al pubblico transito e la occupazione sine

titolo dell'area da parte della pubblica amministrazione), né la mera

previsione programmatica della sua destinazione a strada pubblica, ne'

l'intervento di atti di riconoscimento da parte dell'amministrazione

medesima circa la funzione da essa assolta, ma è necessario che la strada

risulti di proprietà di un ente pubblico territoriale in base a un atto o a un

fatto (convenzione, espropriazione, usucapione, ecc.) idoneo a trasferire il

dominio" (così Cass. civ., sez. II, 25 gennaio 2000 n. 823, cui è conforme la

giurisprudenza di legittimità successiva, fino, tra le altre, a Cass. civ., sez.

Il, 28 settembre 2010, n. 20405 e 2 febbraio 2017, n. 2795)" (Cons. St.,

sez. V, 26 marzo 2024 n. 2870 e sez. II, primo luglio 2024 n. 5811).

Nel caso di specie manca l'atto di acquisizione al patrimonio comunale delle strade oggetto dell'ordinanza impugnata, come attestato dalla nota 7

gennaio 2025 (“*I sedimi stradali di via Filippo Grispigni, via Giovanni*

Pacchioni, via Giulio Venzi e via Augusto Gaudenzi non risultano acquisiti

alla proprietà capitolina") e dalle visure catastali e come riconosciuto dallo

stesso appellante, che non nega detto fatto, pur ritenendolo un “*mero*

adempimento formale posto che ai sensi dell'art. 16 co. 2 T.U. Ed. le opere

di urbanizzazione appartengono ex lege al patrimonio indisponibile

dell'Amministrazione”.

Non è quindi idonea a comprovare la proprietà pubblica la tavola denominata “Rete viaria”, elaborato n. 5 – “progetto definitivo rete viaria e principali sezioni stradali”, nella quale parte di Via Grispigni nonché le Vie Pacchioni e Gaudenzi sono indicate in colore nero, che, secondo la leggenda riportata sul lato sinistro, indica la “RETE VIARIA PUBBLICA”: “

l'iscrizione di una strada nell'elenco delle vie pubbliche o

gravate da uso pubblico ha natura costitutiva e portata assoluta, ma riveste

funzione puramente dichiarativa della pretesa del Comune, ponendo una

semplice presunzione dell'uso pubblico, superabile con la prova contraria

della natura della strada e dell'inesistenza di un diritto di godimento da

parte di una collettività mediante un'azione negatoria di servitù" (Cons. St.,

sez. II, 22 giugno 2022 n. 5126).

Del resto è la stessa parte appellante a richiamare il “*mancato*

completamento da parte del Comune del procedimento di attuazione del

P.P. n. 83 attraverso l'acquisizione da parte dell'Amministrazione delle

relative opere pubbliche, strade comprese". Sicché è la stessa parte a

ritenere non perfezionato l'iter di acquisizione al patrimonio comunale delle

strade richiamate nell'ordinanza impugnata.

Al riguardo si rileva inoltre che, in base all'art. 5 delle nta del piano

particolareggiato, "tali strade private potranno, a giudizio

dell'amministrazione Comunale, essere rese pubbliche o rimanere private".

Si legge altresì nella relazione del Municipio XII che "la connotazione di

strada privata deriva anche dal Piano Particolareggiato [...], in cui il tratto

stradale di Via Grispigni in oggetto è mantenuto come strada privata sia

nell'elaborato di zonizzazione che nell'elaborato relativo alla viabilità".

In dato è rilevante: se l'acquisizione di un bene al patrimonio pubblico può avvenire anche in base a un atto amministrativo (come si evince dagli artt. 2644 e 2645 c.c.), nondimeno detto atto deve avere ad oggetto il trasferimento ed essere idoneo a tal fine. Non così un piano particolareggiato, specie laddove l'acquisizione al patrimonio pubblico è indicata come facoltà dell'Ente. Esso infatti ha un contenuto previsionale, inidoneo, di per sé, al trasferimento di un bene in quanto precedente all'attuazione del piano e alla scelta amministrativa di acquisire la strada al patrimonio comunale.

Infatti la conservatoria, con nota 7 gennaio 2025, ha attestato, “

sulla scorta

degli atti di archivio di questa Conservatoria", che "I sedimi stradali di via

Filippo Grispigni, via Giovanni Pacchioni, via Giulio Venzi e via Augusto

Gaudenzi non risultano acquisiti alla proprietà capitolina".

Né detta attestazione non è superata dalla perizia di parte, che, su ventiquattro particelle, ne individua due intestate al Comune di Roma, di cui peraltro non è agevole individuare la specifica localizzazione all'interno

della mappa, sulla base della sola "documentazione catastale reperita

mediante consultazione delle banche dati SISTer (Sistema InterScambio

Territorio)".

La natura non privata delle strade controverse non può desumersi dalla mancata costituzione del Consorzio: non è infatti escluso che l'asserito obbligo del Comune di attivarsi per promuovere la costituzione di apposito Consorzio condivida la sorte (di inattuazione) riservata ad altri profili dello stesso (in disparte ogni ulteriore valutazione sulla sussistenza di detto obbligo).

Né le prerogative che caratterizzano l'acquisto della proprietà possono essere superate dalla constatazione che il Municipio XII “

fa pagare

l'occupazione di suolo pubblico per accessi su Via Grispigni", dal momento

che risulta comunque mancante la prova dell'integrazione di una delle

fattispecie di acquisto del dominio sul bene.

Neppure può ritenersi, in uno con l'appellante, che "Le caratteristiche

specifiche delle strade in esame valgono a classificarle quali “strade

urbane di quartiere” (v. lett. “E”) ai sensi dell’art. 2 co. 2 d.lgs. n.

285/1992, cd. codice della strada, ovvero strade “ad unica carreggiata con

almeno due corsie” (v. co. 3, lett. “E”) con la conseguenza che le stesse

andrebbero in ogni caso considerate comunali in conformità a quanto

previsto dal successivo co. 7 (“Le strade urbane di cui al comma 2, lettere

D, E e 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") essendo situate all'interno del centro abitato come da ultimo

perimetrali con delibera A.C. Roma Capitale n. 21 del 16.4.2015".

L'art. 2 comma 2 del d. lgs. n. 285 del 1992 svolge infatti la funzione di classificare le strade pubbliche in sei categorie riguardo alle loro caratteristiche costruttive, tecniche e funzionali, al fine di individuare fra gli enti pubblici ivi indicati quello intestatario della proprietà, prevedendo che

"Per le esigenze di carattere amministrativo e con riferimento all'uso e alle

tipologie dei collegamenti svolti, le strade, come classificate ai sensi del

comma 2, si distinguono in strade statali, regionali, provinciali, comunali”.

La disposizione quindi non è di aiuto al fine di stabilire se la titolarità della strada appartenga al privato o all’Ente pubblico.

Pertanto parte appellante non ha apportato sufficienti elementi per poter affermare, in via incidentale, la titolarità pubblica della strada.

Ne deriva che sono infondate le conseguenze in merito agli oneri di manutenzione che l’appellante fa derivare dalla titolarità pubblica delle strade, così come le censure di difetto di istruttoria e di motivazione.

12. Con ulteriore, e subordinato, motivo l’appellante ha contestato, anche criticando la decisione resa in primo grado per non avere correttamente inteso il mezzo proposto, che la manutenzione di “

strada aperta al pubblico

transito” sia “a carico dei proprietari frontisti, anche in riferimento alle

alberature presenti a bordo strada”.

12.1. Il motivo è infondato.

L'imputazione ai proprietari frontisti degli obblighi di messa in sicurezza delle strade non costituisce, in base alla specifica ordinanza qui impugnata, una conseguenza della proprietà della strada, la cui titolarità in capo ai proprietari frontisti non è, come visto, specificata.

Pertanto non sono fondate le censure volte a evidenziare che, anche a ritenere che le strade interessate dall'ordinanza siano private, sarebbero altri i soggetti privati intestatari delle strade interessate dall'ordinanza.

Risultano quindi non conducenti le censure volte ad evidenziare che gli appellanti non sono i proprietari delle strade interessate dall'ordinanza.

Né, nel caso di specie, l'uso pubblico della strada consente di addossare

all'Amministrazione gli oneri manutentivi.

Con riferimento alle strade private aperte al pubblico transito questa

Sezione, decidendo su un caso di “*responsabilità ex art. 2051 cod. civ.*”, ha

infatti affermato che *“l'onere manutentivo delle strade private grava,*

ordinariamente, sui proprietari delle medesime, i quali sono anche

responsabili dei danni potenzialmente derivanti agli utenti dal loro cattivo

stato di conservazione" (9 settembre 2025 n. 7252). A tal fine è stato

richiamato come il criterio declinato sia *“pacifco sia nella giurisprudenza*

civile (ex pluribus, Cass. civ., III, 25 febbraio 2009, n. 4480, per cui "la

responsabilità per i danni derivanti dalla mancata manutenzione di strade

vicinali private non può gravare sull'amministrazione comunale, atteso che i

compiti di vigilanza e polizia, come il potere di disporre l'esecuzione di

opere di ripristino a spese degli interessati, che ad essa competono su

dette strade, non comportano anche l'obbligo di provvedere a quella

manutenzione, facente carico esclusivamente ai proprietari interessati"), sia

in quella amministrativa (già Cons. Stato, V, 23 maggio 2005, n. 2584, a

mente del quale "ai sensi della normativa vigente, per determinare il

soggetto onerato della manutenzione di una strada, è necessario

individuare il proprietario di questa. Pertanto, o la strada è nazionale,

regionale, provinciale o comunale, ed allora non presenta i caratteri della

strada privata, ma è pubblica e l'onere della manutenzione va addossato

all'ente che ne è proprietario, oppure è privata, ed allora l'onere della

relativa manutenzione non può essere addossato al Comune").

Nel caso di specie, anche a ritenere che l'ordinario onere manutentivo a carico del proprietario della strada sconti, in caso di uso pubblico della

stessa, *“un correlato dovere dell'amministrazione di concorrere alle spese*

di manutenzione della stessa (Cons. St., sez. IV, 21 settembre 2015 n.

4398 e Cass. civ., sez. III, 29 marzo n. 8879 e sez. VI-3, ordinanza 7

febbraio 2017 n. 3216)" (sez. V 26 marzo 2024 n. 2870), nondimeno il

particolare ruolo svolto dalle alberature, la cui condizione giuridica e di fatto

non è qui adeguatamente censurata, come visto, non consente di superare

l'addebito.

Né può ritenersi che l'ordinanza impugnata non rispetti l'autovincolo contenuto nella nota 5 maggio 2021, con la quale il Dipartimento patrimonio e politiche abitative di Roma capitale ha richiesto ai municipi di provvedere a formare e trasmettere gli elenchi delle strade di proprietà comunale e le strade aperte al pubblico transito, laddove il riferimento alla manutenzione risulta incidentale (si legge che le strade “

utilizzate come pubbliche" sono

“aperte al pubblico transito e manutenute”. Del resto l’art. 65 del

Regolamento sul decentramento amministrativo di Roma Capitale, così

come richiamato dallo stesso Municipio nella relazione doc. B depositato in

primo grado, intesta ai privati la manutenzione ordinaria e straordinaria

delle strade private aperte al pubblico, intestando al Comune gli interventi

emergenziali.

Né possono essere accolti i rilievi di genericità e non efficienza degli obblighi imposti, in quanto la proprietà degli immobili confinanti con le strade interessate dall'ordinanza gravata non può dal Comune essere superata. A ciò si aggiunge che l'Amministrazione ha comunque ritenuto di provvedere direttamente all'abbattimento degli alberi pericolosi in Via Grispigni e all'adozione delle relative misure di compensazione ambientale, oltre che al ripristino del manto stradale (ponendo le relative spese a carico dei privati), così assicurando il coordinamento delle attività a tal fine necessarie.

Infine si rileva che l'ordine impartito con l'ordinanza gravata alla Direzione competente di Roma Capitale, l'addebito ai proprietari frontisti delle spese sostenute dal Comune in base all'ordinanza gravata e l'esatta quantificazione delle stesse scontano la connotazione tipica degli atti urgenti, che non consentono l'approfondimento compiuto di ogni profilo,

specie rispetto ad attività non ancora compiute.

Peraltro, l'oggetto degli ordini impartiti ai privati è individuato rispetto alle alberature “a bordo” delle strade interessate e posizionate corrispondentemente ai terreni nella titolarità dei proprietari frontisti.

L'importo e l'addebito delle spese non può essere oggetto di censura preventiva, neppure in ordine agli eventuali vizi procedimentali, atteso che la relativa attività non è ancora stata compiuta.

Non risultano quindi fondate le relative censure.

13. In conclusione, l'appello è infondato.

14. La peculiarità e la novità della vicenda giustifica la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

