

**DIMENSIONAMENTO DEI PIANI DI ZONA PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA A  
PRESCINDERE DA UNA VALUTAZIONE AGGIORNATA DEL FABBISOGNO ABITATIVO: FRA  
ETEROGENESI DEI FINI E DECLINO DEI P.E.E.P..**

*Nota alla sentenza del Consiglio di Stato, IV, n. 7086 del 13 dicembre 2005*

di Eugenio Falcone

**1. - IL FABBISOGNO ABITATIVO "IN CHIAVE PROSPETTICA": INQUADRAMENTO SISTEMATICO**

La sentenza in epigrafe ritorna sul tema del "*fabbisogno abitativo*" che, com'è noto, costituisce un po' la ragion d'essere e il presupposto, sia di fatto che logico – giuridico, per la formazione dei piani per l'edilizia economica e popolare (d'ora in avanti indicati come P.E.E.P.).

Al fine di considerare in chiave prospettica <sup>(1)</sup> le questioni affrontate nella pronuncia in esame, vale la pena di accennare brevemente agli approdi cui la dottrina e la giurisprudenza sono giunti in tema del fabbisogno abitativo.

Occorre, a tal proposito, premettere come la dottrina più risalente in materia di edilizia economica e popolare, più che del fabbisogno abitativo quale bisogno primario del bene – casa da soddisfare, si ponesse la questione dell'individuazione delle varie categorie di soggetti destinatari dell'intervento pubblico (distinguendo i c.d. "*non abbienti*" dai "*lavoratori*") a cui si faceva corrispondere anche una distinzione tipologica degli interventi via via denominati come di edilizia economica, popolare o popolarissima<sup>(2)</sup>.

Solo in un secondo momento – alla luce dei principi introdotti dalla Carta Costituzionale del 1948<sup>(3)</sup>, nonché del coordinamento fra il procedimento di programmazione degli interventi di edilizia economica e popolare e gli strumenti di pianificazione urbanistica generale avvenuto con la L. 18 aprile 1962, n. 167<sup>(4)</sup> - si ritenne

<sup>1</sup> Nel senso di "*prospettiva area*", ossia di "*evidenziazione delle ombreggiature e variazioni di intensità della luce*" (definizione dello Zingarelli 2006) nelle argomentazioni del Consiglio di Stato.

<sup>2</sup> Della storica distinzione si fa ampia trattazione in G. ROHERSSEN, *Lineamenti della più recente legislazione sull'edilizia popolare*, in *Cinquant'anni di vita dell'Istituto autonomo case popolari di Roma*, 1953, 167. Ve né ancora eco in G. ROHERSSEN, *Edilizia popolare ed economica (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1965, 313 e ss e in S. PELILLO, *Edilizia residenziale pubblica (voce)*, in *Dizionario amministrativo*, a cura di G. Guarino, Milano, 1983, 799 e ss. che tuttavia, si sofferma maggiormente sulla distinzione, basata sulla "*meccanica finanziaria e creditizia attraverso le quali lo Stato interviene*", fra edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata

<sup>3</sup> Per cui cfr., in particolare, l'art. 1 che, com'è noto, fonda la Repubblica "*sul lavoro*".

<sup>4</sup> In particolare, come pure è stato rilevato dalla dottrina, la L. 167/1962 ha contribuito a superare l'orizzonte settoriale cui gli interventi in materia di edilizia economica e popolare erano racchiusi facendo confluire l'edilizia economica e popolare nel settore dell'edilizia *tout court*. Per cui cfr. V. DOMENICHELLI, *Edilizia residenziale pubblica (voce)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1990, 414, il quale rileva – fra l'altro - come specialmente con l'introduzione dei c.d. Piani di recupero (ex L. n. 457/1978), dei programmi integrati di intervento introdotti (ex L. 179/1992), nonché dei programmi di recupero urbano e di riqualificazione urbana (ex L. 493/1993) ed in generale dei programmi complessi di sviluppo urbano, agli obiettivi tradizionali

che tale distinzione dovesse essere ricondotta ad unità, finché all'attenzione per i destinatari dell'"*edilizia popolare*" qualificata come "*servizio pubblico*"<sup>(5)</sup> venne, a poco a poco, a sostituirsi quella per il "*complesso di provvidenze*" che "*sotto varie forme, perseguono il fine di agevolare la soddisfazione di un bisogno fondamentale dell'uomo, quale è quello dell'abitazione, in favore di chi*" - lavoratore o meno - "*non è in condizione di soddisfarlo con i propri mezzi*"<sup>(6)</sup>.

Come sancito in una storica pronuncia della Corte Costituzionale che si è addentrata nel dedalo "complesso delle provvidenze" cercando di rintracciarne un filo logico - sistematico: la materia dell'edilizia economica e popolare (come ancora allora veniva chiamata) si articola "*in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai lavori pubblici e tradizionalmente rientrante nell'ambito dell'organizzazione amministrativa statale, centrale e periferica, cui spetta la cura dei pubblici interessi a quelli inerente; la terza, infine, attinente la prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione o in proprietà ecc.), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto così come definita nell'art. 1 d.p.r. 1036/1972 (comprendente gli alloggi costruiti da parte di Enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato)*"<sup>(7)</sup>.

Pur soffrendo forse dei limiti un po' di tutte le schematizzazioni, siffatta ricostruzione operata dalla Corte Costituzionale costituisce un riferimento sistematico utile al migliore inquadramento del tema del "fabbisogno abitativo" nel coacervo di "provvidenze" che caratterizzano la materia dell'edilizia economica e popolare.

L'articolazione della materia in tre fasi, in particolare ci interroga sull'opportunità di ricondurre la valutazione del fabbisogno abitativo nella prima fase (propriamente urbanistica preordinata, in *primis*, a perseguire la "cucitura" ed integrazione fra nuovo intervento di edilizia residenziale pubblica e tessuto urbano e infrastrutturale anche preesistente) oppure se non sia più logico ricondurlo alla seconda fase (di programmazione degli interventi costruttivi).

---

dell'edilizia economica e popolare, volta a sopperire il disagio abitativo, si è lentamente affiancato il perseguimento di obiettivi ulteriori quale la riqualificazione urbana e la qualità della vita. L'ampliamento di prospettiva sarebbe, infine, attestato dal mutamento di denominazione della materia da "*edilizia economica e popolare*" a "*edilizia residenziale pubblica*".

<sup>5</sup> E' il titolo di un contributo molto noto che costituisce una pietra miliare della materia dell'edilizia economica e popolare, per cui cfr. M. NIGRO, '*edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1957, 118 e ss nel quale, fra l'altro, trovano eco riflessioni di ordine generale sviluppate in quegli anni ad es. da G. CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, in *Iustitia*, Milano, 1955, 169- 170.

<sup>6</sup> S. PELILLO, *op. cit.*, 799, ma vedi pure V. DOMENICHELLI, *op. cit.*, 412 il quale rileva che "*lo Stato liberale, lo Stato autoritario, lo Stato democratico possono essere accomunati nella cura del settore della casa per le classi meno abbienti della società, settore nel quale tutti i regimi hanno prodotto un numero imprecisabile, ma altissimo di leggi (...), profuso finanziamenti pressoché ininterrotti ed allestito complessi apparati amministrativi*".

<sup>7</sup> Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 17 luglio 1975, n. 221 (*redatta da V. Crisafulli*) in [www.giurcost.org/decisioni/1975/0221s-75.html](http://www.giurcost.org/decisioni/1975/0221s-75.html).

Di per sé, infatti, l'art. 3 della L. 167/1962 pone il fabbisogno abitativo quale presupposto<sup>(8)</sup> del dimensionamento del P.E.E.P., *“vale a dire dalla fase di definizione dell'estensione delle aree da destinare all'edilizia residenziale pubblica”* a cui si procede *“tramite la destinazione, in una visione organica da un punto di vista urbanistico, di interi comprensori di aree alla costruzione di complessi abitativi oltre che all'esecuzione di opere e servizi complementari”*<sup>(9)</sup>: sicché sembrerebbe che esso sia molto attinente alla fase più propriamente urbanistica di elaborazione del P.E.E.P..

Pur tuttavia – e senza anticipare quanto potrà desumersi dalla lettura della sentenza n. 7086/2005 del Consiglio di Stato che ci occupa - la soddisfazione del fabbisogno abitativo, quale presupposto del dimensionamento, è intensamente influenzato anche dai tempi di attuazione del programma costruttivo e *“dalle risorse finanziarie di volta in volta disponibili”*: sicché il tema del fabbisogno, presupposto del dimensionamento, *“nei fatti”* rimane fortemente attratto anche nella seconda fase *“riconducibile ai lavori pubblici”* (secondo lo schema della Corte Costituzionale sopra richiamato).

In definitiva, la considerazione delle tre fasi in cui schematicamente può suddividersi la materia, sembra suggerire una collocazione del tema della valutazione del fabbisogno abitativo (e quello intimamente connesso del dimensionamento del P.E.E.P.) nella *“zona grigia”* in cui l'attività di pianificazione urbanistica (che molto ha a che fare con il dimensionamento e quindi con la *“declinazione”* dell'intervento di edilizia residenziale pubblica nello spazio) si collega all'attività di programmazione (che viceversa, attiene alla *“declinazione”* dell'intervento pubblico nel tempo, oltre che al tema della *“provvista”* dei mezzi per la sua attuazione).

Di tale *“luogo”* di raccordo fra esigenze di pianificazione urbanistica e di programmazione – *“percorso”* dal Consiglio di Stato nella sentenza in esame - la valutazione del fabbisogno abitativo costituisce probabilmente il punto di maggiore confluenza, anche sotto un profilo *“narrativo”*<sup>(10)</sup>.

Può essere interessante, dunque ripercorrere le questioni affrontate nella pronuncia al fine, eventualmente, di ricavarne anche qualche suggestione sullo *“stato di salute”* dei P.E.E.P. che - *“sulla scena”* dell'edilizia residenziale pubblica oramai da più di quarant'anni - hanno, fin ora, assolto la funzione storica di consentire di programmare interventi di edilizia residenziale pubblica *“in una visione organica da un punto di vista urbanistico”*.

\* \* \*

---

<sup>8</sup> Per cui vedi l'art. 3, primo comma, della L. 18 aprile 1962, n. 167 che sancisce che il dimensionamento dei P.E.E.P. debba essere determinato *“in relazione alle esigenze dell'edilizia economica e popolare per un decennio e non può essere inferiore al 40% e superiore al 70% di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel periodo considerato”*.

<sup>9</sup> Cfr. T.A.R. Campania, sez. Napoli, I, 15 marzo 2006, n. 4104 (emessa in data 10.05.2006) in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>10</sup> E' indubitabile che la considerazione delle modalità con cui si procede alla soddisfazione di un bisogno primario, quale il fabbisogno abitativo, può costituire una chiave di lettura (peraltro, non priva di suggestioni e valore simbolico) di un'intera epoca storica: a tal proposito, si consideri, ad esempio, l'osservazione impietosa di Johann Pezzl, a proposito della città di Vienna nel 1790, riportata nella presentazione al n. 6 della recente raccolta del Corriere della Sera *“il genio di Mozart”*: *“Vengono istituiti ospizi ma i poveri non vengono realmente assistiti”*.

Ancorché in prima approssimazione, occorre ancora premettere come la pronuncia in esame, rivesta un certo interesse non tanto perché indichi criteri ermeneutici nuovi in ordine all'art. 3, primo comma della L. 167/1962 inerente il fabbisogno abitativo, né perché precisi in maniera peculiare quanto già elaborato da dottrina e giurisprudenza in materia.

Non è dato, infatti, riscontrare sostanziali discontinuità rispetto alle "consapevolezze" cui la giurisprudenza amministrativa è via via giunta, nel corso degli anni, sul tema del fabbisogno abitativo e che in sintesi possono così schematizzarsi:

- il dimensionamento di un P.E.E.P. presuppone l'esercizio di poteri discrezionali – anche di natura tecnica – da parte dell'Amministrazione che, in sede di formazione di tale strumento attuativo, dovrà fornire adeguate motivazioni<sup>(11)</sup> in ordine al fabbisogno complessivo di edilizia abitativa che intende soddisfare, calcolato in considerazione del numero di abitanti ai quali fornire gli alloggi<sup>(12)</sup>;
- il calcolo del fabbisogno abitativo sul quale si fonda il dimensionamento del P.E.E.P. va rapportato al decennio successivo (a) alla formazione del P.E.E.P., (b) alle varianti "essenziali" a P.E.E.P. già approvati che ne amplino l'originaria perimetrazione, o che comportino addirittura una nuova localizzazione, ai sensi dell'art. 51 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, anche – a certi limiti<sup>(13)</sup> – su aree esterne al P.E.E.P., purché qualificate come residenziali dagli strumenti urbanistici;
- la durata dei P.E.E.P. - ai quali l'art. 9 della L. 167/1962, originariamente attribuiva un'efficacia pari a 10 anni, e che, a seguito di interventi normativi fu portato a 18 anni prorogabili, per una sola volta, di ulteriori due anni – non coincide più ed anzi diverge dal periodo di riferimento per il calcolo del fabbisogno abitativo che, come si è visto, inerisce il decennio successivo alla formazione del P.E.E.P.<sup>(14)</sup>.

La pronuncia in esame risulta di particolare interesse, soprattutto, sotto il profilo, per così dire, fenomenico: ossia per la parte in cui si riferisce all'"*articolato e tormentato iter*

---

<sup>11</sup> Cfr. CONSIGLIO DI STATO, IV, 5 luglio 2000, n. 3730, in *Cons. Stato*, 2000, I, 1635.

<sup>12</sup> Sulla necessità che la determinazione del fabbisogno abitativo risulti, infine, ragionevole e attendibile, e per una ricognizione dei criteri elaborati dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa per il calcolo del fabbisogno abitativo cfr. CONSIGLIO DI STATO, ad plen., 3 luglio 1997, n. 12, in *Foro amm.*, 1997, 1910, annotata da A. TRAVI, *Il calcolo del fabbisogno abitativo per i piani di zona*, in *Urbanistica e Appalti*, Milano, 1998, 300 e ss., nonché CONSIGLIO DI STATO, IV, 25.03.2003 n. 1545, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) laddove si sancisce che "in sede di determinazione del fabbisogno abitativo è legittimo tener conto: a) del saldo migratorio negativo degli anni precedenti; b) dell'andamento demografico in decremento e dell'aumento dei nuclei familiari, compensando i relativi dati con la considerazione che è diminuito il numero medio dei componenti delle singole unità familiari e che non può immaginarsi una rapida sostituzione degli emigrati con gli immigrati; c) del fabbisogno abitativo futuro e non di quello già soddisfatto, lecitamente o meno, essendo rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione rilevare se gli abusi edilizi abbiano soddisfatto, sia pure in parte, una preesistente domanda abitativa, d) degli indici di densità territoriale contenuti nelle circolari del Ministero dei LL. PP. 27 settembre 1963, n. 4555 e 20 gennaio 1967, n. 425".

<sup>13</sup> Per cui cfr. CONSIGLIO DI STATO, IV, 12 febbraio 1997, n. 98, in *Urbanistica e Appalti*, Milano, 1997, 667 e ss., con nota di M.T. Sempreviva, in cui è sancito, fra l'altro che "la preventiva valutazione del fabbisogno abitativo non costituisce un presupposto imprescindibile, (...), allorché l'amministrazione, avvalendosi dello strumento di cui all'art. 51 l. 22 ottobre 1971 n. 865, si limita a scegliere ed acquisire l'area per realizzare singoli e specifici interventi edilizi già programmati e finanziati in altra sede".

<sup>14</sup> In tal senso cfr. CONSIGLIO DI STATO, 27 luglio 1987, n. 452, in *Cons. Stato*, 1987, I, 1051.

*attuativo*” che ha accompagnato il II PEEP del Comune di Roma che, come la IV sezione chiaramente fa notare ha trovato applicazione a seguito di *“un complesso procedimento (...) imperniato (...) secondo un processo di elaborazione per livelli successivi”*.

Al fine di meglio apprezzare il dipanarsi della vicenda sottesa alla pronuncia in esame occorre, sia pure brevemente, considerare le due sentenze del T.A.R. Lazio n. 357 e n. 358 entrambi datate 18 gennaio 2004 con riguardo alle quali il Consiglio di Stato dispose la riunione degli appelli, ai sensi dell'art. 335 c.p.c. in quanto *“pur essendo rivolti avverso sentenze diverse, essi concernono tutti la medesima questione e cioè la legittimità (...) della delibera del Consiglio Comunale di Roma n. 51 del 2 aprile 1998, di adozione della X variante integrativa al P.E.E.P., denominato Anagnina”*.

## **2. – LE SENTENZE DEL T.A.R. DEL LAZIO N. 357 E N. 358 DEL 18 GENNAIO 2004**

Entrambi le sentenze del TAR Lazio appena richiamate erano occasionate dall'impugnazione da parte di proprietari di aree ricomprese nel Piano di Zona “Anagnina 2” (costituente variante integrativa del II P.E.E.P di Roma): (i) della determinazione dirigenziale con la quale il Comune di Roma aveva disposto l'occupazione d'urgenza di gran parte della superficie in proprietà; (ii) degli atti presupposti, tra cui lo stesso secondo piano decennale per l'edilizia economica e popolare (il c.d. II P.E.E.P. di Roma) e la variante integrativa a siffatto piano denominato, nonché la localizzazione dei relativi piani costruttivi.

Fra le varie argomentazioni sollevate dai ricorrenti, era stato sostenuto che il Comune era incorso nella violazione dell'art. 3, primo comma della L. 18 aprile 1962, n. 167 *“in relazione al fatto che il Comune ha proceduto all'adozione di una variante essenziale integrativa del secondo P.E.E.P., che, in quanto risalente all'anno 1985, aveva dimensionato il fabbisogno abitativo limitatamente al decennio 1985-1998”*; da cui si traeva la conseguenza della *“non coincidenza fra riferimento revisionale del dimensionamento del piano (ex art. 3 della L. 167/1962) e l'efficacia nel tempo della variante integrativa”*.

Secondo i ricorrenti, in altre parole, il Comune, molto più coerentemente, avrebbe dovuto *“procedere in via preliminare alla verifica dell'effettività del fabbisogno futuro da soddisfare e non porre a base della variante integrativa una fabbisogno determinato ben tredici anni prima”*.

Le censure sopra richiamate trovavano conforto nell'orientamento giurisprudenziale, secondo cui il dimensionamento di un Piano di Zona, attuato in sede di formazione del P.E.E.P. ovvero – come nel caso di specie - tramite varianti integrative o di aggiornamento a P.E.E.P. che fossero intervenute dopo un rilevante lasso di tempo dall'adozione del Piano di Zona postulava pur sempre che l'Amministrazione fornisse adeguate motivazioni in ordine al fabbisogno complessivo di edilizia abitativa che intendeva soddisfare, da rapportare al decennio successivo alla sua approvazione<sup>(15)</sup>.

Ed in effetti il T.A.R. del Lazio, aderì a tale orientamento e accolse la tesi dei ricorrenti argomentando: (i) che *“la variante integrativa del P.E.E.P., adottata dopo un rilevante periodo di tempo dall'adozione di quest'ultimo abbia tenuto conto del fabbisogno*

---

<sup>15</sup> Per cui cfr. CONSIGLIO DI STATO, 20 maggio 1999, n. 858 in e CONSIGLIO DI STATO, 15 settembre 1998, n. 1156 in

*individuato con riferimento ad un decennio integralmente trascorso, e quindi ad un dato non più attuale*<sup>(16)</sup>, (ii) che *“non essendovi nella specie coincidenza tra riferimento revisionale del dimensionamento del piano (art. 3 della L. 167/1962) e l'efficacia nel tempo della variante integrativa, il Comune avrebbe dovuto procedere in via preliminare alla verifica dell'effettività del fabbisogno futuro da soddisfare”* anche tenendo conto del fatto che *“come fatto notorio, nell'arco dei quindici anni dalla data di adozione del piano di zona (1985), il fabbisogno di edilizia economica e popolare è radicalmente cambiato, essendo le esigenze della popolazione residente completamente mutate sia per il decremento demografico che per la diversa composizione dei nuclei familiari”*<sup>(17)</sup>.

Occorre, peraltro, rilevare come il T.A.R. del Lazio fosse giunto a tale determinazione a seguito di una peculiare lettura della vicenda procedimentale che aveva condotto all'adozione della variante integrativa al II P.E.E.P. più volte richiamata.

In particolare, nella pronuncia n. 357 del 2004 il giudice di primo grado evidenziava come l'*“opportunità di procedere alla X variante integrativa sostitutiva al II P.E.E.P. con l'inserimento di alcune zone tra cui quella di cui alla presente controversia”* fosse scaturita dalle *“modifiche, integrazioni e varianti”* al quale fu sottoposto il II P.E.E.P. *“nel corso del tempo”, “in parte”* occasionate *“dalla riscontrata impossibilità di utilizzazione delle aree impegnate per soddisfare il fabbisogno decennale di edilizia residenziale pubblica”*<sup>18</sup>, in parte, *“come conseguenza di procedute contenziose”*.

In altre parole, ad avviso del T.A.R. del Lazio, anche se l'adozione della variante integrativa - come pure era desumibile dagli assunti argomentativi delle parti controinteressate - si era resa necessaria per *“la necessità di individuare aree sostitutive di quelle risultate non disponibili”*, pur tuttavia, tale circostanza non poteva ritenersi sufficiente a giustificare il rilievo che *“nel caso in esame, (...) non poteva prescindere dal compiere un'adeguata verifica dell'attualità e della consistenza di detto bisogno”*.

Sul punto occorre considerare come il “perno” delle argomentazioni del giudice di primo grado era costituito dall'assunto che *“non è contestabile”*<sup>(19)</sup> *che, nel caso all'esame, si è in presenza di una variante essenziale”*.

---

<sup>16</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, 18 gennaio 2004, n. 357, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>17</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, 18 gennaio 2004, n. 358, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>18</sup> In sede di adozione del II P.E.E.P. con delibera della giunta municipale n. 3133 del 13 aprile 1985 (successivamente approvato con delibera n. 7387/1987) il fabbisogno per il decennio 1985-1995 era stato stimato pari a 500.000 stanze di cui il 60% (pari a 300.000 stanze) da soddisfare ad edilizia residenziale pubblica: a seguito di varie vicende – anche contenziose – tuttavia, rimaneva insoddisfatta una *“necessità residua di 28.505 stanze”*.

<sup>19</sup> Correlativamente il T.A.R. del Lazio, con la sentenza n. 357/2004, ha ritenuto altrettanto insostenibile il tentativo delle parti controinteressate di qualificare il dimensionamento della richiamata variante integrativa al II P.E.E.P. come una localizzazione operata ai sensi dell'art. 51 della L. 865/1971, il cui presupposto di principio andrebbe rintracciato *“nella sussistenza dei finanziamenti assegnati”*, piuttosto che nella valutazione del fabbisogno abitativo. Il giudice di primo grado qui sposa la tesi più restrittiva per cui, tale presupposto di principio opererebbe unicamente per *“le localizzazioni (...) ai sensi dell'art. 51 della L. 865/1971, in difetto di piano per l'edilizia economica e popolare”* mentre *“nel caso di specie si verte pur sempre in un'ipotesi di attuazione di un piano di zona di cui è stata disposta la variazione [essenziale] senza la verifica dei presupposti”* (cioè la valutazione del fabbisogno abitativo *“che la giustificassero”*).

In sostanza, è senz'altro rintracciabile, nelle due pronunce considerate "un'incrollabile fede" del T.A.R. del Lazio nell'assunto che costituisce un po' il filo logico dell'intero suo argomentare: anche nel caso in cui - a seguito di vicende sopravvenute nel corso del procedimento di approvazione e/o attuazione di un P.E.E.P. - si verifichi, come nel caso di specie, un "ridimensionamento" (nel senso di riduzione delle aree originariamente destinate a soddisfare un certo fabbisogno abitativo accertato in sede di adozione del P.E.E.P. medesimo), la variante integrativa preordinata a reperire nuove aree per l'attuazione dell'originario programma di edilizia residenziale pubblica si configura pur sempre (anche nella persistenza "*dei finanziamenti assegnati*" per l'attuazione del Piano di Zona originario) come una variante essenziale ossia come un Piano di Zona che, dunque, pur costituendo attuazione del P.E.E.P. originario,<sup>20</sup> va, tuttavia, da esso distinto "*in quanto - fra l'altro - generatrice di situazioni di sacrificio*" che, come tale, "*deve essere assistito da previsioni certe e rigorose*"<sup>(21)</sup>.

Deve a tal proposito, rilevarsi, che il Comune di Roma, nel proporre appello avverso le predette statuizioni del T.A.R. del Lazio nn. 357 e 358 del 18 gennaio 2004, fra l'altro: (i) contestava "l'assunto dei primi giudici secondo cui la X variante integrativa al II P.E.E.P. di Roma, adottata con la ricordata delibera consiliare n. 51 del 2 aprile 1998, richiedeva una verifica dell'effettività del fabbisogno abitativo futuro da soddisfare: ciò in quanto la stessa attuazione del II P.E.E.P. (...) era avvenuto per fasi successive a mezzo di apposite varianti, tra cui quella in esame, finalizzate a reintegrare la dotazione dell'originario P.E.E.P.; (ii) sottolineava "*la natura di variante sostitutiva - integrativa della variante adottata con delibera consiliare n. 51 del 2 aprile 1998 e quindi, sostanzialmente tecnica e non essenziale, come erroneamente ritenuto dai primi giudici, non essendovi stato alcun ampliamento della complessiva dotazione di aree destinate dal II P.E.E.P. all'edilizia residenziale pubblica, ma bensì una mera sostituzione di aree per completare la manovra edilizio - urbanistica approvata con il II P.E.E.P. del tutto coerentemente, del resto, con la durata ventennale del piano per l'edilizia economica e popolare*".

### **3- LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO N. 7086 DEL 13 DICEMBRE 2005**

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7086 del 13 dicembre 2005 in esame, procede ad una rilettura delle vicende procedurali che avevano condotto all'adozione della variante integrativa al P.E.E.P. evidenziando due profili che, nelle richiamate sentenze del T.A.R. del Lazio, restavano un po' in ombra :

- già in sede di approvazione del II P.E.E.P. "*l'organo regionale, pur condividendone il complessivo dimensionamento, stralciava dall'approvazione alcuni progetti*" (fra cui quello denominato "Anagnina" sostanzialmente coincidente con il nuovo piano di

---

<sup>20</sup> A tal proposito si consideri quanto rilevato, per inciso, nella richiamata sentenza n. 358/2004 del T.A.R. Lazio "*nella situazione qui in considerazione, infatti, si verte pur sempre in ipotesi di attuazione del piano di zona di cui è stata disposta la variazione senza alcuna verifica dei presupposti che la giustificassero*"

<sup>21</sup> In sostanza - si potrebbe dire - l'ambizione di dare attuazione al programma di edilizia residenziale pubblica originario imporrebbe pur sempre di verificare l'attualità dell'ispirazione originaria tramite una valutazione del fabbisogno abitativo "aggiornata" alle esigenze del decennio a venire, in mancanza della quale verrebbe meno anche il "presupposto" del procedimento nel suo complesso.

zona adottato con la delibera consiliare n. 51 del 2 aprile 1998 oggetto di impugnazione nel giudizio di primo grado), precisando che *“per quanto concerne lo stralcio dell'insediamento Anagnina, l'intera superficie già prevista dovrà essere oggetto di un nuovo studio (...): ciò in quanto (...) le aree previste nel progetto ricadono nella parte residua di un più ampio comprensorio la cui originaria destinazione E1 (edilizia residenziale pubblica) era stata poi modificata in O (ristrutturazione urbanistico – edilizia, trattasi dei c.d. toponimi)”*. Sempre in sede di approvazione, la Giunta Regionale, poi, raccomandava espressamente al Comune *“di provvedere, con appositi atti formali, alle integrazioni che si rendessero necessarie per il ripristino della originaria previsione significando che eventuali nuovi insediamenti potranno essere individuati, a preferenza, nell'ambito dei comprensori di espansione (zone E1) di P.R.G. le cui aree sono state già impegnate dal II. P.E.E.P. (...), al fine di realizzare il più possibile un'uniformità progettuale ed un'interdipendenza funzionale di insediamenti caratterizzati da omogeneità revisionale di P.R.G.”*.

- *“sulla scorta delle precisazioni in punto di fatto”* appena richiamate, il Consiglio di Stato osserva che *“la (contestata) delibera n. 51 del 2 aprile 1998 deve essere collocata nell'ambito del complesso procedimento inerente il II P.E.E.P., rappresentando, secondo la stessa ratio cui è ispirato il predetto II P.E.E.P. (imperniato, come si legge nella delibera regionale di approvazione, secondo un processo di elaborazione per livelli successivi), la prima, il momento programmatico e preparatorio di selezione delle aree, e la seconda, il momento di scelta definitiva delle aree occorrenti all'ulteriore realizzazione e completamento della manovra edilizia contenuta nel predetto II P.E.E.P.”*.

In altre parole, dalla ricostruzione – operata dal Consiglio di Stato - delle vicende procedurali che hanno condotto all'approvazione del P.E.E.P. si evince che: (i) già in sede di adozione del P.E.E.P. l'Amministrazione Comunale aveva previsto di realizzare un “progetto” di edilizia residenziale pubblica nella zona “Anagnina”; (ii) in sede di approvazione del P.E.E.P. la Regione Lazio aveva stralciato siffatto “progetto” dal P.E.E.P. perché, al momento dell'approvazione del suddetto piano di zona (nel 1987), evidentemente, parte delle aree ricomprese nella zona Anagnina destinate all'edilizia economica e popolare<sup>(22)</sup> non erano rimaste immuni da fenomeni di edificazione “spontanea”<sup>(23)</sup> per la quale si rendeva, dunque, prioritariamente necessario realizzare le infrastrutture e i servizi pubblici necessari e, in genere, perseguire obiettivi di “recupero urbanistico”.

In sostanza, da quanto desumibile dalla ricostruzione operata dal Consiglio di Stato, la Regione Lazio avrebbe (solo provvisoriamente) escluso dall'attuazione del II P.E.E.P.

---

<sup>22</sup> Il piano regolatore di Roma del 1965 aveva qualificato, tali aree come zona E1 (quindi aree propriamente destinate all'edilizia economica e popolare come ancora si chiamava all'epoca).

<sup>23</sup> Come attestato dal mutamento di destinazione d'uso urbanistica da E1 a O, giusta variante al Piano regolatore del comune di Roma approvata con delibera della Giunta Regionale n. 4777 del 3 agosto 1983, la zona Anagnina fu evidentemente interessata a fenomeni di abusivismo che – come si sa – viveva una certa fioritura anche in quegli anni e che in quegli anni trovava legittimazione nell'introduzione dei “condoni edilizi”(a quell'epoca introdotto con L. 47/1985).

l'originario "progetto" Anagnina; ma in realtà ed in considerazione delle sopra richiamate mutate caratteristiche urbanistiche della zona, avrebbe lasciata aperta la possibilità al Comune di "integrare" le aree "selezionate" in sede di approvazione del II P.E.E.P., con altre aree da "scegliere definitivamente" in un secondo momento al fine di "realizzare e completare la manovra edilizia contenuta nel II P.E.E.P."

Da tale ricostruzione delle vicende procedimentali alla qualificazione della X variante al II P.E.E.P. come "variante integrativa/sostitutiva" e non come "variante essenziale o di aggiornamento" il passaggio è breve.

Ad avviso del Consiglio di Stato, stando così le cose: (i) siffatta variante *"non ha comportato alcuna modifica dell'originario dimensionamento del II P.E.E.P."* se non altro perché, secondo la ricostruzione delle vicende procedimentali prospettata, in sede di formazione del II P.E.E.P. non sarebbe mai stato compiuto un dimensionamento definitivo (o per dirla come la sentenza in esame: una *"scelta definitiva delle aree occorrenti alla sua effettiva attuazione"*); (ii) il II P.E.E.P. in definitiva, vivrebbe di *"un processo di elaborazione per livelli successivi"* ed anzi – ad opinione del Consiglio di Stato – si sarebbe venuta a creare *"una ragionevole (e peraltro non contestabile) tecnica di fase successiva e progressiva sempre nel rispetto dell'originario dimensionamento"*, che però, seguendo il filo logico, deve intendersi quale procedimento preordinato *"ad inserire nel quadro generale della manovra edilizia economica e popolare le aree (i piani di zona) occorrenti alla sua effettiva attuazione, sostituendo – via via - quelle risultate inadeguate o inutilizzabili, secondo un procedimento complesso, segnato dalla necessità, per un verso di adeguarsi alle raccomandazioni formulate dall'amministrazione regionale e, per altro verso, di tener conto delle risorse finanziarie di volta in volta disponibili"*.

Le conclusioni cui era giunto il T.A.R. Lazio, secondo cui la ri-valutazione del fabbisogno abitativo risultava necessaria nel caso in cui, come nel caso di specie, venisse adottata una variante (implicante anche una rilocalizzazione delle aree oggetto degli interventi di edilizia residenziale pubblica) a distanza di più di dieci anni dall'originaria valutazione del fabbisogno abitativo operata, ai sensi dell'art. 3 della L. 167/1962, sarebbero dunque da disattendere, anche perché, come rilevato dallo stesso Consiglio di Stato: (i) da un lato, *"aggiornando i dati della popolazione prendendo a riferimento un nuovo arco temporale (...) si sarebbe dato luogo ad un nuovo P.E.E.P. ovvero ad un aggiornamento di quello vigente"*, (ii) dall'altro lato, se in sede di attuazione del medesimo P.E.E.P. dovesse procedersi ad *"una rinnovata istruttoria in ordine alle sopravvenute eventuali modificazioni dei dati della popolazione e del relativo nuovo fabbisogno di edilizia"*, (che nel caso di specie le ricorrenti assumevano essere minore), *"si svilirebbe la stessa previsione legislativa della durata (ventennale) del piano per l'edilizia economica e popolare e la sua funzione di programmazione costringendo l'amministrazione ad interventi episodici, casuali, privi di qualsiasi disegno omogeneo e quindi dettate da mere circostanze contingenti ed emotive (di per sé stesse inadatte al perseguimento dell'interesse pubblico)"*.

#### **4. - CONCLUSIONI**

Da quanto sin qui esposto, si converrà che la disamina della pronuncia del Consiglio di Stato n. 7086 del 2005 presenta un notevole interesse proprio sotto il profilo dell'inquadramento della vicenda procedimentale: ossia delle varie vicende che hanno

condotto ad adottare il Piano di Zona denominato "Anagnina 2" dopo più di 10 anni dalla valutazione del fabbisogno abitativo operata in sede di adozione del II. P.E.E.P. di Roma.

In tale delineato contesto, non pare potersi dubitare che – al pari delle pronunce del T.A.R. del Lazio sopra considerate - il fulcro dell'intera questione vada individuato nella natura da riconoscere alla X variante al II P.E.E.P.: proprio su questo punto, infatti, la posizione del T.A.R. del Lazio e del Consiglio di Stato appaiono diametralmente opposte dacché mentre il primo – come si è visto – ha qualificato siffatta variante come "essenziale", il secondo l'ha qualificata come meramente "integrativa/sostitutiva" del II P.E.E.P..

Peraltro ed a prescindere dall'esito processuale della vicenda, proprio su questo punto non è dato riscontrare argomentazioni veramente decisive che fughino ogni dubbio sulla riconducibilità di siffatta variante al II P.E.E.P. in esame nel novero delle varianti essenziali anziché di quelle meramente integrative<sup>24</sup>): come si è visto, infatti, le argomentazioni svolte anche dal Consiglio di Stato, al di là di ogni buona intenzione, si sviluppano e non vanno realmente oltre un piano di ricostruzione dei "fatti" procedurali che hanno condotto all'adozione della variante.

Si assisterebbe, in sostanza, all'implicita ammissione dell'esistenza di una sorta di "principio giuridico di inerzia" dei P.E.E.P. secondo cui: a prescindere se l'impulso iniziale costituito dal[la valutazione del] fabbisogno abitativo sia ancora tale da giustificare (dopo più di dieci anni) la "spinta in avanti" del P.E.E.P. originario, il "programma" di edilizia residenziale pubblica - in una sorta di eterogenesi dei fini - continuerebbe a trovare

---

<sup>24</sup> A tal proposito, giova ricordare come sia proprio la normativa in materia di edilizia residenziale pubblica a distinguere due tipologie di varianti al P.E.E.P.: (i) le varianti di adeguamento, integrative o sostitutive, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 8 della legge 167/1962 (modificato dall'art. 34 della legge 22.10.1971, n. 865), (ii) le varianti essenziali o di aggiornamento, previste dall'art. 31 della legge 22.10.1971, n. 865. La fattispecie *sub (i)* (variante c.d. di adeguamento) "si riferisce a tutte le ipotesi, caratterizzate dall'esigenza di integrare o modificare, a disegno inalterato, talune previsioni del P.E.E.P., per renderlo meglio attuabile" (Cfr. CONSIGLIO DI STATO, IV, 12.09.1986, n. 726). La fattispecie *sub (ii)* ricomprende, viceversa, tutte le ipotesi di "integrazione del P.E.E.P. diretta a modificarne la consistenza volumetrica, o la perimetrazione in vista dell'accrescimento dell'insediamento richiesto dall'aumento del fabbisogno abitativo" (Cfr. TAR Lazio, 3.12.1987, n. 1989 e T.A.R. Emilia Romagna, 9.06.1976, n. 357 che, fra l'altro, riconduce a tale ipotesi la maggiorazione degli indici di edificabilità nonché delle volumetrie realizzabili "di guisa da consentire l'edificazione di edifici di edilizia economica e popolare in misura superiore a quella originariamente prevista"). Com'è noto, le due tipologie di varianti rispondono a logiche ben distinte. La necessità di prevedere la possibilità di introdurre varianti di mero adeguamento, infatti, insorge dalla stessa complessità e dal prolungarsi nel tempo dei programmi di edilizia residenziale pubblica (ben 18 anni, prorogabili per ulteriori due anni) che, in corso d'attuazione, possono naturalmente presentare l'esigenza di operare aggiustamenti a quanto originariamente previsto, e, per questa ragione devono ritenersi sostanzialmente ammissibili. Viceversa, per quanto concerne le varianti essenziali la giurisprudenza è più cauta e ne condiziona la legittimità alla sussistenza di una serie di requisiti quali: (a) la circostanza che "l'aggiornamento, per la sua portata e le sue caratteristiche complessive, non configuri, sul piano sostanziale, un nuovo Piano di Zona" (T.A.R. Puglia, 18.3.1982, n.109), (b) laddove la variante sia adottata, come nel caso di specie, dopo un rilevante lasso di tempo dall'approvazione del P.E.E.P. originario, "al fine del dimensionamento, deve essere determinato e considerato non il fabbisogno abitativo del periodo trascorso, bensì quello futuro del decennio a venire" (Consiglio di Stato, IV, 15.09.1998, n. 1156 richiamata).

attuazione, tramite l'approvazione di varianti (integrative) preordinate *in primis* al reperimento di nuove aree,<sup>25</sup> anche al di fuori del dimensionamento originario.

Su quale base ciò possa accadere non è dato rinvenire stringenti argomentazioni giuridiche. Il Consiglio di Stato giustifica la cosa: (i) ora come una *"ragionevole (e peraltro non contestabile) tecnica di fase successiva e progressiva"* dei piani di zona, (ii) ora con la necessità di *"tener conto delle risorse finanziarie di volta in volta disponibili"*; (iii) ora con la motivazione che alle già difficili condizioni per dare attuazione ai P.E.E.P. - sembra di poter leggere nella pronuncia - non possa anche aggiungersi il peso di *"una rinnovata istruttoria in ordine alle sopravvenute eventuali modificazioni dei dati della popolazione e del relativo nuovo fabbisogno di edilizia"* che - pur costituendo il presupposto dell'intervento di edilizia residenziale pubblica - continuerebbe ancor più a svilire *"la stessa funzione di programmazione costringendo l'amministrazione ad interventi episodici, casuali, privi di qualsiasi disegno omogeneo e quindi dettate da mere circostanze contingenti ed emotive (di per sé stesse inadatte al perseguimento dell'interesse pubblico)"*, o almeno, si potrebbe aggiungere, ad un'episodicità - se possibile - superiore rispetto a quanto normalmente già avviene, (iv) ora, come si è visto, in considerazione delle vicende procedimentali dello specifico caso concreto considerato: quello in cui - si ripete - il II P.E.E.P. di Roma, adottato molti anni prima sulla base di certi presupposti di fabbisogno abitativo da soddisfare, abbia visto, in un primo momento, ridursi le sue dimensioni originarie (<sup>26</sup>), e poi - a distanza di anni - riespandersi, su aree - peraltro - (in parte, sembra) coincidenti con quelle a suo tempo fatte oggetto di dimensionamento in sede di adozione del II. P.E.E.P.

In definitiva, a parte le vicende procedimentali sopra evidenziate permangono, più che altro, argomentazioni di opportunità.

Ciò che, poi, sembra emergere dall'intera vicenda è forse l'indizio di un generale "inceppamento" del P.E.E.P. quale strumento programmatico e di pianificazione insieme, il quale riesce, oramai, sempre più faticosamente a perseguire le finalità sue proprie, consistenti - si ripete - nella soddisfazione del bisogno primario all'abitazione per i non abbienti.

---

<sup>25</sup> Diversa è ovviamente l'ipotesi in cui l'attuazione del P.E.E.P. si protragga per oltre dieci anni dalla valutazione del fabbisogno abitativo, ma sulle medesime aree individuate in sede di adozione del medesimo P.E.E.P. in tale ipotesi infatti, si applica l'art. 9 della L. 167/1962 che attribuisce al P.E.E.P. un'efficacia di diciotto anni prorogabile una sola volta per altri due anni).

<sup>26</sup> Come si è visto, in sede di approvazione ed anche dopo per varie vicende (comprese di ordine "legale" inerenti l'accertamento della sussistenza di usi civici su aree interessate all'intervento).