



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2689 del 2025, proposto da Comune di Rieti, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluca Graziani, Ermanno Mancini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Vincenzo Martini, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Antonio Napoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Penelope Costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Ilaria Colombo, Mario Sanino, Fabrizio Viola, con domicilio eletto presso lo studio Mario Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il

Lazio (Sezione Seconda) n. 01325/2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Vincenzo Martini e di Penelope Costruzioni s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2025 il Cons. Luigi Furno e viste le conclusioni delle parti, come da verbale;

FATTO

Il Sig. Vincenzo Martini è proprietario del fabbricato residenziale, distinto al C.U. della Città di Rieti al fg. 76, part. n. 239, e del terreno ad esso adiacente distinto alla particella n. 133, confinante con altro terreno situato in Zona C2 del vigente P.R.G. della Città di Rieti, approvato dalla Regione Lazio con D.G.R. n. 347, del 13 luglio 2012.

In data 22 luglio 2023, il Sig. Vincenzo Martini ha notato l'esistenza di uno scavo per la costruzione di un fabbricato.

Dalla c.d. targa di cantiere, contenente i dati relativi al permesso di costruire, il Sig. Vincenzo Martini ha appreso che la Città di Rieti, in data 14 luglio 2023, ha rilasciato alla Sig.ra Angeletti Valeria, amministratrice unica della Penelope Costruzioni s.r.l., il permesso di costruire n. 1972 per la realizzazione di una villa unifamiliare e di un ufficio in via Daniele Sarego, in un lotto di terreno distinto in Catasto al foglio /RI 76 part. 736.

1.1. Con ricorso notificato il 17 ottobre 2023 e depositato il 20 ottobre 2023, Vincenzo Martini ha impugnato, dinanzi al T.a.r. Lazio, il predetto permesso di costruire n. 1972, del 14 luglio 2023, pubblicato all'Albo il successivo 20 luglio 2023 ai sensi dell'art. 20, comma 6, d.P.R. 380/01, unitamente a tutti gli atti presupposti, preparatori e consequenziali ad esso, tra i quali, in particolare: a) il parere favorevole espresso dal Dirigente della Città di Rieti – IV Settore in data 12 aprile 2023; b) il parere di regolarità contabile reso dal Dirigente del III Settore; c) la deliberazione di G.M. n. 81, del 26 maggio 2023.

Il ricorso è stato articolato nei due seguenti motivi:

- i) “Violazione e falsa applicazione della normativa contenuta nel P.R.G. della Città di Rieti e in particolare dell’art. 31 delle Norme Tecniche di Attuazione del P.R.G. (pag. 76 e seguenti), nonché dell’art. 28-*bis* D.P.R. n. 380/2001” ;
- ii) “Eccesso di potere sotto il profilo della: 2.1 falsità dei presupposti; 2.2 contraddittorietà manifesta”).

Con tali motivi il sig. Vincenzo Martini ha lamentato, per un verso, che, in difetto di uno strumento attuativo relativo al sub-comprensorio 3 (avente un’estensione di 80.000 mq), sulla base dell’art. 31, delle N.T.A. del P.R.G., l’intervento edilizio diretto su un terreno della superficie di circa mq. 2.000, così come approvato dalla Città di Rieti con il permesso di costruire rilasciato ex art. 28-*bis*, d.P.R. 380/2001, risulterebbe illegittimo (anche in quanto destinato a concentrare in un terreno di piccole dimensioni, quale quello della società controinteressata, i diritti edificatori di terreni ben più estesi) e, per altro verso, che il Comune non avrebbe potuto consentire la monetizzazione delle opere mancanti, dal momento che ciò sarebbe avvenuto in violazione della L. 1150/42.

1.2. Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 7 febbraio 2024 e depositato in pari data, Vincenzo Martini, ha, all’esito dell’accesso agli atti eseguito in data 8 gennaio 2024, articolato quattro ulteriori motivi di impugnazione così rubricati:

3. violazione dell’art. 31, delle NTA del PRG della Città di Rieti, sotto altro profilo;
4. violazione e falsa applicazione della normativa sulle distanze tra fabbricati
5. violazione del progetto in relazione al terreno di riporto in esso indicato;
6. modifica della costruzione in corso di realizzazione rispetto alla Relazione.

2. Il T.a.r., con la decisione 22 gennaio 2025, n. 1325, ha accolto il ricorso, in particolare ritenendo che il provvedimento di permesso di costruire impugnato fosse stato rilasciato in violazione dell’art. 31, delle N.T.A. del P.R.G. e dunque in difetto dei presupposti previsti dall’art. 28-*bis*, d.P.R. 380/2001.

3. Il Comune di Rieti ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

4. Si è costituito nel giudizio di secondo grado Vincenzo Martini, il quale ha proposto appello incidentale condizionato.

5. Si è costituita nel giudizio di appello anche la Penelope costruzioni s.r.l., chiedendo di dichiarare l'appello fondato.

6. All'udienza del 26 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con un primo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui avrebbe erroneamente interpretato l'art. 31, comma 4, della NTA del PRG di Rieti.

Ad avviso della parte appellante, la decisione impugnata, nell'argomentare le ragioni dell'accoglimento del ricorso di primo grado, avrebbe fatto erroneamente riferimento alla versione dell'art. 31, comma 4, della NTA del PRG di Rieti previgente alle modifiche allo stesso apportate con l'entrata in vigore della Variante Generale al P.R.G. vigente, approvata con deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 347, del 13 luglio 2012.

Rileva il Comune appellante, che, per effetto della predetta Variante Generale al P.R.G. vigente, dunque, il testo dell'art. 31 delle N.T.A. non è più quello riportato a pagina 6 della sentenza impugnata, secondo cui “la trasformazione urbanistica del comprensorio dovrà avvenire attraverso strumento attuativo (piano particolareggiato o lottizzazione) assistito da convenzione, che potrà essere suddiviso in non più di tre, relativi a sub-comprensori definiti dalle nuove strade 4 di P.R.G. qualora siano preceduti da una scheda progettuale contenente le principali direttive di assetto del comprensorio, approvato dal Consiglio Comunale”, prevedendo oggi che “La trasformazione urbanistica del Comprensorio dovrà avvenire attraverso strumento attuativo (Piano Particolareggiato o Lottizzazione) assistito da convenzione, preceduto da un Piano Quadro predisposto dall'Amministrazione Comunale che dovrà delimitare i sub-comprensori, la viabilità principale, gli standard urbanistici e le zone di edificazione residenziale, approvato dal Consiglio Comunale”.

1.1. Con un secondo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha ommesso di esaminare la portata innovativa

ed il contenuto intrinseco del Piano Quadro, nella parte in cui, in conformità al disposto di cui all'art. 28-bis, d.P.R. 380/2001, consentirebbe, in relazione al comprensorio nel quale insiste la proprietà di Penelope costruzioni, di rilasciare il PdC convenzionato.

In tale prospettiva, assume il Comune che, laddove si ritenesse legittimo l'iter argomentativo della decisione impugnata, ne discenderebbe contraddittoriamente che l'efficacia normativa di una disposizione di rango primario, ovvero quella di cui al menzionato art. 28- bis, TUE, emanata nel 2014 proprio allo scopo di agevolare l'attività edilizia nelle aree edificabili (C2) di modeste dimensioni, già infrastrutturate, antropizzate ed urbanizzate, dovrebbe considerarsi recessiva dinanzi alle NTA del PRG approvate antecedentemente (nel caso in esame nel 2012) e, di fatto, una non consentita *interpretatio abrogans* dell'art. 28 bis, TUE.

2. I primi due motivi, che possono essere esaminati congiuntamente per connessione, non sono fondati.

2.1. L'art. 31 comma 4, delle N.T.A., del P.R.G. del Comune di Rieti, prevede che "La trasformazione urbanistica del comprensorio dovrà avvenire attraverso strumenti attuativi (piano particolareggiato o lottizzazione) assistito da convenzione preceduto da un Piano quadro predisposto dall'Amministrazione comunale che dovrà delimitare i sub-comprensori, la viabilità principale, gli standard urbanistici e le zone di edificazione residenziale, approvato dal Consiglio Comunale".

La previsione in esame è chiarissima nel prevedere, ai fini della trasformazione urbanistica del comprensorio, la necessità della previa approvazione di un piano attuativo.

Alla luce del chiaro tenore testuale di quest'ultima previsione, occorre escludere che il Piano Quadro possa essere inteso quale equipollente del piano attuativo, contenendo esso previsioni meramente programmatiche, che dunque non possono di per sé consentire l'edificazione per il tramite di un permesso convenzionato.

2.2. Tale conclusione trova conferma anche nella nota della Regione Lazio del 4 maggio 2021, la quale, senza menzionare il Piano Quadro, ribadisce che la

pianificazione urbanistica comunale, conformemente alla L. 1150, del 17 agosto 1942, resta gerarchicamente ordinata in tre livelli:

- 1° livello: piano regolatore generale;
- 2° livello: piani esecutivi (piani particolareggiati – piani esecutivi convenzionati/ lottizzazioni);
- 3° livello: comparti edificatori (solo ed esclusivamente all'interno di un preciso strumento urbanistico di coordinamento, vale a dire di un piano particolareggiato o di lottizzazione).

Alle medesime conclusioni si giunge anche esaminando il parere rilasciato dalla Regione Lazio al Comune di Canale Monterano e richiamato dal Comune di Rieti per legittimare il permesso di costruire rilasciato in favore della Penelope costruzioni, nel quale si chiarisce che “Va quindi escluso che interi comparti, non ancora attuati, siano trasformabili mediante Permessi di costruire convenzionati quando per essi le disposizioni di piano regolatore prevedano la necessità di una pianificazione attuativa. Ciò anche in quanto laddove la pianificazione attuativa sia da sottoporre a valutazione ambientale strategica (VAS) il ricorso al permesso di costruire convenzionato non può costituire lo strumento per eluderla”.

2.3. Con specifico riguardo al comprensorio 3, il citato art. 31, inoltre, riafferma la necessità della previa adozione di un piano attuativo, stabilendo in particolare che: *«In assenza di strumento attuativo, in questo comprensorio sono consentiti soltanto interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento e ristrutturazione edilizia (di cui ai punti a, b, c e d del precedente art. 8), con il vincolo di non aumentare le superfici lorde utili esistenti. La trasformazione urbanistica del comprensorio dovrà avvenire attraverso strumento attuativo (piano particolareggiato o lottizzazione) assistito da convenzione, che potrà essere suddiviso in non più di tre, relativi a sub-comprensori definiti dalle nuove strade 4 di P.R.G. qualora siano preceduti da una scheda progettuale contenente le principali direttive di assetto del comprensorio, approvato dal Consiglio*

comunale» (dovendosi nondimeno considerare che la versione dell'articolo in questione riportata nella Relazione generale al Piano Quadro di attuazione della zona C2-Comprensorio 3 "Porrara", prodotta dall'amministrazione resistente in data 4 marzo 2024, risulta, per effetto di modifiche apportate dall'Ufficio Regionale, essere la seguente: «...la trasformazione urbanistica del comprensorio dovrà avvenire attraverso strumento attuativo (piano particolareggiato o lottizzazione) assistito da convenzione, preceduto da un Piano Quadro predisposto dall'Amministrazione comunale che dovrà delimitare i sub-comprensori, la viabilità principale, gli standard urbanistici e le zone di edificazione residenziale, approvato dal Consiglio Comunale...»).

2.4. Più in generale, occorre ricordare che la possibilità di rilascio di un permesso di costruire convenzionato, non preceduto dall'approvazione di uno strumento urbanistico di dettaglio, è stata riconosciuta in via generale con l'introduzione dell'art. 28-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001 (ad opera dell'art. 17 del d.l. n. 133 del 2014), per tutte le situazioni nelle quali "le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata".

Il legislatore, recependo una prassi ampiamente diffusa, ed anche sulla scorta di talune previsioni della legislazione regionale, ha introdotto una nuova figura di titolo edilizio suscettibile di trovare spazio laddove, al di fuori della pianificazione attuativa, si renda comunque necessaria la strutturazione di un rapporto giuridico tra la parte privata e l'amministrazione pubblica relativamente a profili collaterali al contenuto abilitativo del permesso di costruire.

La norma fissa un limite di ordine generale, finalizzato a distinguere lo spazio riservato all'istituto di nuovo conio rispetto agli spazi tuttora necessariamente riservati alla pianificazione attuativa.

Come osservato in dottrina, ai molteplici piani attuativi previsti dall'ordinamento compete esprimere un ordine insediativo ad una scala di maggior dettaglio, in funzione di integrazione e completamento delle linee programmatiche indicate dal piano urbanistico generale, mentre il permesso di costruire convenzionato ha la

funzione di assicurare una disciplina accessoria del permesso di costruire, andando oltre la dimensione provvedimentale e consentendo di strutturare e regolare un rapporto di durata che rende più articolata la relazione giuridica tra il richiedente e l'amministrazione comunale, nonché risolvendo i problemi di disciplina che nella prassi erano inadeguatamente risolti mediante clausole unilaterali atipiche apposte al titolo edilizio.

Per i casi in cui, secondo la valutazione dell'amministrazione, le esigenze di urbanizzazione possono essere soddisfatte con una modalità semplificata, la pianificazione di secondo livello risulterebbe ridondante e non rispettosa del principio di proporzionalità tra gli interessi pubblici da perseguire e lo strumento amministrativo utilizzato, come del resto è stato costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa riferita alle fattispecie dei lotti interclusi ricadenti in aree già urbanizzate, nelle quali l'amministrazione comunale deve disapplicare la previsione dello strumento urbanistico generale che impone, senza sufficienti ragioni giustificative, una pianificazione attuativa che nulla potrebbe aggiungere a fronte di un sufficiente grado di urbanizzazione (cfr., per tutte: Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2014 n. 5488).

L'art.28-*bis*, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 rimette agli strumenti urbanistici la definizione delle aree soggette a permesso di costruire convenzionato.

In sostanza, si tratta di una disposizione che deve comunque essere declinata nello strumento urbanistico.

Il "convenzionamento" costituisce, infatti, una modalità semplificata introdotta dalla legge statale al posto del piano attuativo che, nel caso di specie, per l'intervento di cui trattasi, lo strumento urbanistico non prevede mentre invece stabilisce indefettibilmente la necessità del piano attuativo.

Ne consegue che, con riferimento al caso in esame, l'astratta previsione della possibilità di ricorrere al permesso di costruire ex art. 28-*bis*, che emergerebbe dal passaggio del Piano Quadro riportato nella Relazione del Comune depositata il 9

aprile 2024, in assenza della previa adozione di un piano attuativo, non può ritenersi *ex se* idonea ad abilitare il rilascio del permesso di costruire gravato.

2.4. Né a diverse conclusioni è possibile giungere ritenendo il Comprensorio in esame riconducibile al paradigma del lotto intercluso.

Come noto, per “lotto intercluso”, in base ad un consolidato indirizzo interpretativo, si intende un’area compresa in una zona totalmente dotata di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, cioè da opere e servizi realizzati per soddisfare i necessari bisogni della collettività quali strade, spazi di sosta, fognature, reti di distribuzione del gas, dell'acqua e dell'energia elettrica, scuole, etc.

Tale nozione concerne, dunque fattispecie del tutto eccezionali e di stretta interpretazione in cui è consentito il rilascio del permesso di costruire diretto, senza previa approvazione dello strumento attuativo (Cons. Stato, Sez. V, 16 aprile 2024, n. 3474).

Nel caso in esame, come emerge dalla documentazione anche fotografica in atti, il comprensorio è quasi integralmente inedificato, tranne poche case coloniche sparse, e completamente privo delle necessarie infrastrutture.

3. Con un terzo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l’erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha dichiarato l’inammissibilità o l’improcedibilità del ricorso di primo grado in virtù della omessa impugnazione della delibera consiliare n. 15/2021 di approvazione del Piano Quadro.

3.1. Il motivo non è fondato.

3.2. Come rilevato in occasione dell’esame del primo mezzo di gravame, la disposizione di cui all’art. 31, comma 4, nella versione oggi vigente, è chiarissima nel ritenere necessaria, ai fini della trasformazione urbanistica del comprensorio, dell’approvazione di un piano attuativo.

Sulla base delle argomentazioni sviluppate nel corso dell’esame del primo motivo di appello, si è poi chiarito che il Piano Quadro non può essere inteso quale piano attuativo, contenendo esso previsioni meramente programmatiche, che dunque non

possono di per sé consentire l'edificazione per il tramite di convenzione.

Da quanto considerato discende la assenza di diretta lesività del Piano Quadro alla luce del costante orientamento interpretativo, secondo cui, in linea generale, gli atti programmatori, e più in genere gli atti endoprocedimentali, non sono autonomamente impugnabili nel processo amministrativo perché non producono effetti lesivi immediati e diretti sulle posizioni giuridiche dei destinatari.

Ne consegue che l'impugnabilità di tale tipologia di atti è generalmente riservata al provvedimento che ne fa applicazione, il quale potrà essere impugnato sia per vizi propri sia per vizi derivanti dall'atto procedimentale.

3.3. Analoghe considerazioni si impongono, a maggiore ragione, per la Variante che ha previsto l'adozione del Piano Quadro, dal momento che, almeno nella parte in cui ha previsto l'adozione di uno strumento meramente programmatico, e quindi inidoneo, per le ragioni indicate, a porsi quale equipollente del piano attuativo, deve considerarsi anch'essa priva di autonoma portata lesiva.

4. Alla luce delle osservazioni che precedono, l'appello principale deve essere respinto.

5. Dal respingimento dell'appello principale discende l'improcedibilità dell'appello incidentale proposto dal Sig. Martini.

6. Le spese del presente grado seguono, come da regola generale, la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma integralmente la sentenza impugnata.

Condanna il Comune di Rieti e Penelope Costruzioni alla rifusione, *pro quota*, delle spese del presente grado di giudizio, liquidate in complessivi €5.000,00 (euro cinquemila/00), oltre oneri accessori come per legge, in favore di Vincenzo Martini.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Silvia Martino, Presidente FF

Michele Conforti, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE

Luigi Furno

IL PRESIDENTE

Silvia Martino

IL SEGRETARIO