

**CAMPER CLUB LA GRANDA**  
[www.camperclublagranda.it](http://www.camperclublagranda.it)  
[beppe@cnet.it](mailto:beppe@cnet.it)

**CLASSIFICAZIONE DELLE STRADE PUBBLICHE**

**CONSIGLIO DI STATO SEZ.V - SENTENZA N. 776 DEL 1/3/2005**

**F A T T O**

1) - Con l'appello in epigrafe è impugnata la sentenza con la quale il TAR ha rigettato il ricorso proposto dagli odierni appellanti per l'annullamento della concessione edilizia 14 giugno 2001, n. 160, rilasciata dal Comune di Reggio Calabria alla qui appellata società Crisfer s.r.l., recante autorizzazione alla costruzione di un fabbricato in cemento armato in località Santa Caterina di Reggio Calabria, in variante alla concessione edilizia n. 91 dell'8 giugno 2000 (impugnata con autonomo ricorso, tuttora pendente innanzi al TAR di Reggio Calabria).

Con la detta sentenza, succintamente motivata, i primi giudici hanno ritenuto che, "a prescindere dalla classificazione della strada di che trattasi, la sua natura di sopraelevata fa venir meno le esigenze sottese alla legislazione in tema di distanze, concepita per le costruzioni a raso e quindi solo a queste applicabile".

2) – Per l'appellante i primi giudici avrebbero errato non solo in merito all'unica tematica in concreto dagli stessi succintamente affrontata, ma anche in quanto avrebbero del tutto tralasciato l'esame delle altre censure svolte con l'originario ricorso; donde la radicale erroneità della sentenza stessa, che dovrebbe, perciò - previo accoglimento, nel merito, di tutte le censure di primo grado, qui ribadite - essere riformata, con il conseguente accoglimento dell'originario ricorso.

Si sono costituiti in giudizio il Comune appellato e la società Crisfer s.r.l. che, nelle proprie difese, insistono per il rigetto dell'appello.

Con memorie conclusionali le parti ribadiscono i rispettivi assunti difensivi.

Con ordinanza n. 45/2002 la Sezione ha accolto l'istanza di sospensione dell'efficacia della sentenza appellata.

Con ordinanza 5 marzo 2002, n. 857, la Sezione, in sede di riesame (richiesto dalla Crisfer s.r.l. per incidente di esecuzione) ai fini della precisazione degli effetti della predetta ordinanza, ha così statuito:

“ritenuto che, in forza dell'effetto devolutivo del ricorso in appello, il giudice di secondo grado è investito della valutazione di tutti gli elementi del giudizio di primo grado con la conseguenza che, nella specie, la sospensione della efficacia della sentenza di accoglimento” (recte, di rigetto) “resa in primo grado comporta la sospensione della concessione edilizia impugnata in quel grado di giudizio, PQM, respinge l'istanza cautelare nei sensi di cui in motivazione”.

## **DIRITTO**

1) - Con il ricorso di primo grado era chiesto l'annullamento della variante di concessione edilizia n. 160/2001 – rilasciata dal Comune di Reggio Calabria alla società Crisfer s.r.l. - per i seguenti motivi:

a) – eccesso di potere per travisamento ed erroneità perché non di mera variante si sarebbe trattato, ma di concessione edilizia radicalmente innovativa, in quanto recante la previsione di un nuovo fabbricato, totalmente diverso dal precedente, di diverse dimensioni, situato diversamente e che nessuna relazione avrebbe avuto con il precedente titolo concessorio;

b) – violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990, in quanto l'informazione data dal Comune al legale degli odierni ricorrenti circa l'emanazione del provvedimento di variante qui gravato (informazione data in quanto pendeva precedente ricorso tra le stesse parti per l'annullamento del titolo concessorio originario) non sarebbe stata sufficiente a legittimare il procedimento amministrativo ai sensi di detta norma, in quanto sarebbe stato preciso dovere del Comune di informare i ricorrenti della richiesta del nuovo titolo concessorio e di tutte le attività anteposte al rilascio della relativa concessione;

c) – indeterminatezza dell'intervento – eccesso di potere per genericità ed illogicità manifesta: l'intervento, qualificato dalla società richiedente quale ristrutturazione disciplinata dall'art. 19 delle NTA, non avrebbe avuto detta natura, determinando una nuova soluzione edilizia rispetto alla precedente, con diversa cubatura, geometria, confini, distacchi etc.; donde l'inammissibile indeterminatezza del provvedimento impugnato ovvero la sua contraddittorietà;

d) – violazione della normativa urbanistica e sismica – eccesso di potere per illogicità manifesta ed erroneità dei presupposti: il provvedimento assentito avrebbe violato le disposizioni sulle distanze dal confine (mt. 7,00) e tra i fabbricati di cui al citato art. 19 delle NTA del PRG;

e) – violazione delle norme urbanistiche e sismiche in relazione alle altezze ed alle distanze del fabbricato – travisamento, falsa rappresentazione e omessa valutazione dei fatti: in particolare, il provvedimento impugnato si sarebbe fondato su di una non corretta rappresentazione dei fatti in quanto in sede progettuale quello che era un vero e proprio rilevato stradale di tipo D (di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 285 del 30 aprile 1992) – strade urbane di scorrimento – sarebbe stato rappresentato come linea ferroviaria; con la conseguenza che sarebbe stato assentito un progetto che non avrebbe rispettato affatto le distanze (minimo, mt. 20) stabilite dalla norma anzidetta per la realizzazione di costruzioni lungo tale tipo di strade;

f) – violazione delle norme sismiche: sarebbe stata violata anche la disciplina sulle distanze di cui alla legge 2 febbraio 1974, n. 64, ed al DM del 16 gennaio 1996.

Poiché nella propria sentenza il TAR si sarebbe pronunciato solo sul quinto motivo dell'originario ricorso (v. sopra, sub lettera e), ne conseguirebbe l'erroneità della sentenza non solo per aver escluso la fondatezza di detto motivo, ma anche per avere radicalmente omesso di pronunciare sulle cinque altre censure mosse con l'originario ricorso.

2) - Ritiene la Sezione che, sotto quest'ultimo profilo, le doglianze mosse dall'appellante siano fondate, dal momento che i primi giudici hanno radicalmente omesso di pronunciarsi sui motivi di primo grado da 1 a 4 (v. sopra, lettere a/d), nonché su quello n. 6 (lettera f) che precede).

Ne consegue che, come del resto già precisato nell'ordinanza della Sezione n. 857/02, per l'effetto devolutivo dell'appello debba procedersi all'esame delle censure medesime, avendo errato il primo giudice a non tenerne conto, trattandosi di doglianze autonome rispetto all'unica in concreto esaminata e non assorbite a seguito del rigetto di questa.

Le stesse, puntualmente riprodotte con l'appello, non possono, peraltro, essere accolte, con la precisazione che l'esame dei motivi stessi deve tenere conto solo del concreto contenuto delle censure così come svolte nell'originario ricorso e in questa sede puntualmente ribadite, mentre non possono costituirne elemento integrativo le considerazioni svolte in altri atti prodotti dalla parte e, in particolare, nelle note tecniche a firma dell'ing. Sorbello in data 13 dicembre 2001, allegate all'appello e redatte in data successiva a quella di pubblicazione della sentenza appellata.

3) - Quanto alla prima di dette censure, riportata al n. 1 che precede, sub lettera a), essa appare del tutto generica, dal momento che nessun concreto elemento gli originari ricorrenti hanno offerto a supporto del loro assunto difensivo; in particolare, non è stato in alcuna misura precisato, in un puntuale raffronto tra i due progetti (raffronto del tutto assente in ricorso), per quali ragioni il progetto che ha portato all'emissione del titolo in variante n. 160/2001 sarebbe stato così

innovativo rispetto al precedente da non potersi configurare alla stregua di una mera variante edilizia; donde l'inammissibilità del gravame.

4) - Quanto alla seconda censura di primo grado (n. 1, lettera b), la stessa va disattesa perché non sussisteva, nella specie, alcun onere per la P.A. di dare comunicazione dell'avvio del procedimento relativo al titolo in variante ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/1990; tra le parti era già in corso un contenzioso relativo al titolo originario, con la conseguenza che la semplice variante del medesimo si iscriveva nell'ambito del medesimo procedimento amministrativo e non richiedeva alcuna nuova comunicazione; e ciò non senza considerare che, come già, detto, gli stessi deducenti neppure sono stati in grado di precisare se e in che termini anziché di fronte ad una variante essenziale ci si sarebbe trovati, invece, dinanzi ad un procedimento destinato a sfociare in un titolo concessorio radicalmente innovativo.

5) - Circa il terzo motivo dell'originario ricorso (n. 1, lettera c), lo stesso è inammissibile; anche in questo caso va osservato, infatti, che le doglianze svolte sono generiche ed indeterminate, in quanto sarebbe stato preciso onere dalla parte, ai fini dell'ammissibilità del gravame, precisare le ragioni per le quali il progetto presentato non avrebbe rispettato, in concreto, e con specifico riferimento a puntuali dati progettuali, il disposto di cui al citato art. 19 delle NTA del PRG (neppure riportato nei suoi specifici contenuti, laddove puntualmente rilevanti, se del caso, in vista della definizione della censura in esame).

6) - In merito ai profili di censura contenuti nel quarto motivo del ricorso di primo grado (n. 1, lettera d), gli stessi sono inammissibili.

Deducano, in particolare, gli originari ricorrenti che il citato art. 19 delle NTA del PRG prevede, quanto alle ristrutturazioni in zona omogenea B (come nella specie) mt. 7,00 come distanza dal confine e mt. 14,00 come distanza minima tra edifici.

L'art. 8 delle NTA del PRG prevede che "la misurazione del distacco dalle fronti deve essere effettuata in modo lineare e non radiale come se le fronti antistanti avanzassero parallelamente a se stesse verso il confine").

6.1) - Ebbene, ad avviso degli stessi originari ricorrenti una parte del fabbricato assentito "è arretrata rispetto al confine (cortile) solo di qualche metro (dai disegni grafici non si indica esattamente la distanza tra l'uno e l'altro, ma è evidente che il fabbricato va a lambire proprio il confine".

Ritiene il Collegio che anche tale profilo di censura sia inammissibile; ciò in quanto non è stato precisato, anzitutto, se la violazione della citata disposizione sulle distanze fosse direttamente ed esclusivamente ascrivibile al provvedimento di variante oggetto di gravame, o non fosse, invece, già presente nel progetto originario; anche in questo caso ha fatto difetto ogni raffronto progettuale e non è dato comprendere (anche tenuto conto del generico riferimento ad un cortile non meglio descritto) se il progetto in variante abbia

previsto una distanza dal detto cortile differente rispetto al progetto originale o non si sia, invece, attenuto al progetto stesso; nel quale secondo caso la censura sarebbe, comunque, manifestamente inammissibile in quanto la violazione del regime sulle distanze non sarebbe autonomamente riconducibile alla variante, bensì all'originario progetto, la cui relativa concessione è stata fatta oggetto di autonomo ricorso, non ancora definito dal TAR.

Con l'aggiunta che sarebbe stato onere degli originari ricorrenti precisare quale fosse, in concreto, il confine tra i fondi limitrofi rispetto al quale si sarebbe verificata la contestata violazione del regime sulle distanze e rispetto al quale avrebbero dovuto essere effettuate le necessarie misurazioni.

6.2) - Quanto alla dedotta violazione delle disposizioni sulle distanze tra fabbricati (mt. 14,00 in base allo stesso ripetuto art. 19 delle NTA), anche in questo caso non è precisato se l'asserita violazione sia autonomamente da ascrivere (ed, eventualmente, in che termini e limiti) alle novità ascrivibili al progetto in variante o non fosse, invece, già presente nel progetto posto a fondamento della concessione edilizia n. 91/2000; ciò che conduce alla inammissibilità della censura stessa.

In ogni caso, da una lettura degli atti prodotti non emerge che il progetto in parola violi la detta disciplina, in quanto avanzando, idealmente, il fronte del fabbricato, lo stesso non va ad interferire, almeno nei primi 14 metri, con il fronte di alcun altro edificio (e ciò non senza considerare che, comunque, il limite anzidetto può essere ridotto nella misura del 20% in base alle stesse NTA).

7) - In ordine al sesto motivo dell'originario ricorso (il cui esame, al pari dei motivi che precedono, è stato pure trascurato dal TAR), si tratta di censura (n. 1, lettera f), anche in questo caso, del tutto generica e, come tale, inammissibile.

È stato, in particolare, riportato il contenuto dell'art. 11 del regolamento edilizio; poi è stato richiamato il DM 16 gennaio 1996; quindi è stato rilevato che "lo spazio lato est antistante l'erigendo fabbricato, come già detto, sia che lo si voglia classificare come strada (trattasi, come già detto, di strada comunale), sia che lo si voglia intendere come spazio di isolamento, della larghezza di mt. 7,70, è certamente l'unico spazio in edificabile essendo le particelle 377 (oggetto d'intervento) e 379 (di proprietà Carbone) suoli edificabili; le verifiche devono pertanto essere condotte limitatamente allo spazio sopra definito (7,70) e non nella proprietà altrui".

Ebbene, una doglianza siffatta non lascia intendere in alcuna misura (difettando ogni sia pur minimo e puntuale riscontro progettuale) quale contrasto con le cennate disposizioni sarebbe ascrivibile e per quali precise parti al progetto in variante (e solo al progetto in variante) di cui qui si discute; che, se il vizio fosse ascrivibile al progetto di base, la censura sarebbe, in questo caso, inammissibile, in quanto prospettabile – per non incorrere in un sostanziale bis in idem – solo nel ricorso avanzato contro quello specifico progetto (ricorso

tuttora pendente, come detto, innanzi al TAR); donde, anche in questo caso, l'inammissibilità del gravame per genericità e indeterminatezza.

8) - Da disattendere sono, infine, anche le censure che si appuntano avverso il capo della sentenza appellata con il quale è stato rigettato il quinto motivo dell'originario ricorso (n. 1, lettera e).

In proposito giova rilevare, anzitutto, che la strada in questione è tuttora di proprietà delle Ferrovie dello Stato, non essendo stata ancora trasferita al demanio comunale; inoltre, non è stata fatta oggetto di classificazione; la stessa corre su viadotto sopraelevato, al di sopra della sottostante linea ferroviaria.

Assumono gli appellanti che la realizzazione dell'edificio in questione sarebbe in contrasto con il disposto di cui all'art. 28 del regolamento al codice della strada (D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495) secondo cui:

“le distanze dal confine stradale all'interno dei centri abitati, da rispettare nelle nuove costruzioni, nelle demolizioni integrali e conseguenti ricostruzioni o negli ampliamenti fronteggianti le strade, non possono essere inferiori a:

- a) 30 m per le strade di tipo A;
- b) 20 m per le strade di tipo D”.

E, nella specie, la strada in questione rivestirebbe le caratteristiche della strada di tipo D (secondo la classificazione contenuta nell'art. 2 del codice della strada, d. lgs. 30 aprile 1992 n. 285, in base al quale appartiene al tipo D - “strada urbana di scorrimento” – la “strada a carreggiate indipendenti o separate da spartitraffico, ciascuna con almeno due corsie di marcia, ed una eventuale corsia riservata ai mezzi pubblici, banchina pavimentata a destra e marciapiedi, con le eventuali intersezioni a raso semaforizzate; per la sosta sono previste apposite aree o fasce laterali esterne alla carreggiata, entrambe con immissioni ed uscite concentrate”.

Donde, si assume, la violazione della disciplina sulla tutela delle fasce di rispetto ora detta e, quindi, l'erroneità, sul punto, della sentenza.

Ritiene la Sezione che le censure così svolte siano da disattendere.

Nella specie, invero, difettava ogni concreta classificazione della strada in parola.

La stessa è stata, infatti, realizzata dall'ente Ferrovie dello Stato al di sopra di una linea ferroviaria ed è destinata ad uso pubblico, sebbene non ancora inserita nel novero delle strade comunali (non essendo stata ultimata la relativa procedura, secondo quanto emerge dalla documentazione acquisita in sede istruttoria dal TAR).

Ebbene, nel difetto di tale classificazione, avente carattere costitutivo, la strada non poteva essere considerata implicitamente appartenente alla categoria di cui si discute.

Come osservato da questo Consiglio (cfr. la decisione della Sezione IV, richiamata dalla società appellata, 10 maggio 2004, n. 2883), il codice della

strada si limita a prevedere, in astratto, le caratteristiche strutturali e funzionali delle strade, mentre la classificazione in concreto dell'opera viaria risulta riservata dalla normativa primaria (e, segnatamente, dagli artt. 13 e 36 d.lgs. n. 285/92) all'iniziativa provvedimento dell'ente proprietario; ciò non significa che quest'ultimo possa catalogare l'opera arbitrariamente ed in attuazione di parametri difformi da quelli stabiliti dalla normativa primaria, ma che la classificazione comunale può essere disattesa, o, meglio, annullata, solo in esito ad un giudizio di legittimità governato dalle regole che presidiano la valutazione giurisdizionale degli atti amministrativi e non anche sulla base di un apprezzamento sostanzialistico che prescindendo del tutto dalla considerazione della sua valenza provvedimento e dall'analisi dei relativi margini di discrezionalità riservati all'ente proprietario.

Difettando detta classificazione, deve escludersi la diretta applicabilità della relativa disciplina normativa, spettando al Comune la verifica della compatibilità del progetto edilizio in rapporto alla locale normativa urbanistica e non in rapporto ad un regime normativo applicabile solo in presenza della prevista classificazione; e, del resto, se il Comune, richiamandosi al disposto normativo invocato dagli originari ricorrenti, avesse (pure in difetto della prescritta classificazione, ma fondando su apprezzamenti meramente sostanzialistici improntati alle reali caratteristiche della strada) paralizzato l'iter provvedimento concessorio, vi sarebbe stato ragionevolmente da dubitare della correttezza di una scelta siffatta, dal momento che non sono riconoscibili, nella specie, tutte le caratteristiche proprie di una strada di tipo D, difettando, in particolare (almeno stando alla documentazione in atti) la "banchina pavimentata a destra", nonché, per la sosta, le apposite "aree o fasce laterali esterne alla carreggiata, entrambe con immissioni ed uscite concentrate".

Nel difetto tali requisiti essenziali e in quanto caratterizzata, inoltre, la strada in questione, dal limite di velocità proprio delle strade urbane (kmh. 50), non avrebbe potuto, il Comune, legittimamente opporsi al rilascio del titolo concessorio, difettando ogni certezza in merito alla riconducibilità della strada alla predetta tipologia classificatoria; tanto più che, come rilevato dal TAR, si tratta di strada realizzata in sopraelevazione, rispetto alla quale, quindi, la disciplina sulle fasce di rispetto può ritenersi operante, logicamente, solo se e nei limiti in cui la stessa può ritenersi giustificata pur in presenza della peculiare natura della strada stessa.

Pertanto, correttamente nella specie ha trovato applicazione la disciplina di PRG relativa alle distanze da rispettare per la costruzione di edifici prospettanti su strade pubbliche (disciplina che non si assume violata); non senza considerare, tra l'altro, che l'art. 8 delle NTA del PRG consente distanze minori dal nastro stradale rispetto a quelle dalla stessa norma fissate, "nelle strade in cui

sussistono già fronti continui di fabbricati”; situazione questa, ricorrente nella specie.

9) - Gli appellanti, infine, deducono – sempre per ciò che attiene alla realizzazione dell’edificio nel lato prospettante sulla strada in questione - anche il mancato rispetto della disciplina sulle distanze dalle strade riconducibile alla normativa antisismica; la censura è inammissibile sia in quanto svolta, per la prima volta, solo in appello, sia, comunque, perché del tutto generica e non dimostrata.

10) – Per tali motivi, pronunciando sull’appello, va respinto il ricorso di primo grado, pur con motivazione differente.

Le spese del doppio grado possono essere integralmente compensate tra le parti.

### **P.Q.M.**

il Consiglio di Stato, Sezione quinta, pronunciando sull’appello, respinge il ricorso di primo grado con differente motivazione.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall’Autorità Amministrativa.

