

Pubblicato il 27/09/2016  
N. 03977/2016REG.PROV .COLL.  
N. 02789/2015 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 Consiglio di Stato**  
**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2789 del 2015, proposto da:

P. s.r.l.OMISSIS, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato OMISSIS, con domicilio eletto OMISSIS

*contro*

Roma Capitale, in persona del sindaco legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato OMISSIS e domiciliata in Roma, via del Tempio di Giove.21;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I QUATER n. 819/2015, resa tra le parti, concernente ordine di riduzione in pristino di area destinata a parcheggio per violazione della legge n. 122 del 1989;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2016, il consigliere di Stato OMISSIS e uditi per le parti l'avvocato OMISSIS, su delega dell'avvocato OMISSIS e l'avvocato OMISSIS;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**1.- La società **P.srl** OMISSIS impugna la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio 19 gennaio 2015, n. 819, che ha respinto il ricorso dalla stessa proposto avverso la determinazione dirigenziale 7 maggio 2014, n. 1000, di Roma Capitale, recante l'ingiunzione a demolire un parcheggio sotterraneo realizzato in Roma, tra via **Panama** e via Romania, su una superficie non edificabile di circa mq 12.914.

L'intervento edilizio è stato realizzato a seguito di presentazione di denuncia di inizio di attività ai sensi dell'art. 9 della legge n. 122 del 1989 (c.d. legge Tognoli).

La società appellante lamenta l'erroneità della gravata sentenza che, ai fini dell'applicabilità della legge n. 122 del 1989 e dei suoi benefici economici e procedurali, ha ritenuto insufficiente l'atto unilaterale d'obbligo, sottoscritto dalla società costruttrice prima della presentazione della d.i.a., di destinare i parcheggi a beneficio dei residenti nella zona, con vincolo da costituire all'atto del loro trasferimento quali pertinenze delle individuande unità immobiliari.

Assume la società appellante che la documentazione allegata alla d.i.a. doveva al contrario ritenersi congrua e pertinente per la corretta formazione del titolo edilizio posto che il vincolo pertinenziale previsto dalla legge n. 122 del 1989 ben può costituirsi successivamente alla realizzazione dell'intervento edilizio, ferma restando in ogni caso l'inutilizzabilità delle aree a parcheggio e la loro non commerciabilità fino all'effettiva costituzione di detto vincolo.

La società appellante ha quindi concluso per l'accoglimento, con l'appello, del ricorso di primo grado e per l'annullamento degli atti impugnati, in riforma della impugnata sentenza.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione comunale appellata per resistere all'appello e per chiederne il rigetto.

Le parti hanno depositato memorie illustrative in vista dell'udienza di discussione.

Con ordinanza cautelare 18 dicembre 2015 n. 5636 la Sezione ha disposto la sospensione dell'esecutorietà dell'impugnata sentenza.

All'udienza pubblica del 12 maggio 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

2.- L'appello è fondato e va accolto, nei sensi di cui appresso.

3.- Giova premettere la ricostruzione della vicenda fattuale secondo la scansione già utilizzata nella sentenza impugnata.

Ha esposto la società appellante di aver avviato la predetta iniziativa edificatoria sulla base della denuncia di inizio attività presentata il 28 gennaio 2010, ai sensi dell'art. 9 della l. n. 122 del 1989 (c.d. legge "Tognoli"), come attuata dalla delibera del Consiglio comunale di Roma n. 165 del 1997, la quale prevede che per la formazione del titolo edilizio autorizzatorio di cui alla predetta legge non sia necessaria la dimostrazione, già al momento della richiesta, della costituzione del vincolo di pertinenzialità dei parcheggi sulle unità immobiliari residenziali vicini, essendo sufficiente un atto unilaterale d'obbligo sottoscritto in tal senso dal costruttore. Ha precisato la società di aver previamente ottenuto il nulla-osta per le attività di scavo e modifica del sottosuolo (10 dicembre 2008), il parere sull'assenza di vincoli di cui al d.lgs. 42/2004 (9 giugno 2009) dal Ministero per i beni e le attività culturali, il parere favorevole della Soprintendenza ai beni culturali presso il Comune di Roma circa la compatibilità dell'opera con le prescrizioni poste dalle N.T.A. del P .R.G. vigente (23 ottobre 2009), il parere di conformità del Comando provinciale dei vigili del Fuoco (22 dicembre 2008), il parere favorevole dell'Ufficio prevenzione inquinamento acustico e atmosferico (26 marzo 2009), il parere di compatibilità con la viabilità della zona (9 ottobre 2009) e il parere favorevole per la sistemazione a verde dal Comune di Roma.

In definitiva, tutti gli atti di assenso da parte degli uffici competenti sono stati acquisiti prima della formalizzazione della denuncia di inizio dell'attività edilizia per cui è giudizio.

Ha dedotto ulteriormente la società di aver previamente stipulato il 17 dicembre 2009, in conformità alla citata delibera consiliare capitolina n.165 del 1997, atto notarile con il quale ha espressamente dichiarato di impegnarsi irrevocabilmente e definitivamente a destinare e a mantenere la superficie di cui si è detto a parcheggio privato ai sensi della legge *Tognoli*, assumendo l'impegno di destinare i realizzandi parcheggi a servizio esclusivo di edifici esistenti nell'area di prossimità (per come definita con la ridetta delibera) e con riserva di produrre, prima della loro realizzazione o comunque in sede di trasferimento della proprietà, gli atti formali di costituzione del vincolo, di non cedere alcuno degli stessi a soggetti non proprietari di immobili nella stessa area e di non modificare permanentemente e irrevocabilmente la destinazione d'uso a parcheggio.

Ha riferito la società appellante che, a seguito di un verbale di sopralluogo nel cantiere da parte della Polizia Municipale del Comune di Roma, dopo alcuni mesi dall'avvio dei lavori, avvenuto nel 2010, sono state avviate indagini penali nei confronti dei legali rappresentanti della società, è stato disposto il sequestro del cantiere, nonché è stata pronunciata la sentenza del Tribunale ordinario di Roma 8 ottobre 2013 di condanna del legale rappresentante a quattro mesi di arresto e a € 10.000 di ammenda per il reato di cui all'art. 44, lett. b), d.P .R. n. 380 del 2001.

A seguito di tali ultime vicende, il Comune di Roma ha dapprima adottato il provvedimento di sospensione dei lavori e poi l'ordinanza gravata in primo grado, che reca l'ordine di demolizione delle opere edilizie e di riduzione in pristino dello stato dei luoghi.

Con l'impugnata sentenza il T.a.r. Lazio ha ritenuto la legittimità dell'intervento sanzionatorio comunale, sulla base di una interpretazione della legge n. 122 del 1989 per cui non sarebbero ammessi interventi edilizi per la realizzazione di parcheggi pertinentiali ove il ridetto vincolo di pertinenzialità con le unità immobiliari servite non sia già costituito all'atto della formazione del titolo edilizio e dell'avvio dei lavori. In definitiva, secondo il giudice di primo grado, che richiama a conforto della sua decisione precedenti tratti dalla giurisprudenza penale e amministrativa, non sarebbe sufficiente il solo impegno unilaterale a costituire il ridetto vincolo pertinentiale, essendo necessaria la sua attuale costituzione, già in fase di avvio dell'iniziativa edificatoria.

4.- La società appellante si duole dell'erroneità di tale interpretazione della legge n. 122 del 1989 e chiede la riforma della impugnata sentenza sulla base delle seguenti considerazioni in diritto. L'avvio della realizzazione delle opere di cui trattasi in forza di una dichiarazione di inizio attività sarebbe del tutto conforme alla normativa statale di cui alla legge *Tognoli* e alle determinazioni assunte dal Comune di Roma per conformare la prassi amministrativa in materia di rilascio dei titoli edificatori per la realizzazione di parcheggi pertinenziali ai sensi della precitata legge. L'ordinanza di riduzione in pristino, limitandosi ad affermare la mancata dimostrazione della pertinenzialità dei parcheggi e a richiamare un accertamento tecnico datato 24 marzo 2014, peraltro non allegato, sarebbe del tutto sformata di motivazione, non essendo state esplicitate le puntuali valutazioni che si sarebbero rese necessarie alla luce sia del lungo lasso di tempo decorso dalla conoscenza da parte dell'amministrazione dell'avvio della realizzazione dell'opera (quattro anni), sia del legittimo affidamento maturato in capo alla società nel conformarsi a quanto stabilito dalla stessa amministrazione comunale con la deliberazione, di carattere generale, n. 165 del 1997, peraltro e contraddittoriamente tutt'ora vigente.

In particolare, secondo il punto 2.0 di detta delibera, l'opera sarebbe da considerare legittimamente assentita ai sensi della legge *Tognoli* con la presentazione della denuncia di inizio di attività, pacificamente avvenuta il 28 gennaio 2010, restando il carattere di pertinenzialità dei parcheggi, anche per zone come quella in esame, integrato dalla stipulazione dell'atto unilaterale d'obbligo recante l'impegno a rispettare il vincolo di destinazione dei parcheggi.

La società appellante contesta dunque che l'intervento sia stato realizzato in assenza del necessario titolo abilitativo, in quanto la società si sarebbe preventivamente munita di tutti i pareri e dei nulla-osta richiesti dalla normativa di riferimento e avrebbe rispettato appieno le previsioni della legge *Tognoli*, come integrate dalla ridetta delibera consiliare n. 165 del 1997, risultando con ciò irrilevante la circostanza che il vincolo di pertinenzialità non fosse costituito *ex ante*, stante l'atto di impegno di cui sopra e la possibilità di individuare concretamente (i destinatari finali di) tale vincolo al momento della stipula degli atti pubblici di trasferimento dei parcheggi da destinare a pertinenza di singole unità immobiliari.

5.- Il Collegio ritiene che tale articolato motivo d'appello meriti di essere integralmente accolto.

6.- È noto che la realizzazione dei parcheggi pertinenziali degli edifici residenziali può avvenire in base ad un regime giuridico di favore, introdotto dalla più volte richiamata legge n. 122 del 1989, con il chiaro intento di sopperire alle esigenze connesse alla cronica insufficienza di spazi a parcheggio nelle aree urbane. In particolare, l'art. 9, comma 1, l.cit. stabilisce che *“I proprietari di immobili possono realizzare nel sottosuolo degli stessi ovvero nei locali siti al piano terreno dei fabbricati parcheggi da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari, anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti. Tali parcheggi possono essere realizzati, ad uso esclusivo dei residenti, anche nel sottosuolo di aree pertinenziali esterne al fabbricato, purché non in contrasto con i piani urbani del traffico, tenuto conto dell'uso della superficie sovrastante e compatibilmente con la tutela dei corpi idrici. Restano in ogni caso fermi i vincoli previsti dalla legislazione in materia paesaggistica ed ambientale ed i poteri attribuiti dalla medesima legislazione alle regioni e ai Ministeri dell'ambiente e per i beni culturali ed ambientali da esercitare motivatamente nel termine di 90 giorni. I parcheggi stessi, ove i piani urbani del traffico non siano stati redatti, potranno comunque essere realizzati nel rispetto delle indicazioni di cui al periodo precedente”*.

Il successivo comma 2, nella formulazione applicabile *ratione temporis* alla fattispecie che ne occupa, prevede poi che *“L'esecuzione delle opere e degli interventi previsti dal comma 1 è soggetta a denuncia di inizio attività”*.

Il regime giuridico di particolare favore introdotto dalla riportata disposizione normativa si coglie essenzialmente:

- a) nel fatto che si possono realizzare, anche in deroga agli strumenti urbanistici, parcheggi pertinenziali alle unità immobiliari anche nel sottosuolo di aree limitrofe a quelle ove si trovano dette unità abitative asservite,;
- b) che il titolo edilizio può essere costituito da una d.i.a. (ora s.c.i.a.);

c) che il predetto titolo edilizio ha natura gratuita.

Tale statuto privilegiato si giustifica alla luce della *ratio* sottesa all'intervento legislativo di cui si tratta, volto ad attenuare le conseguenze dell'annoso problema del congestionamento del traffico automobilistico nelle aree urbane e alla cronica carenza di posti per il parcheggio delle auto.

7.- Una prima questione, già affrontata dalla giurisprudenza nell'interpretazione del citato art. 9 della legge n. 122 del 1989, è stata quella di individuare i soggetti legittimati dalla disposizione normativa a realizzare i parcheggi nel sottosuolo di aree pertinenziali esterne al fabbricato, anche in deroga alle disposizioni degli strumenti urbanistici: la questione si è posta in relazione al se i titolari dell'iniziativa edificatoria debbano essere necessariamente i proprietari degli immobili beneficiari del vincolo di pertinenzialità con i parcheggi da realizzare, anche quando l'intervento si realizzi nel sottosuolo di aree viciniori.

Sul punto, l'orientamento giurisprudenziale prevalente, dal quale non si ravvisano qui ragioni per dissentire, è che il comma 1 dell'art. 9 della legge cit. non circoscrive esclusivamente ai proprietari degli immobili interessati la legittimazione a realizzare i parcheggi agli stessi pertinenziali.

Infatti, la disposizione innanzi citata, dopo aver statuito che: "*...I proprietari di immobili possono realizzare nel sottosuolo degli stessi ovvero nei locali siti al piano terreno dei fabbricati parcheggi da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari, anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti*" aggiunge che: "*...Tali parcheggi possono essere realizzati, ad uso esclusivo dei residenti, anche nel sottosuolo di aree pertinenziali esterne al fabbricato (...)*".

Orbene, la forma impersonale utilizzata nella seconda proposizione richiamata comporta che i parcheggi collocati in aree esterne ai fabbricati, a differenza di quelli posti nel sottosuolo o al piano terreno degli stessi, non devono essere realizzati necessariamente dai proprietari dell'immobile, ma possono esserlo anche da terzi: evidentemente il legislatore, non potendo escludersi – e anzi dovendosi normalmente presumere, secondo l'*id quod plerumque accidit*– che le "aree pertinenziali esterne" possano appartenere a soggetti diversi dai proprietari dell'immobile, ha ritenuto di non dover limitare solo a questi ultimi la legittimazione a chiedere il permesso per realizzarvi i parcheggi *de quibus*.

Inoltre, la locuzione "*...Tali parcheggi*" indica chiaramente che la seconda proposizione del comma 1 è riferita alla medesima ipotesi disciplinata dalla prima, ossia alla realizzazione di parcheggi "da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari, anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti"; di conseguenza, anche la possibilità di derogare ai predetti strumenti deve intendersi estesa agli interventi posti in essere da terzi, oltre che dai proprietari.

Del resto, è sin troppo agevole osservare che, se si opinasse il contrario, la norma che consente la realizzazione di parcheggi pertinenziali al di fuori, ma nelle vicinanze, degli edifici a beneficio delle cui abitazioni essi sono edificati non potrebbe trovare praticamente mai applicazione, giacché è del tutto eccezionale, se non di scuola, l'ipotesi che, in un centro urbano ad elevata densità abitativa (e conseguentemente di traffico), il proprietario (*rectius*: i proprietari, normalmente riuniti in condominio) delle abitazioni ubicate in un (singolo) edificio sia proprietario (o, comunque, possa disporre) di un'area viciniora in cui (o sotto alla quale) sia materialmente possibile, ed economicamente sostenibile, realizzare parcheggi interrati da adibire a pertinenza delle abitazioni: sicché risulta evidente l'erroneità, per intrinseca assurdità, dell'opzione esegetica qui aversata, perché essa – particolarmente in riferimento alle aree a più alta densità edilizia, che sono poi quelle in cui più evidente è la necessità di reperire spazi in cui realizzare parcheggi pertinenziali – finirebbe con il rendere sostanzialmente impossibile ogni attuazione pratica della previsione legislativa volta a favorire la realizzazione di parcheggi urbani pertinenziali.

8.- Una seconda questione interpretativa, qui avente carattere dirimente ai fini del decidere, può essere compendiata nel quesito se il vincolo pertinenziale richiesto dalla legge per l'accesso ai benefici dianzi ricordati (*in primis*, realizzare i parcheggi anche in deroga allo strumento

urbanistico), debba essere costituito già al momento della formazione del titolo edilizio e dell'avvio dei lavori ovvero se detto vincolo possa essere costituito successivamente, prima della utilizzazione effettiva dei parcheggi da parte dei singoli utenti.

Come anticipato, il T.a.r. ha aderito alla prima opzione interpretativa, essenzialmente sulla base di richiami alla giurisprudenza del giudice penale (e, in minor parte, del giudice amministrativo).

Ritiene invece il Collegio che vada preferita senza alcun dubbio la seconda opzione interpretativa, militando in tal senso ragioni sia di ordine letterale, sia soprattutto di carattere logico-sistematico.

Sotto il profilo letterale, giova evidenziare che la legge scinde significativamente sul piano temporale il momento della realizzazione dei parcheggi da quello della loro destinazione (“... possono realizzare parcheggi ... da destinare ...”), il che dimostra che il legislatore ha inteso prendere atto (e favorire, per le ragioni teleologiche cui si è già accennato) del dato empirico per cui, secondo *l'id quod plerumque accidit*, il trasferimento dei parcheggi suppone la loro esistenza attuale, essendo ben difficile immaginare l'acquisto, o anche soltanto l'impegno ad acquistare o ancora ad accettare la costituzione di un vincolo pertinenziale tra i parcheggi e le unità abitative, prima dell'effettiva realizzazione dell'intervento edilizio.

Sempre sul piano letterale, va pure evidenziato quanto disposto dal comma 5 del medesimo art. 9 l.cit., nel testo risultante dalla modifica normativa recata dall'art. 10 del d.l. n. 5 del 2012, convertito in legge n. 35 del 2012; disposizione che prevede tra l'altro – pur nell'immodificabilità dell'esclusiva destinazione a parcheggio – che la proprietà di dette aree pertinenziali possa essere trasferita, anche in deroga a quanto previsto nel titolo edilizio che ne ha legittimato la costruzione e nei successivi atti convenzionali, solo con contestuale destinazione del parcheggio trasferito a pertinenza di un'altra unità immobiliare sita nello stesso comune: anche da tale disposizione si ricava infatti, *obliquo modo*, che, ferma restando l'obbligatoria destinazione a parcheggi pertinenziali delle opere oggetto di intervento edilizio, il collegamento con la specifica unità immobiliare possa avvenire “*nei successivi atti convenzionali*”; sicché anche in tal caso il legislatore si fa carico, sia pure al fine di disciplinare in modo meno rigoroso che in passato il regime di trasferibilità dei parcheggi pertinenziali, della normale scissione temporale tra il momento in cui sorge il generico vincolo pertinenziale e quello in cui lo stesso si appunta sulle singole unità abitative.

Infine, un'ulteriore argomento esegetico di natura letterale è rinvenibile nel confronto (o, forse più precisamente, nel combinato disposto) del secondo periodo del comma 1 del ridetto art. 9 (della legge Tognoli) con il secondo periodo del comma 4 dello stesso articolo: dall'integrazione, o almeno dal confronto, di tali norme risulta considerato sia il caso che “*Tali parcheggi possono essere realizzati, ad uso esclusivo dei residenti, anche nel sottosuolo di aree pertinenziali esterne al fabbricato*” – e, come si è già chiarito, possono essere realizzati anche ad opera di soggetti diversi dai proprietari delle abitazioni a cui dovranno inerire come pertinenze – ; sia anche il caso che si tratti di “*...interventi in fase di avvio o già avviati*”.

Orbene, si deve ragionevolmente escludere – anche per le ragioni di ordine sistematico e teleologico cui si è già accennato e su cui si tornerà ancora in seguito: ossia per la ragione che lo scopo della norma è quello di favorire le condizioni per la realizzazione di parcheggi pertinenziali, e non di ostacolarle – che l'ipotesi di “*interventi in fase di avvio o già avviati*”, di cui al secondo periodo del comma 4, si riferisca restrittivamente al solo primo periodo di detto comma, e non anche al comma 1: se, infatti, non si può dubitare che la specialità della previsione normativa di cui all'art. 9 osti a una sua applicazione analogica, non v'è però ragione alcuna per escludere che siffatta previsione legislativa – per quanto speciale o eccezionale la si voglia considerare – sia insuscettibile di interpretazione estensiva (che, dogmaticamente, è concetto del tutto diverso da quello dell'analogia: tanto che la prima, consistente nell'attribuire a una disposizione il significato più ampio tra quelli consentiti dal testo, è normalmente ammessa anche nel diritto penale, costituzionalmente soggetto al principio di tassatività; mentre la seconda, consistente nell'applicare una norma ad un caso o a una materia diversi, sebbene simili o analoghe, da quelli cui essa si riferisce, è inapplicabile in sede penale *in malam partem*).

Risulta dunque evidente che, con riferimento all'art. 9 in esame, un'interpretazione a tutto concedere estensiva del secondo periodo del comma 4 (ma certamente non analogica, posto che si tratta di un coordinamento esegetico tutto interno alla stessa norma di legge, per quanto speciale o eccezionale la si voglia considerare), tale cioè da operarne un coordinamento con il secondo periodo del comma 1 – in esito alla quale risulti che la realizzazione di parcheggi ubicati in aree esterne ai fabbricati, rispetto ai quali dovranno essere costituiti i vincoli pertinenziali, può riferirsi anche a interventi già avviati – non è impedita da alcun argomento giuridicamente significativo; essa, al contrario, trova valido supporto esegetico – anche alla stregua di canoni interpretativi teleologico-sistematici – nella ragionevole considerazione che la normativa, essendo volta a favorire la realizzazione di parcheggi pertinenziali soprattutto nelle aree in cui di parcheggi c'è più bisogno, ossia in quelle più densamente saturate di edificazione abitativa, va interpretata nel senso che renda più agevole, anche sotto il profilo economico-imprenditoriale, la realizzazione in tali aree “difficili” di siffatti interventi infrastrutturali.

Ed infatti sono ragioni anche d'ordine logico-sistematico quelle che depongono, convincentemente, in favore dell'interpretazione nei sensi anzidetti della legge n. 122 del 1989, nella parte qui controversa.

In effetti, se è pur vero che una legge eccezionale (quale, indubbiamente, è la legge *Tognoli*) sia per sua natura di stretta interpretazione (art. 14 prel.), nondimeno non è certo alla violazione di tale principio che conduce il percorso ermeneutico qui tracciato, trattandosi piuttosto di attribuire alla disposizione normativa dianzi indicata una interpretazione che possa consentirne la sua piena applicazione, in ossequio ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità: nei sensi, appunto, che si sono poc'anzi illustrati.

Sotto tal profilo, non par dubbio al Collegio che richiedere *ex ante* l'individuazione delle unità immobiliari cui i parcheggi da realizzare resterebbero asserviti significherebbe svuotare di portata applicativa l'intervento normativo e frustrare al contempo l'interesse pubblico alla implementazione degli spazi a parcheggio nelle aree urbane.

Il tutto, senza considerare che le eventuali condotte elusive delle disposizioni normative richiamate andrebbero in ogni caso accertate *ex post*, in sede di concreta utilizzazione degli spazi a parcheggio da parte degli effettivi aventi titolo (e cioè dei titolari delle unità abitative poste nelle vicinanze, a cui favore devono essere costituiti i vincoli di destinazione delle aree a parcheggio); ed invero, a nulla potrebbe bastare la costituzione formale del vincolo di destinazione con unità immobiliari già individuate all'atto dell'avvio dell'intervento edilizio, se poi in concreto l'utilizzazione del parcheggio avvenisse da parte di soggetti non legittimati, come nel caso in cui fosse consentito l'accesso alle aree di parcheggio al *quisque de populo*, come se si trattasse di parcheggio (destinato al) pubblico.

Per conseguenza, ad evitare che a base dell'intervento edilizio possa esservi il solo intento di fruire dei vantaggi della legge per realizzare finalità meramente speculative – ma al contempo senza voler escludere che, in un sistema costituzionale basato sul libero mercato, quella imprenditoriale debba essere una valida e sostenibile ragione di spinta alla realizzazione delle infrastrutture di cui qui trattasi: che altrimenti giammai potrebbero essere concretamente realizzate – è sufficiente richiedere la sottoscrizione (qui correttamente pretesa dal Comune di Roma, anche in base alla deliberazione n. 165 del 1997: della cui legittimità il Collegio non ravvisa alcuna ragione per dubitare), prima della formazione del titolo edilizio, di un mero atto unilaterale d'obbligo a destinare i parcheggi a pertinenza delle unità abitative viciniori (con un criterio determinativo del perimetro urbano in cui dette unità immobiliari devono insistere che non può che essere stabilito dall'Autorità comunale; o, in difetto, da una valutazione che risulti *ex post* oggettivamente ragionevole).

Il che vale ad escludere fin da subito ogni possibile diverso affidamento del costruttore riguardo alla destinazione dei parcheggi, che resterebbero privi di ogni possibile forma di diversa utilizzazione, nonché privi di commerciabilità giuridica, ove il vincolo di destinazione non dovesse in concreto essere costituito in favore delle predette unità immobiliari.

Va da sé che, dopo la realizzazione e fino alla concreta destinazione pertinenziale che deve legare

ogni parcheggio a una specifica abitazione viciniora, nessuna utilizzazione commerciale – neanche da parte del costruttore che, in ipotesi, voglia localarli al pubblico per qualunque lasso temporale – può ritenersi consentita; con il corollario che, in tali patologiche evenienze, andranno attivati legittimamente i poteri repressivi comunali, fino all'ordine di demolizione per violazione dell'unica destinazione consentita dalla legge.

Invero, l'intervento repressivo dell'autorità comunale avrebbe ragione di esercitarsi del tutto legittimamente, ove dovesse constarsi un uso dei parcheggi difforme da quello previsto dal titolo edilizio e dal precedente atto d'obbligo, vertendosi in un classico caso di illegittimo mutamento della destinazione d'uso di un immobile (nella specie: da parcheggio pertinenziale a parcheggio pubblico).

Per concludere, sul punto, deve essere precisato che nello stesso senso qui indicato si è d'altra parte già espressa la sezione IV di questo Consiglio di Stato, nella sentenza 3 marzo 2010, n. 1842, non correttamente evocata dal giudice di primo grado a conforto della propria tesi interpretativa.

In tale sentenza si è tra l'altro affermato che “

*... v'è un ulteriore e decisivo argomento testuale a sostegno della conclusione qui raggiunta, che è ricavabile dalla prima proposizione del comma 1 del più volte citato art. 9, laddove esso, con riferimento ai parcheggi che i proprietari possono realizzare nel sottosuolo o al pian terreno del fabbricato, li definisce come "parcheggi da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari": quasi che anche in questo caso il vincolo di pertinenzialità possa anche non preesistere alla realizzazione del parcheggio, ma sorgere successivamente in virtù di uno specifico atto di destinazione.*

*Ed invero, come si evince dalla lettura complessiva della norma, la pertinenzialità che il legislatore ha inteso considerare in questo caso non è tanto quella materiale esistente tra l'edificio e l'area (sottostante, interna o esterna) destinata ad accogliere il parcheggio, ma quella giuridica esistente tra ciascun singolo posto auto da realizzare e una specifica unità immobiliare, nel senso di creare fra di essi un nesso di inscindibilità: ciò che è coerente con la ratio della legge nr. 122 del 1989, che è quella di venire incontro al bisogno di parcheggi dei residenti nelle aree urbane evitando al tempo stesso operazioni speculative”.*

9.- Pur nell'assorbimento di quanto fin qui dedotto a proposito della fondatezza del motivo d'appello esaminato, il Collegio altresì rileva la fondatezza anche dell'ulteriore motivo di doglianza, col quale la società appellante ha lamentato l'erroneità della gravata sentenza per non avere la stessa attribuito rilievo alla censura di primo grado incentrata sulla violazione del legittimo affidamento di essa deducibile.

In proposito, e solo per completezza, il Collegio osserva come anche tale motivo d'appello sia meritevole di favorevole esame, se si tien conto che il titolo edilizio per la realizzazione dell'intervento si era formato nel 2010, mentre l'Amministrazione comunale è intervenuta con l'atto repressivo di riduzione in pristino soltanto nel 2014, senza peraltro giustificare il ritardo di tale intervento sanzionatorio; e soprattutto senza motivare riguardo all'inapplicabilità alla fattispecie della delibera comunale n. 165 del 1997, nella parte in cui ammette, ai fini della corretta formazione del titolo edilizio, il solo atto unilaterale d'obbligo del costruttore (nella specie sottoscritto ed allegato alla documentazione di corredo a suo tempo prodotta dalla società **P s.r.l.OMISSIS**).

Il provvedimento in primo grado impugnato, già illegittimo per le suindicate e dirimenti ragioni, esibisce pertanto un ulteriore profilo di illegittimità, in quanto non sufficientemente motivato riguardo alla determinazione amministrativa capitolina di discostarsi dalla prassi cristallizzata nella richiamata delibera comunale n. 165 del 1997 (seguita con costanza anche in tempi recenti: cfr. nota n. 50366/14 depositata dal Comune di Roma) di ritenere sufficiente, al momento della formazione del titolo edilizio e dell'avvio dei lavori, il solo atto d'obbligo del costruttore di costituzione futura del vincolo sui parcheggi da realizzare quali pertinenze delle unità immobiliari viciniori.

Va da sé che le vicende penali occorse nella specifica vicenda non costituiscono ragione autonoma e sufficiente per “disapplicare” la prefata delibera n. 167/1997 (peraltro da parte dello stesso Comune che l'ha adottata e che, del tutto legittimamente come si è già detto, la mantiene in vigore); né vincolano e indirizzano la funzione nomofilattica che – per quanto riguarda

l'ambito del diritto amministrativo, e fatta dunque salva la piena autonomia dell'esegesi normativa compiuta nel suo campo dal giudice penale – istituzionalmente pertiene a questo Consiglio.

10.- In definitiva, l'appello va accolto nei sensi anzidetti e per l'effetto, in riforma della impugnata sentenza ed in accoglimento del ricorso di primo grado, vanno annullati tutti gli atti in quella sede gravati.

11.- Le spese seguono la regola della soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.  
P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sull'appello (RG n. 2789/15), come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della impugnata sentenza annulla i provvedimenti in primo grado impugnati.

Condanna Roma Capitale a rivalere la società appellante delle spese e degli onorari del doppio grado di giudizio, che liquida in complessivi euro 6.000,00 (Seimila/00), oltre s.g. e accessori come per legge, e con rifusione dei c.u. se versati.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2016 con l'intervento dei magistrati:

OMISSIS, Presidente

OMISSIS,, Consigliere, Estensore

OMISSIS,, Consigliere

OMISSIS,, Consigliere

OMISSIS,, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**IL SEGRETARI**