

EDILIZIA ED URBANISTICA: Piano di recupero - Nozione e finalità - Differenze rispetto al piano particolareggiato.

Tar Lazio - Roma, Sez. II quater, 12 maggio 2022, n. 5917

“[...] Il piano di recupero ha la funzione di dare concreta attuazione alla variante diretta al “recupero urbanistico” di un’area, allo scopo di garantire la sufficiente e adeguata dotazione di opere di urbanizzazione (primaria e secondaria), la compatibilità degli interventi abusivi con eventuali vincoli di varia natura esistenti nel territorio, nonché la possibilità di un razionale inserimento dei singoli insediamenti nel territorio e nel contesto urbano.

Come evidenziato dalla consolidata giurisprudenza, infatti, il piano di recupero è uno strumento pianificatorio attuativo che assolve ad una funzione “riparatoria” del tessuto urbano, fronteggiando una situazione creatasi in via di fatto e tenendo conto, oltre alla esigenza di recupero dei nuclei abusivi, anche delle generali esigenze di pianificazione del territorio comunale [...] e dunque, a differenza del piano particolareggiato, è “finalizzato piuttosto che alla complessiva trasformazione del territorio, al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente con interventi rivolti alla conservazione, ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso” [...].

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Formello;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 26 aprile 2022 la dott.ssa Francesca Santoro Cayro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 27.01.2011 il Sig. Gerardi presentava istanza di fattibilità urbanistico-edilizia, acquisita dal Comune di Formello al prot. n. 1227, con la quale chiedeva, in relazione a propri fondi ubicati in zona C3R (ovvero zona di recupero ai sensi della L. n. 47/1985), un “*parere tecnico-urbanistico*” sulla opportunità e/o obbligatorietà, al fine di utilizzare la residua potenzialità edificatoria dei due lotti (sui quali insistevano un immobile di tre livelli adibito a civile abitazione e alcune cucce per cani funzionali all’allevamento gestito dalla proprietà), della redazione del piano di recupero per l’intera area, ovvero la non necessità del medesimo, trattandosi di area completamente urbanizzata e dotata di infrastrutture primarie e secondarie, citando diversi precedenti giurisprudenziali a supporto di quest’ultima interpretazione.

2. Con il provvedimento indicato in epigrafe il Comune esitava negativamente l'istanza, prendendo atto che nelle aree prive di strumenti urbanistici attuativi sarebbero consentiti, tra l'altro, solo interventi di ristrutturazione edilizia, mentre quello proposto, avendo ad oggetto il raddoppio del volume esistente, era da qualificarsi in termini di nuova costruzione (cfr. punti 1 e 2 della motivazione), e precisando che la giurisprudenza richiamata dall'istante era inconfidente, trattandosi di area classificata nel vigente PRG come "zona C3R, ossia come zona di espansione ai sensi del Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444", peraltro priva di aree pubbliche di standard (ivi comprese quelle di urbanizzazione primaria quali parcheggi e verde attrezzato), aggiungendo altresì che "il piano attuativo richiesto dal PRG come presupposto per l'edificazione ha la finalità di reperire proprio le aree pubbliche previste dalla legge, oggi totalmente assenti", laddove l'edificazione delle ultime aree libere interne al comprensorio certificherebbe "la definitiva impossibilità del recupero urbanistico previsto dal PRG sulla zona C3R" (punti 3 e 4 della motivazione).

3. Con il presente ricorso, spedito per la notifica in data 1.04.2011 e depositato il 13.04.2011, il ricorrente, evidenziando preliminarmente l'immediata lesività dell'atto impugnato, ne contestava la legittimità alla luce di due motivi, rubricati rispettivamente "Violazione dell'art. 97 della Costituzione (principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa). Violazione dell'art. 1 della legge n. 241/1990 (principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa)", in quanto ambedue le situazioni di fatto evocate dall'Amministrazione a fondamento del parere negativo (assenza di piano di recupero nonché di opere di urbanizzazione primaria) erano da imputarsi all'inerzia della stessa Amministrazione comunale, nonché "Violazione dei principi generali in materia di urbanistica ed edilizia; eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto e di diritto; per travisamento dei fatti; per manifesta illogicità; per carenza assoluta di istruttoria e di motivazione; per disparità di trattamento; per sviamento di potere", posto che, con riferimento alla prima ragione del diniego (punti 1 e 2), nessun elemento portava a ritenere che la cubatura residua sarebbe stata utilizzata dal ricorrente per effettuare una "nuova costruzione" e non anche una mera ristrutturazione dei fabbricati già esistenti, nonché, quanto all'ulteriore ragione (punti 3 e 4), riteneva che la giurisprudenza evocata a supporto dell'istanza fosse oggettivamente pertinente, deducendo che la zona risultava ampiamente urbanizzata e che l'invocata impossibilità di effettuare il recupero urbanistico non poteva determinare la sottrazione dell'unico fondo ancora nella disponibilità del ricorrente.

4. Il Comune si è costituito in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso.

5. All'udienza pubblica del 26 aprile 2022 la causa è trattenuta in decisione previa discussione delle parti presenti.

6. E' possibile sorvolare sulla questione pregiudiziale della ammissibilità del ricorso, che imporrebbe al Collegio di interrogarsi sulla immediata lesività o meno dell'atto gravato, alla luce della manifesta infondatezza dello stesso.

7. In punto di fatto è incontestato che l'area sulla quale insistono i lotti di proprietà del ricorrente è classificata dal vigente P.R.G. come C3R – Zona di recupero ai sensi della l. n. 47/1985 e che, alla data di adozione dell'atto oggetto della presente impugnativa, il piano di recupero non era stato ancora adottato dall'Amministrazione comunale.

Ciò premesso, si osserva che l'art. 29 della citata l. n. 47/1985 ha riconosciuto alle regioni la possibilità di disciplinare con proprie leggi la *“formazione, adozione e approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici generali finalizzati al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi, esistenti al 1 ottobre 1983, entro un quadro di convenienza economica e sociale”*, precisando che *“Le varianti devono tener conto dei seguenti principi fondamentali: a) realizzare una adeguata urbanizzazione primaria e secondaria; b) rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, idrogeologico; c) realizzare un razionale inserimento territoriale ed urbano dell'insediamento”*.

Alla delega legislativa la Regione Lazio ha dato attuazione con l'art. 9 della L.R. 8 novembre 2004, n. 12 (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 11.09.2020, n. 9490).

Il piano di recupero ha la funzione di dare concreta attuazione alla variante diretta al “recupero urbanistico” di un'area, allo scopo di garantire la sufficiente e adeguata dotazione di opere di urbanizzazione (primaria e secondaria), la compatibilità degli interventi abusivi con eventuali vincoli di varia natura esistenti nel territorio, nonché la possibilità di un razionale inserimento dei singoli insediamenti nel territorio e nel contesto urbano.

Come evidenziato dalla consolidata giurisprudenza, infatti, il piano di recupero è uno strumento pianificatorio attuativo che assolve ad una funzione “riparatoria” del tessuto urbano, fronteggiando una situazione creatasi in via di fatto e tenendo conto, oltre alla esigenza di recupero dei nuclei abusivi, anche delle generali esigenze di pianificazione del territorio comunale (così Cons. St., Sez. II, 2.11.2020, n. 6762), e dunque, a differenza del piano particolareggiato, è *“finalizzato piuttosto che alla complessiva trasformazione del territorio, al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente con interventi rivolti alla conservazione, ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso”* (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 18.09.2019, n. 11063).

In particolare, lo stesso costituisce “*lo strumento individuato dal legislatore per attuare il riequilibrio urbanistico di aree degradate o colpite da più o meno estesi fenomeni di edilizia “spontanea” e incontrollata, legittimati, appunto, ex post. Essi, cioè, hanno sì l’obiettivo di “recupero fisico” degli edifici, ma collocandolo in operazioni di più ampio respiro su scala urbanistica, in quanto mirate alla rivitalizzazione di un particolare comprensorio urbano*” (cfr. Cons. Stato, sez. II, 17.05.2021, n. 3836).

8. Ciò chiarito, l’indirizzo giurisprudenziale secondo cui sarebbe consentito derogare all’obbligo dello strumento attuativo nelle zone “completamente” urbanizzate (invocato con il secondo motivo di ricorso, segnatamente alla pag. 13), non può trovare applicazione al caso di specie.

8.1 Al riguardo si osserva innanzitutto che, in termini generali, la granitica giurisprudenza ha argomentato che il rilascio del permesso di costruire in assenza dello strumento urbanistico attuativo rappresenta una deroga eccezionale alla regola generale e imperativa, scolpita dall’art. 9 del d.P.R. n. 380/2001, secondo cui il rilascio del titolo edilizio può essere legittimamente disposto solo dopo che si sia concluso il procedimento per la adozione dello strumento urbanistico attuativo e che lo stesso sia divenuto perfetto ed efficace, deroga la cui applicazione è subordinata al ricorrere di stringenti e rigorosi presupposti (sul punto cfr. *ex multis* T.A.R. Lazio, Sez II quater, 27.11.2020, n. 12665, che richiama le condizioni richieste per la verifica della fattispecie derogatoria del “lotto intercluso”), tra i quali la presenza, nell’area da edificare, di tutte le opere di urbanizzazione (primaria e secondaria) previste dagli strumenti urbanistici.

Nel caso di specie, il gravato provvedimento ha affermato che risultano “*totalmente assenti*” le aree pubbliche da adibire a standard (ivi comprese quelle di urbanizzazione primaria quali parcheggi e verde attrezzato), senza peraltro che possa assumere alcun pregio la circostanza (dedotta con il primo motivo di ricorso) che tale mancanza sarebbe esclusivamente da imputare all’inerzia dell’Amministrazione.

8.2 In secondo luogo, in giurisprudenza si è condivisibilmente affermato che il piano di recupero configura “*lo strumento per attuare il riequilibrio nelle aree degradate e non è ipotizzabile che in tali aree, pur compromesse da fenomeni di urbanizzazione spontanea e incontrollata, il piano attuativo possa essere eluso con titoli edilizi singoli per costruire, pur attenendo questi ultimi a lotti prospicienti su aree urbanizzate e interclusi*”, in quanto lo stesso “*attiene non soltanto al recupero fisico degli edifici, ma anche e soprattutto rappresenta un’operazione complessa a scala urbanistica, che deve puntare alla rivitalizzazione di un comprensorio urbano*”, con la conseguenza che “*il piano attuativo è necessario non solo per i lotti interclusi insistenti in zone urbanizzate, ma anche per le aree (...) già compromesse da fenomeni di urbanizzazione spontanea e incontrollata*”,

e l'imposizione di una previa scelta di pianificazione urbanistica che condiziona e a cui sono subordinati gli interventi edificatori singoli trae la propria giustificazione (meglio sarebbe a dire la propria necessità) *“proprio in considerazione del fatto che la zona in questione, in quanto già compromessa sotto l'aspetto urbanistico, ambientale e paesistico, abbia bisogno di necessari interventi di riqualificazione ambientale e paesistica”* (cfr. Cons. St., Sez. V., 14.10.2014, n. 5078). In particolare, *“Il Piano di recupero può essere effettuato anche in zone di completa edificazione (...)”*, posto che *“la previsione della necessità di un piano di recupero mira proprio a far sì che tutte le modifiche della zona individuata si ispirino a criteri omogenei e a una ordinata modifica ed equilibrato sviluppo e assetto del territorio, per migliorare la vivibilità degli abitanti e per evitare uno sviluppo incontrollato senza attenersi alle regole volte al miglioramento dell'area. Come ha già rilevato questo Consiglio, l'esistenza di una 'edificazione disomogenea' non solo giustifica la previsione urbanistica che subordina la modifica dei luoghi alla emanazione del piano di recupero, ma impone che questo piano vi sia e sia concretamente attuato, per restituire ordine all'abitato e riorganizzare il disegno urbanistico di completamento della zona (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sez. IV, 27 aprile 2012, n. 2470)”* (così Cons. St., n. 5078/2014).

E' stato dunque evidenziato che l'esonero dal piano attuativo previsto dal P.R.G. non può avvenire *“se esposto al rischio della compromissione di valori urbanistici e in cui la pianificazione urbanistica può ancora conseguire l'effetto di correggere e compensare il disordine edificativo in atto (Cons. di Stato V n. 5078/2014, sez. IV, 15 maggio 2002, n. 2592)”*, con la conseguenza che in presenza di un'area degradata da riorganizzare urbanisticamente e qualificare ambientalmente e paesisticamente, recuperando le superfici minime previste dal D.M. n. 1144 del 1968, il piano di recupero si pone a presidio di uno sviluppo programmato del territorio (non assolvendo la sola funzione di recupero edilizio di compendi immobiliari fatiscenti), con la conseguenza che *“fino alla approvazione del piano di recupero è radicalmente vietato ogni ulteriore consumo di suolo”* (cfr. sempre Cons. St., n. 5078/2014).

9. Nel caso di specie, pertanto, l'ulteriore edificazione in zona C3R è stata legittimamente esclusa in mancanza del piano di recupero previsto in sede di pianificazione generale, che l'Amministrazione ha individuato quale necessario strumento per il reperimento di aree pubbliche da adibire a standard, in quanto totalmente assenti nella zona, e per l'attuazione del previsto *“recupero urbanistico”*, che altrimenti risulterebbe definitivamente compromesso.

10. Il ricorso pertanto è destituito di fondamento e va, per l'effetto, rigettato.

11. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente a rifondere al Comune di Formello le spese di lite, che liquida in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Marco Bignami, Consigliere

Francesca Santoro Cayro, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO