

N. 00230/2009 REG.SEN.  
N. 00801/2007 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 Piemonte**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 801 del 2007, proposto da:  
Roberto DESANTIS, rappresentato e difeso dagli avv.ti Piermarco Bruno e  
Stefano Manni, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Torino, via  
Giulia di Barolo, 22 bis;

*contro*

la Provincia di Torino, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e  
difesa dagli avv.ti Luisa Bartolini e Annalisa Di Cuia, con domicilio eletto  
presso le medesime in Torino, via Maria Vittoria, 12;

*per l'annullamento*

- del provvedimento 13.4.2007 prot. n. 439645/2007 del Dirigente del Servizio  
Progettazione ed Esecuzione Interventi Viabilità 1 della Provincia di Torino,  
pervenuto all'avv. Piermarco Bruno il 17.4.2007, con il quale è stata respinta  
l'istanza 19.3.2007, (prot. arrivo 350271/2007 del 23.3.2007) del sig. Roberto  
Desantis "avente per oggetto la richiesta di consentire la svolta a sinistra nel  
tratto antistante la stazione di servizio Agip in Roletto al km. 27+770 della S.S.  
n. 589 dei Laghi di Avigliana;

- di ogni altro atto connesso e presupposto.

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Torino, con i relativi allegati;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 18 dicembre 2008 il Primo Referendario Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel relativo verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## FATTO

Il signor Roberto Desantis, quale gestore di un impianto per la distribuzione di carburanti per autotrazione, con annessi impianto di autolavaggio, esercizio di vendita di generi vari e bar tavola-calda, lungo la S.S. n. 589 dei Laghi di Avigliana, fino al febbraio 2007 vedeva consentito l'accesso a tale impianto sia agli automezzi che percorrevano la carreggiata lungo la direzione di Pinerolo, con semplice svolta a destra, sia agli automezzi che percorrevano la carreggiata in senso contrario, i quali rallentavano la marcia e voltavano a sinistra, nel rispetto della relativa segnaletica.

Nel marzo 2007 il sig. Desantis notava lavori di ampliamento della suddetta S.S. n. 289 che comprendevano la realizzazione uno spartitraffico centrale, che si prolungava anche all'altezza del impianto in questione, impedendo evidentemente la svolta a sinistra sopra descritta.

Ritenendo che tale modifica gli causava ingenti danni, il sig. Desantis proponeva alla Provincia di Torino in data 19 marzo 2007 una specifica istanza con cui chiedeva di non posare o eventualmente rimuovere lo spartitraffico centrale, rilevando: a) ingenti danni alla sua attività commerciale, b) assenza di pubblico interesse, c) disparità di trattamento in relazione ad altri tratti di strada in cui era consentita la svolta a sinistra dal centro della carreggiata.

Con nota del 13 aprile 2007, il Dirigente del Servizio Progettazione ed esecuzione Interventi Viabilità 1 della Provincia comunicava che l'istanza non poteva essere accolta "...poiché contrasta con la sicurezza del transito e con la finalità del progetto, che consiste proprio nell'eliminazione della svolta a sinistra nei comuni di Roletto e Frossasco, attraverso la costruzione di rotonde ravvicinate e spartitraffico centrale fra le stesse. La svolta a sinistra e la creazione di un'apposita corsia nelle condizioni attuali richiederebbe inoltre la disponibilità di terreni privati che non sono disponibili e non hanno la conformità urbanistica.". Il Dirigente, poi, evidenziava la presenza di due rotonde a distanza di circa 400 metri dell'impianto, posto in posizione baricentrica tra le stesse, e la provvisorietà di alcune situazioni attestate con documentazione fotografica dell'interessato nella sua istanza del 19 marzo 2007.

Il sig. Desantis, premettendo di avere proposto diversa impugnativa avverso le deliberazioni provinciali che avevano approvato il progetto preliminare, definitivo e esecutivo relativo alle opere di sistemazione e messa in sicurezza dei tratti Pinerolo-Piovasco della S.S. n. 289, chiedeva l'annullamento della suddetta nota dirigenziale, lamentando quanto segue.

“1. VIOLAZIONE DI LEGGE: violazione e falsa applicazione art. 7, 8 e 10 bis l. 7/08/90 n. 241.”

Sosteneva il ricorrente che l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento è principio generale applicabile sia per i procedimenti avviati d'ufficio sia per quelli ad iniziativa di parte e, nel caso di specie, tale avviso era mancato, così come era mancata la comunicazione dei motivi ostativi che fondavano l'adozione della determinazione negativa, ai sensi dell'art. 10 bis l.n. 241/90.

“2. VIOLAZIONE DI LEGGE: violazione e falsa applicazione art. 3 L. 07/08/90 n. 241. ECCESSO DI POTERE: carenza assoluta o incongruità della motivazione; travisamento dei fatti; disparità di trattamento; ingiustizia manifesta. SVIAMENTO DI POTERE.”

Il ricorrente riteneva di mero stile la motivazione addotta dalla Provincia di Torino che non teneva conto delle specifiche osservazioni da lui presentate nell'istanza del 19 marzo 2007, considerata l'assenza di pericolo nell'invocato ripristino della svolta a sinistra, atteso il limite di velocità vigente di 50 all'ora su quel tratto di strada, la collocazione lungo un rettilineo di 650 metri dell'impianto in questione, l'assenza, in precedenza, di incidenti stradali su quel tratto di strada, rilevato anche che l'art. 154 C.d.S. consente comunque la svolta a sinistra del tipo di quella invocata.

La Provincia, inoltre, non aveva tenuto conto che lungo la medesima strada, in altri tratti, erano ancora consentite svolte a sinistra come quella in contestazione, secondo documentazione fotografica allegata che si riferiva a periodi ancora successivi a quelli del diniego impugnato e della conclusione dei lavori.

Il richiamo, infine, alla necessità di acquisire terreni privati per la creazione di una apposita corsia, secondo l'ulteriore motivazione della Provincia, era inconferente in relazione alle motivazioni addotte nella richiamata istanza del 19 marzo 2007, che non facevano cenno alla necessità di creare una ulteriore corsia.

Il ricorrente concludeva la sua esposizione chiedendo che la Provincia di Torino fosse dichiarata tenuta anche al risarcimento dei danni, nella misura ritenuta più equa da questo Tribunale.

Si costituiva in giudizio la Provincia di Torino, chiedendo la reiezione del ricorso.

Il ricorrente depositava in seguito una memoria in cui evidenziava di avere nel

frattempo proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso la deliberazione provinciale del 21 marzo 2006 che aveva approvato il progetto definitivo dei lavori.

In prossimità della pubblica udienza, la Provincia di Torino depositava una memoria con la quale illustrava le sue deduzioni rivolte a rilevare l'infondatezza del ricorso.

All'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è infondato.

In relazione al primo motivo, per quanto riguarda la mancata applicazione degli articoli 7 e 8 l.n. 241/90, il Collegio osserva che vi è stata una esplicita istanza di parte che ha dato avvio al procedimento e, in tal senso, è applicabile la conclusione giurisprudenziale, da cui non si rinvengono elementi per discostarsi in assenza di elementi specifici forniti dal ricorrente, secondo cui tale istituto non è applicabile ai procedimenti avviati ad istanza di parte, come appunto quello in esame (Cons. Stato, Sez. VI, 8.2.08, n. 415 e TAR Toscana, Sez. I, 17.7.08, n. 1761).

In più il Collegio richiama anche l'ulteriore riflessione giurisprudenziale, secondo cui l'obbligo della comunicazione di avvio del procedimento amministrativo sussiste solo quando la comunicazione stessa apporti una qualche utilità all'azione amministrativa, perché l'obbligo è sancito in funzione dell'arricchimento che deriva all'azione amministrativa, sul piano del merito e della legittimità, della partecipazione del destinatario del provvedimento; pertanto, in mancanza di tale utilità, la comunicazione d' avvio del procedimento è da ritenersi superflua, in particolare quando l'eventuale annullamento del provvedimento finale, per accertata violazione solo dell'obbligo formale di comunicazione, non priverebbe l'Amministrazione del potere (o del dovere) di adottare un nuovo provvedimento di identico contenuto (TAR Campania, Sa, Sez. I, 27.9.08, n.2333).

E' infatti da ritenersi inammissibile il motivo di ricorso finalizzato a denunciare il mancato avviso dell'inizio del procedimento amministrativo se il ricorrente non indichi gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto nel procedimento ove avesse ricevuto la detta comunicazione, giacchè solo in questo caso l'Amministrazione deve ritenersi gravata dal più consistente onere di dimostrare che, anche se quegli elementi fossero stati forniti, il contenuto dispositivo del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso (Cons. Stato, Sez. VI, 29.7.08, n. 3786 e TAR Campania, Na, Sez. II, 17.7.08, n. 8869).

Nel caso di specie il ricorrente non fornisce tali elementi, dato che per sua stessa ammissione gli elementi conoscitivi erano stati direttamente da lui introdotti, anche con documentazione fotografica, nella stessa istanza di parte del 19 marzo 2007. e il medesimo ricorso in esame nella presente sede è

orientato esclusivamente a confutare la motivazione addotta dall'Amministrazione in relazione agli elementi già forniti dallo stesso istante.

In sostanza, come già precisato da questo Tribunale, l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento non deve essere applicato in modo acritico e formalistico, dovendo essere letto alla luce dei criteri generali che governano l'azione amministrativa e individuano i contenuti essenziali del rapporto tra esercizio del pubblico potere e tutela della posizione del privato, soprattutto nell'ipotesi – come realizzatasi nel caso di specie – in cui quest'ultimo abbia potuto sufficientemente partecipare all'iter istruttorio, allegando documentazione idonea a orientare il giudizio dell'Amministrazione (TAR Piemonte, Sez. II, 31.7.08, n. 1802).

Tale conclusione, a maggior ragione e in presenza di esplicita previsione legislativa di cui all'art. 21 octies, comma 2, l.n. 241/90, deve applicarsi per la lamentata violazione dell'art. 10 bis l. cit., in quanto l'identità della funzione tra l'art. 7 (in relazione all'avvio del procedimento) e l'art. 10 bis (in relazione alla conclusione del procedimento) della legge n. 241/90 deve considerare in concreto la presenza di una carenza istruttorio, che non può ritenersi verificata quando vi siano state modalità di informazione equivalenti fornite "aliunde" dall'interessato (TAR Lombardia, Bs, Sez. I, 20.8.08, n. 862).

Nel caso di specie, come detto, il ricorrente non ha indicato quali elementi ulteriori, diversi da quelli da lui già forniti all'Amministrazione, avrebbe potuto allegare se avesse conosciuto i motivi rappresentati nel provvedimento impugnato, tenuto conto che il suo ricorso è sostanzialmente orientato a contestare proprio la (ritenuta) mancata corretta considerazione degli elementi stessi da lui rappresentati già con l'istanza del 19 marzo 2007.

A ciò si aggiunga che lo stesso ricorrente non chiarisce in quale specifico procedimento amministrativo si inserisce la sua istanza, richiamando egli genericamente, nella menzionata richiesta del 19 marzo 2007, la legge n. 241/90.

I principi propri di tale legge, infatti, si applicano ogni qual volta si sia in presenza di uno specifico "procedimento" amministrativo, che coinvolga uno specifico "potere" dell'Amministrazione che sia idoneo ad incidere sulla sfera giuridica del privato e non ogni qual volta il privato stesso si rivolga all'Amministrazione per qualsivoglia motivo.

Come correttamente osservato nelle sue difese dall'amministrazione provinciale, infatti, l'istanza in questione non era tesa – né poteva esserlo tanto che il ricorrente non indica in essa alcuna norma specifica sul punto – ad ottenere un provvedimento specifico e diretto previsto da norme di legge quanto piuttosto ad influire, modificandone l'originaria conformazione, sull'attività progettuale dell'Amministrazione afferente la realizzazione di un'opera pubblica – comunque contestata con specifici motivi di legittimità con impugnative diverse dalla presente e tuttora pendenti, per quanto indicato dallo stesso sig. Desantis – pur non essendo lo stesso a nessun titolo parte del procedimento relativo a tale realizzazione.

Non sussistendo alcun procedimento specifico che coinvolgeva il ricorrente nel senso ora prospettato, può ritenersi che la sua istanza possa assimilarsi, ai fine dell'applicazione dell'art. 10 bis l.n. 241/90, all'istanza di adozione di un provvedimento di secondo grado, il quale, però, per giurisprudenza costante cui il Collegio ritiene di aderire e in assenza di elementi contrari forniti dal ricorrente, non è assoggettato alla disciplina di cui all'art. 10 bis cit., non essendo in alcun modo l'Amministrazione, in assenza di specifiche disposizioni di legge, tenuta ad intervenire in secondo grado su mera richiesta del privato (Cons. Stato, Sez. IV, 12.9.07, n. 4828; TAR Lazio, Sez. I ter, 29.7.08, n. 7614 e Sez. I, 13.12.05, n. 13562; TAR Puglia, Le, Sez. I, 7.6.06, n. 3228; TAR Lombardia, Mi, Sez. II, 6.3.06, n. 587).

Parimenti infondato è anche il secondo motivo di ricorso, con il quale il ricorrente lamenta carenza e illogicità di motivazione nel provvedimento impugnato.

Il Collegio sul punto rileva che non si rinvergono elementi idonei ad individuare illogicità, contraddittorietà e/o manifesta irrazionalità nella scelta (e conseguente motivazione) dell'Amministrazione, unici fattori che possono legittimare l'intervento del Giudice amministrativo nella presente sede di legittimità, sussistendo a carico del privato mere posizioni soggettive di interesse legittimo in relazione alla potestà amministrativa di regolare e conformare la circolazione stradale.

La Provincia di Torino, infatti, spiega a sufficienza che l'eliminazione della svolta a sinistra era stata proprio progettata a tutela e rafforzamento della sicurezza del transito, mediante una generale rideterminazione della circolazione, con la creazione di rotatorie ravvicinate e spartitraffico centrale.

Il riferimento alla sicurezza del transito, nell'ambito della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione procedente, appare idoneo e sufficiente a legittimare l'intervento in questione, dato che proprio questo fattore è uno dei principali a sostegno dell'intervento dell'amministrazione nella regolazione della circolazione stradale.

Sostiene il ricorrente che tale motivazione non avrebbe considerato quanto da lui prospettato nella richiesta del 19 marzo 2007 ma sul punto il Collegio osserva quanto segue.

In ordine alla presenza di un rettilineo di 650 metri e al limite di velocità di 50 Km/h invocati dal ricorrente, tali elementi non appaiono decisivi, atteso che comunque il "taglio" di una corsia da destra a sinistra per inserirsi nell'opposta parte della carreggiata appare un elemento che potenzialmente incide sulla sicurezza di marcia, tenuto conto di possibili distrazioni, problemi meccanici e/o condizioni del manto stradale che possono impedire o rendere difficile la frenata e il rallentamento ai veicoli che sopraggiungono nei due sensi di marcia. Sicuramente la continuità di marcia e la possibilità di ritornare indietro dopo poche centinaia di metri attraverso apposite rotatorie rende più fluida e sicura la circolazione stradale, per cui non appare di mero stile la motivazione addotta dalla Provincia, laddove nella stessa nota è richiamata la presenza di vicine

rotatorie che consente una facile accessibilità in sicurezza ai veicoli che intendono entrare nell'impianto del ricorrente anche provenendo dall'opposta corsia.

Né la circostanza evidenziata dal ricorrente che non si siano verificati sul quel tratto di strada incidenti finora, a parte ogni considerazione sulla natura probatoria di tale affermazione, non appare decisiva, in quanto potenzialmente tali incidenti, per quanto sopra richiamato, potevano sempre verificarsi in futuro ed è nella potestà dell'Amministrazione provinciale tendere ad individuare ogni elemento idoneo a diminuire, se non annullare, anche solo in potenza la possibilità della verifica di incidenti stradali.

L'interesse pubblico sotteso alla particolare progettazione dello spartitraffico centrale, con rotatorie equidistanti, era poi insito nel richiamo alle ragioni di miglior tutela della sicurezza stradale, posta proprio a tale fine.

Che vi siano altri esempi lungo la medesima strada statale in cui la svolta a sinistra sarebbe consentita non appare ugualmente decisivo, dato che le ragioni di sicurezza stradale sopra rappresentate sono intangibili nella presente sede di legittimità riguardo il tratto di strada antistante l'impianto del ricorrente e, casomai, porterebbero comunque a rimuovere la svolta a sinistra avanti agli altri edifici commerciali e non a riproporla avanti all'impianto del ricorrente, per cui quest'ultimo, se lo ritiene, potrebbe avanzare una ulteriore istanza all'Amministrazione provinciale tesa a rimuovere tale situazione, se contrastante con il pubblico interesse alla miglior circolazione stradale, ma non lo legittima a pretendere la reintroduzione della svolta in questione in prossimità del suo impianto, come rappresentato in questa sede.

Infine non appare rilevante, per le motivazioni sopra addotte, la censura in ordine alla illogicità del richiamo alla necessità di acquisire eventualmente terreni privati per dare luogo alla creazione di apposita corsia – come rappresentata dalla Provincia di Torino – in quanto tale affermazione non appare comunque illogica dato che, per rendere fluido lo scorrimento del traffico e riconsentire la svolta a sinistra, potrebbe essere necessario acquisire una ulteriore porzione di terreno per allargare la carreggiata, in modo da consentire ai veicoli che vogliono continuare la marcia di procedere su due corsie verso destra e a quelli che vogliono effettuare la svolta a sinistra porsi al centro della carreggiata, in una ulteriore corsia, senza occupare, come prima, una delle sole due corsie esistenti.

Anche in questo caso, quindi, non si riscontra l'illogicità manifesta lamentata dal ricorrente.

L'infondatezza della domanda di annullamento porta anche alla conseguente infondatezza della domanda di risarcimento del danno in via equitativa.

Alla luce di quanto dedotto, quindi, il ricorso deve essere rigettato.

Sussistono comunque giusti motivi per compensare tra le parti le spese di

giudizio, attesa la peculiarità della vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte, Sezione 1<sup>^</sup>, rigetta il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del 18 dicembre 2008 con l'intervento dei Magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Ivo Correale, Primo Referendario, Estensore

Alfonso Graziano, Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/01/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO