

Pubblicato il 23/12/2021

N. 13447/2021 REG.PROV.COLL.
N. 12258/2013 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 il Lazio

(Sezione Seconda Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12258 del 2013, proposto da Antonio Pompili, rappresentato e difeso dall'Avvocato Fabio Giuliani, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Simon Boccanegra n. 8;

contro

il Comune di Roma Capitale - Municipio V, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Giorgio Pasquali, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura civica in Roma, via Tempio di Giove n. 21;

per l'annullamento

1) della determinazione dirigenziale del Municipio V (già Municipio VII) di Roma Capitale n. CG/1713/2013, prot. n. CG/82152, del 26 settembre 2013, notificata l'11 ottobre 2013, con cui è stata rigettata l'istanza presentata dal ricorrente e allibrata al prot. n. CG/10771 del 5 febbraio 2013, volta ad ottenere l'autorizzazione per la regolarizzazione di un passo carrabile situato in via della Bella Villa n. 10;

2) di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale - Municipio V;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di smaltimento del giorno 26 novembre 2021 il Cons.

Rita Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente rappresenta di essere proprietario di una porzione di fabbricato in Roma, via della Bella Villa n. 12, ad uso magazzino, dove ha svolto dal 1963 al 1997 attività di falegnameria con rampa di accesso dal civico n. 10/A, e di aver provveduto al pagamento della tassa sull'occupazione di spazi ed aree pubbliche, richiesto dall'Amministrazione per il passo carrabile di fatto.

1.1. Con istanza presentata al Municipio Roma VII in data 5.2.2013 prot. n.10771, lo stesso ha richiesto l'autorizzazione per la regolarizzazione del passo carrabile *de quo*, allegandovi la planimetria dell'area interessata sottoscritta da un tecnico, documentazione fotografica dei luoghi e relazione tecnico-esplicativa anch'essa resa da un tecnico abilitato.

1.2. Con nota in data 10.05.2013, prot. 44456 del 16.05/2013, consegnata in data 31.05.2013, Roma Capitale -Municipio VII - U.O. Tecnica ha dato comunicazione al ricorrente dell'avvio del procedimento di reiezione della domanda di passo carrabile sopra indicata, con la motivazione che il Gruppo VII di Polizia Roma Capitale, con nota protocollo n.24601 del 18.03.2013, aveva espresso parere negativo al rilascio dell'autorizzazione, in quanto l'apertura del passo *"carrabile andrebbe a ricadere in piena curva, su una strada a doppio senso di circolazione ed in pendenza"*.

In data 20.06.2013, prot. 54982, il Sig. Pompili ha presentato memorie ex

art. 10 l. n. 241/1990, allegandovi documentazione.

1.3. Con determinazione dirigenziale del Municipio V (già Municipio VII) di Roma Capitale n. CG/1713/2013, prot. n. CG/82152 del 26.09.2013, notificata l'11.10.2013, è stata rigettata l'istanza in parola presentata dal ricorrente.

2. Avverso il richiamato provvedimento è stato proposto il ricorso in esame, affidato ai seguenti motivi di diritto:

I) Violazione e falsa applicazione di legge ed eccesso di potere. Mancata verifica procedimentale di memorie e risultanze documentali - difettosa esecuzione dell'istruttoria procedimentale con conseguente errata valutazione degli interessi del privato. Difetto di motivazione. Violazione degli artt. 3 e 10 bis della l. n. 241/1990.

I.1. Si contesta che l'Amministrazione, pur avendo dato preavviso di rigetto, ricevuto dal ricorrente il 31.05.2013, non avrebbe considerato le osservazioni, con allegata documentazione, dal medesimo presentate in data 20.06.2013.

I.2. Si assume che il termine di 10 giorni assegnato non sarebbe perentorio, rimarcandosi che comunque il provvedimento di reiezione della domanda è stato adottato solo il 26.09.2013, dopo ben tre mesi.

I.3. Tale *modus operandi* denoterebbe una carenza di istruttoria del procedimento amministrativo sfociato nel provvedimento impugnato.

I.4. Risulterebbe altresì l'evidente difetto di motivazione del provvedimento, atteso che esso avrebbe dovuto espressamente dar conto con specificità della avvenuta valutazione delle memorie e dei documenti presentati dai soggetti interessati.

In proposito si sottolinea che il ricorrente, con le suddette osservazioni, avrebbe fornito elementi tali che, ove esaminati da Roma Capitale, avrebbe potuto indurla ad assumere una determinazione diversa da quella adottata, essendo stato posto in evidenza che la curvatura e la pendenza della strada

(assunte nel parere della Polizia, ripreso dalla comunicazione di reiezione dell'istanza a fondamento del rigetto), ai sensi dell'art. 46 del Regolamento di esecuzione del Codice della Strada, non impedirebbero automaticamente la concessione di autorizzazione al passo carrabile, potendo essa essere negata solo in mancanza delle espresse previsioni della norma, che il passo carrabile richiesto risulterebbe rispettoso delle condizioni previste da tale norma, come evidenziato nella relazione tecnico-esplicativa allegata alla richiesta e nelle fotografie riproducenti i luoghi allegati alle memorie ex art.10 l. n.241/1990.

I.5. Peraltro il parere della Polizia di Roma Capitale non risulterebbe richiesto dalle norme disciplinanti il caso di specie, tanto meno obbligatoriamente, e del tutto impropriamente il provvedimento gravato richiamerebbe la normativa regolamentare in materia di occupazione di suolo pubblico.

II) Violazione e falsa applicazione di legge ed eccesso di potere. Violazione dell'art. 46 del d.P.R. n. 495/1992 (Regolamento esecuzione Codice della Strada).

Il provvedimento impugnato, dopo aver richiamato il parere contrario del Gruppo VII di Polizia Roma Capitale, conclude: *“che, pertanto, occorre procedere alla reiezione della suddetta istanza perché in <contrasto con l'art. 46 del Regolamento di esecuzione del nuovo Codice della Strada, approvato con D.P.R. 16/12/1992 n.495 e s.m.i.>”*.

II.1. Dopo aver richiamato l'art. 22 del Codice della Strada, in ricorso si riporta il testo del citato art. 46 del d.P.R. n. 495/1992 e s.m.i., intitolato “Accessi nelle strade urbane. Passo carrabile”.

Detta disposizione, dopo aver precisato che la costruzione dei passi carrabili è autorizzata dall'ente proprietario della strada nel rispetto della normativa edilizia e urbanistica vigente (comma I), prescrive le condizioni che il passo carrabile deve osservare: *“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” (comma 2).

Dalla norma in esame si desumerebbe che nessun astratto automatismo sussisterebbe tra curvatura della strada, pendenza della stessa e diniego dell'autorizzazione, così come sarebbe invece erroneamente ritenuto nel provvedimento censurato, mediante il richiamo al parere negativo della Polizia Roma Capitale.

Curvatura, pendenza e circolazione sulla strada giustificerebbero il diniego solo ove non risulti osservata la distanza di 12 metri dalle intersezioni e non sussista la visibilità richiesta dalla lettera a) del succitato art. 46, comma 2, del Regolamento al C.d.S..

II.2. Si evidenzia che il passo carrabile in questione sarebbe posto ad una distanza di oltre 12 metri dalla più vicina intersezione, segnatamente a oltre 15 metri dalla via dei Salici - come evidenziato nella relazione tecnico-esplicativa e nella relativa planimetria allegate alla richiesta-, e sarebbe visibile ad una distanza di oltre 25 metri per ciascun senso di circolazione, come emergerebbe dalle fotografie riproducenti i luoghi, allegate alle memorie ex art.10 della l. n. 241/1990.

III) Violazione e falsa applicazione di legge ed eccesso di potere. Applicabilità dell'art. 46, comma 6, del d.P.R. n. 495/1992. Eccesso di potere per contraddittorietà, comportamento perplesso.

III.1. Il Comune avrebbe sempre provveduto ad iscrivere a ruolo ed a far richiedere con cartella di pagamento dal competente Concessionario per la riscossione dei tributi al ricorrente la T.O.S.A.P. per il passo carrabile di Via della Bella Villa n.10, tassa che questi avrebbe pagato sino a quando

avrebbe verificato che non sussistevano i presupposti dell'imposizione e contestato la debenza del tributo.

Poiché per le occupazioni di spazi ed aree pubblici soggetti alla tassa è sempre stato previsto il rilascio di apposita concessione/autorizzazione e poiché l'iscrizione a ruolo del tributo da parte del Comune di Roma denoterebbe l'esistenza di una tale concessione/autorizzazione, quantomeno implicitamente, la concessione/autorizzazione per il passo carrabile di via della Bella Villa n.10 dovrebbe ritenersi esistente, per cui sarebbe contraddittorio il provvedimento impugnato, che non terrebbe conto e non darebbe atto di tale pregressa situazione.

III.2. Inoltre proprio dell'esistenza del passo carrabile sin dall'anno 1963, in quanto necessario per accedere al locale magazzino, quantomeno implicitamente assentito dall'Autorità comunale, si sarebbe dovuto tenere conto ai fini della norma derogatoria di cui all'art. 46, comma 6, del Regolamento di esecuzione al C.d.S., che autorizza anche distanze inferiori a quelle fissate al comma 2, lett. a), del citato art. 46 per i passi carrabili già esistenti alla data di entrata in vigore del Regolamento.

IV) Violazione e falsa applicazione di legge ed eccesso di potere. Erronea applicazione dell'art. 4 bis del Regolamento comunale OSP e COSAP ed erroneo riferimento a tale Regolamento comunale. Difettosa e carente esecuzione dell'istruttoria procedimentale.

IV.1. Il provvedimento gravato sarebbe viziato altresì per l'erronea applicazione della normativa in materia di occupazione di suolo pubblico, sull'erroneo presupposto che sia stata richiesta una concessione permanente di suolo pubblico.

Si assume che la richiesta di autorizzazione per il passo carrabile mirava unicamente ad ottenere dall'Ente proprietario della strada (Roma Capitale), ai sensi dell'art. 22, comma 3, C.d.S., l'autorizzazione per l'accesso di passo carrabile come definito dall'art. 3, n. 37, C.d.S., e non a conseguire una

concessione permanente di occupazione di suolo pubblico.

All'accesso posto a filo del manto stradale in linea di massima non potrebbe applicarsi il Regolamento comunale OSP e COSAP, in quanto nessuna occupazione di strade, aree e relativi spazi sarebbe effettuata dal passo carrabile.

L'occupazione di suolo pubblico per accessi c.d. a raso non si concretizzerebbe con l'apertura del passo carrabile, ma solamente con l'occupazione derivante dalla impossibilità di sosta da parte dei cittadini davanti all'area antistante l'accesso.

Nell'ipotesi di specie, poiché la domanda del ricorrente concerneva la sola autorizzazione per la regolarizzazione di passo carrabile posto "a filo del manto stradale" e nessuna espressa domanda si riferiva all'imposizione di apposito cartello segnaletico per il divieto di sosta sull'area antistante l'accesso, ne discenderebbe l'erroneità dell'applicazione della normativa in materia di occupazione di suolo pubblico.

IV.2. Ne conseguirebbe che non doveva essere richiesto, tantomeno obbligatoriamente, il parere preventivo al Gruppo VII di Polizia Roma Capitale, il quale, ai sensi dell'art.4 bis del Regolamento O.S.P., riguarda *"il rilascio di tutte le concessioni di suolo pubblico"* e non già della nuova autorizzazione dell'Ente proprietario della strada prevista dal C.d.S., e che ogni riferimento al Regolamento O.S.P. sarebbe privo di qualsiasi rilievo.

IV.3. Non solo non sarebbe stata effettuata una relazione tecnica, al fine di verificare la rispondenza del passo carrabile alla normativa del C.d.S., ma non si sarebbe nemmeno provveduto ad un sopralluogo, che avrebbe quantomeno consentito alla Amministrazione comunale di accertare la inesistenza di cartelli "divieto di sosta" e la inesistenza del marciapiede.

V) Insufficienza assoluta di motivazione.

V.1. Al di là di un generico riferimento al Regolamento in materia di O.S.P., che non sarebbe applicabile, ed all'art. 46 Regolamento di esecuzione al

C.d.S., nessuna specifica e precisa ragione giuridica del diniego sarebbe espressa.

V.2. Inoltre i presupposti di fatto a base del diniego (passo carrabile in piena curva, su strada a doppio senso di circolazione ed in pendenza) non sarebbero correlati in alcun modo ad una precisa violazione delle norme, per cui supporterebbero il provvedimento in maniera apodittica ed incomprensibile.

3. Si è costituito in giudizio il Comune intimato, producendo documentazione e memoria difensiva.

4. Con ordinanza n. 27 del 9.1.2014 è stata respinta la domanda cautelare, proposta in via incidentale.

5. Entrambe le parti hanno poi prodotto memorie in vista dell'udienza per lo smaltimento dell'arretrato calendarizzata per il 25.09.2020, all'esito della quale, con ordinanza n. 10182 del 2020, è stato chiesto all'Amministrazione di fornire una relazione, previo sopralluogo da eseguirsi nel contraddittorio delle parti.

6. Fissata l'ulteriore udienza di smaltimento per il giorno 29.10.2021, accertata la mancata esecuzione della predetta ordinanza istruttoria, è stato disposto un rinvio alla successiva udienza del 26.11.2021 per consentirne l'adempimento.

6.1. In data 23.11.2021 Roma Capitale ha depositato una breve relazione relativa al sopralluogo eseguito dalla Direzione tecnica del Municipio V (ex VII) e del Comando di Polizia locale Gruppo V (ex VII) Prenestino 1.

6.2. In data 24.11.2021 è stato effettuato un ulteriore sopralluogo alla presenza del tecnico di fiducia del ricorrente; una breve nota della Direzione tecnica del Municipio V, depositata in giudizio in pari data, rinvia alle considerazioni espresse nella suindicata relazione riferita al sopralluogo del 18.11.2021.

7. Infine nell'udienza di smaltimento del 26.11.2021, dopo una discussione

svoltasi da remoto, il ricorso è stato introitato per la decisione.

8. Al fine di inquadrare correttamente la vicenda in esame, occorre individuare la normativa in concreto applicabile.

8.1 In primo luogo si rileva che l'art. 3 del d.lgs n. 285 del 1992 e s.m.i. - Codice della Strada - classifica come passo carrabile *“l'accesso ad un'area laterale idonea allo stazionamento di uno o più veicoli”*, il che costituisce oggetto dell'istanza del ricorrente.

9. Da quanto sopra richiamato si desume innanzi tutto che, contrariamente a quanto assunto in ricorso, con l'autorizzazione al passo carrabile viene data una concessione di suolo pubblico, essendo ivi interdetta la sosta delle auto e di altri mezzi per consentire il passaggio.

Peraltro è lo stesso Regolamento COSAP a stabilire che devono essere considerate occupazioni permanenti, sottoposte al COSAP, anche i passi carrabili, da intendersi come *“quei manufatti costruiti anche senza titolo sul suolo pubblico, aventi la funzione di facilitare l'accesso dei veicoli alla proprietà privata”*, prevedendo altresì che, *“ai fini dell'applicazione del canone, la misura è determinata con gli stessi criteri nei casi di accesso a raso”*.

9.1. Ciò comporta che si applica il relativo Regolamento comunale, anche in caso di accesso a raso, quale è quello in questione.

9.2. Pertanto deve essere acquisito il parere preventivo sulla viabilità della Polizia di Roma Capitale, nella specie rivelatosi negativo, atteso che, ai sensi dell'art. 4 bis, comma 1, del Regolamento in materia di OSP e COSAP: *“il rilascio di tutte le concessioni di suolo pubblico è subordinato all'acquisizione da parte dell'ufficio comunale competente, del parere preventivo sulla viabilità da parte della Polizia Municipale competente per territorio”*.

9.3. Deve, tuttavia, considerarsi che, ai sensi dell'art. 4 quater, comma 1, dello stesso Regolamento: *“il rilascio della concessione di occupazione di suolo pubblico è subordinato al rispetto delle disposizioni del Nuovo Codice della Strada e del vigente Piano Generale del Traffico Urbano”*.

9.4. Occorre quindi vagliare l'accertamento eseguito nel caso in esame dal Comando di Polizia locale, il cui esito è stato posto a fondamento del provvedimento qui gravato.

10. In via pregiudiziale deve considerarsi che, secondo l'art. 22, commi 1 e 2, del d.lgs n. 285 del 1992 e s.m.i. – Nuovo Codice della Strada – *“1. 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.*

2. Gli accessi o le diramazioni già esistenti, ove provvisti di autorizzazione, devono essere regolarizzati in conformità alle prescrizioni di cui al presente titolo.”.

Il successivo comma 5 della medesima disposizione demanda al regolamento l'individuazione dei *“casi in cui l'ente proprietario può negare l'autorizzazione di cui al comma 1.”.*

10.1. La disposizione regolamentare conferente è l'art. 46 del d.P.R. n. 495/1992 e s.m.i..

Segnatamente, secondo il comma 2, *“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.”.

Tutte le suddette condizioni – in particolare quelle specificate sub a) e b) ed altresì sub c) nel caso in cui l'accesso alle proprietà laterali sia destinato anche a notevole traffico pedonale – devono essere soddisfatte affinché venga autorizzato il passo carrabile.

10.2. Inoltre, nell'ipotesi in cui *“l'accesso dei veicoli alla proprietà laterale avvenga*

direttamente dalla strada”, il comma 4 del citato art. 46 prevede che il passo carrabile debba *“essere realizzato in modo da favorire la rapida immissione dei veicoli nella proprietà laterale.”*

11. Si tratta ora di verificare su quali elementi su fonda il parere del Comando di Polizia locale posto alla base del diniego di autorizzazione qui censurato.

Il parere *de quo* è così motivato: *“l’apertura del passo carrabile andrebbe a ricadere in piena curva, su una strada a doppio senso di circolazione ed in pendenza”*.

11.1. Nessun riferimento viene fatto in ordine al soddisfacimento delle condizioni indicate al comma 2 dell’art. 46 del d.P.R. n 495/1992.

Il ricorrente ha dichiarato in ricorso e dimostrato con una relazione tecnica che esse risultano soddisfatte. In proposito nulla controdeduce in giudizio l’Amministrazione comunale, che invece afferma che il diniego si fonderebbe sulla corretta applicazione del comma 4 della menzionata disposizione regolamentare.

11.2. L’affermazione contenuta nel parere, sopra riportata, non appare idonea a dare prova di un’attenta valutazione in concreto sulle caratteristiche precipue della strada interessata dall’accesso a raso e dalla specifica posizione di quest’ultimo, apparendo piuttosto apodittica e superficiale.

L’accesso ricade, infatti, prima della curva in un punto in cui la strada si allarga e la pendenza vera e propria incomincia solo con la curva.

11.3. Il Tribunale ha disposto un sopralluogo nel contraddittorio delle parti, chiedendo di accertare *“se, avuto riguardo alle caratteristiche del tratto stradale di interesse, sussistano nel caso di specie i requisiti prescritti per il rilascio dell’autorizzazione richiesta dall’art. 46, d.P.R. 16 dicembre*

1992 n. 495”, ma l’istruttoria è stata eseguita solo parzialmente, in particolare non è stato versato in atti il relativo verbale, contenente gli specifici rilievi relativi al sopralluogo stesso, avendo l’Amministrazione

prodotto una breve relazione, che, tuttavia, non ha dato minimamente contezza di quanto richiesto con l'ordinanza.

Si conferma, perciò, la carenza di istruttoria evincibile dalla lettura del parere, posto a unico presupposto del diniego di passo carrabile censurato in questa sede.

12. Il ricorso è conseguentemente fondato e deve essere accolto (potendosi assorbire le doglianze non specificamente oggetto della presente disamina), con obbligo, per l'Amministrazione, di eseguire un'approfondita istruttoria che tenga conto di quanto in precedenza evidenziato, con partecipazione procedimentale dell'interessato, ai fini dell'adozione del provvedimento finale.

13. In considerazione della peculiarità della vicenda esaminata, si ravvisano, tuttavia, le ragioni per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Stralcio), definitivamente pronunciando:

- accoglie nei modi di cui in motivazione il ricorso, come in epigrafe proposto;
- compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio tenutasi da remoto il giorno 26 novembre 2021 con l'intervento dei Magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Rita Tricarico, Consigliere, Estensore

Filippo Maria Tropiano, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Rita Tricarico

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO