



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 9901 del 2025, proposto da Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Andreottola e Giacomo Pizza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

-OMISSIS-, in qualità di tutore legale del sig. -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Davide Carotenuto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza breve del Tribunale amministrativo regionale per la Campania (Sezione Sesta) n. 6559 del 2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di -OMISSIS-;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2026 il Cons. Elena Quadri e uditi per le parti gli avvocati Nicola Laurenti in delega dell'avv. Antonio Andreottola e Giacomo Pizza,

Davide Carotenuto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Il signor -OMISSIS-, nella qualità di tutore legale del sig. -OMISSIS- e nell'interesse di quest'ultimo, ha impugnato l'atto di revoca (avente n. protocollo -OMISSIS- del 3 giugno 2025) dello stallo H personalizzato in via Parmenide n. 21/B, con il quale il competente Servizio del comune di Napoli ha revocato lo stallo personalizzato concesso in favore di suo figlio -OMISSIS-, avente n. 85075 con scadenza al 15 marzo 2028, nonché, per quanto di ragione, del verbale degli esiti dell'istruttoria del 20 maggio 2025 a firma dell'ufficio tecnico e del direttore della IX Municipalità con cui veniva dichiarato che la suddetta strada non era da considerarsi ad uso pubblico e per l'accertamento del diritto di parte ricorrente di ottenere una concessione di stallo H personalizzato per riconosciuta invalidità al 100%.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha accolto il ricorso con sentenza n. 6559 del 2025, appellata dal comune di Napoli per i seguenti motivi di diritto:

- 1) violazione ed errata applicazione del combinato disposto degli articoli 21-*octies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990;
- 2) nullità per mancanza dell'oggetto.

Si è costituito per resistere all'appello il sig. -OMISSIS-, in qualità di tutore legale del sig. -OMISSIS-.

Successivamente le parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive conclusioni. All'udienza pubblica del 9 giugno 2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

### DIRITTO

Giunge in decisione l'appello proposto dal comune di Napoli per la riforma della sentenza breve del Tar Campania n. 6559 del 2025 che ha accolto il ricorso del signor -OMISSIS-, nella qualità di tutore legale del sig. -OMISSIS-, riconosciuto quale soggetto con "particolari condizioni di invalidità" dall'A.S.L. competente, e nell'interesse di quest'ultimo, per l'annullamento dell'atto di revoca (avente n. protocollo -OMISSIS- del 3 giugno 2025) dello stallo H personalizzato in via Parmenide n. 21/B, con il quale il competente Servizio

del comune di Napoli ha revocato lo stallo personalizzato concesso in favore di suo figlio -OMISSIS-, avente n. 85075 con scadenza al 15 marzo 2028, nonché, per quanto di ragione, del verbale degli esiti dell'istruttoria del 20 maggio 2025 a firma dell'ufficio tecnico e del direttore della IX Municipalità con cui veniva dichiarato che la suddetta strada non era da considerarsi ad uso pubblico e per l'accertamento del diritto di parte ricorrente di ottenere una concessione di stallo H personalizzato per riconosciuta invalidità al 100%.

Con il primo motivo di appello il Comune ha dedotto l'erroneità della sentenza impugnata, che avrebbe accolto il ricorso ritenendo sussistente il tardivo esercizio dell'annullamento d'ufficio ai sensi del combinato disposto degli articoli 21-*nonies* e 21-*octies* della legge n. 241 del 1990. A presupposto di tale ragionamento il giudice di primo grado avrebbe posto la sua pregiudiziale valutazione dell'atto impugnato e, soprattutto, la ritenuta non nullità dell'autorizzazione rilasciata nel 2023. L'apparato motivazionale si rivelerebbe errato proprio nella fondamentale qualificazione del vizio dell'atto presupposto, ossia dell'autorizzazione rilasciata nel 2023, in quanto per il Tar Campania il permesso rilasciato a favore del signor -OMISSIS- su strada privata sarebbe illegittimo, ma non nullo. Il giudice di prime cure avrebbe, quindi, accolto il ricorso nonostante abbia aderito o comunque non abbia contestato l'assunto del Comune in base al quale la via Parmenide è strada privata. Al contrario, per l'appellante, la natura di strada privata di via Parmenide non comporterebbe la semplice illegittimità del permesso rilasciato ma la radicale nullità dell'atto per difetto assoluto di attribuzione. Tale vizio si concretizza, infatti, quando una pubblica amministrazione esercita un potere che nessuna norma le conferisce (carezza di potere in astratto), rendendo l'atto nullo e inesistente.

Con il secondo motivo di gravame l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza impugnata, che andrebbe riformata in quanto, nel caso di specie, sarebbe intervenuta l'adozione di un provvedimento in mancanza dell'oggetto. L'assegnazione del posto "H" a favore del ricorrente in primo grado sarebbe, invero, avvenuta sul presupposto che la porzione di suolo in questione fosse pubblica o di uso pubblico. Da tale impostazione deriverebbe che, contrariamente a quanto sostenuto dal Tar, il permesso H è radicalmente nullo per mancanza dell'oggetto, ossia il suolo pubblico o di uso pubblico, atteso che, in caso di occupazione di un comproprietario della strada privata della parte di suolo

delimitato dallo stallo H, il Comune sarebbe privo del potere coercitivo nei confronti di tale soggetto in quanto quest'ultimo sarebbe utilizzatore dello stesso in forza del suo diritto dominicale. Il tentativo di giustificare un intervento dell'amministrazione in una vicenda strettamente privatistica non potrebbe tradursi nella violazione del diritto di proprietà privata degli altri comproprietari. Infatti, l'amministrazione comunale, avvedutasi di aver disposto di un suolo privato, avrebbe adottato l'impugnato provvedimento di secondo grado, non senza adoperarsi in favore del signor -OMISSIS- al quale è stato *“contestualmente ribadito la disponibilità ad individuare, fin da subito, una collocazione alternativa dello stallo di sosta lungo via Vicinale Campanile, strada di uso pubblico più prossima all'indirizzo di residenza”* (cfr. nota del Servizio Viabilità e Traffico n. 915943 dell'8 agosto 2025 versata in atti), attivandosi per il contemperamento degli interessi in gioco; ciononostante, l'offerta di tale stallo sulla pubblica strada il più vicino possibile all'abitazione dell'appellato non sarebbe stata accolta.

In via preliminare, va disattesa l'eccezione sollevata dal Comune appellante di tardività del deposito della seconda memoria di replica dell'appellato.

Ed invero, risulta evidente che tale seconda memoria è stata depositata solo per errore, essendo identica alla precedente, alla quale nulla aggiunge.

Nel merito, l'appello è infondato.

Deve, innanzitutto, osservarsi che l'autorizzazione allo stallo personalizzato di tipo “H” sulla via Parmenide n. 21/B, contrassegnata col numero di permesso 85075 e con scadenza al 15 marzo 2028, è stata rilasciata dal comune di Napoli per effetto di rinnovo del precedente permesso numero 58213. L'atto impugnato in primo grado è, dunque, intervenuto a privare di efficacia un'autorizzazione senza che fosse intervenuto un sostanziale mutamento delle condizioni fattuali che avevano indotto, nell'anno 2018, la stessa amministrazione comunale a concedere il permesso di sosta in questione. Non si tratta, dunque, di revoca, ma di annullamento d'ufficio. Ed invero, come correttamente statuito dal giudice di prime cure, mentre la revoca di un atto amministrativo costituisce espressione della facoltà di riesame riconosciuta dal legislatore all'amministrazione ma presuppone la sopravvenienza di un vizio o di una valutazione postuma circa l'opportunità di rimuovere gli effetti dell'atto o del provvedimento amministrativo, con efficacia dal

momento stesso in cui la revoca è adottata, l'annullamento di ufficio, pur costituendo parimenti espressione del potere di riesame in via di autotutela, presuppone l'accertamento dell'invalidità originaria dell'atto o del provvedimento amministrativo in precedenza adottato, essendo riconosciuta all'amministrazione la facoltà di ritiro di un proprio provvedimento illegittimo entro il termine ragionevole di dodici mesi dall'adozione, tenendo in considerazione sia l'interesse pubblico sotteso all'esercizio del potere di annullamento che quello del privato al mantenimento in vigore dell'atto.

Invero, in presenza dei vizi riscontrati l'amministrazione non è obbligata a disporre l'annullamento in autotutela del provvedimento in precedenza adottato, essendo tenuta al bilanciamento dell'interesse pubblico all'annullamento con quello dei titolari delle situazioni giuridiche cristallizzate nel tempo in conseguenza della pregressa determinazione.

L'annullamento in via di autotutela deve essere, dunque, motivato con la sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale, diverso dal mero ripristino delle condizioni di legalità, che comparato rispetto alle posizioni giuridiche soggettive consolidate in capo ai destinatari del provvedimento agli stessi favorevole prevalga sulle stesse in modo da giustificare la rimozione.

Diversamente, nel caso di specie non risultano sopravvenute ragioni di interesse pubblico diverse dal mero ripristino della legalità che potessero giustificare l'annullamento del titolo autorizzativo, né risulta che la determinazione sfavorevole all'appellato sia stata preceduta da una ponderazione degli interessi in gioco, anche in considerazione del fatto che erano trascorsi già due anni dall'ultimo rinnovo, nonchè del sacrificio imposto al titolare dello stallo, soggetto con "particolari condizioni di invalidità".

E' stato, invero, affermato che "... il principio fondamentale che regola il potere di annullamento in autotutela è quello espresso dall'art. 21-nonies della legge n. 241/1990. Tale norma attribuisce all'Amministrazione un margine di discrezionalità che si concretizza nella valutazione dell'interesse pubblico rispetto all'affidamento del destinatario dell'atto. È necessario che sussistano i presupposti dell'originaria illegittimità del provvedimento e dell'interesse pubblico concreto e attuale alla sua rimozione, tenendo conto delle posizioni giuridiche soggettive consolidate. La mancanza di motivazione, la genericità nel richiamo all'interesse pubblico e la mancata valutazione degli interessi dei destinatari possono

*configurare l'illegittimità dell'annullamento in autotutela ... il regime dell'annullamento in autotutela è quello descritto dall'art. 21-nonies della legge n. 241/1990. Perché l'autotutela possa considerarsi legittima è necessario che esista un interesse pubblico all'esercizio del potere di autotutela, che pacificamente non si riduce al mero interesse a ristabilire la legalità, e una comparazione di tale interesse con quello privato al mantenimento dell'efficacia dell'atto, che deve risultare, all'esito, meritevole di minor tutela. Nell'atto impugnato non è dato rinvenire alcuna enunciazione relativa all'esistenza di un interesse pubblico all'annullamento né tanto meno esso contiene la comparazione tra l'interesse pubblico e l'affidamento ingeneratosi nel privato ...” (cfr., fra le tante, Cons. Stato, VI, 26 febbraio 2025, n. 1684).*

Nella fattispecie all'esame del Collegio non vi erano, dunque, i presupposti di legge per disporre l'annullamento in autotutela dell'autorizzazione allo stallo personalizzato, anche in ragione dell'evidente superamento del “*termine non superiore a dodici mesi dall'adozione dell'atto*”. Per consolidata giurisprudenza amministrativa, invero, detto termine può essere superato, con adeguata motivazione del differimento, solo laddove sia stata la condotta della parte istante ad indurre in errore l'amministrazione e cioè laddove sia stata prospettata una falsa rappresentazione della realtà o siano state prodotte dichiarazioni mendaci.

Nel caso di specie, invece, sia l'autorizzazione dell'anno 2018 che il successivo rinnovo dell'anno 2023 non risultano determinati da una falsa rappresentazione o da dichiarazioni mendaci del signor -OMISSIS-, con la conseguenza che il Comune non avrebbe potuto disporre l'annullamento in autotutela dell'atto considerato il superamento del termine cosiddetto “ragionevole” di dodici mesi dall'adozione del medesimo.

Inoltre, come statuito del tutto condivisibilmente dalla sentenza impugnata, la revoca adottata “*sarebbe giustificata dalla ritenuta natura privata della strada denominata via Parmenide, circostanza che impedirebbe al Comune il rilascio di permessi per stalli H in tale via. Non è, tuttavia, condivisibile l'assunto comunale secondo cui il permesso H sarebbe radicalmente nullo siccome emesso in carenza di un indefettibile presupposto (la proprietà comunale della strada). Siffatta circostanza rileva, infatti in termini di sussistenza/insussistenza di un presupposto di legittimità del permesso, ma non incide sull'esistenza dello stesso. Com'è noto, le cause di nullità del provvedimento amministrativo costituiscono un numerus clausus e consistono nella mancanza degli elementi essenziali, nel difetto assoluto di attribuzione e nella violazione o elusione del giudicato ...” (cfr. sentenza impugnata).*

In particolare, non si può accedere alla tesi del Comune secondo cui, nel caso di specie, si sarebbe in presenza di un'ipotesi di difetto assoluto di attribuzione, che si concretizza nella cosiddetta "carezza di potere in astratto", che sussiste quando l'amministrazione esercita un potere non attribuito o non riconosciuto alla stessa da una norma dell'ordinamento giuridico, in quanto il rilascio del permesso personalizzato di parcheggio avrebbe ad oggetto un tratto viario non rientrante nella disponibilità del demanio stradale.

Ed invero, secondo il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa che, in più occasioni, ha avuto modo di distinguere tra la "carezza di potere in astratto" e la "carezza di potere in concreto", mentre la prima si manifesta nei casi in cui l'amministrazione esercita un potere che nessuna norma dell'ordinamento giuridico le attribuisce, la carezza di potere in concreto si verifica, al contrario, quando l'amministrazione è titolare del potere medesimo ma questo è esercitato in assenza dei suoi concreti presupposti di legge. Nel caso in questione, in cui si discute del potere di autorizzare la sosta con uno stallo personalizzato di tipo "H", non si è al cospetto di una "carezza di potere in astratto", bensì, al più, di una "carezza di potere in concreto", che non rientra nell'ambito delle ipotesi tipiche che danno luogo alla nullità di un atto amministrativo. Ed invero, le amministrazioni comunali sono titolari del potere di rilasciare permessi di sosta in favore di soggetti disabili o comunque di autorizzare, in deroga, sia la sosta che la circolazione in determinate aree per effetto del combinato disposto di cui agli articoli 188 del d.lgs. n. 285 del 1992 (Codice della Strada), e 381 del d.P.R. n. 495 del 1992 (Regolamento di esecuzione), nonché ai sensi della legge n. 104 del 1992, che individua i possibili soggetti beneficiari.

Ne consegue che, nel caso di specie, si può configurare, tutt'al più, un vizio suscettibile di mera annullabilità dell'atto e non di nullità.

In ogni caso, gli indici raccolti all'esito del sopralluogo del 16 maggio 2025 non sono sufficienti ad escludere la classificazione della via Parmenide come strada pubblica o ad uso pubblico, essendoci, peraltro, numerosi indizi che lasciano propendere per la tesi contraria: innanzitutto, il fatto che sul portale istituzionale del comune di Napoli in cui è presente lo stradario cittadino, che suddivide le strade per toponimi e municipalità, la strada di via Parmenide è inserita nell'elenco delle "strade pubbliche" facenti parte della IX

Municipalità; e che la via Parmenide è inserita a pagina 72 dello stradario sottoposto a versamento del “*canone per l’occupazione di aree e suoli pubblici*” (cfr. portale istituzionale del comune di Napoli). Inoltre, la circostanza per cui il Comune ha sempre considerato pubblica o ad uso pubblico la strada in questione, avendo rilasciato permessi di sosta personalizzati (cfr., in particolare, la nota prot. n. PG/2024/1028233 del 27 novembre 2024 con cui l’Area Infrastrutture Stradali e Tecnologiche del comune di Napoli rendeva nota alla IX Municipalità l’esistenza di ben due stalli di sosta personalizzati insistenti sulla via Parmenide “... *ed ulteriori richieste in tal senso ...*”) e il fatto che la strada di via Parmenide è assistita da servizi essenziali che caratterizzano le strade pubbliche o ad uso pubblico come, ad esempio, le fognature, gli impianti e il servizio di raccolta rifiuti e di spazzamento delle strade (cfr. la nota trasmessa dalla Napoli Servizi al Servizio Tutela del Patrimonio Comunale prot. n. 23836 dell’1 aprile 2025, in cui si legge espressamente che la via Parmenide “... *parrebbe di consolidato uso pubblico, vista anche la presenza di sottoservizi di natura pubblica (fognature, impianti, raccolta rifiuti, ecc.) ...*”).

Invero, “... *l’uso pubblico di una strada è determinato alla sussistenza di tre concorrenti elementi, costituiti: - dall’esercizio del passaggio e del transito jure servitutis publicae da parte di una moltitudine indistinta di persone, qualificate dall’appartenenza ad un ambito territoriale; - dalla concreta idoneità della strada a soddisfare, anche per il collegamento con la via pubblica, le esigenze di carattere generale e pubblico; - da un titolo valido a sorreggere l’affermazione del diritto di uso pubblico, il quale può identificarsi nella protrazione dell’uso da tempo immemorabile (comportamento della collettività contrassegnato dalla convinzione di esercitare il diritto d’uso della strada) ...*” (cfr. sentenza impugnata). Nel caso di specie, come risulta dagli atti di causa, si riscontra proprio l’utilizzo indiscriminato della strada di via Parmenide da parte della collettività e di soggetti non residenti che, in particolare, vi parcheggiano l’automobile per poi accedere a piedi ad attività commerciali che costituiscono servizi essenziali come il supermercato “PAM” o la limitrofa Farmacia “Salerno”. Proprio da tale uso indiscriminato da parte della popolazione è conseguita l’esigenza di garantire la sosta al signor -OMISSIS- per le sue peculiari condizioni di salute, atteso che la sola “non iscrizione” nell’elenco delle strade pubbliche o vicinali di uso pubblico, così come la non riconducibilità delle particelle alla

titolarità comunale, può costituire solo una presunzione *iuris tantum* superabile con la prova contraria, come nel caso di specie.

Alla luce delle suesposte considerazioni l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata di accoglimento del ricorso di primo grado.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata di accoglimento del ricorso di primo grado.

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese di giudizio nei confronti dell'appellato, che si liquidano in euro 3000, oltre ad oneri di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026