

Pubblicato il 07/04/2021

N. 02811/2021REG.PROV.COLL.  
N. 01940/2013 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1940 del 2013, proposto dalla signora Antonella De Marco, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Trani, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Dario Manna in Roma, via Paolo Emilio, n. 34

*contro*

la signora Maria Luigia Carpentieri, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe D'Avanzo, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Parioli, n.103b

*nei confronti*

del Comune di Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Cristina Montanaro, domiciliataria *ex lege* in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21,  
dei signori Patrizio Maria Raimondi e Margherita Sodo Migliori, non costituiti

in giudizio

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. per il Lazio, Roma, Sez. II, n. 9247/2012, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della signora Maria Luigia Carpentieri e del Comune di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l'ordinanza della Sez. IV n. 1586 del 2 maggio 2013;

Visto l'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 e l'art. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito con l. 25 giugno 2020, n. 70;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 23 febbraio 2021, in collegamento da remoto in videoconferenza, il Cons. Antonella Manzione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con l'odierno appello la signora Antonella De Marco ha impugnato la sentenza del T.A.R. per il Lazio, Roma, Sez. II, n. 9247 del 4 dicembre 2012, con la quale è stato accolto il ricorso n.r.g. 536 del 2006 della signora Maria Luigia Carpentieri per l'annullamento della sua autorizzazione all'apertura di un passo carrabile in Roma, viale Parioli n. 101/F. Il primo giudice, disposta apposita consulenza tecnica con ordinanza n. 3160 del 2011, riteneva dirimente la accertata mancanza di garanzia che la rampa retrostante l'accesso sulla pubblica via fosse in grado di sopportare il peso del passaggio di automobili. L'istanza di apertura dell'accesso, inoltre, era stata presentata senza l'assenso della ricorrente in primo grado, proprietaria dell'area a servizio della quale il passo carrabile era destinato. In definitiva, sarebbe

mancata un'adeguata istruttoria da parte dell'Amministrazione precedente.

2. La signora De Marco contesta in primo luogo l'affermata necessità dell'assenso di tutti i comproprietari per potere aprire un passo carrabile. In tali ipotesi, infatti, troverebbe applicazione l'art. 1102 c.c. che consente l'uso esclusivo della cosa comune purché con esso non si impedisca agli altri partecipanti di farne parimenti uso secondo il loro diritto. Il passo carrabile, inoltre, serviva a garantire l'accesso a locali esterni agli alloggi, cui si arriva attraverso una rampa, classificati sin dalla loro origine (anno 1937) come "C/6", ovvero garage/rimessa/ripostiglio (motivo *sub I*). Sarebbero stati violati gli artt. 4, 5 e 6 del Regolamento Cosap del Comune di Roma (oggi Roma Capitale) che declinano le modalità di effettuazione dell'istruttoria delle domande di passo carrabile, «*tenendo conto -in particolare- degli interessi pubblici relativi alla circolazione, igiene, sicurezza, estetica, ambiente e tutela del patrimonio culturale*» (art. 4), ferma restando la responsabilità del proprietario per qualsivoglia danno o molestia, arrecati a terzi per effetto dell'occupazione (art. 6). Del tutto ultronea, pertanto, si paleserebbe la valutazione da parte del primo giudice dei requisiti di staticità della rampa, peraltro scrutinati sulla base di una C.T.U. non veritiera o comunque inesatta sul punto, siccome ampiamente documentato in atti, ovvero della astratta pericolosità riveniente dall'utilizzo promiscuo da parte di pedoni e veicoli (motivo *sub II*).

3. Si è costituita in giudizio la signora Maria Luigia Carpentieri chiedendo la reiezione dell'appello e la conferma della sentenza impugnata, in particolare invocando le risultanze della esperita C.T.U. Tale prospettazione è stata ribadita da ultimo con memoria versata in atti il 12 gennaio 2021.

4. Si è costituito altresì il Comune di Roma Capitale, con atto di stile, chiedendo la reiezione dell'appello in quanto inammissibile, improcedibile, infondato o comunque non provato, seppure volto a difendere un

provvedimento adottato dai propri uffici.

5. Con ordinanza n. 1586 del 2 maggio 2013 la Sez. IV di questo Consiglio di Stato respingeva l'istanza di sospensione cautelare della sentenza impugnata incidentalmente proposta dall'appellante, sull'assunto che *«nella fattispecie non sussistono profili che, ad un sommario esame proprio della fase cautelare, inducono alla previsione di un esito favorevole dell'appello, con riferimento alla destinazione giuridica dei locali il cui utilizzo risulterebbe limitato dall'autorizzazione rilasciata al ricorrente e del cui annullamento si discute»*.

6. Alla pubblica udienza del 23 febbraio 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

7. L'appello è infondato.

8. L'art. 3 del Codice della Strada, recante le "Definizioni stradali e di traffico", al punto 37 declina il "passo carrabile" come l'accesso ad un'area laterale idonea allo stazionamento di uno o più veicoli. Esso pertanto si sostanzia nella pratica nello sbocco di un'area privata su un'area di passaggio pubblico (ad esempio, di un garage su una strada), identificato da un apposito cartello che permette di uscire liberamente e impedisce che dinanzi ad esso possano sostare veicoli (ivi compresi quelli del titolare dell'autorizzazione). L'art. 22 del medesimo Codice non consente di "stabilire" nuovi accessi e nuove diramazioni dalla strada ai fondi o fabbricati laterali senza la previa autorizzazione dell'ente proprietario della strada, tenuto anche a regolarizzare con l'apposito titolo l'accesso o la diramazione preesistente. Infine i requisiti da valutare ai fini del rilascio di ridetta autorizzazione, per quanto riguarda le strade urbane -alle quali si attaglia la dizione di passo carrabile- sono contenuti nell'art. 46 del Regolamento di esecuzione del Codice, d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, che vi include nuovamente la finalizzazione all'accesso ad area

laterale “idonea” allo stazionamento o alla circolazione dei veicoli, che diviene pertanto sia elemento costitutivo del luogo che presupposto della legittimazione della sua fruizione.

9. La concessione del passo carrabile, dunque, determinando una compressione dell'uso pubblico della sede stradale (veicolare o pedonale) ove essa insiste, è subordinata alla verifica di precise e tassative condizioni di carattere oggettivo tra le quali innanzi tutto la sussistenza della correlazione funzionale con un'area laterale idonea allo stazionamento dei veicoli, in difetto della quale il provvedimento resta privo di idonea base giustificativa. Se riguardata dall'angolazione del richiedente, siccome incide sulla facoltà di godimento del proprietario di un bene (così come del titolare di altro diritto reale), in maniera significativa (implicando l'impossibilità di accedere ad un fondo di proprietà con un autoveicolo), esso può essere negato solo nei limitati casi individuati dalla legislazione di settore a tutela degli altri interessi pubblici coinvolti dall'attività del privato (art. 42, comma 2, Cost.). La specifica destinazione d'uso al transito o stazionamento dei veicoli, peraltro, deve essere mantenuta nel tempo, stante che un suo eventuale mutamento non potrebbe che comportare la revoca del titolo per sopravvenuta mancanza di uno degli elementi costitutivi essenziali della fattispecie.

10. Il quadro normativo così delineato interseca anche profili di natura fiscale. Da un lato, infatti, l'Amministrazione competente può legittimare un'immissione nel traffico veicolare solo previa verifica che esso non si risolva in un pericolo per gli altri utenti della strada, sulla base delle rigorose indicazioni contenute nel Regolamento di esecuzione del Codice della Strada; dall'altro, tuttavia, essa deve farsi carico di onerare il richiedente che ha sottratto all'uso collettivo la porzione di area pubblica antistante il proprio accesso.

Ciò giustifica l'interferenza sulla materia delle disposizioni tributarie locali che, anche allo scopo di unificare l'istruttoria dei relativi provvedimenti, vanno ad incidere sui procedimenti di rilascio dei passi carrabili, siccome avvenuto per il Comune di Roma Capitale con il Regolamento sulla Cosap, variamente modificato, le cui norme vengono ritenute violate dall'appellante. Esse, tuttavia, si inseriscono necessariamente nella cornice ordinamentale sopra chiarita, sicché il richiamato riferimento, ad esempio, alla tutela dell'interesse della sicurezza stradale, non può che essere inteso nell'accezione che alla stessa è attribuito dalla disciplina circolatoria.

11. Il punto di equilibrio tra le due esigenze pubbliche, tributaria, da un lato, e di sicurezza della circolazione, dall'altro, si ritrova nella formulazione dell'art. 46 del Regolamento di esecuzione del Codice della Strada conseguita alla novella attuata con il d.P.R. 16 settembre 1996, n. 610, che ne ha armonizzato i contenuti alla disciplina del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507. La norma, infatti, distingue le ipotesi in cui i passi carrabili rientrano nella definizione di cui all'art. 44, comma 4, di ridetto decreto legislativo n. 507/1993, nelle quali il divieto di sosta, da segnalare con l'apposito cartello, è conseguenza *ope legis* della situazione di fatto; da quelle nelle quali è invece necessaria l'apposita richiesta di occupazione del suolo pubblico da parte del privato per asservire alla propria esigenza un'area che, altrimenti, sarebbe destinata alla sosta dei veicoli, in conformità a quanto previsto dal comma 8 del medesimo articolo 44, comma 8, del decreto legislativo n. 507/93. Disponeva, infatti, la prima di tali norme (comma 4) che danno luogo "ontologicamente" a un passo carrabile, come tale soggetto al relativo tributo locale, *«quei manufatti costituiti generalmente da listoni di pietra od altro materiale o da appositi intervalli lasciati nei marciapiedi o, comunque, da una modifica del piano stradale intesa a facilitare l'accesso dei veicoli alla proprietà privata»*; vanno esenti dallo stesso, invece, i c.d. "passi a

raso”, ovvero i «*semplici accessi, carrabili o pedonali, quando siano posti a filo con il manto stradale e, in ogni caso, quando manchi un’opera visibile che renda concreta l’occupazione e certa la superficie sottratta all’uso pubblico*» (comma 8).

Va detto che il Capo II del d.lgs. n. 507 del 1993, contenente le norme sopra citate, è stato interamente abrogato dalla l. 27 dicembre 2019, n. 160, ponendo oggi seri problemi di coordinamento ovvero di sistematizzazione, stante che non si è provveduto ad adeguare il richiamo alle eventuali disposizioni di interesse rivenienti dal nuovo assetto legislativo. Trattasi tuttavia di problematica che esula dal perimetro dell’odierna decisione, in quanto estranea *ratione temporis* al regime giuridico ad essa applicabile.

12. Il Collegio ritiene infine opportuno rilevare come la dottrina di settore abbia da sempre sottolineato la estraneità delle finalità tributarie a quelle, comunque prioritarie, di garantire che l’immissione nel flusso veicolare da aree laterali di proprietà privata avvenga nel rispetto dei canoni di sicurezza stradale cui mirano le rigorose norme di settore. In tale ottica, la richiesta di autorizzazione all’apertura o comunque all’utilizzo di un passo carrabile costituisce atto dovuto, laddove l’area retrostante lo stesso presenti i requisiti di idoneità in astratto allo stazionamento e transito veicolare e venga in concreto utilizzata allo scopo. In tali ipotesi, è evidente che da chiunque venga la relativa domanda, finanche dal singolo comproprietario in disaccordo con gli altri, ad essa non potrebbe non darsi positivo riscontro, essendo l’unica alternativa plausibile il diniego del relativo utilizzo, supportato finanche dall’individuazione di accorgimenti fisici per renderlo effettivo. Ciò giustifica i censimenti spesso attuati dalle Amministrazioni locali allo scopo di individuare le situazioni nelle quali al ridetto stato di fatto non corrisponda quello di diritto e conseguentemente imporre l’adeguamento rilasciando autorizzazioni che finiscono per avere portata meramente ricognitiva.

Giustifica altresì la generalizzata non necessità del Comune di occuparsi delle vicende civilistiche inerenti i rapporti tra i comproprietari e non solo, in ragione di esigenze di speditezza procedurale che non possono essere sacrificate allo svolgimento di indagini conoscitive di particolare consistenza e difficoltà, a maggior ragione nei centri urbani di considerevole dimensione e incidenza demografica. In tale logica e contesto, la richiesta di regolarizzazione di un passo carrabile, proprio perché inquadrabile come tale, non può che avere esito favorevole, a prescindere dalla posizione di proprietario esclusivo del richiedente.

13. Ben diversa, tuttavia, per quanto già sopra detto, si palesa la situazione alla base dell'odierna controversia. Calando infatti il paradigma delineato nella disamina del caso di specie, emerge in primo luogo che non si versa nella situazione di cui all'art. 44, comma 4, dell'allora vigente d.lgs. n. 507/1993 e dunque spettava alla parte dimostrare e al Comune verificare che l'area retrostante l'accesso presentasse in concreto le caratteristiche di idoneità funzionale al transito e alla sosta dei veicoli. Il che non risulta essere avvenuto, stante che si sono resi necessari approfondimenti istruttori in corso di causa per delineare l'esatto stato di fatto e di diritto dell'area oggetto della richiesta. In primo luogo, infatti, pur essendo emersa la contrarietà al richiesto utilizzo da parte di uno dei quattro comproprietari, o comunque non essendosene dimostrato l'assenso, il Comune ha inteso legittimare l'apertura del passo carrabile. Con ciò pretermettendo che in tal modo era il titolo a comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'area, e non la oggettiva natura della stessa a imprimere consistenza al rilascio del titolo. La circostanza che dalla rampa retrostante l'accesso, infatti, si acceda anche a locali accatastati come garage (o ripostigli), ma non utilizzati come tali, non muta la situazione di fatto, rendendone del tutto ininfluenza l'avvenuta documentazione, siccome

non suffragata dalla prova della concreta destinazione effettiva allo scopo. A ciò si aggiunga la totale mancanza di indicazioni, e di conseguenti verifiche, in ordine al requisito di garanzia per l'eventuale traffico pedonale. Recita infatti l'art. 46, comma 1, lett. c), del Regolamento, che *«qualora l'accesso alle proprietà laterali sia destinato anche a notevole traffico pedonale, deve essere prevista una separazione dell'entrata carrabile da quella pedonale»*. La consulenza tecnica ha solo ipotizzato un potenziale pericolo riveniente dall'utilizzo promiscuo: né la richiedente l'autorizzazione, né il Comune, tuttavia, si erano preoccupati di verificarne la sussistenza e, nel caso, richiedere gli accorgimenti pensati per scongiurarne le conseguenze. Se è vero, infatti, che il regime circolatorio interno alla proprietà non può che attenersi ai rapporti tra le parti e non alle verifiche di cui è gravata l'Amministrazione, lo è egualmente che essendo la rampa struttura di diretto accesso sulla viabilità pubblica il suo utilizzo sia per il traffico veicolare che pedonale non può che risolversi nel riversarsi di entrambi, indistintamente e senza protezioni di sorta, sulla pubblica strada.

14. In sintesi, la corposa istruttoria disposta dal primo giudice ha evidenziato le altrettanto gravi lacune di quella effettuata dal Comune, pur essendosene palesata la necessità in ragione della documentata mancanza di condivisione della scelta da parte di tutti i comproprietari interessati, indice nel caso di specie della non dimostrata destinazione attuale dell'area retrostante l'accesso al transito e stazionamento veicolare, quali che ne fossero le motivazioni, opportune o inopportune, ovvero legittime o meno sul piano civilistico delle parti coinvolte.

15. Per quanto sopra detto, l'appello deve essere respinto, confermandosi la sentenza del T.A.R. per il Lazio n. 9247 del 2012.

16. La particolarità della vicenda e la sua risalenza nel tempo giustificano la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

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

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso dalla Sezione Seconda del Consiglio di Stato con sede in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2021, tenutasi con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Cecilia Altavista, Consigliere

Carla Ciuffetti, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Antonella Manzione**

**IL PRESIDENTE**  
**Claudio Contessa**

IL SEGRETARIO