

**Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla carenza di legittimazione della regione ad impugnare gli atti adottati dal Prefetto in sede di controllo delle sanzioni in materia di circolazione stradale
(Consiglio di Stato, sez. III, 19 febbraio 2024, n. 1592)**

La competenza nella materia della circolazione stradale deve ritenersi attribuita allo Stato, al quale spetta, conseguentemente, anche la disciplina delle sanzioni, mentre la natura degli interessi oggetto di tutela giustifica che, in sede locale, sia stato attribuito al Prefetto un ruolo di coordinamento ed anche di controllo sull'esercizio della funzione strumentale a garantire la sicurezza della circolazione stradale da parte degli apparati amministrativi degli enti locali, anche se attivato, in via eventuale, su ricorso della parte (queste ragioni integrano, infatti, esigenze unitarie in grado di giustificare l'attrazione delle funzioni amministrative da parte dello Stato, anche in riferimento all'articolo 118 Cost.).

Nell'esercizio di questa attività di controllo non è, dunque, identificabile una situazione giuridica soggettiva, avente consistenza di diritto soggettivo (tanto meno di interesse legittimo), in capo all'amministrazione locale, sino a quando non si sia esaurito il potere di intervento del Prefetto; sicché, in considerazione dell'assetto della materia, risulta applicabile il principio, più volte affermato dalla giurisprudenza, secondo il quale non è ammissibile che, un organo di amministrazione attiva, insorga avverso le statuizioni degli organi preposti al controllo o alla revisione del suo operato, evocandolo in giudizio e ponendosi in opposizione ad esso.

**Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10258 del 2021, proposto dall'Azienda Strade Lazio - Astral S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Simona Censi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

l'Ufficio Territoriale del Governo Frosinone, in persona del Prefetto *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12,

nei confronti

della signora Rosa Mastrogiacomo, non costituita in giudizio,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 4593/2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ufficio Territoriale del Governo di Frosinone;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024, il Cons. Antonio Massimo Marra e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierna appellante, Azienda Strade Lazio - Astral S.p.a., - ente costituito con legge regionale del Lazio n. 12 del 20 maggio 2002 - è una società alla quale la Regione Lazio ha delegato, ai sensi dell'art. 124, comma 1, lett. c), della legge regionale n. 14 del 1999 e ss.mm.ii., le funzioni amministrative in materia di strade di proprietà regionale.

1.1. Le funzioni di vigilanza attengono, in particolare, all'espletamento dei servizi di Polizia stradale, relativi alla tutela ed al controllo sull'uso della strada, previsti all'articolo 11, comma 1, lett. e), del decreto legislativo n. 285/1992, per le quali l'Azienda *"è abilitata a qualificare il proprio personale, secondo quanto stabilito dallo stesso decreto e dal regolamento di esecuzione, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 e successive modifiche, ai sensi dell'art. 2, comma 1 bis, della legge regionale n. 12/2002"*.

1.2. In data 22 dicembre 2017, la signora Rosa Mastrogiacomo, odierna controinteressata, ha presentato, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 285/1992, domanda, corredata da relazione tecnica, per la regolarizzazione e messa in sicurezza di un accesso carrabile, realizzato sulla strada regionale 637, al Km. 4+400, lato destro.

1.3. In esito alla disposta istruttoria Astral, nel confermare la pericolosità dell'accesso per la circolazione stradale - eseguito in assenza di autorizzazione amministrativa - ha respinto la vista richiesta di regolarizzazione.

1.4. Indi, l'ente appellante ha notificato in data 23 maggio 2018 alla signora Mastrogiacomo il verbale di contestazione n. 5063, portante la sanzione amministrativa pecuniaria. Nel contempo Astral, con provvedimento n. 19301 del 5 giugno 2018, respingeva la domanda di regolarizzazione, avanzata dall'odierna controinteressata.

1.5. Il 4 giugno 2018, la signora Mastrogiacomo versava l'importo, nella misura ridotta, della vista sanzione pecuniaria senza tuttavia proporre ricorso, avverso il diniego di regolarizzazione, in sede giurisdizionale amministrativa.

1.6. In data 19 febbraio 2019 la Prefettura di Frosinone - a seguito delle controdeduzioni fornite da Astral - ha, infine, disposto l'archiviazione sul ricorso amministrativo presentato dalla signora Mastrogiacomo, sul presupposto che *"l'esame della documentazione in atti non consente di formulare un giudizio di sicura responsabilità nei confronti del ricorrente"*.

2. L'odierna appellante, nel contestare la sussistenza dei presupposti per emettere il provvedimento di archiviazione nei suoi confronti, lo ha impugnato avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, e ne ha chiesto, previa sospensione dell'efficacia, l'annullamento.

2.1. Nel primo grado del giudizio si è costituito l'Ufficio Territoriale del Governo di Frosinone per chiedere la reiezione del ricorso.

2.2. Con la sentenza n. 4593 del 7 aprile 2021, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha respinto il ricorso affrontando, solo incidentalmente, il tema della legittimazione attiva di Astral S.p.a., respingendo poi il ricorso nel merito.

3. Avverso tale sentenza ha proposto appello Astral, articolando due distinti motivi e ne ha chiesto, previa sospensione dell'esecutività, la riforma, con il conseguente annullamento degli atti gravati in prime cure.

3.1. Si sono costituiti gli appellati Ministero dell'Interno e Prefettura di Frosinone per chiedere la reiezione del ricorso.

Nell'udienza del 18 gennaio 2023, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

3.2. L'appello deve essere respinto, dovendosi ritenere il ricorso di primo grado inammissibile per difetto di legittimazione.

3.3. È vero, come brevemente esposto in narrativa, che il primo giudice ha affrontato solo in via incidentale il tema della legittimazione attiva di Astral S.p.a., respingendo poi il ricorso nel merito, ma in ogni caso il tema della legittimazione a proporre il ricorso di primo grado è conoscibile anche d'ufficio dal giudice d'appello afferendo, come è noto, alla sussistenza delle condizioni dell'azione.

Peraltro, la ridetta statuizione incidentale nella specie forma anche oggetto di uno specifico motivo di impugnazione proposto dall'appellante.

3.4. Deve, ancora, incidentalmente essere rilevato che, in tema d'impugnazione dell'ordinanza di "archiviazione" - con cui il Prefetto accoglie il ricorso avverso un verbale di contestazione di infrazione al Codice della strada e irrogazione delle relative sanzioni - la giurisprudenza più recente è, nel senso, di affermare la giurisdizione del giudice ordinario, al pari di quanto avviene per l'opposizione proposta ai sensi dell'articolo 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dal trasgressore avverso l'ordinanza-ingiunzione che il Prefetto emette nell'opposta ipotesi di rigetto del ricorso (cfr. Cass. civ., sez. un., 17 luglio 2023, n. 20619); tuttavia, nel caso che qui occupa, il primo giudice, ha ritenuto la propria giurisdizione, seppure con la peculiare notazione di chiusura circa la possibilità per Astral di adire il giudice ordinario ad altro titolo, e nessuna delle parti ha contestato tale statuizione con apposito motivo di appello, sicché - ai sensi dell'articolo 9 c.p.a. - sul punto della giurisdizione si è formato il giudicato interno.

4. Tutto ciò premesso, nel merito deve, innanzitutto, rimarcarsi che non sono destituite di giuridico fondamento le doglianze dell'appellante, specie in relazione a due profili e, segnatamente:

a) all'erronea ricostruzione, da parte del primo giudice, del rapporto esistente tra Astral e la Prefettura, non esistendo fra di esse alcuna relazione interorganica, atteso che Astral fa capo a un'Amministrazione diversa e, precisamente, alla Regione, della quale costituisce un'articolazione funzionale, ancorché in forma di società di capitali (S.p.a.);

b) all'affermata titolarità del potere sanzionatorio in capo al Prefetto, là dove è vero – al contrario – che spetta ad Astral anche il potere di irrogare le sanzioni per le infrazioni di propria competenza; mentre, il Prefetto ha – invece - solo un potere di controllo successivo sull'eventuale ricorso del trasgressore.

4.1. Diversamente argomentando si perverrebbe, in realtà, alla irragionevole conclusione – quanto a quest'ultimo profilo - che la Autorità prefettizia, nell'esercizio della specifica funzione di riesame in sede amministrativa della legittimità o meno del provvedimento sanzionatorio adottato da Astral, eserciterebbe un potere non controllabile da alcun giudice e questo, per la verità, non è francamente ammissibile.

4.1.2. Analogamente, quanto al primo profilo, non risulta parimenti condivisibile, neanche la configurazione individuata dal Tribunale sulla formula organizzatoria (*rectius* rapporto tra Astral e Prefettura) quale semplice rapporto interorganico, allorché il provvedimento di archiviazione adottato dal Prefetto, introduca, come già detto, valutazioni che altrimenti dovrebbero ritenersi prive di tutela in una materia che non può che ricondursi all'attività discrezionale e che quindi non può certamente prescindere dalla motivazione.

4.2. Tutto ciò, malgrado le suesposte condivisibili argomentazioni, non giova, tuttavia, alle ragioni di Astral, dovendosi ritenere insuperabili i dedotti rilievi dell'ente appellato volti alla declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione, per carenza di legittimazione attiva, sebbene sulla scorta di motivazioni diverse da quelle impiegate dal primo giudice.

4.3. Ed invero, nella specie è utile richiamare le motivazioni impiegate dalla Corte di cassazione (cfr. sez. I, 15 febbraio 2005, n. 3038), in relazione ad analoga vicenda in cui era, tuttavia, in discussione la legittimazione di un Comune a proporre opposizione, ai sensi della citata legge n. 689/1981, contro l'ordinanza a mezzo della quale il Prefetto aveva accolto il ricorso avverso un verbale di infrazione e disposto l'archiviazione.

Più in particolare, in detta vicenda, dopo aver rimarcato che la surrichiamata normativa di riferimento attribuisce al solo trasgressore la facoltà di insorgere avverso il provvedimento con cui il Prefetto respinge il suo ricorso (e nulla prevede per la contraria ipotesi in cui lo stesso sia accolto e il verbale archiviato), la Corte di cassazione ha precisato che l'omissione non è casuale, ma è, in realtà, coerente con l'assetto complessivo della materia, in quanto:

i) il d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, nella norma di esordio, stabilisce espressamente che *“la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato”* (articolo 1, comma 1), precisando, nelle successive disposizioni, che *“i poteri riservati alle amministrazioni comunali devono svolgersi nel quadro della disciplina dallo stesso stabilita* (cfr. articolo 7) e che ai servizi di polizia stradale provvedono, quindi, diversi corpi (articolo 12), ciascuno dei quali, gerarchicamente, fa capo all'autorità di vertice dell'amministrazione nella quale è incardinato, spettando tuttavia al Ministero dell'interno il potere non solo di *“provvedere”* ai servizi di polizia stradale, salve le attribuzioni dei Comuni per quanto concerne i centri abitati, ma soprattutto anche l'esercizio delle funzioni di *“coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati”* (articolo 11, comma 3);

ii) inoltre, la legge statale ha cura di identificare direttamente gli interessi pubblici che giustificano l'adozione delle misure di disciplina della circolazione, stabilendo il potere di direttiva del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e, in determinati casi, del Prefetto (artt. 5, 6 e 7);

iii) la disciplina della “*circolazione stradale*” ha, dunque, carattere strumentale, rispetto alla tutela di un interesse, quale è quello alla sicurezza delle persone, che trascende l’ambito strettamente locale e, postula una regolamentazione unitaria, in virtù di una concezione ribadita in occasione del decentramento amministrativo realizzato dapprima con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (il quale ha infatti mantenuto allo Stato molteplici funzioni in tema di disciplina della circolazione dei veicoli, rilevanti in riferimento alla tutela della salute ed alla sicurezza delle persone, concernenti le caratteristiche dei veicoli, delle strade, della segnaletica, anche pubblicitaria, nonché quelle riguardante i compiti di polizia stradale di cui agli articoli 11 e 12 del codice della strada) e, quindi, culminato nella revisione del Titolo V della Costituzione (in quanto la constatazione che la “*circolazione stradale*” non compare nel catalogo delle materie dell’articolo 117 non permette di ritenerla riconducibile, ai sensi del quarto comma dello stesso, alla c.d. competenza residuale delle Regioni, in contrario deponendo la considerazione che dagli articoli 16 e 120 Cost. si ricava che la disciplina della circolazione dei veicoli può essere limitata, e regolamentata, per motivi concernenti la sicurezza delle persone - e la sanità -, e può esserlo da una fonte legislativa nazionale, spettando in tal modo allo Stato stabilire la disciplina riconducibile al Codice della strada e concernente le regole in tema di sicurezza, salvo che riguardi esclusivamente i compiti di polizia amministrativa locale).

Nel quadro di questa ricostruzione, ha concluso dunque la Corte di cassazione, la competenza nella materia della circolazione stradale deve ritenersi attribuita allo Stato, al quale spetta, conseguentemente, anche la disciplina delle sanzioni, mentre la natura degli interessi oggetto di tutela giustifica che, in sede locale, sia stato attribuito al Prefetto un ruolo di coordinamento ed anche di controllo sull’esercizio della funzione strumentale a garantire la sicurezza della circolazione stradale da parte degli apparati amministrativi degli enti locali, anche se attivato, in via eventuale, su ricorso della parte (queste ragioni integrano, infatti, esigenze unitarie in grado di giustificare l’attrazione delle funzioni amministrative da parte dello Stato, anche in riferimento all’articolo 118 Cost.).

Nell’esercizio di questa attività di controllo non è, dunque, identificabile una situazione giuridica soggettiva, avente consistenza di diritto soggettivo (tanto meno di interesse legittimo), in capo all’amministrazione locale, *sino a quando non si sia esaurito il potere di intervento del Prefetto*; sicché, in considerazione dell’assetto della materia, risulta applicabile il principio, più volte affermato dalla giurisprudenza, secondo il quale non è ammissibile che, un organo di amministrazione attiva, insorga avverso le statuizioni degli organi preposti al controllo o alla revisione del suo operato, evocandolo in giudizio e ponendosi in opposizione ad esso (cfr. Cass. civ., sez. I, 10 gennaio 1998, n. 152; id., 19 febbraio 1997, n. 1545).

5. In conclusione, per tutte le ragioni sin qui esposte, l’appello va respinto, dovendo trovare conferma ancorché con diversa motivazione le statuizioni del giudice di primo grado..

6. L’originalità dell’oggetto della controversia giustifica infine la compensazione delle spese del grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando con diversa motivazione la sentenza impugnata.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere, Estensore

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere