

logo
REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5661 del 2014, proposto da:

Soc Augusta Parcheggi Srl, in persona del legale rappresentante p.t. dott. Andrea Carosi, rappresentata e difesa dall'Avv. Giovanni Tortorici, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, Via Giovanni Nicotera, 29 Sc IV;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco p.t., costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dall'Avv. Andrea Magnanelli, domiciliata in Roma, Via Tempio di Giove, 21;

Roma Capitale - Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica - U.O.

Coordinamento permessi di costruire e vigilanza, in persona del Direttore p.t.;

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale del 17 febbraio/12 marzo 2014 del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica - U.O. Coordinamento permessi di costruire e vigilanza di Roma Capitale, recante la reiezione dell'istanza intesa a ottenere un permesso di costruire relativo alla realizzazione di due edifici misti in località Arco di Travertino;
- degli atti presupposti, connessi e consequenziali;

Visti il ricorso 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 27 novembre 2014 il dott. Francesco Arzillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato in fatto e in diritto:

1. La ricorrente Società Augusta Parcheggi s.r.l. ha acquistato in data 14.2.2013 dalla Tekno Park s.r.l. un terreno della superficie di mq. 3700 sito in Roma (loc. Arco di Travertino). Nel 2002 la Tekno Park s.r.l. aveva richiesto il rilascio di un permesso di costruire per la realizzazione di un edificio a uso residenziale, conformemente alla destinazione urbanistica dell'area alla stregua del P.R.G. del 1965 e delle varianti all'epoca vigenti (zona E/3: espansione riservata all'edilizia popolare ed economica nell'ambito del Piano di Zona "Arco di Travertino" - 18, decaduto dal 1986).

A seguito dell'adozione, con deliberazione di C.C. n. 33 del 19-20 marzo 2003, del nuovo P.R.G. della Città di Roma, che ha imposto all'area in questione la destinazione a "Verde Pubblico e Servizi di Livello Locale", l'Amministrazione ha sospeso ogni determinazione sul progetto presentato, in applicazione delle misure di salvaguardia previste dalla legislazione statale e regionale.

In data 5.4.2007 e 21.5.2007 la Tekno Park s.r.l. ha depositato presso i competenti Dipartimenti "Nuovi Tipi" al progetto originario, identificando nuove aree destinate a standard in applicazione della Direttiva emanata dalla G.C. in data 14.1.2003.

Il Dipartimento VI - U.O. 5 in data 15.12.2005 e 2.8.2007 si è espresso favorevolmente sul progetto con particolare riferimento agli standard, ferme restando le ulteriori valutazioni non di propria competenza.

Con le lettere del 27.3.2009 e del 13.5.2009 (protocollata in data 1.6.2009) la Tekno Park s.r.l. ha sollecitato il rilascio del permesso di costruire.

Con istanza del 18.6.2013 (protocollata in data 20.6.2013) l'odierna ricorrente, nella qualità di nuova proprietaria del terreno, ha chiesto il rilascio del permesso di costruire presentato dalla dante causa Tekno Park s.r.l..

Con nota prot. 116997 del 29.11.2013 l'Amministrazione comunicava all'odierna ricorrente il preavviso di rigetto della domanda di permesso di costruire.

A seguito dell'ulteriore contraddittorio procedimentale, l'Amministrazione provvedeva negativamente sulla domanda con le determinazioni dirigenziali n. 203 del 17.2.2014 (indirizzata a Tekno Park s.r.l.) e n. 434 del 12.3.2014 (indirizzata all'odierna ricorrente), sul presupposto del contrasto delle opere con gli artt. 83 e 85 delle N.T.A. del P.R.G. approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. 18/08, trattandosi di area destinata a Servizi - Verde Pubblico e Servizi Pubblici di Livello Locale.

Con il ricorso in epigrafe la Società Augusta Parcheggi s.r.l. impugna tale diniego proponendo due motivi di ricorso così rubricati:

1) violazione e falsa applicazione di legge (art. 20 D.P.R. n. 380/2001 e art. 12, commi 1 e 3 del D.P.R. n. 380/2001; eccesso di potere per travisamento in fatto e in diritto; motivazione errata e comunque carente;

2) violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 10 e 10 bis della L. n. 241/1990; violazione e falsa applicazione del principio di partecipazione procedimentale; eccesso di potere per carenza di istruttoria e lesione del legittimo affidamento; motivazione errata e carente.

2. Si è costituita in giudizio Roma Capitale, resistendo al ricorso.

3. Il ricorso è stato chiamato per la discussione all'udienza pubblica del 27 novembre 2014, e quindi trattenuto in decisione.

4. Con il primo motivo di impugnazione la ricorrente sostiene:

- che nella specie la misura di salvaguardia ha avuto decorrenza non quinquennale, bensì triennale, alla luce dell'interpretazione adottata, con riferimento alla normativa vigente nel Lazio, dalla sentenza n. 2/2008 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato;

- che quindi detta misura ha perso efficacia in data 19/20 marzo 2006;

- che l'Amministrazione avrebbe dovuto pronunciarsi sui nuovi tipi progettuali entro il 18 agosto 2007, sulla base del testo dell'art. 20 del D.P.R. n. 380/2001 vigente ratione temporis;

- che essa avrebbe dovuto comunque pronunciarsi, secondo il dettato testuale della richiamata decisione dell'Adunanza Plenaria, sulla base "della disciplina urbanistica vigente al momento della scadenza del triennio di cui si tratta, intervenuta il 20 marzo 2006" in applicazione del cd. "principio di cristallizzazione", e quindi sulla base della classificazione E/3 che detta disciplina assegnava all'area in questione.

4.1 La delicata questione posta con il ricorso attiene all'individuazione dell'esatta portata applicativa del cd. "principio di cristallizzazione" in materia di pianificazione urbanistica, in relazione alle caratteristiche del caso di specie.

Al riguardo occorre muovere da una considerazione fondamentale: il potere di pianificazione urbanistica è configurato dall'ordinamento come immanente al sistema secondo un criterio non meramente formale, essendo strettamente finalizzato alla cura costante degli interessi pubblici coinvolti, in una logica di coerenza diacronica e sincronica. Diacronica, in quanto l'evoluzione della pianificazione segue (o dovrebbe seguire) l'evoluzione del contesto sociale e

istituzionale di riferimento. Sincronica, perché un atto di pianificazione, segnatamente a carattere generale, non può non considerare le posizioni e le situazioni coinvolte nella loro contestuale complessità, allo scopo di configurare quello che nella recente giurisprudenza del Supremo Consesso è qualificato non come un mero coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, bensì come un atto con il quale gli enti esponenziali del territorio ne definiscono le linee di sviluppo complessivo ed armonico in funzione delle esigenze delle comunità in esso insediate e sulla base di un procedimento aperto alla partecipazione dei cittadini (Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Questa esigenza di contestualità trova esplicito riscontro normativo nella previsione di cui all'art. 15, comma 4, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, secondo la quale il permesso di costruire "decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio".

Nella giurisprudenza questa disposizione è stata ricollegata alla logica del principio *tempus regit actum*. In realtà, essa va oltre, stabilendo che l'entrata in vigore di previsioni urbanistiche contrastanti non consenta di costruire neppure sulla base di un provvedimento (pur legittimamente) adottato alla stregua della disciplina previgente, proprio in omaggio alle menzionate esigenze connesse all'immanente "attualità" del potere pianificatorio. A maggior ragione, quindi, sarebbe irragionevole pretendere - in linea di principio - che le istanze di permesso di costruire pendenti al momento dell'entrata in vigore del nuovo PRG vengano decise secondo la precedente normativa superata dal nuovo assetto pianificatorio. La ratio del sistema risiede, in ultima analisi, nell'esigenza di garantire indefettibile applicazione alle sopravvenute previsioni in quanto volte ad un più razionale assetto del territorio (Cons. Stato, sez. IV, 7 settembre 2011, n. 5028), con la conseguenza che dette previsioni hanno un carattere di assoluta prevalenza e non possono essere disapplicate dallo stesso Comune, in favore di una "ultrattività" del precedente PRG (Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2012, n. 693). Questa impostazione ammette tuttavia due eccezioni.

La prima - che è solo apparente - si ha quando il pianificatore si fa espressamente carico delle situazioni pendenti prevedendo apposite disposizioni transitorie (TAR Emilia Romagna - Bologna, n. 734/2014; Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2012, n. 693), le quali si inseriscono pur sempre nel quadro complessivo del piano.

La seconda attiene appunto al cd. "principio di cristallizzazione", che trova riscontro nella giurisprudenza originata dalla nota sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 8 gennaio 1986, n. 1, secondo la quale la disciplina urbanistica da applicare in sede di esame di una richiesta di concessione edilizia, conseguente all'annullamento giurisprudenziale del diniego della concessione stessa o conseguente alla declaratoria d'illegittimità del silenzio rifiuto, è quella vigente al momento in cui la sentenza è notificata o comunicata in via amministrativa al sindaco, quale capo e legale rappresentante dell'amministrazione comunale, titolare dell'iniziativa in materia di pianificazione urbanistica, divenendo inopponibili all'interessato le variazioni dello strumento urbanistico sopravvenute successivamente a tale notificazione.

Detta impostazione è volta ad assicurare un'applicazione specifica, nell'ambito della materia urbanistica, del generale principio di effettività della tutela giurisdizionale. La soluzione individuata al riguardo dalla giurisprudenza amministrativa consente un ragionevole bilanciamento della posizione - costituzionalmente tutelata - di chi agisce in giudizio con le altrettanto generali esigenze inerenti agli interessi pubblici, anch'essi di rilievo costituzionale, coinvolti nella pianificazione urbanistica e territoriale.

Ora, ad avviso del Collegio, l'espressa previsione contenuta nella sentenza dell'Adunanza Plenaria 7 aprile 2008, n. 2 risponde a un'analogha esigenza, pur essendo modulata sulle peculiarità della nota controversia in ordine alla durata delle misure di salvaguardia nella Regione Lazio.

Nel pronunciarsi su un silenzio serbato dal Comune di Roma su un'istanza del 23 marzo 2006, volta a far riesaminare una domanda di permesso di costruire risalente al 18 settembre 2003, l'Adunanza Plenaria ne ha dichiarato l'illegittimità condannando il Comune medesimo a pronunciarsi su di essa "nell'esercizio delle ordinarie potestà amministrative in materia, ma sulla base, comunque, della disciplina urbanistica vigente al momento della scadenza del triennio di cui si tratta, intervenuta il 20 marzo 2006" (sul presupposto della durata triennale e non quinquennale delle misure di salvaguardia alla stregua della norma di principio di cui all'art. 12, comma 3 del D.P.R. n. 380/2001, che prevale sulle norme regionali previgenti di contenuto difforme). È evidente che detta impostazione ben si attaglia al caso trattato in quella sede, in cui la ricorrente aveva tempestivamente agito in giudizio per tutelare la propria posizione, una volta trascorso il triennio dall'adozione del piano, ma anteriormente all'approvazione definitiva dello stesso.

Analogia applicazione del principio è stata fatta da Cons. Stato, sez. IV, 21 settembre 2009, n. 5632, con riferimento a un caso nel quale la parte ricorrente aveva tempestivamente impugnato il provvedimento in data 8 giugno 2006, con il quale era stata applicata la misura di salvaguardia quinquennale.

Nel caso di specie, invece, l'esigenza di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale risulta in concreto recessiva, in quanto né la ricorrente né il suo dante causa hanno tempestivamente agito in giudizio per far valere l'avvenuta scadenza della misura di salvaguardia.

Ne consegue che - una volta entrato in vigore il nuovo piano in esito alla sua definitiva approvazione - la pretesa di sottrarre la decisione sull'istanza alla nuova disciplina va considerata non conforme all'ordinamento positivo e non trova riscontro in una possibile ragionevole applicazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Deve quindi ritenersi che nel caso di specie - impregiudicato restando ogni altro profilo estraneo al thema decidendum - l'Amministrazione abbia correttamente applicato la normativa di piano vigente al momento dell'adozione del provvedimento impugnato. In conclusione, la censura non può pertanto considerarsi fondata.

5. Con il secondo motivo di ricorso viene lamentata la carenza di istruttoria e di motivazione del provvedimento impugnato, in relazione alle osservazioni prospettate dall'interessata in sede procedimentale.

5.1 Il motivo è infondato, in quanto la stringata motivazione contenuta nelle premesse motivazionali del provvedimento finale va letta e considerata alla luce dell'approfondita istruttoria effettuata non solo sui profili tecnici, ma anche ed espressamente sulla questione giuridica dell'applicabilità del nuovo piano regolatore nella specie, secondo quanto risulta per relationem dagli atti del procedimento.

Il Collegio ritiene quindi che nel caso di specie non sia riscontrabile alcuna carenza di istruttoria e di motivazione; e ciò anche a prescindere dal carattere sostanzialmente e normativamente vincolato della soluzione adottata dall'Amministrazione.

6. Alla stregua delle precedenti considerazioni, il ricorso deve essere respinto.

7. La peculiarità del caso giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater) definitivamente pronunciando sul ricorso, 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 27 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente
Pietro Morabito, Consigliere

Francesco Arzillo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
Il 30/01/2015
IL SEGRETARIO
(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)