

Pubblicato il 15/07/2021

N. 00699/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00546/2016 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 Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 546 del 2016, proposto da  
Pietro Nanetti, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Delucca, Gian  
Luigi Monti, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Delucca in  
Bologna, via D'Azeglio n.39;

*contro*

Anas S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e  
difeso dall'avvocato Enrico Gualandi, con domicilio eletto presso lo studio  
Emilia Romagna Ufficio Legale Anas in Bologna, viale A.Masini 8;

*per l'annullamento*

del diniego alla regolarizzazione dell'accesso stradale in corrispondenza del  
Km. 91 +431 della S.S. 9 'Via Emilia' - provvedimento CB0-7569-P del  
6.5.2016.

del diniego alla regolarizzazione dell'accesso stradale in corrispondenza del

Km. 91 +479 della S.S. 9 'Via Emilia' - provvedimento CB0-7889-P del 6.5.2016;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Relatore nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2021 la dott.ssa Maria Ada Russo e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 25 del DL n. 137/20;

### FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe sono stati impugnati gli atti ANAS S.p.A. :

diniego alla regolarizzazione dell'accesso stradale in corrispondenza del Km. 91 +431 della S.S. 9 'Via Emilia' - provvedimento CB0-7569-P del 6.5.2016.

diniego alla regolarizzazione dell'accesso stradale in corrispondenza del Km. 91 +479 della S.S. 9 'Via Emilia' - provvedimento CB0-7889-P del 6.5.2016;

Il ricorso è stato affidato ai 2 seguenti motivi di diritto :

1). VIOLAZIONE DI LEGGE EX ART. 22 C.D.S. ED ART. 45 REG. ATT. C.D.S. – ECCESSO DI POTERE E DIFETTO DI MOTIVAZIONE PER INAPPLICABILITÀ DELLA FATTISPECIE, AGLI ACCESSI PREESISTENTI L'ENTRATA IN VIGORE DEL CODICE DELLA STRADA (D. LGS. 30.4.1992, N. 285) E RELATIVO REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE (D.P.R. N. 495/1992).

2). ECCESSO DI POTERE E DIFETTO DI MOTIVAZIONE PER TRAVISAMENTO DI FATTO ED OMESSA E/O INCOMPLETA ISTRUTTORIA IN RELAZIONE ALL'ART. 45 REG. ATT. C.D.S. (D.P.R. N. 495/1992) SULLA DEROGABILITÀ DELLE DISTANZE TRA

ACCESSI AI MINIMI DI LEGGE (100 METRI).

I). Giova richiamare brevemente i fatti.

Il sig. Pietro Nanetti è proprietario di un compendio immobiliare situato in località Magione, Castel San Pietro Terme (BO), via Emilia Ponente n. 1838, diviso in due porzioni: una abitativa, l'altra ad uso commerciale.

Entrambe le porzioni immobiliari sono dotate ciascuna di un accesso carrabile/pedonale esistente da tempo immemorabile.

Il sig. Nanetti, con l'assistenza del proprio tecnico di fiducia, ha richiesto all'ANAS la regolarizzazione dei suddetti accessi carrai/pedonale.

L'Amministrazione ha inviato un preavviso di diniego ex art. 10 bis L. 241/90; il ricorrente ha inviato alla redazione delle osservazioni scritte.

L'ANAS S.p.A. ha negato la richiesta di autorizzazione al mantenimento di entrambi gli accessi carrai/pedonali.

Il ricorrente ha formulato con nota del 20.6.2016 istanza di revoca in sede di autotutela; la PA non ha fornito riscontro.

Il ricorso è stato affidato ai seguenti 2 motivi di diritto :

1). VIOLAZIONE DI LEGGE EX ART. 22 C.D.S. ED ART. 45 REG. ATT. C.D.S. – ECCESSO DI POTERE E DIFETTO DI MOTIVAZIONE PER INAPPLICABILITÀ DELLA FATTISPECIE, AGLI ACCESSI PREESISTENTI L'ENTRATA IN VIGORE DEL CODICE DELLA STRADA (D. LGS. 30.4.1992, N. 285) E RELATIVO REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE (D.P.R. N. 495/1992).

2). ECCESSO DI POTERE E DIFETTO DI MOTIVAZIONE PER TRAVISAMENTO DI FATTO ED OMESSA E/O INCOMPLETA ISTRUTTORIA IN RELAZIONE ALL'ART. 45 REG. ATT. C.D.S. (D.P.R. N. 495/1992) SULLA DEROGABILITÀ DELLE DISTANZE TRA ACCESSI AI MINIMI DI LEGGE (100 METRI).

II). Può passarsi al merito della causa.

1). Con il primo motivo di ricorso il ricorrente sostiene che gli accessi in questione sono ormai consolidati e storicizzati, tanto che la ubicazione e la destinazione ad accesso carraio/pedonale, risulta documentata e censita in data anteriore all'anno 1939 e sono comunque ben visibili nella foto aerea risalente al 1971.

La necessità di nuova autorizzazione per gli accessi alle proprietà private deve infatti intendersi riferita esclusivamente ai nuovi accessi (art. 22 comma 1 Cod. Strada), ovvero agli accessi esistenti autorizzati (art. cit. comma 2), con ciò presupponendosi la necessità di autorizzazione degli accessi “nuovi” ovvero anteriormente autorizzati, ma non di quelli “storicizzati”, precedenti l'entrata in vigore del nuovo Codice della Strada del 1992.

2). Con il secondo motivo sostiene che i dinieghi impugnati sono illegittimi per un macroscopico difetto d'istruttoria e quindi eccesso di potere nella parte in cui non acconsentono l'autorizzazione dei predetti accessi carrai in deroga alla prescritta distanza sino al limite di 100 mt. (ex art. 45, comma 3, Reg. Att. C.d.S.) tra accessi posti sul medesimo tratto viario, viceversa pienamente compatibili con quanto richiesto.

Nella relazione illustrativa ad ANAS, redatta dal tecnico del ricorrente allegata all'istanza di riesame, si evidenziano chiaramente tutti i presupposti di fatto, confermativi dei requisiti per l'accoglimento della richiesta.

Replica il Comune nel merito.

Il Collegio, in base agli atti di causa, condivide le repliche.

Come noto, l'apertura di un **passo carrabile** è disciplinata dall'articolo 22, codice della strada, che impone il rilascio di preventiva autorizzazione da parte dell'ente proprietario della strada.

Per **passo carrabile** si intende (articolo 3, comma 1, n. 37), codice della

strada), l'accesso ad un'area laterale idonea allo stazionamento di uno o più veicoli. Le concrete modalità di realizzazione e manutenzione degli accessi, ed in particolare dei passi carrabili, sono stabilite nel regolamento di esecuzione c.d.s. In particolare, l'articolo 46, regolamento c.d.s., al comma 2, prescrive che il **passo carrabile** deve essere realizzato osservando le seguenti condizioni:

- a) deve essere distante almeno 12 metri dalle intersezioni e, in ogni caso, deve essere visibile da una distanza pari allo spazio di frenata risultante dalla velocità massima consentita nella strada medesima;
- b) deve consentire l'accesso ad un'area laterale che sia idonea allo stazionamento o alla circolazione dei veicoli;
- c) qualora l'accesso alle proprietà laterali sia destinato anche a notevole traffico pedonale, deve essere prevista una separazione dell'entrata carrabile da quella pedonale.

La giurisprudenza ha più volte affermato che la concessione del **passo carrabile**, determinando una compressione dell'uso pubblico della sede stradale (veicolare o pedonale) ove essa insiste, è subordinata alla verifica di precise e tassative condizioni di carattere oggettivo e, in particolare, alla sussistenza della correlazione funzionale con un'area laterale idonea allo stazionamento dei veicoli, in difetto della quale il provvedimento resta privo di idonea base giustificativa (cfr., ex multis Consiglio di Stato sez. I, 18/03/2016, n.743).

La giurisprudenza, peraltro richiamata dal ricorrente (cfr., Tar Emilia Romagna, II, n. 8099/2010) ha pure affermato che l'entrata in vigore del nuovo codice non comporta l'automatica caducazione di tutte le autorizzazioni già rilasciate, come risulta dalla lettura sistematica degli artt. 14 e 22 del decreto legislativo 285/1992: il primo prevede che gli enti proprietari provvedono al rilascio delle autorizzazioni o concessioni relative a passi

carrabili, il secondo, al I° comma, che senza la preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada non possono essere stabiliti nuovi accessi e nuove diramazioni della strada ai fondi o fabbricati laterali e, al II° comma, che gli accessi e le diramazioni già esistenti devono essere regolarizzati in conformità alle nuove prescrizioni.

L'utilizzo del termine "nuovi" riferito agli accessi ed alle diramazioni, invero, esclude che la norma possa avere effetti di caducazione automatica delle precedenti autorizzazioni, ferma restando la potestà dell'ente proprietario, a seguito dell'attribuzione della nuova competenza, di sottoporle a verifica al fine di confermarle, regolarizzarle in conformità alle nuove prescrizioni oppure, in caso di impossibilità di regolarizzazione, di revocarle.

D'altra parte la perdita da parte del comune della competenza in materia di autorizzazione degli accessi carrabili fa venir meno ogni sua capacità d'intervento sulla materia, con conseguente impossibilità di adottare non solo provvedimenti di rilascio, ma anche provvedimenti di ritiro riferiti all'attività antecedente all' entrata in vigore della norma che ha modificato la competenza.

Nella fattispecie – tuttavia - valgono le seguenti argomentazioni :

a) in ordine all'applicabilità del combinato disposto di cui all'art. 22, Cod. Strada ed art. 45, Reg. Esec. Cod. Strada anche alle fattispecie di cui è causa (accesso preesistente al 1992, data di entrata in vigore del Codice della Strada), il ricorrente pone una questione già tempo risolta in maniera univoca dalla giurisprudenza amministrativa.

Il Consiglio di Stato ha infatti chiarito che «il fatto che l'accesso carraio esistesse ab immemorabile e che se ne desse traccia nelle strisce delimitanti la carreggiata non rileva, a fronte della inequivoca e perentoria statuizione dell'art. 22 del Codice della strada del 1992, richiedente perfino, al comma 2

[...] la regolarizzazione degli accessi già precedentemente autorizzati onde verificarne la conformità alla nuova disciplina» (sentenza n° 744 del 20.2.2017).

A fortiori è prevista l'applicabilità della disciplina di cui al codice del 1992 per quegli accessi preesistenti non provvisti di autorizzazione, che il Consiglio di Stato ha considerato al pari di “nuovi accessi” ex art. 23, comma 1, Cod. Strada («Premesso che per gli accessi e le diramazioni dalla strada è prevista dal legislatore, fin dal 1865, la necessità di preventiva licenza della competente autorità, va rilevato che, con l'introduzione del nuovo codice della strada nel 1992 (decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285) il legislatore ha previsto, all'art. 22, che “gli accessi o le diramazioni già esistenti, ove provvisti di autorizzazione, devono essere regolarizzati in conformità alle prescrizioni di cui al presente titolo”. Nella specie l'accesso è sprovvisto di autorizzazione e versa, quindi, in situazione di conclamata abusività. L'accesso, pertanto, dovrà essere qualificato come nuovo accesso e soggiacere alla disciplina, applicabile “ratione temporis”, del nuovo codice della strada, sia nella parte relativa alle distanze tra accessi, sia nelle disposizioni più generali»; (cfr., Cons. Stato, parere n° 441 del 17.2.2017).

b). Nella fattispecie, non risultano sussistenti le condizioni prescritte dall'art. 45, comma 3, Reg. Esec. Cod. Strada, che “accorda” la deroga ai 300 metri a fronte delle indicate tassative condizioni:

- i) gravosità in relazione alla situazione morfologica nella realizzazione di strade parallele;
- ii) densità degli insediamenti / abitazioni in fregio alla strada (da cui, peraltro, discende un abbassamento del limite di velocità);
- iii) zonizzazione urbanistica edificabile.

c). l'immobile del ricorrente è situato nel bel mezzo pieno della pianeggiante

campagna emiliana ove la situazione morfologica non è certo impeditiva della realizzazione di strade parallele. Ancora, nell'intorno dell'area del Sig. Nanetti non v'è affatto una densità di abitazioni e/o insediamenti, né lo strumento urbanistico vigente ne prevede.

Insomma, non ricorre nessuna delle condizioni elencate dall'invocato art. 45, comma 3, Reg. Esec. Cod. Strada, disposizione che – essendo derogatoria ad una distanza prevista per la sicurezza della circolazione stradale – non può certo essere applicata in via estensiva.

In conclusione, il ricorso va respinto e le spese sono liquidate in dispositivo in base al principio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) :

Respinge il ricorso, come in epigrafe proposto.

Condanna il soccombente al pagamento delle spese del giudizio che liquida in favore della controparte costituita nella misura di € 3000,00 oltre accessori di legge.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2021 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Mozzarelli, Presidente

Maria Ada Russo, Consigliere, Estensore

Stefano Tenca, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Maria Ada Russo**

**IL PRESIDENTE**  
**Giancarlo Mozzarelli**

## IL SEGRETARIO