

Consiglio di Stato, sez. IV, 20 aprile 2012, n. 2360

Edilizia e urbanistica - PRG di Roma - Compensazione urbanistica – Perequazione.

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello nr. 6693 del 2009, proposto dalla signora Nicoletta MANNINO, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giuseppe Lavitola e Claudio Manzia, con domicilio eletto presso il primo in Roma, via Costabella, 23,

contro

- il COMUNE DI ROMA, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Angela Raimondo, domiciliato per legge presso l'Avvocatura Capitolina in Roma, via del Tempio di Giove, 21;

- la REGIONE LAZIO, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita;

per l'annullamento e/o la totale riforma

della sentenza del T.A.R. del Lazio, Sezione Seconda, nr. 5662/08 del 20 febbraio 2008, pubblicata in data 9 giugno 2008, resa *inter partes* e non notificata, che ha respinto, previa riunione, i ricorsi nn. 11303/02, 13554/03 e 618/05, proposti, rispettivamente, contro: a) la variante al P.R.G. di Roma denominata "*variante di salvaguardia*"; b) l'adozione del Nuovo P.R.G. della città di Roma; c) la variante al P.R.G. denominata "*Piano delle Certezze*".

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Roma;

Viste le memorie prodotte dalla appellante (in date 4 e 14 ottobre 2011 e 10 febbraio 2012) e dal Comune (in data 4 ottobre 2011) a sostegno delle rispettive difese;

Vista la sentenza parziale e istruttoria di questa Sezione nr. 6049 del 16 novembre 2011;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 13 marzo 2012, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Manzia per la appellante e l'avv. Raimondo per il Comune;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La signora Nicoletta Mannino ha impugnato la sentenza con la quale il T.A.R. del Lazio ha respinto, previa loro riunione, i ricorsi proposti dal suo genitore e dante causa avverso le determinazioni adottate dal Comune di Roma in ordine alla destinazione urbanistica di un suolo in sua proprietà, contenute in tre provvedimenti succedutisi nel corso del tempo (c.d. "*variante di salvaguardia*", delibera di adozione del Nuovo P.R.G. e c.d. "*Piano delle Certezze*").

A sostegno dell'appello, ha dedotto:

1) violazione e falsa applicazione degli artt. 9 e 10 della legge 17 agosto 1942, nr. 1150, e s.m.i.; eccesso di potere per vizio del procedimento e difetto di istruttoria; in subordine, eccesso di potere per difetto di motivazione; *error in iudicando*; travisamento (in relazione al mancato esame delle osservazioni prodotte dal ricorrente in occasione della c.d. "*variante di salvaguardia*");

2) *error in iudicando*; difetto o carenza di motivazione in relazione a: violazione dei principi generali in materia di pianificazione urbanistica; eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifeste nonché per difetto dei presupposti; in subordine, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; eccesso di potere per illogicità, difetto dei presupposti e difetto di istruttoria; eccesso di potere per difetto di motivazione; illegittimità derivata; violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 7 della legge nr. 1150 del 1942 e s.m.i.; eccesso di potere per vizio della funzione; sviamento; violazione e falsa applicazione dell'art. 14 delle *Disposizioni sulla legge in generale*; eccesso di potere per difetto o insufficienza di motivazione (in relazione alle motivazioni a sostegno della destinazione agricola impressa al suolo per cui è causa ed all'illegittima imposizione con essa di un'anomala e atipica misura di salvaguardia);

3) *error in iudicando* e travisamento in relazione a: eccesso di potere per illogicità, inesistenza del pubblico interesse, difetto dei presupposti, ingiustizia manifesta; in subordine, eccesso di potere (sotto altro profilo) per illogicità, inesistenza del pubblico interesse, difetto dei presupposti, ingiustizia manifesta (in relazione alla reiezione delle doglianze articolate avverso l'art. 64, comma 3, delle N.T.A. del Nuovo P.R.G. e comunque all'insussistenza di motivazione per il mantenimento della destinazione agricola del suolo in tale strumento urbanistico);

4) eccesso di potere per contraddittorietà, disparità di trattamento e ingiustizia manifesta; *error in iudicando*; difetto e/o carenza di motivazione (in relazione alla mancata ammissione a compensazione del suolo per cui è causa);

5) *error in iudicando*; difetto e/o carenza di motivazione in relazione a: violazione degli artt. 7 e segg. della legge nr. 1150 del 1942 e s.m.i.; violazione dei principi generali in materia di pianificazione urbanistica; eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifeste nonché per difetto dei presupposti; in subordine, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; violazione dei principi generali in materia di pianificazione urbanistica; eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifeste nonché per difetto dei presupposti; in subordine, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; eccesso di potere per illogicità, difetto dei presupposti e difetto di istruttoria; eccesso di potere per difetto di motivazione; illegittimità derivata; violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 7 della legge nr. 1150 del 1942 e s.m.i.; eccesso di potere per vizio della funzione; sviamento; violazione e falsa applicazione dell'art. 14 delle *Disposizioni sulla legge in generale*; eccesso di potere per difetto o insufficienza di motivazione (in relazione alla reiezione delle doglianze articolate avverso il c.d. "*Piano delle Certezze*");

6) in subordine, violazione dei criteri in materia di compensazione edificatoria; eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta e disparità di trattamento; *error in iudicando*; omessa pronuncia; difetto e/o carenza di motivazione (in relazione alla mancata ammissione a compensazione urbanistica del suolo per cui è causa).

Si è costituito il Comune di Roma (oggi Roma Capitale), replicando analiticamente ai motivi di appello e chiedendone la reiezione, oltre ad assumere la parziale inammissibilità della domanda attorea per difetto di interesse (con ciò reiterando apposita eccezione sollevata in primo grado e non esaminata dal T.A.R.).

All'esito dell'udienza del 4 novembre 2011, questa Sezione ha emesso una sentenza parziale e interlocutoria con la quale sono stati respinti i motivi sopra indicati *sub* 1), 2), 3) e 5), mentre per quanto concerne i residui motivi – articolati in via subordinata e inerenti alla mancata ammissione a compensazione urbanistica del suolo per cui è causa – sono stati disposti incumbenti istruttori. In data 19 gennaio 2012, Roma Capitale ha depositato in Segreteria la documentazione richiesta con la richiamata pronuncia istruttoria.

Alla nuova udienza di merito del 13 marzo 2012, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Torna all'attenzione della Sezione il contenzioso iniziato dal padre dell'odierna appellante, signora Nicoletta Mannino, e da questa proseguito con l'impugnazione della sentenza resa dal T.A.R. del Lazio in ordine ai successivi atti di pianificazione adottati su un suolo sito nel territorio del Comune di Roma.

Tale suolo, già situato parte in zona M2 ("*servizi generali e locali di proprietà privata*") e parte in zona agricola, è stato integralmente assoggettato a destinazione agricola per effetto della c.d. "*variante di salvaguardia*" approvata dalla Giunta Regionale del Lazio con deliberazione nr. 426 del 15 aprile 2002, poi confermata sul punto sia dalla successiva variante denominata "*Piano delle Certezze*" (approvata con deliberazione giuntale nr. 856 del 10 settembre 2004) sia dalla delibera di adozione del Nuovo P.R.G. della città di Roma (deliberazione di Consiglio Comunale nr. 33 del 2003).

I ricorsi proposti avverso gli atti suindicati sono stati respinti dal T.A.R. del Lazio con la sentenza qui appellata.

2. Con precedente sentenza parziale, la Sezione ha già respinto tutti motivi di appello tranne quelli con i quali venivano reiterate le censure, articolate in via subordinata, in ordine alla mancata applicazione al suolo in proprietà dell'odierna appellante della compensazione urbanistica prevista dal "*Piano delle Certezze*" per le aree che subivano decurtazioni di edificabilità.

Su tale ultimo punto, sono stati disposti approfondimenti istruttori, e in particolare è stato chiesto all'Amministrazione di replicare documentatamente alla doglianza di eccesso di potere formulata dalla istante in relazione al positivo riconoscimento della compensazione ad altro suolo in situazione identica a quella dell'area per cui è causa.

3. All'esito del deposito della documentazione richiesta, l'appello si appalesa fondato e pertanto meritevole di accoglimento per la parte residua.

4. Ed invero, con riferimento all'istituto della compensazione urbanistica introdotto dal Comune di Roma nella variante denominata "*Piano delle Certezze*" la Sezione si è pronunciata di recente con una sentenza (nr. 119 del 16 gennaio 2012) nella quale si è affermata l'illegittimità del diniego di riconoscimento di detta compensazione in una situazione per molti versi analoga a quella che qui occupa.

In tale occasione, sulla scorta di approfonditi accertamenti tecnici, è stata respinta l'impostazione dell'Amministrazione capitolina, secondo cui era legittimo circoscrivere l'applicazione del predetto istituto ai soli suoli che avessero visto diminuita la propria edificabilità per effetto del c.d. "*Piano delle Certezze*", affermando l'opposto principio dell'evidente unitarietà dell'attività pianificatoria culminata nell'approvazione del Nuovo P.R.G. di Roma: di modo che, una volta introdotto nel corso di tale *iter* un meccanismo di compensazione pecuniaria per le aree penalizzate da una decurtazione di volumetria edificabile, costituirebbe illegittima e ingiustificata disparità di trattamento escludere dall'applicazione di esso determinati suoli in ragione del mero momento storico in cui la *deminutio* si è verificata, nell'ambito di tale processo pianificatorio unitario. Inoltre, è stata chiarita la differenza tra il meccanismo *de quo* e gli istituti perequativi introdotti successivamente dal nuovo strumento urbanistico, nel senso che questi ultimi sono indirizzati all'attribuzione a determinati suoli di volumetria aggiuntiva rispetto a quella pregressa, e non già a indennizzare una riduzione di edificabilità conseguente alle nuove scelte pianificatorie.

Applicando i richiamati principi, risulta evidente la fondatezza delle censure articolate dalla appellante in relazione agli atti gravati con riguardo alla mancata ammissione del suolo in sua proprietà a compensazione urbanistica, al di là e indipendentemente da ogni approfondimento circa la sussistenza o meno di piena identità tra la situazione per cui è causa e quella di altro immobile che ha beneficiato della compensazione (per il quale erano stati ordinati accertamenti istruttori).

5. In conclusione, nei limiti che residuano dopo la precedente sentenza parziale nr. 6049 del 2011, l'appello va accolto.

6. In considerazione della relativa novità della questione qui esaminata, sulla quale solo di recente la Sezione è intervenuta nei termini testé richiamati, nonché della parziale soccombenza reciproca, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di entrambi i gradi del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza, accoglie i ricorsi di primo grado nn. 13544 del 2003 e 618 del 2005, nei limiti di cui in motivazione.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado del giudizio.

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