

GIURISPRUDENZA ANNOTATA

T.A.R. Lazio

SEZIONE II *BIS*

Decisione n. 1524 del 4 febbraio 2010 – Pres. Pugliese, Est. Arzillo - A.C. (Avv. ti Giuseppe Lavitola e Fabrizio Zerboni) c. il Comune di Roma (avv. Luigi D'Ottavi), Regione Lazio (n.c.) e Provincia di Roma (n.c.).

Comune di Roma – Pianificazione generale ed attuativa – Perequazione – Ambiti di compensazione – Contributo straordinario – Consenso delle parti – Illegittimità.

Sono illegittimi gli articoli del Piano regolatore di Roma che disciplinano gli istituti perequativi degli ambiti di compensazione e del contributo straordinario di urbanizzazione, attesa la carenza della necessaria base legislativa, non solo a livello statale, ma anche a livello regionale, in violazione, rispettivamente degli articoli 42 e 23 della Costituzione. L'assenza di una specifica previsione normativa non può essere considerata sanata dall'elemento della convenzionalità al fine dell'attuazione di un piano (nella specie un PRINT) in quanto si tratta comunque di norme vincolanti «ex ante» in via generale.

Fatto e diritto – A. Il signor A.C. 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 giugno 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 A.C. 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.

(omissis)

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. **(omissis)**.

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).

È noto, tuttavia, che gli istituti perequativi e compensativi si atteggiavano – 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 coesenziali 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 pertinenti, 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 nominalità 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 È 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 è 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 necessitano 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 le 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 programmatoria 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 proce-

dimento 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 previgente; 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»).

È 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 urba-

nistici, 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 im-

mobiliare. 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 forme 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*».

È 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 attingono 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 sistemico 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.

Il piano regolatore generale di Roma nuovamente al vaglio del Giudice Amministrativo: quale sorte per i meccanismi di perequazione?

SOMMARIO: 1. *Premessa*. - 2. *Le ragioni di censura oggetto del giudizio: il riconoscimento giudiziale della legittimità del print come strumento attuativo privilegiato*. - 3. (... continua) e *l'illegittimità dei meccanismi perequativi degli ambiti di compensazione e del contributo straordinario di urbanizzazione*. - 4. *Gli ambiti di compensazione e il contributo straordinario di urbanizzazione del PRG romano: un'illegittima violazione del diritto di proprietà e del principio di legalità non sanate dalla convenzionalità*. - 5. *La perequazione sostenibile tra consensualità e nuova regolazione unitaria: proposta di percorso*.

1. Premessa

Il nuovo Piano Regolatore di Roma, nonostante il lungo e articolato

processo che ha portato alla sua ancora recente approvazione, e nonostante la sua breve «vita» soprattutto se posta a confronto con quella del PRG precedente rimasto in vigore per più quarant'anni (1), è tornato ad essere oggetto di attenzioni da parte del Giudice amministrativo, che ne ha stigmatizzato alcuni profili.

(1) Prima di procedere ad un esame approfondito della sentenza del TAR Lazio in commento, appare opportuno soffermarsi brevemente sul nuovo Piano Regolatore di Roma e sul complesso procedimento che ha portato alla sua approvazione. Sin dai primi anni '90, è divenuta quanto mai evidente la necessità di dotare la città di Roma di nuove linee guida per lo sviluppo metropolitano, che si andassero a sostituire a quelle previste nel vecchio Piano del 1962, per affrontare nel modo migliore, e più proficuo, le crescenti complessità del tessuto metropolitano, in coerenza con l'attuale fase di trasformazione urbana, caratterizzata dal rallentamento della crescita insediativa, dal forte incremento dello *stock* edilizio e dalle diverse, conseguenti, condizioni strutturali del mercato immobiliare. Il procedimento di approvazione del Piano ha avuto origine nel lontano 1994 e si è concluso in attuazione dell'art. 66 *bis* della legge regionale n. 38/99, nel 2008. Tra i momenti decisivi del complesso procedimento approvativo, sicuramente si devono ricordare l'adozione, nel 1997, del c.d. Piano delle Certezze, che ha introdotto i meccanismi perequativi poi meglio definitisi nel Piano ora approvato all'esito di un decennio di prima attuazione e sperimentazione; l'adozione del PRG nel 2003 (Delibera Consiglio Comunale n. 33 del 19-20 marzo 2003), e la sua successiva pubblicazione si da poter raccogliere osservazioni e proposte di miglioramento; le controdeduzioni del 2006 (Delibera Consiglio Comunale n. 64 del 21-22 marzo 2006), per giungere alla approvazione definitiva e alla entrata in vigore, a seguito della Conferenza di Copianificazione. In tale sede è stato effettuato il vaglio congiunto da parte di Comune, Regione e Provincia al fine di conformare il Piano adottato alle previsioni degli strumenti di pianificazione territoriali e di settore, di ambito regionale, provinciale o statale vigenti; i tecnici delle tre amministrazioni hanno così predisposto uno schema di accordo contenente l'elaborato pianificatorio, che è stato siglato dal Sindaco di Roma e dal Presidente della Regione, sentito il Presidente della Provincia. L'accordo è stato poi ratificato dalla Giunta Regionale e dal Consiglio Comunale, che nella stessa seduta ha approvato il nuovo Piano Regolatore Generale (Delibera Consiglio Comunale n. 22 del 12 febbraio 2008, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio del 14 marzo 2008). Il nuovo PRG assume come prioritarie le strategie di organizzazione dell'assetto fisico e funzionale della città, attraverso il coordinamento degli interventi di trasformazione e di modernizzazione urbana e la definizione di nuove regole, nuovi strumenti, nuove procedure e nuovi meccanismi attuativi per la riqualificazione. Tra detti nuovi strumenti hanno un ruolo rilevante i programmi integrati, presidio di garanzia di un effettivo innescio dei processi di riqualificazione e rivitalizzazione delle periferie più degradate così come della città esistente più densa, garantendo un alto grado di operatività, l'integrazione funzionale, la ripartizione di investimenti tra operatori pubblici e privati, la flessibilità attuativa legata a valutazioni preventive sulla fattibilità e sui caratteri specifici degli interventi, e la complementarietà con nuovi meccanismi attuativi legati al modello perequativo. Per ulteriori approfondimenti sul procedimento di formazione del nuovo PRG di Roma e sul relativo contenuto, si rinvia, tra gli altri, al *Roma Capitale nel XXI Secolo* (a cura di P. SALVAGNI), Roma, 2005; *La nuova fase del processo di piano a Roma*, in *Urbanisti-*

E come lo scorso anno (2), ove solo in secondo grado è stata sancita la legittimità del Piano in rapporto al procedimento della sua formazione (3), i giudici della sezione seconda *bis* del Tribunale amministrativo romano, con la sentenza n. 1524 del 4 febbraio 2010, hanno statuito l'illegittimità *in parte qua* delle Norme Tecniche di Attuazione (= N.T.A.) con particolare riferimento a quelle che disciplinano gli istituti degli

ca Informazioni, 2003, n. 189, pp. 23-35, con i contributi di L. CONTARDI, M. TALIA, D. MODIGLIANI, D. CECCHINI, E. ZANCHINI, G. CAMPOS VENUTI, ovvero al materiale disponibile sul sito del Comune di Roma, Dipartimento Programmazione e attuazione urbanistica.

(2) Ci si riferisce alla sentenza del TAR Lazio, Roma, sez. II, 19 marzo 2009, n. 2860 con cui le delibere di approvazione del nuovo Piano regolatore generale di Roma sono state ritenute illegittime in quanto adottate in violazione del procedimento di copianificazione disciplinato dall'art. 66 bis, L.R. Lazio n. 38 del 1999. Tale norma prevede, per la fase successiva all'adozione del piano e della deliberazione di controdeduzione alle osservazioni pervenute, la costituzione di una Conferenza di copianificazione finalizzata alla stipula di un accordo sì da velocizzare le procedure approvative e rendere più coerenti il redigendo Piano della Città con la pianificazione sovra comunale esistente; le modifiche apportate da tale conferenza rispetto al piano adottato, che fossero diverse rispetto alle mere modifiche necessarie per l'adeguamento dello schema agli strumenti territoriali e di settore regionali e statali –prosegue la norma al comma 5- devono essere approvate dal Consiglio comunale. A dire del TAR proprio la citata disposizione cui al comma 5, sarebbe stata nella specie violata; essa ha una «ratio» evidente in quanto, in disparte le modifiche sostanzialmente vincolate imposte dalla necessità di conformare il piano adottato a disposizioni cogenti desumibili dai piani sovraordinati (che, proprio perché tendenzialmente non implicanti alcun apprezzamento di carattere tecnico-discrezionale, possono essere adottate direttamente dalla conferenza), ogni altro intervento di carattere modificativo o innovativo rispetto al piano adottato dal Consiglio comunale, poteva essere solo proposto dalla Conferenza dovendo essere poi formalizzato o confermato dal Consiglio comunale con apposita deliberazione.

(3) La suddetta sentenza del TAR è stata riformata dalla decisione del Consiglio di Stato, sez. IV, 28 settembre 2009, n. 5818, in cui si legge che se è vero che il comma 5 dell'art. 66-*bis* escludeva dall'obbligo di «approvazione» del Consiglio Comunale le sole modifiche di adeguamento ad altri strumenti di pianificazione, non può per ciò solo ritenersi che qualsiasi altra modifica fosse, invece, soggetta a tale obbligo. Al contrario, in omaggio al principio di non aggravamento procedimentale, e tenuto conto della complessità dell'*iter* delineato nella specie dalla legislazione regionale, tale da non escludere che in sede di Conferenza possano essere apportate anche modifiche formali o di dettaglio, non può ritenersi che anche queste ultime debbano sempre e comunque comportare un «ritorno» degli atti in Consiglio (dovendo al riguardo riconoscersi all'Amministrazione comunale un ragionevole margine di discrezionalità valutativa). In altre parole il Giudice di appello ha ritenuto che – anche indipendentemente dalla natura (modificativa o meno) degli apporti forniti in sede di Conferenza – è del Consiglio il potere di approvare o meno il testo; cosicché l'avvenuta approvazione dello stesso – che ha manifestato dunque condivisione integrale dell'elaborato – consente di affermare l'avvenuto rispetto della procedura approvativa immaginata non già per appesantire il procedimento bensì per alleviarlo.

ambiti di compensazione (artt. 17 e 18) e del contributo straordinario di urbanizzazione (art. 17, comma 2, lett. *b*), e art. 20), che hanno ritenuto essere stati introdotti in assenza di una fonte legislativa idonea a consentire, all'amministrazione comunale, rispettivamente la limitazione del diritto di proprietà (art. 42 Cost.) ovvero l'imposizione di una prestazione patrimoniale (art. 23 Cost.) a carico dei proprietari delle aree interessate dai detti meccanismi di perequazione.

La pronuncia potrebbe minare seriamente le fondamenta del nuovo Piano Regolatore Generale di Roma, che ha attribuito una notevole rilevanza agli istituti perequativi ivi previsti quali principali meccanismi di esso stesso attuativi, immaginati come « strumento all'altezza delle esigenze della Città di Roma, Capitale dello Stato» (4). Il Piano, infatti, contiene un apposito Capo (Titolo I, capo 4 recante «Criteri e modalità di perequazione», art. 17 e ss. delle N.T.A.) che fornisce unità sistematica alle norme relative al sistema di perequazione – fortemente volute da tutti i partecipanti al procedimento di formazione del PRG seppur con sfumature e connotazioni differenti in merito alla loro ampiezza – all'interno del quale vengono disciplinate cinque specifiche fattispecie di strumenti e meccanismi di perequazione: gli ambiti di compensazione; il contributo straordinario; le compensazioni urbanistiche; gli incentivi per il rinnovo edilizio; la cessione compensativa.

Dunque, ben due degli strumenti appena indicati sono stati «colpiti» dalla sentenza del TAR che qui si commenta. E – viene da osservare – che nonostante che nella relazione tecnica si legga che nella redazione del Piano «particolare e doverosa attenzione si è prestata all'evoluzione della giurisprudenza (quale ad esempio la sentenza del Consiglio di Stato 4833/2006, intervenuta dopo la deliberazione di controdeduzioni del PRG) e della legislazione in materia urbanistica (i commi 258 e 259 dell'art. 1 della legge 244/2007), per i particolari contenuti inerenti ai principi e ai dispositivi di perequazione, che è uno dei temi centrali di questo PRG e, in particolare, delle NTA», sembra che alla prima prova giurisdizionale l'intera costruzione perequativa (o comunque parte significativa di essa) abbia subito un «brutto colpo» di cui si deve valutare la portata nonché le possibili, ulteriori, ripercussioni.

2. Le ragioni di censura oggetto del giudizio: il riconoscimento giudiziale della legittimità del PRINT come strumento attuativo privilegiato.

1. Va qui ricordato che il Programma Integrato di Intervento (PRINT), come disciplinato dall'art. 14 delle N.T.A. del PRG romano, rappresenta, nell'intenzione dei redattori del Piano, lo strumento ottimale per conse-

(4) Relazione della Conferenza di Copianificazione disponibile sul sito del Comune di Roma, Dipartimento Programmazione e attuazione urbanistica: http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/stories/uo_urban/prg_vigente/rel_copianificazione.pdf?phpMyAdmin=bIq01acLWeiPPYkyOEv8gww3ee.

guire una riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale di un'area, nonché la sede più adeguata per dare concretezza ai numerosi e complessi meccanismi di perequazione/compensazione pure previsti. Si tratta infatti di un piano attuativo volto ad introdurre incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, per favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale nonché il finanziamento privato di opere pubbliche. L'art. 14 delle N.T.A. disciplina, in modo specifico, sia gli ambiti territoriali che possono essere interessati dal PRINT (3 comma), sia la procedura ad iniziativa pubblica che deve essere seguita per giungere alla sua definizione (comma 4), sia il suo contenuto (comma 5). Infine, per quanto d'interesse, l'art. 14 della N.T.A. dispone che per i PRINT nella Città Consolidata e nella Città da ristrutturare (5) siano individuati appositi ambiti d'intervento e una specifica disciplina, secondo gli artt. 50 e 53 delle N.T.A.

Proprio l'art. 53 delle N.T.A. viene in rilievo con riferimento alla vicenda di cui trattasi in quanto l'area che ha dato origine al contrasto tra il privato e l'amministrazione comunale viene classificata quale «tessuto prevalentemente residenziale» della Città da ristrutturare, con riferimento al quale quindi vengono introdotte ulteriori specificazioni di tipo procedimentale e contenutistico per gli eventuali PRINT che dovessero essere approvati, per consentire un effettivo miglioramento della qualità urbana dell'insediamento mediante il concorso di risorse pubbliche e private.

A tal fine è stata prevista nel PRG la possibilità per i privati di ottenere una quota di edificabilità aggiuntiva in tali aree, con specifici indici a seconda della natura dell'area interessata (6). Si tratta di una misura premiale che consente, appunto, ai proprietari di usufruire di una cubatura aggiuntiva rispetto a quella storica dell'area, pur se con alcuni vincoli: è infatti previsto che una significativa porzione di detta edificabilità aggiuntiva attribuita al privato dovrà da questi essere obbligatoriamente ceduta a titolo gratuito al Comune di Roma (che la dovrà utilizzare per

(5) Ai sensi dell'art. 51 delle N.T.A. per Città da ristrutturare «si intende quella parte della città esistente solo parzialmente configurata e scarsamente definita nelle sue caratteristiche di impianto, morfologiche e di tipologia edilizia, che richiede consistenti interventi di riordino, di miglioramento e/o completamento di tali caratteri nonché di adeguamento ed integrazione della viabilità, degli spazi e dei servizi pubblici». Inoltre si prevede che nella Città da ristrutturare gli interventi sono finalizzati alla definizione ed al consolidamento dei caratteri morfologico funzionali dell'insediamento, all'attribuzione di maggiori livelli di identità nell'organizzazione dello spazio ed al perseguimento, in particolare, dei seguenti obiettivi: *a)* l'incremento della dotazione dei servizi e di verde attrezzato; *b)* il miglioramento e l'integrazione della accessibilità e della mobilità; *c)* la caratterizzazione degli spazi pubblici; *d)* la qualificazione dell'edilizia.

(6) L'art. 53 delle N.T.A. distingue gli indici di edificabilità a seconda della tipologia delle aree: area già destinata all'edificazione privata a media o alta densità; area già destinata all'edificazione privata a bassa densità; area già non edificabile.

servizi di pubblica utilità); inoltre, per poter usufruire di una porzione significativa di detta edificabilità aggiuntiva (che non potrà comunque superare 0,06 mq/mq), il privato dovrà anche versare un contributo straordinario al Comune vincolato a finalità di riqualificazione urbana (7).

2. Con riguardo dunque alle censure sollevate in sede giudiziale, in parte poi condivise dal G.A., il ricorrente ha lamentato l'illegittimità di alcune previsioni delle N.T.A. afferenti al PRINT sotto diversi profili. In primo luogo è stata contestata l'obbligatorietà dell'adozione del Piano integrativo per la realizzazione di alcune tipologie d'interventi edilizi (quelle più «invasive» quali la demolizione e ricostruzione, l'ampliamento e la nuova edificazione) su aree che prima del nuovo PRG erano zone agricole o di verde pubblico, con conseguente paventata disparità di trattamento rispetto alle altre aree per cui invece non è necessario l'utilizzo di un piano attuativo (primo motivo di ricorso); a ciò si aggiunge la mancata esclusione dell'obbligo del PRINT con riferimento ad aree che sono già sottoposte ad altri vincoli urbanistici e, nella specie, a parco pubblico (secondo motivo di ricorso). Si è poi sostenuta l'illegittimità del PRINT in termini generali per contrasto con il principio di legalità, nella sua declinazione di nominatività e tipicità degli atti amministrativi, in quanto la norma introdotta dall'Amministrazione comunale sarebbe stata priva di una fonte di legittimazione a livello di normativa sia statale sia regionale (terzo motivo di ricorso) (8).

Infine si è censurata l'illegittimità degli articoli delle N.T.A. in materia di ambiti di compensazione (artt. 17, 18 e 53) e di contributo straordinario di urbanizzazione (artt. 17 e 20) del PRG di Roma. Più esattamente il quarto motivo del ricorso attiene precipuamente all'applicazione del meccanismo perequativo degli ambiti di compensazione (artt. 17 e 18 N.T.A.), in quanto, secondo il ricorrente, la riserva a titolo gratuito di una parte della edificabilità di un'area privata al Comune, avrebbe determinato una violazione dell'art. 7 della legge urbanistica del 1942 e dei principi generali in materia urbanistica, comprimendo il diritto di proprietà sancito dall'art. 42 della Costituzione.

(7) Art. 53, comma 11, N.T.A. del PRG del Comune di Roma.

(8) Il ricorrente ha contestato la legittimità dello strumento urbanistico esecutivo PRINT sotto numerosi profili quali: *a)* l'introduzione di nuovi strumenti urbanistici deve avvenire con legge statale; *b)* la pianificazione deve avvenire sulla base strumenti urbanistici vigenti nel rispetto principio di legalità/nominatività e tipicità degli atti amministrativi; *c)* l'art. 14 N.T.A. non è conforme all'art. 16 della L. 179/1992 e alla L. R. 22/1997; *d)* l'art. 14 N.T.A. non prevede un ruolo sufficiente in capo ai privati nella predisposizione del PRINT; *e)* l'art. 14 prevede l'adozione di uno strumento attuativo intermedio che si pone in contrasto con l'art. 4 della L.R. 22/1997; *f)* l'art. 13 N.T.A. introduce una procedura di informazione e consultazione della cittadinanza che necessiterebbe di una previsione statale; *g)* vi è una sovrapposizione tra PRINT e Piano di recupero ex L. 457/1978. Il TAR, dopo aver dichiarato la legittimità del PRINT in termini generali, ha comunque svolto un'analisi della fondatezza degli specifici profili d'illegittimità prospettati dal ricorrente che sono stati tutti dichiarati infondati.

Il quinto motivo di ricorso assume invece l'illegittimità degli artt. 20 e 53, comma 11, delle N.T.A. che (come già illustrato) introducono, tra i meccanismi perequativi, un contributo straordinario a carico dei proprietari che usufruiscono di una maggiorazione della quota di edificabilità, in quanto, sempre a dire del ricorrente, ciò si porrebbe in contrasto con la riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione.

3. Il TAR Lazio ha dichiarato infondate le prime due censure espresse in quanto è stata ritenuta ragionevole e 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». Peraltro la necessità del PRINT è stata disposta solo per le tipologie maggiormente incisive sull'assetto del territorio che implicano non solo la conservazione dell'esistente, bensì la creazione di nuove opere su aree precedentemente non edificabili.

Neppure la terza censura ha trovato accoglimento presso il giudice amministrativo in quanto, a suo dire e premesso che non si può prescindere dal riconoscimento che esiste «nell'ordinamento urbanistico non meno che in tutto il diritto pubblico, in applicazione del più generale principio di legalità (...), 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» (9), i PRINT previsti dal PRG dei Roma devono essere considerati conformi, sia con riguardo al loro contenuto che all'ambito di applicazione e al procedimento di formazione, alla normativa statale e regionale vigente, ed in particolare all'art. 16 della legge n. 179 del 1992 e alla legge regionale n. 22 del 1997, in quanto trattasi dell'articolazione, a livello dell'autonomia normativa spettante all'ente locale, di uno strumento già previsto dall'ordinamento.

3. (... continua) e l'illegittimità dei meccanismi perequativi degli ambiti di compensazione e del contributo straordinario di urbanizzazione.

1. Lo strumento dei Programmi Integrati di Intervento, contenuto nel PRG di Roma, superate le dette censure, non è riuscito tuttavia a rimanere indenne dinanzi agli ulteriori due motivi di ricorso. Come accennato essi attenevano rispettivamente, il quarto all'applicazione del meccanismo perequativo degli ambiti di compensazione (artt. 17 e 18

(9) Così anche TAR Abruzzo, L'Aquila, 31 gennaio 2005, n. 44; Consiglio di Stato, sez. V, 12 dicembre 2003, n. 8198; *idem*, sez. IV, 7 novembre 2001, n. 5721.

N.T.A.), con riferimento al quale il TAR ha ritenuto sussistente una violazione dell'art. 7 della legge urbanistica del 1942 e dei principi generali in materia urbanistica, con particolare riferimento all'art. 42 della Costituzione; il quinto all'illegittimità degli artt. 20 e 53, comma 11, delle N.T.A. che, secondo il giudice amministrativo, si sarebbero effettivamente posti in contrasto con l'art. 23 della Costituzione.

Quanto al quarto motivo di ricorso si tenga presente che gli ambiti di compensazione, disciplinati dall'art. 18 delle N.T.A., sono specifiche porzioni di territorio in cui il PRG distingue tra le previsioni edificatorie attribuite ai proprietari, quantificate sulla base delle disciplina urbanistica previgente, e quelle riservate al Comune per finalità di interesse pubblico. Tali ambiti possono essere attuati per intervento indiretto (e quindi previa adozione del PRINT), ad iniziativa pubblica o privata: le norme – come invero accennato – prevedono che una volta approvato lo strumento urbanistico esecutivo, i proprietari dell'ambito siano tenuti a cedere a titolo gratuito una percentuale della superficie fondiaria aggiuntiva corrispondente agli indici di cui all'art. 53 delle N.T.A.. In pratica si introduce quello che la dottrina ha indicato come modello perequativo generalizzato e apriorista: si riconoscono parametri di edificabilità convenzionali, normalmente piuttosto bassi ed uniformi per categorie di aree del territorio sulla base dello stato di fatto e del diritto esistente, a cui poi si somma una maggiorazione di edificabilità che è dovuta esclusivamente alla pianificazione e di cui buona parte è gratuitamente riservata, dal PRG medesimo ovvero dallo strumento attuativo, al Comune (10).

2. Secondo la prospettazione del ricorrente poi condivisa dal TAR, stante l'ormai consolidato principio secondo cui lo *ius aedificandi* è strettamente inerente alla proprietà, il meccanismo perequativo immaginato dai redattori del PRG romano che fa salva la misura dell'edificabilità storica, data per acquisita, e considera invece come parzialmente acquisibile dal Comune la quota di edificabilità aggiuntiva attribuita con esso stesso, non sarebbe di per sé idoneo a giustificare quella che è stata ritenuta un'illegittima compressione del diritto di proprietà medesimo. Se infatti una determinata area esprime una certa edificabilità in base allo strumento urbanistico attualmente vigente (anche diversa e maggiore rispetto a quella che esprimeva con il preesistente piano), essa deve spettare interamente al proprietario dell'area medesima, poiché è ad essa che afferisce in base alla legge e alla Costituzione, salvo che vi sia una

(10) Tale modello viene illustrato approfonditamente da L. PISCITELLI, *Perequazione e integrazione tra zone*, in *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, E. FERRARI (a cura di), Milano, 2000, p. 174; da E. BOSCOLO, *La perequazione urbanistica: un tentativo di superare l'intrinseca discriminatorietà della zonizzazione tra applicazioni pratiche ed innovazioni legislative regionali in attesa della riforma urbanistica*, in *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, E. FERRARI (a cura di), Milano, 2000, p. 193 nonché da P. URBANI, *Perequazione urbanistica e nuovi scenari legislativi*, Relazione tenuta al convegno «*La perequazione urbanistica*», Ascoli Piceno, 10 maggio 2002.

previsione legislativa nazionale, di carattere generale ovvero *ad hoc*, che disponga diversamente.

2.1. Al fine di contestare gli assunti del ricorrente, la difesa del Comune di Roma ha sostenuto che l'accesso all'istituto perequativo da parte dei proprietari delle aree sarebbe di natura facoltativa e consensuale, e che quindi – nella previsione di Piano *sub iudice* – non vi sarebbe stata alcuna illegittima compressione autoritativa del diritto di proprietà. Inoltre, anche qualora non si avesse voluto riconoscere nella convenzionalità degli ambiti di compensazione un elemento idoneo a giustificare le limitazioni al diritto di proprietà dei singoli, a dire del Comune tale limitazione sarebbe da rinvenire nelle previsioni dell'art. 1, commi 258 e 259, della L. n. 244/2007, recepite poi dall'art. 18 della L.R. n. 21/2009, con il conseguente rispetto della riserva di legge *ex art.* 42 della Costituzione.

2.2. Le argomentazioni difensive delle parti rendono immediatamente idea della delicatezza della tematica affrontata e della sua novità, evidenziando alcuni tra gli aspetti centrali del dibattito giuridico-urbanistico che nell'ultimo decennio ha accompagnato l'utilizzo sempre più frequente della pianificazione perequata (11). Proprio queste complessità hanno portato il Collegio a ritenere opportuno premettere alla propria decisione una breve nota metodologica volta a limitare il «valore simbolico» della pronuncia: il TAR ha infatti specificato come la decisione *de qua* dovesse prescindere da una valutazione in termini generali sulla legittimità o meno degli istituti perequativi e compensativi nella prassi pianificatoria (soprattutto in termini di incidenza sul diritto di proprietà), e limitarsi a verificare se la loro concreta previsione nel PRG romano avesse rispettato le disposizioni legislative poste a monte (principio di legalità), nonché lo statuto della proprietà per come esso si è venuto a delineare nel corso del tempo nel nostro ordinamento.

Ciò posto, il TAR Lazio nella sentenza in commento, ha concluso 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» priva di fondamento legislativo legittimante (in quanto il meccanismo degli ambiti di compensazione va ben oltre le classiche forme di perequazione di comparto, già presenti nell'ordinamento e ritenute ammissibili anche in assenza di un fondamento legislativo) e quindi adottata in violazione della riserva di legge contenuta nell'art. 42 della Costituzione. Né detto fondamento legislativo è stato rinvenuto dal TAR nella legge urbanistica della Regione Lazio (12) che

(11) A. B. MAROTTI FEDELE, *Lo sviluppo dell'attività edificatoria nell'ambito di una pianificazione «perequata»: una prospettiva giuridicamente corretta*, in *Nuova rass*, 2003, p. 190.

(12) Nè la legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38, nè la precedente legge regionale 11 agosto 2009, n. 21 prevedono espressamente la possibilità per i Comuni di utilizzare strumenti perequativi. In realtà, l'eventuale espressa previ-

nulla dispone in materia di perequazione e neppure in altre normative specifiche in materia edilizia (statali o regionali). Più esattamente il TAR, solo dopo aver esaminato i commi 258 e 259 dell'art. 1 della L. n. 244/07 (legge finanziaria per il 2008), l'art. 11 del D.L. 112/08, convertito in L. n. 133/08 (c.d. Piano casa), l'art. 18 della L.R. n. 21/09, ha concluso che nessuna delle fattispecie quivi indicate poteva rappresentare un fondamento normativo delle previsioni del PRG di Roma sottoposte alla sua valutazione.

Da qui appunto la decisione di accoglimento del motivo.

3. Sulla linea delle ragioni appena esposte la decisione del TAR accoglie dunque anche il quinto motivo di ricorso, determinando l'annullamento delle norme che disciplinano l'altro meccanismo perequativo del PRG romano sottoposto alla sua disamina e cioè il contributo straordinario di urbanizzazione (art. 17, comma 2, lett. b), art. 20 e art. 53, comma 11, delle N.T.A.); anche per tale istituto, il Giudice ha riscontrato l'assenza di una fonte legislativa legittimante, a livello statale o regionale, cosicché illegittima è apparsa al TAR l'imposizione da parte del Comune di una prestazione patrimoniale ai proprietari che volessero usufruire della quota di edificabilità aggiuntiva loro riconosciuta.

Secondo il TAR «la carenza della necessaria base legislativa ... è profilo 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» (13).

sione di una riserva di edificabilità in favore delle Amministrazioni, specificamente attraverso l'autoattribuzione di diritti edificatori non connessi alla proprietà comunale di aree o la riserva generalizzata di aree e di edificabilità, in una legge urbanistica regionale non sarebbe sufficiente a superare l'empasse sull'utilizzabilità o meno di tale modello di perequazione, risultando fortemente dubbio che la Regione possa legiferare in tal modo senza invadere un settore, quello dei modi di acquisto della proprietà, riservato alla legge statale ai sensi dell'art. 42 Cost.. (così G. SABBATO, *La perequazione urbanistica*, 2010, www.giustizia-amministrativa.it, par. 15).

(13) Un meccanismo analogo di perequazione contributiva è stato introdotto anche nel PRG di Modena ed è stato oggetto di critiche. Anche qui si prevede che in tutti i casi in cui tra privato e amministrazione si stipuli un accordo di pianificazione avente ad oggetto una maggiore potenzialità edificatoria, ovvero più vantaggiose destinazioni d'uso edilizio rispetto alle precedenti previsioni, i privati debbano corrispondere al Comune una compensazione economica aggiuntiva (monetizzazione) rispetto al contributo di costruzione commisurata a % del maggior valore economico generato da tali modifiche; somma comunque soggetta ad un vincolo di destinazione (si tratta quindi di un meccanismo facilmente avvicinabile a quello previsto dalle N.T.A. del piano regolatore del Comune di Roma). Sostiene la dottrina (B. GRAZIOSI, *Figure polimorfe di perequazione urbanistica e principio di legalità*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2007, 4-5, p. 152 ss.) che «questo istituto non ha praticamente nulla a che vedere con la materia urbanisti-

3.1. I giudici romani per giungere alla loro decisione hanno aderito all'impostazione dottrinale e giurisprudenziale, richiamata anche dal ricorrente, in virtù della quale il contributo straordinario di urbanizzazione, in quanto equiparabile all'ordinario contributo per oneri di urbanizzazione, ancorché non possa essere ricondotto alla categoria dei tributi in senso proprio, ha comunque natura di corrispettivo/contributo di diritto pubblico dovuto per assicurare lo sviluppo ordinario e razionale del territorio e conseguentemente è parimenti sottoposto alla riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione (14).

Qualora si decidesse, ovvero si consentisse, di prescindere dalla riserva di legge disposta dalla Costituzione con riferimento ai contributi in materia urbanistica, in virtù della impossibilità di classificarli formalmente all'interno della categoria dei tributi veri e propri, si rischierebbe infatti – a dire del Giudice amministrativo – di bypassare la norma costituzionale e di introdurre surrettiziamente nell'ordinamento oneri fiscali privi di una copertura legislativa. Al contrario l'Amministrazione nel

ca. Esso si configura come un puro e semplice prelievo di una parte della plusvalenza o rendita fondiaria occasionata da un «fatto» urbanistico. Il meccanismo ha, superficialmente, alcune consonanze con la *ratio* della perequazione di scala territoriale (in cui come si diceva, ogni area riceve una potenzialità edificatoria) ma ne differisce nella sostanza. Non accade, come nell'ipotesi già censurata dalla giurisprudenza, che dalla proprietà privata derivi, oltre a quella privata, una capacità edificatoria pubblica (da utilizzare e/o negoziare). Qui i diritti edificatori della proprietà privata restano di pertinenza privata, ma costituiscono un (autonomo) presupposto per un *nuovo contributo*, per la cui liquidazione e riscossione si prevede contestualmente un sistema tariffario affidato al potere regolamentare del Consiglio Comunale»; il che porterebbe a concludere nel senso – invero escluso dal TAR romano – che si verificherebbe l'istituzione di una nuova imposta ancorché al di fuori di ogni presupposto normativo, sia regionale che statale.

(14) Così, *ex multis*, TAR Campania, sez. II, 5 ottobre 2009, n. 5318; Consiglio di Stato, sez. V, 20 aprile 2009, 2359; Consiglio Stato, sez. V, 26 marzo 2009, n. 1804; TAR Puglia, sez. III, 11 settembre 2008, n. 2078; Consiglio di Stato, sez. V, 21 aprile 2006, n. 2258. La dottrina ha ritenuto che gli oneri prescritti dalla legge in materia urbanistica, ed in particolare gli oneri di urbanizzazione ed il contributo sul costo di costruzione, costituiscono una prestazione imposta (e in precedenza addirittura un tributo) in quanto il Comune non essendo titolare del diritto di edificare su suoli privati non può venderlo, ma solamente imporre il versamento di una determinata somma, prevista in via generale con legge e calcolata indipendentemente dall'utilità che riceve il beneficiario della concessione. In tal senso quindi il contributo non ha natura di controprestazione in rapporto sinallagmatico, ma è assimilabile ai corrispettivi di diritto pubblico (a titolo di partecipazione agli oneri che gravano sulla collettività in relazione alle opere di trasformazione del territorio), stante l'autonomia del procedimento di determinazione del contributo rispetto a quello di rilascio della concessione (cfr. anche Cass. Civ., sez. I, 27 settembre 1994, n. 7874). Sulla natura giuridica dei contributi si veda G. C. MENGOLI, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Milano, 2009, 53 ss. e G. C. FANZINI, *Il tributo locale sulle costruzioni*, Rimini, 1990, G. CREPALDI, *Il contributo di costruzione*, in *Foro amm. CDS*, 2009, 2, p. 566 ss..

determinare l'*an* ed il *quantum* delle somme dovute a titolo di contributo per opere di urbanizzazione, non può esercitare poteri autoritativi discrezionali, ma si deve limitare a compiere un'attività di mero accertamento della fattispecie in base a parametri fissati da leggi e da regolamenti (15).

E nel caso di specie le norme vigenti non possono essere considerate sufficienti a fornire un'idonea copertura legislativa all'attività «creativa» di norme effettuata dall'Amministrazione comunale di Roma.

3.1.1. Ed infatti. Ancorché il contributo straordinario di cui all'art. 20 delle N.T.A. del PRG di Roma, potrebbe essere sussumibile – come *ratio* – al contributo di urbanizzazione previsto dal Testo Unico dell'edilizia in occasione del rilascio del permesso di costruire, ciò non significa che esso trovi a sua volta un fondamento nell'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001, per le profonde differenze tra i due contributi.

Per un verso, infatti, il contributo straordinario non viene a sostituirsi al contributo per oneri di urbanizzazione, bensì si va a sommare ad esso quale onere ulteriore a carico dei proprietari delle aree interessate dal PRINT che decidano di avvalersi della edificabilità aggiuntiva; è inoltre diversa la causa giuridica che dà origine al rapporto: nel primo caso si tratta del rilascio del titolo edilizio, mentre nel secondo dell'attribuzione di una quota aggiuntiva di edificabilità.

Completamente differenti appaiono poi essere i criteri per la determinazione della somma da versare e dunque per la quantificazione dei detti contributi; mentre il contributo per oneri di urbanizzazione è stabilito in proporzione all'incidenza specifica degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione (e quindi a costi che l'amministrazione deve sostenere e che determinano dei vantaggi «misurabili» in termini di utilità e fruibilità del bene per il proprietario (16)), il contributo straor-

(15) TAR Campania, sez. II, 29 novembre 2007, n. 28626.

(16) Ai sensi dell'art. 16, commi 7 e 7-bis, del D.P.R. 380/2001, infatti, gli oneri di urbanizzazione primaria sono relativi ai seguenti interventi: strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato, cavedi multiservizi e i cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni; ai sensi del comma 8 del medesimo articolo gli oneri di urbanizzazione secondaria sono invece relativi agli interventi per asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie (tra cui sono ricomprese le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, alla bonifica di aree inquinate. Precisa il Consiglio di Stato (sez. V, 26 marzo 2009, n. 1804) che «non è consentito scorporare il criterio di quantificazione degli oneri di urbanizzazione dalla effettiva zonizzazione prevista dallo strumento urbanistico generale e si ammette solo in via sussidiaria, e per il perseguimento di preminenti interessi pubblici, che l'ente locale possa valorizzare ulteriori parametri per la determinazione degli oneri di urbanizzazione, fermo restando il loro aggancio con il carico urbanistico individuabile per la relativa zona».

dinario previsto dall'art. 20 è determinato a monte in misura pari al 66,6% (due terzi) del valore immobiliare conseguibile (17) e quindi solamente in relazione al vantaggio economico che il proprietario dell'area trae dalla maggiorazione della superficie utile lorda.

Infine è evidente come mentre le somme versate dai proprietari a titolo di contributo per oneri di urbanizzazione vengono utilizzate (invero secondo l'esperienza meglio sarebbe dire che dovrebbero essere utilizzate) dalle amministrazioni competenti per interventi *in loco*, ben determinati e a favore, ancorché non esclusivo, comunque precipuo delle opere in realizzazione, i proventi del contributo straordinario vincolati a finalità di riqualificazione urbana (non meglio identificati nel PRG ma rimesse agli strumenti attuativi) possono essere utilizzati nello stesso ambito in cui ricade l'intervento, ma anche negli Ambiti per i Programmi integrati della Città consolidata e della Città da ristrutturare.

3.1.2. Analogamente la copertura legislativa non può essere individuata – sempre secondo la ricostruzione effettuata dal TAR – nell'art. 18, comma 7 della legge della Regione Lazio n. 21 del 2009 in quanto la previsione ivi contenuta, di un aumento di volumetria premiale e dei relativi oneri straordinari in relazione all'incremento del valore immobiliare, è connessa solamente alla cessione di capacità edificatoria delle aree fondiarie per l'edilizia residenziale sociale e quindi per una ipotesi circoscritta a specifici presupposti fattuali che non può essere estesa ai casi introdotti dal PRG romano.

3.2. Né tantomeno è stata ritenuta idonea, al fine di sancire la legittimità delle norme in questione, la tesi della difesa del Comune di Roma secondo cui il contributo straordinario oltre ad essere calcolato in proporzione al valore economico dell'incentivo urbanistico in modo tale da non determinare una *diminutio* patrimoniale a danno del proprietario dell'area, ma da incidere solamente sui benefici che questo trae dalle previsioni perequative del piano regolatore, è anche collegato alla quota aggiuntiva di edificabilità, e quindi legato ad un incentivo premiale a cui si accede su base volontaria e non autoritativa (vi sarebbe quindi un'esenzione dalla riserva di legge in conseguenza della consensualità).

Dunque la tesi difensiva del Comune di Roma, era volta a trovare una legittimazione della previsione perequativa nell'elemento della consensualità, ritenuta elemento sufficiente a superare le riserve di legge in materia; ed invero, non si può negare che la strada indicata fosse idonea a «salvare» il meccanismo perequativo. Ma il TAR, ha ritenuto che nel caso di specie (ed anzi con riguardo ad entrambi i meccanismi perequativi sottoposti al suo esame), la cessione di una considerevole quota del diritto di edificare al Comune, così come il consenso al pagamento del contributo di urbanizzazione, non si sarebbe verificata ad esito di una

(17) Peraltro 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.

negoziazione tra le parti bensì sarebbe «stabilita a «priori» dal piano» (18).

Ancorché la natura dei meccanismi introdotti dalle N.T.A. sia incentivante e per la loro applicazione sia comunque necessario il consenso del proprietario dell'area, il Giudice amministrativo sottolinea come quest'ultimo si trova nella situazione di poter solamente accettare, e ottenere la maggiorazione dell'edificabilità riconosciuta dal piano (con contestuale ablazione della quota riservata al Comune e pagamento del contributo), ovvero di subire l'esercizio dei poteri ablatori da parte dell'Amministrazione.

3.3. In conclusione, il TAR Lazio ha ritenuto il meccanismo degli ambiti di compensazione e del contributo straordinario di urbanizzazione non conformi alla legislazione vigente, letta alla luce principi costituzionali in materia urbanistica perché costituiscono un ibrido tra potere conformativo e potere espropriativo. E come accennato in premessa, la sentenza, nel lasciare apparentemente inalterato l'impianto generale del PRG, ha intaccato uno dei suoi profili più innovativi e tuttora controversi; e pare dunque opportuno chiedersi se, ed in che termini, tale decisione possa mettere a dura prova la tenuta degli altri meccanismi perequativi ivi previsti e se più latamente in assenza di previsioni normative a livello statale il sistema dei meccanismi perequativi possa permanere ed essere implementato.

4. *Gli ambiti di compensazione e il contributo straordinario di urbanizzazione del PRG romano: un'illegitima violazione del diritto di proprietà e del principio di legalità non sanate dalla convenzionalità.*

4.1. In termini generali il TAR Lazio ha aderito a quell'orientamento

(18) Con riguardo alla volumetria aggiuntiva da cedere il TAR sottolinea come il PRG «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 medesimi termini analoghi». Il TAR si è espresso altresì con riferimento all'elemento della consensualità posta a monte del contributo straordinario di urbanizzazione: «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.).[...] 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».

ormai consolidato che vede la perequazione urbanistica come uno strumento utile, efficace e legittimo, allorché inserito in una più ampia logica programmatoria e pianificatoria del territorio, per perseguire finalità di giustizia distributiva nei confronti dei proprietari dei suoli chiamati ad usi urbani (stante l'inevitabile discriminazione insita nell'attività di pianificazione urbanistica) nonché la contestuale formazione di un patrimonio pubblico immobiliare a servizio della collettività, senza la necessità di sostenere le ormai ingenti spese conseguenti alle procedure espropriative (19).

La perequazione urbanistica rappresenta, infatti, una tecnica pianificatoria che consiste nell'attribuzione di un valore edificatorio uniforme a tutte le proprietà che concorrono alla trasformazione urbanistica in uno o più ambiti territoriali, indipendentemente dalla effettiva capacità edificatoria delle singole aree in base agli strumenti urbanistici vigenti. In questo modo la conformazione del diritto di proprietà avviene attraverso l'attribuzione di indici e diritti edificatori prima che vengano assunte le decisioni amministrative sulla destinazione funzionale delle singole aree e la potenzialità edificatoria è distribuita in maniera tendenzialmente equa fra tutti i proprietari fondiari (20). Naturalmente que-

(19) Non si può fare a meno di notare come l'utilizzo sempre più frequente di meccanismi perequativi trovi in parte causa anche nel progressivo aumento dei costi di esproprio per le amministrazioni locali. In particolare rilevano in tal senso le recenti pronunce nn. 348 e 349 del 2007 della Corte Costituzionale che, al fine di adeguare l'ordinamento interno ai principi comunitari, hanno dichiarato incostituzionali le norme presenti nel nostro ordinamento che prevedevano un indennizzo inferiore al valore di mercato in caso di esproprio di aree private. Conseguentemente il valore dell'indennizzo dovuto ai proprietari delle aree espropriate ai sensi dell'art. 42, comma 3 della Costituzione deve essere calcolato in misura equivalente al valore di mercato dell'area. Per un'ampia ricostruzione dell'evoluzione legislativa in materia di criteri di determinazione dell'indennizzo per esproprio prima delle citate sentenze della Corte delle leggi si rinvia a F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2006, p. 763 ss.

(20) La perequazione urbanistica rappresenta «un metodo di pianificazione o di attuazione della pianificazione territoriale, del quale l'«equa» distribuzione dei valori e degli oneri generati dalla pianificazione dovrebbe essere presupposto e obiettivo, e, unitamente all'integrazione funzionale, l'elemento in qualche modo caratterizzante» (così L. PISCITELLI, *cit.*, p. 165). In termini generali sulla pianificazione perequata si veda anche G. C. MENGOLI, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Milano, 2009, p. 138 ss.; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005, p. 135 ss.; S. PERONGINI, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequata*, Milano, 2005, p. 4; P. URBANI, *Aspetti giuridici della perequazione*, in *Urb. Inf.*, 2002, n. 184, p. 90; M. A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, 2000, p. 7 ss.; S. POMPEI, *Perequazione urbanistica*, in *Dizionario tecnico-amministrativo dell'urbanistica*, S. VETRELLA, E. VIVIANI e G. PERRUCCIO (a cura di), Rimini, 1999, p. 265. Nella giurisprudenza, un riconoscimento della legittimità delle tecniche perequative viene dal Consiglio di Stato (sez. IV, 16 ottobre 2006, n. 6171 e 30 giugno 2005, n. 3535) che afferma che la reiterazione dei vincoli di esproprio è possibile solo a seguito della verifica dell'impossibilità di soluzioni alternative o di perequazione fra i proprietari

sta definizione non può che rappresentare un punto di partenza per comprendere l'istituto della perequazione che può assumere molteplici sfumature in conseguenza della sua concreta esplicazione in termini di finalità perseguite (21) e modalità di attuazione prescelte (22).

Nonostante il generale riconoscimento della legittimità dei meccanismi perequativi, sono due i profili particolarmente problematici inerenti l'attività pianificatoria perequata, che continuano a tenere vivo il dibattito intorno ad essa e con riferimento ad entrambe il TAR offre interessanti spunti di riflessione.

espropriabili. Un riconoscimento indiretto della legittimità della perequazione viene anche dalla sentenza 20 maggio 1999, n. 179 della Corte Costituzionale in cui si legge di «vincoli che importano una destinazione realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi attuabili anche dal privato e senza necessità di previa ablazione del bene». La Corte non parla esplicitamente di perequazione urbanistica, tuttavia la tipologia di vincoli individuata può essere equiparata a quelli contenuti nei piani regolatori con principi perequativi.

(21) Tra le numerose finalità ascritte alla perequazione urbanistica sicuramente due sono quelle principali ritenute ben evidenti nel PRG romano: l'obiettivo «di attribuire un identico trattamento ai proprietari le cui aree siano interessate da processi di trasformazione urbanistica del piano» e quello di «creare una vera e propria riserva di aree e di diritti edificatori in favore dell'amministrazione comunale, senza far ricorso alle procedure d'esproprio» (cfr. S. BELLOMIA, *Diritto privato regionale, perequazione urbanistica e nuovi strumenti di governo del territorio*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2008, 2, p. 72). Accanto a queste se ne possono individuare altre che consistono nella integrazione delle funzioni edificatorie cioè nella possibilità che diverse forme di utilizzazione del territorio coesistano all'interno di medesimi spazi (P. URBANI, *Perequazione urbanistica e nuovi scenari legislativi*, cit.); nell'attuazione consensuale della programmazione territoriale con conseguente aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa (S. PERONGINI, cit., p. 10), nella riduzione del contenzioso in materia (A. POLICE, *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evocativa di nomi, legalità ed effettività*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2004, p. 3); e nella migliore composizione degli interessi pubblici o privati. Si deve invece ritenere estranea agli obiettivi della perequazione urbanistica ogni finalità, per la quale difetterebbe ogni fondamento normativo e costituzionale, di redistribuzione della ricchezza fondiaria tra i vari proprietari di aree comprese nel comparto, con lo scopo di pervenire ad una distribuzione egualitaria dei benefici economici derivanti dalla pianificazione indipendentemente dalla consistenza e dall'estensione delle aree dei singoli proprietari (così TAR Lombardia, Brescia, 20 ottobre 2005, n. 1043).

(22) Tra le principali classificazioni delle forme di perequazione gli autori distinguono la perequazione parziale, allorché riferita a delimitati ambiti territoriali, e quella generale, allorché applicata a tutti i terreni comunali oggetto della trasformazione urbanistica indipendentemente dalla loro destinazione; la perequazione urbanistica o per volumi se è prevista una concreta ed effettiva attribuzione di diritti edificatori anche se non nel suolo che produce edificabilità, e la perequazione di valori allorché viene ad essere attuata con l'utilizzo di strumenti finanziari a fini compensativi; la perequazione a priori, se l'attribuzione dei diritti edificatori è determinata con la classificazione del territorio

4.2. Il primo profilo ha ad oggetto la legalità dei poteri dell'amministrazione: ci si chiede infatti se la perequazione sia ammissibile in via amministrativa e con un mero provvedimento amministrativo, quale il piano regolatore ovvero i piani attuativi, ovvero se sia necessaria, per dare legittimazione al sistema perequativo, una previa definizione dei poteri normativi dell'amministrazione. In secondo luogo si pone il problema di riportare nel quadro della legittimità costituzionale l'incidenza della pianificazione perequativa sullo statuto della proprietà privata.

Quanto al primo aspetto, come si è già evidenziato, il nuovo PRG di Roma, in conformità ad un *trend* che ha avuto inizio negli anni '90 ed è divenuto particolarmente evidente a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, allorché le Regioni sono divenute titolari della competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio (art. 117, comma 3, Cost.) (23), prevede l'utilizzo di meccanismi perequativi per la gestione del territorio comunale.

Numerose leggi urbanistiche regionali, sin dagli anni '90, hanno introdotto la possibilità per le amministrazioni locali di utilizzare strumenti perequativi nell'esercizio dell'attività pianificatoria (24). Tuttavia

secondo lo stato di fatto e di diritto anteriore al piano, e a posteriori se la quantità globale di edificazione prevista dal piano è ripartita tra tutti i terreni interessati alla trasformazione. Sul tema L. CASINI, *cit.*, p. 136; L. PISCITELLI, *cit.*, p. 170 ss.; S. PERONGINI, *cit.*, p. 33; G. SABBATO, *cit.*. Ulteriore classificazione distingue tra perequazione urbanistica, infrastrutturale, con volumetria pubblica aggiuntiva e sui residui (cfr. E. BOSCOLO, *Le perequazioni e le compensazioni*, Relazione al Convegno dell'AIDU, Verona, 10-11 ottobre 2008).

(23) Si deve prescindere in questa sede da una più approfondita disamina della nozione di «governo del territorio», che rappresenta una tematica di grande interesse per la dottrina e la giurisprudenza urbanistica. Nell'ambito della discussione si è significativamente pronunciata la stessa Corte Costituzionale che, in due diverse occasioni (sentenza 1 ottobre 2003, n. 303 e successiva sentenza 29 luglio 2005, n. 343), ha ricondotto alla materia governo del territorio sia la nozione di urbanistica che la nozione di edilizia che devono quindi essere attribuite unitariamente alla competenza concorrente regionale e nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legge dello Stato. In questo senso M. SOLLINI, *La pianificazione urbanistica regionale allo specchio: profili comparativi sintetici e linee evolutive*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2008, fasc. 4, p. 507 ss., ma anche P. URBANI, Voce «Urbanistica», Enciclopedia Treccani, 2009; G. L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007; V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2003, p. 3335 ss.; S. FOA, *La materia « edilizia » rientra nel « governo del territorio ». Legge statale e limiti al potere sanzionatorio regionale per omesso/ritardato versamento del contributo di costruzione*, Foro amm. CDS, 2003, 12, p. 3562 ss..

(24) In tal senso si veda la legge urbanistica della Basilicata (l. r. 11 agosto 1999, n. 23) che all'art. 33 indica le finalità e i contenuti della perequazione quale strumento volto a perseguire «l'equità distributiva dei valori immobiliari prodotti dalla pianificazione e la ripartizione equa tra proprietà private dei gravami derivanti dalla realizzazione della parte pubblica della città» ed è basata «su un accordo di tipo convenzionale che prevede la compensazione tra suolo

nella maggior parte dei casi si tratta di mere petizioni di principio espresse mediante formulazioni piuttosto generiche, tali da far apparire come

ceduto o acquisito e diritti edificatori acquisiti o ceduti»; la legge urbanistica della Calabria (l. r. 16 aprile 2002, n. 19) che all'art. 54, introduce la perequazione urbanistica per perseguire «l'equa distribuzione dei valori immobiliari prodotti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazione territoriali» e a tal fine «il Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) riconosce la medesima possibilità edificatoria ai diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee, in modo che ad uguale stato di fatto e di diritto corrisponda una uguale misura del diritto edificatorio»; la legge urbanistica dell'Emilia Romagna (L.R. 24 marzo 200, n. 20) e la legge del Veneto (L.R. 23 aprile 2004, n. 11) che rispettivamente all'art. 7 e all'art. 35 dispongono che «la perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali»; la legge urbanistica della Regione Toscana (L.R. 3 gennaio 2005, n. 1) che all'art. 60 recita «la perequazione urbanistica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi individuati dagli strumenti della pianificazione territoriale ed alla equa distribuzione dei diritti edificatori per tutte le proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica. La distribuzione dei diritti edificatori è effettuata in base alle limitazioni all'edificabilità derivanti dagli strumenti della pianificazione territoriale e dagli atti di governo del territorio»; la legge urbanistica della Lombardia (L.R. 11 marzo 2005, n. 12 e s.m.i.) il cui art. 11 risulta essere particolarmente dettagliato per quanto riguarda i criteri e le modalità con cui la perequazione potrà essere concretamente posta in essere dai Comuni in quanto si legge che «Sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall'indice di edificabilità attribuito, i predetti piani ed atti di programmazione individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l'edificazione e le aree da cedere gratuitamente al comune o da asservirsi, per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche in permuta con aree di cui al comma 3. Sulla base dei criteri di cui al comma 1, nel piano delle regole i comuni, a fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. In caso di avvalimento di tale facoltà, nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo». Un'ampia panoramica sulle esperienze regionali è offerta da M. SOLLINI, *cit.*, p. 507 ss.; nei numerosi saggi contenuti in A. BARTOLINI E A. MALTONI (A CURA DI), *Governo e mercato dei diritti edificatori: esperienze regionali a confronto*, Napoli,

puramente programmatiche o comunque non immediatamente precettive le relative disposizioni, con cui le Regioni introducono la perequazione come facoltà per i Comuni, ma non come obbligo (25).

Premesso che la legge urbanistica generale del 1942 non si esprime in modo esplicito sulla perequazione urbanistica, dette disposizioni regionali sono state comunemente ritenute dalla giurisprudenza e dalla dottrina prevalente un fondamento normativo sufficiente, e a volte addirittura non necessario, a legittimare l'eventuale introduzione di meccanismi perequativi a livello comunale, nell'ottica in cui essi vengono congegnati in modo tale da non rappresentare un abbandono del fondamentale principio della zonizzazione del territorio introdotto dalla legge urbanistica nazionale, ma solamente un mezzo per la sua effettiva attuazione (26).

2009; si rinvia anche a V. COLONNA, *Nuovo modello di pianificazione e perequazione urbanistica nella legislazione regionale dell'ultimo decennio*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2007, 3, p. 63 ss.; R. GRACILI e L. MELE, *Perequazione urbanistica e governo del territorio*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2005, 3, p. 127 ss.

(25) Così M. SOLLINI, *cit.*, p. 568. Anche secondo Gracili e Mele sembrerebbe che «le norme regionali abbiano demandato alla pianificazione comunale il difficile compito di ricercare concrete soluzioni applicative», R. GRACILI e L. MELE, *cit.*, p. 138. Una conferma giurisprudenziale viene dal TAR Puglia, Lecce, sez. I, 5 maggio 2009, n. 897.

(26) Scrive Boscolo, commentando la sentenza del TAR Campania n. 670 del 5 luglio 2002, «non sembra che la perequazione si ponga in insanabile contrasto con il principio di zonizzazione del territorio. Sulle cui scelte di zoning – in alcuni particolari ambiti – può ben innestarsi la logica perequativa, fondata, in ultima analisi, sulla contestuale attuazione delle previsioni riservate a due tipi di territori: quello edificabile e quello destinato ai servizi. La più importante affermazione operata dai giudici campani è stata dunque nel senso di evidenziare che la perequazione attua – e non deroga – il principio di zonizzazione del territorio, considerazione questa che costituisce il presupposto logico per l'affermazione della compatibilità della perequazione con i principi di fondo che discendono dalla legislazione urbanistica», E. BOSCOLO, *Una conferma giurisprudenziale (e qualche novità legislativa) in tema di perequazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2003, p. 825 ss.. Analogamente anche TAR Veneto, sez. I, 19 maggio 2009, n. 1504, e TAR Emilia Romagna, 14 gennaio 1999, n. 22; mentre, in senso contrario, TAR Lombardia, Brescia, 20 novembre 2001, n. 1000. Anche Police ritiene non fondati i dubbi sulla legittimità costituzionale della perequazione allorché questa intervenga in sede di formazione del piano regolatore in quanto risulta incentrata sul comparto (e quindi sulla volumetria attribuita dal piano al comparto e quindi sui valori di edificabilità che discendono dalla pianificazione e che prescindono dalle caratteristiche di fatto del bene anteriormente al piano) e del tutto inidonea ad incidere sullo statuto della proprietà, A. POLICE, *cit.*, p. 12-13. Spiega poi Quaglia, che in questi casi la perequazione «non comporta una finalità di equivalenza dei valori che remunerano la rendita dei suoli, per rendere la proprietà immobiliare indifferente rispetto alle previsioni del piano urbanistico, ma tende soltanto ad assicurare situazioni di parità di trattamento sotto il profilo dei vantaggi economici e degli oneri da sopportare fra soggetti titolari di beni posti in analoga condizione» M. A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, 2000, p. 7 ss.. Analogamente anche L. PISCITELLI, *cit.*, p. 178.

Si tratterebbe quindi dell'ordinario esercizio del potere pianificatorio finalizzato alla conformazione dei suoli, che la legislazione vigente attribuisce all'ampia discrezionalità dell'amministrazione nel determinare il *quid* del provvedimento pianificatorio: la perequazione per comparti non deroga, ma attua le scelte di pianificazione. In quest'ottica vi è anche chi ritiene che il sistema perequativo non necessiti, lì dove manchi, di una disciplina legislativa regionale, poiché esso sarebbe comunque sussumibile nella disciplina generale della legge del 1942 (27).

(27) Un fondamento normativo statale per l'utilizzo di meccanismi perequativi è stato individuato da parte della dottrina, ancorché in nuce, nell'art. 23 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, che sorregge pacificamente la perequazione di comparto, anche nella sua forma avente ad oggetto ambiti più vasti del semplice isolato e addirittura aree esterne all'intervento, mantenendo però in ogni caso l'essenziale presupposto della unitarietà dell'intervento. Conseguentemente, nella perequazione di comparto, per quanto la si voglia estendere, il mezzo tecnico è sempre quello della creazione di una zona a trasformazione necessariamente unitaria; il che costringe i vari proprietari della zona medesima ad accordarsi tra loro se vogliono evitare la paralisi di qualsiasi iniziativa. Se si va oltre, se si vuole attuare una perequazione anche tra aree aventi non solo diversa specifica utilizzabilità, ma altresì non contigue e suscettibili di trasformazioni in tempi differenti a seguito d'iniziativa del tutto autonome, il problema è completamente diverso. Il fondamento dell'istituto non può più essere ricercato nella possibilità di imporre un'attuazione unitaria di determinate previsioni di piano e va invece riconosciuto nella possibilità di trasferire da una ad altra area un'edificabilità potenziale che non può essere utilizzata nella prima (cfr. P. STELLA RICHTER, *La perequazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2005, fasc. 4, p. 171). Anche secondo Bartolini un fondamento legislativo nazionale per l'utilizzo degli strumenti perequativi potrebbe essere già individuato nella legge urbanistica del 1942, «laddove questa attribuisce direttamente ai Comuni il potere di conformazione della proprietà immobiliare», senza bisogno di scomodare l'ordinamento civile. A conferma di questa ricostruzione l'Autore richiama quelle ipotesi in cui il legislatore ha introdotto ipotesi di trasferimenti di diritti edificatori senza preoccuparsi di disciplinarne la disciplina in modo specifico in quanto avrebbe presupposto «l'esistenza di un fenomeno presente nel diritto vivente, non sentendo il bisogno di darne un fondamento, anche perché in realtà non se ne vede la necessità» (cfr. A. BARTOLINI, *I diritti edificatori in funzione premiale (le c.d. premialità edilizie)*, 21 ottobre 2008, www.giustamm.it. Analogamente anche L. PISCITELLI, *cit.*, p. 176; e A. TRAVI, *Piano di lottizzazione e comparti edificatori*, in *Digesto Disc. Pubbl. XI*, 1996, p. 163. Infine vi è anche chi ritiene che il principio di sussidiarietà, per come affermato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, abbia determinato un nuovo assetto costituzionale anche con riferimento alla materia urbanistica. In particolare lo Stato non potrebbe più adottare leggi, regolamenti o atti amministrativi tali da interferire con l'esercizio del potere legislativo alle Regioni nella materia «governo del territorio»: al massimo il legislatore nazionale potrebbe introdurre una norma che si limiti a stabilire la possibilità che in sede di pianificazione le amministrazioni comunali possano ispirarsi ai principi perequativi. Né tanto meno lo Stato potrebbe delineare le caratteristiche generali di comparto, cioè dell'istituto giuridico posto alla base degli interventi di pianificazione urbanistica, perché altri-

Un tale fondamento normativo – anche ammesso che sia effettivamente tale – non giustifica certamente quelle di pianificazione perequata in cui i meccanismi adottati a livello comunale coinvolgono altri istituti giuridici ovvero diritti fondamentali (*in primis* il diritto di proprietà, ed in particolare di proprietà edilizia) (28).

In tali ipotesi si ritiene necessario, e non più rinviabile, un intervento del legislatore, volto ad individuare il contenuto minimo del diritto di proprietà (29), che non potrà essere oggetto di vincoli o limiti imposti da par-

menti andrebbe ad incidere sull'esercizio delle funzioni amministrative comunali di determinazione dell'assetto del territorio. Analogo discorso può essere fatto con riferimento alle Regioni: il nuovo assetto costituzionale rende intangibile l'esercizio delle funzioni amministrative a soggetti diversi dai Comuni e preclude qualsiasi incursione da parte del legislatore regionale nell'ambito delle funzioni amministrative medesime senza che vi sia una legge che ne stabilisca preventivamente l'attribuzione alla Regione (così S. PERONGINI, *cit.*, p. 59 ss.).

(28) Secondo Urbani «nei casi in cui si avverte la necessità di una maggiore legittimazione sicuramente rientrano anche le ipotesi di perequazione generalizzata e a priori in quanto queste ipotesi sembrano incidere direttamente sullo statuto proprietario ed in particolare sul regime giuridico della proprietà fondiaria. Anche se non è detto che non vi siano margini per fondare una competenza legislativa regionale in tema, sembrerebbe necessario che intervenga una disciplina legislativa statale per dare una legittimazione al sistema perequativo portato a questi eccessi» (cfr. P. URBANI, *Perequazione urbanistica e nuovi scenari legislativi, cit.*).

(29) Il concetto di contenuto minimo del diritto di proprietà risulta di difficilissima definizione. Stella Richter ritiene che la nozione di contenuto minimo del diritto di proprietà sia da rinvenirsi nelle caratteristiche economiche degli immobili che sono quindi il limite all'esercizio del potere conformativo insieme alle sue caratteristiche economico-fisiche, come implicitamente deducibile dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 5/1980 laddove si afferma che per stabilire l'ammontare dell'indennizzo da esproprio si deve tenere conto delle caratteristiche essenziali del bene e quindi della sua utilizzazione economica: in questo senso le caratteristiche economiche degli immobili, insieme alle caratteristiche economico-fisiche, determinerebbero il limite all'esercizio del potere conformativo (cfr. P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006, p. 83 ss.). L'Autore inoltre «critica» la scarsa attenzione dedicata dalla Corte Costituzionale al secondo comma dell'art. 42 e alla precisa individuazione di quel concetto di funzione sociale quale causa di limitazioni al diritto di proprietà. (P. STELLA RICHTER, *Il difficile rapporto tra urbanistica e diritto di proprietà*, in *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte Costituzionale* in M. A. SANDULLI, M. R. SPASIANO e P. STELLA RICHTER (a cura di), Napoli, p. 37 ss.). Secondo Marzaro Gamba il contenuto minimo della proprietà oggetto di perequazione viene rinvenuto nelle prerogative edificatorie che i beni possiedono per loro natura e che la P.A. dovrebbe necessariamente riconoscere e adottare come parametro di edificabilità convenzionale da attribuirsi in sede di previsione urbanistica perequativa. Sempre l'autrice tuttavia precisa che si tratta di un concetto labile in quanto non rimanda ad alcuna individuata facoltà di godimento e di disposizione risultando piuttosto una garanzia minima anziché un contenuto minimo (P. MARZARO GAMBA, *Pianificazione urbanistica e immobili esistenti*, Padova, 2002, p. 145 ss.). Secondo Urbani, invece, nonostante «la tesi ormai conso-

te delle amministrazioni in ragione del perseguimento dell'utilità sociale, e a fissare dei principi uniformi per la pianificazione perequata (30). Tale

lidata che nel sistema della pianificazione non sia assicurato il rispetto del contenuto minimo del diritto non essendo individuati adeguati indici di riconoscibilità che confermino la persistenza (garanzia) d'un qualche diritto di godere e disporre del bene», non si può negare come la legislazione nazionale e la giurisprudenza costituzionale (con l'individuazione di garanzie di natura sostantiva dirette a sanare l'incostituzionalità della disciplina statale) siano nel tempo addivenute all'individuazione di un contenuto minimo inattaccabile (P. URBANI, *Il tema del contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, www.giustamm.it. Sul tema – e senza pretesa di esaustività – si sono espressi anche F. SALVIA, *Vincoli Urbanistici e uso della proprietà*, in *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte Costituzionale*, M. A. SANDULLI, M. R. SPASIANO e P. STELLA RICHTER (a cura di), Napoli, p. 25 ss.; A. T. TASSONE, *Proprietà pubblica e pianificazione urbanistica nella giurisprudenza costituzionale*, nel medesimo collettaneo, p. 11 ss.). Sicuramente nella definizione del contenuto minimo del diritti di proprietà non si può fare a meno di prendere in considerazione la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo in tema di proprietà alla luce dell'affermazione del diritto nell'art. 1 del Primo Protocollo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (per un commento all'articolo si veda M. COMPORI, *La nozione europea della proprietà e il giusto indennizzo espropriativo*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2005, 1, p. 10 ss.). La CEDU infatti concentra la propria attenzione sull'uso del bene e non sul suo valore di scambio: la Corte afferma che ogni persona ha diritto in generale al rispetto dei suoi beni; ne consegue da ciò il divieto di indebite ingerenze da parte del potere pubblico nel godimento dei beni privati che non siano giustificate alla luce dell'interesse pubblico che deve essere comparabile con il sacrificio imposto al privato, nonché concreto ed effettivo, pena la sua soccombenza rispetto all'interesse del privato. Diversa è invece l'impostazione della Corte di Giustizia della Comunità Europea (perché diverso è il relativo potere giudiziario) che vaglia i limiti imposti dagli Stati membri sul diritto di proprietà privata in base al principio di proporzionalità: posto che la proprietà non è una prerogativa assoluta, potendo essere limitata per perseguire interessi fondamentali della Comunità, la Corte sottolinea che deve essere verificato in concreto come le misure restrittive abbiano inciso su tale diritto, ai fini di un giudizio di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, anche alla luce della giurisprudenza CEDU. In entrambi i casi la misura del sacrificio nonché la proporzionalità della misura rispetto all'obiettivo perseguito, devono essere valutati alla luce della «quantità» dell'ingerenza nonché della durata della compressione proprietaria.

(30) Scrive Perongini: «La disciplina della proprietà edilizia si rinviene nella Costituzione, nel codice civile e in tutte quelle leggi e normative di settore che contemplano la funzione pubblica di governo del territorio. Originariamente, la proprietà edilizia era stata pensata come un diritto tecnicamente costruito solo dalla legge. L'esigenza di integrare l'edificabilità privata nelle reti di comunicazione e di condizionarla in modo tale da indurla a rispettare le linee del piano ha determinato l'emanazione di una legislazione urbanistica con la quale si è conferito alle amministrazioni il potere di conformare la proprietà privata. [...] Di conseguenza, la proprietà edilizia ha assunto una fisionomia particolare, alla cui configurazione concorrono sia la disciplina generale della costituzione, del codice e delle leggi, sia la disciplina particolare e concreta esito dei procedimenti di pianificazione. [...] Lo statuto odierno dello *ius aedificandi* è contraddistin-

intervento dovrà essere effettuato a livello di legislazione statale, al fine di evitare la nascita di tanti diritti privati regionali, rientrando – sicuramente – le scelte sul regime della proprietà privata nella materia dell'ordinamento civile di competenza legislativa esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lett. l)* (31). In conformità ai principi statali spetterà poi ai Comuni, «principali titolari dei poteri pianificatori in materia urbanistica nonché dei poteri gestionali» (Corte Cost., 28 giugno 2004, n. 196), adottare le disposizioni attuative idonee a realizzare una equità distributiva di valori immobiliari in conseguenza della pianificazione urbanistica.

to dal potere dell'amministrazione di stabilire se, quando, dove e come esercitare il diritto edificatorio. Tuttavia, l'amministrazione, nell'esercizio del suo potere conformativo, non potrà ridurre il diritto di proprietà edilizia ad un mero *flautus voci*, un simulacro privo di contenuto, in maniera tale da renderlo del tutto inutilizzabile, né potrà sottrarlo al proprio titolare» (S. PERONGINI, *cit.*, p. 186 ss.).

(31) L'attribuzione della competenza legislativa per l'individuazione dei principi fondamentali della perequazione urbanistica (per come individuata) allo Stato, piuttosto che alle Regioni, è stata particolarmente discussa da parte della dottrina a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. Se infatti è evidente l'inerenza dell'istituto della proprietà al diritto privato e quindi all'ordinamento civile che l'art. 117 Cost. riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, allo stesso tempo la materia della perequazione urbanistica può essere ricondotta – come pure già accennato – anche alla materia urbanistica, ora governo del territorio, che rientra nella competenza concorrente delle Regioni. La stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia non è stata sempre univoca in quanto a fronte di un generale principio di riserva in favore della legislazione statale (l'unica idonea a garantire una regolamentazione uniforme dei rapporti economici e sociali su tutto il territorio nazionale) non sono mancate pronunce in cui la Corte ha riconosciuto che «per quanto attiene, invece, alla normazione conformativa del contenuto dei diritti di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, la riserva di legge stabilita dall'art. 42 Cost. può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell'ambito, s'intende, delle materie indicate dall'art. 117» (11 luglio 1989, n. 391, ma anche 7 novembre 1994, n. 379 e 14 giugno 2001, n. 190). La dottrina più recente ha invece aderito alla tradizionale ricostruzione secondo cui l'intervento in materia di proprietà privata non possa che avvenire ad opera di una legge statale. *Ex multis*, P. STELLA RICHTER, *Il difficile rapporto tra urbanistica e diritto di proprietà*, in *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte Costituzionale*, M. A. SANDULLI, M. R. SPASIANO e P. STELLA RICHTER (a cura di), Napoli, p. 37 ss.; E. BOSCOLO, *Una conferma giurisprudenziale...*, *cit.*, p. 825 ss.; A. POLICE, *cit.*, p. 7, etc.. In senso opposto, e quindi a favore dell'idoneità di una legge regionale a consentire l'utilizzo di strumenti perequativi da parte dei Comuni, si è espresso Bellomia sulla base però di una diversa ricostruzione; in particolare l'Autore ritiene che la messa a disposizione di una quota di diritti edificatori da compensare o perequare nei termini del PRG sia assimilabile non tanto ad un intervento ablatorio (art. 42 Cost.) quanto ad una vera e propria prestazione patrimoniale con la conseguenza che anche una legge regionale può essere considerata idonea a soddisfare la riserva di legge *ex art. 23* della Costituzione, stando alla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Così S. BELLOMIA, *cit.*, p. 74.

4.3. Lo statuto generale della proprietà preclude infatti la possibilità che un Comune si attribuisca, sua sponte la titolarità di un diritto reale parziale o di una facoltà che attiene al diritto di proprietà di cui altri sia titolare (32). Tale preclusione sussiste anche quando il potere di attribuirsi diritti edificatori aggiuntivi venga conferito da una legge regionale perché quest'ultima non può (secondo il riparto costituzionale delle competenze) per incidere sui rapporti di diritto privato (33).

È invece ipotizzabile – come detto – che ciò avvenga ad opera di una legge statale, al fine di realizzare il contemperamento tra l'interesse individuale e quello pubblico, in quanto l'art. 42, comma 2, Cost., demanda al legislatore il compito di assicurare la funzione sociale della proprietà. Si può ritenere infatti che la perequazione urbanistica rientri tra gli scopi e i risultati di utilità sociale, sempre tenendo a mente la compatibilità delle limitazioni con il contenuto minimo del diritto di proprietà.

4.3.1. In tal senso, senza ripercorrere le vicende storiche e l'evoluzione della legislazione in materia di proprietà fondiaria e immobiliare, si deve in questa sede specificare brevemente come le sentenze della Corte Costituzionale n. 5 del 1980 e n. 92 del 1982 (i cui principi sono stati poi efficacemente ripresi nel Testo Unico per l'edilizia, D.P.R. n. 380 del 2001) abbiano chiaramente indicato uno dei principi cardine in materia: lo *ius aedificandi* è un diritto reale, connaturato ed inerente al diritto di proprietà del bene su cui esso insiste; si tratta di una facoltà propria del diritto dominicale, e conseguentemente di un rapporto non modificabile per opera di leggi regionali, ma solo di leggi costituzionali o ordinarie (34). Ne deriva che l'appartenenza del diritto di edificare alla proprietà privata influisce sull'esercizio delle funzioni amministrative dell'ente locale,

(32) In particolare la possibilità che un Comune si attribuisca lo *ius aedificandi* per tutte le aree oggetto di pianificazione, siano esse di proprietà pubblica o privata, e proceda poi alla sua successiva redistribuzione solamente parziale (trattenendone parte anche per perseguire finalità di interesse pubblico) si scontra con la riserva di legge per l'introduzione di limiti alla proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale contenuta nell'art. 42 della Costituzione, nonché con lo statuto della proprietà per come si è venuto a definire nel corso del tempo.

(33) S. PERONGINI, *cit.*, p. 100.

(34) Con la sentenza 25 gennaio 1980, n. 5, la Corte Costituzionale ha affermato che «È indubbiamente esatto che il sistema normativo attuato per disciplinare l'edificabilità dei suoli demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul se, sul come e anche sul quando della edificazione, ma la rigidità del sistema non è tale da legittimare le conseguenze che se ne vorrebbero trarre. Invero, relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici alla edilizia residenziale privata, la edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area, il quale, concorrendo ogni altra condizione, ha diritto ad ottenere la concessione edilizia [...] Da ciò deriva che il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire anche se di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici».

che potranno condizionare e comprimere l'assetto proprietario, ma mai impedire del tutto l'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà medesimo (e quindi l'estrinsecazione per quanto minima del diritto di edificare), fermo restando il riconoscimento alle amministrazioni locali del potere di conformare la proprietà immobiliare attraverso i procedimenti di pianificazione urbanistica (35).

4.3.2. Proprio queste considerazioni sono state utilizzate dal Consiglio di Stato per confermare l'illegittimità delle disposizioni del PRG del Comune di Bassano del Grappa che prevedevano una riserva al Comune del 50% delle volumetrie concesse ai privati sulle aree di proprietà, in quanto preordinate a comprimere in maniera del tutto indiscriminata la potenzialità edificatoria delle aree medesime, il cui valore veniva perciò solo inevitabilmente ed immediatamente ridimensionato senza che potesse attribuirsi alcun rilievo alle modalità di successiva e concreta attuazione degli interventi. Si sarebbe trattato in sostanza di una forma di espropriazione del tutto atipica, non ricondotta né riconducibile ad alcuna specifica norma vigente in materia che autorizzi una riserva di proprietà fondiaria in mano pubblica (36).

4.4. Stante la già affermata necessità di un intervento legislativo statale, volto a definire i principi fondamentali della materia, le crescenti difficoltà di tipo tecnico, economico e sociale, che le Amministrazioni si trovano ad affrontare nell'attività di governo del territorio, hanno reso spesso evidente come la pianificazione perequata, anche oltre le limitate logiche di comparto, avrebbe potuto fornire delle risposte particolarmente efficaci per affrontarle.

Le Amministrazioni hanno quindi individuato un'altra via percorribile per raggiungere comunque i risultati di una pianificazione perequata che incida sullo statuto giuridico della proprietà: la conclusione di specifiche convenzioni o accordi consensuali (37) con i privati aventi ad

(35) Così A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI (diretto da), Milano, 1995, p. 239 ss.

(36) Consiglio di Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4833. Boscolo, commentando la sentenza di primo grado del TAR Veneto (sez. II, 23 febbraio 2005, n. 775), la cui impugnazione ha determinato l'intervento del Consiglio di Stato, ha evidenziato come i giudici amministrativi si siano concentrati sul limite quantitativo valicato il quale, indipendentemente dal *nomen* usato nel PRG, ci si trova tipologicamente di fronte ad un vincolo. E. BOSCOLO, *Le perequazioni e le compensazioni*, cit., p. 20.

(37) La natura delle convenzioni urbanistiche, e in particolare sulle convenzioni di lottizzazione, con le sue ripercussioni in termini di disciplina ad esse applicabile, è ancora oggi fonte di dibattito stante la complessità che emerge dalla ricostruzione dell'istituto medesimo in quanto in esso si sommano profili di stampo pubblicistico ad elementi più spiccatamente contrattuali. Senza addentrarsi nella tematica che ci porterebbe a deviare dall'oggetto di questo commento, si deve tuttavia ricordare brevemente, ai nostri fini, come in molte occasioni le convenzioni urbanistiche sono state ricondotte all'istituto degli accordi procedurali di cui all'art. 11 della l. 241 del 1990 con conseguente applicazio-

oggetto l'obbligazione a prestazioni aggiuntive (in termini di maggiori contributi, cessioni di aree, etc.) da parte dei privati a fronte di vantaggi ad essi riconosciuti in termini di maggiori quote di edificabilità o minore onerosità delle opere, etc. (38). Lo strumento convenzionale si pone infatti come strumento centrale di un progressivo passaggio da un'urbanistica imposta ad un'urbanistica per accordi, con la sostituzione degli strumenti autoritativi con strumenti consensuali (39), evoluzione peral-

ne della relativa disciplina e devoluzione delle questioni ad esse inerenti alla giurisdizione al giudice amministrativo. Un punto di equilibrio tra l'impostazione civilistica e quella amministrativistica delle convenzioni urbanistiche è stato raggiunto, in dottrina, chiarendo che il negozio, l'accordo, non ha ad oggetto l'esercizio del potere, ma il contenuto dell'atto (amministrativo) che, dall'esercizio (discrezionale) di tale potere, scaturirà (G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, p. 160 ss. In tema di convenzioni urbanistiche si veda A. CANDIAN e A. GAMBARO, *Le convenzioni urbanistiche*, Milano, 1992; V. MAZZARELLI, voce *Convenzioni e accordi amministrativi. III, Convenzioni urbanistiche*, in *Enc. Giur.*, IX, Roma, 1979; G. PERICU, *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, L. MAZZAROLLI e altri, Bologna, 1998, p. 1614; M. COSTANTINO (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela dei rapporti tra privati*, Milano, 1978).

(38) Secondo Quaglia, la possibilità di utilizzare modelli consensuali per finalità perequative costituisce un'operazione che si inquadra nella più ampia tematica delle convenzioni urbanistiche ancorché si vengono a utilizzare dei moduli contrattuali non del tutto riconducibili a queste fattispecie. Sicuramente le convenzioni urbanistiche hanno fatto il loro ingresso nell'ordinamento per garantire l'effettiva realizzazione delle opere di urbanizzazione connesse alle trasformazioni urbanistiche previste dallo strumento di pianificazione attuativa. Ciò non toglie che con esse si possano perseguire obiettivi ulteriori rispetto a quelli di contenuto di urbanizzazione, quali, ad esempio, la più equa distribuzione dei vantaggi economici derivanti dall'operazione immobiliare. L'Autore individua quindi due modelli di convenzione che potrebbero essere introdotti dai Comuni con finalità perequative: una prima ipotesi di convenzione si basa sul presupposto della partecipazione all'atto negoziale, da stipulare con il Comune, di tutti i proprietari interessati, atteggiandosi in questo modo come regolamentazione pattizia delle conseguenze economiche dell'intervento urbanistico; in una seconda ipotesi la convenzione potrebbe essere basata solamente sulla partecipazione dei proprietari titolari dei beni direttamente interessati dal processo di trasformazione, assumendo in questo caso l'atto negoziale i tratti del contratto a favore di terzi. Così M. A. QUAGLIA, *cit.*, p. 58 ss..

(39) Sottolinea Urbani come «da almeno un quindicennio l'ordinamento urbanistico che trova fondamento nell'attribuzione ai poteri pubblici della potestà di conformazione dei suoli attraverso lo strumento del piano urbanistico va subendo una lenta ma costante modifica dei modi di formazione delle scelte e delle tecniche di pianificazione. Le ragioni di queste trasformazioni vanno ricercate sia nella legislazione statale sia in quella regionale recente, nelle quali in luogo dell'imperatività delle scelte urbanistiche va sostituendosi attraverso accordi la ricerca del consenso con gli interessi privati sin dalla fase della determinazione degli assetti urbanistici o successivamente in quella della concreta operatività delle prescrizioni di piano», P. URBANI, *Urbanistica consensuale, «pregiudizio» del giudice penale e trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Riv. Giur.*

tro in atto in numerosi settori dell'attività amministrativa e che trova il suo principale riferimento nell'art. 11 della legge 241 del 1990, soprattutto come novellato dalla legge n. 15 del 2005.

Tale soluzione sembra confermata, *a contrariis*, anche dalle conclusioni tratte dal Consiglio di Stato con la già citata sentenza n. 4833 del 2006 che, confermando un consolidato indirizzo giurisprudenziale (40), affermano che nel caso di convenzioni urbanistiche l'adesione

Edil., 2009, 2, p. 47. Sul tema l'Autore si era già espresso nel 2005 concludendo la propria analisi con un giudizio positivo dell'uso degli strumenti convenzionali come mezzo per facilitare l'incontro pubblico-privato previsto nell'ampio menù dei nuovi istituti della pianificazione operativa. A ciò si sarebbe dovuta tuttavia accompagnare «la preventiva fissazione non di minori ma di maggiori regole del gioco già nel piano strutturale che metta in condizioni amministrazione e privati di concordare in fase operativa le scelte pianificatorie all'interno di procedimenti partecipativi attentamente disciplinati anche al fine di garantire il massimo accesso di tutti gli interessati alla realizzazione/gestione delle scelte a cui si sarebbe dovuto accompagnare», P. URBANI, *Pianificare per accordi*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2005, 4, p. 177. Un'attenta analisi si trova anche in Parente il quale, in particolare, sottolinea come il modello consensuale, in passato emarginato in favore del provvedimento, considerato strumento connaturato all'azione amministrativa, è diventato una tecnica diffusa di governo del territorio. Le ragioni della progressiva affermazione dei moduli convenzionali di pianificazione possono essere individuate: nel fallimento del sistema di pianificazione della legge urbanistica fondato sul parametro dell'indeterminatezza della validità temporale dello strumento di pianificazione di primo livello e la scarsa applicazione dei piani particolareggiati; nell'incapacità di gestione del territorio da parte degli amministratori non in grado di rinnovare le prescrizioni del piano rispetto alle mutate esigenze; nell'inadeguatezza del piano regolatore a rispondere a richieste di riqualificazione e trasformazione territoriale. Secondo Parente «l'urbanistica contrattata si pone in simbiosi con l'urbanistica partecipata, nel cui ambito la partecipazione del privato assume un ruolo fondamentale non solo nella fase della progettazione ma anche in quella dell'attuazione degli assetti del territorio e rappresenta una modalità non marginale di perseguimento dell'interesse pubblico, fondata sul raffronto mirato con gli interessi privati emergenti dalla partecipazione» (F. PARENTE, *I moduli consensuali di pianificazione del territorio e la tutela degli interessi differenziati*, Napoli, 2006, p. 28 ss. e 175 ss.).

(40) *Ex multis*, si segnala Consiglio di Stato, sez. V, 10 gennaio 2003, n. 33. Con questa pronuncia avente ad oggetto l'illegittimità di una convenzione di lottizzazione con cui il privato si impegnava a cedere al Comune, a titolo gratuito, aree necessarie per servizi pubblici, il Consiglio di Stato ha precisato che «la convenzione di lottizzazione, a causa dei profili di stampo giuspubblicistico che si accompagnano allo strumento dichiaratamente contrattuale, rappresenti un istituto di complessa ricostruzione, e tuttavia la giurisprudenza è concorde nel ritenere che esso rappresenti l'incontro di volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta dal codice civile. Tale assunto conserva validità anche nelle ipotesi, come quella qui in esame, nella quale alcuni contenuti dell'accordo vengono proposti dall'Amministrazione in termini non modificabili dal privato. La circostanza non esclude che la parte che abbia sottoscritto la convenzione, conoscendone il contenuto, abbia inteso aderirvi e ne resti vincolata, salvo il ricorso agli strumenti di tutela in caso di invalidità del contratto».

del privato alle richieste dell'amministrazione costituisce il frutto dell'incontro di volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta dal codice civile. Sulla base di questa considerazione, in diverse occasioni, il giudice amministrativo ha ritenuto legittima una quantificazione di oneri superiore a quelli dovuti in base alle tabelle parametriche fissate dal Comune e ha ribadito la tesi già affermata da Giannini secondo la quale il consenso della controparte è idoneo a superare il principio di legalità.

4.4.1. Come si è già visto, in aderenza con questa ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale, il Tar Lazio ha verificato l'eventuale presenza di un elemento consensuale di adesione da parte del privato al meccanismo degli ambiti di compensazione, ma ha ritenuto che il procedimento di formazione e adozione del PRINT non fosse sufficiente a superare il riscontrato contrasto con le norme di legge. Analogamente la convenzionalità insista nel meccanismo di adozione del PRINT non è stata considerata dal TAR Lazio sufficiente di per sé a superare la riserva di legge prevista in materia di prestazioni patrimoniali dall'art. 23 della Costituzione, sulla base di considerazioni analoghe a quelle già svolte in merito agli ambiti di compensazione.

4.4.2. Se è, infatti, principio riconosciuto del nostro ordinamento che la natura convenzionale di un accordo tra Amministrazioni e privati renda possibile che il privato accetti di sottostare a condizioni economiche più onerose anche se non rispettose del principio di legalità (41), e

Nel commento alla sentenza Alesio precisa che le convenzioni di lottizzazione possono presentare, oltre al contenuto obbligatorio, tipizzato dal Legislatore, anche un contenuto facoltativo, frutto di una libera negoziazione fra le parti che può essere considerato legittimo se le prestazioni aggiuntive, previste in convenzione, si dimostrino aderenti e compatibili con la «funzione urbanizzativa» (cfr. M. ALESIO, *Natura e contenuto (vincolante) delle convenzioni di lottizzazione La volontà delle parti e gli oneri di urbanizzazione*, in *D&G*, 2003, 6, p. 84 ss.).

(41) Così Consiglio di Stato, sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4015, in cui si legge che «se la quantificazione degli oneri è contenuta in una convenzione e non è frutto di un atto unilaterale del Comune, essa diviene vincolante ed inderogabile per tutte le parti stipulanti, ed il Comune non può di norma modificarne il contenuto...il privato ha inteso liberamente assumere impegni patrimoniali più onerosi rispetto a quelli astrattamente previsti dalla legge: impegno questo che rientra nella piena disponibilità delle parti, posto che la normativa vigente non esclude affatto che le parti possano, per valutazioni di convenienza, regolare il rapporto in termini diversi (cfr., CdS, Sez. V, 29 settembre 1999, n. 1209)». In passato non tutta la dottrina è apparsa concorde con questo principio. Il Mengoli, ancorché con riferimento ai contributi di urbanizzazione, affermava che «non sussiste autonomia contrattuale delle parti nella determinazione della natura e dell'entità delle prestazioni, ma nemmeno, di norma nella possibilità di assumere o meno l'obbligo. [...] Nulle saranno pertanto tutte le convenzioni e le assunzioni unilaterali di obblighi di tipo patrimoniale da parte del privato che non rientrano per qualità e quantità nelle norme di carattere generale.», G. C. MENGOLI, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Milano, 2003, p. 45, Lo stesso Autore, in conseguenza dell'uso sempre più frequente degli istituti perequativi, ha rivisto la

che detto principio sia valido anche in ambito urbanistico come ormai frequentemente affermato in relazione alle convenzioni di lottizzazione, ciò non toglie che il meccanismo configurato nel Piano regolatore romano non è apparso sufficiente in tal senso, in quanto non ha ad oggetto un singolo atto convenzionale tra privato e pubblica amministrazione, bensì un meccanismo generale previsto come operativo *ex ante* che dunque predetermina la misura non negoziabile dell'area da cedere e del contributo straordinario da corrispondere; un meccanismo, che, in effetti, ha carattere più normativo che amministrativo e che quindi incide direttamente ed imperativamente sul contenuto sull'eventuale accordo delle parti di fatto svuotandone la valenza pattizia. In altre parole il meccanismo così come congegnato non lascia un'effettiva negoziazione tra le parti in quanto l'oggetto della contrattazione è stabilito unilateralmente e a monte dal Comune con una norma vincolante *ex ante* in via generale (e quindi per tutti i proprietari) contenuta nel PRG (42).

5. *La perequazione sostenibile tra consensualità e nuova regolazione unitaria: proposta di percorso.*

Ed allora: il TAR nella sua valutazione di legittimità sul PRG (censurato in *parte qua*) ha ritenuto come contrastanti con superiori principi normativi e costituzionali, gli istituti perequativi sottoposti al suo esame ed appunto contenuti nello strumento urbanistico generale. E – si è det-

propria posizione è, nella successiva edizione del manuale, ha riconosciuto come i principi della contribuzione urbanistica in precedenza affermati «sono stati comunque sostanzialmente modificati con l'introduzione del principio della perequazione da parte di varie leggi regionali e quindi da vari strumenti urbanistici con conseguente sostanziale convalida da parte di leggi statali, separandosi l'indice edificatorio dalla proprietà del suolo.[...] Ma soprattutto la sostanziale avocazione alla mano pubblica dell'indice edificatorio e del suo valore, quindi della necessità di suo acquisto o riacquisto almeno parziale da parte di chi voglia edificare, deriva più in generale dalla introduzione dell'urbanistica contrattata che può trasformare aree agricole in aree edificabili o modificare gli indici edificatori esistenti, mediante una sorta di contratto a prestazioni contrapposte», G. C. MENGOLI, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Milano, 2009, p. 55.

(42) Particolarmente utile in questo senso è l'attenta ricostruzione effettuata dal Supremo Consesso nella sentenza 28 luglio 2005, n. 4015 (citata anche dal TAR Lazio nella sentenza in commento) in virtù della quale la convenzione rappresenta l'incontro delle volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale anche nelle ipotesi in cui alcuni contenuti vengano preventivamente individuati dall'Amministrazione senza una effettiva contrattazione con il privato purché sia comunque evidente, nel caso specifico, che il contenuto della convenzione sia stato frutto di una libera negoziazione fra le parti. In tema di sinallagmaticità delle prestazioni si veda il commento alla sentenza del TAR Lombardia, Brescia, 5 dicembre 2006, n. 1530 di M. SOLLINI, *Spunti di riflessione in punto all'adempimento di obblighi nascenti da convenzioni urbanistiche*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2007, 2, p. 753 ss.

to – che la ricostruzione del sistema normativo e dei principi, con il conseguente relativo contrasto di detti strumenti – come congegnati dall'Amministrazione – con essi, appare rigorosa.

È dunque legittimo chiedersi – per l'operatore – cosa oggi succede. E questo non solo sul PRG romano, ma anche più latamente, della tanto «sbandierata» perequazione.

5.1. Sotto il primo profilo – invero – la lettura della previsione censurata dal TAR potrebbe essere anche differente in un eventuale giudizio di appello, posto che la «tenuta» finanziaria del Piano viene posta a dura prova dall'avvenuta stigmatizzazione e del principio per cui – in specifiche ipotesi – una cubatura aggiuntiva attribuita al privato debba essere in parte ceduta alla parte pubblica e del principio del contributo straordinario da versarsi anch'esso obbligatoriamente. È evidente però che il solo *vulnus* circa la tenuta dell'impianto pianificatorio non può essere sufficiente a consentire una revisione giudiziale della sentenza che qui si commenta, potendone al più giustificare una sospensione dell'esecutività. Paiono invero insuperabili i contrasti con il principio della proprietà privata denunciati dal TAR a meno di non fornire delle dette previsioni una lettura sostanzialista correlata al principio – già introdotto in primo grado – dell'incontro delle rispettive volontà.

Invero più che da parte del Giudice – che dovrebbe necessariamente interpretare e forse con eccessiva e non consentita valenza innovativa la previsione regolamentare – una rilettura delle dette previsioni dovrebbe più opportunamente essere effettuata dal Comune che – si ripete – potrebbe chiarire come il meccanismo già individuato debba ruotare sul principio della consensualità; tenendo sullo sfondo *i)* sia il principio per cui se certamente la proprietà non deve essere penalizzata, neppure si può immaginare che la scelta pianificatoria non abbia una valenza superiore al singolo e dunque orientata al bisogno collettivo sì che alcune posizioni del privato appaiono necessariamente recessive rispetto ad essa; *ii)* sia il principio per cui la scelta pianificatoria deve essere necessariamente effettuata a priori da parte dell'Amministrazione, sì che il correlato meccanismo consensuale ipotizzato fornisca un *quid pluris* dipendente da una scelta della parte privata, che tuttavia non deve essere penalizzata se detta scelta ritiene di non effettuare; *iii)* sia il principio della accessibilità della scelta per l'utente e cioè di non immaginare meccanismi ispirati a tecnicismi esagerati, peraltro sempre forieri di possibile contenzioso.

Così si può immaginare che – ferma restando la capacità generatrice di sviluppo di ogni terreno che dunque va affermata – ben sia coerente con i principi della libera manifestazione del consenso, la possibilità per il privato di accedere ad uno sviluppo ulteriore (*rectius* maggiore) del proprio terreno a fronte di una possibilità per l'Amministrazione di utilizzare in parte detto sviluppo ulteriore, e ciò sia sotto il profilo della cubatura a disposizione, sia sotto il profilo del versamento di un contributo che «ricada» sull'area e che sia volontario.

5.2. Sotto il secondo profilo e cioè quello dei possibili riflessi sui mec-

canismi perequativi in generale della sentenza ovvero dei conseguenti ragionamenti su di essa – comunque un precedente importante ed autorevole – va affermato che quanto sin qui illustrato (ed in effetti accaduto) non consente di guardare serenamente all'utilizzo degli istituti di perequazione urbanistica, nel senso che allo stato, sia le amministrazioni locali, sia i privati, non hanno certezza sui margini del loro utilizzo e sui limiti in cui la loro duttilità necessaria per affrontare e risolvere uno sviluppo del territorio, che contemperi i profili del suo corretto utilizzo e di economicità dell'azione amministrativa, possa effettivamente essere legittima e dunque garantire che all'esito di una complessa operazione di pianificazione anche attuativa, il privato possa ottenere senza ulteriori penalizzazioni ed in luogo di una compressione del suo diritto di proprietà (ovvero in luogo – in sostanza – di un esproprio) un beneficio corrispondente almeno alla rinuncia patita, e, d'altra parte, l'amministrazione, senza dispendio di energie finanziarie, possa garantire alla collettività l'opera di cui ha bisogno. In altre parole l'esperienza sul campo porta a prendere atto che nella diversificazione delle situazioni e delle risposte che le diverse amministrazioni ad esse forniscono, le possibilità di «tenuta» dello strumento pianificatorio – anch'esso variamente utilizzato – sono sottoposte a troppe variabili non solo giudiziali, ma ancor prima amministrative (basti pensare, ad esempio, alla interpretazione che di detti diversi strumenti forniscono le locali Agenzie del Territorio).

Ecco la ragione per cui si palesa la necessità che almeno sugli istituti di perequazione urbanistica sopravvenga un intervento legislativo; lungi dall'auspicare che esso possa essere unitario sull'urbanistica in generale, un sano realismo porta a chiedere però ed almeno un tale intervento specifico su detti istituti poiché alcuni profili – si è detto – non sono (né possono essere) delegabili alle regioni né tanto meno alle singole amministrazioni locali. Del resto però sono queste ultime che hanno la responsabilità della gestione del territorio e che dinanzi a giusti ed aumentati bisogni della collettività (che chiede servizi e infrastrutture non ultime quelle della mobilità) devono fare i conti con diminuite possibilità finanziarie; ed allora il cerchio si deve chiudere. Se si vogliono fare interventi sul territorio e si necessita di una collaborazione dei privati, in un'ottica di corretta compartecipazione al procedimento e bilanciamento degli interessi, non si può immaginare di operare nell'incertezza circa la «tenuta» dello strumento utilizzato; e – si è detto – l'incontro delle volontà pubbliche – private in merito all'utilizzo di istituti che siano unitariamente intesi e definiti centralmente (poiché incidenti su principi che trascendono il mero governo del territorio) potrebbe essere una possibile strada da percorrere.

STEFANO GATTAMELATA – CECILIA NARDELLI (43)

(43) Il presente lavoro è frutto di meditazione comune degli Autori e tuttavia occorre precisare che si devono all'avv. prof. Stefano Gattamelata i par. 1 e 5, ed all'avv. Cecilia Nardelli i parr. 2, 3, 4.