

N. 04418/2013REG.PROV.COLL.  
N. 09643/2008 REG.RIC.  
N. 03075/2012 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**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 9643 del 2008, proposto da:

La Rocca Petroli Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Filippo Satta, con domicilio eletto presso Satta & Associati Studio in Roma, Foro Traiano N. 1/A;

*contro*

Comune di Atina;

Azienda Strade Lazio - Astral Spa, rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Costantini, con domicilio eletto presso Alberto Costantini in Roma, corso D'Italia N ° 19;

*nei confronti di*

Bastianelli Fabio, rappresentato e difeso dall'avv. Vittorio Zammit, con domicilio eletto presso Vittorio Zammit in Roma, via Alessandria, 130;

sul ricorso numero di registro generale 3075 del 2012, proposto da:

La Rocca Petroli Srl, rappresentato e difeso dagli avv. Filippo Satta, Anna Romano e Greta Morelli, con domicilio eletto presso & Associati Studio

Legale Satta in Roma, Foro Traiano, 1/A;

*contro*

Azienda Strade Lazio Spa, rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Costantini, con domicilio eletto presso Alberto Costantini in Roma, corso D'Italia N°19;

*nei confronti di*

Comune di Atina, Suap - Sportello Unico Attività Produttive in Forma Associata della XIV Comunità Montana Valle del Cumino, Regione Lazio;  
Fabio Bastianelli, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Zammit, Maria Beatrice Zammit, con domicilio eletto presso Maria Beatrice Zammit in Roma, via Alessandria, 130;

*per la riforma*

quanto al ricorso n. 9643 del 2008:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Sez. Staccata Di Latina n. 01177/2008, resa tra le parti, concernente permesso di costruire impianto di distribuzione carburante

quanto al ricorso n. 3075 del 2012:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione I Ter n. 01526/2012, resa tra le parti, concernente del parere preventivo favorevole per l'apertura di n. 2 accessi a servizio dell' impianto di distribuzione carburanti ricadenti nel territorio del comune di atina

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Azienda Strade Lazio - Astral Spa e di Azienda Strade Lazio Spa e di Fabio Bastianelli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 aprile 2013 il Cons. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati A. Costantini, M.B. Zammit, G. Morelli su delega di F.Satta, A.Costantini e M.B. Zammit;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. – Il Signor Bastianelli, dopo aver ottenuto nel 2002 una prima concessione edilizia (n. 116 del 20 giugno 2002) per la costruzione di un fabbricato da adibire alla trasformazione e alla vendita di prodotti agricoli, conseguiva nel 2007, a seguito di richiesta di cambio di destinazione d'uso, una seconda concessione edilizia (n. 154 del 14 dicembre 2007), per la realizzazione sul medesimo sito di un impianto di distribuzione carburanti.. Tale secondo titolo edilizio era stato anticipato dal parere favorevole rilasciato da ASTRAL il 14 luglio 2006 (n. prot. 13336/06/DG) all'apertura degli accessi carrabili sulla strada regionale per l'ingresso e l'uscita veicolare.

La strada regionale in questione è a doppio senso di marcia con linea longitudinale continua.

Tanto il preventivo parere favorevole di ASTRAL quanto la concessione edilizia del 2007, sono stati oggetto di impugnazione dinanzi al Tar Lazio, sezione staccata di Latina, da parte della società "La Rocca Petroli", odierna appellante, nell'assunta qualità di vicino e di concorrente gestore di un impianto di distribuzione carburanti localizzato sul versante opposto all'assentito impianto Bastianelli.

Tale primo contenzioso riguardava la legittimità del suddetto titolo edificatorio sulla base di sei motivi di censura attinenti: all'assenza di una contestuale domanda di autorizzazione all'esercizio; al superamento dei prescritti indici di edificabilità previsti dal piano carburanti; agli inosservati parametri minimi di distanza tra gli impianti di distribuzione carburanti; al non rispetto dei parametri di lunghezza del fronte di accesso sulla strada; alla mancata previsione di una pensilina; al cambio di destinazione d'uso interessante una preesistenza della superficie di mq 360 in violazione degli indici di edificabilità.

Il Tar Lazio–Latina adito, con la sentenza n. 1177 del 18 settembre 2008, , ha rigettato il ricorso nel merito.

Con r.g. 9643 del 2008 la società “La Rocca Petroli” ha appellato la predetta pronuncia, riproponendo i motivi di primo grado.

Hanno resistito nel giudizio ASTRAL e il controinteressato il quale, in particolare, ha opposto l’inammissibilità dell’appello stesso per difetto d’interesse nella considerazione che l’impianto dell’appellante si trova ubicato sul lato opposto della strada, attraversata da striscia continua invalicabile, con la conseguenza che tra i due punti di vendita non sarebbe ipotizzabile neanche astrattamente il lamentato sviamento di clientela.

2. – In pendenza del contenzioso innanzi illustrato, su impulso proprio della società “La Rocca Petroli”, ASTRAL avviava, con nota del 19 gennaio 2009, procedimento di revisione del parere favorevole rilasciato nel 2006 e il Comune di Atina, di conseguenza, disponeva la sospensione dei lavori assentiti per l’impianto carburanti autorizzato con il permesso di costruire n. 154/2007.

Il controinteressato Bastianelli in data 3 febbraio 2009 presentava quindi al Comune richiesta di variante della concessione edilizia n. 154/2007 volta a ridurre l’ampiezza del fronte degli accessi strada da mt 60 a mt. 30, e ciò al fine di superare i rilievi mossi da ASTRAL a seguito di sopralluogo effettuato al sito in data 13 novembre e 10 dicembre del 2008.

In data 10 marzo 2009 interveniva il rilascio, da parte dell’ ASTRAL, del parere preventivo favorevole all’apertura di due accessi “ciascuno della larghezza di ml 10,00 e intervallati da una aiuola spartitraffico di ml 10,00, al servizio dell’impianto di distribuzione di carburante”, con la prescrizione che "gli accessi siano utilizzati esclusivamente di mano ovvero rispettando il divieto della svolta a sinistra" e la specificazione che “l’eventuale autorizzazione definitiva all’apertura degli accessi potrà essere rilasciata solo al termine dei lavori di costruzione e relativo collaudo dell’impianto

stesso”.

Detto parere è stato oggetto di impugnazione da parte della società “La Rocca Petroli” con ricorso straordinario al Capo dello Stato, poi trasposto in sede giurisdizionale, a seguito dell’ opposizione di ASTRAL (notificato in data 18 novembre 2009) e dell’atto di riassunzione del ricorso (notificato dalla ricorrente in data 18 gennaio 2010 ma depositato il successivo giorno 22).

Con questo gravame la società ricorrente, a mezzo di quattro censure, si doleva del parere in quanto ASTRAL non l’aveva messa nelle condizioni di partecipare al procedimento di revisione; non aveva considerato la necessaria lunghezza del fronte di metri 60 dei quali mt. 30 di spartitraffico e mt. 15 per ciascun accesso; aveva omesso l’applicazione della circolare ministeriale LL.PP. n. 3989/1986 che consente esclusivamente il potenziamento di impianti già esistenti, autorizzati all’erogazione di sola benzina e soltanto per accessi strada negli abitati delimitati e nelle zone montane ove non sia possibile aumentarne il fronte; non aveva valutato la preesistenza degli altri accessi vicini di rilevante importanza.

2.1. – Dinanzi al Tar Lazio–Roma, adito in trasposizione, sono stati articolati anche due atti per motivi aggiunti.

Con il primo, notificato il 29 gennaio 2011, sono stati impugnati:

- il suddetto nuovo parere preventivo favorevole di ASTRAL del 10 marzo 2009, in relazione però alla sopravvenuta nota confermativa del 25 gennaio 2010 (nel senso che detti accessi “dovranno essere utilizzati esclusivamente di mano e l’erogazione dei carburanti dovrà essere effettuata esclusivamente alle autovetture”);
- il provvedimento autorizzativo unico del SUAP (sportello unico attività produttive in forma associata) n. 46 del 22 marzo 2010, di assentimento della variante in corso d’opera (pensilina) e adottato in esito all’indetta conferenza di servizi del 27 ottobre 2009 (finalizzata alla variante stessa e

all'insediamento dell'impianto di carburante);

- la citata variante rilasciata dal Comune in data 23 febbraio 2010;
- l'autorizzazione comunale all'esercizio dell'attività di distribuzione carburanti (autorizzazione petrolifera) dell'8 gennaio 2010.

Questi i motivi di contestazione:

- la violazione della circolare ANAS n. 79 del 29 ottobre 1973 che, per gli accessi di impianti carburanti ricadenti nei centri abitati, impone il rispetto della distanza di sicurezza di mt. 15 da "accessi di rilevante importanza";
- il contrasto rispetto alla circolare del Ministero LL.PP. 11 gennaio 1960, n. 8599 nonché alla circolare ANAS n. 79/73, laddove prescrivono che la lunghezza del fronte sulla strada delle stazioni di rifornimento con distribuzione di gasolio e delle stazioni di servizio, deve essere inderogabilmente "di metri 60, dei quali metri 30 di spartitraffico e metri 15 per ciascun accesso";
- l'illegittimità derivata anche del permesso a costruire n. 154 del 14 dicembre 2007, della variante in corso d'opera, del provvedimento autorizzativo unico n. 46 del 22 marzo 2010 e della connessa autorizzazione petrolifera dell'8 gennaio 2010;
- l'erroneo presupposto, a base degli atti permissivi, di validità della concessione edilizia n. 116/2002, invece decaduta a far data dal 16 luglio 2005;
- in subordine, l'illegittimità di una eventuale ritenuta applicabilità della circolare ministeriale LL.PP. n. 3989/86 che disciplinerebbe viceversa l'ipotesi di "potenziamento" di impianti già esistenti autorizzati all'erogazione di sola benzina, aventi un fronte strada di almeno 25 mt. e non già l'installazione di impianti ex novo.

I secondi motivi aggiunti, notificati il 14 maggio 2011, hanno coinvolto i medesimi atti relativi all'illustrato primo ricorso aggiuntivo in correlazione sempre alla violazione delle circolari ministeriali asseritamente disattese da

ASTRAL, nella prospettazione di una avvenuta successiva conoscenza della relazione tecnica di sopralluogo di ASTRAL del 20 novembre 2008.

Alle contestazioni avversarie, la società ricorrente ha prodotto note difensive il 9 dicembre 2011 che sospingono verso la circostanza che il rispetto delle prescrizioni tecniche e di sicurezza stradale deve essere garantito dall'amministrazione comunale non solo nell'interesse generale, ma anche dell'interesse specifico di chi sia ubicato proprio sul lato opposto della strada, dalla quale prospettazione discenderebbe l'interesse al ricorso.

Il Tar Lazio-Roma, con la sentenza n. 1526 del 15 febbraio 2012, ha dichiarato irricevibile il ricorso introduttivo per la sua tardiva riattivazione e, di conseguenza, inammissibili i motivi aggiunti per carenza di interesse a ricorrere in capo alla società "La Rocca Petroli".

Con ricorso n. 3075 del 2012, la soccombente società ha appellato anche questa pronuncia, ritenuta erronea quanto agli aspetti dichiarati della irricevibilità e della inammissibilità, riproponendo le doglianze di primo grado concernenti i requisiti dimensionali del fronte strada; l'erronea rappresentazione dello stato dei luoghi e sul mancato rispetto delle distanze minime da accesso di rilevante importanza; l'illegittimità della concessione edilizia n. 154/2007 fondata sulla persistente validità della iniziale n. 116/2002.

Anche in questo ricorso si sono costituiti ASTRAL e il controinteressato chiedendo che l'appello sia dichiarato inammissibile ed in subordine respinto nel merito.

Entrambi gli appelli sono stati trattenuti in decisione all'udienza del 30 aprile 2013.

3. I ricorsi in questione vanno preliminarmente riuniti, sussistendo evidenti ragioni di connessione soggettiva (identiche essendo le parti del giudizio) e oggettiva (unica essendo la realtà fattuale e giuridica contestata).

3.1 – Ragioni di pregiudizialità logico-processuale impongono l'esame

preventivo del ricorso n. 3075/2012.

L'appello è infondato.

Dal confronto tra i pareri favorevoli adottati da ASTRAL nel corso della vicenda in esame - pareri costituenti, al di là del *nomen*, atti di assenso inquadrabili nell' servizio della funzione di amministrazione attiva- si ricava che quello reso in data 14 luglio 2006 (relativo al fronte accessi di mt. 60) è stato superato dal parere del 10 marzo 2009 (di riduzione dell'ampiezza del fronte a mt. 30), oggetto di impugnazione con l'atto introduttivo trasposto tardivamente (a norma dell'art. 10 del d.P.R. n. 1199 del 1971 il deposito del ricorso riassunto deve avvenire nel termine di 60 giorni dal ricevimento dell'atto di opposizione, nella specie effettuata il 18 novembre 2009, laddove il relativo deposito è stato curato nell'intempestiva data del 22 gennaio 2010).

Per converso, il terzo parere del 25 gennaio 2010, gravato con i primi motivi aggiunti, si pone come meramente confermativo rispetto al secondo. Esso invero, lungi dal porre in essere una nuova valutazione in ordine al rilascio del provvedimento autorizzativo alla realizzazione dell'apertura dei due accessi all'impianto di distribuzione carburante, conferma, senza svolgere al riguardo una nuova istruttoria ed essere confortato da una diversa motivazione, l'assetto di interessi già definitivamente consacrato nel precedente nulla osta, limitandosi ad assentire alle varianti richieste e lasciando intatto il contenuto originario del parere nei cui confronti si erano indirizzate le censure del ricorrente tardivamente trasposte e reiterate con i motivi aggiunti .

Ne deriva che il nulla osta di ASTRAL del 2009 è diventato inoppugnabile a seguito della tardività del ricorso svolto al suo indirizzo mentre è da reputarsi inammissibile il ricorso proposto avverso il successivo parere meramente confermativo.

Per conseguente attrazione, al medesimo risultato di incontestabilità si deve

pervenire quanto agli altri atti avversati con i motivi aggiunti.

Dall'esame complessivo di tali elementi si ricava, in definitiva, l'inammissibilità dei motivi aggiunti proposti in primo grado, in quanto l'accoglimento delle relative censure non impedirebbe la realizzazione dell'intera opera ma implicherebbe solo la necessità di ricondurre l'impianto alle linee del progetto presentato da Bastianelli il 3.2.2009, caratterizzato dall'assenza della pensilina di cui alla richiesta di variante del 17.9.2009. Ne deriva l'inidoneità del ricorso a soddisfare l'interesse dell'appellante a non subire la concorrenza dell'impianto Bastianelli e ad evitare interferenze con la propria attività commerciale.

Si rinvia, infine, all'esame del ricorso n. 9643/2008 per la confutazione delle censure relative alle precedenti determinazioni amministrative riproposte in seno al ricorso n. 3075/2012.

3.3. Venendo a esaminare appunto il ricorso n. 9643 del 2008, occorre in linea preliminare osservare come la reiezione del ricorso n. 3075/2012, con la conseguente conferma dell'irricevibilità e dell'inammissibilità delle censure svolte in primo grado, si rifletta negativamente sulle censure che riguardano temi preclusi o superati per effetto delle sopravvenienze prima rammentate con specifico riferimento alla lunghezza del fronte accessi e alla mancata previsione di una pensilina.

Le ulteriori doglianze sono, invece, infondate alla stregua delle considerazioni che seguono:

- a) dall'esame della lettera dell'articolo art. 1, comma 2, d.lgs. n. 32/1998 e della *ratio* che lo anima si ricava che l'autorizzazione petrolifera e la concessione edilizia sono titoli connessi mentre è esclusa la necessità che, a pena di legittimità, il rilascio del titolo edilizio debba seguire la definizione del procedimento relativo all'autorizzazione;
- b) nella verifica del rispetto dei parametri di superficie di massima occorre tenere conto non già della sola superficie del fabbricato assentito, quanto

piuttosto dell'area dell'impianto e delle relative pertinenze ed accessori;

c) non sussiste il mancato rispetto degli indici di inedificabilità previsti dal piano dei carburanti in quanto il provvedimento autorizzatorio del 14-12-2007 ha autorizzato la realizzazione delle sole attrezzature petrolifere mentre il fabbricato al quale si riferisce l'appellante, interessato da modifiche funzionali di destinazione d'uso, forma oggetto del titolo edilizio del 20.6.2002, interessato dall'atto di proroga del 20.6.2006;

d) la censura relativa ai limiti di distanza risulta superata dalla liberalizzazione sul punto disposta dall'art. 83 *bis*, comma 17, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ed è comunque infondata in quanto il nuovo impianto della parte controinteressata non è posto lungo la stessa direttrice di marcia in cui è ubicato quello della ricorrente, di tal che la scelta operata dal Comune risulta corretta anche sotto il profilo della garanzia della sicurezza della circolazione stradale.

4. – Per concludere, i ricorsi in esame vanno riuniti e respinti. La complessità e la peculiarità delle questioni oggetto di esame giustificano la compensazione delle spese di giudizio

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, li riunisce e li respinge

Spese compensate .

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 aprile 2013 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Pajno, Presidente

Francesco Caringella, Consigliere, Estensore

Doris Durante, Consigliere

Antonio Bianchi, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/09/2013

IL SEGRETARIO

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