

Publicato il 10/08/2020
N. 09111/2020 REG.PROV.COLL. N. 05119/2008 REG.RIC.

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 5119 del 2008, proposto da
XXXXX, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati XXXX con
domicilio eletto presso lo studio XXXXX;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. XXXX domiciliata
presso l'Avvocatura Comunale in Roma, via Tempio di Giove, 21; Regione Lazio
Provincia di Roma

per l'annullamento

della deliberazione C.C. del 19-20.03.2003 di adozione del nuovo PRG del Comune di Roma, della
deliberazione C.C. del 21-22.03.2006 di controdeduzioni alle osservazioni presentate al suddetto Piano,
dell'Accordo di pianificazione, sottoscritto in data 6.02.2008 dal Sindaco di Roma e dal Presidente della
Regione Lazio, con allegata relazione tecnica di copianificazione, delle deliberazioni della G.R. Lazio n. 80
dell'8.02.2008 e del C.C. di Roma n. 18 del 12.02.2008 di ratifica di tale Accordo, dell'avviso di
approvazione del nuovo PRG pubblicato sul BURL n. 10 del 14.03.2004 e di ogni atto presupposto e/o
conseguenziale, compresi NTA ed elaborati grafici.

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 27 maggio 2020 la dott.ssa XXXX Ritenuto e considerato in fatto e
diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente ha impugnato dinanzi al Tribunale la deliberazione C.C. del 19-20.03.2003 di adozione del
nuovo PRG del Comune di Roma, la deliberazione C.C. del 21-22.03.2006 di controdeduzioni alle
osservazioni presentate al suddetto Piano, l'Accordo di pianificazione, sottoscritto in data 6.02.2008 dal
Sindaco di Roma e dal Presidente della Regione Lazio, con allegata relazione tecnica di copianificazione, le
deliberazioni della G.R. Lazio n. 80 dell'8.02.2008 e del C.C. di Roma n. 18 del 12.02.2008 di ratifica di tale
Accordo, l'avviso di approvazione del nuovo PRG pubblicato sul BURL n. 10 del 14.03.2004 ed ogni atto
presupposto e/o consequenziale, compresi NTA ed elaborati grafici.

A sostegno della sua domanda, la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi: I) violazione e falsa applicazione
degli artt. 9 e 10 della l.n. 1150/1942; II) violazione e falsa applicazione degli artt. 66 bis l. Reg. Lazio n.
38/1999 e 10 della l.n. 1150/1942; III) violazione e falsa applicazione degli artt. 9 e 10 della l.n. 1150/1942 e
dell'art. 66 bis l. Reg. Lazio n. 38/1999, degli artt. 23, 117 e 119 della Costituzione, dell'art. 3 della l.n.
212/2000 e dell'art. 16 del T.U. Edilizia, eccesso di potere nei profili di illogicità, contraddittorietà, difetto di
istruttoria e di motivazione, sviamento, violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e ss. della l.n. 1150/1942,
degli artt. 41 e 42 della Costituzione, degli artt. 39 e ss. TCE, II-76 e II - 77 del Trattato del 29.10.2004 e
dell'art. 1 del I Protocollo addizionale della CEDU del 20.03.1952, disparità di trattamento; IV) violazione e
falsa applicazione degli artt. 7 e ss. L.U. e del D.M. n. 1444/1968, degli artt. 14 e 15 della legge Reg. Lazio
n. 35/1977 e dell'art.7 della l. Reg. Lazio n. 36/1987, violazione dell'art.10 del DPR n. 380/2001, illogicità

ed arbitrarietà; V) violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e ss. L.U. e del D.M. n. 1444/1968, degli artt. 10 e 22 del DPR n. 380/2001, dell'art. 7 della l. Reg. Lazio n. 36/1987 e degli artt. 27 e 28 della l.n. 457/1978, eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà e sviamento; VI) violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e ss. della l.n. 1150/1942 in relazione all'art. 16 della stessa legge, violazione del D.M. n. 1444/1968; VII) violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e ss. della L.U., violazione dell'art. 42 della Costituzione, eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di istruttoria e motivazione, violazione dei principi di buon andamento e correttezza dell'azione amministrativa.

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

Nelle memorie depositate in vista dell'udienza di discussione del merito, la ricorrente ha dichiarato di rinunciare ai "motivi generali da I a IV del ricorso", affermando, invece, la permanenza dell'"interesse all'esame e alla decisione dei motivi V, VI e VII del ricorso..." esclusivamente in relazione all'art. 45 comma 6 NTA PRG.

All'udienza pubblica del 27.05.2020 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione. DIRITTO

La XXXXX proprietaria di un lotto di terreno sito in Roma, XXXXX di superficie complessiva di mq 39.500 circa, su cui si trovano due fabbricati, destinati ad albergo e ad alloggio per comunità religiosa, per una volumetria

complessiva pari a mc 45.658 circa, ha visto il suo complesso immobiliare, ricadente sotto il previgente PRG in zona M2, inserito dal nuovo PRG nella Città Consolidata Tessuto T3 – Tessuti di espansione a tipologia edilizia libera.

Rinunciando formalmente ai "motivi generali da I a IV del ricorso", la ricorrente ha dichiarato di voler insistere esclusivamente per la "decisione dei motivi V, VI e VII del ricorso, proposti in relazione all'art. 45 comma 6 NTA PRG".

Secondo tale norma, nella Città Consolidata, "l'insediamento di destinazioni d'uso a CU/a e i cambi di destinazione d'uso verso <<abitazioni singole>> sono subordinati all'approvazione di un Piano di recupero, ai sensi dell'art. 28, legge 457/1978 o altro strumento urbanistico esecutivo; i cambi di destinazione d'uso verso <<abitazioni singole>> devono essere previsti all'interno di interventi di categoria RE, DR, AMP, estesi a intere unità edilizie, di cui almeno il 30% in termini di SUL deve essere riservato alle destinazioni <<abitazioni collettive>>, <<servizi alle persone>> e <<attrezzature collettive>>. Sia per le destinazioni a CU/a, escluse le <<attrezzature collettive>>, sia per le destinazioni <<abitazioni singole>>, escluse quelle con finalità sociali e a prezzo convenzionato, gli interventi sono soggetti al contributo straordinario di cui all'art. 20".

La ricorrente ha lamentato l'illegittimità di tale disposizione, in primo luogo, "nella parte in cui prevede che nell'intera Città Consolidata il cambio di destinazione d'uso ad abitazioni singole sia obbligatoriamente subordinato all'approvazione di un piano di recupero ex art. 28 l. 457/78 o di altro strumento urbanistico esecutivo": tale previsione si porrebbe in contrasto con il T.U. Edilizia che ha assoggettato qualsiasi intervento di ristrutturazione, compresi quelli che comportano un cambio di destinazione d'uso, a semplice DIA in alternativa al permesso di costruire, anche per gli immobili compresi nelle zone omogenee A, e con il principio di proporzionalità, secondo cui i limiti posti dall'attività amministrativa non devono oltrepassare lo stretto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito.

La ricorrente ha affermato che la norma in questione sarebbe, inoltre, "palesamente contraddittoria proprio in ragione del carico urbanistico che il nuovo piano attribuisce alle abitazioni singole..., sottofunzione della più ampia categoria residenziale, che comprende sia le abitazioni singole che le abitazioni collettive, con un medesimo basso carico urbanistico".

Avendo, poi, uno dei due edifici già destinazione ad abitazione collettiva, con il mutamento ad abitazioni individuali la categoria urbanistica dell'immobile sarebbe rimasta, dunque, sempre quella residenziale, senza alcun cambio di destinazione urbanisticamente rilevante anche sulla base del medesimo art. 6 NTA del nuovo Piano; senza contare che il piano di recupero di cui alla l.n. 457/78 rappresenta "lo strumento di intervento per il patrimonio edilizio esistente nelle zone dichiarate degradate dal piano regolatore generale" e che, in assenza di tale specifica individuazione, l'Amministrazione Comunale non potrebbe "assoggettare in modo generico ed indiscriminato l'intera area del territorio comunale identificata con la Città Consolidata ... alla predisposizione di un piano di recupero per consentire di inserire in edifici esistenti delle abitazioni tradizionali".

Essendo i Tessuti della Città Consolidata luoghi pacificamente urbanizzati ed edificati, non ci sarebbe stata alcuna ragione di subordinare la realizzazione di singoli interventi edilizi, su immobili preesistenti, ad uno strumento attuativo la cui funzione precipua è quella di consentire l'urbanizzazione di aree inedificate o scarsamente edificate.

Quanto, infine, all'imposizione del cd. mix funzionale, la ricorrente ha sostenuto che "la scelta del Pianificatore comunale (comporterebbe) l'individuazione di una neodestinazione (residenziale privata/residenziale pubblico-sociale) che non (troverebbe) alcun fondamento giuridico" e risulterebbe "del tutto ingiustificata" in assenza di una congrua e coerente motivazione circa le esigenze di pubblico interesse che la avrebbero determinata, nonché profondamente ingiusta, comportando "un'indebita quanto immotivata ingerenza dell'Amministrazione nelle facoltà edificatorie e nella libertà di determinare il contenuto progettuale degli interventi spettanti al privato attuatore, comportando, sotto tale profilo, un'ingiustificato ostacolo alla libertà d'impresa".

Nelle memorie depositate in vista dell'udienza di discussione del merito, la ricorrente ha sostenuto il completo annullamento dell'art. 45 comma 6 NTA da parte delle sentenze del Consiglio di Stato n. 4546/2010 e del TAR Lazio n. 10823/2012 e n. 10825/2012, affermando che "per effetto di tali giudicati di annullamento il mutamento della destinazione d'uso (dei suoi fabbricati)... (per l'insediamento di abitazioni singole)...(fosse) disciplinato unicamente dalla normativa nazionale e regionale vigente, nonché dal vigente PRG senza le limitazioni previste nella disposizione annullata (piano di recupero, contributo straordinario e obbligo di mix funzionale)".

Alla luce di tali circostanze la ricorrente ha, quindi, concluso chiedendo al Tribunale di emettere, in alternativa, o "una sentenza di rito che, dato atto del già intervenuto integrale annullamento della disposizione di cui all'art.45 co & NTA PRG ..., (dichiarasse) la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso; ovvero, in subordine... (una pronuncia di) annullamento della disposizione indicata (art. 45 co 6 NTA PRG) per i motivi V, VI, e VI, ... in base ai principi già affermati nelle citate sentenze Cons. Stato Sez. IV del 13.07.2010 e TAR Lazio II bis n. 10823 e n. 10825 del 28.12.2012".

Roma Capitale ha contestato tale ricostruzione del quadro normativo vigente, ritenendo che il principio affermato dal Consiglio di Stato nella decisione del 2010 e ribadito dal TAR Lazio nelle sentenze del 2012 - secondo il quale "è illegittimo assoggettare il passaggio da una sottocategoria a un'altra all'interno di una medesima categoria al medesimo regime autorizzatorio previsto per il passaggio da una categoria all'altra (ovvero a un regime più gravoso)" - comportasse l'annullamento dell'art. 45 comma 6 NTA al PRG "soltanto in parte qua, ossia limitatamente alla disciplina dei cambi di destinazione d'uso infra-categoria, effettuati all'interno di medesime categorie omogenee", continuando la suddetta norma ad applicarsi "per i cambi di destinazione d'uso tra diverse categorie, normativamente tipizzate".

Tale ultima tesi, essendo la più aderente all'effettivo contenuto delle sentenze citate, risulta quella maggiormente condivisibile.

Il giudicato delle pronunce del Consiglio di Stato n. 1650/2010 e del TAR Lazio, Roma, n. 10823/2012 è costituito dall'affermazione del principio "secondo cui il mutamento di destinazione d'uso giuridicamente rilevante è solo quello tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, posto che nell'ambito delle stesse categorie possono aversi mutamenti di fatto, ma non diversi regimi urbanistico

costruttivi, stanti le sostanziali equivalenze dei carichi urbanistici nell'ambito della medesima categoria" e per il quale "...in buona sostanza, l'obbligo di considerare rilevante sul piano del regime autorizzatorio il solo

mutamento di destinazione d'uso che comporti il passaggio da una categoria urbanistica ad un'altra costituisce il limite della sopra richiamata autonomia dei comuni nell'individuazione di sottocategorie e sottofunzioni in sede di pianificazione territoriale".

Come espressamente statuito dalla seconda delle due sentenze citate, "da tali considerazioni discende l'illegittimità della disciplina imposta all'immobile in questione dal precitato art. 45, comma 6, delle NTA, oltre che della disciplina prevista dalle medesime NTA in generale per i mutamenti di destinazione d'uso, per la parte in cui non rispetta il principio sopra richiamato".

"Entro tali limiti il ricorso è (stato riconosciuto) fondato e meritevole di accoglimento".

Da ciò scaturisce la sopravvivenza della prescrizione dell'art. 45 comma 6 NTA nella parte in cui determina la necessità di prevedere piano di recupero, mix funzionale e contributo straordinario per il caso di cambiamento di destinazione d'uso da una categoria urbanistica all'altra, come nel caso de quo.

Anche l'onere per Roma Capitale, affermato dal TAR nella pronuncia del 2012, di "riscrivere la disciplina dei mutamenti di destinazione" trova la sua ragione nella sopravvivenza parziale della disciplina in questione (in via "trasversale, appunto, riferita ai soli casi di mutamento di destinazione d'uso tra categorie urbanistiche distinte e non all'interno di un'unica categoria, per i passaggi tra sottocategorie) e nell'esigenza di una regolazione coerente ed unitaria della materia.

La necessità, per il cambio di destinazione da altre macro-categorie all'uso residenziale, di un piano di recupero e della riserva del 30% della SUL al mix funzionale "abitazioni collettive", "servizi alle persone" e "attrezzature collettive", richiesti dal citato comma 6 dell'art. 45 NTA, lungi dal rappresentare una palese incongruenza, come ritenuto dalla ricorrente, o una previsione sproporzionata e contraddittoria rispetto al regime agevolato introdotto in generale dal legislatore per i cambi di destinazione e rispetto alla funzione "classica" dei "piani di recupero", costituisce, ad avviso del Collegio, sulla base di un approfondito esame di tutto il contesto normativo di riferimento, una ponderata scelta prevista dallo strumento urbanistico (NTA al PRG per la Città Consolidata) volta ad evitare, in zone in cui la vocazione abitativa è già predominante, la trasformazione di ulteriori settori di città in "quartieri dormitorio", privi di servizi ed attrezzature di interesse collettivo.

I principi enunciati, se rapportati alla concreta situazione fatta valere dalla società ricorrente, titolare sulle aree in questione di due immobili, uno destinato ad albergo e l'altro ad alloggio per comunità religiosa, conducono al rigetto parziale del ricorso, nella parte volta ad affermare l'illegittimità tout court dell'art. 45 c. 6 NTA nel caso di mutamento di destinazione da una macro- categoria (diversa da quella residenziale) a quella abitativa e la dichiarazione, per la restante parte del ricorso, di improcedibilità dello stesso per difetto di interesse, essendo la norma già stata espunta dall'ordinamento in base alle citate pronunce del Consiglio di Stato e del TAR Lazio in relazione al previsto aggravio del mutamento d'uso all'interno della medesima categoria abitativa.

Per la complessità e particolarità delle questioni trattate nel ricorso e per l'esito dello stesso in parte respinto ed in parte dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, essendo stati i motivi prospettati in verità già accolti da pronunce giurisprudenziali nelle more intervenute, le spese possono essere compensate, per giusti motivi.

P.Q.M.

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

definitivamente pronunciando,

- dà atto della rinuncia della ricorrente ai motivi I-II- III- IV del ricorso;
 - rigetta in parte il ricorso;
 - dichiara il ricorso in parte improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, ai sensi e nei limiti di cui in motivazione;
 - compensa le spese.
- Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 maggio 2020 mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 e succ. mod. e integr. con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente
Silvio Lomazzi, Consigliere
Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

IL SEGRETARIO