

Publicato il 24/07/2025

N. 14705/2025 REG.PROV.COLL.
N. 06525/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6525 del 2020, proposto da Nicolò Tomasello, rappresentato e difeso dall'avvocato Vittorio Fiasconaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Anas Spa, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- del diniego di nulla osta in sanatoria prot. 287127 del 10 06 2020 emesso da Anas - Struttura Territoriale per la Sicilia per un immobile di cui alla istanza prot. n. CDG-582774-A del 17.10.2019
- ove occorra, della nota di comunicazione interna del 10 03 2020

emessa dal Supporto Tecnico Agrau e ricevuta in data 28 05 2020;

per l'annullamento e/o disapplicazione

- del Decreto interministeriale 1 aprile 1968, n. 1404 avente ad oggetto "*Distanze minime a protezione del nastro stradale da osservarsi nella edificazione fuori del perimetro dei centri abitati, di cui all'art. 19 della legge n. 765 del 1967*", nella sola parte in cui stabilisce che "*a tali distanze minime va aggiunta la larghezza dovuta alla proiezione di eventuali scarpate o fossi e di fasce di espropriazione risultanti da progetti approvati*" (art. 4 ultimo comma)

per l'annullamento e/o disapplicazione

- delle circolari Anas n. 109707 del 29 luglio 2010 e n. 86754 del 16 giugno 2011 e di

ogni altra circolare richiamata negli atti impugnati, nella parte in cui si prescrive di

misurare la distanza a partire "*dal confine di proprietà autostradale*" piuttosto che dal nastro.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Anas Spa e di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 4 luglio 2025 il dott. Fabio Belfiori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il ricorrente riferisce di aver costruito nell'anno 1977 un immobile in Bagheria (Pa), in assenza di titolo edilizio. Esso ricade in zona B, all'interno del centro urbano (allegato n. 8 al ricorso). Ha successivamente inoltrato al Comune di Bagheria istanza di condono edilizio ai sensi della L. 47/1985 recepita con modifiche in Sicilia dalla Legge Regionale n. 37/1985 (allegato n. 13). Le istanze di condono sono state presentate al Comune in data 28/11/1986 con prot. n. 27590.

Al fine di completare l'istruttoria per la sanatoria, ha inoltrato domanda di nulla osta ad Anas (allegato 14) in quanto il suo immobile rientra nella fascia di rispetto all'autostrada Palermo - Catania (A19).

Con nota prot. n. 223403 del 5 maggio 2020 l'Area Amministrativa Gestionale di Anas - Struttura Territoriale per la Sicilia ha comunicato l'avvio del procedimento di diniego (allegato n. 4). Con memoria depositata il 22 maggio 2020 il ricorrente ha esposto le ragioni che avrebbero dovuto condurre all'accoglimento e non al rigetto della istanza (allegato n. 5).

Nonostante l'interlocuzione procedimentale Anas ha emesso l'impugnato diniego di nulla osta, nel quale così si legge, *“premessi che codesta Ditta, con nota acquisita al prot.n. CDG-582774-A del 17.10.2019, ha presentato istanza volta all'ottenimento del nulla osta in sanatoria relativo all'immobile specificato in oggetto; premessi che l'Area Gestione Rete Autostradale, al termine dell'iter istruttorio espletato ai sensi della legge 241/90 e s.m.i, con l'avviso del provvedimento di rigetto prot.CDG-0223403-P in data 05.05.2020, ha respinto la richiesta presentata per i motivi ivi dettagliatamente*

specificati, qui da intendersi confermati; esaminate le osservazioni svolte dallo Studio legale avv. V. Fiasconaro, in nome e per conto di codesta Ditta, con nota prot. CPA-256196-A del 22.05.2020 che sono state nuovamente sottoposte al vaglio dell'Area Gestione Rete Autostradale competente; considerato che quest'ultima Struttura ha, innanzitutto, precisato che non sussiste alcun obbligo a svolgere le opportune verifiche in contraddittorio con la Ditta richiedente e ha, inoltre, ribadito che: - l'immobile si trova ad una distanza dal confine di proprietà autostradale pari a mt.26,60, misurata ai sensi degli articoli 4 e 5 del D.M. n. 1404 del 01.04.1968 ovvero ai sensi degli art.li 26-27- - 28 del Reg.to di Esec.ne del C.d.S. e intercorrente tra il confine di proprietà autostradale e il limite lato strada dell'immobile oggetto della richiesta di Nulla osta in sanatoria; letterale dell'art.23 comma 8 della L.R. n. 37 del 1985 prevede la concedibilità del titolo edilizio in sanatoria per le costruzioni realizzate all'interno delle fasce di rispetto sempreché, a giudizio degli Enti preposti alla tutela della viabilità, le costruzioni stesse non costituiscano minaccia alla sicurezza del traffico. L'interesse per la tutela di specifici interessi pubblici di viabilità (quali, a titolo non esaustivo, per assicurare una fascia di rispetto utilizzabile, all'occorrenza, per l'esecuzione di lavori, per l'impianto di cantieri, per il deposito di materiali, per la realizzazione di opere accessorie,...) e, in particolare, della sicurezza del traffico e degli utenti viene rimessa a preventive valutazioni ed accurati accertamenti da parte esclusiva di questa Società Anas e non soggette a valutazioni del richiedente; - per quanto concerne l'attestazione sul pregiudizio alla sicurezza della circolazione stradale, i limiti imposti dal vigente Codice della Strada sono da considerarsi quali inequivocabili parametri utili alla

valutazione della pericolosità che, al di là di ogni possibile valutazione soggettiva, resta suggerita dallo stesso legislatore in relazione agli immobili ricadenti nelle fasce di rispetto. Il rapporto fra edilizia e strada è dunque un rapporto biunivoco dove ognuna delle due componenti, in funzione dell'apporto specifico, è potenzialmente capace di generare situazioni che possono andare a forte detrimento della sicurezza stradale; - allo stesso modo, la Circolare Ministero dei LL.PP. n. 3357/25 del 30.07.1985, esplicativa della legge n. 47/85, con riferimento all'art. 32 di tale legge, non fa altro che riportare, nell'ambito della "discrezionale valutazione" dell'Amministrazione preposta alla tutela del vincolo, la possibilità e le modalità di trasformazione del territorio delle aree sottoposte a vincolo (fasce di rispetto) e i criteri per la valutazione della sicurezza del traffico e degli utenti della strada".

Avverso il diniego sono mosse critiche compendiate nei seguenti motivi di diritto.

Primo motivo. Eccesso di potere per travisamento dei fatti - Violazione e falsa applicazione dell'art. 23 della L.R. 37/1985 - Violazione del D.M. 1 4 1968 - Violazione della circolare Ministeriale LL. PP. n. 3357/25 del 30 Luglio 1985 - Violazione dell'art. 19 della L. 765/1967.

Si rinvia allo stralcio della cartografia di Piano Regolatore Generale del Comune di Bagheria, il quale riporta direttamente il limite della fascia di rispetto di m. 30 dall'autostrada (allegato n. 9). L'esame del documento, secondo il ricorrente, fa emergere inequivocabilmente che l'immobile in rilievo è fuori dalla fascia di rispetto autostradale.

Sottolinea che la nota ANAS S.p.A. prot. 0202767 del 20.04.2020, permette di derogare alla distanza minima di mt. 30,00 da osservarsi nelle edificazioni, solamente mediante lo strumento urbanistico e,

unicamente, qualora ricorra almeno una delle due fattispecie previste dall'art. 1 Decreto Interministeriale 1404/1968 (area interna al centro abitato; area interna a «insediamenti previsti dai piani regolatori generali e dai programmi di fabbricazione»).

Si allega anche una perizia tecnica con misurazione che attesta la distanza minima di m. 31,21 tra le mura perimetrali frontali dell'edificio e il ciglio dell'autostrada (allegato n. 10). A distanza inferiore di 30 metri si trova solo una parte dell'area esterna aperta che conduce all'ingresso del fabbricato e che è delimitata da un piccolo muretto alto pochi decimetri.

Anas, si dice, ha effettuato con tutta evidenza la misurazione a partire da questo muretto di recinzione, ma così facendo ha errato. Detto muretto, per il ricorrente, non costituisce "edificazione" e la riprova si ha nelle distanze adottate dal vigente codice della strada; l'art. 28 comma 4 del Regolamento di attuazione del Codice della Strada statuisce infatti che le distanze dal confine stradale, all'interno dei centri abitati, da rispettare nella costruzione o ricostruzione dei muri di cinta, di qualsiasi natura o consistenza, lateralmente alle strade, non possono essere inferiori a m. 3 per le strade di tipo A.

Si dice che in Sicilia gli art. 32 e 33 della L. 47/1985 si applicano nella versione completamente riformulata ad opera dell'art. 23 della Legge Regionale n. 37/1985.

Ci si trova, ad avviso del ricorrente, fuori dalla fattispecie di vincolo assoluto non derogabile, e va applicato l'art. 23 comma 9 citato che implica una valutazione da parte dell'Ente titolare del vincolo. Sulla base di tale disposizione, la distanza di 60 metri indicata dal D.M. 14/1968 è derogabile al fine del nulla osta per il condono in oggetto.

Si richiama la circolare n. 109707 del 29 luglio 2010 (confermata dalla successiva circolare n. 86754 del 16 giugno 2011) con cui la direzione centrale dell'ANAS ha dato indicazioni alle articolazioni periferiche nel senso che la distanza minima inderogabile dal confine di proprietà autostradale è di 30 metri misurati a partire "*dal confine di proprietà autostradale*" per le edificazioni all'interno del perimetro dei centri abitati.

Si osserva, tuttavia, che le circolari indicate sono però illegittime laddove indicano il confine autostradale, piuttosto che il ciglio, quale punto di partenza per la misurazione. E questo perché sono in contrasto con l'art. 19 della L. 765/1967, che impone la misurazione a partire dal ciglio della strada. Detta norma, si dice, è la fonte diretta della emanazione del decreto interministeriale 1 aprile 1968 n. 1404 il cui art. 4 utilizza il medesimo criterio per cui le distanze da osservarsi nelle edificazioni vanno calcolate "*a partire dal ciglio della strada e da misurarsi in proiezione orizzontale*".

Per le ragioni esposte si chiede anche l'annullamento e/o la disapplicazione della circolare n. 109707 del 29 luglio 2010, oltre che della successiva circolare n. 86754 del 16 giugno 2011 che la richiama, nella parte in cui fissano il confine autostradale (piuttosto che il ciglio) quale punto di partenza per la misurazione.

Si dice che l'art. 23 comma 9 della L.R. 37/1985, qui applicabile in luogo del codice della strada, consente la sanabilità dell'opera vincolandola alla sola valutazione che essa non costituisca minaccia alla sicurezza del traffico (sempre beninteso che l'edificio si trovi a distanza maggiore di 30 m. dal ciglio autostradale).

Secondo motivo. *Violazione dell'art. 23 comma 9 della L.R. 37/1985.*

Si sostiene, che l'ANAS, nel caso di specie deve esprimere la propria concreta valutazione sull'eventuale minaccia dell'immobile oggetto di domanda di sanatoria alla sicurezza del traffico, come previsto dall'art. 23, comma 9, della legge reg. n. 37/1985. Tuttavia, tale valutazione non risulta compiuta nel provvedimento impugnato, il quale parte dal presupposto che l'immobile rientri all'interno della fascia di 30 m. inderogabile.

Terzo motivo. *Eccesso di potere per travisamento dei fatti - Violazione e falsa applicazione dell'art. 23 comma 9 della L.R. 37/1985.*

Si evidenzia che il provvedimento impugnato (in ordine alla propria motivazione) rinvia *per relationem* ad una nota di comunicazione interna del 10 marzo 2020, che il ricorrente ha ottenuto in virtù di accesso agli atti (allegato n. 3). Il contenuto di tale nota appare al ricorrente anch'esso illegittimo perché presuppone la rientranza dell'immobile all'interno della fascia di inedificabilità assoluta (*rectius*, della fascia in cui la presunzione di pericolo è assoluta). Ma secondo parte ricorrente non è così.

Quarto motivo. *Eccesso di potere per travisamento dei fatti - Motivazione errata - difetto di istruttoria - Violazione dell'art. 23 c. 8 L.R. 37/1985.*

Si dice che anche volendo ipotizzare che Anas abbia effettuato una ponderazione sulla pericolosità per il traffico, quest'ultima appare errata. Infatti, si deve considerare la circostanza determinante che tra l'immobile e l'autostrada è collocata una strada urbana di scorrimento della larghezza di ml 11,60 compresa tra due marciapiedi di m. 5,8 e m. 5,25 (via Filippo Buttitta, allegato n. 12) che costituisce una vera e propria circonvallazione interna. Lo stato dei luoghi (costituito da opere

pubbliche) rende impossibile qualunque espansione dell'autostrada verso l'immobile e/o qualunque ipotesi di chiusura della predetta strada limitrofa. Tale situazione costituisce un impedimento oggettivo alla possibile esplicazione di molte delle attività che teoricamente Anas potrebbe esplicare nell'area oggetto della fascia di rispetto. Non solo, non risulta sotto alcun profilo addotto un solo elemento sulla pericolosità dell'edificio.

Quinto motivo. *Eccesso di potere per disparità di trattamento.*

In ordine allo spazio di valutazione riservato ad Anas per la verifica di pericolosità, ad avviso del ricorrente la discrezionalità è stata esercitata in modo non corretto. Il ricorrente afferma di aver notizia dell'avvenuto rilascio di pareri favorevoli da parte di Anas per alcuni degli immobili limitrofi, collocati sulla stessa linea laterale che fronteggia l'autostrada, lungo il medesimo marciapiede dello stesso lato di via Filippo Buttitta. Si riserva in tal senso di acquisire tale documentazione mediante esplicazione del diritto di accesso agli atti.

Si sono costituiti per resistere gli intimati Anas S.p.A. Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno.

L'istanza cautelare contenuta nel ricorso è stata respinta con ordinanza n. 5751/2020.

All'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del 4 luglio 2025 il ricorso è passato in decisione.

Rigettando l'eccezione di incompetenza territoriale sollevata da Anas Spa, deve affermarsi la competenza di questo Tar sul rilievo che sono gravate anche circolari Anas valide in tutto il territorio nazionale oltre al Decreto interministeriale 1 aprile 1968, n. 1404.

Premesso ciò, all'approfondito esame, tipico della fase di merito, il ricorso va accolto, per le seguenti ragioni.

Sono fondati i motivi primo, secondo e terzo, congiuntamente trattabili per le connessioni che presentano. Dalla nota Anas 10 marzo 2020 (doc. 2 allegato al ricorso) emerge la misurazione di 26,6 metri di distanza dell'immobile in rilievo dal confine autostradale, poi riportato nell'atto di diniego impugnato. Tuttavia, tale nota non specifica se quale punto di riferimento si sia preso il muretto di recinzione dell'immobile o le mura perimetrali dello stesso. Parte ricorrente sostiene, supportando le proprie asserzioni in fatto con perizia tecnica di parte, che la misurazione sia stata da Anas effettuata dal muretto di confine, che non può qualificarsi come edificazione, anche ai sensi del codice della strada. Su tale aspetto Anas nulla contrappone, né specificamente contesta tale fatto, il quale, ai sensi dell'art. 64 c. 2 c.p.a., deve porsi a fondamento della decisione di questo giudicante. In sostanza, le risultanze processuali consentono di affermare, come riconosciuto da parte ricorrente, che *“A distanza inferiore di 30 metri si trova solo una parte dell'area esterna aperta che conduce all'ingresso del fabbricato e che è delimitata da un piccolo muretto alto pochi decimetri”*.

Solo tale area è, quindi, entro la fascia di rispetto ed eventualmente non condonabile.

Peraltro, la valutazione di pericolosità per il traffico espressa nella ridetta nota del 10 marzo 2020 ha carattere dichiaratamente dubitativo (*“non può escludersi che”*), mentre nell'atto censurato non si rinvencono ulteriori specificazioni concrete in merito a tale aspetto, né relative al reale e peculiare stato dei luoghi, interessati da ulteriore viabilità, oltre all'Autostrada.

Per tali ragioni devono condividersi le doglianze portate nei motivi primo, secondo e terzo di ricorso, mentre le ulteriori censure contenute nel mezzo di gravame possono essere assorbite, per economia processuale.

Sulla base delle esposte considerazioni, il diniego opposto si presenta illegittimo e va, quindi, annullato.

Sussistono sufficienti ragioni per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il diniego di nulla osta in epigrafe dettagliato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Blanda, Presidente FF

Eleonora Monica, Consigliere

Fabio Belfiori, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Fabio Belfiori

IL PRESIDENTE

Vincenzo Blanda

IL SEGRETARIO