

Pubblicato il 22/02/2019

Sent. n. 2417/2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1391 del 2003, proposto da [omissis] rappresentato e difeso dagli avvocati Federico Mannucci e Stefano Duranti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Federico Mannucci in Roma, largo Nicola Spinelli, 5; contro Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Nicola Sabato, domiciliata presso l'Avvocatura Comunale in Roma, via Tempio di Giove, 21; per l'annullamento della determinazione dirigenziale n. [omissis] del Comune di Roma di rigetto dell'istanza di rilascio di concessione edilizia prot. n. [omissis] per la realizzazione di tre fabbricati residenziali in via [omissis], e di tutti gli atti presupposti, preordinati, consequenziali o comunque connessi, tra i quali, in particolare, le deliberazioni consiliari n. [omissis] di controdeduzioni alle osservazioni dei privati alla delibera di G.M. n. [omissis] avente ad oggetto l'adozione di variante di PRG per il reperimento di aree a verde e servizi e di suddivisione del territorio del Comune di Roma in zone territoriali omogenee.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Roma ora Roma Capitale

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2019 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe [omissis] ha chiesto al Tribunale di annullare la determinazione dirigenziale [omissis] del Comune di Roma di rigetto della sua istanza di rilascio di concessione edilizia prot. n. [omissis] per la realizzazione di tre fabbricati residenziali in via [omissis] e tutti gli atti presupposti, preordinati, consequenziali o comunque connessi, tra i quali, in particolare, le deliberazioni consiliari [omissis] di controdeduzioni alle osservazioni dei privati alla delibera di G.M. n. [omissis] avente ad oggetto l'adozione di variante di PRG per il reperimento di aree a verde e servizi e di suddivisione del territorio del Comune di Roma in zone territoriali omogenee.

A sostegno della sua domanda, il ricorrente ha dedotto i seguenti motivi: 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 7 delle N.T.A. del PRG del Comune di Roma in relazione alla l.n. 1902/1952, art. unico, come successivamente modificato, eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifesta, carenza di istruttoria, difetto di motivazione, violazione e falsa applicazione dei principi

generali vigenti in tema di buon andamento e correttezza dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.); 2) violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della l.n. 10/1977 e degli artt. 28, 13 e ss. della l.n. 1150/1942 come successivamente modificati e dell'art. 7 delle NTA al PRG, eccesso di potere per errore nei fatti presupposti e per difetto di istruttoria, violazione del giudicato amministrativo, violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della l.n. 1187/1968; 3) ulteriore violazione e falsa applicazione di legge sotto altri profili, eccesso di potere per errore sui presupposti, per illogicità e contraddittorietà manifesta e per difetto di motivazione.

Si è costituito in giudizio il Comune di Roma (ora Roma Capitale), chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto infondato.

Con atto depositato il 17.01.2011 a seguito del decesso del ricorrente, si è costituito il sig. [omissis]. All'udienza pubblica del 18.01.2019 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

DIRITTO

Deve essere preliminarmente respinta l'eccezione di improcedibilità del ricorso per difetto di interesse formulata da Roma Capitale, avendo il ricorrente provveduto ad impugnare – come riconosciuto dalla stessa Amministrazione Comunale – proprio per preservare intatte le proprie possibilità di utilizzazione edificatoria dell'area de qua, anche il nuovo PRGC di Roma del 2008 ed essendo il relativo giudizio ancora pendente.

Parte ricorrente ha lamentato l'illegittimità del diniego di concessione edilizia, motivato dall'Amministrazione Comunale sulla base del “contrasto delle progettate opere con l'art. 7 delle NTA di PRG, in quanto area priva di Piano Particolareggiato o altro strumento urbanistico e con standards urbanistici carenti secondo quanto riportato nell'allegato C della delibera C.C. n. 203 del 14/09/1995”, deducendo, in primo luogo, a) che la pretesa comunale di subordinare l'edificazione alla previa approvazione di strumento attuativo (P.P. o P.d.L)...(appariva) sotto più profili ingiustificata e pretestuosa perché la previa formazione dello strumento attuativo non era affatto richiesta dalla disciplina attualmente vigente per lotti liberi in zona D”; b) che, infatti, il Consiglio di Stato, con decisione della Sezione IV n. 784 del 19.12.1987, aveva dichiarato l'illegittimità dell'indistinto divieto di costruzione imposto dalla Regione in sede di approvazione per tutte le aree libere in zona D, annullando, di conseguenza, la specifica disciplina dettata dal nuovo testo dell'art. 7 delle NTA; c) che equipollente alla esistenza di uno strumento attuativo doveva considerarsi, in ogni caso, sulla scorta della medesima giurisprudenza del Consiglio di Stato, “uno stato di sufficiente urbanizzazione della zona (cfr. C. St., Sez. V, n. 562/1988, n. 776/1990 e n. 1133/1993)”; d) che l'Amministrazione Comunale avrebbe dovuto effettuare “un'adeguata ponderazione tra le esigenze di urbanizzazione indotte dalle nuove costruzioni e lo stato di urbanizzazione già presente nelle zone interessate”; e) che non era “possibile affermare che a causa di una pretesa carenza di standards nella zona (in particolare per verde e servizi) un nuovo insediamento, peraltro di contenute dimensioni, ...(potesse) in qualche modo squilibrare la situazione esistente”; f) che l'area di sua proprietà era l'ultimo lotto libero edificabile della zona, risultando totalmente intercluso dalla preesistente edificazione.

Tali censure sono fondate e meritevoli di accoglimento nei seguenti termini.

Al momento di adozione del provvedimento impugnato, l'art. 7 delle N.T.A. subordinava effettivamente, come affermato dall'Amministrazione Comunale, l'attività edificatoria nelle aree libere della zona D all'adozione di “piani particolareggiati o altri strumenti attuativi”.

Secondo una consolidata giurisprudenza anche del Consiglio di Stato (cfr. e multis, Cons. St. Sez. V, 31.10.2013 n. 5251) però, previsioni urbanistiche del genere possono, in casi particolari, risultare superate dai fatti e non più vincolanti in concreto, ove sia stato raggiunto il risultato - l'adeguata dotazione di infrastrutture, primarie e secondarie - cui tali previsioni di “attesa” erano finalizzate.

Secondo l'insegnamento giurisprudenziale, infatti, una concessione edilizia può essere rilasciata anche in assenza del piano attuativo pur richiesto dalle norme di piano regolatore quando in sede istruttoria l'Amministrazione abbia accertato che il lotto del richiedente è l'unico a non essere stato

ancora edificato, vi è già stata, cioè, una pressoché completa edificazione dell'area (come nell'ipotesi del lotto residuale ed intercluso), e questa si trova in una zona che, oltre che integralmente interessata da costruzioni, è anche dotata delle opere di urbanizzazione; pertanto, si può prescindere dalla lottizzazione convenzionata prescritta dalle norme di piano, in pratica, nei casi in cui nel comprensorio interessato sussista una situazione di fatto corrispondente a quella che deriverebbe dall'attuazione della lottizzazione stessa, ovvero in presenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria pari agli standard urbanistici minimi prescritti (C.d.S., V, 5 dicembre 2012, n. 6229; 5 ottobre 2011, n. 5450; IV, 1° agosto 2007, n. 4276; 21 dicembre 2006, n. 7769).

Alla luce di tali argomentazioni, sostanzialmente fondate risultano le censure con cui il ricorrente, producendo anche una dettagliata relazione tecnica sulla presenza di aree e strutture destinate ad attività e servizi pubblici nell'ambito del territorio del quartiere IV Miglio – Roma, ha contestato la valutazione comunale espressa nel senso dell'insufficienza, rispetto al sito, degli standards urbanistici per carenze, segnatamente, di servizi e verde pubblico, secondo quanto riportato nell'allegato C della delibera n. 203/1995.

In una vicenda del tutto analoga e quasi coeva, in cui il Comune di Roma aveva parimenti denegato una concessione relativamente ad un'area della Capitale classificata in zona D, siccome reputata carente quanto a standards per servizi e verde pubblico alla stregua dei medesimi accertamenti contenuti nell'Allegato C alla delibera n. 203/1995, e questo Tribunale, di diverso avviso, aveva invece censurato il riferimento comunale all'All. C alla delibera n. 203, affermando che i relativi accertamenti non potevano considerarsi attendibili, e questo sia per il tempo trascorso dal rilevamento dei dati, sia per la perplessità dei criteri usati per l'individuazione degli standards (perplessità riconosciuta dallo stesso Comune in sede di adozione della successiva variante), il Consiglio di Stato ha avuto modo di condividere le critiche in tal modo espresse dal primo Giudice, osservando quanto segue (sentenza n. 448 del 29 gennaio 2003).

“Ritiene il Collegio che l'avviso dei primi giudici vada condiviso, e ciò in considerazione, soprattutto, degli elementi desumibili dalle valutazioni espresse dallo stesso Comune in tema di carenza di standards sia all'epoca dell'adozione del provvedimento impugnato, sia successivamente.

Va tenuto presente, infatti, che la Relazione Tecnica alla deliberazione del Consiglio comunale di variante al P.R.G. 29 maggio 1997 n. 92 (Piano delle certezze) espone una analitica contestazione circa la correttezza dei dati adottati con la deliberazione n. 203 del 1995, assunta a fondamento del provvedimento impugnato. Vi si legge infatti, fra l'altro: <<In base ad una lettura formale dell'attuale normativa risulterebbe, per la città consolidata, un deficit di 1500 ettari per il verde e di 1300 ettari per servizi. Un calcolo più realistico condurrebbe invece ad un deficit di 450 ettari per il verde e di 550 ettari per i servizi.>> (pag. 41). E' da notare che l'atto, pur formalmente approvato dal Consiglio Comunale nel maggio 1997, nel dicembre del 1996, cioè due mesi prima l'adozione dell'impugnato diniego, aveva già conseguito il parere favorevole del Dirigente dell'Ufficio del Nuovo Piano regolatore, del Ragioniere generale del Comune, del Segretario generale del Comune, nonché del funzionario responsabile del Servizio competente.

Emerge quindi la fondatezza del vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione accolto dal TAR del Lazio, che aveva messo in evidenza anche l'illogicità, poi riconosciuta nella citata Relazione Tecnica, del mancato computo ai fini degli standards di verde pubblico dei parchi urbani.”

Critiche ancor più incisive avverso consimili dinieghi di concessione sono state espresse dal Supremo Organo di giustizia amministrativa anche con successive decisioni (cfr. Cons. St., n. 5127 del 17 luglio 2004, concernente ancora una volta un diniego di concessione sorretto da una valutazione di insufficienza degli standard urbanistici desunta senz'altro dalle risultanze dell'All. C alla delibera n. 203/1995) in cui si evidenzia che “Ormai da oltre un decennio la giurisprudenza amministrativa si è assestata nell'opinione che debba considerarsi illegittimo un diniego di concessione edilizia, fondato sulla carenza di un piano attuativo pur prescritto dal piano regolatore, qualora l'area interessata dal progetto risulti urbanizzata e l'Amministrazione denegante abbia ommesso di valutare in modo rigoroso l'incidenza del nuovo insediamento, oggetto della richiesta di assenso, sulla situazione generale del

comprensorio o, in altri termini, allorché non si sia adeguatamente tenuto conto dello stato delle urbanizzazioni già esistenti nella zona di futura insidenza dell'edificazione, né siano state congruamente evidenziate le concrete, ulteriori esigenze di urbanizzazione indotte dalla nuova costruzione (Cons. St., ad. plen., 20.5.1980, n. 18; sez. V, 16.6.1990, n. 538; sez. V, 13.11.1990, n. 776; sez. V, 6.4.1991, n. 446; ad. plen., 6.10.1992, n. 12). Correttamente pertanto il Giudice di prime cure ha giudicato insufficiente l'istruttoria svolta dal Comune di Roma che ... si è limitato a recepire acriticamente il dato negativo risultante... dalla delibera C.C. n. 203/1995, astenendosi dal compiere qualsiasi ulteriore accertamento sul reale stato dei luoghi”.

La verifica della condizione di perdurante insufficienza dell'urbanizzazione primaria e secondaria, al quale è funzionalmente collegata l'esigenza di approvare degli strumenti attuativi, costituisce, in verità, adempimento istruttorio del quale è sempre onerata l'Amministrazione in sede di valutazione della domanda di concessione edilizia e va condotto con carattere di attualità ed effettività, avendo presente la situazione effettivamente esistente al momento dell'istruttoria: non vi è dunque spazio alcuno per riscontri meramente documentali, fondati su accertamenti eseguiti in tempi anteriori che potrebbero risultare non attuali.

Con specifico riferimento alla vicenda dedotta in contenzioso, va, poi, aggiunto che l'inidoneità, per i fini della verifica sopra descritta, dei dati contenuti nell'allegato “C” alla delibera n. 203/1995 discende, oltre che dall'inattualità della stessa, evidenziata dal ricorrente, anche dalle particolari caratteristiche di tale atto, relativo non ad un singolo comprensorio, ma ad una vasta estensione dell'intero territorio comunale e connotato da una precipua teleologia programmatoria.

Merita invero attenta considerazione la circostanza, anch'essa sottolineata dalla difesa del ricorrente, che l'oggetto specifico della delibera citata sono le «Controdeduzioni alle osservazioni presentate avverso la deliberazione della Giunta Municipale n. 3622 del 4 giugno 1990, ratificata con atto consiliare n. 448 del 19 dicembre 1991, concernente la variante al P.R.G. vigente per il reperimento di aree per servizi e verde pubblico». Si tratta, all'evidenza, di un atto che recepisce il risultato di un'articolata istruttoria, condotta tuttavia secondo una particolare metodologia di verifica e, soprattutto, avendo presente una scala dimensionale differente da quella che deve propriamente venire in rilievo in occasione del rilascio di una concessione edilizia.

Nel caso di un'istruttoria su di una richiesta di concessione edilizia in area soggetta a vincolo di piano, l'ambito della verifica sulla sussistenza degli standards è invero suscettibile di esatta individuazione e coincide, per evidenti esigenze di intrinseca correttezza epistemologica della metodologia istruttoria adottata, con l'area presa di volta in volta in considerazione dallo specifico “vincolo di attesa”: in linea generale quindi l'estensione territoriale rilevante è la zona territoriale omogenea di cui al d.m. 2.4.1968, n. 1444; laddove siano previste, le sottozone ed, ancor più in dettaglio, il comprensorio, siccome eventualmente individuato dallo strumento urbanistico generale.

Le superiori conclusioni sono, del resto, coerenti con il portato precettivo dello stesso art. 8, punto 1), delle N.T.A. del P.R.G.C., norma che, non a caso, nel secondo paragrafo, precisa: «Il Piano Regolatore indica i singoli comprensori ai quali dovranno estendersi i relativi piani particolareggiati o le convenzioni ... ».

L'Amministrazione Comunale ha invece ritenuto di poter validamente utilizzare, per soddisfare le esigenze istruttorie surrichiamate, i risultati di un'indagine ispirata da tutt'altro finalismo e, per di più, effettuata nell'alveo di un procedimento pianificatorio relativo a gran parte dell'intero territorio comunale.

Nella relazione allegata alla suddetta delibera infatti il contesto urbano risulta ripartito in «ambiti edificati di riferimento». Tali entità, concepite quali estesi perimetri territoriali da sottoporre ciascuno ad una complessa metodologia di verifica degli standard, sono state congegnate appositamente per gli scopi di un'istruttoria funzionale all'approvazione di una variante generale al P.R.G.C.; esse consistono in «aggregazioni funzionali di parti della città, delimitati sulla base di caratteristiche fisiche del territorio, di particolari linee di separazione del tessuto urbano quali grandi viabilità, ferrovie, corsi d'acqua, etc... nonché dei raggi di influenza delle varie attrezzature di servizi pubblici ricomprese in detti ambiti, nei quali operare i conteggi degli abitanti insediati ed insediabili nonché

la verifica degli standard urbanistici» (v. il preambolo della delibera in questione), dichiaratamente non coincidenti con le Z.T.O..

Alla stregua delle considerazioni che precedono, il diniego di concessione impugnato deve considerarsi illegittimo per difetto di istruttoria e di motivazione, sia in ragione dell'apprezzabile iato temporale tra l'epoca di effettuazione della complessa attività di rilevamento descritta nella delibera di C.C. n. 203/1995 e quella, successiva, dell'esame della domanda inoltrata dal ricorrente sia in considerazione della illogicità della scelta del "metro" (l'ambito edificato di riferimento, appunto) utilizzato per misurare la sufficienza dei ridetti standard urbanistici. " (cfr Cons St., decisione n. 5127/2004 cit.).

In conclusione, il ricorso contro il diniego di concessione edilizia deve essere, dunque, accolto, con annullamento di tale provvedimento ed assorbimento di ogni altra doglianza.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando,

- accoglie il ricorso ai sensi e nei termini di cui in motivazione e per l'effetto annulla il diniego di concessione edilizia;

- condanna Roma Capitale alla rifusione, in favore del ricorrente delle spese di lite, liquidate in complessivi € 2.500,00 oltre accessori di legge ed oltre alla rifusione del contributo unificato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

Filippo Maria Tropiano, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Ofelia Fratamico

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO