

1524 - 4 febbraio 2010 - T.A.R Lazio Sez. II bis - Pres. PUGLIESE, Est. ARZILLO - Cellini (avv.ti Lavitola e Zerboni) c. Comune di Roma (avv. D'Ottavi) ed altri (n.c.).

FATTO e DIRITTO

A. Il signor Adriano Cellini espone:

a) di essere proprietario di un'area di superficie complessiva pari a 5.500 mq., sita nel Comune di Roma e distinta in catasto con le particelle 1693 e 1717 del foglio 111;

b) di aver realizzato su parte di detta area alcuni manufatti per complessivi mq. 249 a uso residenziale, per complessivi mq.201 a uso non residenziale, e per complessivi mq. 240 a uso attività industriali: manufatti i quali hanno tutti formato oggetto di sanatoria edilizia mediante il rilascio di appositi provvedimenti in data 7.6.2002;

c) che nel precedente P.R.G. di Roma tale lotto di terreno era destinato a Zona H, Sottozona H1 "Agro Romano";

d) che nel Nuovo Piano Regolatore Generale, approvato con gli atti indicati in epigrafe, detta area è inserita:

- per una superficie pari a circa 3000 mq., in zona destinata a parco;

- per la restante parte di superficie, pari a circa 2500 mq., nei cd. "Tessuti prevalentemente residenziali" della cd. "Città da ristrutturare, Ambito per i Programmi integrati n. 3 del Municipio XX", la cui disciplina è dettata anzitutto dagli artt. 51, 52 e 53 delle Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) del N.P.R.G. di Roma.

Con il presente ricorso, ritualmente notificato e depositato, il signor Cellini impugna le prescrizioni del Nuovo Piano Regolatore Generale alle quali è assoggettata l'area di sua proprietà, proponendo cinque motivi in diritto così rubricati:

1) illegittimità per eccesso di potere del combinato disposto degli artt. 52, comma 3, in parte qua, e 53 delle N.T.A. del N.P.R.G. per irrazionalità e/o illogicità manifesta, per difetto di presupposti e di pubblico interesse, per disparità di trattamento;

2) ulteriore illegittimità per eccesso di potere del combinato disposto degli artt. 52, comma 3, in parte qua, e 53 delle N.T.A. del N.P.R.G. per irrazionalità e/o illogicità manifesta, per difetto di presupposti e di pubblico interesse;

3) in via subordinata, illegittimità, in parte qua, dell'art. 52, comma 3, delle N.T.A. del N.P.R.G., in combinato disposto con l'art. 53 delle N.T.A. del N.P.R.G., nonché degli artt. 14 e 13 delle N.T.A. del N.P.R.G. per: A) violazione dell'art. 52 del L.gs. n. 112/1998 e degli artt. 117 e 118 Cost.; B) violazione del principio di legalità e del principio di nominatività e tipicità dei provvedimenti amministrativi; violazione dell'art. 44 della L.R. Lazio n. 38/99, dell'art. 16 della L. n. 179/1992 e della L.R. Lazio n. 22/1997, e in via generale della normativa in materia di strumenti urbanistici attuativi; C) violazione degli artt. 27 e ss.. L. n. 457/1978; eccesso di potere per errore e falsità dei presupposti; illogicità e contraddittorietà manifeste;

4) in via ulteriormente subordinata e gradata, illegittimità degli artt. 17, 18 e 53 delle N.T.A. del N.P.R.G. per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7 della L. n. 1150/1942 e s.m.i. e dei principi generali in materia urbanistica in relazione all'art. 42 Cost.;

5) illegittimità del combinato disposto degli artt. 53, comma 11, e 20, delle N.T.A. del N.P.R.G. per violazione e falsa applicazione rispettivamente degli artt. 3, 5 e 6 della L. n. 10/77 (ora art. 16 del T.U. dell'Edilizia approvato con D.P.R. n. 380/2001), nonché della L.R. n. 35/77 e delle relative tabelle.

B. Si è costituito in giudizio il Comune di Roma, resistendo al ricorso e formulando eccezioni in rito nonché articolate deduzioni difensive di merito.

C. Il ricorso è stato chiamato per la discussione all'udienza pubblica del 22 ottobre 2009, e quindi trattenuto in decisione.

D. Va preliminarmente esaminata l'eccezione di tardività del ricorso, formulata dalla difesa comunale con riferimento al fatto che lo stesso è stato notificato in data 30 maggio 2008, e quindi oltre il termine dei sessanta giorni decorrente dalla pubblicazione sul B.U.R.L., in data 14 marzo 2008, della Deliberazione della Giunta Regionale n. 80 del giorno 8 febbraio 2008 e dell'avviso concernente la Deliberazione del Consiglio Comunale n. 18 del 12 febbraio 2008.

L'eccezione è infondata.

E' noto che - secondo la giurisprudenza - la presunzione legale di conoscenza non ha luogo, ai fini del decorso del termine per la proposizione dell'impugnazione, sino a che l'intera fase della pubblicità legale non si sia perfezionata (Consiglio di Stato, sez. IV, 19 gennaio 1988, n. 3): il che ordinariamente avviene con riferimento alla scadenza del termine di pubblicazione dell'avviso di deposito degli atti presso gli uffici comunali (Consiglio di Stato, sez. IV, 12 novembre 2002, n. 6278;

T.A.R. Lombardia - Brescia, 1 dicembre 2004, n. 1743).

E' vero che nella specie la procedura seguita, ossia la procedura cd. di "copianificazione" disciplinata dall'art. 66 – bis della L.R. n. 38/1999 ha carattere di specialità; e che il comma 9 del medesimo articolo sancisce che "l'efficacia del piano regolatore generale è subordinata alla pubblicazione nel BURL dell'avviso della avvenuta approvazione". Ma questa disposizione attiene all'efficacia del piano e non incide direttamente sul distinto profilo della piena conoscibilità legale: profilo in ordine al quale, per evidenti ragioni garantistiche attinenti all'effettività della tutela giurisdizionale, occorre attenersi al menzionato criterio generale. Del resto, anche in giurisprudenza si sono rilevate significative ipotesi, pure in relazione alle diverse previsioni della legislazione regionale, nelle quali si è ritenuto di dover distinguere tra la data in cui il piano regolatore generale ha efficacia, e la data di perfezionamento degli adempimenti pubblicitari, che invece rileva ai fini della presunzione di conoscenza per la decorrenza del termine di impugnazione (cfr. Cassazione civile, sez. II, 4 marzo 2008, n. 5892; Consiglio Stato, sez. IV, 11 dicembre 1998, n. 1782; Consiglio di Stato, sez. IV, 15 luglio 1983, n. 538).

Con riferimento al caso in esame, quindi, è sufficiente osservare che il deposito degli atti impugnati è avvenuto a partire dal 31 marzo 2008 presso il Dipartimento IX – Sala Visure – Viale della Civiltà del Lavoro n. 10, come risulta dall'avviso pubblicato in pari data sul quotidiano "Il Messaggero".

Il ricorso risulta quindi proposto nel termine di sessanta giorni previsto dalla legge.

E. Le prime quattro censure, proposte dal ricorrente in via successivamente subordinata, sono tutte dirette a contestare - sotto diversi profili sia particolari che generali - la configurazione dell'istituto del Programma Integrato di Intervento (PRINT) nel contesto del Nuovo Piano Regolatore.

La disciplina fondamentale di questo istituto si ritrova nell'art. 14 delle N.T.A.:

"Art.14. Programma integrato.

1. Il Programma integrato ha la finalità di sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti. Il Programma integrato prevede, di norma, incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, volti a favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, e il finanziamento privato di opere pubbliche.

2. Il Programma integrato è di iniziativa pubblica, fatto salvo l'intervento sostitutivo dei proprietari, ai sensi dell'art. 13, comma 6.

3. Il Programma integrato si applica:

- a) all'intero Sistema insediativo, e con le modalità di cui all'art. 13, comma 3, al fine di programmare e promuovere l'applicazione degli istituti di perequazione di cui all'art. 17, comma 2;
- b) nella Città storica, al fine di coordinare, anche mediante incentivi, gli interventi diretti privati e la loro integrazione con interventi sugli spazi pubblici, con particolare riguardo alle zone più degradate;
- c) negli Ambiti di valorizzazione della Città storica, in alternativa al Piano di recupero e al Progetto urbano, per le finalità indicate dalla specifica disciplina;
- d) nei Tessuti della Città consolidata, al fine di ristrutturare impianti urbani disomogenei e incompiuti, favorendo, mediante incentivi urbanistici, il diradamento o trasferimento delle costruzioni e il reperimento di aree per servizi pubblici;
- e) nei Tessuti della Città da ristrutturare, al fine di migliorare la qualità urbana e la dotazione di infrastrutture e servizi pubblici, mediante incentivi urbanistici e il concorso privato nel finanziamento di opere pubbliche;
- f) negli Ambiti di programmazione strategica, in alternativa al Progetto urbano, al fine di coordinare, in ambiti particolari, le previsioni del Programma triennale opere pubbliche con interventi privati di recupero e valorizzazione;
- g) nelle Centralità locali, in alternativa al Progetto unitario o al Progetto urbano, al fine di definire l'assetto urbanistico di tali ambiti;
- h) nelle aree a Servizi pubblici, al fine di acquisirne in modo coordinato la pubblica disponibilità, anche mediante la cessione compensativa di cui all'art. 22;
- i) nell'Agro romano, al fine di promuovere interventi integrati di riqualificazione ambientale, valorizzazione dei beni culturali, promozione di turismo rurale;
- j) nelle aree della Rete ecologica, al fine di promuovere, coordinare, indirizzare, anche dal punto di vista progettuale, gli interventi di cui all'art. 10, in ambiti vasti e su più componenti di PRG, tra loro integrate;
- k) con la finalità di cui all'art. 12, comma 7, con particolare riguardo a quei settori urbani in cui siano compresenti diversi Tessuti della Città da ristrutturare e diversi Nuclei di edilizia ex abusiva, che necessitino di una organizzazione complessiva, soprattutto in tema di mobilità locale e di localizzazione di servizi comuni.

4. Il Programma integrato è promosso e definito, di norma, con la seguente procedura:

a) formazione di un Programma preliminare che definisca: obiettivi, incentivi, indirizzi per la definizione degli interventi privati, anche sotto forma di piano preliminare di assetto; interventi pubblici prioritari; finanziamenti pubblici disponibili o attivabili;

b) pubblicazione del programma preliminare, mediante avviso o bando pubblico, che definisca i termini e le modalità di presentazione delle proposte d'intervento o delle istanze di accesso agli incentivi di cui all'art. 17, comma 3;

c) valutazione e ridefinizione, anche mediante procedura negoziale, delle proposte presentate, sulla base degli obiettivi e dei criteri definiti nel Programma preliminare;

d) formazione e approvazione del Programma definitivo, anche in più fasi e stralci, e relativo aggiornamento del Programma preliminare.

5. Il Programma definitivo contiene, quali elaborati essenziali: la definizione progettuale, anche a livelli differenziati, degli interventi diretti e indiretti, pubblici e privati; le aree su cui individuare eventuali comparti e procedere alla costituzione del Consorzio; il Piano finanziario; il Programma temporale.

6. Per i Programmi integrati nella Città consolidata e nella Città da ristrutturare sono individuati appositi ambiti d'intervento e la relativa disciplina, secondo gli articoli 50 e 53.

7. Qualora, ai fini dell'approvazione, del finanziamento e dell'attuazione del Programma integrato, sia richiesta la partecipazione di altre amministrazioni, il Comune, al fine di accelerare le relative procedure, promuove la conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990 e, all'occorrenza, l'accordo di programma di cui all'art. 34 del D.LGT n.267/2000.

8. Se non approvato tramite accordo di programma, il Programma integrato è soggetto alle procedure di cui all'art. 2 della LR n. 36/1987; se contiene al suo interno strumenti urbanistici esecutivi di iniziativa pubblica, è soggetto alle procedure di pubblicazione di cui all'art. 15 della legge n. 1150/1942, nonché alle procedure di approvazione di cui all'art. 1 della LR n. 36/1987.”.

La disciplina degli ambiti di intervento nella Città da ristrutturare, alla quale rinvia l'art. 14, comma 6, è dettata dall'art. 53, il quale così dispone:

“Art.53. Ambiti per i Programmi integrati.

1. I Programmi integrati nella Città da ristrutturare sono finalizzati al miglioramento della qualità urbana dell'insediamento e, in particolare, all'adeguamento e all'integrazione della viabilità e dei servizi, mediante il concorso di risorse private.

2. Gli ambiti per Programmi integrati sono individuati, mediante perimetro, nell'elaborato 3. “Sistemi e Regole”, rapp. 1:10.000. I perimetri comprendono Tessuti, Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale, Servizi pubblici di livello urbano, ferma restando la possibilità di intervento diretto su tali componenti secondo la rispettiva disciplina del PRG. Le aree comprese negli ambiti sono “Zone di recupero del patrimonio edilizio esistente, ai sensi dell'art. 27, legge n. 457/1978. Sono ammessi interventi di categoria RE, NC, RU e NIU, come definiti dall'art. 9.

3. Il Programma integrato è promosso e definito secondo le forme, le procedure e i contenuti di cui all'art. 14, salvo quanto previsto al comma 5, e si applica ad ogni singolo ambito o a più ambiti contigui o prossimi.

4. I Programmi integrati sono di competenza dei Municipi, secondo quanto previsto dall'art. 13, comma 8. Ai sensi dell'art. 13, comma 3, il Consiglio comunale o la Giunta comunale, sulla base delle rispettive competenze, possono emanare un atto di indirizzo e programmazione che definisca priorità, termini e modalità di formazione dei Programmi integrati, nonché la eventuale disponibilità di risorse finanziarie, anche ripartite per Ambiti. In caso di inerzia dei Municipi rispetto ai termini stabiliti dall'atto di indirizzo, o su richiesta degli stessi, alla promozione dei Programmi integrati provvede direttamente il Comune, con i propri Organi e Uffici centrali.

5. Salvo diversa indicazione contenuta nell'atto di indirizzo e programmazione di cui al comma 4, ove emanato, e comunque previa autorizzazione dei Municipi, i Programmi integrati possono essere promossi dai soggetti privati, che rappresentino, in termini di valore catastale o di estensione superficiale, la maggioranza delle aree riferite all'intero ambito, o ai soli tessuti, o alle sole aree non edificate dei tessuti: tali soggetti presentano ai Municipi una proposta di Programma preliminare estesa all'intero ambito, corredata dalle proposte d'intervento sulle aree di loro proprietà o nella loro disponibilità. Il Municipio, valutata favorevolmente la proposta di Programma preliminare, la pubblica e procede secondo quanto previsto dai commi 7, 8 e 9; se ritenute di notevole interesse pubblico e di autonomia e rilevanza urbanistica, le proposte d'intervento dei soggetti promotori possono essere approvate indipendentemente dal decorso delle procedure di formazione del Programma integrato.

6. Il Programma preliminare definisce, anche per stralci e fasi di attuazione: gli obiettivi da conseguire in termini urbanistici e finanziari, gli interventi pubblici da realizzare e le relative priorità, gli indirizzi per la progettazione degli interventi privati; definisce altresì, a specificazione o in assenza di un atto d'indirizzo del Consiglio comunale, le eventuali risorse pubbliche necessarie e disponibili, nonché i criteri di valutazione, i tempi e le modalità di presentazione, anche con periodicità annuale, delle proposte d'intervento di cui al comma 7.

7. Dopo la pubblicazione del Programma preliminare, i soggetti privati aventi la disponibilità delle aree e i soggetti pubblici competenti presentano proposte di intervento coerenti con il Programma preliminare; contestualmente, i Municipi assumono iniziative di informazione e consultazione della cittadinanza e della comunità locale, in modo che, oltre alle proposte d'intervento, possano essere presentate osservazioni e contributi partecipativi in ordine ai contenuti del Programma preliminare.

8. Il Municipio, o il Comune in caso di intervento sostitutivo, procede alla formazione del Programma integrato sulla base delle proposte pervenute, eventualmente modificate e integrate anche mediante procedimento negoziale, nonché delle osservazioni e contributi partecipativi di cui al comma 7, e lo sottopone all'approvazione del Consiglio comunale. Il Programma integrato approvato dal Comune, fatta salva la possibilità di successive e periodiche integrazioni, deve conseguire una parte rilevante degli obiettivi stabiliti dal Programma preliminare, e comunque consentire la realizzazione di uno stralcio autonomo della previsione di interventi pubblici.

9. Il Programma integrato approvato dal Comune, contiene: lo schema di assetto complessivo dell'ambito aggiornato secondo le proposte assentite; i progetti degli interventi privati; i documenti preliminari degli interventi pubblici, di cui all'art. 14 del Regolamento dei lavori pubblici; il piano finanziario; il cronoprogramma degli interventi; lo schema di convenzione o di atto d'obbligo con i soggetti attuatori e gestori; ulteriori elaborati eventualmente richiesti da normative statali e regionali o dall'atto di indirizzo e programmazione di cui al comma 4.

10. Il Programma integrato, tenuto conto dei risultati conseguiti con metodo consensuale rispetto agli obiettivi preliminarmente definiti, individua altresì le aree a destinazione pubblica da assoggettare a espropriazione, nonché eventuali sub-ambiti da assoggettare a comparto edificatorio, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 1150/1942, a Piano di recupero, anche obbligatorio, ai sensi dell'art. 28, comma 5, della legge n. 457/1978, a Piano per insediamenti produttivi (nei Tessuti prevalentemente per attività), ai sensi dell'art. 27 della legge n. 865/1971, fatto salvo ogni ulteriore potere conferito, per legge, agli strumenti urbanistici esecutivi.

11. Salvo indicazioni più restrittive del Programma preliminare motivate da ragioni di sostenibilità urbanistica e ambientale, e in deroga a quanto previsto dall'art. 52 per gli interventi diretti, le aree comprese nei Tessuti di cui all'art. 52 esprimono i seguenti indici di edificabilità, articolati in base alle destinazioni del precedente PRG e tenendo conto degli indici per intervento diretto di cui all'art. 52:

a) aree già destinate a edificazione privata a media o alta densità (ex zone E1, E2, F, L, M2): 0,6 mq/mq, di cui 0,3 mq/mq soggetto al contributo straordinario di cui all'art. 20;

b) aree già destinate a edificazione privata a bassa densità (ex zone G3, G4) o a servizi pubblici (ex zone M1, M3): 0,3 mq/mq, di cui 0,1 mq/mq a disposizione dei proprietari, 0,1 mq/mq a disposizione dei proprietari ma soggetto a contributo straordinario, 0,1 mq/mq a disposizione del Comune ai sensi dell'art. 18;

c) aree già non edificabili (ex zone H, N; viabilità e parcheggi; zone sprovviste di pianificazione urbanistica, ai sensi dell'art. 9, comma 1, DPR 380/2001): 0,3 mq/mq, di cui 0,06 mq/mq a disposizione dei proprietari; 0,06 mq/mq a disposizione dei proprietari ma soggetto a contributo straordinario; 0,18 mq/mq a disposizione del Comune ai sensi dell'art. 18.

12. Nel caso le aree predette siano già state interessate da Piani attuativi approvati, ancorché decaduti per decorso termine di efficacia, in luogo delle destinazioni di zona del precedente PRG, si applicano le omologhe destinazioni di Piano attuativo.

13. La SUL a disposizione del Comune, di cui al comma 11, lett. b) e c), è prioritariamente utilizzata per le finalità di cui al comma 1, secondo le indicazioni del Programma preliminare. L'utilizzazione di tale SUL per le compensazioni urbanistiche di cui all'art. 19 può avvenire esclusivamente con il consenso dei proprietari.

14. Nelle aree di cui al comma 11, lett. b) e c), il Programma preliminare può prevedere, previa favorevole verifica di sostenibilità urbanistica, un incremento dell'indice di 0,3 mq/mq, fermo restando l'indice a disposizione dei proprietari e senza comunque eccedere l'indice di 0,6 mq/mq, valutata la densità fondiaria dei tessuti circostanti, al fine di una maggiore omogeneità con il tessuto preesistente e dell'acquisizione di ulteriori risorse finanziarie private necessarie per la realizzazione del programma di opere pubbliche.

15. Riguardo alle destinazioni d'uso nei tessuti, in deroga a quanto previsto dall'art. 52, e fatte salve previsioni più restrittive del Programma preliminare:

a) nei Tessuti prevalentemente per attività, una quota non superiore al 20% della SUL interessata dal complesso delle proposte di intervento accolte può essere destinata a funzioni Abitative; una quota non inferiore al 30% deve essere riservata a funzioni Produttive;

b) nei Tessuti prevalentemente residenziali e nei Tessuti prevalentemente per attività sono ammesse le funzioni Commerciali, Servizi e Turistico-ricettive, a CU/m e CU/a;

c) i cambi di destinazione d'uso verso destinazioni consentite solo per intervento indiretto sono sottoposti al contributo straordinario di cui all'art. 20.

16. Nelle aree destinate a Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale e a Strade, si applica la cessione compensativa di cui all'art. 22. Se previsto dal Programma preliminare, nelle aree a Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale, i proprietari dotati di idonei requisiti, unitamente alla cessione compensativa, possono proporre, in regime di convenzione, la realizzazione in diritto di superficie e la gestione dei servizi previsti dal Programma integrato.

17. Fatto salvo quanto previsto all'art. 13, comma 18, il Programma integrato può apportare le seguenti modifiche alle prescrizioni del PRG, senza che ne costituisca variante:

a) variazione delle delimitazioni delle componenti di cui al comma 2, a condizione che non risulti ridotta la dotazione di standard urbanistici e a parità di previsioni edificatorie a favore della proprietà, che possono essere trasferite all'interno dello stesso ambito;

b) trasferimento delle previsioni edificatorie generate dall'applicazione degli indici di cui al comma 11 in Aree di concentrazione edilizia (ACE) indicate dal Programma preliminare;

c) estensione del Programma integrato ad aree esterne al perimetro di cui al comma 2, al fine di includere aree e interventi pubblici di completamento dell'assetto degli ambiti perimetrati o di integrazione con insediamenti circostanti; per migliorare la dotazione di standard urbanistici, se non interamente reperibili all'interno, e la qualità ambientale degli insediamenti, possono essere incluse aree esterne contigue destinate a Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale, nonché, in subordine, aree dell'Agro romano di cui al Titolo III, Capo 2°; le aree agricole sono inserite nel Programma integrato in misura non eccedente il 20% dell'estensione dell'Ambito ed esclusivamente su proposta di cessione compensativa formulata dai proprietari, ai sensi del comma 7;

d) esclusione della SUL di parcheggi privati non pertinenziali, la cui gestione sia regolata da apposita convenzione con il Comune, dal computo dell'edificabilità ammissibile ai sensi del comma 11.

18. Se all'interno del perimetro degli Ambiti per i Programmi integrati dovessero ricadere componenti diverse da quelle indicate al comma 2, ad esse si applica la loro rispettiva disciplina, fatti salvi i poteri del Programma integrato di indirizzo e coordinamento complessivo applicati all'intero Ambito”.

F. Secondo l'Amministrazione, la valorizzazione del PRINT si ricollega alle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale quanto all'ambito dei poteri riconosciuti all'ente locale. Questo strumento sarebbe riconducibile a due previsioni di legge:

- la previsione dell'art. 16 della L. n. 179/92, secondo cui il Programma Integrato di Intervento è volto “al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale” e “caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati” (comma 1). Si tratta di uno strumento avente connotazione di amplissima discrezionalità, estesa al coordinamento dei diversi ambiti territoriali, al particolare rilievo della componente ambientale e al concorso di risorse finanziarie pubbliche e private;

- la previsione della legge regionale n. 22/97 che prevede il programma integrato di riqualificazione

urbanistica, edilizia e ambientale.

Detto strumento, sempre secondo l'Amministrazione, riveste un ruolo centrale nell'attuazione del meccanismo di perequazione/compensazione su cui si basa il Nuovo Piano Regolatore.

G. Il Collegio prende preliminarmente atto di questa impostazione, la quale riflette gli sviluppi della scienza urbanistica degli ultimi decenni e trova riscontro – sia pure in maniera differenziata – in diverse leggi regionali e in molteplici esperienze di pianificazione in Italia (oltre che all'estero).

E' noto, tuttavia, che gli istituti perequativi e compensativi si atteggiano – nelle leggi regionali come nella prassi pianificatoria – secondo modalità assai diversificate e difficilmente riconducibili ad unità, nonostante gli sforzi della dottrina in tale direzione. E questo a maggior ragione in un contesto ordinamentale caratterizzato, purtroppo, dalla prolungata inerzia del legislatore statale nell'affrontare in maniera sistematica i nodi di fondo della materia.

Per quello che interessa in questa sede, occorre precisare che non è compito di questo giudice entrare nel merito delle scelte politiche e delle connesse visioni di cultura, di scienza e di tecnica urbanistica, delle quali il Nuovo Piano Regolatore di Roma rappresenta una significativa espressione.

Più semplicemente, questo Tribunale, pur avendo presente l'esigenza di tenere conto della visione complessiva che sorregge l'impianto del piano e di evitare una considerazione atomistica delle relative previsioni, non può esimersi da una considerazione ragionevolmente distinta delle varie disposizioni funzionalmente dirette all'attuazione del disegno complessivo, anche se – ovviamente – nei limiti segnati dai motivi di ricorso.

Ciò sul presupposto che l'attività amministrativa, anche quando comporta - segnatamente nella fase di pianificazione e programmazione - un consistente margine di autonomia nella specificazione dei fini e nella prefigurazione degli strumenti, rimane pur sempre soggetta in primo luogo alla legge, nonché agli altri parametri indicati dall'art. 1 della l. 241/1990 e - più a monte - dalle previsioni costituzionali: parametri che riflettono, d'altra parte, esigenze di giustizia coesistenti alla funzione amministrativa.

Ne consegue, con particolare riferimento al principio di legalità e alle sue implicazioni, che l'Amministrazione opera nell'esercizio di poteri previsti dalla legge e con strumenti parimenti dotati di copertura legislativa: non è sufficiente che il fine perseguito sia legittimo, perché è necessario che lo siano anche gli strumenti impiegati.

H. Fatte queste doverose premesse, occorre passare all'esame, da effettuarsi congiuntamente, del primo e del secondo mezzo di impugnazione, con i quali il ricorrente censura il combinato disposto degli artt. 52, comma 3, e 53 delle N.T.A. del Nuovo Piano Regolatore.

H.1 La comprensione delle censure presuppone un sintetico richiamo alla classificazione della tipologia degli interventi risultante all'art. 9 della N.T.A.:

a) Manutenzione ordinaria (MO),

b) Manutenzione straordinaria (MS),

c) Restauro e risanamento conservativo (RC),

d) Ristrutturazione edilizia (RE), divisa in tre sotto-categorie:

- RE1 Ristrutturazione edilizia senza aumento della SUL, del Volume costruito (Vc) e delle unità immobiliari, senza modificazioni della sagoma e senza alterazione dell'aspetto esteriore degli edifici;

- RE2 Ristrutturazione edilizia diversa dalle sotto-categorie RE1 e RE3;

- RE3 Demolizione e ricostruzione di un fabbricato, senza variazione di volumetria (Vc) e sagoma, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, e con la possibilità di modifiche non sostanziali dell'area di sedime, come definite dalla legislazione regionale, volte ad un maggiore allineamento con gli edifici adiacenti o all'adeguamento a prescrizioni di strumenti urbanistici esecutivi;

e) - Nuova costruzione (NC): tipologia che ricomprende le seguenti principali categorie di intervento edilizio:

- DR Demolizione e ricostruzione di edifici non rientrante nella categoria RE3;

- AMP Ampliamenti di edifici all'esterno della sagoma esistente, connessi o non a interventi di ristrutturazione edilizia o demolizione e ricostruzione della parte preesistente, come stabilito nelle specifiche norme di tessuto; rientrano in tale sotto-categoria gli interventi pertinenziali, intesi quali interventi su spazi accessori alle unità edilizie e immobiliari, legati a queste da vincolo di pertinenza, che eccedano il 15% del Volume costruito (Vc), ovvero che siano realizzati, con qualsiasi dimensione, nella Città storica o su immobili individuati nella Carta per la qualità di cui all'art. 16;

- NE Nuova edificazione di fabbricati su aree libere, comunque non rientrante nelle precedenti Categorie;

f) Ristrutturazione urbanistica (RU);

g) Nuovo impianto urbanistico (NIU).

H.2 In particolare, la prima censura prende le mosse dall'art. 52, comma 3, il quale così dispone:

“Nei Tessuti della Città da ristrutturare sono ammessi, con intervento diretto, gli interventi di categoria MO, MS, RC, RE, DR, AMP, NE, come definiti dall'art. 9. Nelle aree destinate dal precedente PRG, o sue varianti anche solo adottate, a zona agricola o a verde pubblico e servizi pubblici, è prescritto il ricorso al Programma integrato, di cui all'art. 53; per intervento diretto sono consentiti esclusivamente gli interventi di categoria MO, MS, RC, RE”.

Ne consegue che nelle aree precedentemente destinate a Zona Agricola - come quella di cui è proprietario l'odierno ricorrente - è obbligatorio il ricorso allo strumento del “Programma integrato” per gli interventi rientranti nelle categorie DR (demolizione e ricostruzione), AMP (Ampliamento) e NE (Nuova edificazione).

Il ricorrente censura proprio l'impossibilità di procedere in via diretta alla realizzazione di questa categoria di interventi.

In sintesi, secondo il ricorrente, il fatto che l'area di sua proprietà fosse destinata nel vecchio P.R.G. a zona agricola non rappresenta un elemento che possa da solo giustificare la limitazione del ricorso al Programma integrato per l'effettuazione degli interventi DR, AMP e NE, rispetto alla generale facoltà di intervento diretto prevista per le aree comprese nei “Tessuti della Città da ristrutturare” (ad eccezione, peraltro, di quelle precedentemente destinate a verde pubblico e servizi pubblici).

Conseguentemente, il ricorrente sostiene che all'area di sua proprietà non solo debba essere riconosciuto il più largo ricorso al regime dell'intervento diretto, ma che alla stessa competa lo stesso indice di edificabilità fondiaria pari a 0,3 mq/mq.

La censura si basa essenzialmente sulla considerazione che la valutazione del territorio andrebbe essere effettuata, in sede di pianificazione, sulla base della sola considerazione della situazione attuale; mentre dovrebbe restare irrilevante la provenienza dell'area, ossia la situazione della stessa alla stregua della pianificazione anteriore.

H.3 Con il secondo motivo di ricorso, poi, il ricorrente evidenzia un ulteriore connesso profilo di illogicità e irrazionalità, derivante dal fatto che circa 3000 mq dell'area di sua proprietà sono già vincolati a parco pubblico, il che consentirebbe il conseguimento dell'integrazione degli spazi pubblici e dei servizi, che rappresenta una delle finalità della cd. Città da ristrutturare (art. 51 N.T.A.)

e del Programma Integrato (art. 53, comma 1, N.T.A.). Quindi, anche per questo motivo sarebbe agevolmente assentibile l'intervento diretto sulla restante parte di proprietà del ricorrente, della quale si controverte in questa sede.

H.4 Le censure sono infondate.

La previsione impugnata esclude l'intervento diretto con riferimento alle tipologie maggiormente incisive sull'assetto del territorio, riconducibili non alla preservazione strutturale dell'esistente, bensì alla nuova edificazione in aree che avevano destinazione non edificatoria (e quindi non solo agricola, ma anche a servizi pubblici o a verde pubblico).

Va quindi considerata legittima l'esigenza di inserire la nuova edificazione in un contesto compositivo che postula - secondo un'impostazione conforme ai principi generali del diritto urbanistico - il ricorso allo strumento attuativo: e ciò a prescindere dall'ulteriore questione, oggetto delle successive censure, della legittimità del tipo di strumento (il PRINT) disegnato allo scopo.

Il fatto, poi, che nel caso della ricorrente si tratterebbe di un terreno sul quale esiste già un'edificazione abusiva poi condonata, non appare idoneo a mutare la natura dell'esigenza in questione: essa sussiste, analogamente e ragionevolmente, non solo per la nuova edificazione strettamente intesa, ma anche con riferimento agli interventi di demolizione e non fedele ricostruzione e di ampliamento, che hanno comunque un impatto urbanistico innovativo e significativamente apprezzabile.

Per quanto attiene poi, in particolare, al secondo profilo di censura, dalle successive precisazioni fornite sia dal ricorrente sia dall'Amministrazione si ricava che la parte del lotto di proprietà del primo è inserita in realtà del perimetro del Parco di Vejo (parco di livello regionale).

Nella specie, occorre prescindere dalle prospettazioni del ricorrente circa la verosimile futura destinazione dell'area, in sede di redazione del Piano di Assetto, a verde pubblico o a verde ambientale privato, e circa la concreta situazione di fatto delle aree circostanti. Il Collegio ritiene infatti che la censura attenga in realtà non tanto alla classificazione dell'area, quanto alla validità di una previsione a carattere normativo, applicabile come tale a una pluralità di situazioni: come tale le circostanze fattuali evidenziate non infirmano la evidenziata generale ragionevolezza, rilevabile anzitutto "ex ante", della pianificazione attuativa sulle zone appartenenti ai cd. "Tessuti prevalentemente residenziali"; e quindi anche sulla parte del lotto del ricorrente classificata come tale.

I. Una volta disattese le prime due censure, occorre passare all'esame del terzo subordinato motivo di impugnazione, con il quale il ricorrente contesta in radice la legittimità dell'introduzione dello strumento urbanistico esecutivo costituito dal cd. Programma integrato, sotto i seguenti concorrenti profili:

a) l'individuazione tipologica di nuovi strumenti urbanistici e dei relativi lineamenti essenziali è riservata alla legislazione statale, mentre alle Regioni spetta la disciplina degli effetti sostanziali e dei procedimenti di formazione dei medesimi (art. 52, comma 1, del D. Lgs. n. 112/1998; Corte costituzionale, sent. 7-19 ottobre 1992, n. 393);

b) l'Amministrazione comunale deve pianificare il territorio utilizzando solamente gli strumenti urbanistici previsti dall'ordinamento vigente, in ossequio al principio di legalità e ai connessi principi di nominatività e tipicità degli atti amministrativi. Nella specie, detti principi sarebbero violati in quanto:

c) le finalità e i contenuti del Programma integrato, così come configurati dall'art. 14, commi 1 e 3, delle N.T.A. del Nuovo PRG, non corrispondono alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, della L. n. 179/1992 e all'art. 2, comma 1, della L.R. n. 22/1997;

d) l'art. 14, comma 2, delle medesime N.T.A. affida il Programma integrato all'iniziativa pubblica, fatto salvo l'intervento sostitutivo dei proprietari solo in caso di inerzia del Comune, in contrasto con le previsioni dell'art. 16, comma 2 della L. n. 179/1992 e dell'art. 2, comma 3, della L.R. Lazio n. 22/1997, che consentono la presentazione del programma integrato alternativamente a iniziativa del Comune o direttamente dei privati;

e) l'art. 14, comma 4, delle N.T.A. prevede la necessaria formazione di uno strumento intermedio (il "Programma preliminare") in contrasto con l'art. 4 della L.R. Lazio n. 22/1997;

f) l'art. 13, comma 9, delle N.T.A. del N.P.R.G. prevede che tutti gli interventi indiretti siano "sottoposti, dalla loro fase preliminare fino alla definizione, ad una procedura d'informazione e consultazione della cittadinanza, disciplinata con Regolamento comunale": procedura la cui introduzione postulerebbe un'apposita previsione di legge statale o regionale, la quale derogasse al principio di non applicabilità degli istituti partecipativi ai procedimenti di pianificazione urbanistica (art. 13 della L. n. 241/1990), ferma restando ovviamente la presentazione delle osservazioni successivamente all'adozione del piano, alla stregua dell'ordinamento vigente;

g) lo stesso art. 53, comma 2, delle N.T.A. del Nuovo P.R.G. afferma che le aree ricomprese negli ambiti per Programmi integrati sono "Zone di recupero del patrimonio edilizio esistente, ai sensi dell'art. 27, legge n. 457/1978": il che confermerebbe che l'introduzione nel Nuovo P.R.G. del Programma integrato non è giustificata, data la presenza, nell'ordinamento, dello strumento del Piano di recupero di cui alla richiamata Legge n. 457/1978.

I.1 La difesa dell'Amministrazione fa presente in replica:

a) lo strumento del Programma integrato è stato istituito dall'art. 16 della L. n. 179/1992 e specificato

dalla L.R. Lazio n. 22/1997; il ricorso a questo strumento, da parte dei privati, ha comunque carattere facoltativo ed è incentivato da benefici altrimenti non conseguibili;

b) le previsioni e la disciplina del P.R.G. sono conformi alla richiamata disciplina nazionale e regionale, secondo la quale i Programmi integrati:

- si applicano ad ambiti vasti prevalentemente edificati, comprendenti tessuti esistenti, di "dimensioni tali da incidere sulla riorganizzazione del tessuto urbano" (art. 2, comma 1, L.R. n. 22/1997; art. 1, comma 1, L. n. 179/1992);

- sono finalizzati alla "riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale" e "ad una più razionale utilizzazione e riorganizzazione del territorio" (art. 1, comma 1, L.R. n. 22/1997; art. 16, comma 1, L. n. 179/1992);

- si basano su proposte di intervento presentate dai soggetti pubblici e privati (art. 3, comma 1, L.R. 22/1997; art. 16, comma 2, L. 179/1992) ovvero sono promossi direttamente dai Comuni (art.3, comma 1, L.R. 22/1997);

- si realizzano con il concorso di risorse finanziarie pubbliche e private (art. 16, comma 1, L. n. 179/1992; art. 2, comma 2, L.R. 22/1997);

c) la procedura approvativa del PRINT è disciplinata (art. 14, commi 7 e 8 delle N.T.A.) con un espresso riferimento a norme statali (art. 34 del D. Lgs. 267/2000; art. 15 della L. n. 1150/1942) o regionali (LR 36/1987, artt. 1 e 2);

d) il cd. "Programma preliminare" ha natura di mera fase endoprocedimentale diretta a pre-determinare e a rendere pubblici obiettivi, incentivi, criteri di valutazione delle proposte di intervento (art. 12 della L. n. 241/1990);

e) infatti il PRINT è attivato dal Comune che ne definisce gli obiettivi e i criteri, ma viene poi definito sulla base delle proposte presentate da soggetti pubblici e privati; e questo in sostanziale consonanza con l'art. 16, commi 1 e 2 della L. n. 179/1992 e con le norme della L. n. 241/1990 (artt. 7, 11, 12), oltre che con l'analoga procedura prevista per i cd. Programmi di recupero urbano dal D.M. LL. PP. del 1 dicembre 2004;

f) la redazione diretta del PRINT da parte del Comune del progetto preliminare e del Programma definitivo è compatibile con la L.R. n. 22/1997;

g) in questo contesto la partecipazione dei privati è pienamente ammissibile e si può spingere fino

all'assunzione del ruolo di promotori (art. 53, comma 5, delle N.T.A.); il coinvolgimento partecipativo degli interessati e dei potenziali investitori risponde a una logica diversa dalle osservazioni di PRG;

h) il richiamo della classificazione quale "Zona di recupero" deriva dal fatto che l'art. 53, comma 10, delle N.T.A. prevede che il Programma integrato possa individuare al suo interno aree da sottoporre a Piano di Recupero, anche obbligatorio.

I.2 L'esame del complesso motivo di impugnazione deve prendere le mosse dalla constatazione che il principio di legalità dell'azione amministrativa, con i connessi profili della tipicità e della nominatività, riveste un ruolo essenziale nella materia in questione.

In linea di principio, infatti, non può non ribadirsi la validità dell'autorevole insegnamento giurisprudenziale secondo il quale "esiste, nell'ordinamento urbanistico non meno che in tutto il diritto pubblico, in applicazione del più generale principio di legalità (che vuole che in uno Stato di diritto non possa una Pubblica amministrazione avvalersi di poteri che la legge non le ha previamente conferito), un inderogabile principio di nominatività e tipicità degli strumenti urbanistici: esso è tale per cui una Pubblica Amministrazione non può adottare, od approvare, una figura di piano di organizzazione del territorio che non corrisponda (per presupposti, competenze, oggetto, funzione ed effetti) ad uno schema già predeterminato, in via generale ed astratta, da una norma primaria dell'ordinamento. La gestione dell'assetto del territorio è infatti una funzione che si estrinseca in una molteplice tipologia di manifestazioni di potestà pubbliche, in cui ciascuna deve essere caratterizzata per legge (a garanzia dei destinatari) da una propria causa, da propri effetti, e da una corrispondente competenza: per modo che non può essere ravvisato sussistere, nell'attuale ordinamento, in capo ad alcun centro amministrativo, un generale ed indifferenziato potere di pianificazione del territorio, libero quanto a mezzi e a forme, capace di incidere sui diritti dei consociati. Gli strumenti urbanistici legittimamente applicabili sono pertanto soltanto quelli previsti - per nome, causa e contenuto - dalla legge; e dunque, al di fuori di un tale numero chiuso, non può legittimamente una Amministrazione procedere ad introdurre nella realtà giuridica qualsivoglia, indicativa o coercitiva che sia, nuova categoria di strumento di pianificazione dell'assetto del territorio" (Consiglio di Stato, sez. IV, 7 novembre 2001, n. 5721; cfr. altresì sez. II, 26 ottobre 1994, n. 883; sez. IV, 28 luglio 1982, n. 525; sez. V, 12 dicembre 2003, n. 8198; T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, 31 gennaio 2005, n. 44).

In particolare, poi, non può ricavarsi una deroga al principio del "numerus clausus" degli strumenti di pianificazione urbanistica previsti dalla legge dal principio dell'autonomia degli Enti locali in quanto gli atti normativi di rango secondario o ulteriormente subordinato posti in essere dai suddetti Enti debbono comunque rispettare le fonti primarie (T.A.R. Lombardia - Milano, sez. II, 5 luglio 2006, n. 1719).

Nella specie, occorre quindi chiedersi:

1) se il PRINT, così come configurato nel Nuovo Piano Regolatore Generale del Comune di Roma, assuma le caratteristiche di uno strumento atipico, o se - al contrario - esso corrisponda al Programma Integrato di Intervento quale configurato dalla normativa urbanistica nazionale e

regionale;

2) se, anche qualora si ritenga che i lineamenti essenziali del PRINT siano riconducibili al tipo normativo, non sussistano comunque dei profili specifici di illegittimità della relativa disciplina, che siano tali da rendere sostanzialmente incompatibile l'impostazione del Nuovo PRG sul punto con le previsioni normative di rango superiore.

I.3 E' nota l'evoluzione della concezione della pianificazione attuativa - fin dagli anni Novanta dello scorso secolo - verso il modello "polifunzionale", rivolto a perseguire con un notevole grado di flessibilità operativa esigenze non solo di recupero, ma anche di trasformazione e di sviluppo di ampie aree territoriali.

In questo contesto si colloca la figura del Programma Integrato di Intervento. Esso è disciplinato in primo luogo dalla legge statale, ossia dall'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, i cui primi due commi così dispongono:

"1. Al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i comuni promuovono la formazione di programmi integrati. Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati.

2. Soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro, possono presentare al comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale".

La rimanente disciplina specifica dell'istituto, dettata nei successivi commi da 3 a 7, è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza 19 ottobre 1992, n. 393 della Corte costituzionale, perché considerata lesiva delle competenze regionali.

Nel Lazio l'istituto è stato ulteriormente disciplinato dalla L.R. 26 giugno 1997, n. 22, il cui art. 1, comma 1 così dispone:

"1. La presente legge disciplina, nel rispetto dei principi stabiliti dall'articolo 16, commi 1 e 2, della legge 17 febbraio 1992, n. 179, la formazione e la realizzazione di programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale finalizzati ad una più razionale utilizzazione e riorganizzazione del territorio della Regione, ed in particolare del patrimonio edilizio e delle infrastrutture in esso presenti".

I caratteri dello strumento sono così delineati dal successivo articolo 2:

“1. Il programma integrato consiste in un progetto operativo complesso, di interesse pubblico, con rilevante valenza urbanistica ed edilizia, ed é caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie, ivi comprese le opere di urbanizzazione e le infrastrutture necessarie per assicurare la completezza e la piena funzionalità dell'intervento stesso, e da dimensioni tali da incidere sulla riorganizzazione del tessuto urbano.

2. Il programma integrato può essere localizzato soltanto sul territorio di Comuni provvisti di strumento urbanistico generale approvato e può interessare immobili pubblici e-o privati. La sua realizzazione può avvenire anche attraverso la compartecipazione di soggetti pubblici e-o privati, con rispettivi apporti di risorse finanziarie.

3. Fermo restando quanto indicato al comma 1, il programma integrato riguarda essenzialmente:

a) aree interne e contigue ai perimetri urbani come definiti dagli strumenti urbanistici al cui interno siano presenti aree degradate in tutto o in parte edificate e si riscontrino carenze di strutture e di servizi;

b) centri minori oggetto di sensibili sviluppi insediativi con servizi inadeguati;

c) nuclei di urbanizzazione rada e diffusa, privi di servizi ed elementi infrastrutturali, nonché di una specifica identità urbanistica;

d) parti di centri urbani con forti fenomeni di congestionamento;

e) aree con destinazioni produttive o terziarie dismesse, parzialmente utilizzate o degradate, ma con forte capacità di polarizzazione urbana.

4. Il programma integrato può comprendere anche zone agricole contigue ai perimetri urbani come definiti dagli strumenti urbanistici, escluse quelle di pregio ambientale. Tali zone hanno destinazione per opere di urbanizzazione, e recupero degli standards urbanistici se non disponibili all'interno dell'ambito.

5. In tali zone possono altresì essere realizzati quegli interventi di edilizia residenziale per fabbisogni abitativi conseguenti a ristrutturazione e-o demolizione di edifici esistenti nell'ambito territoriale del programma integrato che non possano trovare localizzazione nell'ambito medesimo.

6. Nei confronti dei programmi integrati sono applicabili le disposizioni relative ai comparti edificatori

di cui all'articolo 23 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, con la disciplina prevista agli articoli 22 e 23 della legge regionale 28 luglio 1978, n. 35".

Ora, circa la finalità e il contenuto essenziale del PRINT, va osservato che il Piano dispone (art. 14, comma 1) che esso "ha la finalità di sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti. Il Programma integrato prevede, di norma, incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, volti a favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, e il finanziamento privato di opere pubbliche". Questa previsione - nonostante alcune variazioni terminologiche - si armonizza bene, ad avviso del collegio, sia con la richiamata disposizione della legge statale, la quale stabilisce (all'art. 16, comma 1, L. 179/92), che questo strumento "è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati"; sia con quella della L.R. 22/97, che parla di "una più razionale utilizzazione e riorganizzazione del territorio della Regione, ed in particolare del patrimonio edilizio e delle infrastrutture in esso presenti" (art. 1, comma 1) e configura un "progetto operativo complesso, di interesse pubblico, con rilevante valenza urbanistica ed edilizia [...] caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie, ivi comprese le opere di urbanizzazione e le infrastrutture necessarie per assicurare la completezza e la piena funzionalità dell'intervento stesso, e da dimensioni tali da incidere sulla riorganizzazione del tessuto urbano" (art. 2, comma 1).

In altri termini, la polifunzionalità dello strumento, la pluralità di interventi pubblici e privati che esso consente di coordinare sia sotto il profilo urbanistico sia sotto quello finanziario, la dimensione degli interventi stessi, mirati ad una sostanziale incidenza sulla riorganizzazione del territorio, sono dati non contraddetti dalla previsione del primo comma dell'art. 14 delle N.T.A., e che trovano riscontro nella disciplina risultante dalle altre norme che toccano l'istituto, tra cui le specifiche norme dell'art. 50 - che in questa sede non viene direttamente in rilievo - e dell'art. 53.

Questo dato fondamentale già consente di escludere che il PRINT previsto dal piano sia qualcosa di eterogeneo rispetto all'istituto disciplinato dalla legislazione statale e regionale.

Le finalità e la portata contenutistica del PRINT sono poi ulteriormente specificate dall'art. 14, comma 3 delle N.T.A., secondo il quale esso si applica:

"a) all'intero Sistema insediativo, e con le modalità di cui all'art. 13, comma 3, al fine di programmare e promuovere l'applicazione degli istituti di perequazione di cui all'art. 17, comma 2;

b) nella Città storica, al fine di coordinare, anche mediante incentivi, gli interventi diretti privati e la loro integrazione con interventi sugli spazi pubblici, con particolare riguardo alle zone più degradate;

c) negli Ambiti di valorizzazione della Città storica, in alternativa al Piano di recupero e al Progetto urbano, per le finalità indicate dalla specifica disciplina;

d) nei Tessuti della Città consolidata, al fine di ristrutturare impianti urbani disomogenei e incompiuti, favorendo, mediante incentivi urbanistici, il diradamento o trasferimento delle costruzioni e il reperimento di aree per servizi pubblici;

e) nei Tessuti della Città da ristrutturare, al fine di migliorare la qualità urbana e la dotazione di infrastrutture e servizi pubblici, mediante incentivi urbanistici e il concorso privato nel finanziamento di opere pubbliche;

f) negli Ambiti di programmazione strategica, in alternativa al Progetto urbano, al fine di coordinare, in ambiti particolari, le previsioni del Programma triennale opere pubbliche con interventi privati di recupero e valorizzazione;

g) nelle Centralità locali, in alternativa al Progetto unitario o al Progetto urbano, al fine di definire l'assetto urbanistico di tali ambiti;

h) nelle aree a Servizi pubblici, al fine di acquisirne in modo coordinato la pubblica disponibilità, anche mediante la cessione compensativa di cui all'art. 22;

i) nell'Agro romano, al fine di promuovere interventi integrati di riqualificazione ambientale, valorizzazione dei beni culturali, promozione di turismo rurale;

j) nelle aree della Rete ecologica, al fine di promuovere, coordinare, indirizzare, anche dal punto di vista progettuale, gli interventi di cui all'art. 10, in ambiti vasti e su più componenti di PRG, tra loro integrate;

k) con la finalità di cui all'art. 12, comma 7, con particolare riguardo a quei settori urbani in cui siano compresenti diversi Tessuti della Città da ristrutturare e diversi Nuclei di edilizia ex abusiva, che necessitino di una organizzazione complessiva, soprattutto in tema di mobilità locale e di localizzazione di servizi comuni.”

Ora, l'art. 2, commi 3, 4 e 5 della L. R. n. 22/97 così disciplina il contenuto dei Programmi in questione:

“3. Fermo restando quanto indicato al comma 1, il programma integrato riguarda essenzialmente:

a) aree interne e contigue ai perimetri urbani come definiti dagli strumenti urbanistici al cui interno siano presenti aree degradate in tutto o in parte edificate e si riscontrino carenze di strutture e di

servizi;

b) centri minori oggetto di sensibili sviluppi insediativi con servizi inadeguati;

c) nuclei di urbanizzazione rada e diffusa, privi di servizi ed elementi infrastrutturali, nonché di una specifica identità urbanistica;

d) parti di centri urbani con forti fenomeni di congestionamento;

e) aree con destinazioni produttive o terziarie dismesse, parzialmente utilizzate o degradate, ma con forte capacità di polarizzazione urbana.

4. Il programma integrato può comprendere anche zone agricole contigue ai perimetri urbani come definiti dagli strumenti urbanistici, escluse quelle di pregio ambientale. Tali zone hanno destinazione per opere di urbanizzazione, e recupero degli standards urbanistici se non disponibili all'interno dell'ambito.

5. In tali zone possono altresì essere realizzati quegli interventi di edilizia residenziale per fabbisogni abitativi conseguenti a ristrutturazione e/o demolizione di edifici esistenti nell'ambito territoriale del programma integrato che non possano trovare localizzazione nell'ambito medesimo”.

In buona sostanza, l'elencazione contenuta nel piano regolatore può essere interpretata, in via generale, in maniera del tutto compatibile con quella della fonte regionale, avuto riguardo:

- alla definizione fondamentale dell'istituto;

- alla natura degli elementi della elencazione “essenziale” contenuta nella fonte regionale;

- al fatto che quest'ultima non esclude la compresenza di altri elementi, come ad esempio la finalità perequativa, tollerabile sotto questo profilo perché non snatura ed anzi valorizza l'essenza e la finalità dell'istituto (l'art. 2, comma 3, della L.R. n. 22/1997 dispone infatti: “Fermo restando quanto indicato al comma 1, il programma integrato riguarda essenzialmente...”).

Per quanto attiene poi, specificamente, alla situazione prospettata dal ricorrente, che attiene alla “Città da ristrutturare”, l'art. 14, comma 3, delle N.T.A. fa riferimento allo scopo “di migliorare la qualità urbana e la dotazione di infrastrutture e servizi pubblici, mediante incentivi urbanistici e il concorso privato nel finanziamento di opere pubbliche”; e il successivo art. 53, comma 1, parimenti dispone che i PRINT “sono finalizzati al miglioramento della qualità urbana dell'insediamento e, in

particolare, all'adeguamento e all'integrazione della viabilità e dei servizi, mediante il concorso di risorse private". Ne emerge ancora più chiaramente la compatibilità del PRINT con le summenzionate previsioni statali e regionali.

Quindi, per concludere sul punto, il Collegio ritiene infondate le censure della ricorrente attinenti alla violazione dei principi di legalità e tipicità: non si tratta di un potere implicito, atipico o innominato, bensì dell'articolazione, a livello dell'autonomia normativa spettante all'ente locale, di uno strumento già previsto dall'ordinamento.

I.4. Una volta acclarata la fondamentale riconducibilità del PRINT al tipo normativo, occorre esaminare gli specifici profili di illegittimità prospettati da parte ricorrente.

I.4.1 Il primo di essi attiene al fatto che l'art. 14, comma 2, delle N.T.A. affida il Programma Integrato all'iniziativa pubblica, fatto salvo l'intervento sostitutivo dei proprietari solo in caso di inerzia del Comune, il che - secondo il ricorrente - contrasterebbe con le previsioni dell'art. 16, comma 2 della L. n. 179/1992 e dell'art. 2, comma 3, della L.R. Lazio n. 22/1997, che consentono la presentazione del programma alternativamente a iniziativa del Comune o direttamente dai privati.

La censura è infondata.

L'art. 16, comma 2, della L. n. 179/1992 consente ai "soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro" di "presentare al comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale"; mentre l'art. 2, comma 3, della L.R. 26 giugno 1997, n. 22, stabilisce che la "realizzazione" del programma "può avvenire anche attraverso la compartecipazione di soggetti pubblici e-o privati, con rispettivi apporti di risorse finanziarie", e il successivo articolo 3, comma 1, dispone che "i programmi integrati possono essere redatti direttamente dal Comune, ovvero presentati presso il Comune competente da soggetti pubblici e-o privati, singolarmente ovvero consorziati od associati tra di loro".

Ora, la disciplina comunale è del tutto compatibile con queste disposizioni. Infatti, il Piano riserva al Comune la decisione di attivare lo strumento, in conformità con l'art. 16 della L. n. 179/1992, secondo la quale "i Comuni promuovono la formazione di Programmi integrati". In questo senso l'art. 14, comma 2 delle N.T.A. prevede che "il Programma integrato è di iniziativa pubblica", facendo comunque salvo - e questo dato è importante - l'intervento sostitutivo dei proprietari ai sensi del precedente art. 13, comma 6. Questa iniziativa rappresenta solo l'avvio del procedimento, che ai sensi dell'art. 14, comma 4, si esplica "di norma" con una procedura che muove dalla formazione "di un Programma preliminare che definisca: obiettivi, incentivi, indirizzi per la definizione degli interventi privati, anche sotto forma di piano preliminare di assetto; interventi pubblici prioritari; finanziamenti pubblici disponibili o attivabili", con la pubblicazione dello stesso "mediante avviso o bando pubblico, che definisca i termini e le modalità di presentazione delle proposte d'intervento".

Questa procedimentalizzazione è conforme alle previsioni suindicate e ai principi generali dell'azione amministrativa. Essa consente infatti:

- di mantenere in capo all'Amministrazione la responsabilità programmatica globale nel contesto di una visione sistemica e complessiva delle esigenze del territorio;
- di lasciare in capo ai privati il momento della presentazione delle vere e proprie proposte di intervento, le quali vengono poi valutate anche in un contesto negoziale, tenendo presente anche il criterio dell'evidenza pubblica.

Inoltre essa fa doverosamente salva l'aspettativa dei privati non solo prevedendo (art. 13, comma 6) l'intervento sostitutivo dei proprietari che rappresentino la maggioranza assoluta del valore catastale degli immobili interessati in caso di inerzia del Comune rispetto ai termini stabiliti nell'atto di programmazione iniziale, ma si riferisce anche – con l'impiego del “di norma” nel contesto del comma 4 dell'articolo 14 – alla possibile esistenza di situazioni in cui il potere di attivazione della procedura venga sollecitato dai privati in forme non preventivabili “a priori”, e tuttavia suscettibili di essere prese in considerazione, e di far sorgere un ragionevole affidamento del privato, quantomeno in ordine a una presa di posizione dell'Amministrazione, la quale non potrebbe certo nascondersi dietro un atteggiamento di mera immotivata inerzia (del resto, una diversa e ancora più articolata scansione procedimentale, che dà ancora più spazio al ruolo dei privati, è disegnata dall'art. 53, comma 5, per i PRINT nella “Città da ristrutturare”, che consente ai privati di presentare - a certe condizioni e previa autorizzazione dei Municipi - la stessa proposta di Programma preliminare, e comunque proposte di intervento che in certi casi possono, se ritenute di notevole interesse pubblico e di rilevanza urbanistica, essere approvate indipendentemente dal decorso della procedura di formazione del PRINT).

Dette considerazioni consentono di superare anche la censura relativa alla previsione del programma preliminare, il quale in questo contesto - con ogni evidenza - non ha valore di autonomo atto e rappresenta solamente un momento della fase di iniziativa – promozione del PRINT, la quale sfocia nel relativo bando.

Analoga infondatezza, alla luce dell'esigenza di articolare un procedimento che tenga conto di tutti gli interessi, anche di carattere collettivo, che vengono in evidenza nella specie, riveste la censura relativa all'art. 13, comma 9, delle N.T.A. del N.P.R.G., che prevede che tutti gli interventi indiretti siano “sottoposti, dalla loro fase preliminare fino alla definizione, ad una procedura d'informazione e consultazione della cittadinanza, disciplinata con Regolamento comunale”; ciò anche in quanto l'ente locale, nell'ambito della propria autonomia, è libero di introdurre istituti partecipativi che vadano anche al di là delle previsioni minime della L. n. 241/90 (vedi l'art. 8 del D.L. n. 267/2000 e, da ultimo, esplicitamente, l'art. 29, comma 2-quater, della L. n. 241/1990: “Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela”).

I.4.2. Da ultimo, il Collegio ritiene infondata anche la censura che considera sufficiente allo scopo la presenza, nell'ordinamento, dello strumento del Piano di recupero di cui alla richiamata Legge n. 457/1978, attesa anche la classificazione delle aree comprese negli ambiti per Programmi Integrati nella Città da ristrutturare quali "Zone di recupero del patrimonio edilizio esistente" ai sensi dell'art. 53, comma 2, delle N.T.A. del Nuovo P.R.G..

Infatti, da un lato è noto che il PRINT rientra tra gli strumenti urbanistici diretti a scopi che, occorre ribadirlo, vanno assai oltre la semplice esigenza del recupero (Consiglio di Stato, sez. IV, 22 giugno 2006, n. 3889; TAR Lazio, sez. I, 11 marzo 1998, n. 1000; TAR Lazio, sez. II – bis, 24 luglio 2003, n. 6630); dall'altro, va precisato che la classificazione cui fa riferimento l'art. 53, comma 2 delle N.T.A. deve ragionevolmente essere intesa restrittivamente, ossia come riferita al solo caso in cui il programma integrato individui al suo interno eventuali sub-ambiti da sottoporre al Piano di recupero (art. 53, comma 10).

I.4.3 Non può, infine, essere presa in considerazione, in quanto prospettata in forma estremamente stringata in una semplice nota di udienza, l'eccezione di illegittimità costituzionale formulata dal ricorrente in ordine all'art. 16, commi 1 e 2 della L. n. 179/1992 e agli artt. 1,2 e 4 della L.R. n. 22/1997 per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. (ragionevolezza della legge, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa) e con gli artt. 41 Cost. (libertà di iniziativa economica privata) e 42, comma 2, Cost. (proprietà).

L. Il quarto motivo di ricorso è volto a contestare il modo con cui il PRG, in generale, e poi anche con specifico riferimento alle aree nelle quali si fa ricorso allo strumento del Programma integrato di intervento, provvede all'attuazione del criterio della perequazione urbanistica.

La censura muove dalla considerazione dell'art 17 della N.T.A., il quale così dispone:

“Art.17. Criteri di perequazione

1. Il PRG introduce, quale disciplina di principio, la necessità di ripartire le previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, tenendo conto: della disciplina urbanistica pre-vigente; dell'edificazione esistente legittima; del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale.

2. Sulla base dei fattori suddetti, il PRG individua le seguenti fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria:

a) Ambiti di compensazione, di cui all'art. 18: nel Sistema insediativo di nuovo impianto, la quota maggioritaria della SUL aggiuntiva è messa a disposizione del Comune, che la utilizza per finalità di interesse pubblico (riqualificazione urbana, tutela ambientale, edilizia con finalità sociali, servizi di livello urbano);

b) Contributo straordinario, di cui all'art. 20: nel Sistema insediativo esistente, la quota maggioritaria delle principali valorizzazioni immobiliari generate dalle nuove previsioni urbanistiche è soggetta alla corresponsione di un contributo finanziario straordinario, che il Comune utilizza per il finanziamento di opere e servizi pubblici in ambiti urbani degradati, con finalità di riqualificazione urbana;

c) Compensazioni urbanistiche, di cui all'art. 19: la capacità edificatoria dei comprensori urbanistici soppressi dal "Piano delle certezze", se contrastanti con esigenze di tutela ambientale non già imposte da vincoli sovraordinati, è trasferita negli Ambiti di compensazione di cui alla lett. a);

d) Incentivi per il rinnovo edilizio, di cui all'art. 21: gli interventi di rinnovo del patrimonio edilizio degradato possono beneficiare di incentivi urbanistici, trasferibili negli Ambiti di compensazione di cui alla lett. a);

e) Cessione compensativa, di cui all'art. 22: le aree a destinazione pubblica, in specifici ambiti e per finalità di riqualificazione urbana, possono essere acquisite tramite la concessione ai proprietari di previsioni edificatorie da localizzare in situ o trasferibili negli Ambiti di compensazione di cui alla lett. a).

3. L'edificabilità aggiuntiva acquisibile dai proprietari con le modalità di cui al comma 2, lett. a), b), d), e), costituisce incentivo urbanistico definito in ragione e misura del conseguimento degli obiettivi urbanistici ivi indicati.

4. L'applicazione, anche combinata, delle modalità di perequazione di cui al comma 2 e l'accesso agli incentivi o compensazioni ivi previsti, avviene mediante procedimento consensuale di evidenza pubblica, a carattere concorsuale, nelle forme del Programma integrato, di cui all'art.14, e in coerenza con le norme statali in materia di partecipazione al procedimento amministrativo; esperito con esito negativo o insufficiente tale procedimento, il Comune ha facoltà di conseguire i medesimi obiettivi, secondo priorità, con il ricorso a procedimenti e istituti autoritativi previsti dall'Ordinamento statale o regionale.

5. Ai fini dell'applicazione dei criteri di cui al comma 1 e degli istituti di cui al comma 2, il PRG distingue tra previsioni edificatorie esercitabili in situ e quelle da trasferire in altre aree, nonché, sulla stessa area, tra previsioni edificatorie attribuite ai proprietari o riservate al Comune ovvero tra previsioni edificatorie attuabili per intervento diretto o indiretto.

6. Fatti salvi i criteri di attribuzione differenziata delle previsioni edificatorie, derivanti dai principi di cui al comma 1, il PRG garantisce ai proprietari interessati dagli strumenti urbanistici esecutivi l'equa ripartizione delle previsioni edificatorie, indipendentemente dalle specifiche destinazioni assegnate alle singole aree e proporzionalmente alla quota di superficie in proprietà. Indipendentemente dai criteri e modalità di attribuzione delle previsioni edificatorie, il PRG garantisce la ripartizione degli

oneri da assumere nei confronti dell'Amministrazione in proporzione alle stesse previsioni edificatorie assegnate, distinguendo tra previsioni edificatorie ordinarie, cui corrispondono oneri ordinari, e previsioni edificatorie aggiuntive cui corrispondono oneri straordinari.

7. I criteri, le modalità e le procedure di perequazione in precedenza indicate si attuano nei limiti e secondo le disposizioni particolareggiate dettate negli articoli seguenti”.

In particolare, tra gli ambiti di compensazione di cui all'art. 18 (cui fa riferimento il summenzionato art. 17, comma 2, lettera a), sono ricompresi gli “Ambiti per i programmi integrati nella Città da ristrutturare”, di cui all'art. 53, dei quali si controverte nel presente giudizio.

In generale, in detti ambiti il PRG “distingue tra previsioni edificatorie attribuite ai proprietari, quantificate sulla base della disciplina urbanistica pre-vigente, e quelle riservate al Comune...” (art. 18, comma 2).

Mentre l'art. 53, comma 11, delle N.T.A. dispone così:

“11. Salvo indicazioni più restrittive del Programma preliminare motivate da ragioni di sostenibilità urbanistica e ambientale, e in deroga a quanto previsto dall'art. 52 per gli interventi diretti, le aree comprese nei Tessuti di cui all'art. 52 esprimono i seguenti indici di edificabilità, articolati in base alle destinazioni del precedente PRG e tenendo conto degli indici per intervento diretto di cui all'art. 52:

a) aree già destinate a edificazione privata a media o alta densità (ex zone E1, E2, F, L, M2): 0,6 mq/mq, di cui 0,3 mq/mq soggetto al contributo straordinario di cui all'art. 20;

b) aree già destinate a edificazione privata a bassa densità (ex zone G3, G4) o a servizi pubblici (ex zone M1, M3): 0,3 mq/mq, di cui 0,1 mq/mq a disposizione dei proprietari, 0,1 mq/mq a disposizione dei proprietari ma soggetto a contributo straordinario, 0,1 mq/mq a disposizione del Comune ai sensi dell'art. 18;

c) aree già non edificabili (ex zone H, N; viabilità e parcheggi; zone sprovviste di pianificazione urbanistica, ai sensi dell'art. 9, comma 1, DPR 380/2001): 0,3 mq/mq, di cui 0,06 mq/mq a disposizione dei proprietari; 0,06 mq/mq a disposizione dei proprietari ma soggetto a contributo straordinario; 0,18 mq/mq a disposizione del Comune ai sensi dell'art. 18”.

L'area della ricorrente, in quanto ex Zona H, rientra proprio nella fattispecie di cui alla lettera c): vi si esprime un indice di 0,3 mq/mq, di cui:

- 0,18 mq/mq sono soggetti a cessione gratuita al Comune;

- 0,06 mq/mq resta a disposizione dei proprietari ma è soggetto a contributo straordinario;

- i rimanenti 0,06 mq/mq sono in piena disponibilità dei proprietari.

Secondo la ricorrente, la riserva a titolo gratuito di una consistente quota parte dell'edificabilità di un'area privata a favore del Comune sarebbe palesemente illegittima per violazione dell'art. 7 della L. n. 1150/1942 e dei principi generali in materia urbanistica in relazione all'art. 42 della Costituzione.

Ciò in quanto:

a) il diritto a edificare continua a inerire alla proprietà; pertanto non è sufficiente far salva la misura dell'edificabilità storica, data per acquisita, e considerare invece come parzialmente acquisibile dal Comune la quota di edificabilità attribuita con il nuovo piano: se una determinata area esprime una certa edificabilità in base allo strumento urbanistico attualmente vigente, essa spetta tutta al privato secondo la legge e la Costituzione;

b) il meccanismo adottato dal Comune è privo di copertura legislativa nazionale di carattere generale;

c) le previsioni di cui all'art. 1, commi 258 e 259, della legge n. 244/2007, che introducono un meccanismo simile, non sono comunque applicabili, soprattutto per ragioni sostanziali di contenuto e di ambito applicativo; e ove lo fossero, andrebbero comunque considerate incostituzionali.

L.1 La difesa del Comune richiama il fondamentale ruolo degli ambiti di compensazione nel contesto delle strategie perequative cui il piano è ispirato.

L.1.1 In primo luogo essa eccepisce la carenza di interesse della ricorrente, perché si tratta di una situazione nella quale il proprietario ha l'alternativa fra accogliere la sollecitazione alla cessione gratuita di aree in cambio di edificabilità, ovvero attendere che l'amministrazione proceda in via autoritativa (espropriazione), secondo le priorità degli obiettivi pubblici da realizzare.

L'eccezione è infondata.

In questa sede viene infatti in rilievo quantomeno un interesse strumentale, che è radicato nella contraddizione tra il riconoscimento di una certa quota di edificabilità di principio (con un certo affidamento in capo al privato in ordine alla praticabilità di tale quota nell'attuale momento, oltre la quota storicamente riconosciuta), e la contestuale parziale avocazione della stessa alla mano

pubblica: interesse strumentale che si esplica nella pretesa a una riconsiderazione della situazione urbanistica dell'area, che potrebbe - in ipotesi - condurre a un assetto anche più vantaggioso per l'interessato.

L.2. Nel merito, la difesa dell'Amministrazione si fonda (in sintesi) sui seguenti argomenti:

a) negli ambiti di compensazione, a fronte di incentivi attribuiti ai proprietari, che si concretano in ulteriore capacità edificatoria, si genera una quota di edificabilità a disposizione del Comune, che la utilizza per finalità di interesse pubblico, ossia nel raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione urbana, manovra ambientale, riorganizzazione urbana; infatti la capacità edificatoria restituita al Comune negli ambiti in questione serve ad attivare gli altri istituti perequativi previsti dal PRG e viene utilizzata per la realizzazione di servizi e attrezzature di interesse pubblico, per interventi di ERP, ma anche per allocare gli incentivi da attribuire a soggetti terzi per compensazioni urbanistiche (trasferimento di edificabilità da aree di pregio ambientale), per acquisire aree da destinare a "verde e servizi pubblici locali" in aree urbane degradate, per incentivi di rinnovo edilizio non localizzabili "in situ";

b) l'accesso all'istituto della cessione compensativa da parte dei proprietari delle aree è di natura facoltativa e consensuale, e quindi non vi è alcuna illegittima compressione del diritto di proprietà, in quanto l'utilizzo dello strumento autoritativo è residuale e sussidiario, e comunque prevede l'indennizzo;

c) la disciplina non intacca le precedenti previsioni edificatorie; essa si riferisce – a differenza del caso trattato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 4833/2006 richiamata dal ricorrente – non alla quota di edificabilità totale, ma solo alla quota di edificabilità aggiuntiva riconosciuta dal piano;

d) le previsioni dell'art. 1, commi 258 e 259, della L. n. 244/2007, recepite poi dall'art. 18 della L.R. n. 21/2009, sono applicabili alla fattispecie;

e) l'istituto si inserisce in un disegno perequativo coerente e valorizza gli sviluppi recenti nella direzione dei modelli di urbanistica consensuale;

f) occorre aver riguardo all'accrescimento del ruolo dei Comuni dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

L.3 La questione posta con la censura in esame è assai delicata.

Ricollegandosi a quanto sopra affermato al punto G, il Collegio non può che prendere atto della centralità della cessione compensativa nell'architettura del complesso sistema di perequazione/compensazione posto in essere con il Nuovo Piano Regolatore.

Neppure si intende entrare, in questa sede, nei complessi dibattiti che attengono sia alla scienza urbanistica sia all'ambito delle scelte rientranti nel circuito dell'indirizzo politico-amministrativo: dibattiti che oscillano tra la presa d'atto di un'evoluzione inarrestabile verso i modelli di tipo perequativo-consensuale, unita alla considerazione dei vantaggi che essi offrono sotto vari profili, da un lato, e i dubbi che possono riguardare l'efficienza (anche economica) dei meccanismi applicativi, come pure la stessa praticabilità di una perequazione effettiva in contesti già urbanizzati, dall'altro.

Sotto il profilo giuridico, va riconosciuto che le tecniche perequative e compensative, nonché consensuali, hanno già ricevuto, in generale, significativi avalli giurisprudenziali (cfr. tra le altre Consiglio di Stato, sez. V, 21 aprile 2006 n. 2258; TAR Emilia Romagna Bologna, sez. I, 19 dicembre 2001, n. 1286; TAR Veneto, sez. I, 19 maggio 2009, n. 1504).

Non è qui necessario affrontare, allo stato, il complesso e delicato problema - che pure sussiste - della conformità agli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, nonché al Trattato UE, degli strumenti perequativi: questi, nella misura in cui non siano inseriti in una adeguata logica programmatica e pianificatoria del territorio, rimanendo estranei alle garanzie legali previste per i provvedimenti di conformazione dell'attività edificatoria privata, potrebbero palesare profili di problematicità, in relazione a forme di compressione dei diritti di proprietà e di libertà di iniziativa economica che non risponderebbero sempre a effettive e proporzionate ragioni di interesse pubblico (alle quali fa riferimento anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea).

Per quanto qui interessa, è sufficiente rimanere fermi ai temi della legalità e dello statuto della proprietà, in relazione allo specifico meccanismo che è oggetto della censura in esame.

Anche sotto questo profilo, il Collegio non ritiene di dover accedere a prospettazioni radicali, le quali neghino del tutto l'influenza dell'evoluzione della prassi nella configurazione degli istituti attinenti alla proprietà e ai rapporti reali (evoluzione che per esempio si riscontra con riferimento alla cd. "cessione di volumetria").

E' sufficiente, piuttosto, rilevare che lo strumento adottato dal Comune di Roma, con riferimento agli ambiti di compensazione, configura una forma di espressa sottrazione ai proprietari della parte maggioritaria della quota di edificabilità aggiuntiva agli stessi riconosciuta. E questo - si badi bene - non come esito di una negoziazione: la quota riservata alla mano pubblica è stabilita "a priori" dal piano, il quale dapprima la quantifica con precisione, facendo salve le indicazioni del Programma preliminare solo in senso più restrittivo, e conseguentemente stabilisce a carico dei proprietari degli Ambiti di compensazione (art. 18, comma 4 delle N.T.A.) un puntuale obbligo - una volta approvato lo strumento urbanistico esecutivo - di cedere al Comune, o a soggetti terzi dallo stesso individuati, la superficie fondiaria corrispondente alle previsioni edificatorie riservate al Comune medesimo.

Ora, è fondamentale osservare al riguardo:

a) che questo meccanismo va ben oltre le classiche forme di perequazione “di comparto”, già presenti nell’ordinamento, in quanto esso è strutturato in maniera tale da essere finalizzato a un’impostazione perequativa cd. “allargata”;

b) che l’obbligo di cessione così introdotto va oltre le classiche obbligazioni richiamate nell’art. 13, comma 13 delle N.T.A., riguardanti la cessione di aree destinate a opere di urbanizzazione primaria e secondaria e simili;

c) che esso è vincolante, essendo previsto dalle N.T.A., che hanno valore normativo;

d) infatti, se è vero che si tratta di un meccanismo incentivante offerto al consenso del privato, che comunque può rifiutare (e in tal caso resta percorribile per l’Amministrazione la strada del ricorso ai poteri autoritativi), è pur vero che ciò costituisce in realtà un ulteriore indice del carattere sostanzialmente non negoziato dello stesso: infatti il privato, se intende accedere alla maggiorazione dell’edificabilità riconosciuta dal piano, non può sottrarsi a questa contestuale ablazione stabilita con una vera e propria norma vincolante “ex ante” in via generale; rilievo, questo, che consente al Collegio di prescindere dalla complessa questione dei limiti entro i quali la consensualità possa consentire il superamento del principio di legalità (questione che - nonostante la tesi favorevole di autorevolissima dottrina - rimane tuttora controversa, sotto alcuni profili, anche in giurisprudenza: vedi Cass., sez. un., 24 giugno 1992, n. 7773 e Cass., sez. I, 13 luglio 2001, n. 9524; Consiglio di Stato, sez. V, 29 settembre 1999, n. 1209).

In buona sostanza si ha, in tal modo, l’attribuzione al proprietario di una nuova quota di edificabilità con una contestuale - e sostanzialmente unilaterale - sottrazione parziale della stessa: fenomeno che non è conforme alla legislazione vigente, letta alla luce dei principi costituzionali in materia di proprietà e di legalità dell’azione amministrativa.

Nella legislazione nazionale e nella legislazione della Regione Lazio esistono infatti il potere conformativo e il potere espropriativo, ma non esiste, in via generale, l’ibrido costituito dal meccanismo in esame (salva la questione delle normative speciali recentemente introdotte, delle quali si tratterà più avanti al punto L.4).

Analogamente il Consiglio di Stato, sia pure con riferimento a una fattispecie non esattamente coincidente, ha autorevolmente affermato che non è dato rinvenire alcuna disciplina, di fonte legislativa, che autorizzi una riserva di proprietà fondiaria alla mano pubblica in assenza di specifica normativa primaria e al di fuori delle garanzie previste in proposito dall’art. 42 della Carta costituzionale (sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4833).

L.4 Ciò posto, occorre verificare se - in mancanza sia di un’apposita legge statale sullo statuto della proprietà edilizia sia di un’organica disciplina regionale generale sulla perequazione - il ruolo di supporto normativo della previsione di piano contestata in questa sede possa essere svolto da

alcune specifiche disposizioni di legge recentemente introdotte sia nella legislazione statale sia in quella regionale.

L.4.1. Vengono anzitutto in rilievo le disposizioni contenute nell'art. 1, commi 258 e 259 della L. n. 244/2007:

“258. Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale.

259. Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258.”.

La materia è stata ripresa anche dall'art. 18 della Legge regionale n. 21 del 2009, che sviluppa tali previsioni, così disponendo:

“1. Fatto salvo quanto disciplinato dalle norme di attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, al fine di soddisfare il fabbisogno di alloggi sociali ed evitarne la concentrazione in circoscritti ambiti urbani, negli strumenti urbanistici generali di nuova formazione e nei relativi strumenti attuativi, nonché nelle varianti generali di nuova formazione, alle aree necessarie per la dotazione degli standard urbanistici di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968 sono aggiunte le aree o immobili per la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale, in applicazione dell' articolo 1, commi 258 e 259, della L. 244/2007 da cedere gratuitamente da parte dei proprietari singoli o in forma consortile o associata, all'amministrazione comunale.

2. In relazione al tipo di intervento urbanistico, la cessione gratuita di cui al comma 1 riguarda prevalentemente le zone C del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968 ricomprese nei piani urbanistici attuativi.

3. Nei casi di cui al comma 1 la cessione delle aree per l'edilizia residenziale sociale è determinata nella misura minima del 20 per cento dell'area fondiaria edificabile, fatte salve le cessioni complessive per gli standard urbanistici. I comuni, al fine di soddisfare il fabbisogno di edilizia residenziale sociale, possono incrementare tale percentuale.

4. Per la realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, la percentuale di cui al comma 3 è elevata al 50 per cento, limitatamente alla edificabilità aggiunta generata dallo strumento urbanistico generale rispetto alle previgenti previsioni. Sono fatte salve le maggiori percentuali previste dagli strumenti urbanistici generali già approvati alla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Nell'ambito delle percentuali di area fondiaria edificabile destinate all'edilizia residenziale sociale indicate nei commi 3 e 4, i comuni riservano almeno la metà delle stesse alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale sovvenzionata.

6. Nell'ambito degli strumenti urbanistici di cui al comma 1, gli standard di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968 devono essere dimensionati con riferimento al numero di abitanti previsti, ivi compresi quelli derivanti dalla quota per l'edilizia residenziale sociale.

7. Fatta salva la cessione gratuita delle aree di cui al presente articolo, ai fini della realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale pari alla capacità edificatoria delle aree fondiarie cedute per l'edilizia residenziale sociale e stabilire oneri straordinari in relazione all'incremento del valore immobiliare. Il comune può, con procedure ad evidenza pubblica, assegnare quota-parte delle aree acquisite, destinandole ad edilizia libera residenziale destinata ad affitti a canone concordato o alle altre forma stabilite dalle vigenti disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale”.

Ad avviso del Collegio, va anzitutto evidenziato - a parte ogni altra possibile considerazione - che:

a) la disposizione di cui al comma 258 riguarda esclusivamente le esigenze di edilizia residenziale sociale, e quindi non appare in grado di coprire l'intera gamma delle finalità pubbliche indicate in maniera indifferenziata nell'art. 18, comma 3, delle N.T.A.;

b) la disposizione di cui al comma 259 attiene alla possibilità di un aumento di volumetria premiale, e non contiene alcuna disciplina del fenomeno dell'avocazione al Comune di una quota della edificabilità riconosciuta ai privati;

c) lo stesso va detto delle previsioni contenute nell'art. 18 della L.R. n. 21/2009, nella misura in cui esse attengono all'attuazione della normativa statale.

Per quanto concerne invece, in particolare, il comma 4 del medesimo articolo 18, è vero che esso dispone che “per la realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, la percentuale di cui al comma 3 è elevata al 50 per cento, limitatamente alla edificabilità aggiunta generata dallo strumento urbanistico

generale rispetto alle previgenti previsioni. Sono fatte salve le maggiori percentuali previste dagli strumenti urbanistici generali già approvati alla data di entrata in vigore della presente legge”.

E tuttavia questa previsione va interpretata nel contesto delle citate fonti primarie e delle altre disposizioni dello stesso articolo, finalizzate principalmente ed essenzialmente al campo dell'edilizia residenziale sociale. In questo contesto, la previsione consente di modulare la percentuale della edificabilità nel caso in cui all'esigenza residenziale sociale, che costituisce l'oggetto principale della normativa in questione, si aggiungano il “rinnovo urbanistico ed edilizio” e il “miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti”.

E' agevole rilevare, quindi, che l'impostazione del Nuovo Piano Regolatore non fa salva questa connessione, e comunque prevede anche ulteriori finalità distintamente perseguibili (come la destinazione a compensazioni urbanistiche ex art. 19 N.T.A., o a incentivi per la cessione compensativa con riferimento alle aree destinate a servizi pubblici).

L.4.2 Un'altra disposizione recente si rinviene nel D.L. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con modif. dalla L. 6 agosto 2008, n. 133, il quale, nel contesto della previsione di interventi volti a incrementare l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, prevede la possibilità del “trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo” (art. 11, comma 5, lettera a); nonché della “cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate di cui al comma 2 (art. 11, comma 5 lettera c)”.

Al riguardo, è sufficiente osservare:

- a) che detti interventi si effettuano tramite accordi di programma;
- b) che la scarna normativa in questione non può costituire la base idonea per la previsione unilaterale, nello strumento urbanistico comunale, dell'avocazione parziale di capacità edificatoria;
- c) che comunque anche queste previsioni sono finalizzate solamente allo sviluppo dell'edilizia residenziale.

L.4.3 Ne risulta complessivamente confermata la non idoneità delle richiamate norme speciali a fungere da fondamento e parametro delle previsioni di piano (come attualmente formulate).

L.5 Dalle suesposte considerazioni discende, in conclusione, la fondatezza della censura, attesa la rilevata carenza di base legislativa adeguata delle previsioni delle N.T.A. impugnate. Ciò consente altresì di prescindere - per difetto di rilevanza - dalle eccezioni di legittimità costituzionale prospettate

dal ricorrente in via subordinata in ordine alle norme speciali di cui ai punti precedenti.

M. Il quinto motivo del ricorso è volto a contestare il combinato disposto dell'art. 53, comma 11 e dell'art. 20 delle N.T.A. per violazione e falsa applicazione rispettivamente degli artt. 3, 5 e 6 della L. n. 10/77 (ora art. 16 del T.U. dell'Edilizia approvato con D.P.R. n. 380/2001), nonché della L.R. n. 35/77 e delle relative tabelle.

In particolare:

- secondo l'art. 53, comma 11, lettera c), l'area del ricorrente, in quanto ex Zona H, esprime un indice di 0,3 mq/mq, di cui, mentre 0,18 mq/mq sono soggetti a cessione gratuita al Comune (esaminata in precedenza), altri 0,06 mq/mq restano nella piena disponibilità della medesima, mentre i rimanenti 0,06 mq., pur attribuiti all'interessato, sono soggetti al cd. "contributo straordinario";

- l'art. 20 introduce il predetto contributo straordinario di urbanizzazione, disponendo come segue:

"1. Ai sensi e per le finalità di cui all'art. 17, comma 2, lett. b), le più rilevanti valorizzazioni immobiliari, generate dalle previsioni del presente PRG rispetto alla disciplina urbanistica precedente, sono soggette a contributo straordinario di urbanizzazione, commisurato a tali valorizzazioni e posto a carico del soggetto attuatore";

"3. [esso]...è stabilito in misura pari al 66,6% (due terzi) del valore immobiliare conseguibile per effetto del comma 2. Tale misura può essere incrementata in sede di definizione degli interventi indiretti, ove previsti, o ridotta fino ad un minimo del 60%, al fine di incentivare la qualità progettuale degli interventi".

Parte ricorrente contesta in radice la legittimità della previsione del contributo straordinario, richiamando:

a) la giurisprudenza del giudice amministrativo e della Corte di cassazione, dalla quale si evince che il contributo per oneri di urbanizzazione, pur non avendo natura tributaria, costituisce un contributo di diritto pubblico sottoposto a un principio di rigorosa legalità, e in particolare alla riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione;

b) la natura della disciplina vigente in materia di contributo di costruzione, da ritenersi normativa statale "di principio", come si evince:

- dall'art. 1, comma 7 della L. n. 443/2001, che dispone: "Nulla è innovato quanto all'obbligo di

versare il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione”;

- dalla soppressione del comma 12, secondo periodo, della L. n. 443/2001, la quale così disponeva: “Le regioni a statuto ordinario, con legge, possono individuare quali degli interventi indicati al comma 6 sono assoggettati a concessione edilizia o ad autorizzazione edilizia”;

- dal testo dell’art. 13, comma 8, della L. n. 166/2002, che ha previsto che le regioni a statuto ordinario “possono ampliare o ridurre l’ambito applicativo delle disposizioni di cui al periodo precedente”, agendo solo sull’ambito di operatività della DIA;

c) la giurisprudenza della Corte costituzionale circa l’ascrivibilità dell’edilizia e dell’urbanistica al “governo del territorio”, che rientra nella potestà concorrente (C. cost. n. 303/2003), nonché circa il fatto che la disciplina statale in ordine alla sanzione pecuniaria da ritardato o mancato pagamento del contributo di costruzione (art. 42 del T.U. n. 380/2001, come modificato dall’art. 27, comma 17 della L. n. 448/2001) rientra nell’ambito dei principi fondamentali.

M.1 La difesa dell’Amministrazione si fonda sui seguenti argomenti:

a) negli ambiti in cui si applica il contributo straordinario, la quota aggiuntiva di edificabilità (o di più vantaggiose destinazioni d’uso) che è attivabile tramite la partecipazione al Programma integrato, ha carattere di incentivo premiale e viene attribuita a condizione che i proprietari concorrano al finanziamento delle opere pubbliche (infrastrutturazioni e opere di urbanizzazione secondaria) indicate nel Programma integrato;

b) il meccanismo si attiva sempre su base volontaria mediante lo strumento del Programma integrato;

c) in tal modo si crea una correlazione tra incentivi urbanistici e obiettivi pubblici (art. 17, comma 3, delle N.T.A.), della quale il contributo straordinario rappresenta il tramite e la misura;

d) coerentemente con questa impostazione, il contributo straordinario può essere scomputato mediante la realizzazione diretta di opere e servizi pubblici individuati ai sensi dell’art. 20, comma 4, delle N.T.A.; e ai sensi del successivo comma 7 la SUL aggiuntiva può essere utilizzata per il trasferimento di SUL da altro sito, o destinata alla realizzazione e gestione a cura del soggetto attuatore, di servizi di uso pubblico o di edilizia residenziale in locazione a tariffe convenzionate;

e) di conseguenza il contributo è calcolato in proporzione al valore economico dell’incentivo urbanistico; esso incide sulla rendita fondiaria e non sul profitto immobiliare;

f) ne consegue che il contributo straordinario non è un tributo; se - alla stregua della giurisprudenza - gli oneri di urbanizzazione previsti dal DPR n. 380/2001 hanno natura di corrispettivo di diritto pubblico posto a carico del costruttore, o di prestazione patrimoniale imposta, il contributo in questione non solo non ha (a maggior ragione) natura tributaria ma, per la modalità facoltativa e consensuale e non autoritativa con la quale viene attuato, ha natura di mero corrispettivo di diritto pubblico a carattere non autoritativo;

g) esso può anche essere considerato una prestazione dovuta al fine di assicurare lo sviluppo ordinato e razionale del territorio, secondo le condizioni di sostenibilità urbanistica stabilite dal PRG;

h) il contributo straordinario trova riscontro:

- nella normativa sui Piani di lottizzazione, secondo cui gli interventi urbanistici devono assicurare non solo le urbanizzazioni ad essi relative ma anche concorrere ad allacci e connessioni esterne secondo l'entità e le caratteristiche degli insediamenti;

- nelle normative ministeriali o CIPE in materia di programmi urbani complessi (programmi di recupero urbano, programmi di riqualificazione urbana, PRUSST, Patti territoriali) nei quali parimenti i soggetti privati concorrono al finanziamento delle opere pubbliche in proporzione al valore economico della variante urbanistica di cui beneficiano, oltre agli ordinari oneri di urbanizzazione;

i) il contributo straordinario integra il sistema perequativo, che si regge sulle due gambe - strettamente complementari - della perequazione urbanistica e della perequazione finanziaria: da intendersi, quest'ultima, come diretta anch'essa alla finalità esclusivamente urbanistica, sia perché evita la discriminazione tra chi beneficia di incentivi urbanistici senza contropartita e chi deve cedere al Comune una quota di edificabilità, sia perché il contributo deve essere obbligatoriamente utilizzato (art. 20, comma 4, delle N.T.A.) per la realizzazione di opere mancanti nel contesto in cui ricade l'intervento, al fine di assicurarne la sostenibilità urbanistica.

M.2 Il Collegio riconosce che il contributo in questione - nonostante le oscillazioni terminologiche delle N.T.A., che parlano di "contributo straordinario di urbanizzazione" nella rubrica dell'art. 20 e nel comma 1, di "intervento tributario" all'art. 20, comma 4, di "contributo finanziario straordinario" all'art. 17 comma 2 - non ha natura tributaria.

Esso va infatti accostato, per analogia, all'ordinario contributo per oneri di urbanizzazione, il quale, secondo la giurisprudenza, costituisce un corrispettivo di diritto pubblico posto a carico del costruttore, connesso al rilascio della concessione edilizia, a titolo di partecipazione del concessionario ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae; con l'importante corollario che consiste nell'esigenza di rispettare, nella determinazione dello stesso, l'art. 23 della Costituzione, secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge (Consiglio di Stato, sez. V, 21 aprile 2006 n. 2258; Consiglio di Stato, sez. V, 18 dicembre 2003 n. 8345; Consiglio di Stato, sez. V, 20 aprile

2009, n. 2359; T.A.R. Campania - Salerno, sez. II, 5 ottobre 2009, n. 5318). Infatti, in linea generale, è noto che la sottoposizione a controprestazione economica di attività svolte da enti pubblici, nell'esercizio di pubbliche potestà, nel vigente ordinamento è sottoposta al principio di legalità ai sensi dell'art. 23 cost., applicabile anche a fattispecie distinte ed ulteriori rispetto alla materia tributaria, allorquando un qualche aspetto della disciplina del rapporto sia fissato autoritativamente (T.A.R. Liguria, sez. I, 7 luglio 2004, n. 1076).

In altri termini, la correlazione causale - rilevata dalla difesa del Comune - tra l'incentivo edilizio e gli obiettivi pubblici, unitamente alla commisurazione dello stesso al valore immobiliare e alla sua scomputabilità mediante realizzazione diretta delle opere, sono effettivamente elementi che conducono a escludere la natura tributaria o paratributaria e a radicare la corrispettività del contributo: corrispettività che però va inquadrata pubblicisticamente, analogamente a quanto accade con il contributo ordinario, che ha finalità essenzialmente analoghe; ed anzi a maggior ragione, trattandosi di un'obbligazione che ad esso si aggiunge (cfr. l'art. 20, comma 3, e l'art. 13, comma 3, delle N.T.A.).

In altri termini, i profili di convenzionalità insiti nel meccanismo dei PRINT non bastano a escludere il carattere pubblicistico del contributo (allo stesso modo che gli oneri di urbanizzazione determinati in una convenzione di lottizzazione non mutano solo per questo la propria natura giuridica pubblicistica, pacificamente riconosciuta in giurisprudenza).

Residua tuttavia il problema decisivo, che è quello di stabilire in quale misura questa convenzionalità - pur colorata di profili pubblicistici - consenta di superare il principio di legalità.

Al riguardo è vero che il Consiglio di Stato ha riconosciuto che - in linea di principio - in sede convenzionale il privato può liberamente assumere impegni patrimoniali più onerosi rispetto a quelli astrattamente previsti dalla legge: impegni, questi, che rientrano nella piena disponibilità delle parti, posto che la normativa vigente in materia urbanistica ed edilizia non esclude affatto che le parti possano, per valutazioni di convenienza, regolare il rapporto in termini diversi in punto di oneri economici (Consiglio di Stato, sez. V, 29 settembre 1999, n. 1209; sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4015); e che non è escluso che ciò possa valere anche qualora alcuni contenuti dell'accordo vengano proposti dall'Amministrazione in termini non modificabili dal privato (Consiglio di Stato, sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4014).

Ma in questa sede - si badi bene - non si controverte sull'interpretazione del singolo atto convenzionale, il quale contenga (per così dire "ex post") obbligazioni la cui misura vada oltre quella vigente. Si tratta piuttosto della previsione "ex ante" di un istituto, il contributo straordinario, che viene "a priori" quantificato sia nella quota di maggiorazione di edificabilità che ne costituisce la base (0,06 mq/mq) sia nell'individuazione della misura minima (cfr. l'art. 20, comma 3, delle N.T.A.). Non si tratta qui semplicemente di un atto unilaterale, analogo alle "condizioni generali di contratto"; o alle clausole contenute, ad esempio, nel D.M. Lavori Pubblici 21.12.1994, sui programmi di riqualificazione urbana, che attengono a un atto avente valore di bando per l'assegnazione di finanziamenti; o alle deliberazioni ministeriali che fissano le modalità per l'assegnazione di contributi in materia di programmi di recupero urbano). Si tratta piuttosto di un atto a carattere normativo, e

come tale, quindi, non solamente dotato di una più diretta influenza sulla stessa sostanziale conformazione della proprietà, ma anche vincolante "ex ante", in via generale e astratta, i soggetti dell'ordinamento, e quindi incidente direttamente e imperativamente sul contenuto del successivo eventuale accordo delle parti. Sotto questo profilo, considerando le N.T.A. del Piano come un atto normativo, il problema del rispetto non solo del principio di legalità, ma della vera e propria riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione, rimane allora ineludibile (dato che il Comune è comunque privo di poteri legislativi, anche nel sistema autonomistico disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione).

Ne consegue quindi, in conclusione, la fondatezza della censura proposta, dovendosi ritenere illegittima la previsione del contributo straordinario, attesa la carenza della necessaria base legislativa, non solo a livello statale, ma anche a livello regionale, non potendosi considerare sufficiente, a tal fine, il riferimento contenuto nell'art. 18, comma 7, della L.R. n. 21/2009 (esaminata in precedenza), che attiene alla sola materia dell'edilizia residenziale sociale. Tale profilo, che è assorbente e decisivo nel campo del diritto pubblico, impedisce di per sé di prendere in considerazione le pur pregevoli e meditate giustificazioni di rango sistematico e teleologico fatte valere dall'Avvocatura comunale in ordine alla coerenza del contributo straordinario con l'impostazione generale del piano regolatore, col metodo perequativo e con le finalità di interesse pubblico perseguite.

N. Dalla ritenuta fondatezza del quarto e del quinto motivo di ricorso deriva l'accoglimento dello stesso, con il conseguente annullamento degli atti impugnati "in parte qua", e in particolare dei seguenti articoli delle N.T.A.:

- artt. 17, comma 2, lettera b);

- art. 18, commi 2 e 3;

-art. 20;

- art. 53, comma 11.

Ne consegue altresì l'inapplicabilità delle altre norme delle N.T.A. direttamente ad esse connesse.

O. L'evidente complessità e la parziale novità delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese di lite.