



Prot. n. 107390

Roma, li 3 LUG. 2010

Al Comune di Bracciano
Dipartimento Tecnico
Piazza IV Novembre, n. 6
00062 Bracciano (RM)

OGGETTO: Parere in merito alla possibilità di rilasciare permesso di costruire c.d. diretto non mediato da piano attuativo in zona omogenea C - Comune di Bracciano.

Il Comune di Bracciano ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito alla possibilità di rilasciare un permesso di costruire c.d. diretto, ossia non mediato da piano attuativo, in zona omogenea C di Piano Regolatore.

In particolare, il quesito posto dal Comune riguarda la possibilità di realizzare un intervento edilizio di una certa consistenza (complessivamente 9 villini) su un terreno esteso per circa 17.000 mq che il P.R.G. classifica urbanisticamente come zona omogenea 'C – Espansione', sottozona 'C3 – Espansione residenziale, turistica e complementare'. Per tale zona omogenea le N.T.A. prescrivono la formazione di un piano attuativo. Il Comune chiede pertanto se, a tali condizioni, sia possibile o meno rilasciare permesso a costruire diretto prescindendo dal prescritto piano attuativo.

Chiede inoltre se un terreno con le caratteristiche illustrate possa essere considerato 'lotto intercluso'.

Infine il Comune domanda se, nell'ipotesi del rilascio del titolo abilitativo, debba ricorrere o meno alla procedura di subdelega prevista dalla L.R. n. 59/1995.

Nel merito si ritiene quanto segue.

La questione si inquadra nella tematica del rilascio del permesso di costruire in assenza di piano attuativo prescritto dallo strumento urbanistico generale.

Venendo al caso di specie, si deve preliminarmente osservare che l'art. 9 delle N.T.A. del P.R.G. del Comune di Bracciano dispone che l'attuazione delle zone C sia "subordinata alla formazione di piani particolareggiati o piani di lottizzazione" (comma 3) e che "non potranno essere consentiti nell'intera zona C singoli interventi edilizi prima della formazione dei predetti piani attuativi". Secondo la ricostruzione fornita, non risulta l'avvenuta formazione di tali piani.

Ciò premesso, è bene evidenziare quali siano le posizioni, ormai pacifiche in quanto consolidate a seguito di numerose pronunce, della giurisprudenza amministrativa sul tema. A seconda della situazione concreta di volta in volta riscontrata, i giudici distinguono le soluzioni da adottare:

- nell'ipotesi di aree non ancora urbanizzate da asservire per la prima volta all'edificazione, si richiede costantemente la necessità del piano esecutivo quale presupposto per il rilascio della concessione edilizia;
- nel caso di lotto intercluso o in altri analoghi casi nei quali la zona risulti già totalmente urbanizzata, lo strumento urbanistico esecutivo non è ritenuto più necessario in quanto lo scopo che si prefiggeva la pianificazione è stato comunque raggiunto;
- per le situazioni intermedie, caratterizzate da una sostanziale, anche se non completa urbanizzazione, andrà valutata di volta in volta la situazione di fatto, ammettendosi il diniego del permesso di costruire soltanto ove l'amministrazione abbia adeguatamente valutato lo stato di urbanizzazione già presente nella zona e abbia congruamente evidenziato le concrete e ulteriori esigenze di urbanizzazione indotte dalla nuova costruzione.

Peraltro, nel panorama delle sentenze amministrative si rinvengono anche pronunce assai più restrittive secondo le quali *“tranne il caso limite in cui vi sia il c.d. lotto intercluso, l'art. 9, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001 ha espressamente affermato il principio della indefettibilità del piano attuativo, il quale - quando è prescritto dallo strumento urbanistico generale - non ammette equipollenti, nel senso che in sede amministrativa o in quella giurisdizionale non possono essere effettuate indagini volte a verificare se sia tecnicamente possibile realizzare costruzioni, che ad avviso del legislatore incidono negativamente sul razionale assetto del territorio, vanificando la funzione del piano attuativo”* (C.d.S., sez. IV, n. 3007/2007).

Inoltre è importante sottolineare che la giurisprudenza ritiene solitamente necessario lo strumento urbanistico attuativo tutte le volte che esso conservi una qualche utile funzione, anche in aree già urbanizzate; ciò ad esempio in quelle esposte al rischio di compromissione di valori urbanistici, nelle quali la pianificazione può ancora conseguire l'effetto di correggere e compensare il disordine edificativo in atto (C.d.S., sez. V, sent. 5756/2000; C.d.S., sez. V, sent. 5326/2000).

Un aspetto importante riveste anche la rilevanza dell'edificazione che si intende realizzare. La stessa giurisprudenza amministrativa è solita ritenere che tanto più le nuove opere edilizie da realizzare siano di una certa entità, più intensa è l'esigenza di un previo piano attuativo (C.d.S., sez. V, sent. 7799/2003; C.d.S., sez. V, sent. 5321/2002; C.d.S., sez. V, sent. 2449/2003; C.d.S., sez. V, sent. 790/2001). In particolare la prima sentenza citata ribadisce l'esigenza di un piano regolatore particolareggiato, sottolineando che *“tale esigenza è tanto più intensa quanto più l'insediamento progettato sia di rilevante entità”*.

Conformemente agli illustrati orientamenti giurisprudenziali in materia, la scrivente Direzione Regionale si è già espressa in precedenti pareri (prot. n. 52500 del 06.04.2005 al Comune di Vignanello, prot. n. 91601 del 19.05.2009 al Comune di Nerola e prot. n. 81641 del 21.05.2009 al Comune di Pisoniano), tutti pubblicati e consultabili sul sito regionale istituzionale: <http://www.regione.lazio.it/web2/contents/urbate/pareri.php>. A tale proposito occorre sottolineare che questa struttura (si vedano in proposito i pareri sopra citati e l'attività di vigilanza urbanistica svolta nel corso degli anni) ha costantemente fatto riferimento alle disposizioni contenute nella L.R. n. 28/1980 per evidenziare la necessità che le aree intercluse siano di modeste dimensioni, ed in particolare ha mutuato dalla previsione di cui all'art. 6-bis della legge il limite dimensionale di 1.500 mq, applicandolo alle aree sprovviste di piano attuativo. Ne consegue che è possibile procedere con concessioni dirette, sempre che vi sia la sussistenza degli standard urbanistici e l'adeguata dotazione di opere infrastrutturali primarie e secondarie idonee a sopportare il nuovo carico insediativo unicamente per i lotti di superficie non superiore a 1.500 mq.

Una volta ricostruito il quadro degli insegnamenti giurisprudenziali sul tema che hanno orientato le conseguenti azioni di questi uffici regionali, occorre ora applicarli al caso di specie.

Innanzitutto, l'attività di ricognizione della situazione di fatto spetta all'Amministrazione Comunale, la quale deve adeguatamente e scrupolosamente valutare lo stato di urbanizzazione già presente nella zona, la dotazione di infrastrutture, primarie e secondarie, nonché deve congruamente evidenziare e ponderare le ulteriori esigenze di urbanizzazione indotte dai nuovi carichi insediativi. Si sottolinea che la presenza delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria nell'ambito territoriale di riferimento non può limitarsi alle sole aree di contorno rispetto all'edificazione progettata, ma debba riferirsi a tutto il perimetro del comprensorio che dovrebbe essere pianificato dallo strumento attuativo, in quanto occorre tener conto della circostanza che le opere di urbanizzazione presenti nelle zone limitrofe sono normalmente state concepite e realizzate in relazione ai carichi urbanistici contestualmente previsti e destinate a sopperire, a volte solo parzialmente, ad esigenze già presenti nelle zone considerate, cui è di norma estraneo il peso del nuovo insediamento (C.d.S., sez. V, sent. 5335/2002; C.d.S., sez. V, sent. 790/2001; C.d.S., sez. V, sent. 1341/2001). Inoltre, è bene precisare che non è tuttavia sufficiente qualunque stadio di "urbanizzazione di fatto", ma è necessario valutare l'adeguatezza delle opere esistenti, nel senso che non basta la semplice presenza o esistenza nella zona delle opere di urbanizzazione, atteso che il criterio di adeguatezza è significativo di un rapporto di proporzionalità fra i bisogni ed i beni destinati a soddisfarli, ossia indica la disponibilità di infrastrutture aventi per quantità e qualità l'attitudine a soddisfare il fabbisogno minimo degli abitanti insediati e da insediare nella zona, in modo da garantire un costante equilibrio tra la progressione dell'edificazione e la corrispondente urbanizzazione di supporto.

Tale complessa ed articolata valutazione è di esclusiva competenza dell'Amministrazione, riguardo alla quale la scrivente non entra in alcun modo nel merito. Essa è infatti espressione della discrezionalità tecnica degli uffici comunali, sindacabile esclusivamente sotto il profilo della erroneità e illogicità (T.A.R. Calabria, sez. I, n. 2453/2004).

Ebbene, nel delineare la situazione che caratterizza l'area in questione, il Comune evidenzia "l'assenza di tutta quella serie di urbanizzazioni che il Comune richiede" e ribadisce pertanto la necessità di uno strumento attuativo come presupposto per il rilascio di titoli abilitativi. Ne consegue che, secondo la valutazione effettuata dal Comune, viene in tal modo a mancare il presupposto fondamentale che a tenore della giurisprudenza giustifica il rilascio del permesso di costruire pur in assenza del prescritto piano attuativo, ossia la presenza di opere di adeguate urbanizzazione che lo rendano superfluo o inutile.

Inoltre, sempre secondo le valutazioni espresse dal Comune, si ritiene necessario lo strumento attuativo in quanto finalizzato "a riqualificare una situazione urbanistica compromessa dalla precedente edificazione abusiva, anche con riferimento alle aree circostanti di proprietà del richiedente non incluse nel progetto presentato all'Amministrazione Comunale". Anche tale valutazione discrezionale dell'Amministrazione competente ad esprimerla esclude la possibilità del rilascio del permesso a costruire c.d. diretto, a mente del citato indirizzo giurisprudenziale per cui *"non è comunque sufficiente un qualsiasi stadio d'urbanizzazione di fatto per eludere il principio fondamentale della pianificazione e per eventualmente aumentare i guasti urbanistici già verificatisi, essendo invece doverosa la pianificazione dell'urbanizzazione fino a quando essa conservi una qualche utile funzione anche in aree già compromesse o urbanizzate"* (C.d.S., sez. V, sent. 612/1997).

Ancora, l'intervento progettato non sembra assentibile neppure alla luce dell'indirizzo giurisprudenziale che attribuisce rilevanza all'entità dell'edificazione che si intende realizzare,

direttamente proporzionale all'esigenza di un previo piano attuativo. Nel caso di specie si tratta di realizzare complessivamente 9 villini, ossia un insediamento abitativo di chiara rilevanza e impatto urbanistico per il quale è certamente auspicabile l'adozione di uno strumento esecutivo di piano.

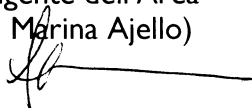
Infine è anche da osservare che mancano del tutto i connotati per configurare l'area oggetto dell'intervento edilizio quale lotto c.d. intercluso. Infatti come tale va considerato esclusivamente il singolo lotto circondato da lotti edificati e dunque collocato in un contesto circostante completamente, o quasi completamente, urbanizzato. Ulteriormente, la scrivente Direzione ha costantemente ritenuto che lo stato di interclusione debba essere caratterizzato da limitate dimensioni (ossia non più grande di 1.500 mq, ex art. 6-bis L.R. n. 28/1980); nel caso in questione, invece, si tratta di un'area di vaste dimensioni (ben 17.000 mq), a proposito della quale, alla luce di quanto sopra detto, non si verifica alcun fenomeno di interclusione.

A riprova di quanto detto sull'argomento, si veda il tenore di talune statuizioni in cui viene considerato *"pacificamente intercluso il lotto limitato su tre lati dai lotti edificati"* (C.d.S., sez. IV, sent. 4276/2007), oppure secondo cui *"la nozione di lotto intercluso indica l'area compresa tra edifici che sorgono su almeno due dei suoi lati e dunque vi rientra quella di un'area ristretta tra due fabbricati e affacciantesi sulla pubblica via"* (C.d.S., sez. V, sent. 339/1985).

Infine, è certamente da escludere l'esercizio da parte del Comune, nel caso prospettato, dell'esercizio in subdelega delle funzioni relative alle autorizzazioni paesaggistiche ai sensi della L.R. n. 59/1995. Infatti, gli unici interventi di nuova edificazione suscettibili di autorizzazione in subdelega sono unicamente quelli realizzati nelle zone omogenee classificate dallo strumento urbanistico come B ai sensi del D.M. n. 1444/1968 (art. 1, lett. c, della legge regionale).

Pertanto, secondo le risultanze della complessiva ricostruzione effettuata dal Comune, l'intervento proposto non è assentibile con permesso di costruire c.d. diretto in quanto l'area non ha le caratteristiche del lotto intercluso, la preventiva adozione di un piano esecutivo si pone come necessaria alla luce delle valutazioni espresse dal Comune riguardo la situazione di fatto relativa all'urbanizzazione, ed infine non è attivabile la procedura della subdelega di cui alla L.R. n. 59/1995, esercitabile, per le nuove costruzioni, limitatamente alle zone omogenee B di piano.

Il Dirigente dell'Area
(Dr. Marina Ajello)



Il Direttore
(Arch. Daniele Iacovone)

