

Pubblicato il 13/09/2018

N. 05372/2018REG.PROV.COLL.
N. 08845/2012 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8845 del 2012, proposto da Gemmelegno S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Gerbi, con domicilio eletto presso lo studio Silvia Villani in Roma, via Asiago 8;

contro

Comune di Vado Ligure, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Gaggero, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Paoletti in Roma, viale M. Pilsudski n.118;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 00612/2012, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Vado Ligure;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 aprile 2018 il Cons. Giovanni Grasso e uditi per le parti gli avvocati Gerbi e Paoletti, in dichiarata delega dell'avvocato Gaggero;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con atto di appello notificato nei tempi e nelle forme di rito, la società Gemmelegno s.r.l., come in atti rappresentata e difesa:

a) premetteva di essere proprietaria, nel Comune di Vado Ligure, in località Valletta, di un compendio immobiliare destinato ad attività produttive, ricompreso all'interno del Piano particolareggiato di iniziativa pubblica delle zone R2 ed S1 del vigente Piano Regolatore, approvato con deliberazione consiliare n. 150 del 1990, preordinato alla realizzazione di tre distinti edifici da destinare ad attività di commercio all'ingrosso ed assimilabili;

b) precisava che il ridetto strumento urbanistico attuativo prevedeva, in zona, diverse unità organiche di intervento di nuova edificazione, le cui modalità di attuazione erano demandate ad un apposito atto convenzionale da stipularsi tra soggetto attuatore e civica Amministrazione, onde assicurare le urbanizzazioni ed il rispetto degli *standards* urbanistici di legge;

c) puntualizzava, all'uopo, che, con convenzione in data 22 luglio 1996, il Comune di Vado Ligure e la Società Vada Sabatia Center S.r.l. - soggetto attuatore dell'intervento e proprio dante causa - avevano puntualmente definito le opere di urbanizzazione connesse all'intervento da realizzare a cura e spese della Società (e a scomputo degli oneri dovuti), a soddisfazione degli *standards* urbanistici previsti dal Piano regolatore e dalla pertinente normativa (D.M. 2 aprile 1968, n. 1444);

d) evidenziava, per quanto di interesse, che tale atto convenzionale prevedeva, all'art. 2, lett. c), tra le opere di urbanizzazione primaria a scomputo, la realizzazione di "*parcheggi pubblici funzionali, ai sensi dell'art. 5, lettera b), della legge regionale n. 25 del 1995*", così come specificamente individuati nelle allegate

schede tecniche, per una superficie complessiva di circa mq 11.920: parcheggi da ricavare in parte al piano terra dell'edificio ed in parte sul lastrico solare;

e) aggiungeva che, completato l'intervento ed eseguite le previste opere di urbanizzazione primaria e secondaria, l'Amministrazione comunale aveva rappresentato l'esigenza che le aree di parcheggio - in quanto pretesamente asservite all'utilizzo pubblico, senza limitazioni temporali di sorta - venissero rese accessibili in maniera continuativa alla cittadinanza, rimuovendo gli impedimenti ostativi al libero uso pubblico (e – segnatamente – le realizzate opere di recinzione e l'installazione di cancelli ai varchi di accesso, con esposizione dei cartelli di proprietà privata);

f) chiariva che, all'esito di una articolata interlocuzione, l'Amministrazione si era determinata a consentire, per ragioni di ordine pubblico ed essenzialmente per evitare la fruizione delle aree per usi impropri nelle ore notturne, l'installazione di una sbarra telecomandata in corrispondenza dell'accesso all'area parcheggio: con la precisazione, peraltro, che i suddetti parcheggi “*[avrebbero dovuto] essere resi accessibili al pubblico, oltre i normali orari di apertura, anche nelle ore notturne, in occasione di eventi, manifestazioni, ricorrenze o per ulteriori necessità, a semplice richiesta dell'Amministrazione Comunale*”;

g) esponeva che, avverso siffatto provvedimento regolatorio, era insorta dinanzi al TAR di Genova, sul complessivo assunto che il vincolo di destinazione ad uso pubblico avrebbe dovuto ritenersi operante, a termini di convenzione e stante l'asserita natura privata del parcheggio, unicamente durante gli orari di apertura dell'attività commerciale e, comunque, a vantaggio dei soli frequentatori degli esercizi commerciali ivi presenti;

h) lamentava che, con la sentenza epigrafata, il primo giudice avesse inopinatamente disatteso le proprie ragioni di doglianza.

2.- Avverso la ridetta determinazione insorgeva, lamentando – con unico, articolato, motivo di gravame violazione dell'art. 5 L.R. 25/1995, infrapetizione (e violazione dell'art. 112 c.p.c. e 34 c.p.a.), illogicità e difetto di motivazione.

3.- Nella resistenza della intimata Amministrazione, alla pubblica udienza del 26 aprile 2018, sulle reiterate conclusioni dei difensori delle parti costituite, la causa veniva riservata per la decisione.

DIRITTO

1.- L'appello non è fondato e merita di essere respinto.

È oggetto di controversia la qualificazione giuridica degli spazi a parcheggio realizzati dalla (dante causa della) società appellante nel quadro della convenzione urbanistica stipulata con il Comune di Vado Ligure, nel quadro della attuazione del piano particolareggiato di cui in narrativa.

Segnatamente, nel critico assunto di parte appellante, trattandosi di parcheggi *'funzionali'* (ai sensi dell'art. 5, lett. b), della legge regionale n. 25 del 1995) – realizzati a parziale scomputo degli oneri di urbanizzazione e a titolo di urbanizzazione primaria – essi sarebbero di proprietà privata, con (mero) vincolo (specificamente funzionale) ad uso pubblico: di tal che la loro apertura dovrebbe, in tesi, essere limitata ai soli frequentatori degli esercizi produttivi (per la realizzazione dei quali erano, di fatto, stati assentiti) e, comunque, mai oltre l'orario di apertura degli stessi (come invece preteso dal Comune, con il provvedimento impugnato).

Per contro, l'Amministrazione intimata li ritiene (in quanto preordinati alla saturazione degli *standard* urbanistici) beni intrinsecamente pubblici (e, come tali, a generalizzata fruizione collettiva) ovvero – comechessia – beni (formalmente) privati gravati da uso pubblico generale.

1.1.- Nel respingere l'articolato gravame, il primo giudice ha ritenuto:

- a) che la qualificazione formale (pubblica o privata) dei parcheggi realizzati nell'ambito della strumentazione urbanistica dovesse discendere e desumersi dal relativo titolo giuridico (nella specie, la convenzione stipulata tra le parti);
- b) che la incontestata ascrizione alle opere di urbanizzazione primaria ne legittimasse l'inquadramento nei cc.dd. *'beni pubblici a fruizione collettiva'*;
- c) che – di conseguenza – il mero regime formale di *appartenenza* (pubblico o privato) non dovesse ritenersi, ai fini per cui è causa, rilevante, in presenza di

un diritto di uso o di servitù di fonte pubblicistica a favore della collettività, non suscettibile *ex se* di frazionamento o di delimitazione al di fuori dei casi espressamente previsti dal titolo pubblico costitutivo (quale quella della pretesa limitazione del vincolo in coincidenza con l'orario di esercizio delle attività commerciali);

d) che in tale direzione militasse anche il rilievo che si trattava di parcheggi integrativi degli *standards* urbanistici obbligatori;

e) che il relativo costo di realizzazione – in correlazione allo scomputo (sia pure non integrale) dagli oneri di urbanizzazione – avesse, per tal via, inciso sulle risorse pubbliche (e, dunque, sulla collettività insediata sul territorio, che ne aveva sopportato indirettamente il costo ricevendone, in corrispettivo, il diritto - pubblico o civico - all'utilizzazione);

f) che la qualificazione in termini di parcheggi (meramente) funzionali (in conformità alla lett. b) della l.r. n. 25/1995) non andasse, in sostanza, inteso nel senso della destinazione "*esclusiva*" (in concreto) a favore delle attività commerciali esercitate nei fabbricati assentiti, ma nel senso della loro correlazione (in astratto) a determinati interventi sull'assetto urbano (supermercati, opifici commerciali, impianti sportivi): il relativo regime discendendo, in definitiva (unitamente alla corrispondente qualificazione giuridica) dal regime tipizzato delle infrastrutture pubbliche destinate alla fruizione collettiva.

2.- La decisione merita di essere condivisa.

2.1.- La prospettazione di parte appellante, così come riassunta, muove dalla valorizzazione della natura dei parcheggi di cui all'artt. 5, lett. b) della l.r. n. 25 del 1995, il quale distingue, ai fini della determinazione del contributo di permesso di costruire, cinque diversi tipi di spazi di sosta e parcheggio:

a) "*pertinenziali*" (non soggetti a contributo e non scomputabili);

b) (non pertinentziali ma direttamente) "*funzionali*" e, come tali asserviti ad un intervento edilizio (non soggetti a contributo e parzialmente scomputabili);

- c) “*non pertinentziali e non funzionali*” ad altro intervento edilizio (e perciò soggetti a contributo);
- d) “*pubblici ad accesso libero*” (naturalmente non soggetti a contributo);
- e) “*realizzati e gestiti in base a convenzione*” (assoggettati a contributo nei limiti scolpiti dalla convenzione, in funzione della regolamentazione delle modalità di fruizione).

Pacifica la riconduzione dei parcheggi per cui è causa a quelli (c.d. *funzionali*) di cui alla lett. b), essi andrebbero per ciò solo tenuti distinti da quelli (“*pubblici ad accesso libero*”) di cui alla lettera d), palesandosi – per ciò – formalmente *privati* e funzionalmente asserviti al (solo) intervento edilizio assentito (non legittimandosi – fuori di tale nesso funzionale – la destinazione alla pubblica fruizione).

2.2. – La tesi, così come articolata, non può essere condivisa.

Sul piano normativo, l’art. 5, comma 1, lettera b) della l.r. n. 25/1995 (recante *Disposizioni in materia di determinazione del contributo di concessione edilizia*), va letto unitamente all’art. 3, comma 2, lett. c), a tenore del quale, “*ai fini della determinazione del contributo di concessione edilizia*”, gli stessi rientrano tra “*opere di urbanizzazione primaria*”, come tali preordinate a garantire l’accessibilità e la fruibilità delle aree oggetto di intervento edilizio (il che appare coerentemente confermato dall’art. 2 della convenzione urbanistica stipulata *inter partes* in data 22 luglio 1996).

Già sotto questo profilo, la “*destinazione funzionale*” dei parcheggi non potrebbe che essere connotata della stessa *stabilità e continuità* che caratterizza, ontologicamente, le opere di urbanizzazione primaria (per le quali appare, in via di principio, esclusa la rivendicata limitazione temporale ad alcune ore della giornata, coincidenti con l’orario di apertura degli esercizi commerciali).

2.3.- Occorre, invero, rammentare che con il termine “*opere di urbanizzazione*” si indica, in termini generali, l’insieme delle attrezzature necessarie a rendere una porzione di territorio idonea all’uso insediativo previsto dagli strumenti urbanistici vigenti.

“*Urbanizzare*” un territorio significa, in effetti, realizzare le opere necessarie affinché esso possa ospitare un insediamento, abitativo o produttivo. Nell’espansione urbana, la costruzione di nuovi edifici è quindi sempre accompagnata dalla realizzazione di attrezzature, capaci di garantire l’uso futuro degli edifici stessi e la vita di relazione degli abitanti.

Si tratta di nozione relativa e storicamente variabile, che nel corso del tempo ha, in effetti, assunto caratteri e significati diversi.

Così, negli anni settanta del secolo scorso, caratterizzati da una forte crescita edilizia, il termine veniva generalmente utilizzato per indicare le “*grandi trasformazioni?*” che il territorio “*naturale?*” subiva a causa del processo di espansione fisica della città. Edifici residenziali e produttivi, strade e ferrovie modificavano il territorio circostante e i grandi centri abitati, trasformando le precedenti destinazioni d’uso, agricole o boschive, in aree edificabili.

Per contro, nell’attuale fase di sviluppo urbano, concentrata sul recupero dei “*vuoti*

urban?” e sulla riqualificazione delle periferie, terminato ormai il periodo delle grandi espansioni edilizie, il termine si riferisce in genere ad interventi di manutenzione o ammodernamento delle opere di urbanizzazione esistenti, e, soprattutto, ad operazioni di completamento, di realizzazione di spazi a parcheggio e di attrezzature di tipo culturale o ricreativo, spesso insufficienti, anche

se determinanti per la qualità di vita locale.

Come è noto, secondo il tipo e la funzione delle diverse attrezzature, le opere di urbanizzazione si suddividono in *primarie, secondarie e generali.*

La classificazione non si riferisce ad un carattere di *priorità* delle diverse opere, tutte comunque indispensabili e tra loro complementari, quanto piuttosto alla *successione temporale* con la quale generalmente vengono realizzate.

In particolare, le opere di *urbanizzazione primaria (o tecnologica)* comprendono tutte le attrezzature *a rete*, o *infrastrutture*, necessarie per assicurare ad un’area edificabile l’idoneità insediativa in senso tecnico, cioè tutte quelle attrezzature

che rendono possibile l'uso degli edifici. Esse includono, perciò, le strade residenziali, comprese le aree di sosta e di parcheggio, le fognature, la rete idrica, la rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, la pubblica illuminazione, i piccoli spazi di verde attrezzato al servizio delle abitazioni.

Tali opere rappresentano la premessa indispensabile all'edificabilità dell'area ed alla possibilità che essa ospiti insediamenti abitativi o produttivi.

Nell'attività edilizia relativa alla nuova edificazione, il rilascio del permesso di costruire è, infatti, sempre subordinato “*alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria, o alla previsione da parte del Comune della realizzazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso*” (art. 12 del T.U. dell'edilizia, D.P.R. 380/2001).

Per contro, le *opere di urbanizzazione secondaria (o sociale)* includono tutte quelle attrezzature di carattere locale che rendono l'insediamento funzionale per gli abitanti, garantendo la vita di relazione. La categoria include, perciò, gli asili nido e le scuole materne, le scuole dell'obbligo, i mercati di quartiere, le chiese e gli altri edifici per i servizi religiosi, gli impianti sportivi, le attrezzature per attività ricreative, culturali, sociali, sanitarie ed amministrative, nonché le aree verdi di quartiere.

In funzione della qualificazione che apportano al territorio, le opere di urbanizzazione primaria e secondaria vengono anche denominate, rispettivamente, “*opere a standard tecnico*” ed “*opere a standard sociale*”.

La definizione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ha subito nel corso del tempo diverse integrazioni.

La prima legge che le descrive risale al 1964 (legge 847/1964) quando, per l'attuazione dei Piani di zona, si rese necessaria la loro definizione. All'art. 4 di tale legge viene specificato che le opere di urbanizzazione primaria comprendono le strade residenziali ed i relativi spazi di sosta o di parcheggio, le fognature, la rete idrica, la rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, l'illuminazione pubblica e gli spazi di verde attrezzato al servizio delle

abitazioni, mentre quelle di urbanizzazione secondaria includono gli asili nido e le scuole materne, i mercati di quartiere, le delegazioni comunali, le chiese e gli altri edifici religiosi, gli impianti sportivi di quartiere, i centri sociali, le attrezzature culturali e quelle sanitarie

Successivamente, la legge 865/1971, riguardante gli interventi di edilizia residenziale pubblica, ha ampliato il campo delle opere di urbanizzazione secondaria, includendovi anche le aree verdi di quartiere, prima escluse.

Nel 1988, la Legge finanziaria 67/1988, in materia di opere pubbliche nell'ambito degli interventi in favore del territorio, ha ulteriormente ampliato il campo delle opere di urbanizzazione secondaria, includendo tra le attrezzature scolastiche anche le strutture ed i complessi per l'istruzione superiore all'obbligo. Questo tipo di attrezzature di livello superiore costituisce, in realtà, un'eccezione all'interno delle opere di urbanizzazione secondaria, che si riferiscono

invece ad attrezzature di livello locale.

Più recentemente, infine, il T.U. in materia di edilizia (D.P.R. 380/2001), all'art. 16, nella definizione dei contributi per il rilascio del Permesso di costruire, inserisce tra gli interventi di urbanizzazione primaria anche i cavedi multiservizi ed i cavidotti per il passaggio delle reti di telecomunicazione, mentre include tra gli interventi di urbanizzazione secondaria, le opere e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani (speciali, pericolosi, solidi e liquidi) ed alla bonifica di aree inquinate.

Le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, alla luce delle diverse integrazioni di legge, comprendono quindi rispettivamente: strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato servizio delle abitazioni, cavedi multiservizi e cavidotti per il passaggio delle reti di telecomunicazione (*urbanizzazione primaria*); asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese ed altri edifici

per i servizi religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali, attrezzature culturali e sanitarie, comprese le opere e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani ed alla bonifica di aree inquinate (*urbanizzazione secondaria*).

Le opere di urbanizzazione *generale*, infine, seppur non definite nello specifico da alcuna normativa statale, sono comunque di fondamentale importanza per una città, dal momento che comprendono tutte le attrezzature di livello superiore, a scala urbana e territoriale, non incluse nel precedente elenco, necessarie a soddisfare bacini di utenza più ampi di quelli locali. In funzione della dimensione territoriale e dell'importanza del Comune, le opere di urbanizzazione generale comprendono attrezzature diverse per tipologia e rango, come ospedali, parchi urbani e territoriali, università, musei, teatri, strade di livello superiore a quello locale, ma anche cimiteri, aeroporti, interporti e grandi attrezzature sportive come gli stadi.

2.4.- Ciò posto, vale, altresì, evidenziare che la realizzazione delle opere di urbanizzazione rientra nelle attribuzioni dell'Amministrazione competente (di regola, quella comunale), mentre ai privati abilitati all'esercizio dello *jus aedificandi* compete, come è noto, la mera corresponsione di un "contributo" economico, per l'appunto commisurato (oltreché al costo di costruzione) alla "incidenza" dell'iniziativa edificatoria sulle necessarie e realizzande attrezzature, a sua volta parametrata – *inter alia* e per quanto di particolare interesse nel caso di specie – alle necessità di rispetto degli *standard* urbanistici (cfr. art. 16, comma 4, lett. *d*) T.U. n. 380/2001).

È, peraltro, facoltà del Comune quella di concordare con il costruttore (con assunzione di apposito impegno risultante dal permesso di costruire, da apposita convenzione od atto unilaterale, con specifica indicazione delle relative modalità e garanzie) l'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione (prefigurandosi, in tale eventualità, il correlativo "scomputo totale o parziale" della quota di oneri di costruzione dovuta: cfr. art. 16, comma 2 T.U. cit.): e – mentre nella ipotesi ordinaria le opere rientrano *de plano* tra i beni pubblici –

in questo caso è, comunque, prevista la programmatica “*acquisizione*”, all’esito della realizzazione a cura e spese di privato, “*al patrimonio indisponibile del comune*”.

In entrambi i casi è del tutto evidente (sia sotto il profilo *funzionale* della *destinazione* che sotto il profilo *strutturale*, attuale o prospettico, della *titolarità* dei beni) che le opere in questione siano preordinate alla fruizione collettiva indifferenziata ed alla soddisfazione di bisogni generali: il che non appare contraddetto dalla sussistenza di specifici e concreti *vincoli funzionali o pertinenziali*.

E così, nel caso di specie, vale osservare:

a) che la riconduzione agli spazi a parcheggio “*non pertinenziali*” ma “*funzionali*” (in quanto specificamente “*asserviti ad un intervento edilizio*”: cfr. art. 5, comma 1 lett. b) l. r. n. 25/1995 cit.) non ne esclude la diretta ricomprensione tra le opere di urbanizzazione primaria (così come testualmente e puntualmente chiarito all’art. 3, comma 2, lett. c);

b) che, per tal via, il mancato assoggettamento al “*contributo di concessione edilizia*” non discende - come nel caso dei parcheggi “*pubblici ad accesso libero*” di cui alla successiva lett. d) – dall’obiettivo regime di appartenenza, ma dal riconoscimento del beneficio dello scomputo (peraltro “*nei limiti della tabella di cui al [successivo] articolo 13*”);

c) che coerentemente, per i parcheggi parimenti “*non pertinenziali*” ma concretamente “*non funzionali*” non è prevista deroga al regime contributivo (comma 2, lett. c), mentre per i parcheggi “*pertinenziali*” e, come tali, in regime di proprietà privata senza funzionalizzazione alle esigenze collettive (non concretanti, come tali, opere di urbanizzazione) è escluso il pagamento di alcun contributo (comma 2, lett. a);

d) che, con pari coerenza, nel caso di parcheggi realizzati (come nella specie) in forza di apposita convenzione, le “*modalità di fruizione*” e la correlativa “*misura*” dello scomputo è rimessa, in concreto e volta per volta, al titolo convenzionale (comma 2, lett. e).

Appare allora, evidente:

- a) che la funzionalizzazione ad uno specifico intervento edificatorio non preclude la sussunzione tra le opere di urbanizzazione (primaria);
- b) che, per tal via, le aree realizzate sono *naturaliter* destinate alla acquisizione in proprietà pubblica (cfr. art. 16, comma 2 T.U. n. 380/2001);
- c) che l'esonero (o lo scomputo) degli oneri dovuti (che rimonta agli assetti convenzionali) risulta, per l'appunto, correlato alla generale fruizione collettiva, sia pure nel quadro della destinazione funzionale a servizio degli esercizi commerciali;
- d) che, in definitiva, la rivendicazione di un uso riservato (nelle ore di chiusura degli esercizi commerciali) risulta smentita sia nella logica *dominicale* (che esclude la proprietà private delle aree), sia da quella *funzionale* (che preclude la sottrazione all'uso generale delle opere di urbanizzazione, tanto più nei casi – come quello di specie – in cui le stesse risultano realizzate a soddisfazione dei necessari *standard* urbanistici).

2.5.- Le riassunte conclusioni – che di per sé valorizzano la correttezza delle valutazioni operate dal primo giudice – non risultano smentite dall'assunto – argomentato da parte appellante – secondo cui “*un'opera è o può essere di urbanizzazione primaria anche se totalmente ed esclusivamente privata e sottratta a qualsivoglia uso pubblico*” e che, in sostanza, “*l'essere opera di urbanizzazione nulla dice né quanto alla proprietà, né quanto all'uso*”.

Sul punto, vale anzitutto osservare che l'esempio addotto si riferisce alla fattispecie delle antenne per telefonia nel quadro della rete pubblica di comunicazione: che è ipotesi di per sé peculiare (onde *quod differtur non aufertur*), in cui, pur trattandosi di opere di urbanizzazione primaria per espressa volontà di legge (art. 16, comma 7 *bis* T.U. n. 380 cit., introdotto dall'art. 40, comma 9, L. 1° agosto 2002, n. 166), la proprietà e disponibilità rimane in testa agli operatori del servizio di telefonia (e ciò perché le infrastrutture per la telefonia costituiscono per legge un peculiare servizio pubblico reso dai privati a titolo oneroso, laddove, per esempio, i parcheggi

pubblici sono *standard* urbanistici imposti dalla legge per mitigare il carico insediativo degli interventi edificatori aventi impatto sul territorio, che i Comuni devono pretendere e conseguire in sede convenzionale, regolandone poi l'uso nell'interesse della collettività, con un normale libero accesso al pubblico).

Più in generale, in ogni caso, merita di evidenziare che - ad integrazione delle considerazioni sin qui svolte - il profilo *formale* della titolarità del bene merita di essere complessivamente svalutato rispetto a quello della *destinazione funzionale* delle opere.

Invero, con un importante approdo decisionale, le Sezioni unite della Cassazione (Cass., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665) hanno riconosciuto (nella prospettiva dei c.d. “beni comuni”) che dalla applicazione diretta degli art. 2, 9 e 42 Cost. si ricava il principio della tutela della personalità umana e del suo corretto svolgimento, nell'ambito dello stato sociale, anche in relazione a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che - per tale loro destinazione alla realizzazione dello stato sociale - devono ritenersi “*comuni*”, *prescindendo dal titolo di proprietà*, risultando così recessivo l'aspetto dominicale a fronte di quello della funzionalità del bene rispetto ad interessi della collettività.

Il principio - che merita di essere qui richiamato al solo fine di corroborare le già raggiunte conclusioni - vale a puntualizzare che il regime di *spettanza* del bene che, per sua natura o destinazione, fosse destinato alla soddisfazione di bisogni durevoli e primari della collettività, non può incidere in senso limitativo o preclusivo sulla *fruizione* dello stesso.

In siffatta prospettiva, gli spazi a parcheggio concretanti opere di urbanizzazione vanno ritenuti per definizione “*pubblici*” o, appunto, “*comuni*”, palesandosi abusiva ed illecita la pretesa di una fruizione riservata e limitata.

3.- Del resto, ulteriore decisivo elemento a dimostrazione della natura pubblica dei parcheggi per cui è causa è che gli stessi, come si è già puntualizzato, sono stati specificamente computati ai fini del soddisfacimento degli *standard* di legge.

A tale proposito, l'appellante assume criticamente che, nella specie, lo *standard* di parcheggio pubblico per l'insediamento produttivo risulterebbe “*ampiamente soddisfatto*” con la realizzazione dei parcheggi pubblici *ex art. 3, comma 1, lett. b)* della convenzione.

L'assunto è, tuttavia – di là da ogni altro rilievo e prescindendo dalla sua inettitudine a superare comechessia le considerazioni che precedono – è smentito in fatto dalle risultanze di causa: invero, dalla documentazione di progetto prodotta è dato evincere che, nella U.O.I. 10 S1, la superficie minima richiesta per parcheggi pubblici (complessivamente pari a mq. 11.693) è sostanzialmente coincidente proprio alla somma dei parcheggi pubblici funzionali previsti al 1° livello (mq. 8689) ed al 2° livello (mq. 3.062).

Atteso che nella U.O.I. in questione non erano previste altre aree da adibire a parcheggio pubblico, ne consegue la conferma *per tabulas* che i suddetti parcheggi pubblici funzionali risultano anche essenziali per garantire il rispetto degli *standards* minimi normativamente imposti.

Ne discende, anche sotto questo concorrente profilo, che gli spazi che per legge debbono essere destinati a soddisfare gli *standards* di cui al D.M. 1444 cit., nel caso di specie la destinazione a parcheggio. “*debbono ritenersi asserviti all'uso generalizzato da parte della collettività indistinta degli utenti e non all'uso limitato dei soli utenti dell'unità immobiliare in relazione alla quale è sorto l'obbligo della dotazione dello standard in questione*” (cfr., *ex permultis*, Cons. Stato, sez. VI, 12 dicembre 2006 n. 73402).

4.- Le considerazioni che precedono sono sufficienti alla complessiva reiezione del gravame.

Al qual fine vale solo soggiungere come non possa essere, in diverso senso, valorizzata la censura di incompetenza, riproposta in seconde cure in

relazione alla contestata legittimazione alla adozione dell'atto impugnato.

Invero, di là da ogni altro rilievo, l'atto impugnato appare preordinato alla disciplina e controllo della circolazione stradale e della sosta riconducibile agli artt. 5, 7 e 37 del Codice della Strada, di tal che lo stesso risulta ritualmente assunto dal Comandante di P.M., in qualità di dirigente preposto a tale settore in forza di un apposito atto di nomina sindacale (v. atto di nomina n. 49 del 30 dicembre 2009, versata in atti (cfr. Cass., Sez. II, 6 novembre 2006, n. 23622).

5.- L'appello deve, in definitiva, essere respinto.

La particolarità della fattispecie vale, peraltro, a giustificare l'integrale compensazione, tra le parti costituite, di spese e competenze di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Grasso

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO