

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO

Sezione Seconda Bis

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 12078/2008 proposto da CAPALDI EVELINA e da DI DUCA COSTRUZIONI S.R.L in persona del legale rappresentante p.t., sig. Di Duca Alberto, elettivamente domiciliati in Roma al Viale delle Provincie n. 114/b/23, presso l'avv. Paola D'Amico, che li rappresenta e difende con l'avv. Raffaele Manfellotto;

contro

COMUNE DI ATINA in persona del Sindaco p.t. non costituito;

per l'annullamento

-del silenzio rifiuto serbato dall'amministrazione sulla diffida ai sensi dell'art. 2 della L. n.241/90, per la attribuzione di destinazione urbanistica all'area in catasto al F.21 mapp. 30-505, depositata in data 2/7/2008 con n. prot. 6697 ;

-del silenzio rifiuto serbato dall'amministrazione sulla richiesta di permesso di costruire in sanatoria ("accertamento di conformità") ex art.36 TU edilizia, di un'opera parzialmente iniziata sul medesimo fondo, depositata in data 2.7.2008 n. prot. 6696 ;

-di ogni atto connesso, presupposto e conseguente;

- nonché per la valutazione di fondatezza delle suddette istanze.

Visto il ricorso ed i relativi allegati;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 12 febbraio 2009 gli Avvocati di parte come da verbale d'udienza, relatore il cons. Raffaello Sestini;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

1. La signora Evelina Capaldi riferisce di essere proprietaria del fondo in Comune di Atina individuato in N.C.E.U. FG.21 MAPP.30-505, ceduto in locazione alla Di Duca Costruzioni srl, per svolgervi attività principale di movimento terra, con facoltà di addizione concessa dalla proprietaria, giusto contratto del 2/1/2004, registrato il 7/10/2004.

Riferisce inoltre che il Comune di Atina manca di strumento urbanistico e, tuttavia, da anni, l'attività edilizia prosegue e, soprattutto, per quanto qui interessa, sono state realizzate varie unità produttive, anche se è assente ogni individuazione di siti destinati ad hoc (zona D, zona DIAC, PIP).

2. Pertanto, la DI DUCA COSTRUZIONI srl, avendo necessità di un capannone per il deposito delle attrezzature e delle macchine nonché di locali strumentali (spogliatoi, ufficio, deposito di materiali minuti),

ne ha realizzato fondazioni e piloni in ferro e parte della muratura sul fondo in esame, ma l'attività edilizia è stata bloccata dal Magistrato penale.

Al fine di evitare provvedimenti demolitori, due istanze sono state rivolte al Comune di Atina: una, da parte della proprietaria e della DI DUCA SRL, tendente ad ottenere l'attribuzione della destinazione urbanistica; la seconda, della conduttrice, per l'accertamento di conformità in relazione all'art.9 TU edilizia o, in subordine, mediante lo strumento previsto dall'art.5 del DPR n.447/98, trattandosi di insediamento produttivo, espressamente richiedendo la convocazione di conferenza di servizi.

3. Il Comune ha serbato silenzio significativo su ambedue le istanze. Di conseguenza la proprietaria e la società affittuaria, come sopra rappresentate e difese, ricorrono per la declaratoria di illegittimità del silenzio e di fondatezza delle istanze, chiedendo la condanna al risarcimento del danno, nella misura che sarà provata in corso di causa o ritenuta di giustizia.

4. Le medesime ricorrenti prospettano come motivi di impugnazione la violazione di legge e l'eccesso di potere sotto svariati aspetti sintomatici, deducendo in particolare le seguenti censure:

5. Vengono innanzitutto dedotte l'inerzia colpevole dell'amministrazione sulla redazione dello strumento territoriale e la violazione ed omessa applicazione di legge (art.4 l.n. 291/1971; l.r. Lazio 23/3/1975 n.32): ogni Comune è obbligato a dotarsi di uno strumento urbanistico generale che copra l'intero territorio, nè la presenza dell'art.9 DPR n.380/2001 può far venire meno tale obbligo, avendo natura provvisoria, come osservato dal Consiglio di Stato. Al riguardo, i ricorrenti ricordano che, in ordine all'obbligo dei comuni di dotarsi di un piano regolatore generale, l'art.4 L. 1/6/1971 n.291 opera un distinguo per i comuni compresi nell'elenco di cui al D.M. 27/7/1971, tra i quali rientra il Comune di Atina. Ma la L.R. 23/3/1975 n.32, ha, comunque, esteso l'obbligo di dotarsi di piano regolatore generale a tutti i comuni della Regione Lazio.

L'assoluta priorità della disciplina del territorio sarebbe, poi, confermata dall'art. 41, comma 1, lett.c bis TUEL, che ha previsto la sanzione dello scioglimento del consiglio comunale "nelle ipotesi in cui gli enti territoriali al di sopra dei mille abitanti siano sprovvisti dei relativi strumenti urbanistici generali e non adottino tali strumenti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi".

Il Comune è poi rimasto silente oltre il previsto termine di 90 giorni dalla domanda degli interessati di procedere alla riqualificazione urbanistica, riqualificazione che –osservano i ricorrenti- non necessariamente dovrà incontrare le aspettative dei privati, ma che dovrà necessariamente ponderare gli interessi privati ormai consolidatisi nel tempo, ad esempio mediante l'adozione di varianti di recupero intese a pianificare i nuovi insediamenti condonati.

6. In ogni caso, proseguono i ricorrenti con il secondo motivo di ricorso, il Comune ha violato l'obbligo di dare riscontro alla domanda di accertamento di conformità, da eseguire alla stregua dell'art. 9 del T.U. n. 380/2001 sull'edilizia, che, in caso di mancata adozione del PRG, al di fuori del perimetro urbano pone per gli interventi a destinazione produttiva uno standard massimo di superficie coperta pari ad 1/10 dell'area di proprietà. I ricorrenti osservano altresì che, pur essendo vero che la legge regionale n. 24/1977 prevede misure più restrittive (0,03 mc/mq., e solo per lotti superiori a 10.000 mq.) ma, argomentando secondo la sentenza del Consiglio di Stato, A.P., n. 2 del 7.4.2008 (concernente comunque una fattispecie diversa) sarebbe possibile giungere ad attribuire al citato art. 9 un valore di principio dell'Ordinamento, destinato a prevalere, in caso di mancato adeguamento regionale, sulla norma transitoria posta dalla legge regionale citata.

7. Il Collegio, accertata l'evidente violazione dell'obbligo di provvedere sulle istanze dei ricorrenti da parte del Comune resistente, e condannato quindi il Comune ad adottare un provvedimento espresso e motivato di riscontro alle predette istanze, non ritiene peraltro di poter accedere alle conclusioni di parte ricorrente fin qui evidenziate, volte ad ottenere la condanna del Comune ad un fare specifico, consistente nella riqualificazione urbanistica dell'area nel senso indicato dai ricorrenti, ovvero nell'accertamento della conformità (e quindi della sanabilità) dell'opera alla stregua degli standard nazionali applicabili.

8. Infatti, in primo luogo, la mancata perimetrazione del centro abitato, in presenza di una affermata realtà di estesa edificazione corredata dei servizi di urbanizzazione, osta in radice alla possibilità di applicare gli standard nazionali previsti per le sole aree esterne al centro abitato stesso, e quindi alla possibilità di accertare la conformità dell'opera.

Ciò consente al Collegio di non addentrarsi nella confutazione della tesi di parte ricorrente circa l'inapplicabilità della più rigorosa disciplina regionale, assai suggestiva ma infondata, ove si tenga conto che l'invocata norma (art. 9) del T.U. si limita in sostanza a riprodurre una previgente previsione di legge (art. 4 legge n. 10/1977) che faceva salva la possibilità di discipline più rigide applicate dalle singole Regioni, Regioni che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, godono di un'autonomia normativa costituzionalmente garantita nelle materie, come questa, concorrenti (art. 117, III comma, Cost.), limitata solo al rispetto dei principi fondamentali dell'Ordinamento, che certo non comprendono discipline di dettaglio, recanti standard rigidi ma generici, che dovrebbero valere per ogni diversificata realtà regionale.

9. Più in generale, l'attività di "riqualificazione urbanistica", ovvero di conformazione del territorio mediante l'approvazione degli strumenti urbanistici, costituisce il cuore del "governo del territorio" che il Titolo V della Costituzione riconosce al Sistema delle Autonomie Locali (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni), quali Enti esponenziali, secondo un criterio di rappresentanza democratica, delle Comunità locali. Gli stessi ricorrenti confermano tale assunto, quando citano la norma del T.U. degli Enti Locali (art. 41, comma 1, lett.c bis) che, nell'ipotesi in cui gli enti territoriali al di sopra dei mille abitanti non adottino gli strumenti urbanistici generali, prevede una soluzione entro l'alveo delle autonomie e delle

garanzie costituzionali, e cioè una procedura per lo scioglimento del Consiglio comunale, e non semplicemente la nomina di un commissario ad acta che, quale ausiliario del giudice, si sostituisca agli organi democraticamente eletti dalla Comunità locale ai fini dell'adozione della pianificazione urbanistica.

10. I ricorrenti chiedono infine, in via subordinata, che il TAR disponga lo svolgimento di una conferenza di servizi ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. n. 447/1998 e successive modifiche ed integrazioni, ai fini della sottoposizione al Consiglio comunale di un progetto di variante urbanistica volto a consentire la realizzazione dell'insediamento produttivo in esame.

Al riguardo, il Collegio osserva che la disciplina dello sportello unico per le attività produttive di cui alla legge n. 59/1997 (c.d. legge Bassanini) , al D.Lgs. n. 112/1998 (di trasferimento di competenze a Regioni e Comuni) , al citato D.P.R. n. 447/1998 e successive modifiche ed integrazioni e di cui alle successive normative regionali (essendo ora la materia di competenza regionale o concorrente) consente di superare le osservazioni ostative svolte dal Collegio sulle domande dei ricorrenti precedentemente illustrate.

La disciplina in esame, infatti, pone in sinergia l'equilibrato sviluppo economico –imprenditoriale del territorio, con la semplificazione delle procedure autorizzatorie per i nuovi impianti produttivi, nel rispetto della distinzione di fondo fra gestione amministrativa e decisione politica. In particolare, nei casi di cui all'art. 5 richiamato dai ricorrenti, l'intervento è limitato allo svolgimento di una conferenza di servizi (caratterizzata da particolari forme di pubblicità e partecipazione) volta ad evidenziare la rispondenza del progetto, non conforme al vigente assetto urbanistico comunale, a tutte le altre prescrizioni normative ad esso applicabili a tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, ai fini della sottoposizione di un progetto di variante al Consiglio comunale.

11. Neppure l'istanza in esame può peraltro essere accolta, in quanto il territorio comunale è disciplinato, sotto il profilo urbanistico, solo un risalente P.D.R., non equiparabile, ai fini che qui interessano e per esplicita ammissione degli stessi ricorrenti, ad un P.R.G.

Gli esiti della richiesta conferenza di servizi non potrebbero pertanto approdare ad alcuna variante, non essendovi uno strumento urbanistico generale da variare, né potrebbero ritenersi idonei, per il loro specifico approccio settoriale, ad integrare l'attività istruttoria necessaria ai fini dell'esame di un nuovo P.R.G. da parte del Consiglio comunale. Anche lo svolgimento della richiesta conferenza si rivelerebbe quindi non utile, continuando a prevalere la citata normativa regionale, che osta alla realizzazione di progetti come quello in esame in mancanza di uno strumento urbanistico generale del Comune.

12. Per le ragioni espresse, il Collegio accoglie quindi il ricorso in epigrafe, limitando peraltro il proprio accertamento all'obbligo del Comune di provvedere espressamente e motivatamente sulle istanze dei

ricorrenti, con riserva di nominare un Commissario ad acta in caso di ulteriore inadempimento. Ciò rende inammissibile, allo stato, la domanda di risarcimento dei danni, peraltro solo genericamente formulata.

Sussistono, infine, giustificati motivi per compensare fra le parti le spese di giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda Bis, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, condanna il Comune intimato a pronunciarsi espressamente e motivatamente sulle istanze dei ricorrenti di cui in premessa, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione amministrativa, o dalla notifica a cura di parte se anteriore, della presente sentenza.

Avverte le parti che, ove permanga l'inadempimento al decorso del termine indicato, provvederà senza ulteriore avviso ed a semplice domanda di parte alla nomina di un commissario ad acta, il cui onere finanziario, quantificato con separato provvedimento, sarà posto a carico del Comune inadempiente.

Compensa fra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 12.2.2009 con l'intervento dei Magistrati:

Francesco RICCIO Presidente

Raffaello SESTINI Consigliere - Relatore

Mariangela CAMINITI Primo Referendario

Il Presidente Il Consigliere est.

R.n.