

N. 08946/2009 REG.SEN.

N. 09238/2004 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 R.G.n. 9238 del 2004, proposto dalla signora DE BONIS Rossella, rappresentata e difesa dall'avv. Fabio Francario, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via Savoia, n.31,

contro

COMUNE di SAN POLO dei CAVALIERI, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Paolo De Camelis, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via D. Azuni, n.9;

REGIONE LAZIO, in persona del Presidente della G.R. p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Teresa Chieppa, con domicilio eletto presso gli Uffici dell'Avvocatura regionale in Roma, via Marcantonio Colonna, n.27;

per l'annullamento

in parte qua, della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 217 del 2 aprile 2004, pubblicata sul BURL del 29 maggio 2004, con cui è stato definitivamente approvato il P.R.G. del Comune di S. Polo dei Cavalieri nella parte in cui attribuisce all'area in cui è ricompreso il terreno di proprietà della ricorrente la classificazione in sottozona d'espansione C2 (Zona C) nonché di ogni suo atto preparatorio, presupposto, connesso e consequenziale, con particolare riferimento, in parte qua, al Voto n. 12/2 del Comitato Regionale Territorio, reso nell'adunanza del 10.10.2002.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di S.Polo dei Cavalieri e della Regione Lazio;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Vista l'ordinanza collegiale n. 2695/2009, con la quale questa sezione ha disposto incumbenti istruttori che sono stati eseguiti dalla Regione Lazio con memoria e documentazione depositate in data 8 maggio 2009, prot. n. 28060;

Visti tutti gli atti di causa;

Alla pubblica udienza del 21 maggio 2009, relatore il 1[^] Referendario Mariangela Caminiti, e udito per la ricorrente l'avv. Enrico Zampetti, per delega dell'avv. F. Francario e l'avv. T. Chieppa per la Regione Lazio, come da verbale di udienza allegato agli atti del giudizio;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente riferisce di essere proprietaria di un lotto di terreno sito nel Comune di S. Polo dei Cavalieri, distinto in Catasto al foglio n. 20, part.lla 75, ricadente all'interno di una più vasta area già densamente edificata ed urbanizzata, comunemente intercluso tra la strada comunale e altro lotto edificato.

Esponde che la vocazione edificatoria dell'area è stata pacificamente riconosciuta dall'Amministrazione e, infatti, nel Programma di Fabbricazione del Comune (del. G.R. 22 maggio 1973, n. 1567) l'area è stata classificata come zona B, con indice fondiario di 2,5 mc/mq.

In seguito, con deliberazione n. 32 del 14.10.1992, il Comune ha adottato il PRG e l'area è stata diversamente classificata come sottozona d'espansione C1 (Zona C), cioè come sottozona che, includendo al suo interno le parti di territorio destinate a nuovi complessi insediativi che risultano inedificate, può essere edificata solo se previamente sia stato approvato uno strumento urbanistico attuativo. A seguito di osservazioni della ricorrente proposte in data 19.3.1993, per contrastare l'irragionevolezza di detta scelta, il Comune ha ripristinato l'originaria classificazione in Zona B (completamento edilizio), con delibera del C.C. n. 13 del 10.2.1996. Lamenta la ricorrente che anche tale scelta sarebbe irragionevole perché la classificazione in sottozona B4 e l'indice fondiario mc/mq 0.80 attribuito sarebbe inferiore all'indice originariamente previsto per la medesima area dal Programma di fabbricazione (2,5 mc/mq) e, inoltre, tutta l'area ricompresa nella zona B, in quanto inedificata e inurbanizzata (tranne l'area in cui ricade il lotto della ricorrente), avrebbe dovuto avere una classificazione in zona C.

Le osservazioni presentate al Comune in data 23 giugno 1996 e quelle successive proposte alla Regione in data 21.1.2002 non sono state accolte. Il P.R.G. adottato dal Comune nel 1996 è stato presentato agli organi regionali i quali hanno espresso parere favorevole subordinando l'attuazione di alcune modifiche: gli organi regionali hanno considerato irragionevole la scelta del Comune in ordine alla classificazione in sottozona B4 di aree inedificate e inurbanizzate, ritenendo invece che esse dovessero essere classificate in Zona C; però il Comitato regionale avrebbe ritenuto erroneamente classificata in Zona C anche l'area in cui è ricompreso il lotto della ricorrente, pur risultando edificata e urbanizzata.

E così la Regione con Delibera G.R. 2 aprile 2004, n. 217 ha definitivamente approvato il P.R.G. del Comune con dette modifiche e l'area in cui è ricompreso il terreno della ricorrente è stata definitivamente classificata nella sottozona C2 d'espansione (Zona C), la cui edificazione è subordinata alla preventiva approvazione di strumenti urbanistici attuativi.

2. Avverso la suddetta delibera regionale la ricorrente ha proposto ricorso a questo Tribunale amministrativo, affidando il gravame ai seguenti articolati motivi:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art.2 del DM 2 aprile 1968 n.1444; eccesso di potere per travisamento dei fatti; violazione e falsa applicazione dei principi in materia di motivazione dei provvedimenti di pianificazione urbanistica; eccesso di potere per disparità di trattamento: la scelta della Regione sarebbe illegittima in quanto dalle stesse planimetrie allegate al PRG risulterebbe l'area caratterizzata da consistente urbanizzazione ed edificazione e, quindi, la classificazione in Zona B supererebbe i parametri del DM n. 1444 del 1968 (ciò confermato anche dalla relazione tecnica allegata), non tenendo conto delle reali e fattuali condizioni del territorio. Inoltre, tale scelta di modifica della destinazione dell'area non sarebbe motivata adeguatamente in ordine alle ragioni della classificazione diversa da quella originariamente attribuita, rendendo così illegittima la delibera.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art.145 del D.Lgs. 22 gennaio 2004 che sostituisce l'art.150 del D.Lgs. n. 490 del 1999; violazione e falsa applicazione dell'art.25, comma 2 della Legge 6 dicembre 1991, n. 394; violazione e falsa applicazione dell'art.26 della L.R. 6 ottobre 1997, n. 29; violazione e falsa applicazione dell'art.9 della LR 6 luglio 1998, n. 24; contraddittorietà con il Piano di Assetto del Parco dei Monti Lucretili adottato con delibera della G.R. n. 612 del 2 febbraio 2000: la delibera impugnata sarebbe illegittima perché in contrasto con il Piano di Assetto del Parco dei Monti Lucretili (delib. Cons. Reg. n. 612 del 2 febbraio 2000) che include l'area in cui è ricompreso il terreno della ricorrente nella zona Db-Completamento edilizio e urbanistico. Oltre alla contraddittorietà tra i due provvedimenti sussisterebbero profili di illegittimità dovuti alla circostanza del mancato adeguamento del PRG alle prescrizioni del suddetto Piano di Assetto, che essendo un Piano paesistico territoriale seguirebbe le prescrizioni dell'art.145 del D.lgs. n. 42 del 2004 e, quindi, cogente per gli strumenti urbanistici dei Comuni.

Il Comune di S.Polo dei Cavalieri si è costituito in giudizio per resistere al ricorso. Anche la Regione si è costituita in giudizio senza depositare memoria difensiva.

Con l'ordinanza collegiale n. 2695/2009, questa sezione ha disposto incumbenti istruttori che sono stati eseguiti dalla Regione Lazio con memoria e documentazione depositate in data 8 maggio 2009, prot. n. 28060.

Alla pubblica udienza del 21 maggio 2009, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Nel merito il ricorso presenta profili di fondatezza per le seguenti considerazioni.

1.1. Con il primo motivo la ricorrente censura, tra l'altro, la violazione e falsa applicazione dei principi in materia di motivazione dei provvedimenti di pianificazione urbanistica atteso che la scelta dell'Amministrazione regionale, volta a modificare la destinazione dell'area, non sarebbe adeguatamente motivata in considerazione della diversa destinazione originaria riconosciuta all'area e dell'affidamento e delle aspettative da quest'ultima consolidate in capo alla ricorrente.

Nella specie, con il provvedimento impugnato in riferimento alle aree in questione, già classificate in zona B dal Comune, la Regione ha proposto e approvato l'assunzione della destinazione di zone di espansione "C2", precisando che "le zone classificate B41 e B42, ricomprese nel perimetro del Parco nelle vicinanze del "Centro Sportivo" a cavallo della strada Comunale della Foggia Vecchia

non hanno le caratteristiche ed i parametri delle zone “B” di completamento di cui al citato D.M. 1444/68”.

Nella specie, detta argomentazione non appare sufficiente a chiarire i presupposti di fatto e di diritto tenuti in considerazione dall'Amministrazione ai fini dell'adozione del provvedimento impugnato.

Orbene, il Collegio osserva che se in linea generale le scelte urbanistiche operate dall'Amministrazione in ordine alla destinazione delle singole aree non necessitano di apposita motivazione, oltre quella che può evincersi dai criteri generali seguiti nell'impostazione del piano, tuttavia, un obbligo di motivazione specifica si reputa necessario nel caso in cui vi sia incisione in senso peggiorativo della destinazione di un'area con riferimento anche all'affidamento creato in capo al privato derivante dalla destinazione urbanistica modificata.

Sulla base di ciò, deve rilevarsi che risulta illegittima la modifica alla destinazione urbanistica dell'area, operata dall'organo regionale in sede di approvazione del PRG, incidente su una posizione di affidamento qualificata in capo al privato (nel caso di specie, la originaria destinazione in zona B) sprovvista di motivazione in ordine alle sopravvenute valutazioni intervenute riguardo la citata modifica (cfr. Consiglio Stato, sez. IV, 26 ottobre 2007, n. 5601; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 29 ottobre 2008, n. 1470).

A ciò va aggiunto che questo Collegio pur riconoscendo la sussistenza del carattere discrezionale del potere pianificatorio dell'Autorità urbanistica nella disciplina dell'assetto del territorio, come sostenuto dalla difesa dell'Amministrazione regionale, tuttavia osserva che costituisce ius receptum il principio secondo cui l'attività discrezionale svolta dall'Amministrazione deve essere, comunque, sorretta da adeguata motivazione, quale presidio essenziale del diritto di difesa del ricorrente e per rendere conto delle scelte effettuate dalla stessa.

Deve inoltre ammettersi, d'altra parte, che se da un lato la legislazione più recente in tema di processo amministrativo si va decisamente orientando per l'abbandono di impostazioni formalistiche in favore di soluzioni che consentano al giudice di conoscere del merito e degli aspetti sostanziali della controversia, quando ciò sia possibile senza elidere le garanzie difensive (ad esempio, l'art.21-octies della legge n. 241 del 1990 introdotto nell'intento di favorire la deflazione del contenzioso) e che nonostante il primo periodo del comma 2 di questa disposizione contempli il caso che “per la natura vincolata del provvedimento sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”, è anche vero che il successivo periodo ammette la possibilità che “l'Amministrazione dimostri in giudizio che il provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”, con implicito riferimento ad atti, almeno astrattamente, diversi da quelli vincolati, e quindi, discrezionali.

Orbene, nella specie, anche dagli atti depositati in giudizio dall'Amministrazione resistente non emergono le ragioni per le quali le zone in questione, già classificate “B”, non hanno più le caratteristiche richieste né dall'atto impugnato, anche nella parte relativa alle osservazioni proposte dalla ricorrente (pag.36 della Deliberazione G.R. n. 217/2004), si possono ricavare le ragioni e le valutazioni di cui agli asseriti pareri tecnici (di cui si fa richiamo nella memoria difensiva depositata in data 8.5.2009, prot. 28060) che hanno determinato la conclusione assunta con la gravata deliberazione.

Sulla base delle predette considerazioni le esaminate censure appaiono fondate e, con assorbimento degli ulteriori motivi dedotti, il ricorso va accolto con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sez. II bis, accoglie il ricorso in epigrafe indicato e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Dispone la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 21 maggio 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Raffaello Sestini, Consigliere

Mariangela Caminiti, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/09/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO