

Attribuzione e cambio di denominazione stradale: differenze. Legittimazione ad agire e interesse a ricorrere. Tutela dei principi procedurali: tra legalità, buon andamento e affidamento.

di Mariangela Fiore

Data di pubblicazione: 1-8-2026

In materia di toponomastica comunale, qualora una strada sia già munita di un'intitolazione, ancorché solo in via di fatto e non supportata da titoli formali nella disponibilità dell'Amministrazione, il Comune non può attivare il procedimento di nuova intitolazione ex artt. 1 e 4 L. n. 1188/1927, ma è tenuto a seguire il procedimento di cambio di odonimo ex R.D.L. n. 1158/1923, convertito con L. n. 473/1925. La scelta del procedimento da seguire rende la delibera immediatamente lesiva della sfera giuridica degli interessati, indipendentemente dalla circostanza che l'efficacia dell'intitolazione sia subordinata al rilascio di successive autorizzazioni. Sono titolari di legittimazione attiva e interesse ad agire i residenti e i proprietari di immobili insistenti nel borgo interessato dalla modifica toponomastica, in quanto portatori di una posizione qualificata e differenziata rispetto al *quisque de populo*.

Guida alla lettura

1. In fatto

Con delibera n. 48 del 4 aprile 2024, la Giunta del Comune di Tarquinia disponeva l'intitolazione ad «*Adalberto Bellucci, Sindaco del Comune di Tarquinia dal 20 luglio 1953 al 9 aprile 1956*» della strada che attraversa il nucleo abitato in località Sant'Agostino, strada attualmente intitolata, in via di fatto, a «*Ugo Neri*». Il Comune attivava il **procedimento ex artt. 1 e 4 L. n. 1188/1927, riservato alle strade di nuova realizzazione o comunque prive di denominazione**, ritenendo che **la strada fosse formalmente priva di odonimo, difettando un documento ufficiale a sostegno dell'intitolazione «Ugo Neri»**. I ricorrenti — residenti nel borgo e proprietari di immobili ivi insistenti — impugnavano la delibera, unitamente ai presupposti atti prefettizi e alla direttiva comunale attuativa, deducendo difetto di istruttoria, vizio di motivazione e travisamento dei presupposti di fatto: **il Comune avrebbe dovuto attivare il diverso procedimento di cambio di odonimo ex R.D.L. n. 1158/1923, trattandosi di strada già munita di denominazione, seppure in via di fatto**.

2. Le argomentazioni

Il TAR, disattese le eccezioni pregiudiziali di rito sollevate dal Comune e dalle Amministrazioni statali, **ha accolto il ricorso nel merito**. Quanto alla **legittimazione attiva**, il Collegio ha riconosciuto in capo ai **ricorrenti — residenti e proprietari di immobili nel borgo — una**

posizione qualificata e differenziata, precisata nel collegamento dei cespiti patrimoniali con il territorio oggetto della modifica toponomastica, che incide direttamente sull'identificazione dei beni *sub specie* di modificazione dell'indirizzo di ubicazione. Quanto all'interesse ad agire, **la Sezione ha ritenuto la delibera immediatamente lesiva, nonostante l'intitolazione fosse subordinata al rilascio di autorizzazioni successive: la scelta del procedimento — nuova intitolazione anziché cambio di odonimo — è di per sé produttiva di effetti giuridici, escludendo le garanzie previste per il cambio di denominazione.** Nel merito, richiamando il precedente del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 6260/2024, il TAR ha affermato che **se una strada ha già un'intitolazione, anche solo in via di fatto, il Comune deve attivare il procedimento di cambio di odonimo ex R.D.L. n. 1158/1923, che impone la preventiva acquisizione dell'autorizzazione ministeriale e prefettizia.**

3. Il commento

La sentenza n. 13276/2026 dedica una parte significativa della motivazione all'esame delle eccezioni di rito, offrendo un contributo rilevante sull'operatività delle condizioni dell'azione nel contenzioso toponomastico. Il punto merita attenzione.

Sotto il profilo della **legittimazione attiva**, il TAR afferma che i residenti e i proprietari di immobili nel borgo sono titolari di una *«posizione qualificata e differenziata rispetto al quisque de populo»*, che *«si precisa nel collegamento degli immobili de quibus con il territorio oggetto della modifica toponomastica, perché essa finisce per incidere sull'identificazione dei propri cespiti patrimoniali, sub specie di modificazione dell'indirizzo di ubicazione»*. L'affermazione si colloca in una linea giurisprudenziale consolidata, che in materia di toponomastica **ancora la legittimazione al criterio del collegamento stabile con l'area interessata — nozione affine alla *vicinitas* elaborata in materia edilizia, ma qui declinata in termini di incidenza diretta sul patrimonio: la modifica dell'odonimo non è fatto culturalmente neutro, ma atto che si ripercuote sulla sfera giuridica di chi in quel luogo risiede o detiene beni, alterandone l'indirizzo e con esso l'identificazione catastale, anagrafica e postale.**

Più innovativo — e meno scontato — è il passaggio sull'**interesse ad agire**. Il Comune sosteneva che la delibera fosse atto meramente interlocutorio, subordinato al rilascio delle autorizzazioni successive, e pertanto non ancora lesivo. Il TAR replica con una motivazione che merita di essere evidenziata: *«il provvedimento in questa sede gravato, nella misura in cui afferma l'inesistenza di un legittimo e formale titolo attributivo, alla strada per cui è causa, dell'odonimo "Ugo Neri", è di per sé immediatamente lesivo della sfera giuridica dei ricorrenti, contenendo esso le scelte compiute dall'Ente locale in materia di toponomastica»*. La lesività è cioè anticipata alla scelta del procedimento, prima ancora che al suo esito: è la stessa qualificazione della strada come *«priva di odonimo»* a escludere *a priori* le garanzie procedurali del cambio di denominazione, e proprio questa esclusione integra la lesione attuale. È un ragionamento che evoca la categoria dell'atto presupposto **immediatamente lesivo**, ben nota alla giurisprudenza amministrativa e qui applicata con efficacia a una fattispecie peculiare.

Il merito della controversia ruota attorno alla distinzione tra i due procedimenti

toponomastici disciplinati dalla legislazione degli anni Venti del secolo scorso: il procedimento di nuova intitolazione ex artt. 1 e 4 della L. 23 giugno 1927, n. 1188 — che richiede la sola autorizzazione prefettizia — e il procedimento di cambio di odonimo ex art. 1 del R.D.L. 10 maggio 1923, n. 1158, convertito con L. 17 aprile 1925, n. 473 — che impone anche la preventiva approvazione del Ministero per i beni culturali, per il tramite delle Soprintendenze.

La sentenza in commento si inserisce nel solco tracciato dal Consiglio di Stato, Sez. V, n. 6260/2024, che aveva già affermato — confermando la sentenza del TAR Toscana n. 1522/2020 — che la distinzione tra i due procedimenti rileva non solo quando esista una denominazione formalmente attribuita, ma anche quando risulti l'uso invalso nella comunità locale di una specifica denominazione, ancorché mai formalizzata negli atti ufficiali. Il TAR Lazio applica questo principio al caso di specie con un accertamento fattuale che appare difficilmente contestabile: la strada in località Sant'Agostino era conosciuta come «*via Ugo Neri*», e tale denominazione costituiva il presupposto fattuale che avrebbe imposto al Comune di attivare il procedimento di cambio e non quello di nuova intitolazione.

La differenza tra i due procedimenti non è meramente formale. Il TAR Campania-Napoli, n. 1196/2023 ha efficacemente sintetizzato la **duplice esigenza autorizzatoria che caratterizza il cambio di odonimo: l'autorizzazione prefettizia ex art. 1 L. 1188/1927** (ove la scelta ricada sul nominativo di un personaggio contemporaneo) e **l'autorizzazione ministeriale ex R.D.L. 1158/1923** (a tutela del valore storico-culturale del toponimo preesistente). La **ratio di questo doppio vaglio autorizzatorio risiede, come chiarito dalle circolari ministeriali del 1981 e del 1996 richiamate dalla giurisprudenza, nella necessità di ponderare i disagi che il cambio di denominazione arreca ai cittadini e l'aggravio di lavoro per gli uffici pubblici: aggiornamento degli schedari anagrafici, dello stradario, dei registri immobiliari, del catasto e dei recapiti postali.** Interessi che il procedimento di nuova intitolazione, pensato per strade di recente realizzazione, non considera affatto, e che invece costituiscono il nucleo teleologico del più rigoroso procedimento del 1923.

La sentenza offre l'occasione per una **riflessione sulla disciplina della toponomastica, ancora affidata a testi normativi risalenti agli anni Venti del secolo scorso.** La vigenza del R.D.L. n. 1158/1923 è stata espressamente accertata dal D.Lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, che all'allegato 1 — come modificato dal D.Lgs. 13 dicembre 2010, n. 213 — ha ritenuto indispensabile la permanenza in vigore di tale disposizione (TAR Sicilia-Catania, n. 1223/2012).

Si tratta di una **legislazione che, al di là del dato testuale, è stata oggetto di una significativa opera di adeguamento ermeneutico da parte della giurisprudenza amministrativa.** Due aspetti meritano di essere segnalati.

Il primo: la **competenza ministeriale ex R.D.L. n. 1158/1923**, originariamente attribuita al Ministero della Pubblica Istruzione, è transitata al Ministero per i Beni Culturali a seguito della sua istituzione nel 1974-1975, ed è oggi esercitata per il tramite delle Soprintendenze (TAR Sardegna, n. 512/2023). Resta ferma, peraltro, la **necessità di coordinamento tra il procedimento ministeriale e quello prefettizio:** come chiarito dal **Consiglio di Stato, n.**

6790/2002, i due **procedimenti** sono **tendenzialmente autonomi** ma **risultano strettamente connessi** quando la **proposta di intitolazione comporti la sostituzione di un precedente toponimo**, ipotesi in cui la Soprintendenza può valutare unitariamente, sotto tutti gli aspetti di ordine storico e culturale, sia la soppressione del toponimo esistente sia l'opportunità della sua sostituzione.

Il secondo: la giurisprudenza ha **progressivamente esteso la nozione di «denominazione esistente» ben oltre il dato formale della registrazione nello stradario comunale, fino a ricomprendervi — come nel caso di specie — la denominazione invalsa nell'uso locale**. È un'interpretazione che muove dalla **valorizzazione del dato sostanziale rispetto a quello formale e che si salda con il principio di buon andamento**: imporre ai cittadini il cambio di un odonimo consolidato nell'uso, aggirando le garanzie procedurali del R.D.L. 1158/1923 attraverso l'artificiosa qualificazione della strada come «nuova», costituisce un *vulnus* non solo alla **legalità procedimentale** ma anche all'**affidamento dei consociati**.

La sentenza n. 13276/2026, pur nella sua apparente specificità tematica, offre indicazioni operative di portata più generale.

In primo luogo, sul piano della **legittimazione processuale**, la pronuncia conferma che in materia toponomastica la titolarità della posizione qualificata si radica nel **collegamento stabile con il territorio oggetto della modifica, senza richiedere la dimostrazione di pregiudizi ulteriori rispetto a quelli — in un certo senso *in re ipsa* — discendenti dalla modifica dell'indirizzo di ubicazione dei propri cespiti patrimoniali**. È un'apertura significativa rispetto agli orientamenti più restrittivi emersi in passato, come quello del TAR Basilicata, n. 460/2020, che aveva richiesto la dimostrazione di abitare nella specifica via oggetto di modifica per radicare l'interesse al ricorso.

In secondo luogo, sul piano dell'**azione amministrativa**, la sentenza costituisce un **monito per i Comuni circa la necessità di una corretta qualificazione della fattispecie prima di avviare il procedimento toponomastico**: l'errata individuazione del procedimento applicabile **vizia *ab origine* l'intera sequenza e conduce all'annullamento degli atti**, con conseguente **obbligo di riedizione del potere secondo il corretto paradigma procedimentale**. L'istruttoria deve dunque estendersi all'accertamento dell'esistenza di denominazioni consolidate nell'uso locale, non limitandosi alla verifica — meramente formale e insufficiente — della presenza di titoli nello stradario comunale.

In terzo luogo, la pronuncia si segnala per aver qualificato come **immediatamente lesiva la scelta del procedimento, anticipando la tutela a un momento anteriore rispetto alla conclusione del procedimento stesso**: una tecnica di tutela che, valorizzando il momento della scelta procedimentale come autonomamente produttivo di effetti giuridici, potrebbe trovare applicazione anche in altri settori dell'azione amministrativa in cui l'erronea qualificazione dei presupposti determina l'adozione di un *iter* procedimentale meno garantito per i privati.

licato il 20/07/2026

N. 13276/2026 REG.PROV.COLL.

N. 07037/2024 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7037 del 2024, proposto da Nadia Neri, Alberto Sistemini, Kamila Barbara Krolikowska, Paola Micarelli, Marco D'Ottavio, Rita Guerra e Roberto Ferioli, rappresentati e difesi dall'Avvocato Paola Conticiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Tarquinia (VT), in persona del Sindaco

pro tempore,

rappresentato e difeso dall'Avvocato Raniero Pelucco, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Prefettura – U.T.G. di Viterbo, in persona del Prefetto *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato,

domiciliataria *ex lege* a Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

Ministero dell'interno, Ministero della Cultura, in persona dei rispettivi

Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello

Stato, domiciliataria *ex lege* a Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento:

- della deliberazione della Giunta del Comune di Tarquinia n. 48 del 4 aprile

2024 avente a oggetto “*strada che attraversa il nucleo abitato sito in località*

Sant'Agostino: intitolazione via Adalberto Bellucci, Sindaco del Comune di

Tarquinia dal 20 luglio 1953 al 9 aprile 1956” e dei relativi allegati, nonché

della relativa proposta di deliberazione predisposta dal Settore 1 –

Assistenza Organi Istituzionali, Servizi Demografici ed Elettorali del

Comune di Tarquinia trasfusa nella deliberazione della Giunta del Comune

di Tarquinia n. 48 del 4 aprile 2024;

- delle note della Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo di Viterbo del 24.02.2023 prot. n. 15739 e del 19.01.2024 prot. n. 4598, rispettivamente acquisite ai prot. del Comune di Tarquinia n. 8557/23 e n. 2847/2024 e richiamate nella deliberazione della Giunta del Comune di Tarquinia n. 48 del 04 aprile 2024;

- della “

direttiva n. 10 del 11.03.2024” con cui l’Amministrazione comunale

ha disposto *“di procedere con l’assegnazione dell’odonomo Adalberto*

Bellucci, Sindaco del Comune di Tarquinia dal 20 luglio 1953 al 9 aprile

1956”, come richiamata nella deliberazione della Giunta del Comune di

Tarquinia n. 48 del 04 aprile 2024;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei Ministeri dell'Interno e della Cultura, della Prefettura – U.T.G. di Viterbo e del Comune di Tarquinia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2026 il dott. Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 17.6.2026 e depositato in data 27.6.2026, Nadia Neri, Alberto Sistemini, Barbara Krolikowska Kamila, Paola Micarelli, Marco D'Ottavio, Rita Guerra e Roberto Ferioli hanno adito l'intestato Tribunale nei confronti del Comune di Tarquinia, quale parte resistente, e della Prefettura di Viterbo, del Ministero dell'Interno e del Ministero della Cultura, quali controinteressati, al fine di sentir annullare gli atti meglio emarginati all'oggetto.

A sostegno del gravame, parte ricorrente ha articolato un'unica doglianza, che verrà di seguito esaminata.

2. Con atto di costituzione formale depositato in data 3.7.2024, la Prefettura di Viterbo, il Ministero dell'Interno e il Ministero della Cultura si sono costituiti in giudizio.

3. Con memoria del 11.9.2024, il Comune di Tarquinia, già costituitosi in giudizio in data 3.7.2024, ha contestato la ricostruzione della parte ricorrente e, in via pregiudiziale di rito, insistito nell'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, nonché per carenza di interesse ad agire in capo agli stessi. Nel merito, il Comune ha insistito nel rigetto del ricorso.

4. Con memoria del 4.6.2026, il Ministero dell'interno e la Prefettura Viterbo hanno anch'essi fatto proprie le eccezioni pregiudiziali di rito già svolte dal Comune e, nel merito, insistito nel rigetto del ricorso.

5. All'udienza pubblica del 7.7.2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Tanto premesso, il presente giudizio ha a oggetto l'impugnazione della descritta delibera comunale con cui è stata disposta, subordinatamente

all'acquisizione delle relative autorizzazioni, l'intitolazione ad “*Adalberto*

Bellucci, Sindaco del Comune di Tarquinia dal 20 luglio 1953 al 9 aprile

1956” della strada che attraversa il nucleo abitato sito in località

Sant'Agostino, attualmente intitolata, in via di fatto, a "*Ugo Neri*".

7. Ciò posto, il Collegio, prendendo le mosse dall'esame, in via prioritaria, delle questioni pregiudiziali di rito sollevate dalla parte resistente e fatte proprie dalla controinteressata – come imposto dall'art. 76, comma 4, c.p.a. nell'interpretazione resa da C.d.S., A.P., n. 5/2015 – rigetta l'eccezione relativa al difetto di legittimazione ad agire dei ricorrenti.

Quest'ultimi hanno, infatti, allegato e comprovato, quanto a Nadia Neri, Alberto Sistemini, Barbara Krolikowska Kamila, di essere residenti nel borgo di Sant'Agostino nonchè, quanto a Paola Micarelli, Marco D'Ottavio, Rita Guerra, Roberto Ferioli, di essere proprietari di unità immobiliari ivi insistenti. Conseguentemente, pertanto, che i ricorrenti risultano tutti essere titolari di una posizione qualificata e differenziata rispetto al

quisque de populo, che

si precisa nel collegamento degli immobili *de quibus* con il territorio oggetto

della modifica toponomastica, perché essa finisce per incidere

sull'identificazione dei propri cespiti patrimoniali, *sub specie* di

modificazione dell'indirizzo di ubicazione.

8. Deve poi essere esaminata l'eccezione di carenza di interesse ad agire in capo ai ricorrenti, per aver essi asseritamente impugnato un atto che, lungi dall'essere immediatamente lesivo della loro sfera giuridica,

subordina l'intitolazione della strada *de qua* al rilascio delle autorizzazioni

descritte nel provvedimento impugnato. Da ciò si ricaverebbe che

l'efficacia degli effetti di tale delibera verrebbero procrastinati *pro futuro*,

ossia dalla data di rilascio delle richiamate autorizzazioni.

L'eccezione è infondata.

Sul punto, ritiene il Collegio che il provvedimento in questa sede gravato, nella misura in cui afferma l'inesistenza di un legittimo e formale titolo attributivo, alla strada per cui è causa, dell'odonymo "Ugo Neri", è di per sé immediatamente lesiva della sfera giuridica dei ricorrenti, contenendo esso le scelte compiute dall'Ente locale in materia di toponomastica.

Infatti, la valutazione operata da parte resistente - per la quale la strada

de

qua sarebbe formalmente priva di un odonimo - si è tradotta nella scelta

amministrativa di attivare il procedimento di cui agli artt. 1 e 4 L. n. 1188

/1927 per la nuova intitolazione, con conseguente esclusione di altro e

diverso procedimento, di cui al R.D.L. 1158 del 1923 (convertito con L. n.

473/ 1925), per il mero cambio di intitolazione. A ciò consegue che proprio

la scelta, da parte del Comune, del procedimento da utilizzare nella vicenda

per cui è causa rende il provvedimento gravato immediatamente lesivo, al

fine di verificare se esso sia stato adottato sulla base di presupposti errati.

9. Nel merito, parte ricorrente ha affidato il presente gravame a un unico motivo di ricorso, consistente nel difetto di istruttoria, nel vizio di motivazione e nel travisamento dei presupposti di fatto che inficerebbero la legittimità del provvedimento gravato.

L'Ente locale, muovendo dalla circostanza per la quale la strada per cui è causa sarebbe solo in via di fatto intitolata a "Ugo Neri", difettando qualsivoglia documento formale atto a sorreggere siffatto odonimo, ha attivato il procedimento amministrativo di cui agli artt. 1 e 4 L. n. 1188 /1927 che, invece, disciplina l'intitolazione di “

nuove strade o piazze pubbliche”,

ossia di strade realizzate *ex novo*. Siffatto *modus procendi* sarebbe quindi

illegittimo perché il Comune avrebbe invece dovuto attivare il diverso

procedimento amministrativo, di cui al R.D.L. 1158 del 1923 (convertito con

L. n. 473/ 1925), per il cambio di odonimo.

Il motivo di gravame è fondato.

Come chiarito dalla Giurisprudenza amministrativa (C.d.S., n. 6260/2024), condivisa dal Collegio, se la strada comunale ha già un'intitolazione, anche solo in via di fatto, ossia non supportata da titoli nella disponibilità dell'Amministrazione, lungi dal potersi ipotizzare una nuova intitolazione della stessa, deve invece essere seguito il procedimento di cambio di odonimo di cui al R.D.L. 1158 del 1923 (convertito con L. n. 473/ 1925). La norma in esame prevede infatti che: “

le Amministrazioni municipali, qualora

intendano mutare il nome di qualcuna delle vecchie strade o piazze

comunali, dovranno chiedere ed ottenere preventivamente l'approvazione

del Ministro dell'istruzione pubblica per il tramite delle competenti

Soprintendenze ai monumenti”.

La corretta individuazione del procedimento amministrativo a tal fine da seguire non costituisce scelta priva di conseguenze pratiche: mentre il procedimento diretto al cambio di toponimo di una strada comunale che già ne è munita impone all'Ente di richiedere preventivamente sia

l'autorizzazione del Ministero dei beni culturali (ex art. 1 R.D.L. n.

1158/1923, convertito con L. n. 473/1925), sia l'autorizzazione prefettizia

(di cui all'art. 1 L. n. 1188/1927), nel diverso caso dell'attribuzione *ex novo*

di un odonimo non è necessario procedere in tal senso e quindi acquisire

preventivamente le predette autorizzazioni.

Il *modus operandi* seguito dell'Amministrazione nel caso di specie è quindi

risultato illegittimo per le ragioni di cui si è detto.

9. Alla luce di quanto precede, il Collegio, in accoglimento del ricorso, annulla gli atti impugnati.

10. Le spese di lite, in riferimento alla posizione dell'Ente comunale e come liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza; esse devono invece essere compensate in relazione alle altre parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda

Bis),

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo

accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Condanna il Comune di Tarquinia alla rifusione delle spese di lite in favore di parte ricorrente, che liquida nella complessiva e unica somma di € 2.500,00, oltre accessori di legge; fermo e impregiudicato il diritto di parte ricorrente di ripetere quanto da essa esborsato a titolo di contributo unificato.

Compensa le spese in relazione alla Prefettura di Viterbo ed alle amministrazioni centrali dello Stato evocate nel presente giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenza Caldarola, Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore