

Parere n. 7/2009 - Acquisizione patrimonio Comuni. Immobili distrutti o danneggiati da eventi alluvionali

Sono stati posti al Servizio regionale di Consulenza agli Enti locali due quesiti:

- **il primo concerne l'art. 9 della L. 122/1989 (legge Tognoli), che consente la realizzazione di parcheggi pertinenziali anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti;**
- **il secondo riguarda l'applicazione dell'art. 1, c. 1-bis, D.L. 19.12.1994, n. 691, convertito dalla L. 16.02.1995, n. 35, che prevede l'acquisizione al patrimonio indisponibile dei Comuni dei relitti di immobili distrutti o danneggiati dagli eventi alluvionali del 1994.**

1. Circa l'art. 9 L. 122/1989

L'art. 9 della L. 122/1989 (c.d. legge Tognoli), come modificato, da ultimo, dall'art. 37 della L. 472/1999, 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”*

Secondo l'originario disposto dell'art. 9, la realizzazione del parcheggio pertinenziale era soggetta ad autorizzazione edilizia gratuita. In forza dell'art. 3 del D.L. 122/2002, convertito nella L. 185/2002, l'esecuzione delle opere e degli interventi di cui trattasi è oggi soggetta a denuncia di inizio attività.

L'art. 9 della legge Tognoli è da sempre considerato norma di carattere eccezionale (consente, infatti, la deroga all'ordinaria strumentazione urbanistica), da interpretarsi restrittivamente ed insuscettibile di applicazioni analogiche.

Scopo della norma è quello di consentire ai proprietari di singole unità immobiliari di dotare le stesse di un parcheggio pertinenziale, da realizzarsi esclusivamente al piano terreno dei fabbricati, ovvero nel sottosuolo dei medesimi, ovvero ancora nel sottosuolo delle aree pertinentziali esterne. La *ratio* della disposizione legislativa, quindi, è quella di favorire la risoluzione dei problemi relativi ai parcheggi pertinentziali ad edifici residenziali.

Non essendo ammesse interpretazioni estensive, non è possibile – in forza della normativa in parola – derogare agli strumenti urbanistici al fine di realizzare, ad esempio, autorimesse fuori terra (poste sullo stesso piano di calpestio dell’immobile, in adiacenza ad esso), ovvero autorimesse non strettamente legati da un nesso di pertinentzialità con l’immobile principale (cfr, ad es, Cons. Stato, sez. V, 29.03.2006, n. 16’8; TAR Piemonte, sez. I, 05.03.2003, n. 338).

Deve ritenersi, inoltre, che la disposizione di cui all’art. 9 L. 122/1989 vada considerata nell’ambito della disciplina complessiva dettata dalla L. 122/1989, in cui essa si inserisce.

Tale legge appare inequivocabilmente deputata a dettare regole ed a disciplinare interventi relativi ai centri urbani, ed in particolare ai centri urbani afflitti da gravi problemi di traffico. La fonte legislativa, infatti, non si occupa soltanto dei parcheggi pertinentziali agli edifici, ma anche e soprattutto dei “programmi urbani dei parcheggi” e, in generale, delle “realizzazioni volta a favorire il decongestionamento dei centri urbani, mediante la creazione di parcheggi finalizzati all’interscambio con i sistemi di trasporto collettivo”.

Procedendo ad un’interpretazione logica e sistematica dell’art. 9, quindi, deve ritenersi che la disposizione in esame sia applicabile soltanto alle aree urbane e non a quelle agricole ed extraurbane in genere.

In tal senso, peraltro, si è più volte espressa la giurisprudenza amministrativa: *“La possibilità di realizzare parcheggi da destinare a pertinenze delle singole unità immobiliari anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti, consentita dall’art. 9 l. n. 122 del 1989, costituisce disposizione di carattere eccezionale da interpretarsi nel suo significato strettamente letterale ed in considerazione delle finalità della legge nel cui contesto risulta inserita. Pertanto tale articolo è applicabile alla costruzione di spazi parcheggio nelle sole aree urbane, mentre la realizzazione di parcheggi in aree extraurbane resta soggetta alle ordinarie*

prescrizioni urbanistiche ed edilizie necessitando della normale concessione edilizia” (Cons. Stato, sez. V, 11.11.2004, n. 7325; conf. TAR Piemonte, sez. I, 07.03.2007, n. 1157; TAR Veneto, Venezia, sez. II, 06.09.2002, n. 5259, ove si precisa che “*l’operatività della disposizione non può ritenersi estesa alle zone agricole*”; TAR Toscana, Firenze, sez. III, 19.12.2000, n. 2533).

In conclusione, per rispondere al quesito posto a questo Servizio, deve affermarsi che la facoltà di costruire autorimesse pertinenziali anche in deroga agli strumenti urbanistici è prevista dalla Legge Tognoli soltanto relativamente alle aree urbane. Al di fuori di tali aree, l’edificazione di parcheggi pertinenziali sarà comunque possibile, ma non potrà attuarsi nelle forme e nei modi di cui all’art. 9 L. 122/1989, rimanendo invece sottoposta alle ordinarie prescrizioni urbanistiche ed edilizie.

2. Circa l’art. 1, c. 1-bis, D.L. 691/1994

In tempi recenti, il più grave evento alluvionale che ha colpito il Piemonte è probabilmente quello dei primi giorni del novembre 1994.

In quell’occasione, il Governo emanò il D.L. 19.12.1994, n. 691 (convertito dalla L. 16.02.1995, n. 35). Il decreto prevedeva, tra l’altro, la rilocalizzazione degli edifici danneggiati e stabiliva che i relitti degli immobili distrutti o danneggiati dovevano esser demoliti ed acquisiti al patrimonio indisponibile dei Comuni.

Con esplicita norma, dunque, la legge stessa stabiliva l’acquisizione al patrimonio comunale degli immobili relitti.

Come correttamente rilevato dal Comune nella richiesta di parere, il sedime del fabbricato danneggiato è entrato a far parte – in forza di una specifica disposizione di legge – del patrimonio del Comune.

La legge precisa quale sia il regime dominicale che caratterizza il bene acquisito al patrimonio pubblico: si tratta di bene appartenente al patrimonio indisponibile.

Il regime dei beni patrimoniali indisponibili è dettato dall’art. 828 c.c., a mente del quale tali

beni sono vincolati ad una destinazione di utilità pubblica e non possono essere sottratti ad essa se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828, c. II).

L'evento alluvionale ha evidenziato che una determinata area latitante al fiume può essere interessata da piene potenzialmente disastrose. Per tale ragione, la legge stabilisce che tale area entri a far parte del patrimonio indisponibile del Comune. L'Ente territoriale, proprietario dell'area, potrà così imprimere sulla stessa una disciplina (verosimilmente d'inedificabilità) idonea a tutelare tanto le persone quanto i suoli.

Ciò posto, deve precisarsi che il bene appartenente al patrimonio indisponibile non è assolutamente inalienabile. Occorre tuttavia che l'Amministrazione proprietaria elimini – in via amministrativa – il vincolo di indisponibilità che caratterizza il bene. Occorre in altri termini che il bene fuoriesca dal patrimonio indisponibile del Comune per entrare a far parte del patrimonio disponibile. Effettuata questa operazione, il bene – divenuto disponibile – potrà essere eventualmente venduto o permutato, ovviamente nel rispetto delle regole anche di evidenza pubblica che caratterizzano l'alienazione del patrimonio degli Enti pubblici.

Ovviamente, l'eventuale “declassazione” del bene non potrà far venir meno la disciplina urbanistica di tutela che verosimilmente caratterizza, nello specifico, il bene stesso. Se l'area di cui trattasi, ad esempio, è considerata inedificabile dal Piano Regolatore o da strumenti sovraordinati (quali il Piano d'Assetto Idrogeologico), continuerà a rimanere inedificabile anche qualora cessasse di appartenere al patrimonio indisponibile e venisse in ipotesi alienata a terzi.