

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 2/2008

Reg.Dec.

N. 10 Reg.Ric.

ANNO 2007

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Adunanza Plenaria, ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 10/2007 Ad. Plen. (ric. 2010/2007 Sez. IV Cons. di Stato), proposto dalla società RESIDENZIALE NUOVA s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Federico Mannucci, con il quale è elettivamente domiciliata in Roma, via Romagnoli 20,

contro

il Comune di ROMA, in persona del Sindaco p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'avv. Rodolfo Murra, con il quale è elettivamente domiciliato presso la sede dell'Avvocatura comunale in Roma, via del Tempio di Giove 21,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sede di Roma, Sezione I, 8 febbraio 2007, n. 988;

visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

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

vista la decisione interlocutoria della Sezione IV n. 4640 del 5 settembre 2007;

vista la decisione della Sezione IV 19 dicembre 2007, n. 6548, di rimessione dell'esame dell'appello all'Adunanza Plenaria di questo Consiglio;

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

visti tutti gli atti di causa;

relatore, alla pubblica udienza del 10 marzo 2008, il Consigliere Paolo Buonvino;

uditi, per le parti, gli avv.ti Mannucci e Murra.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

Ritenuto in fatto

1) - Con la sentenza appellata il TAR si è pronunciato in una controversia relativa a silenzio-rifiuto che si sarebbe formato su un'istanza, avanzata dall'originaria ricorrente e odierna appellante in data 23 marzo 2006, tesa a conseguire un nuovo esame di una precedente richiesta di rilascio di permesso di costruire avanzata il 18 settembre 2003, in relazione alla quale il Comune intimato aveva emesso, con decreto dirigenziale n. 1557 del 4 ottobre 2004, una misura di salvaguardia ai sensi della legge n. 1902/1952, separatamente impugnata con ricorso tuttora pendente innanzi al medesimo TAR; detta misura soprassessoria era correlata alla deliberazione consiliare in data 19/20 marzo 2003, n. 33, di adozione del NPRG della Città di Roma.

A sostegno dell'istanza di riesame la società interessata ha invocato la disposizione contenuta nell'art. 12 del d.p.r. n. 380 del 6 giugno 2001 (testo unico dell'edilizia), secondo cui la misura di salvaguardia, applicata in precedenza dal Comune in relazione al P.R.G. in itinere, adottato con la citata deliberazione consiliare del 20 marzo 2003, era da considerarsi scaduta per decorso del triennio ivi stabilito.

I primi giudici, pronunciando ex art. 2, comma 5, della legge n. 241 del 7 agosto 1990, introdotto dall'art. 3, comma 6 bis, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito in legge 14 maggio 2005, n. 80), hanno respinto nel merito la richiesta della Società istante.

Il TAR, in particolare, ha affrontato la vicenda andando oltre la mera enunciazione di legittimità/illegittimità del silenzio, avendo ritenuto inapplicabile, nella specie, il disposto di cui all'invocato art. 12 del t.u. dell'edilizia (d.p.r. n. 380 del 6 giugno 2001) e, quindi, la disciplina normativa di cui alla legge n. 1902 del 1952 che detto art. 12, sostanzialmente, riproduce; ciò a fronte della potestà legislativa esercitata in materia dalla Regione Lazio con l'art. 5 della l.r. 6 luglio 1977, n. 24, che contiene un unico termine quinquennale di efficacia delle misure stesse, mentre la norma statale prevede anche un termine massimo triennale di efficacia nell'ipotesi in cui il piano adottato non venga trasmesso all'organo cui è demandata l'approvazione dello strumento urbanistico nel termine di un anno dalla scadenza del termine di pubblicazione della delibera di adozione.

Per l'effetto, i primi giudici hanno respinto il ricorso.

2) - Con l'appello proposto dall'originaria ricorrente avverso la sentenza ora detta sono state dedotte, in sintesi, le seguenti censure:

a) - erroneità della sentenza in quanto l'art. 5 della citata legge regionale n. 24 del 1977 sarebbe stato abrogato a seguito dell'entrata in vigore del t.u. sull'edilizia, contenente (giusta art. 1) i principi fondamentali e generali e le disposizioni per l'esercizio dell'attività edilizia, cui le norme regionali devono adeguarsi, mentre devono ritenersi venute meno le previgenti norme difformi rispetto a detti principi; e ciò anche in considerazione del fatto che l'art. 2, comma 3, del medesimo t.u. stabilisce che le disposizioni di dettaglio - quale sarebbe l'art. 12, comma 3, del d.p.r. n. 380/2001 - attuative dei principi di riordino nello stesso testo unico contenuti, opererebbero direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario fino a quando esse non si adeguino ai principi medesimi; lo stesso Comune di Roma, del resto, nel citato atto soprassessorio (n. 1557/2004) avrebbe espressamente ritenuto operante la disciplina di cui alla legge n. 1902 del 1952; con la conseguenza che, non essendo stato inviato il piano adottato alla Regione nel termine di un

anno dalla sua adozione, la durata della misura soprassessoria non avrebbe potuto eccedere i tre anni dalla pubblicazione della delibera di adozione del piano, donde l'illegittimità del silenzio serbato dal Comune e l'onere di pronunciarsi sull'istanza edificatoria;

b) - l'affermata ultravigenza dell'art. 5 cit. contrasterebbe, inoltre con i principi sanciti dall'art. 15 delle preleggi in materia di successione di leggi nel tempo e di abrogazione tacita;

c) - sarebbe, infine, configurabile, nella specie, la violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 3, del t.u. edilizia in riferimento all'art. 66 bis della l.r. n. 38 del 22 dicembre 1999, introdotto dall'art. 70, comma 7, della l.r. n. 4 del 28 aprile 2006, secondo cui: "10. Le misure di salvaguardia previste dalla L. n. 1902/1952 hanno efficacia per cinque anni a decorrere dalla data di adozione del piano regolatore generale"; con tale norma la regione, consapevole del fatto che il t.u. aveva reintrodotta la disciplina di cui alla legge n. 1902 del 1952, avrebbe, a sua volta, reintrodotta una norma di durata quinquennale delle misure di salvaguardia, ma (giusta comma 8 dello stesso art. 66 bis, secondo cui "8. Le modifiche apportate dal presente articolo alla L.r. n. 38/1999 entrano in vigore a decorrere dalla data di adozione del piano territoriale paesistico regionale – PTPR - da parte della Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 23, comma 2, della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 - Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico - e successive modifiche") solo a decorrere dalla data di adozione del piano territoriale paesistico regionale, non ancora intervenuta.

A seguito della discussione, tenutasi nell'udienza del 29 maggio 2007, nel corso della quale il difensore della parte appellante ha insistito per l'accoglimento del gravame, ribadendo che il piano adottato dal Comune di Roma non era stato ancora inviato alla Regione per la relativa approvazione, la Sezione IV, con la decisione interlocutoria n. 4640 del 5 settembre 2007, ha chiesto al Comune stesso di trasmettere una nota di chiarimenti "riguardanti l'invio, ove avvenuto, alla Regione Lazio, da parte del Comune di Roma, del PRG adottato e controdedotto, richiamato nella nota in atti n. 52188 del 18 marzo 2003, indicando con esattezza tutti gli estremi dell'atto di trasmissione: il tutto accompagnato da adeguata relazione illustrativa".

Il Comune non ha adempiuto a tale ordine istruttorio, ma la parte appellante ha depositato la delibera Consiliare del Comune di Roma 22 marzo 2006, n. 64, contenente controdeduzioni alle osservazioni presentate avverso il piano adottato.

All'udienza del 19 ottobre 2007, sulla richiesta del difensore della Società appellante, il ricorso è stato trattenuto per la decisione dalla Sezione remittente.

3) - Con la decisione di rimessione a questa Adunanza la Sezione remittente, premesso che dagli atti (e, in particolare, dalla delibera consiliare n. 64 del 22 marzo 2006), risultava che l'invio alla regione del piano adottato non era intervenuto entro un anno dalla data di adozione (al riguardo, il Comune non avendo neppure offerto i chiarimenti richiesti dalla Sezione con ordinanza 5 settembre 2007, n. 4640) ha ritenuto che la cognizione dell'appello doveva riguardare necessariamente il merito del giudizio nei limiti definiti dalla sentenza impugnata e che la questione giuridica sottoposta era di estrema rilevanza e delicatezza istituzionale, involgendo fondamentali principi in materia di legislazione concorrente tra Stato e Regione e sulla natura giuridica del t.u. sull'edilizia, occorrendo, in particolare, stabilire se le disposizioni contenute nell'art. 12, comma 3, fossero idonee a sterilizzare e a rendere inefficaci le previgenti norme legislative regionali in materia.

Al riguardo, la Sezione remittente ha proposto le seguenti ipotesi alternative:

a) – come prima ipotesi, ha prospettato quella secondo cui il testo unico non conterrebbe principi di riordino della materia urbanistica, sicché la disposizione sulla durata delle misure di salvaguardia di cui al citato art. 12, comma 3, del d.p.r. n. 380 del 2001 – che è, strutturalmente, una disposizione di dettaglio e, per i suoi stessi fini, catalogabile come norma urbanistica – non dovrebbe rientrare tra quelle che operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario; detta norma, invero, conterrebbe solo un principio di carattere generale (quello della temporaneità, comunque, delle misure di salvaguardia) che la disciplina regionale di cui si discute avrebbe, comunque rispettato (così come tale principio di temporaneità delle misure in parola sarebbe stato rispettato dall'art. 36 della successiva l.r. n. 38 del 1999, al quale la sentenza impugnata – come rilevato nella decisione di rimessione – avrebbe potuto fare riferimento); ebbene, secondo la delineata prospettazione, non vi sarebbero elementi tali per affermare che la norma regionale previgente sia stata sterilizzata o resa inefficace o addirittura abrogata dal ripetuto art. 12 del t.u. edilizia;

b) – come seconda, alternativa ipotesi la Sezione remittente ha, per converso, ritenuto che non potrebbe denegarsi l'ammissibilità di un'altra opzione ermeneutica delle stesse norme del testo unico atta a condurre a conclusioni diametralmente opposte rispetto alle precedenti; in particolare, i ripetuti richiami operati nel t.u. ai principi fondamentali e generali in esso contenuti per la disciplina dell'attività edilizia (e, in particolare, l'art. 1, comma 2, che fa riferimento a principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico medesimo; nonché il comma 3, che fa riferimento a disposizioni attuative dei principi di riordino; e, inoltre, l'art. 2, comma 3, che assicura la prevalenza delle disposizioni, anche di dettaglio, attuative dei principi di riordino, contenute nel t.u. fino a che le regioni non abbiano direttamente provveduto ad adeguarsi) indurrebbero ragionevolmente ad escludere la natura meramente ricognitiva del testo unico, che ben potrebbe essere ritenuto quale fonte novativa; la disciplina di salvaguardia di cui all'art. 12, comma 3, del t.u., inoltre, non avrebbe natura meramente urbanistica, concorrendo in esso anche fondamentali connotazioni edilizie, unitamente all'esigenza di tutelare il valore costituzionale della proprietà e delle connesse facoltà edificatorie.

4) - Con memoria conclusionale l'appellante ribadisce le proprie tesi difensive e insiste per l'accoglimento dell'appello e la riforma della sentenza impugnata, con il conseguente accoglimento dell'originario ricorso.

A sua volta il Comune insiste, in memoria, per il rigetto dell'appello perché infondato.

Considerato in diritto

1) – Osserva il Collegio che il quesito sottoposto all'esame di questa Adunanza dalla decisione di rimessione attiene all'ultrattività o meno dell'art. 5 della legge della Regione Lazio 6 luglio 1977, n. 24, dopo l'entrata in vigore d.p.r. n. 380 del 6 giugno 2001 (“testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - testo A”) e, in particolare, dell'art. 12, comma 3, dello stesso t.u. (riveniente dall'art. 12, comma 3, del d.lgs. 6 giugno 2001, n. 378, recante: “disposizioni legislative in materia edilizia - testo B”).

Il citato art. 5 della l.r. n. 24 del 1977 prevede, tra l'altro, che: “a decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani regolatori generali e fino all'emanazione del relativo provvedimento di approvazione, il Sindaco, sentita la Commissione edilizia comunale, sospende, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, ogni determinazione sulle domande di concessione edilizia quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato”; e che “le sospensioni previste dai commi precedenti non possono essere protratte oltre cinque anni dalla data della deliberazione comunale di cui al primo comma”.

Al riguardo ci sarebbe da chiedersi, anzitutto, se la norma ora detta, non facendo riferimento alcuno all'ipotesi - espressamente normata dal legislatore nazionale con le modifiche apportate, mediante l'art. 1 della legge 5 luglio 1966, n. 517, alla legge 3 novembre 1952, n. 1902 - concernente l'applicazione di un termine di efficacia triennale della misura di salvaguardia (decorrente, nell'ipotesi di mancato invio entro l'anno dalla pubblicazione, all'amministrazione deputata all'approvazione, della delibera di adozione del nuovo strumento urbanistico), non abbia, in effetti, lasciato ferma l'applicabilità del termine triennale stesso nell'ipotesi, non espressamente contemplata dal legislatore regionale medesimo, di mancato invio entro l'anno, alla regione, dello strumento urbanistico adottato; del resto, detto art. 5 parla di sospensioni che "non possono essere protratte oltre i cinque anni", senza, peraltro, escludere che dette misure soprassessorie debbano avere valenza temporale inferiore laddove si innesti la peculiare fattispecie individuata dal legislatore nazionale (ferma restando, comunque, l'obbligatoria applicazione delle misure di salvaguardia ai sensi dell'art. 10 della legge n. 1150 del 17 agosto 1942).

Così come ci si potrebbe domandare se tale disposizione regionale fosse effettivamente vigente all'epoca dei fatti di causa, potendosi, al riguardo, osservare che l'art. 36 della l.r. n. 38 del 22 dicembre 1999 (recante, questa, "norme sul governo del territorio") prevede che "dalla data di adozione del P.U.G.C. ai sensi dell'art. 33, comma 1, fino alla data di esecutività del P.U.C.G. stesso e comunque non oltre cinque anni dalla data di adozione, si applicano le misure di salvaguardia previste dalla L. n. 1902/1952"; e che, ai sensi dell'art. 78 della stessa l.r. n. 38 del 1999, "sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge".

2) - Ritiene l'Adunanza che tali dubbi interpretativi, che non hanno costituito oggetto del contendere, né del contraddittorio tra le parti e neppure oggetto della decisione di rimessione, possano essere superati.

Il primo, in quanto la legge regionale del 1977 introduce, in effetti, con l'art. 5, un termine unico, di durata quinquennale, valido per tutte le ipotesi, la norma non assegnando alcun rilievo alla circostanza che il piano adottato sia stato o meno trasmesso per l'approvazione, entro l'anno dall'adozione, alla regione; con la conseguenza che il legislatore regionale, nell'occupare, a suo tempo, la materia, ha, in effetti, privilegiato una soluzione di maggior favore per le amministrazioni locali, tale da limitare necessariamente a cinque anni il termine massimo di validità delle misure di salvaguardia anche nell'ipotesi del mancato tempestivo invio alla regione, entro un anno, del Piano adottato.

Il secondo, in quanto il disposto di cui all'art. 36 della l.r. n. 38 del 1999 pone l'accento sulla durata, non ultraquinquennale, delle misure stesse, sicché il richiamo alla legge n. 1902 del 1952 va riguardato solo nel suo aspetto finalistico, quale esigenza di applicare le misure di salvaguardia ivi previste e rese obbligatorie dall'art. 10 della l.u. n. 1150 del 1942, ma non in quello temporale, che resta, invece, fissato nei predetti cinque anni; sicché è da ritenere che il disposto di cui all'art. 36 in esame non diverga, in effetti, da quello di cui all'art. 5 della l.r. n. 24 del 1977, che vale, anzi, a riconfermare con una norma inserita in un testo volto a disciplinare, con carattere generale (a differenza della l.r. n. 24 del 1977), la materia urbanistica in ambito regionale.

Da quanto precede discende che rimane ferma l'esigenza di verificare se la disciplina di fonte regionale ora detta, nel contemplare il predetto, unico termine quinquennale, debba ritenersi applicabile anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 12, comma 3, del t.u. n. 380 del 2001, ovvero se la si debba ritenere recessiva rispetto a tale norma, implicitamente di essa abrogatrice.

3) – Ad avviso dell'Adunanza il citato art. 12, comma 3, del d.p.r. n. 380 del 2001 (norma, invero, avente valenza mista: edilizia, da un lato, in quanto volta ad incidere sui tempi dell'attività

edificatoria; urbanistica, dall'altro, in quanto finalizzata alla salvaguardia, in definiti ambiti temporali, degli assetti urbanistici in itinere e, medio tempore, dell'ordinato assetto del territorio) prevalga, in effetti, su eventuali norme regionali previgenti di contenuto difforme quali, per quanto qui interessa, l'art. 5 della l.r. n. 24 del 1977 e l'art. 36 della l.r. n. 38 del 1999, come sopra interpretate.

A tale conclusione induce, invero, l'art. 1, comma 1, del medesimo d.p.r. n. 380/2001, secondo cui "il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia", nonché i commi 1 e 3 dell'art. 2, secondo cui, rispettivamente, "le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico" e "le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi".

E, del resto, la norma si muove nella logica del terzo comma dell'art. 117 Cost., secondo cui sono materie di legislazione concorrente, tra le altre, quelle relative al "governo del territorio" e, "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

Ebbene, l'art. 12, comma 3, del testo unico per l'edilizia ha inteso, invero, nel riprendere i contenuti sostanziali dell'articolo unico della legge n. 1902 del 1952, dettare, pur con norma apparentemente di dettaglio, una disposizione che ben può essere riguardata quale norma di principio - espressiva dell'esigenza di riordino del sistema che permea il testo unico - che, in armonia con i criteri della trasparenza, efficacia, celerità ed economicità dell'azione amministrativa e, in generale, con gli ordinari canoni di buona amministrazione e nell'ottica dei principi di semplificazione e di non aggravamento del procedimento, vale ad indurre le amministrazioni locali a definire tempestivamente l'iter procedimentale conseguente all'adozione degli strumenti urbanistici generali con il loro tempestivo invio agli organi deputati alla loro approvazione, correlando agli eventuali ritardi burocratici un regime di minor favore, volto, essenzialmente, ad evitare le strumentalizzazioni che un non sollecito esercizio dell'azione amministrativa renderebbe possibile e (con contenuti in certo modo sanzionatori delle spesso defatiganti lungaggini amministrative) a favorire una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali, in funzione anche, come cennato nella decisione di rimessione, dell'esigenza di tutelare il valore costituzionale della proprietà e delle connesse facoltà edificatorie.

In tale ottica va, quindi, rivista la norma sollecitatoria contenuta nel comma 3 dell'art. 12 in esame, che limita a tre anni l'efficacia delle misure di salvaguardia qualora lo strumento approvato non venga inviato, entro l'anno dalla conclusione della fase di pubblicazione, all'amministrazione competente all'approvazione.

Può anche soggiungersi che, ai sensi dell'art. 9, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, "l'emanazione di norme legislative da parte delle regioni nelle materie stabilite dall'art. 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti"; e che, per l'art. 10, primo comma, della legge medesima, "le leggi della repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse" (si noti che le norme ora dette non risultano abrogate né esplicitamente, né implicitamente, da leggi sopravvenute e, in particolare, dalla legge n. 131 del 5 maggio 2003, recante "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3", che, all'art. 10, commi 9 e 10, dispone, rispettivamente, la modifica

o l'abrogazione di alcune norme della stessa legge n. 62 del 1953, ma non di quelle appena richiamate).

Ora, nel momento in cui il legislatore nazionale è intervenuto nella materia, assegnando alle norme contenute nel t.u. dell'edilizia volte al riordino della stessa il carattere di norme di principio (e tale, per le ragioni anzidette, appare la norma di cui si discute), devono ritenersi, per ciò stesso, abrogate le norme delle regioni a statuto ordinario con esse confliggenti e, così - per ciò che attiene alla presente fattispecie - la disciplina di fonte regionale di cui si è detto per contrasto con i principi contenuti nel ripetuto art. 12, comma 3, del t.u. n. 380/2001; ciò in quanto, fino all'adeguamento delle Regioni a statuto ordinario alle norme di principio recate nel testo unico, le norme aventi tale portata in questo contenute sono destinate a prevalere sulle prime (mentre non è questa la sede per argomentare in ordine alle problematiche che potrebbero porre norme regionali, di portata difforme rispetto alla norma del testo unico qui in esame, entrate in vigore successivamente rispetto ad essa).

Tali conclusioni sono corroborate anche dalla citata legge n. 131/2003, che, all'art. 1, comma 2, recante la disciplina transitoria relativa alle normative regionali vigenti in materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale, prevede l'ultrattività di dette normative regionali solo fino al sopravvenire delle norme statali in proposito (con salvezza, naturalmente, degli effetti di eventuali pronunce della Corte Costituzionale); poiché, peraltro, anche la determinazione di principi fondamentali nelle materie di legislazione regionale concorrente risulta "riservata alla legislazione dello Stato", può coerentemente concludersi nel senso della cedevolezza di tutte le norme regionali di fronte alle norme di principio che siano fissate dallo Stato nella stessa materia.

Né, per ciò che attiene alla presente fattispecie, osta a tutto quanto precede il contenuto del comma 5 dell'art. 2 dello stesso t.u. n. 380/2001, secondo cui "in nessun caso le norme del presente testo unico possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque conferiti alle regioni e agli enti locali dalle disposizioni vigenti alla data della sua entrata in vigore."

Non si tratta, infatti, di restituzione allo Stato di competenze in materia urbanistico/edilizia trasferite alle regioni a statuto ordinario, ma semplicemente di esercizio, da parte dello Stato, in conformità con quanto previsto dall'art. 117 Cost. e dalla citata legge n. 62 del 1953, della potestà, riservata, appunto, alla stessa legislazione statale, di determinare i principi fondamentali nelle materie di legislazione ripartita.

Donde anche l'assenza di manifesti dubbi di conformità della disciplina contenuta nel t.u. dell'edilizia al dettato costituzionale, dal momento che l'art. 12 del d.p.r. n. 380 del 2001, in consonanza con l'art. 117 Cost., è venuto, in effetti, a dettare una norma di principio volta a porre una necessaria differenziazione tra i comportamenti virtuosi tenuti dalle amministrazioni più solerti e diligenti e quelli tenuti, invece, da amministrazioni meno sollecite verso l'interesse pubblico; né sembra trattarsi di norma dal contenuto precettivo del tutto puntuale, che non lascerebbe alcuno spazio di intervento alle Regioni (cfr. C. Cost., sent. 19 – 23 novembre 2007, n. 401, prg. 16), dal momento che a queste non appare inibita una normazione dai contenuti parzialmente differenti (e più favorevoli per gli amministrati), purché rispettosi dei limiti massimi di efficacia delle misure di salvaguardia ipotizzati dal legislatore nazionale nelle due differenti fattispecie di cui si discute, che appaiono in linea con un ragionevole esercizio delle sottese potestà amministrative di produzione della locale disciplina urbanistica.

Né, infine, sembra potersi configurare alcun manifesto eccesso di delega, dal momento che, ai sensi dell'art. 20 della legge n. 59 del 15 marzo 1997 (richiamato nell'epigrafe del testo unico di cui si discute quale fonte di riferimento, fondante i poteri esercitati dal Governo), l'esercizio delle deleghe

legislative dalla stessa norma previste si attiene, tra gli altri, ai seguenti principi e criteri direttivi: “a) definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia.....con determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente”.

4) – Conseguente, da quanto sopra, che, nella specie, non poteva ostare, al rilascio del permesso di costruire, alcuna misura di salvaguardia, dal momento che era decorso il termine triennale dall’adozione del NPRG e che lo stesso non era stato sottoposto, entro l’anno dalla conclusione della fase della relativa pubblicazione, ai competenti organi regionali; con la conseguenza che, essendo scaduti i termini di cui all’art. 20, comma 9, dello stesso d.p.r. n. 380 del 2001 – invocato dall’originaria ricorrente – deve ritenersi formato, ormai, sulla domanda da essa avanzata, il silenzio-rifiuto, con ogni conseguenza di legge.

5) – Per i motivi che precedono, in riforma della sentenza appellata e in accoglimento del ricorso di primo grado, previa declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dal Comune di Roma sull’istanza in data 23 marzo 2006 di cui si tratta, va condannato 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) nel termine di giorni 30 (trenta) decorrenti dalla comunicazione in forma amministrativa o dalla notificazione della presente decisione.

Le spese del doppio grado di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

Per tali motivi

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Adunanza plenaria, definitivamente pronunciando, accoglie l’appello in epigrafe e, per l’effetto, previa declaratoria di illegittimità del silenzio serbato sull’istanza di cui si tratta dal Comune di Roma, lo condanna a pronunciarsi su di essa nel termine di giorni 30(trenta) decorrenti dalla comunicazione in forma amministrativa o dalla notificazione della presente decisione.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Così deciso in Roma dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, riunito in Adunanza plenaria, nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2008 con l’intervento dei signori Magistrati:

Paolo Salvatore	Presidente del Consiglio di Stato
Raffaele Iannotta	Presidente di Sezione
Giovanni Ruoppolo	Presidente di Sezione
Gaetano Trotta	Presidente di Sezione
Costantino Salvatore	Consigliere
Giuseppe Severini	Consigliere
Luigi Maruotti	Consigliere
Carmine Volpe	Consigliere
Pier Luigi Lodi	Consigliere

Paolo Buonvino	Consigliere	Est.
Luciano Barra Caracciolo	Consigliere	
Cesare Lamberti	Consigliere	
Aldo Fera	Consigliere	
Presidente		
Paolo Salvatore		

Estensore	Segretario
Paolo Buonvino	Maria Rita Oliva

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il....07/04/2008.....

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

Il Dirigente

CONSIGLIO DI STATO

In Sede Giurisdizionale (Adunanza Plenaria)

Addì.....copia conforme alla presente è stata trasmessa

al Ministero.....

a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria