



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 staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 139 del 2008 proposto da Me-Tra S.r.l., in persona del legale rappresentante Alcide Franciosi, difesa e rappresentata dall'avv. Giovan Ludovico Della Fontana e dall'avv. Alessandro Roncaglia, ed elettivamente domiciliata in Parma, via Garibaldi n. 23, presso lo studio dell'avv. Alberto Rondani;

contro

il Comune di Casalgrande, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Coli ed elettivamente domiciliato in Parma, b.go G. Tommasini n. 20, presso lo studio dell'avv. Mario Ramis;  
la Provincia di Reggio Emilia, non costituita in giudizio;

nei confronti di

Eurogas Energy di Daviddi Giuseppe, in persona del titolare Giuseppe Daviddi, rappresentata e difesa dall'avv. Sabrina Tagliati, con domicilio presso la Segreteria della Sezione;

per l'annullamento

- quanto all'atto introduttivo della lite - dell'autorizzazione (n. 1/2007) all'apertura di un nuovo impianto stradale di distribuzione di metano rilasciata in data 13 luglio 2007 dal Comune di Casalgrande alla ditta Eurogas Energy di Daviddi Giuseppe, della integrazione alla suddetta autorizzazione (prot. n. 16490) assentita dal Comune di Casalgrande in data 1° ottobre 2007, del permesso di costruire n. 42 rilasciato in data 13 giugno 2007 dal Comune di Casalgrande, dell'accertamento prot. n. 2417 in data 6 febbraio 2007 del Comando Polizia Municipale di Casalgrande;
- quanto all'atto di "motivi aggiunti" depositato il 23 settembre 2008 - dell'autorizzazione paesaggistica n. 54 del 13 giugno 2008 rilasciata dal Comune di Casalgrande, nonché del parere prot. n. 19065/77/2006 in data 3 marzo 2006 del Dirigente del Servizio Appalti, contratti e patrimonio della Provincia di Reggio Emilia;
- quanto all'atto di "motivi aggiunti" depositato il 24 ottobre 2008 - della nuova autorizzazione all'apertura dell'impianto (prot. n. 17911 del 1° ottobre 2008) e del nuovo permesso di costruire (n. 49 del 30 settembre 2008) rilasciati dal Comune di Casalgrande alla Eurogas Energy di Daviddi Giuseppe;
- quanto all'atto di "motivi aggiunti" depositato il 27 aprile 2009 - del permesso di costruire n. 7 del 5 febbraio 2009 (concernente una variante al permesso di costruire n. 49 del 30 settembre 2008) e dell'autorizzazione n. 2/2009 del 6 febbraio 2009 (relativa al potenziamento dell'impianto);
- quanto all'atto di "motivi aggiunti" depositato il 2 luglio 2009 - della denuncia di inizio attività n. 6814/5011 del 2 aprile 2009 (relativa ad una variante al permesso di costruire n. 7/2009), nonché del titolo abilitativo tacito formatosi su tale denuncia;
- quanto all'atto di "motivi aggiunti" depositato il 17 gennaio 2011 - del permesso di costruire in sanatoria n. 45 del 9 ottobre 2009;

.....per la condanna.....

dell'Amministrazione al risarcimento dei danni.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di "motivi aggiunti" depositati in data 23 settembre 2008, 24 ottobre 2008, 27 aprile 2009, 2 luglio 2009 e 17 gennaio 2011;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Casalgrande e di Eurogas Energy di Daviddi Giuseppe;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi, per le parti, alla pubblica udienza del 25 maggio 2011 i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO e DIRITTO

Con autorizzazione n. 1/2007 in data 13 luglio 2007 il Comune di Casalgrande assentiva alla ditta Eurogas Energy di Daviddi Giuseppe l'apertura di un impianto stradale di distribuzione di metano (già oggetto del permesso di costruire n. 42 del 13 giugno 2007), integrando poi detto provvedimento abilitativo con l'atto prot. n. 16490 del 1° ottobre 2007. In precedenza, la Polizia Municipale di Casalgrande aveva acclarato, con atto prot. n. 2417 in data 6 febbraio 2007, l'impossibilità di accogliere la richiesta di installazione nel medesimo sito di un impianto di distribuzione di GPL, per difetto della distanza minima, stabilita in sede regionale, rispetto ad altro analogo impianto.

Avverso tali atti ha proposto impugnativa la società ricorrente, in qualità di gestore di un impianto di distribuzione di metano ubicato nel territorio del Comune di Sassuolo a circa 5 km di distanza da quello ora assentito. Imputa

all'Amministrazione comunale di non avere tenuto conto del vincolo della distanza tra impianti che erogano la medesima tipologia di carburante – quale regolato in sede regionale –, e della conseguente inosservanza, nella fattispecie, del limite di 6,5 km rispetto all'impianto della ricorrente; denuncia la violazione delle disposizioni regionali che vietano l'installazione di nuovi impianti con una sola tipologia di carburante; lamenta la mancata acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, nonostante la collocazione dell'area entro i 150 metri dal fiume Secchia e dal rio della Rocca, corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal r.d. n. 1775 del 1933; deduce l'illegittimità della localizzazione dell'impianto in area a ciò preclusa dall'art. 2 del d.lgs. n. 32 del 1998 e dall'art. 11 delle n.t.a. del PTCP della Provincia di Reggio Emilia. Di qui la richiesta di annullamento degli atti impugnati e di condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni.

Si è costituito in giudizio il Comune di Casalgrande, resistendo al gravame.

L'istanza cautelare della società ricorrente veniva accolta dalla Sezione alla Camera di Consiglio del 17 giugno 2008 (ord. n. 92/2008), con decisione poi confermata dal giudice d'appello (v. Cons. Stato, Sez. V, ord. 29 luglio 2008 n. 4207/2008).

Successivamente, alla Camera di Consiglio del 23 settembre 2008, la Sezione rigettava la richiesta di revoca dell'ordinanza n. 92/2008, presentata dall'Amministrazione comunale (v. ord. n. 159/2008).

Indi, con atto di "motivi aggiunti" depositato in data 23 settembre 2008, la società ricorrente ha impugnato l'autorizzazione paesaggistica n. 54 del 13 giugno 2008 rilasciata dal Comune di Casalgrande, nonché il parere prot. n. 19065/77/2006 in data 3 marzo 2006 del Dirigente del Servizio Appalti, contratti e patrimonio della Provincia di Reggio Emilia. Assume violate le disposizioni concernenti la sicurezza stradale, per essere l'accesso al nuovo impianto collocato a soli 70 metri da quello del già esistente distributore dell'AGIP (in violazione del limite minimo di 100 metri di cui all'art. 45 del d.P.R. n. 495 del 1992) e per essere state disattese le altre

condizioni fissate dall'art. 22 del regolamento provinciale in materia e dal punto 3.2 della deliberazione regionale n. 355/2002; lamenta l'illegittimo rilascio del permesso di costruire e degli atti di autorizzazione all'apertura dell'impianto prima del decorso del termine per l'esercizio del potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza; censura sotto più profili l'autorizzazione paesaggistica rilasciata dall'Amministrazione comunale, che non avrebbe adeguatamente motivato la sua decisione né avrebbe correttamente valutato lo stato dei luoghi; denuncia l'inosservanza delle prescrizioni di cui all'art. 11 delle n.t.a. del PTCP della Provincia di Reggio Emilia, nonché l'assenza di motivazione nel parere favorevole reso in data 12 giugno 2007 dalla Commissione per la Qualità architettonica ed il Paesaggio.

A séguito, poi, della rinuncia della Eurogas Energy di Daviddi Giuseppe al permesso di costruire e all'autorizzazione oggetto della controversia, e dell'avvio di un nuovo procedimento ad istanza di parte – con rilascio da parte dell'Amministrazione comunale di una nuova autorizzazione all'apertura dell'impianto (prot. n. 17911 del 1° ottobre 2008) e di un nuovo permesso di costruire (n. 49 del 30 settembre 2008) –, la società ricorrente ha proposto ulteriori "motivi aggiunti", depositati il 24 ottobre 2008. Si duole di non avere ricevuto la comunicazione di avvio del procedimento conseguente alla nuova istanza della Eurogas Energy di Daviddi Giuseppe; censura l'omessa effettuazione di un'autonoma istruttoria, posto che l'Amministrazione comunale avrebbe in pochi giorni rilasciato i nuovi atti richiamando tutti i pareri in precedenza acquisiti; imputa all'ente locale di non avere tenuto conto della circostanza che una parte delle opere era già stata eseguita e che si sarebbe dovuto dunque valutare la possibilità di una sanatoria ai sensi dell'art. 17 della legge reg. n. 23 del 2004; ripropone la questione dell'illegittimità dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata dall'Amministrazione comunale, per non essere stata adeguatamente motivata la

sua decisione né correttamente valutato lo stato dei luoghi; deduce la violazione delle disposizioni regionali (approvate con delib. reg. n. 355/2002) che prescrivono che i nuovi impianti siano dotati almeno dei prodotti benzina e gasolio; assume violate le disposizioni concernenti la sicurezza stradale, per essere l'accesso al nuovo impianto collocato in curva e a soli 55 metri da quello del già esistente distributore dell'AGIP (in violazione del limite minimo di 100 metri di cui all'art. 45 del d.P.R. n. 495 del 1992) e per essere state disattese le altre condizioni fissate dall'art. 22 del regolamento provinciale in materia; denuncia l'inosservanza delle prescrizioni di cui all'art. 11 delle n.t.a. del PTCP della Provincia di Reggio Emilia, nonché l'assenza di motivazione nel parere favorevole reso in data 12 giugno 2007 dalla Commissione per la Qualità architettonica ed il Paesaggio; nega che la sopraggiunta disciplina di cui all'art. 83-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 abbia fatto venire meno la normativa regionale in materia di impianti di distribuzione di carburante, onde permarrebbe la preclusione legata alla distanza inferiore a km 6,5 rispetto all'impianto della ricorrente.

Si è costituita in giudizio la Eurogas Energy di Daviddi Giuseppe, opponendosi all'accoglimento del ricorso.

La nuova istanza cautelare della società ricorrente veniva respinta dalla Sezione alla Camera di Consiglio del 4 novembre 2008 (ord. n. 190/2008), con decisione poi confermata dal giudice d'appello (v. Cons. Stato, Sez. V, ord. 2 dicembre 2008 n. 6473/2008).

Successivamente, avendo il Comune di Casalgrande rilasciato alla Eurogas Energy di Daviddi Giuseppe il permesso di costruire n. 7 del 5 febbraio 2009 (concernente una variante al permesso di costruire n. 49/2008) e l'autorizzazione n. 2/2009 del 6 febbraio 2009 (relativa al potenziamento dell'impianto), la società ricorrente ha impugnato i nuovi provvedimenti con atto di "motivi aggiunti" depositato il 27 aprile 2009. Censura la mancata acquisizione di una nuova autorizzazione

paesaggistica, nonostante i diversi e rilevanti aspetti di novità che il titolo edilizio comporta; lamenta l'omessa comunicazione di avvio del procedimento; imputa all'Amministrazione comunale di non avere nuovamente richiesto i pareri della Provincia di Reggio Emilia e della SNAM, pur a fronte dell'intervenuta modifica del progetto e, in particolare, del potenziamento dell'impianto con l'aggiunta di benzina, gasolio e GPL; assume violate le disposizioni concernenti la sicurezza stradale, per essere l'accesso al nuovo impianto collocato in curva e a soli 55 metri da quello del già esistente distributore dell'ENI (in violazione del limite minimo di 100 metri di cui all'art. 45 del d.P.R. n. 495 del 1992) e per essere state disattese le altre condizioni fissate dall'art. 22 del regolamento provinciale in materia, dall'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992 e dall'art. 60 del d.P.R. n. 495 del 1992; denuncia l'inosservanza delle prescrizioni di cui all'art. 11 delle n.t.a. del PTCP della Provincia di Reggio Emilia; nega che la sopraggiunta disciplina di cui all'art. 83-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 abbia fatto venire meno la normativa regionale in materia di impianti di distribuzione di carburante, onde permarrebbe la preclusione legata alla distanza inferiore a km 6,5 rispetto all'impianto della ricorrente; deduce la carenza dell'attestazione di idoneità del sito prevista dall'art. 4, comma 4, del d.m. 24 maggio 2002, nonché l'inosservanza delle regole tecniche di prevenzione incendi approvate dal detto decreto ministeriale; fa valere l'illegittimità derivata dagli atti in precedenza impugnati.

Avendo in séguito appreso della denuncia di inizio attività n. 6814/5011 del 2 aprile 2009 – con cui la Eurogas Energy di Daviddi Giuseppe aveva promosso una variante al permesso di costruire n. 7 del 5 febbraio 2009 –, la società ricorrente ha impugnato la d.i.a. nonché il titolo abilitativo tacito formatosi su tale denuncia (v. atto di "motivi aggiunti" depositato il 2 luglio 2009). Assume inammissibile il ricorso alla d.i.a. per opere relative ad area soggetta a vincolo paesaggistico e comunque già portate a compimento; denuncia il contrasto con la concessione

regionale del terreno rilasciata alla Eurogas Energy di Daviddi Giuseppe per la sola realizzazione di un distributore di metano e GPL, non quindi di benzina e gasolio; deduce l'omessa acquisizione del nulla-osta paesaggistico per le opere in variante; lamenta la violazione delle sopraggiunte norme regionali in tema di capacità minima dei serbatoi per benzina e gasolio; fa valere l'illegittimità derivata dagli atti in precedenza impugnati.

L'ulteriore istanza cautelare della società ricorrente veniva respinta dalla Sezione alla Camera di Consiglio del 14 luglio 2009 (ord. n. 119/2009).

In conseguenza, quindi, della richiesta della Eurogas di archiviazione della d.i.a. e della presentazione di una domanda di sanatoria ex art. 17 della legge reg. n. 23 del 2004, l'Amministrazione comunale provvedeva al rilascio del permesso di costruire in sanatoria n. 45 del 9 ottobre 2009, impugnato dalla società ricorrente con atto di "motivi aggiunti" depositato il 17 gennaio 2011. Si duole l'interessata dell'omessa acquisizione di una nuova autorizzazione paesaggistica e della carenza del parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio; denuncia il contrasto con la concessione regionale del terreno rilasciata alla Eurogas Energy di Daviddi Giuseppe per la sola realizzazione di un distributore di metano e GPL, non quindi di benzina e gasolio; lamenta la violazione delle sopraggiunte norme regionali in tema di capacità minima dei serbatoi per benzina e gasolio; censura l'assenza dell'autorizzazione in variante all'installazione dell'impianto e la mancata consultazione dei Vigili del Fuoco in ordine alla "prevenzione incendi"; fa valere l'illegittimità derivata dagli atti in precedenza impugnati. Di qui la richiesta di annullamento di tutti gli atti censurati e di condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni.

All'udienza del 25 maggio 2011, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.



Osserva preliminarmente il Collegio che la circostanza che al permesso di costruire e all'autorizzazione all'apertura dell'impianto inizialmente rilasciati alla Eurogas Energy di Daviddi Giuseppe questa ditta avesse rinunciato in ragione della presentazione di una nuova istanza in data 26 settembre 2008, con conseguente rinnovazione del procedimento e adozione di nuovi titoli abilitativi, comporta il venir meno dell'interesse ad una pronuncia della Sezione sulle questioni proposte con l'atto introduttivo della lite e con l'atto di "motivi aggiunti" depositato il 23 settembre 2008. Invero, la controversia si concentra a questo punto sulle successive determinazioni dell'Amministrazione comunale – che (come si vedrà) hanno valore assorbente delle precedenti e forniscono un autonomo titolo giuridico anche ai lavori inizialmente posti in essere –, non residuando neppure un interesse ai soli fini risarcitori (v. art. 34, comma 3, cod.proc.amm.) in relazione ad atti che nessun concreto effetto avevano prodotto, se è vero che l'impianto non era ancora entrato in funzione e che dunque un reale pregiudizio patrimoniale non aveva a quell'epoca subito la società ricorrente.

Si può quindi passare al vaglio delle censure formulate con l'atto di "motivi aggiunti" depositato il 24 ottobre 2008.

Le doglianze sono tutte infondate.

Non v'è violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, in quanto l'Amministrazione comunale si è espressamente pronunciata sui vari profili di censura fatti in precedenza valere dalla ricorrente con riferimento ad un impianto del tutto identico a quello interessato dai nuovi provvedimenti abilitativi, così come ha affrontato la questione dell'applicabilità al caso di specie della sopraggiunta disciplina di cui all'art. 83-bis del decreto-legge n. 112 del 2008; correttamente, insomma, si è ritenuto di poter prescindere dal coinvolgimento del privato – che non avrebbe potuto che addurre fatti e circostanze già a conoscenza dell'ente –, in ossequio al costante orientamento giurisprudenziale per cui l'obbligo

di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990 non può essere applicato meccanicamente e formalisticamente, essendo volto non solo ad assolvere ad una funzione difensiva a favore del destinatario dell'atto conclusivo, ma anche a formare nell'Amministrazione procedente una più completa e meditata volontà e dovendosi, comunque, ritenere che il vizio derivante dall'omissione di comunicazione non sussista nei casi in cui lo scopo della partecipazione del privato è stato raggiunto o manca l'utilità della comunicazione (v., tra le altre, Cons. Stato, Sez. IV, 16 febbraio 2010 n. 885). Né vizia gli atti impugnati la scelta dell'Amministrazione di utilizzare le acquisizioni istruttorie del precedente procedimento e di avvalersi, in particolare, dei pareri già in quella sede resi; la circostanza, infatti, che non fossero mutati medio tempore i profili di fatto della vicenda e che l'unica variazione del quadro normativo riguardasse il venire meno dei vincoli della distanza tra impianti avrebbe fatto diventare del tutto superflua una reiterazione di atti che, lungi dal rispettare il fondamentale principio di economicità dell'azione amministrativa, si sarebbe in realtà risolta in un inutile aggravio del procedimento. Né, ancora, rileva che una parte delle opere era già stata realizzata e che ciò avrebbe dovuto implicare – a detta della ricorrente – l'attenta verifica della sanabilità in parte qua dell'intervento ai sensi dell'art. 17 della legge reg. n. 23 del 2004, trattandosi in realtà di aspetto privo di un'effettiva incidenza sostanziale sull'esito del procedimento; non è in discussione, infatti, che non era medio tempore variata la disciplina urbanistico-edilizia da applicare al caso di specie e che, a fronte della peculiarità della vicenda e della fondamentale continuità dei lavori, ogni altra attestazione o qualificazione avrebbe avuto un rilievo esclusivamente formale, senza inficiare la regolarità sostanziale dell'intervento. Quanto, poi, all'autorizzazione paesaggistica rilasciata dal Comune di Casalgrande a norma dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, non appaiono insufficienti la motivazione e l'istruttoria né travisata la rappresentazione dello stato dei luoghi,

posto che in simili casi ciò che conta è che l'ente competente valuti il contesto ambientale e paesaggistico in cui si inserisce l'opera e ne apprezzi la compatibilità con i valori oggetto di salvaguardia; il che, ad avviso del Collegio, risulta nella fattispecie avvenuto, sia per l'adeguato richiamo ai tratti caratteristici della zona, sia per l'esplicita considerazione delle esigenze di protezione del fiume Secchia ma anche del rio della Rocca ("...messa a dimora di alberature autoctone nella parte adiacente al rio della Rocca al fine di attenuare l'impatto visivo e paesaggistico dell'intervento ..."), onde l'imprecisione del riferimento a quest'ultimo corso d'acqua per la sola tutela ex r.d. n. 1775 del 1933 e l'apparente sua estraneità al vincolo paesaggistico non hanno in realtà compromesso la compiutezza del vaglio di spettanza dell'Amministrazione. Quanto, invece, all'addotta violazione delle disposizioni regionali che imporrebbero per i nuovi impianti l'erogazione della benzina e del gasolio, il Collegio concorda con le conclusioni dell'Amministrazione comunale circa l'estraneità degli impianti che erogano metano, la cui regolamentazione è autonomamente contenuta nel punto 6) delle norme regionali (approvate con delib. cons. n. 355/2002), dall'ambito di operatività del precedente punto 2), che regola gli «impianti generici» e, in virtù della prevalenza della disciplina speciale di cui al punto 6), è da ritenere non includere le tipologie di carburante contemplate in quest'ultima disposizione (la cui separata previsione, anche se con esplicito riferimento alla sola questione delle distanze, non avrebbe altrimenti significato). Neppure convincono le censure impennate sulla violazione delle norme di sicurezza stradale di cui al terzo comma dell'art. 45 del d.P.R. n. 495 del 1992 ("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 ...") e al successivo quinto comma ("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”), oltre che del disposto dell’art. 22 del regolamento provinciale in materia (per essere asseritamente disattesa la distanza minima di 90 metri da altro accesso); in realtà, la giurisprudenza ha chiarito – e il Collegio condivide tale orientamento – che agli «accessi privati» previsti dall’art. 45 del Regolamento di esecuzione del Codice della strada non sono ascrivibili gli accessi alle stazioni di servizio, in quanto strutture di interesse pubblico (v. TAR Umbria 26 novembre 2001 n. 603), mentre le esigenze di tutela della sicurezza e della fluidità del traffico vengono rimesse all’autonoma valutazione dell’ente proprietario della strada e richiedono un’apposita e puntuale motivazione solo quando danno luogo al rigetto dell’istanza di autorizzazione, così come dall’invocato art. 22 del regolamento provinciale si evince sì il limite dei 90 metri da altri accessi ma a condizione che gli stessi riguardino attività economiche di particolare rilievo e si rivelino meritevoli di considerazione in ragione dell’intensità e pericolosità del traffico, in esito evidentemente a discrezionali valutazioni dell’Amministrazione provinciale, che del resto ha assentito l’apertura degli accessi in questione con l’introduzione di una serie di prescrizioni, indice dell’attenzione prestata alle necessità di sicurezza della circolazione stradale. Quanto, ancora, alla lamentata inosservanza dell’art. 11 delle n.t.a. del PTCP della Provincia di Reggio Emilia (per trattarsi di zona preclusa ai distributori di carburante, per essere stato l’impianto localizzato ad una distanza inferiore a 10 metri dal limite dell’alveo di piena ordinaria del fiume, per essere mancata un’adeguata istruttoria e motivazione circa la possibile alterazione dell’assetto idrogeologico, paesaggistico, naturalistico e geomorfologico del territorio, per non essersi tenuto conto del divieto di realizzazione di opere impermeabilizzate nel sottosuolo) e all’insufficiente motivazione dell’autorizzazione paesaggistica e del parere favorevole della

Commissione per la Qualità architettonica ed il Paesaggio, il Collegio non ritiene fondate le doglianze in tal modo formulate; e ciò perché l'art. 11 delle n.t.a. del PTCP – relativo alle zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, invasi e corsi d'acqua – reca al comma 9, lett. f), un elenco meramente esemplificativo degli «impianti tecnici di modesta entità» che possono essere localizzati in simili comparti onde nulla si oppone a che vi rientrino anche i distributori di carburante, perché l'indebita occupazione di terreno compreso nella fascia di 10 metri dal limite dell'alveo di piena ordinaria del fiume viene adottata in termini meramente dubitativi e senza il conforto di un principio di prova, perché dall'autorizzazione paesaggistica si evince che un adeguato vaglio dell'incidenza dell'impianto sul territorio è stato compiuto e che una dettagliata motivazione è necessaria solo in presenza di eventuali profili di incompatibilità legati a specifici aspetti di tutela del suolo e dell'ambiente – neppure peraltro segnalati dalla società ricorrente (il denunciato rischio di fuoriuscita di carburante concerne ipotesi del tutto astratta e da evitare semmai con misure di sicurezza applicate all'impianto) –, perché il divieto di impermeabilizzazione del suolo riguarda interventi di portata e ampiezza tale da impedire il normale deflusso delle acque meteoriche e non può dunque precludere una cisterna interrata oggettivamente inidonea a costituire un significativo ostacolo, perché – come si è già detto – l'autorizzazione paesaggistica nella fattispecie rilasciata reca elementi e indicazioni tali da rivelare l'adeguatezza dell'approfondimento di sua spettanza, perché alla carenza di una puntuale esposizione delle ragioni sottese al parere favorevole della Commissione per la Qualità architettonica ed il Paesaggio ha supplito la motivazione resa dall'Amministrazione in sede di autorizzazione paesaggistica sulla base di elementi istruttori già apprezzati dall'organo consultivo. Quanto, infine, alla dedotta violazione del limite minimo di distanza dall'impianto della ricorrente e all'asserita inoperatività della disciplina statale che tale vincolo avrebbe medio tempore fatto

venire meno, osserva il Collegio che, come rilevato in giurisprudenza (v. Cons. Stato, Sez. IV, 24 aprile 2009 n. 2590), la normativa di cui all'art. 83-bis, comma 17, del decreto-legge n. 112 del 2008 ("Al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati alla chiusura di impianti esistenti né al rispetto di vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o superfici minime commerciali o che pongono restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, attività e servizi integrativi"), in adesione ai rilievi formulati in sede europea circa la violazione delle norme sulla concorrenza, ha introdotto una totale liberalizzazione in materia, direttamente applicabile in ambito regionale (v., tra le altre, TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 25 marzo 2011 n. 565) con effetto abrogativo delle previsioni precedenti – ove contrastanti con i principi della tutela della concorrenza –, per ciò che attiene in particolare alle distanze tra impianti; né, d'altra parte, si comprende quale finalità diversa da quella commerciale perseguirebbero vincoli di distanza che, per prescindere dall'immediato raccordo con criteri localizzativi che fissino, in positivo, i parametri cui attenersi per una ripartizione degli impianti sul territorio realmente coerente con l'autonoma esigenza di efficienza del sistema distributivo, si risolvono a ben vedere nel mero contenimento dell'offerta di carburanti agli utenti del servizio e quindi nel sacrificio di una libera ed effettiva concorrenza nel settore.

Altre censure, tutte infondate, sono state proposte con atto di "motivi aggiunti" depositato il 27 aprile 2009.

Quanto, innanzi tutto, alla carenza di una nuova autorizzazione paesaggistica, osserva il Collegio che non ogni modificazione del progetto edilizio originariamente assentito richiede in via automatica un'ulteriore formale verifica di

compatibilità con i valori tutelati dal vincolo paesaggistico, nel senso che, quando in relazione alla tipologia del manufatto e alle valutazioni già compiute dall'Autorità investita del potere di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica emerge la modestia della consistenza delle opere aggiuntive o la obiettiva inidoneità delle stesse a mutare il quadro di riferimento a suo tempo oggetto di valutazione, la reiterazione del procedimento ex art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 si risolve in un superfluo accertamento dell'irrilevanza paesaggistica della "variante" al permesso di costruire e quindi in un'inutile duplicazione di attività amministrativa, incompatibile con il fondamentale principio di economicità codificato nell'art. 1 della legge n. 241 del 1990; pertanto, trattandosi nella fattispecie di una variante al permesso di costruire che comporta la collocazione nella medesima area di un bombolone di GPL, un'ulteriore colonnina di distribuzione, la traslazione di corpi di fabbrica già previsti, la realizzazione di cisterne interrato e altre modifiche, non appare censurabile la decisione di prescindere da una nuova autorizzazione paesaggistica, a fronte della manifesta inidoneità dei variati aspetti progettuali a mutare l'impatto complessivo dell'attività edilizia su di un contesto ambientale e paesaggistico che, alla luce delle caratteristiche generali dell'impianto da installare e dei connotati della zona, si era a suo tempo motivatamente valutato immune da pregiudizi legati alla tipologia di intervento oggetto del permesso di costruire, onde era insita in quell'autorizzazione paesaggistica l'ammissibilità di adeguamenti progettuali che non alterassero l'identità dell'impianto e non variassero la portata globale dell'intervento edilizio. Quanto, poi, alla mancata nuova consultazione della Provincia di Reggio Emilia e della SNAM, il Collegio concorda con le considerazioni della difesa dell'Amministrazione comunale, a proposito di accessi rimasti invariati e di un potenziamento dell'impianto che non può avere di per sé modificato le esigenze di sicurezza della circolazione già vagliate, e stante altresì la verosimile insussistenza di variazioni progettuali tali da incidere sulle

problematiche relative al metanodotto. Quanto, ancora, all'addotta violazione delle norme di sicurezza stradale di cui all'art. 45 del d.P.R. n. 495 del 1992 e all'art. 22 del regolamento provinciale in materia, si tratta di questioni già dedotte con il precedente atto di "motivi aggiunti", onde si può far rinvio alle osservazioni precedenti; né, per il resto, offre nuovi elementi di riflessione il richiamo ora operato all'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992 e all'art. 60 del d.P.R. n. 495 del 1992, dovendosi ribadire che rientra nella discrezionalità dell'ente proprietario della strada la valutazione della sussistenza di effettivi intralci alla circolazione e di reali limitazioni della visibilità così come l'apprezzamento dell'osservanza dei requisiti di sicurezza e fluidità del traffico – condizioni peraltro contestate dalla società ricorrente in modo del tutto generico –, mentre di un'apposita e puntuale motivazione si ha necessità solo quando interviene il rigetto dell'istanza di autorizzazione. Costituiscono, poi, un'ulteriore riproposizione di doglianze già formulate quelle inerenti l'asserita inosservanza, sotto più profili, dell'art. 11 delle n.t.a. del PTCP della Provincia di Reggio Emilia, e quelle incentrate sull'inoperatività della disciplina statale che avrebbe mediotempore fatto venire meno il vincolo del limite minimo di distanza tra impianti di distribuzione di carburanti; anche per queste censure, quindi, il Collegio non può che far riferimento a quanto già argomentato. Circa, invece, l'addotta violazione del decreto in data 24 maggio 2002 del Ministero dell'Interno («Norme di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti di distribuzione stradale di gas naturale per autotrazione»), si osserva – da un lato – che il formale rilascio dell'attestazione di cui all'art. 4 ("L'attestazione che l'area prescelta per l'installazione dell'impianto non ricada in alcuna delle zone o aree precedentemente indicate è rilasciata dal competente ufficio dell'amministrazione comunale") non costituisce un adempimento con effetti sostanziali sul procedimento di autorizzazione all'installazione dell'impianto perché a tali fini rileva soltanto l'idoneità in sé dell'area e non anche la circostanza che se ne sia o meno certificata



la tipologia, e si osserva – dall'altro lato – che le prescrizioni tecniche in tema di "prevenzione incendi" richiedono il vaglio del competente organo in sede di apprezzamento complessivo delle caratteristiche dell'impianto e che, pertanto, il parere favorevole del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco ha assolto nella fattispecie la funzione di verifica richiesta dalla legge senza consentire all'Amministrazione comunale un ulteriore sindacato in merito. Quanto, infine, all'omessa comunicazione di avvio del procedimento, soccorre la disposizione di cui all'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, secondo cui la carenza dell'avviso ex art. 7 della medesima legge non costituisce causa di annullamento nelle ipotesi in cui risulti dimostrato che il provvedimento non avrebbe avuto un contenuto diverso da quello adottato.

Va, poi, dichiarata l'improcedibilità della domanda di annullamento della denuncia di inizio attività n. 6814/5011 del 2 aprile 2009 e del titolo abilitativo tacito formatosi su tale denuncia (v. atto di "motivi aggiunti" depositato il 2 luglio 2009), in quanto la ditta ha medio tempore richiesto all'Amministrazione comunale l'archiviazione della d.i.a. Nessun effetto essendosi prodotto in conseguenza dell'iniziativa poi rinunciata dalla Eurogas, emerge l'evidente venir meno dell'interesse della società ricorrente ad una pronuncia sulle questioni in tale sede proposte.

Le restanti censure, anch'esse infondate, derivano dall'atto di "motivi aggiunti" depositato il 17 gennaio 2011.

Quanto, innanzi tutto, alla carenza di una nuova autorizzazione paesaggistica, il Collegio ritiene di dover far rinvio alle considerazioni già formulate in proposito, ribadendo in particolare che nel titolo abilitativo precedentemente rilasciato, per la descritta situazione dei luoghi e per il carattere dell'opera da inserirvi, era insita l'ammissibilità di adeguamenti progettuali che non alterassero l'identità dell'impianto e non variassero la portata globale dell'intervento edilizio; privi di

rilevanza paesaggistica, quindi, vanno ritenuti la creazione di un nuovo vano impianti, alcune modifiche interne e lo spostamento dei serbatoi interrati e dei parcheggi, perché resta sostanzialmente immutata l'incidenza complessiva dell'intervento, e soprattutto non cambia la natura dell'impianto e la sua conseguente capacità di gravare sul paesaggio, che il nulla-osta precedente aveva non irragionevolmente apprezzato in ragione di un giudizio di compatibilità legato non alle caratteristiche delle singole parti dell'impianto ma alla connotazione globale della struttura da installare, sì da non potere poi assumere obiettivamente rilievo quelle modifiche che non avrebbero implicato una radicale variazione dell'opera nel suo complesso. Quanto, ancora, alla dedotta violazione della concessione regionale del terreno utilizzato dalla Eurogas per l'ubicazione dell'impianto, non convince l'assunto per cui all'estensione della distribuzione di carburanti al gasolio e alla benzina si opporrebbe il titolo concessorio vantato dalla ditta; in realtà, seppure la concessione regionale precisa trattarsi di distributore di gas metano e GPL (in relazione evidentemente all'originaria volontà del concessionario), non si comprende quale reale ostacolo interverrebbe all'ampliamento dell'offerta di carburanti al pubblico, se è vero che la destinazione dell'area resta comunque invariata. Quanto, invece, alla questione della capacità dei serbatoi, si tratta di prescrizione che riguarda l'autorizzazione all'installazione e all'esercizio dell'impianto, non il permesso di costruire oggetto della presente controversia. Quanto, infine, alla censurata assenza dell'autorizzazione all'installazione e all'esercizio dell'impianto e all'omessa acquisizione del parere dei Vigili del Fuoco, osserva il Collegio che il rilascio del permesso di costruire prescinde dalla previa adozione della suindicata autorizzazione (nel sistema normativo di cui agli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 32/1998 i due atti costituiscono gli elementi di una fattispecie complessa a formazione progressiva, al cui completarsi – secondo una scansione temporale non tipizzata – si realizzano le condizioni di

legge per il legittimo esercizio della relativa attività), onde è stato ritenuto legittimo il rilascio della concessione edilizia per la realizzazione di un impianto di distribuzione di carburanti ancorché il procedimento relativo alla richiesta dell'autorizzazione petrolifera fosse ancora in itinere (v. TAR Lazio, Latina, 18 settembre 2008 n. 1177); inoltre, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 32 del 1998, è l'autorizzazione petrolifera, non il permesso di costruire, l'atto subordinato al rispetto delle prescrizioni di "prevenzione incendi".

In conclusione, il ricorso va in parte respinto e in parte dichiarato improcedibile.

La complessità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione di Parma, pronunciando sul ricorso in epigrafe, in parte lo respinge e in parte lo dichiara improcedibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Parma, nella Camera di Consiglio del 25 maggio 2011, con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Italo Caso, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/06/2011

IL SEGRETARIO

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

