

Publicato il 31/05/2021

N. 01344/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 01381/2020 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 la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1381 del 2020, proposto da  
Dicomi S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata  
e difesa dall'avvocato Umberto Grella, domiciliato come da pec da Registri di  
Giustizia;

*contro*

Comune di Vimercate, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Italo Luigi Ferrari, Francesco Fontana ed  
Ermenegildo Paratore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia;

Provincia di Monza e della Brianza, in persona del legale rappresentante pro  
tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Elisabetta Baviera, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

a) del provvedimento del Comune di Vimercate del 04.06.2020, notificato in  
pari data, recante diniego di autorizzazione all'installazione di un nuovo

impianto di distribuzione carburanti, di cui all'istanza del 28.02.2019 e successive integrazioni;

b) dei pareri negativi rilasciati dalla Provincia di Monza e Brianza del 27.04.2020, del 27.03.2019, del 17.04.2018 e del 15.12.2017, richiamati dal provvedimento sub a);

nonché, per la condanna del Comune di Vimercate e della Provincia di Monza e Brianza, anche in solido tra loro, al risarcimento dei danni, nella misura da quantificarsi in corso di causa o in quella ritenuta di giustizia, con maggiorazione di interessi legali e rivalutazione monetaria dal dovuto al saldo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Vimercate e della Provincia di Monza e Brianza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Concetta Plantamura, nell'udienza del giorno 27 aprile 2021, tenutasi ai sensi dell'art. 25, comma 2 del decreto-legge 28.10.2020, n. 137, convertito dalla legge 18.12.2020, n. 176, come modificato con l'art. 1, comma 17 del decreto-legge 31.12.2020, n. 183, convertito dalla legge 26.02.2021, n. 21, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1) Con istanza del 28 febbraio 2019 la Società Dicomi ha chiesto allo Sportello unico tecnico del Comune di Vimercate l'autorizzazione unica per l'installazione di un impianto di distribuzione di carburanti, lungo la strada provinciale (SP2), tangenziale sud di Vimercate (strada extraurbana secondaria di tipo "C"), di proprietà della Provincia di Monza e Brianza.

1.2) Nella Conferenza di servizi, all'uopo convocata dal Comune di Vimercate per la valutazione dell'istanza, la Provincia di Monza e Brianza, in data 27 marzo 2019, ha espresso parere contrario alla fattibilità del progetto, anche in

ragione dell'incompatibilità dell'intervento con le esigenze di sicurezza e fluidità della circolazione stradale.

1.3) Tale parere, che era stato preceduto da altri pareri su progetto in parte diverso e sempre di segno negativo da parte del medesimo Ente, è stato da ultimo confermato in data 27 aprile 2020.

1.4) A seguire, il 4 giugno 2020 il Comune di Vimercate – Sportello unico tecnico – preso atto della posizione espressa dalla Provincia, si è determinato a: (i) non ritenere necessaria la convocazione di un'ulteriore conferenza di servizi; (ii) concludere con esito negativo la conferenza di servizi; (iii) denegare, richiamato il parere negativo provinciale, l'autorizzazione all'apertura del nuovo impianto.

2) Da ciò il ricorso, notificato il 30 luglio 2020 e depositato il 4 agosto 2020, con cui l'esponente ha chiesto l'annullamento del diniego dello Sportello unico del Comune di Vimercate e dei pareri provinciali in esso richiamati, oltre alla condanna dei predetti Enti al risarcimento dei danni.

3) Il ricorso è affidato ad un unico motivo, come di seguito rubricato:

*- «Violazione e falsa applicazione dei provvedimenti tutti provinciali e comunali di approvazione della SP6. Violazione e falsa applicazione della circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 5980 del 30.12.1970. Violazione e falsa applicazione dell'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, degli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, della L. 241/1990, del D. Lgs. 32/1998, del D. Lgs. 285/1992, del DPR 495/1992, della LR Lombardia 12/2005, della LR Lombardia 6/2010, del DM Infrastrutture e Trasporti del 19.04.2006, del PTCP di Monza e Brianza. Eccesso di potere per sviamento, illogicità, contraddittorietà, contrasto con precedenti manifestazioni di volontà, travisamento di fatto, erronea rappresentazione della situazione di fatto e di diritto, difetto di motivazione, carenza d'istruttoria, ingiustizia manifesta, illegittimità derivata».*

3.1) L'esponente ha chiarito, quanto alla dedotta violazione degli artt. 1 e 2, del d. lgs. n. 32/1998, dell'art. 24, del d. lgs. n. 285/1992, dell'art. 86 della LR Lombardia n. 6/2010, degli artt. 6 e 31 delle NTA del PTCP, nonché, al vizio

di eccesso di potere per violazione della circolare ministeriale, sviamento e travisamento di fatto, erronea considerazione della situazione di fatto, che:

3.1.1) - già in linea generale, gli impianti di distribuzione di carburante non potrebbero porre problemi di localizzazione, in quanto costituirebbero un mero adeguamento degli strumenti urbanistici in tutte le zone del piano regolatore generale non sottoposte a particolari vincoli paesaggistici, ambientali o monumentali e non comprese nelle zone territoriali omogenee A;

3.1.2.) - con specifico riguardo, inoltre, al Comune di Vimercate, il PGT ammetterebbe tali impianti anche nelle zone di rispetto stradale, ove ricade l'area della ricorrente, stante la loro natura pertinenziale al servizio della circolazione stradale;

3.1.3) - la natura pertinenziale dell'impianto escluderebbe anche l'esistenza di possibili incompatibilità con il PTCP, che farebbe espressamente salve le previsioni infrastrutturali riguardanti il sistema della mobilità di livello sovracomunale;

3.1.4) - sarebbe stata violata anche la circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n.5980 del 30.12.1970, la quale ammetterebbe gli impianti di quibus nelle fasce di rispetto stradale.

3.2) Ancora, l'esponente ha illustrato il dedotto vizio di eccesso di potere per contraddittorietà sotto un ulteriore profilo, stigmatizzando la contraddittorietà dei pareri negativi provinciali e del conseguente diniego finale comunale così come intervenuti, sull'installazione di un impianto di carburante di modesto impatto urbanistico-ambientale, avuto riguardo a tutti i provvedimenti con cui gli Enti medesimi hanno in precedenza approvato il progetto definitivo ed esecutivo della nuova tangenziale Sud, opera di tutt'altra, notevole consistenza.

3.3) Da ultimo, la ricorrente ha specificato anche le restanti censure, volte a contestare il parere provinciale nella parte incentrata sulle criticità afferenti la sicurezza stradale, nel senso che:

- l'art. 45 del DPR n. 495/1992 non sarebbe affatto ostativo in quanto riferibile ai soli accessi privati e non anche agli accessi delle stazioni di servizio; in ogni caso, la norma sarebbe relativa alla distanza minima tra gli accessi e non anche alla distanza fra accessi e intersezioni;
- quest'ultima fattispecie sarebbe disciplinata dall'art. 7.1 del DM Infrastrutture e Trasporti del 19.04.2006 (secondo cui la distanza minima tra accesso e intersezione non può essere inferiore a 300 mt, riducibili a 100 mt su autorizzazione in deroga dell'ente proprietario della strada);
- l'analisi tecnica elaborata dalla società TRM Engineering s.r.l., esperta nel settore, prodotta in sede procedimentale e riprodotta in questa sede, avrebbe dimostrato come la deroga, per una distanza progettuale di 200 metri dalla rotatoria, prevista in progetto per l'accesso nord, potrebbe essere accordata nel completo rispetto delle norme di sicurezza;
- la predetta analisi avrebbe affrontato anche la questione dell'accesso sud, dimostrando come la presenza della curva a raggio variabile non rappresenterebbe alcuna problematica in termini di pericoli per la sicurezza della circolazione;
- la relazione viabilistica dimostrerebbe anche come sia effettivamente impraticabile la realizzazione di strade di servizio, in ragione della conformazione della viabilità del contorno che impedirebbe la formazione di nuove reti stradali, giustificando con ciò la possibilità di deroga alla citata distanza minima;
- il provvedimento di diniego, recependo i pareri provinciali resi in sede di conferenza di servizi, sarebbe generico e immotivato, nulla controdeducendo alla puntuale relazione viabilistica introdotta nel procedimento;
- non verrebbe spiegato perché l'intervento "*non garantirebbe adeguate condizioni di sicurezza e di fluidità della circolazione*" (come indicato con motivazione oltremodo generica e di stile), così non rendendo edotta la ricorrente delle specifiche motivazioni a sostegno del profilo ostativo individuato, non essendo citata alcuna relazione od analisi sui flussi di traffico o su altri aspetti

tecnici che potrebbero influire sull'asserita assenza dei presupposti per la concessione della deroga;

- L'ulteriore relazione tecnica allegata da parte istante rivelerebbe la presenza di plurime autorizzazioni già concesse dall'intimata Provincia in deroga alla distanza minima, in situazioni similari a quella per cui è causa, evidenziando così anche il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento che affliggerebbe gli atti impugnati.

4) Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Monza e Brianza e il Comune di Vimercate, rispettivamente in data 06.08.2020 e in data 26.08.2020, concludendo la prima per l'infondatezza del ricorso, il secondo per l'inammissibilità *in parte qua* dello stesso, oltreché per l'infondatezza nel merito.

5) Alla camera di consiglio dell'8 settembre 2020 la ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare.

6) In vista dell'udienza di merito la ricorrente e la Provincia di Monza e Brianza hanno depositato memorie, a cui il Comune di Vimercate ha replicato. Anche la ricorrente ha replicato ed ha, altresì, depositato note d'udienza, con cui ha eccepito la inammissibilità della replica del Comune.

7) All'udienza del 27 aprile 2021, tenutasi senza discussione orale e mediante collegamento da remoto in videoconferenza, la causa è stata trattenuta per la decisione.

8) Preliminarmente, sull'opposizione di parte ricorrente alla utilizzabilità della memoria di replica prodotta in data 6 aprile 2021 dal Comune di Vimercate, il Collegio osserva quanto segue.

8.1) Ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a., nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. q), del D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195 (c.d. primo correttivo al Codice), è ammessa la replica soltanto alle memorie depositate dalle controparti per l'udienza di discussione, individuandosi la ratio legis della limitazione nell'esigenza d'impedire la proliferazione degli atti difensivi e la elusione dei termini per la presentazione delle memorie, garantendo la par

condicio delle parti e l'effettività del contraddittorio (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 2.05.2019, n. 2855; id., II, 30.09.2019, n. 6534; id., IV, 4.12.2017, n. 5676).

La facoltà di replica discende, quindi, in via diretta, dall'esercizio della correlata facoltà di controparte di depositare la memoria difensiva nel termine di trenta giorni prima dell'udienza di merito, con la conseguenza che, ove quest'ultima facoltà non sia stata esercitata, *«non può consentirsi la produzione di memoria definita di replica dilatando il relativo termine di produzione (pari a trenta giorni e non a quello di venti giorni prima dell'udienza, riservato dal menzionato art. 73 appunto alle repliche)»* (così, Consiglio di Stato, sez. IV, 7 settembre 2018, n. 5277).

Ne consegue che, l'oggetto della replica deve restare contenuto nei limiti della funzione di contrasto alle difese svolte nella memoria conclusionale avversaria, onde evitare che il deposito della memoria di replica si traduca in un mezzo per eludere il termine di legge per il deposito delle memorie conclusionali (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, n. 6697/18 cit. per cui *«è necessario che la replica si limiti a sviluppare considerazioni di risposta alle deduzioni contenute nella memoria conclusionale avversaria»*).

Nel caso di specie, la replica depositata dal Comune di Vimercate in data 6 aprile 2021 è formalmente e sostanzialmente una replica alle argomentazioni esposte da parte ricorrente nella memoria depositata il 24 marzo 2021, in vista dell'udienza del 27 aprile 2021.

Da ciò la piena ammissibilità della replica medesima.

9) Si può, a questo punto, passare all'esame dell'eccezione di inammissibilità, svolta dal Comune di Vimercate in relazione alle censure sollevate da parte ricorrente (da pagina 9 a pagina 16 del ricorso) avendo riguardo alla conformità e/o compatibilità urbanistica, territoriale ed ambientale del progetto proposto dalla ricorrente.

9.1) Si tratta, spiega l'Ente locale, di censure inconferenti, essendo il diniego basato esclusivamente su ragioni attinenti la sicurezza e fluidità della circolazione stradale.

9.2) L'eccezione è fondata.

Il provvedimento comunale impugnato motiva il diniego richiamando il parere negativo provinciale *«in relazione agli aspetti esclusivamente viabilistici e di sicurezza stradale, espresso dalla Provincia di Monza e Brianza in sede di conferenza di servizi»* (così, la Determina del 4.06.2020, allegata sub n. 1 al ricorso).

Le censure svolte da parte ricorrente per contestare aspetti diversi da quelli viabilistici e di sicurezza stradale (come quelle sopra riportate, sub nn. 3.1 e 3.2) risultano, pertanto, inammissibili in quanto, lasciando indenne la motivazione del diniego, si rivelano del tutto inidonee a condurre all'annullamento degli atti impugnati.

10) Si può passare, a questo punto, all'esame delle censure rivolte ai profili viabilistici e di sicurezza stradale (sopra riportate, sub n. 3.3).

10.1) Al riguardo, giova richiamare in primo luogo le norme implicate dalla fattispecie per cui è causa, a partire dal D.Lgs. 30/04/1992, n. 285, il cui art. 22, al comma 1 prevede che: *«Senza la preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada non possono essere stabiliti nuovi accessi e nuove diramazioni dalla strada ai fondi o fabbricati laterali, né nuovi innesti di strade soggette a uso pubblico o privato»*. A seguire, la stessa norma, da un lato (al comma 5), rimette al regolamento di esecuzione e attuazione del Codice della strada la determinazione dei casi in cui l'ente proprietario può negare l'autorizzazione di cui al comma 1 e, dall'altro (al comma 10), rimette al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di stabilire con proprio decreto, per ogni strada, le caratteristiche tecniche da adottare nella realizzazione degli accessi e delle diramazioni, nonché le condizioni tecniche e amministrative che dovranno dall'ente proprietario essere tenute a base dell'eventuale rilascio dell'autorizzazione.

Nello stesso Codice della strada va segnalato anche l'art. 24, che, al comma 4, prevede che: *«Le pertinenze di servizio sono determinate, secondo le modalità fissate nel regolamento, dall'ente proprietario della strada in modo che non intralcino la circolazione o limitino la visibilità»*.



Ebbene, il Regolamento, di cui al D.P.R. 16/12/1992, n. 495, ha dato attuazione alle sopracitate disposizioni, prevedendo:

- in relazione al disposto dell'art. 24 citato, che:

-- «1. La localizzazione delle pertinenze di servizio indicate nell'art. 24, comma 4, del codice, è parte integrante del progetto stradale e deve rispondere ai requisiti di sicurezza e fluidità del traffico (...).

3. Le pertinenze stradali non possono essere ubicate in prossimità di intersezioni, di fossi, di fermate di mezzi pubblici e lungo tratti di strada in curva o a visibilità limitata. L'ubicazione delle stesse deve essere tale da consentire un reciproco tempestivo avvistamento tra i conducenti che percorrono la strada e i conducenti in entrata ed in uscita dalla pertinenza medesima; presso le uscite sono vietati siepi e cartelli che impediscono la visuale sulla strada ai conducenti che devono reinserirsi nel traffico.

4. Ulteriori criteri per la localizzazione e gli standards dimensionali e qualitativi delle pertinenze di servizio sono fissati dalle norme che il Ministro dei lavori pubblici emana ai sensi dell'art. 13 del codice, in conformità con le specifiche norme di settore vigenti» (così, l'art. 60 del D.P.R. 495/1992, per la parte d'interesse);

-- «(...) 2. Gli impianti di distribuzione di carburante sono da considerare parte delle aree di servizio. La installazione e l'esercizio, lungo le strade, di impianti di distribuzione di carburanti liquidi e gassosi e di lubrificanti per autotrazione o di impianti affini, con le relative attrezzature ed accessori, è subordinata al parere tecnico favorevole dell'ente proprietario della strada nel rispetto delle norme vigenti. Con le norme di cui all'art. 13 del codice, il Ministro dei lavori pubblici stabilisce, oltre gli standards e i criteri di cui all'art. 60, comma 4, le caratteristiche tecniche che devono essere imposte con l'autorizzazione dell'impianto, in relazione alla tipologia delle strade e per tipo di carburante erogato, fatte salve le norme di settore vigenti» (così, l'art. 61 del D.P.R. n. 495/1992, per la parte d'interesse);

- in relazione al disposto dell'art. 22 citato, lo stesso Regolamento ha previsto che:

--- «3. Nelle strade extraurbane secondarie sono consentiti accessi privati purché realizzati a distanza non inferiore, di norma, a 300 m tra loro, misurata tra gli assi degli accessi

*consecutivi per ogni senso di marcia. L'ente proprietario della strada può derogare a tale distanza, fino ad un minimo di 100 m, qualora, in relazione alla situazione morfologica, risulti particolarmente gravosa la realizzazione di strade parallele. La stessa deroga può essere applicata per tratti di strade che, in considerazione della densità di insediamenti di attività o di abitazioni, sono soggetti a limitazioni di velocità e per i tratti di strade compresi all'interno di zone previste come edificabili o trasformabili dagli strumenti urbanistici generali od attuativi vigenti.*

(...)

*5. Gli accessi devono essere localizzati dove l'orografia dei luoghi e l'andamento della strada consentono la più ampia visibilità della zona di svincolo e possibilmente nei tratti di strada in rettilineo, e realizzati in modo da consentire una agevole e sicura manovra di immissione o di uscita dalla sede stradale, senza che tale manovra comporti la sosta del veicolo sulla carreggiata.*

*6. L'ente proprietario della strada può negare l'autorizzazione per nuovi accessi, diramazioni e innesti, o per la trasformazione di quelli esistenti o per la variazione d'uso degli stessi quando ritenga che da essi possa derivare pregiudizio alla sicurezza e fluidità della circolazione e particolarmente quando trattasi di accessi o diramazioni esistenti o da istituire in corrispondenza di tratti di strada in curva o a forte pendenza, nonché ogni qualvolta non sia possibile rispettare le norme fissate ai fini della visibilità per le intersezioni di cui agli articoli 16 e 18 del codice.*

*7. L'ente medesimo può negare l'autorizzazione di accessi in zone orograficamente difficili che non garantiscono sufficienti condizioni di sicurezza» (così, l'art. 45 del D.P.R. 495/1992, per la parte d'interesse).*

La disciplina demandata dalle norme sin qui richiamate all'Autorità ministeriale è stata adottata con il DM 19/04/2006 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che, pur formalmente rivolto alle «intersezioni stradali» detta «norme di riferimento» anche per la disciplina degli «accessi stradali» (Cfr. le Premesse del DM, ove si legge: «Ritenuto altresì, nelle more di una specifica normativa sugli accessi stradali, di assimilare la disciplina degli stessi a quella delle intersezioni, limitatamente ad alcuni aspetti, conferendo alla stessa valenza di norma di

*riferimento», nonché, l'art. 2 del medesimo D.M., ove al comma 5 si legge che: «Le norme allegate costituiscono altresì il riferimento cui la progettazione deve tendere per gli accessi di nuova realizzazione, nelle more dell'emanazione di una specifica norma, fermo restando quanto stabilito in proposito dal Codice della strada e dal Regolamento di attuazione»).*

Lo stesso DM, al punto 7.1, si occupa degli «Accessi alle strade extraurbane» prevedendo (p. 7.1.1) che: «La possibilità di prevedere accessi privati su una strada dipende dalla sua classificazione ai sensi del Codice della Strada, secondo quanto indicato nella Tabella 10. Nella stessa tabella sono riportati anche i criteri di distanziamento che occorre rispettare per l'ubicazione di questi elementi.

*Le strade extraurbane principali, lungo le quali sono ammessi accessi solo se coordinati, qualora di nuova costruzione, debbono essere provviste di fasce laterali di terreno tali da consentire l'eventuale inserimento di strade di servizio per il collegamento degli accessi privati di immissione sulla strada.*

*La localizzazione e la configurazione degli accessi debbono essere tali da rispettare le distanze di visuale libera stabilite per le intersezioni. La sistemazione geometrica degli accessi deve essere realizzata come per le corrispondenti tipologie di intersezione.*

*Le presenti disposizioni si applicano sia agli accessi da area o edificio privato alla strada di uso pubblico, sia agli accessi da strada ad uso privato a strada ad uso pubblico; per queste ultime valgono altresì le norme sulle intersezioni stradali». Segue la Tabella 10, ove, per le strade Extraurbane secondarie tipo "C", è fissata in metri 300 sia la distanza minima tra innesti successivi che la distanza minima tra accesso ed intersezione, precisando che: «L'ente proprietario della strada può derogare a tale distanza fino ad un minimo di 100 m, qualora, in relazione alla situazione morfologica, risulti particolarmente gravosa la realizzazione di strade di servizio. La stessa deroga può essere applicata per tratti di strade che, in considerazione della densità di insediamenti o di abitazioni, sono soggetti a limitazioni di velocità e per i tratti di strada compresi all'interno di zone previste come edificabili o trasformabili dagli strumenti urbanistici generali od attuativi vigenti».*

10.2) Ferma la suesposta cornice normativa di riferimento, va notato come non sia in contestazione né la competenza del Comune ad adottare il provvedimento conclusivo del procedimento de quo (ex artt. 85 e ss. L.R. Lombardia 02/02/2010, n. 6) né quella della Provincia di Monza e Brianza ad esprimere il necessario parere tecnico (ex art. 61, comma 2 D.P.R. 16/12/1992, n. 495).

La contestazione cade, invero, essenzialmente sul contenuto del parere provinciale, che, in tesi, avrebbe illegittimamente fatto riferimento alla preclusione indicata nell'art. 45 del DPR n. 492/1992, applicabile soltanto agli accessi privati, anziché al DM 19.04.2006, il quale DM ammetterebbe le deroghe alla distanza di 300 metri, da esso fissata tra accessi e intersezioni.

Si contesta, quindi, il difetto e l'inadeguatezza dell'istruttoria e della motivazione del parere in ordine alla possibilità di accordare all'istante la deroga per una distanza progettuale di 200 metri dalla rotatoria prevista per l'accesso nord, deroga che, stando alla relazione tecnica predisposta dalla Società TRM Engineering, non comprometterebbe affatto il rispetto delle norme di sicurezza. La detta analisi tecnica affronterebbe anche la questione dell'accesso sud, dimostrando come la presenza della curva a raggio variabile non rappresenterebbe alcun pericolo per la sicurezza della circolazione.

Si critica, quindi, l'assenza nel parere di ragioni idonee a spiegare la non praticabilità delle deroghe previste nella normativa ministeriale, benché, sempre nelle relazioni tecniche prodotte dall'istante, fosse stata segnalata l'impossibilità di realizzare, nella specie, una strada di servizio.

10.3) Le censure di eccesso di potere sono, nei sensi di seguito esposti, fondate.

10.3.1) Come correttamente evidenziato da parte del Comune di Vimercate, la determinazione negativa è conseguenza diretta del parere negativo provinciale, atteso che, la installazione dell'impianto è subordinata, per legge, al parere tecnico favorevole dell'ente proprietario della strada, nella specie rappresentato dalla Provincia di Monza e Brianza [T.A.R. Campania Napoli

Sez. III, Sent., 18-12-2014, n. 6805: per cui «*ai sensi dell'art 1 comma 2 del D.Lgs. n. 32 del 1998 l'autorizzazione comunale all'installazione e all'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non può essere rilasciata "qualora l'interessato non abbia ottenuto ai sensi degli art. 22, D.Lgs. n. 285 del 1992 e 60 e 61, D.P.R. n. 495 del 1992 (...) l'assenso e il parere tecnico favorevole del soggetto proprietario della strada, ovvero del concessionario, per l'apertura degli accessi all'impianto e per la realizzazione delle corsie di accelerazione e decelerazione"*(T.A.R. Veneto, Sez. I, 18 giugno 2002, n. 2890)»].

10.3.2) La valutazione dell'ente proprietario della strada, stando al quadro normativo tratteggiato in precedenza, è esercizio di discrezionalità tecnica poiché l'amministrazione esamina, alla luce delle cognizioni tecniche possedute, le caratteristiche della strada, per stabilire se la collocazione dell'impianto pregiudica le condizioni di sicurezza per la circolazione dei veicoli.

Tale valutazione è, come noto, sindacabile in sede di legittimità laddove ricorrano le figure sintomatiche di eccesso di potere per manifesta illogicità, irrazionalità, irragionevolezza, arbitrarietà, travisamento dei fatti e violazione delle regole procedurali (cfr. Cons. Stato, I, 30.11.2020, n. 1958; id., Sez. V, Sent., 27-12-2018, n. 7241; id., IV, 29.03.2017, n. 1432). Entro tali limiti, la verifica che il giudice amministrativo deve compiere attiene alla coerenza della scelta o misura adottata dalla pubblica amministrazione con le premesse argomentative da essa stessa poste, evitando di giustapporre un distinto percorso argomentativo a quello già esplicitato dall'amministrazione medesima.

10.3.3) Applicando le suesposte coordinate ermeneutiche alla fattispecie in esame, emerge come la Provincia di Monza e Brianza abbia adottato un parere negativo non corredato da adeguata motivazione e istruttoria e neppure coerente con le premesse argomentative del parere medesimo.

10.3.3.1) Sul primo profilo, preme osservare come l'ente proprietario della strada, all'uopo interpellato in sede di conferenza di servizi dall'autorità

precedente, non abbia considerato le effettive condizioni e caratteristiche della strada provinciale per dirimere la problematica inerente le distanze da osservare con riguardo agli accessi dell'impianto per cui è causa.

A fronte dell'articolata e puntuale sollecitazione proveniente al riguardo dal Comune di Vimercate (cfr., la richiesta di parere datata 13.03.2020 del SUAP Vimercate, allegata come doc. n. 13 da parte ricorrente), dove sono stati portati all'attenzione della Provincia i parametri normativi di riferimento e la necessità di *«motivare dettagliatamente in ordine alle ragioni sottese all'imposizione del rispetto di determinate distanze, non potendo altrimenti ritenersi legittima la limitazione posta a danno del privato»*, la Provincia si è limitata a richiamare il parere negativo espresso oltre due anni prima (in data 15.12.2017, come da allegato n. 3 della produzione ricorrente), su un progetto anche parzialmente diverso dall'attuale e senza curarsi di tenere conto degli apporti forniti in sede procedimentale sia da parte del privato istante che da parte dell'Autorità precedente (cfr. le relazioni tecniche allegate dal Comune di Vimercate alla richiesta di parere del 13.03.2020, in precedenza citata).

13.3.3.2) Detto parere, inoltre, non dà conto, in relazione alle concrete condizioni e caratteristiche della strada, inclusi i flussi di traffico ad essa relativi e di cui pure non v'è traccia, delle ragioni che escludono la concedibilità delle deroghe alle distanze minime fra intersezioni e accessi, pure previste dalle norme che la stessa Provincia ha richiamato come *«normativa di riferimento»*.

In siffatte evenienze, anche ammettendo che dalla normativa richiamata nelle premesse del parere possano essere legittimamente tratte le regole tecniche da assumere come parametro di riferimento per le valutazioni in tema di sicurezza stradale, non risultano coerenti con tali premesse le conclusioni assunte nel parere stesso, senza dare conto di quanto previsto dalla normativa medesima a proposito delle deroghe alle predette regole tecniche.

13.3.4) Il contestato parere non spiega, in particolare, per quale ragione per l'«accesso nord» non è stata ritenuta applicabile la deroga prevista sia dal DM

19/04/2006 (cfr. la Tabella 10, in precedenza citata), che dall'art. 45, comma 3 D.P.R. n. 495/1992, laddove, per le strade extraurbane secondarie di tipo "C", qual è quella d'interesse nella fattispecie, è rimessa all'ente proprietario la possibilità di derogare alla distanza minima, riducendola sino ad un minimo di 100 m qualora, in relazione alla situazione morfologica, risulti particolarmente gravosa la realizzazione di strade di servizio .

13.3.5) Nessuna spiegazione è, inoltre, fornita con riguardo alle valutazioni sottese la ritenuta pericolosità dell'«accesso sud» del distributore, non ricavandosi le stesse dalla laconica indicazione descrittiva della localizzazione dell'impianto «*in prossimità della tangente d'ingresso della curva a raggio variabile*», specie a fronte delle osservazioni tecniche fornite in sede procedimentale per escludere la pericolosità della localizzazione in parola.

14) Tali carenze istruttorie e motivazionali e le incongruenze più sopra segnalate denotano la fondatezza delle corrispondenti censure di eccesso di potere, come sopra dedotte in relazione alle considerazioni di ordine viabilistico contenute nei pareri provinciali impugnati, con assorbimento delle restanti censure non espressamente scrutinate.

14.1) La domanda annullatoria va, quindi, nei sensi sin qui esposti, accolta.

15) Va, invece, respinta la domanda risarcitoria, per difetto degli elementi costitutivi, con particolare riguardo all'ingiustizia del danno [su cui cfr., da ultimo, Cons. St., A.P., 23 aprile 2021, n. 7, per cui: «*Secondo un orientamento risalente di questa Adunanza plenaria, mai posto in discussione, il risarcimento è quindi escluso quando l'interesse legittimo riceva tutela idonea con l'accoglimento dell'azione di annullamento, ma quest'ultimo sia determinato da una illegittimità, solitamente di carattere formale, da cui non derivi un accertamento di fondatezza della pretesa del privato ma un vincolo per l'amministrazione a rideterminarsi, senza esaurimento della discrezionalità ad essa spettante (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 3 dicembre 2008, n. 13; §§ 3.3 - 3.5). Nel settore del danno conseguente alla ritardata conclusione del procedimento amministrativo il requisito dell'ingiustizia esige dunque la dimostrazione che il superamento del termine di*

*legge abbia impedito al privato di ottenere il provvedimento ampliativo favorevole, per il quale aveva presentato istanza»].*

16) Conclusivamente, il ricorso in epigrafe va in parte accolto, nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, vanno annullati i pareri provinciali e il provvedimento comunale con esso impugnati; e in parte respinto, quanto alla domanda risarcitoria.

17) Le spese possono essere compensate tra le parti, in ragione della reciproca soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione, mentre lo respinge quanto alla domanda risarcitoria.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nelle camere di consiglio dei giorni 27 aprile 2021, 25 maggio 2021, con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Concetta Plantamura, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Concetta Plantamura**

**IL PRESIDENTE**  
**Ugo Di Benedetto**

**IL SEGRETARIO**