

N. 05344/2013REG.PROV.COLL.
N. 02382/2012 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2382 del 2012, proposto da:
A.N.A.S. s.p.a., rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Puoti, con
domicilio eletto presso Giovanni Puoti in Roma, via Panama, 68;

contro

R.G.K. Petrol s.r.l. rappresentata e difesa dall'avv. Attilio Davide, con
domicilio eletto presso Gennaro Contardi in Roma, via A. Caroncini, 6;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA - NAPOLI: SEZIONE III n.
05969/2011, resa tra le parti, concernente DELOCALIZZAZIONE
DI UN IMPIANTO DI DISTRIBUZIONE CARBURANTI.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di R.G.K. Petrol s.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2013 il Cons. Giuseppe Castiglia e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Puoti e Attilio Davide;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Nel 2006, la società E.N.I. s.p.a. ha ottenuto dal Comune di Giugliano in Campania l'autorizzazione petrolifera e il permesso di costruire per delocalizzare un impianto di distribuzione di carburanti dal km. 47,325 al km. 47,865 della Strada statale 7 quater (c.d. "Domiziana").

Successivamente l'E.N.I. ha affidato la realizzazione dei lavori alla società R.G.K. Petrol s.r.l., titolare del diritto di superficie sul suolo, alla quale ha ceduto l'autorizzazione petrolifera e il permesso di costruire.

Nel frattempo, l'A.N.A.S. ha adottato nuove disposizioni in materia (circolari n. 3 del 2008 e n. 27740 del 2009, ordinanza compartimentale n. 112 del 2010), di cui meglio si dirà appresso.

A seguito della nuova normativa, con nota n. 29590 del 19 luglio 2010 l'A.N.A.S. – Compartimento della viabilità per la Campania ha chiesto che, ai fini del rilascio di un nuovo parere di massima per la delocalizzazione dell'impianto, l'E.N.I. trasmettesse, tramite il Comune, una nuova soluzione progettuale conforme a quanto prescritto dalla circolare n. 3 del 2008. Ciò, nel presupposto che, per effetto dell'ordinanza compartimentale n. 112 del 2010, il tratto di strada in questione era stato assimilato a strada di tipo B extraurbano principale,

ai sensi dell'art. 2, commi 2 e 3 del codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285; d'ora in poi: codice).

Con sentenza 20 ottobre 2011, n. 5969, il T.A.R. della Campania, sez. III, dopo avere estromesso il Comune dal giudizio per difetto di legittimazione passiva, ha accolto il ricorso, annullando la nota impugnata.

Il T.A.R. ha ritenuto la R.G.K. Petrol legittimata a richiedere l'autorizzazione sulla base dell'accordo stipulato a suo tempo con l'E.N.I. e della susseguente voltura a proprio favore dell'autorizzazione petrolifera e del permesso di costruire rilasciati dal Comune. La circolare dell'A.N.A.S. n. 27740 del 2009 - intesa a estendere l'ambito applicativo della precedente circolare n. 3 del 2008 alle strade extraurbane di tipo B - sarebbe illegittima per violazione dell'art. 61, comma 1, del regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada (decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495; d'ora in poi: regolamento), il quale si limiterebbe a stabilire quali caratteristiche tecniche debbano essere rispettate per la realizzazione delle aree di servizio destinate al rifornimento e al ristoro degli utenti e, quanto al resto, non realizzerebbe alcuna equiparazione fra le strade statali di tipo A e quelle di tipo B. D'altronde, la circolare n. 112 del 2010 non potrebbe neppure intendersi come classificazione della strada in questione come strada extraurbana di tipo B, perché il potere di classificazione delle strade spetterebbe solo al Ministro dei lavori pubblici.

Contro la sentenza, l'A.N.A.S. ha interposto appello.

Ricostruita la normativa in materia, l'A.N.A.S. pone in luce l'esigenza di garantire la sicurezza stradale. Nelle strade di tipo A e di tipo B sarebbero consentite solo le pertinenze di servizio tassativamente elencate dall'art. 24, comma 4, del codice. In tali strade, pertanto, gli impianti di carburante dovrebbero essere sempre inseriti in un'area di servizio adeguate e in particolare provviste di accessi separati con corsie di decelerazione e accelerazione per l'entrata e l'uscita dei veicoli.

Fermo restando che l'A.N.A.S. avrebbe pur sempre il potere di stabilire norme più stringenti per la sicurezza delle strade, già l'art. 61, comma 1, del regolamento di attuazione imporrebbe una totale parità di regolamentazione delle aree di servizio per le strade di tipo sia A che B. L'ordinanza n. 112 del 2010 non avrebbe inteso classificare la Strada Domiziana come di tipo B, ma riconoscerla come avente le caratteristiche di quel tipo di strada, con le conseguenze di assimilazione (quanto alle disposizioni relative alla sicurezza della circolazione connesse alla classificazione tecnico-funzionale delle strade) previste dall'art. 2, comma 8, del regolamento. Il T.A.R. avrebbe errato nel ritenere che l'ordinanza n. 112 del 2010 avrebbe potuto adottare solo provvedimenti contingenti in materia di sicurezza stradale e non anche disporre in maniera definitiva (come nel caso di specie avrebbe fatto).

L'A.N.A.S. contesta, infine, la legittimazione della controparte al procedimento autorizzatorio, posto che - ai sensi degli accordi intervenuti tra la R.G.K. e l'E.N.I. - la prima non avrebbe ancora acquisito la proprietà dell'impianto di distribuzione.

La società R.G.K. si è costituita in giudizio per resistere all'appello.

In seguito l'A.N.A.S. ha depositato domanda cautelare, esponendo che la controparte l'avrebbe formalmente invitata ad adottare gli atti conseguenti alla sentenza impugnata (predisporre e sottoscrivere un disciplinare che regolasse gli accessi alla strada statale dall'impianto di distribuzione; definire il procedimento per il concreto funzionamento dell'impianto, corrispondere le spese legali).

Con successiva memoria, R.G.K. sostiene la correttezza della decisione di primo grado. Per effetto del combinato disposto degli artt. 952 e 934 c.c. l'impianto, una volta realizzato, sarebbe di proprietà dell'appellata, titolare del diritto di superficie sul suolo, dal che scaturirebbe la legittimazione. Inoltre, nel merito, la Strada Domiziana, nel tratto in questione, non sarebbe mai stata assimilata a una strada di tipo B extraurbana principale; se, per assurdo, anche così fosse stato, l'assimilazione non avrebbe comportato l'applicabilità della circolare n. 3 del 2008 (dettata espressamente solo per le autostrade e i raccordi autostradali), mentre l'estensione disposta dalla circolare n. 27740 del 2009 sarebbe illegittima; l'ordinanza n. 112 del 2010, se intesa come riclassificazione della Domiziana come strada principale extraurbana di tipo B, sarebbe del pari illegittima (la censura sarebbe stata considerata assorbita dal T.A.R. e viene riproposta in sede di appello), in quanto adottata dal responsabile compartimentale e non dagli organi centrali dell'Azienda.

La domanda cautelare è stata accolta dalla Sezione con ordinanza 11 luglio 2012, n. 2674.

Successivamente l'A.N.A.S. ha depositato una memoria, nella quale riepiloga e ribadisce la propria posizione.

All'udienza pubblica del 22 ottobre 2013, l'appello è stato chiamato e trattenuto in decisione.

DIRITTO

Seppur facendo di tale punto un aspetto piuttosto marginale delle proprie doglianze, l'appello continua a contestare la legittimazione della Società resistente a essere parte del procedimento autorizzatorio, non essendo (ancora) proprietaria dell'impianto oggetto della lite.

Come già ha osservato il Tribunale regionale, il codice non collega alla proprietà di un bene la titolarità a richiedere le concessioni e le autorizzazioni previste dal codice stesso (si vedano, in specie, gli artt. 26 e 27). Nel caso di specie, la posizione della R.G.K. è sufficientemente qualificata (per le ragioni esposte in narrativa) perché si possa in qualche modo dubitare della sua piena legittimazione al riguardo.

Nel merito della vicenda, la controversia riguarda, in sostanza, le prescrizioni tecniche da osservarsi per consentire lo spostamento di un impianto di distribuzione di carburanti lungo la strada statale Domiziana.

Per riassumere in estrema sintesi la normativa di settore, viene in gioco, anzitutto, l'art. 2 del codice, che detta la definizione e la classificazione delle strade.

Ai sensi del comma 8 dello stesso art. 2, la classificazione delle strade statale spetta all'Autorità governativa (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Peraltro, nelle more della classificazione (ex art. 13, comma 5, del codice), "le disposizioni relative alla sicurezza della circolazione connesse alla classificazione tecnico-funzionale delle strade di cui

all'articolo 2, comma 2, del codice, si applicano alle strade esistenti che hanno caratteristiche corrispondenti a quelle individuate dall' articolo 2, comma 3, del codice per ciascuna classe di strada“ (art. 2, comma 8, del regolamento).

A questo proposito l'A.N.A.S., con la circolare n. 3 del 2008, ha dettato le norme tecniche per la redazione dei piani delle localizzazioni delle aree di servizio sulle autostrade e i raccordi autostradali in gestione diretta, cioè a dire su strade di tipo A; prescrizioni che in un secondo momento – con la circolare n. 27740 del 2009 – ha esteso alle strade di tipo B.

Il T.A.R. ha ritenuto illegittima tale estensione per violazione dell'art. 61, comma 1, del regolamento. Tale disposizione si limiterebbe a prevedere quali caratteristiche tecniche debbano essere rispettate in caso di realizzazione di aree di servizio destinate non soltanto al rifornimento, ma anche al ristoro degli utenti. Non effettuando, però, alcun tipo di equiparazione fra i due tipi di strade per i rimanenti profili, non potrebbe costituire il presupposto normativo per estendere alle strade di tipo B la disciplina dettata per le strade di tipo A.

Non qui sta tuttavia – ad avviso del Collegio – il nocciolo della questione.

Infatti, l'ordinanza dell'A.N.A.S. n. 112 del 2010 non ha proceduto a una classificazione del tratto di strada statale controverso (cosa che certo non avrebbe potuto fare), ma, in attuazione della norma transitoria ora richiamata (art. 2, comma 8, del regolamento) ha reso applicabili nel tratto medesimo le disposizioni volte a garantire la sicurezza della circolazione nelle strade di tipo B.

Le tesi che tale ordinanza sarebbe illegittima, perché non si limiterebbe ad avere un carattere concretamente provvedimentale e non sarebbe stata adottata dagli organi centrali dell'Azienda, sono apodittiche, non trovano fondamento nella normativa vigente e dunque non possono essere accolte.

Ma allora, per dare soluzione alla controversia, già sarebbe sufficiente fare riferimento all'art. 2 del codice; il quale, alla descrizione delle caratteristiche strutturali proprie delle diverse categorie di strade, aggiunge delle disposizioni prescrittive, stabilendo, per la strada extraurbana principale – B, che questa “deve essere attrezzata con apposite aree di servizio, che comprendano spazi per la sosta, con accessi dotati di corsie di decelerazione e di accelerazione” (comma 3, sub B), ultimo periodo).

La normativa di dettaglio svolge questi principi.

Le aree di servizio sono pertinenze stradali di servizio (art. 24, comma 4, del codice).

A loro volta, “gli impianti di distribuzione di carburante sono da considerare parte delle aree di servizio” (art. 61, comma 1, primo periodo, del regolamento).

In quanto pertinenze di servizio, le aree di servizio – poiché assoggettate alla disciplina tipica delle strade di tipo (A e) B – “devono essere ubicate su apposite aree, comprendenti lo spazio idoneo per i veicoli in movimento ed in sosta, e provviste di accessi separati con corsie di decelerazione ed accelerazione per l'entrata e l'uscita dei veicoli” (art. 60, comma 2, del regolamento).

Sulla scorta di tali premesse, appare corretta la tesi – che inoltre meglio tutela l'interesse generale a garantire la sicurezza della circolazione – secondo cui sulle strade di tipo B, e di conseguenza pure sulle strade a quelle equiparate quoad effectum (quale quella in questione), gli impianti di distribuzione di carburante devono essere sistemati in apposite aree di servizio, per accedere o abbandonare le quali occorre osservare determinate prescrizioni tecniche (corsie di decelerazione e di accelerazione).

Sussiste, in definitiva, quell'esigenza di adeguamento del progetto che l'A.N.A.S. ha inteso far valere con la nota impugnata.

Dalle considerazioni che precedono, discende che l'appello è fondato e va pertanto accolto, con annullamento della sentenza impugnata e conferma del provvedimento oggetto del ricorso di primo grado.

Ogni altro motivo o eccezione non espressamente esaminati sono stati dal Collegio assorbiti in quanto ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a condurre a una conclusione di segno diverso.

La complessità e la sostanziale novità delle questioni trattate giustifica la compensazione fra le parti delle spese del doppio grado di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, conferma il provvedimento oggetto del ricorso di primo grado.

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

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/11/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)