



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 5099 del 2008, proposto da:
Soc Tecnofin Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Valeri, con domicilio
eletto presso Giovanni Valeri in Roma, viale Mazzini, 11 Sc H Int.3;

contro

Regione Lazio, Provincia di Roma; Comune di Roma, rappresentato e difeso dagli
avv. Sebastiano Capotorto ed Angela Raimondo, con domicilio eletto presso
l'Avvocatura del Comune di Roma in Roma, via del Tempio di Giove;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia, delle

DELIBERAZIONI RECANTI L'APPROVAZIONE DEL NUOVO PIANO
REGOLATORE GENERALE DEL COMUNE DI ROMA.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2009 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Occorre premettere che con Accordo di programma ai sensi dell'art 34 del D.Lgs. n. 267 del 2000, sottoscritto in data 12.8.98 e ratificato con delibera C.C. n. 167 del 9.9.98, è stato approvato il Programma di Interventi "Bufalotta". Con atto a rogito Notaio Mazza del 25.1.01 è stata poi stipulata la Convenzione urbanistica disciplinante l'attuazione del programma, in gran parte già avvenuta. Il nuovo PRG del Comune di Roma, a propria volta, ricomprende "Bufalotta" tra le centralità urbane e metropolitane disciplinate dal suindicato programma d'interventi convenzionato.

2. La ricorrente è proprietaria all'interno di "Bufalotta" di un'area di mq. 102.731, denominata "area A", che il Programma di interventi citato conserva in proprietà privata, pur destinandola alla realizzazione di attrezzature di livello urbano, e che negli elaborati del nuovo PRG, tuttavia, viene inserita graficamente tra i "servizi pubblici", e quindi viene vincolata ad acquisizione (esproprio o cessione compensativa) da parte del Comune.

3. La ricorrente impugna pertanto:

-la deliberazione c.c. n. 33 del 19-20 marzo 2003, di adozione del Nuovo P.R.G.;

-la deliberazione C.C. n. 64 del 21-22 marzo 2006 di controdeduzioni alle osservazioni presentate al Nuovo PRG;

- l'Accordo di pianificazione sottoscritto in data 6 febbraio 2008 dal Sindaco del Comune di Roma e dal presidente della Regione Lazio, con allegata relazione tecnica di copianificazione (doc. 4);

- la deliberazione G.R. Lazio n. 80 dell'8 febbraio 2008, di ratifica dell'Accordo di Pianificazione;
- la deliberazione c.c. n. 18 del 12 febbraio 2008 di ratifica dell'Accordo di Pianificazione ed approvazione del Nuovo PRG;
- l'avviso di approvazione del “Nuovo PRG” del Comune di Roma;
- ogni altro atto presupposto e/o consequenziale a quelli impugnati, ivi compresi N.T.A. ed elaborati grafici.

4 – La ricorrente chiede quindi l'annullamento del nuovo PRG del Comune di Roma, deducendo i seguenti motivi di diritto:

I) violazione e falsa applicazione degli artt 9 e 10 L. n. 1150/42, in quanto il piano regolatore adottato dal comune sarebbe stato profondamente innovato sia in fase di controdeduzioni comunali che di successiva approvazione in regime di copianificazione ex art 66 bis L. r. n. 38/99, con l'introduzione di rilevanti modifiche d'ufficio, che avrebbero dovuto imporre, ai sensi della medesima norma, la sua formale riadozione e ripubblicazione da parte del Comune;

II)) violazione e falsa applicazione degli artt. 66 bis della L. R. n. 38/1999, nonché 9 e 10 della L. n. 1150/42, in quanto il piano approvato all'esito della conferenza di copianificazione ex art. 66

bis L. reg. n. 38/99 differirebbe sostanzialmente da quello adottato e controdedotto, configurandosi come un nuovo strumento rispetto alle precedenti versioni, con il conseguente obbligo delle Amministrazioni partecipanti alla Conferenza di Pianificazione di restituire il Piano al Comune per la sua formale riadozione;

III) Violazione e falsa applicazione degli artt 9 e 10 della legge n. 1150/1942 e dell' art 66 bis legge reg. n. 38/1999, degli artt. 23-117 e 119 della Costituzione, dell'art. 3 legge n. 212/2000, dell'art. 16 del T .U. Edilizia (D.P.R. n. 380/2001). Eccesso di potere nei profili di illogicità, contraddittorietà, difetto di istruttoria e di

motivazione, sviamento. Violazione e falsa applicazione degli articoli 7 e segg. legge n. 1150/1942. Violazione e falsa applicazione degli artt 41 e 42 cost, degli artt 39 e ss. TCE, del Trattato del 29.10.04, e dell'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU del 20.03.52. Disparità di trattamento, con riferimento al contributo straordinario di urbanizzazione, non previsto dal PRG originariamente adottato ed avente natura sostanzialmente fiscale pur essendo privo di una base giuridica in alcuna legge, ed avente inoltre un non consentito effetto espropriativo senza indennizzo, oltretutto desinato ad operare in modo retroattivo. Tutto ciò determinerebbe, quindi, un eclatante sviamento di potere in relazione alla effettiva finalità, finanziaria e non urbanistica, dello strumento, oltreché la violazione della normativa di riferimento, ma prima ancora dei fondamentali diritti sanciti dalla Costituzione, ma anche dal Trattato Europeo e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, così come attestato da talune decisioni del della Corte di Giustizia delle Comunità Europee e del Tribunale di Strasburgo;

IV) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 42 della Costituzione e dell'art. 37 del DPR n. 327/2001. Eccesso di potere per sviamento e disparità di trattamento. La censura in esame ha riguardo sia alla mancata copertura normativa richiesta dall'art. 42 della Costituzione, sia alla mancata previsione di un adeguato indennizzo, ed accomuna, in una minuziosa ricostruzione normativa, tutte le quattro fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria previste dal PRG (ambiti di compensazione, contributo straordinario, compensazioni urbanistiche e cessione compensativa), in relazione alla indebita compressione dello jus aedificandi, che costituirebbe invece un tratto essenziale del diritto di proprietà;

V) La ricorrente deduce infine, quale motivo specifico, la violazione e falsa applicazione dell'art. 1372 c.c. e dell'art. 11 della legge n. 241/1990, la violazione e falsa applicazione della Convenzione urbanistica rep. N. 90095 del 25.1.01 e dell'art. 65 NTA, oltreché il vizio di contraddittorietà, in quanto le planimetrie cui

rinvia il nuovo PRG includerebbero l'area di proprietà della ricorrente fra quelle adibite a "servizi pubblici", e quindi destinate ad essere acquisite dal Comune mediante espropriazione per pubblica utilità o mediante cessione compensativa, mentre, al contrario, con la precedente convenzione urbanistica sopra citata il Comune si sarebbe già vincolato con la ricorrente a conservare la natura privata della medesima area, sia pur destinandola ad "attrezzature di livello urbano, ovvero a finalità d'interesse pubblico o generale.

5. La Difesa dell'Amministrazione comunale, costituitasi in giudizio, con ampie ed argomentate memorie ha esaurientemente illustrato la genesi, le finalità ed i contenuti del nuovo P.R.G., di cui gli istituti oggetto di censura costituiscono un tratto essenziale, ed ha dettagliatamente ed analiticamente controdedotto su tutte le censure, eccependo inoltre l'inammissibilità del gravame.

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

DIRITTO

1.

Con il ricorso in epigrafe, ritualmente e tempestivamente notificato e depositato, la ricorrente impugna il nuovo PRG di Roma, sia quanto allo specifico inserimento dell'area d'interesse fra quelle destinate a servizi pubblici, pur trattandosi di area precedentemente compresa dalla convenzione urbanistica del 2001 "Bufalotta" come area destinata ad attrezzature di livello urbano, sia quanto agli atti ed alle previsioni generali che caratterizzano l'intero nuovo PRG di Roma.

2.

Sotto il primo profilo, la ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 1372 c.c. e dell'art. 11 della legge n. 241/1990, nonché la violazione e falsa applicazione della Convenzione urbanistica rep. N. 90095 del 25.1.01 e dell'art. 65 NTA, oltreché il vizio di contraddittorietà, in quanto l'area di proprietà della

ricorrente verrebbe inclusa dal nuovo PRG fra quelle adibite a “servizi pubblici”, e quindi destinate ad essere acquisite dal Comune mediante espropriazione per pubblica utilità o mediante cessione compensativa, mentre con precedente convenzione urbanistica il Comune si sarebbe già vincolato a conservare la natura privata della medesima area, sia pur destinandola ad “attrezzature di livello urbano, ovvero a finalità d’interesse pubblico o generale.

3.

Il Comune chiarisce che ai sensi del nuovo PRG l’area è rimasta disciplinata dall’accordo di programma approvata con delibera C.C. n. 167/1998 , essendo ancora inclusa entro i confini del relativo piano attuativo ed essendo le destinazioni interne indicate a titolo meramente esemplificativo, fermo restando che non è affatto prevista la loro espropriazione. Pertanto, di nulla potrebbe dolersi la ricorrente, la cui area, da un lato, è rimasta assoggettata alla preesistente disciplina convenzionale e, dall’altro, neppure è toccata dagli istituti di compensazione ritenuti illegittimi dai motivi generali di ricorso. Da ciò il Comune eccepisce l’inammissibilità del ricorso per difetto d’interesse, sia in relazione agli indicati motivi specifici, ritenuti frutto di un evidente equivoco, sia in relazione ai rimanenti motivi generali volti ad attaccare l’intero PRG, che non corrisponderebbero ad alcuna specifica ed attuale lesione degli interessi della stessa ricorrente.

4.

A giudizio del Collegio, l’eccezione d’inammissibilità del motivo specifico in esame non può essere accolta. Infatti, l’interpretazione data dalla Difesa comunale alla specifica prescrizione in esame del PRG, pur essendo conforme al diritto e rispettosa della posizione giuridica della ricorrente, non può far venire meno l’interesse della stessa ricorrente ad impugnare e ad ottenerne l’annullamento in sede giurisdizionale della stessa disposizione, a fronte del suo chiaro tenore

letterale, lesivo dei propri interessi, che potrebbe essere in futuro attivato dall'Amministrazione con un "ripensamento" interpretativo, circa l'affermato carattere meramente esemplificativo delle destinazioni interne che prevedono, per l'area della ricorrente, l'acquisizione al patrimonio del Comune.

5.

Peraltro, la censura specifica in esame è non fondata, in quanto la precedente Convenzione urbanistica del 2001 "Bufalotta" è stata espressamente sottoscritta dal Comune e dalle Parti private in conformità alla disciplina giuridica dei suoli vigente all'epoca della stipula, e non può precludere la riconosciuta possibilità del successivo PRG di incidere sui suoi contenuti, nei limiti dei parametri di proporzionalità e ragionevolezza e fermo restando il diritto dei privati all'integrale ristoro del sacrificio economico patito. In altri termini, la Convenzione urbanistica del 2001 ha classificato l'area della ricorrente quale area di proprietà privata destinata ad "attrezzature di livello urbano, ovvero a finalità d'interesse pubblico o generale, nel più ampio contesto della disciplina dell'intero territorio comunale e dell'interesse pubblico generale enucleabili dalla previgente strumentazione urbanistica, e non può pertanto precludere l'almeno astratta possibilità che il perseguimento di nuove finalità d'interesse pubblico generale imponga, nell'ambito della sopravvenuta disciplina urbanistica recata dal nuovo PRG, di procedere alla motivata riclassificazione dell'area fra quelle adibite a "servizi pubblici", e quindi destinate ad essere acquisite dal Comune, operando su di un livello territoriale generale diverso dal precedente specifico rapporto convenzionale, che non viene pertanto inciso nel suo originario rapporto sinallagmatico, bensì conformato alla sopravvenuta esigenza d'interesse pubblico generale, implicando, non, il rispetto del precedente regime convenzionale, bensì, il rispetto delle garanzie procedurali e di ristoro patrimoniale previste in caso di provvedimenti ablatori o di revoche incidenti su preesistenti rapporti negoziali, profili, questi ultimi, che

restano peraltro estranei al giudizio in epigrafe. Il quinto ed ultimo motivo di ricorso deve pertanto essere respinto.

6.

La reiezione dei motivi di ricorso specifici impone al Collegio di passare all'esame di quelli procedurali e generali, previo esame dell'eccezione d'inammissibilità mossa al riguardo dalla Difesa del Comune, secondo cui la ricorrente non potrebbe vantare la lesione di un interesse tutelabile in sede giudiziaria mediante il loro accoglimento, non avendo dimostrato la concreta ed attuale applicabilità dei singoli istituti del PRG ritenuti illegittimi all'area di sua proprietà. A giudizio del Collegio, peraltro, neppure l'eccezione in esame può trovare accoglimento, in quanto la più autorevole giurisprudenza amministrativa riconosce ormai l'azionabilità in giudizio dell'interesse indiretto e strumentale, ma al tempo stesso specifico, concreto ed attuale, del ricorrente a veder annullare l'intero provvedimento al fine di ottenere, in sede di riedizione del procedimento amministrativo, un contenuto a lui più favorevole. Ed invero, se tale facoltà è ormai unanimemente riconosciuta per il concorso pubblico e la pubblica gara, non si intravedono ragioni ostative all'estensione alla materia urbanistica, nella quale la rivalutazione dell'interesse del ricorrente, in sede di riedizione del potere amministrativo di adozione del PRG, è espressamente garantita mediante le garanzie procedurali che caratterizzano lo specifico procedimento, in particolare mediante la presentazione di "Osservazioni" sulle quali il Comune deve pronunciarsi. Sulla base delle pregresse considerazioni, nella fattispecie in esame deve quindi trovare tutela, nella presente sede giurisdizionale, la ragionevole aspettativa della proprietaria ricorrente di poter ottenere, anche mediante le proprie osservazioni in sede di approvazione di un nuovo PRG, un regime più favorevole, rispetto a quello riservato alla propria area da un PRG che viene ritenuto illegittimo e di cui si chiede, dunque, l'annullamento.

7.

Venendo al merito dei motivi generali d'impugnazione, il Collegio ritiene necessario premettere, quanto all'ordine ed ai modi di esame delle censure dedotte, che per costante giurisprudenza, ed alla stregua di un criterio di effettività della tutela giurisdizionale, occorre esaminare per prime le censure sostanziali, che assicurano il diretto perseguimento del bene della vita reclamato (consistente in questo caso, come sopra evidenziato, nell'interesse ad ottenere un nuovo provvedimento di contenuto diverso), mentre solo successivamente è possibile passare all'esame delle censure procedurali, il cui accoglimento non garantisce al ricorrente una variazione del contenuto sfavorevole del provvedimento, e che per tale motivo, in caso di accoglimento delle censure sostanziali, di regola si possono ritenere assorbite. Per le medesime ragioni, il Giudice non è inoltre vincolato né all'ordine né al nomen juris delle singole censure, dovendo viceversa acclarare, anche alla luce delle argomentazioni contro dedotte da parte resistente, la sussistenza o meno di tutti i profili di illegittimità sostanzialmente e complessivamente dedotti dal ricorrente, in conformità al modello ad iniziativa ed impulso di parte del giudizio amministrativo.

Ne consegue che, essendo impugnati, sotto i profili generali dedotti, gli atti di approvazione dell'intero piano, e risultando pertanto un complessivo intento demolitorio mediante l'impugnazione di parte ricorrente, devono essere per primi esaminati i motivi di ricorso idonei ad invalidare per intero gli istituti giuridici (contenuti in singole N.T.A.) applicabili in via generale a ciascuna delle diverse aree e tipologie d'intervento disciplinate dal Nuovo PRG di Roma.

8.

Occorre quindi partire dal III e IV motivo di ricorso, che sono strettamente connessi e vanno esaminati congiuntamente.

In sintesi, con il III MOTIVO si deduce l'illegittimità del "CONTRIBUTO STRAORDINARIO", previsto dall'art. 20 delle N.T.A. del Nuovo P.R.G.

evidenziando la generale applicabilità del contributo in esame alla gran parte degli interventi previsti nelle diverse Componenti del territorio comunale. In particolare, viene argomentata la natura finanziaria e non urbanistica, ed anzi la natura "tributaria" dell'ingente prelievo operato per mezzo di questa figura di c.d. "perequazione finanziaria" (art. 17 delle N.T.A., comma. 2), e si argomenta la non riconducibilità agli oneri di urbanizzazione di cui all'art. 16 del TU edilizia, essendo fra l'altro completamente diverse le modalità di determinazione degli importi. Ciò determinerebbe un evidente sviamento di potere, oltreché la violazione della riserva di legge costituzionale in materia di prestazioni patrimoniali imposte, la violazione del sistema costituzionale di ripartizione delle competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali, la violazione dei fondamentali diritti di proprietà ed iniziativa economica privata e la violazione della normativa urbanistica.

9.

La doglianza in esame va inquadrata nel successivo e più ampio IV MOTIVO d'impugnazione, con il quale, la ricorrente censura per violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 42 della Costituzione e dell'art. 37 D.P.R. 327/2001 e per eccesso di potere, sotto i profili di sviamento di potere e disparità di trattamento, tutti gli istituti di perequazione urbanistica e finanziaria introdotti agli artt. 17 e ss. NTA (ambiti di compensazione, compensazioni urbanistiche, cessione compensativa, oltre al contributo straordinario).

Vengono dedotti, in particolare, l'assenza della copertura normativa richiesta dall'art. 42 della Costituzione e la mancata previsione di un indennizzo adeguato, citando la sentenza n. 4833 del 21.8.2006 del Consiglio di Stato (*"E' illegittima la deliberazione della Giunta regionale recante l'approvazione con modifiche d'ufficio del P.R.G. di un Comune, nella parte in cui, modificando le N.T.A. stabilisce, per una zona, che "una quota del 50% della capacità insediativa totale è riservata al Comune"*); infatti, in assenza di specifica normativa primaria, *"la disposizione in parola si manifesta priva del supporto*

legislativo necessario per giustificare la compressione del diritto di proprietà, al di fuori delle garanzie previste in proposito dall'art. 42 della Carta costituzionale". Si citano inoltre la sentenza n. 684 del 5.2.2009 del Consiglio di Stato Sez. IV e la sentenza n. 348/2007 della Corte Costituzionale sull'entità dell'indennità di esproprio, che deve assicurare *"un ristoro adeguato"* della lesione dello *jus aedificandi*. Viene altresì richiamata la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, che ha chiarito che *"il diritto di proprietà fa parte dei principi generali del diritto comunitario"*. Esso pertanto può essere oggetto di limitazioni solo *"a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti"* (Corte di Giustizia, 30.06.05 n. 295/03 P).

10.

In particolare, analizzando le singole fattispecie di perequazione, la ricorrente evidenzia che, per quanto riguarda IL CONTRIBUTO STRAORDINARIO, l'art 20 delle N.T.A. prevede un meccanismo perequativo secondo il quale ogni valorizzazione della proprietà individuale, sia essa ottenuta attraverso la realizzazione di nuova SUL o attraverso il cambio di destinazione (N.T.A. artt 38 - comma 8, 40 - comma 4, 45- comma 6), viene subordinata al pagamento di un contributo straordinario pari a due terzi del valore immobiliare ottenuto con l'intervento di valorizzazione. Tale contributo deve essere corrisposto al momento del rilascio del titolo edilizio e viene calcolato sul totale della valorizzazione senza tenere conto dei costi, degli oneri di urbanizzazione e delle altre imposte sostenute dal soggetto attuatore.

Al riguardo la ricorrente, richiamando le censure di illegittimità di questo istituto esposte al precedente III motivo di ricorso, evidenzia che attraverso il contributo straordinario verrebbe indebitamente compresso il diritto di godimento del bene

da parte del proprietario che viene infatti privato della maggior parte del valore della sua proprietà, in assenza della necessaria copertura normativa e senza la previsione di alcun indennizzo.

Nei c.d. AMBITI DI COMPENSAZIONE (specificamente elencati nell'art. 18, comma 1° NTA), prosegue la ricorrente, il nuovo PRG distingue tra previsioni edificatorie attribuite ai proprietari, quantificate sulla base della disciplina urbanistica previgente, e quelle riservate al comune, quantificate secondo i criteri di sostenibilità urbanistica e per finalità di interesse pubblico (compensazioni urbanistiche, edilizia residenziale pubblica, servizi e attrezzature pubbliche ecc.), individuate sulla base delle priorità e degli obiettivi stabiliti dalle norme. La specifica procedura delineata dall'art 18 stabilisce che, una volta approvato lo strumento urbanistico esecutivo gli Ambiti di compensazione si attuano per intervento indiretto (indifferentemente di iniziativa pubblica o privata) ed i proprietari dell'ambito devono cedere, a titolo gratuito, al Comune (o a soggetti terzi dallo stesso individuati per le finalità di interesse pubblico), la superficie fondiaria corrispondente alle previsioni edificatorie riservate al comune, ferme restando le obbligazioni di cui all'art 13, comma 13 N.T.A. (ossia la cessione a titolo gratuito delle aree destinate a opere di urbanizzazione primaria e secondaria, la monetizzazione delle aree standards non reperite ecc.). Secondo la ricorrente, è sufficiente analizzare le previsioni stabilite in relazione ai singoli Ambiti di Compensazione per constatare come l'Amministrazione capitolina nel prevedere, in suo favore, una cessione a titolo gratuito di parte delle aree ricadenti nello specifico Ambito (a fronte del riconoscimento di possibilità edificatorie, come negli Ambiti di riserva di cui all'art 67, ovvero di SUL aggiuntive come negli Ambiti di trasformazione ordinaria di cui all'art 57) abbia di fatto introdotto una vera e propria procedura ablatoria, del tutto priva delle necessarie garanzie procedurali stabilite dalla legge; e, oltre tutto, non sorretta da un criterio

indennitario "adeguato" come oggi previsto dall'art 37 T.U. delle espropriazioni. La ricorrente cita, al tal proposito:

-l'art 61, 1° comma, NTA relativo agli Ambiti di Trasformazione ordinaria ove è previsto che una quota pari al 20% della SUL complessiva attribuita allo specifico ambito debba essere riservata al Comune per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica ovvero per le compensazioni urbanistiche di cui all'art. 19 N.T.A.;

-il 2° comma dello stesso articolo 61 che, in alternativa alla citata disposizione e con specifico riferimento agli Ambiti prevalentemente residenziali prevede che la SUL massima ammissibile (all'interno dell'Ambito) possa essere raddoppiata a condizione che ben l'80% della SUL aggiuntiva venga riservata all'Amministrazione comunale, ai sensi e per gli effetti dell'art 18.;

-l'art 67, comma 3°, N.T.A. relativo agli Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata che nel prevedere (per i singoli Ambiti) un indice medio di edificabilità territoriale pari a 0,3 mq/mq ne attribuisce ai proprietari una quota parte pari a 0,06 mq/mq, riservando il resto al Comune per il conseguimento delle finalità di cui all'art 18.;

-l'art 65, comma 6° N.T.A., riguardante le Centralità da pianificare, in relazione alle quali vengono indicate le quantità complessivamente edificabili prevedendo, anche in tal caso, una rilevante quota (variabile a seconda della specifica centralità, ma che in alcuni casi raggiunge addirittura i 2/3 delle aree edificabili) da mettere a disposizione del Comune per finalità di interesse pubblico.;

Si tratterebbe, quindi, conclude la ricorrente, di celate forme di compromissione della proprietà privata, che non trovano alcun fondamento giuridico, e che si rivelano prive del necessario e proporzionato riferimento (chiesto dalla Corte di Giustizia) a specifiche esigenze e priorità di interesse pubblico generale, nonché delle garanzie di legge espressamente previste per le procedura ablatorie.

c) Attraverso l'istituto della COMPENSAZIONE URBANISTICA (art 19 N.T.A), argomenta ancora la ricorrente, il Nuovo PRG, di cui il Piano delle certezze costituisce la prima fase, ha soppresso l'edificabilità di alcuni comprensori, riconosciuta invece dagli strumenti urbanistici previgenti, attraverso il trasferimento della capacità edificatoria in altri ambiti edificabili, sulla base del principio di equivalenza del valore immobiliare rispetto all'edificabilità da compensare.

L'attuazione di questo istituto prevede però, da una parte la cessione della cubatura delle aree di partenza al Comune e, dall'altra, la riduzione della SUL da compensare come criterio di assegnazione delle aree edificabili messe a disposizione del Comune (art 19, comma 4, N.T.A.). Anche in questo caso il proprietario verrebbe quindi privato della sua area iniziale e vedrebbe compresso il valore della sua capacità edificatoria, senza la previsione di alcun indennizzo e in dispregio della riserva di legge prescritta dall'art 42 della Costituzione.

Infine, la ricorrente espone che L'art 22 N.T.A. stabilisce espressamente che, ai fini dell'acquisizione di aree destinate a servizi Pubblici il Comune possa applicare il meccanismo della c.d. CESSIONE COMPENSATIVA, in alternativa all'espropriazione per pubblica utilità.

In tal caso, le aree vengono acquisite dall'Amministrazione mediante la concessione ai proprietari di un'edificabilità commisurata all'estensione dell'area, da concentrare su una parte delle stessa ovvero da trasferire su altre aree. In particolare, il 3° comma dell'art 22 NTA prevede che, in caso di partecipazione del privato ad un programma integrato, allo stesso venga riconosciuto un indice di edificabilità pari allo 0,06 mq/mq da trasferire all'interno dei tessuti della Città da ristrutturare o negli altri ambiti di compensazione di cui all'art 18; per contro l'intera area del privato viene ceduta al Comune. Nel caso di intervento diretto, lo stesso articolo (comma 4°) prevede invece, sempre a favore del proprietario, un

indice di edificabilità pari a 0,04 mq/mq da concentrare sul 10% dell'area, a fronte della cessione al Comune del restante 90%.

La ricorrente ne deduce il palese squilibrio sinallagmatico tra il valore dell'area acquisita all'amministrazione e quello afferente la capacità edificatoria riconosciuta al privato, che rivela, anche sotto tale profilo, una forma di compromissione della proprietà privata che non trova giustificazione alcuna, essendo compensata con il rilascio di una capacità edificatoria né parametrata al valore del bene espropriato, né rapportata alle linee di sviluppo d'interesse pubblico generale individuate dal PRG mentre, per contro, nell'ipotesi di espropriazione dello stesso bene sottoposto alle suddette fattispecie perequative, ossia della privazione totale del diritto di proprietà di un area edificabile, l'art. 37 del T.U. Espropri come riformato dall'art 2, comma 89, della L. 244/2007, conseguente alla sentenza della corte Costituzionale n. 348/2007, così dispone: *"L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento"*. Pertanto oggi, dall'espropriazione di un area edificabile dovrebbe conseguire il pagamento a titolo di indennità di una somma pari al valore venale del bene, salvo una riduzione del 25% nel caso di non meglio identificati interventi di riforma economico sociale.

Conclude pertanto la ricorrente che, attraverso le quattro fattispecie di perequazione introdotte dal nuovo PRG, verrebbero create nuove ed illegittime forme di compressione del diritto di proprietà, non paramtrate ad alcuna specifica esigenza d'interesse pubblico generale come invece richiesto dalla richiamata giurisprudenza comunitaria, ed inoltre del tutto illegittime per la carenza della copertura legislativa necessaria per tali forme di ablazione, nonché per la mancata previsione di un adeguato indennizzo.

Il Comune intimato si difende con un'ampia, articolata e ben argomentata memoria generale, inquadrando il contributo straordinario nel nuovo sistema di perequazione ai sensi dell'art. 11 l. n. 241/1990, nella distinzione fra piano strutturale a monte e successivo piano operativo, senza perdere la capacità pubblica di conformazione ma rinviando le scelte operative al concorso attivo dei privati, ed in particolare dei proprietari, così come ormai avvallato dalla citata giurisprudenza, ad esempio per il Piano delle Certezze ed i PRINT. In tale quadro, si afferma, a previsioni edificatorie aggiuntive acquistabili su base volontaria dai privati corrispondono oneri straordinari perequativi, qualificabili come un incentivo urbanistico volto al conseguimento degli obiettivi prefissati. Vale a dire che i privati possono scegliere di avvalersi di condizioni urbanistiche più favorevoli "restituendo" parte del vantaggio così ottenuto alla Comunità locale, così come ora previsto dall'art. 1, commi 258 e 259, della legge n. 244/77 per l'edilizia residenziale sociale.

Pertanto, prosegue il Comune, l'art. 17, comma II delle N.T.A. prevede, quali nuovi strumenti operativi: ambiti di compensazione, compensazioni urbanistiche, incentivi per il rinnovo edilizio, cessioni compensative e contributo straordinario, tutti attivabili su base volontaria dal privato, che non avrebbe quindi interesse a ricorrere.

In particolare, il CONTRIBUTO STRAORDINARIO non avrebbe natura tributaria (l'errato nomen juris non può prevalere sui tratti sostanziali dell'istituto) ma di semplice corrispettivo di diritto pubblico, all'interno di una fase non autoritativa di una procedura pubblicistica, in quanto pur essendo determinato in via oggettiva per motivi di omogeneità di trattamento, è "tramutato" nella realizzazione delle opere di infrastrutturazione pubbliche indispensabili per garantire la sostenibilità urbanistica delle previsioni favorevoli ai privati, così come dimostrato dalla possibilità di scomputare dal contributo l'importo delle opere che

possono essere realizzate direttamente dai privati (art. 20, comma V, N.T.A.). Il Comune evidenzia altresì che il contributo straordinario riguarda in realtà solo una minima frazione dell'edificabilità del nuovo PRG (circa 1 milione di mq. su 20 milioni complessivi) e che le censure riferite all'imposizione del contributo anche in mancanza di nuova edificabilità riguardano, in realtà, solo tre casi assolutamente marginali (ugualmente giustificati da varie esigenze urbanistiche: nuova edificazione di edifici demoliti nel Tessuto T1 e residuo del vecchio PRG nel Tessuto T3, nella città consolidata, e trasformazione della vecchia edificabilità pubblica in privata nelle centralità urbane e metropolitane), conseguendone il difetto d'interesse a coltivare la censura per chiunque non abbia aree in quella condizione.

Quanto agli AMBITI DI COMPENSAZIONE, a fronte di incentivi attribuiti ai proprietari, che si concretano in ulteriore capacità edificatoria, si genererebbe una quota di edificabilità a disposizione del Comune, che la utilizzerebbe 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".

Anche le previste COMPENSAZIONI URBANISTICHE e CESSIONI COMPENSATIVE risponderebbero alle medesime finalità, costituendo una forma indennitaria di diritto pubblico, all'interno di una fase non autoritativa - e quindi convenzionalmente accettata dagli interessati - di una procedura

pubblicistica, in quanto pur essendo il rapporto con la nuova facoltà edificatoria determinato in via oggettiva per motivi di omogeneità di trattamento, gli stressi istituti consentirebbero di addivenire ad una soluzione consensuale per la realizzazione delle opere di infrastrutturazione pubbliche indispensabili per garantire la sostenibilità urbanistica delle previsioni favorevoli ai privati.

L'accesso a tutti i descritti istituti di perequazione o compensazione urbanistica da parte dei proprietari delle aree sarebbe, poi, di natura facoltativa e consensuale, e quindi non vi sarebbe alcuna illegittima compressione del diritto di proprietà, in quanto l'utilizzo dello strumento autoritativo è residuale e sussidiario, e comunque prevede l'indennizzo.

12.

Il Comune intimato eccepisce, quindi, anche la carenza di interesse della ricorrente in ordine alle specifiche censure mosse, perché la propria area, secondo le descritte previsioni del nuovo PRG, si trova in 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. A giudizio del Collegio, peraltro, 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, sia pur delimitata –come si è visto- a specifiche destinazioni d'uso (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.

Deve, viceversa, essere fin d'ora respinta la censura in esame per quanto riguarda lo strumento di compensazione urbanistica previsto dall'art. 17, comma 2, lettera c) e dall'art. 19, atteso che si tratta di norme meramente programmatiche cui non si attagliano le censure dedotte, non comportando, almeno fino alla loro futura pratica attuazione, il dedotto ingiustificato squilibrio sul piano sinallagmatico.

13.

Nel merito, il Collegio osserva che le censure generali in esame muovono dalla considerazione dell'art 17 della N.T.A., il quale così dispone:

“Art.17. Criteri di perequazione - 1. Il PRG introduce, quale disciplina di principio, la necessità di ripartire le previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, tenendo conto: della disciplina urbanistica pre-vigente; dell'edificazione esistente legittima; del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La questione posta con la censura in esame è assai delicata, ed il Collegio non può che prendere atto della centralità del contributo straordinario e degli altri strumenti di compensazione qui specificamente impugnati, nell'architettura del complesso sistema di perequazione/compensazione posto in essere con il Nuovo Piano Regolatore, senza 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 la democraticità, l'imparzialità e trasparenza e la stessa efficienza (anche economica) dei meccanismi applicativi, come pure la stessa praticabilità di una perequazione effettiva in contesti già urbanizzati, dall'altro.

14.

Ai fini della decisione della controversia, il Collegio ritiene peraltro di dover prescindere dalle predette considerazioni d'ordine generale, e di doversi viceversa attenere al profilo strettamente tecnico-giuridico della ricostruzione della natura del contributo straordinario e degli altri istituti di perequazione e compensazione previsti dal PRG, Al riguardo il Collegio riconosce che gli stessi non hanno natura tributaria, come invece dedotto dalla ricorrente, 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.

In particolare, il contributo straordinario (che maggiormente palesa profili di contiguità agli strumenti tributari, anche in relazione alle indicate incertezze terminologiche) va 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, allorché 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.). Pertanto, 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).

Conclusivamente sul punto, osserva il Collegio che la previsione di un contributo straordinario (avente natura di incentivo urbanistico ed attivabile solo su base facoltativa) in linea generale non assume natura fiscale, ma deve essere inquadrato e valutato nell'ambito degli altri strumenti di "perequazione urbanistica", che costituiscono un momento essenziale della nuova "programmazione negoziata" e dell' "urbanistica consensuale" oramai avallata dalla giurisprudenza (per tutte, Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2258/2006 citata). Alla stregua di un criterio di presunzione di legittimità degli atti pubblici, il Collegio deve quindi attenersi, almeno in via di prima ipotesi, alla predetta ricostruzione circa la natura di strumenti di conformazione urbanistica dell'insieme degli istituti di perequazione in esame (che in caso contrario si paleserebbero irrimediabilmente illegittimi per violazione della riserva costituzionale di legge e per la mancanza di un adeguato corrispettivo).

15.

Il Collegio, peraltro, non può neppure esimersi da un'accurata verifica della effettiva disciplina dell'insieme degli strumenti di perequazione introdotti dagli artt. 17 e ss. delle N.T.A. (ambiti di compensazione, contributo straordinario, compensazioni urbanistiche e cessione compensativa) nel più complessivo quadro

del nuovo PRG, al fine di stabilire in quale misura questa convenzionalità - pur colorata di profili pubblicistici - consenta di superare il principio di legalità.

16.

Al riguardo, in linea generale occorre riconoscere che le tecniche perequative e compensative, nonché consensuali, hanno già ricevuto 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). D'altro canto, tali tecniche pongono complessi e delicati problemi di conformità agli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, nonché al Trattato UE, nella misura in cui gli strumenti perequativi non siano inseriti in una adeguata logica programmatoria e pianificatoria del territorio, ispirata alla trasparente e partecipata tutela dell'interesse pubblico generale ad un ordinato sviluppo territoriale, compatibile con le esigenze della comunità locale e rispettoso dei diritti di ciascuno dei suoi componenti, secondo le garanzie procedurali approntate dalla vigente disciplina urbanistica.

In particolare, la stessa Amministrazione resistente riconduce le fattispecie in esame non alla capacità negoziale generale dei soggetti di diritto pubblico per le attività non implicanti l'esercizio di pubbliche potestà, bensì all'art. 11 della legge n. 241/1990, concernente gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento, secondo cui *"...l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo"*, fermo restando che *"a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa (...) la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento"*.

Ai fini del legittimo ricorso agli accordi sottostanti (secondo la ricostruzione dell'Amministrazione) agli strumenti perequativi e compensativi in esame,

occorrono, quindi, tre condizioni essenziali: il loro coerente inserimento nell'ambito delle attività di perseguimento del pubblico interesse demandate all'Amministrazione; la originaria previsione di un provvedimento che viene in tal modo sostituito oppure conformato quanto al suo contenuto discrezionale; la previa determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento stesso, *“a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa”*.

Come tali gli accordi ed i sottostanti strumenti compensativi e perequativi sembrano dover restare estranei al contenuto tipico del PRG (zonizzazione, localizzazioni, destinazioni d'uso, assi di sviluppo e pianificazione di opere infrastrutturali e di viabilità pubblica e privata...), in quanto l'attività regolatoria pubblica è per sua natura sottratta a qualunque tipo di “mediazione” particolare e privata, dovendo invece garantire il raggiungimento dell'interesse pubblico generale perseguito (in questo caso, allo sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio) previa ponderazione di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti, secondo la peculiare disciplina posta dalla l. urb. n. 1150/42 a tutela della possibilità di partecipazione delle comunità locali interessate.

Peraltro, gli stessi accordi sembrano altresì dover restare estranei anche al rilascio finale del singolo titolo edificatorio, trattandosi, secondo l'insegnamento della migliore dottrina e della giurisprudenza, di atto a contenuto vincolato esclusivamente al rispetto della normativa urbanistica ed edilizia, non suscettibile di integrazioni o condizioni pattizie. Gli accordi in esame afferiscono invece, secondo la prassi invalsa negli anni, alla possibilità di convenzioni urbanistiche variamente denominate, volte alla realizzazione di singole e specifiche previsioni urbanistiche, normative o di piano, e stipulate in alternativa al provvedimento di adozione di un successivo piano attuativo delle previsioni di PRG, nonché alla procedura volta al rilascio delle aree necessarie alle opere ed infrastrutture pubbliche (previste dal

PRG o da norme speciali), quale alternativa alla procedura espropriativa di tipo pubblicistico.

Quindi il contributo straordinario e gli altri strumenti perequativi e compensativi, rimanendo estranei alle garanzie legali ed ai limiti previsti per i provvedimenti di conformazione dell'attività edificatoria privata all'interesse pubblico generale, 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 quali enucleate dal PRG, ritenute invece necessarie dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea al fine di giustificare la compressione dei diritti dei singoli cittadini.

17.

Il Collegio non ritiene peraltro necessario approfondire ulteriormente il precedente punto, in quanto, ai fini della decisione della controversia in esame, è sufficiente rimanere fermi ai temi della legalità e dello statuto della proprietà, in relazione agli specifici meccanismi che sono oggetto delle censure in esame.

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

E' sufficiente, piuttosto, rilevare che gli strumenti perequativi e compensativi adottati dal Comune di Roma e sopra illustrati configurano una forma di espressa imposizione economico-patrimoniale ovvero di sottrazione ai proprietari della parte maggioritaria della quota di edificabilità agli stessi riconosciuta. E questo - si badi bene - non come esito di una negoziazione: il contributo straordinario e la quota riservata alla mano pubblica sono stabiliti "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 interessati a potersi avvalere delle nuove facoltà edificatorie, o semplicemente interessati ad evitare interventi pubblici autoritativi, un puntuale adempimento finanziario ovvero una obbligatoria cessione di aree o di facoltà edificatoria al Comune, o a soggetti terzi dallo stesso individuati (ipotesi queste non dissimili fra loro, essendo tutte poste a carico del privato proprietario dell'area o comunque interessato alla sua trasformazione urbanistica ed essendo tutte quantificabili economicamente, ed inoltre venendo tutte prefissate sulla base di parametri variamente connessi al valore o all'utilità dell'intervento, e quindi alla c.d. rendita fondiaria privata, e non agli oneri pubblici specificamente conseguenti all'intervento privato quale sua "esternalità negativa", ovvero specificamente connessi agli interventi individuati dal PRG come necessari o prioritari ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico generale ad un equilibrato sviluppo territoriale.

18.

La questione deve essere innanzitutto approfondita con specifico riferimento al CONTRIBUTO STRAORDINARIO DI URBANIZZAZIONE, previsto dal citato art. 17 N.T.A. e disciplinato dal successivo art. 20, secondo cui *"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".

Come sopra evidenziato, Parte ricorrente contesta in radice la legittimità della previsione del contributo straordinario, sollevando plurimi profili di illegittimità puntualmente contro dedotti dall'Amministrazione. Al riguardo, il Collegio ha altresì sopra già riconosciuto che il contributo in questione - nonostante le oscillazioni terminologiche delle N.T.A., non ha natura tributaria, e che esso va 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.

Si è, però, anche già chiarito che ciò determina 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.).

Neppure i profili di convenzionalità insiti nel meccanismo dei PRINT 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).

Anche per il contributo straordinario, quindi, si pone il problema decisivo, che è quello di stabilire in quale misura la descritta –parziale- convenzionalità consenta di superare il principio di legalità.

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

Ma in questa sede - si badi bene - non si controverte sull'interpretazione del singolo atto convenzionale, il quale contenga (per così dire "ex post") obbligazioni la cui misura vada oltre quella vigente. Si tratta piuttosto della previsione "ex ante" di un istituto, il contributo straordinario, che viene "a priori" quantificato sia nella quota di maggiorazione di edificabilità che ne costituisce la base (0,06 mq/mq) sia

nell'individuazione della misura minima (cfr. l'art. 20, comma 3, delle N.T.A.). Non si tratta qui semplicemente di un atto unilaterale, analogo alle "condizioni generali di contratto"; o alle clausole contenute, ad esempio, nel D.M. Lavori Pubblici 21.12.1994, sui programmi di riqualificazione urbana, che attengono a un atto avente valore di bando per l'assegnazione di finanziamenti; o alle deliberazioni ministeriali che fissano le modalità per l'assegnazione di contributi in materia di programmi di recupero urbano). Si tratta piuttosto di un atto a carattere normativo, e come tale, quindi, non solamente dotato di una più diretta influenza sulla stessa sostanziale conformazione della proprietà, ma anche vincolante "ex ante", in via generale e astratta, i soggetti dell'ordinamento, e quindi incidente direttamente e imperativamente sul contenuto del successivo eventuale accordo delle parti. Sotto questo profilo, considerando le N.T.A. del Piano come un atto normativo, il problema del rispetto non solo del principio di legalità, ma della vera e propria riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione, rimane allora ineludibile (dato che il Comune è comunque privo di poteri legislativi, anche nel sistema autonomistico disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione).

Ne consegue quindi, in conclusione, la fondatezza della censura proposta già sotto il profilo ora in esame, 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, che attiene alla sola materia dell'edilizia residenziale sociale. Tale profilo, che è assorbente e decisivo nel campo del diritto pubblico, impedisce di per sé di prendere in considerazione le pur pregevoli e meditate giustificazioni di rango sistematico e teleologico fatte valere dall'Avvocatura comunale in ordine alla coerenza del contributo straordinario con l'impostazione generale del piano

regolatore, col metodo perequativo e con le finalità di interesse pubblico asseritamente perseguite.

19.

A considerazioni non dissimili si prestano gli ulteriori strumenti di compensazione e perequazione previsti dall'art. 17 delle N.T.A. sopra descritti, la cui legittimità viene radicalmente contestata con il IV motivo d'impugnazione: Infatti, è possibile osservare al riguardo:

- a) che questi meccanismi vanno ben oltre le classiche forme di perequazione "di comparto", già presenti nell'ordinamento, in quanto sono strutturati in maniera tale da essere finalizzati a un'impostazione perequativa cd. "allargata", non legata allo specifico contesto territoriale ed alle connesse specifiche esigenze d'interesse pubblico generale dell'area oggetto dell'intervento privato;
- b) che l'obbligo di cessione di area o di facoltà edificatoria così introdotto, in particolare, 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 tali strumenti sono vincolanti, essendo previsti dalle N.T.A., che hanno valore normativo;
- d) infatti, se è vero che si tratta, almeno di regola, di meccanismi incentivanti offerti 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 all'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).

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).

20.

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 delle previsioni di piano contestate in questa sede possa essere svolto da alcune specifiche disposizioni di legge recentemente introdotte sia nella legislazione statale sia in quella regionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) la disposizione di cui al comma 258 riguarda esclusivamente le esigenze di edilizia residenziale sociale, e quindi non appare in grado di coprire l'intera gamma delle finalità pubbliche indicate in maniera indifferenziata dalle N.T.A.;
- b) la disposizione di cui al comma 259 attiene alla possibilità di un aumento di volumetria premiale, e non contiene alcuna disciplina del fenomeno dell'avocazione al Comune di una quota della edificabilità riconosciuta ai privati;
- c) lo stesso va detto delle previsioni contenute nell'art. 18 della L.R. n. 21/2009, nella misura in cui esse attengono all'attuazione della normativa statale.

Per quanto concerne invece, in particolare, il comma 4 del medesimo articolo 18, è vero che esso dispone che *“per la realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, la percentuale di cui al comma 3 è elevata al 50 per cento, limitatamente alla edificabilità aggiunta generata dallo strumento urbanistico generale rispetto alle previgenti previsioni. Sono fatte salve le maggiori percentuali previste dagli strumenti urbanistici generali già approvati alla data di entrata in vigore della presente legge”*.

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

E' agevole rilevare, quindi, che l'impostazione del Nuovo Piano Regolatore non fa salva questa connessione, e comunque prevede anche ulteriori finalità distintamente perseguibili (come la destinazione a compensazioni urbanistiche o a incentivi per la cessione compensativa con riferimento alle aree destinate a servizi pubblici).

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, di un contributo straordinario o dell'avocazione parziale di capacità edificatoria o dell'obbligo di cessione di aree;
- c) che comunque anche queste previsioni sono finalizzate solamente allo sviluppo dell'edilizia residenziale.

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

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 pur possibili questioni di legittimità costituzionale che potrebbero essere prospettate in ordine alle norme speciali sopra illustrate.

Le pregresse considerazioni valgono, in particolare, oltrechè per il contributo straordinario di cui agli artt. 17, comma 2, lettera b) e 20 N.T.A., anche per gli ambiti compensativi di cui agli artt. 17, comma 2, lettera a) e 18 N.T.A. ed inoltre per le previste cessioni compensative di cui agli artt. 17, comma 2, lettera e) e 22 N.T.A. per la parte in cui predeterminano gli indici di edificabilità in modo (come si è sopra considerato) non legittimo. Non possono viceversa trovare applicazione alle compensazioni di cui agli artt. 17, comma 2, lettera c) e 19 N.T.A., atteso che il loro già rilevato carattere meramente programmatico impedisce, allo stato, di rilevare un contenuto normativo per il quale sia ipotizzabile la evidenziata violazione del principio di legalità.

22.

Dalla ritenuta fondatezza del III e del IV motivo di ricorso nei termini anzidetti, deriva l'accoglimento dello stesso, con il conseguente assorbimento delle censure di ordine procedurale dedotte con il I e con il II motivo di ricorso, e con il conseguente annullamento degli atti impugnati "in parte qua", e in particolare dei seguenti articoli delle N.T.A.:

- art. 17, comma 2, lettera b);
- art. 18, commi 2 e 3;
- art. 20; art. 22, commi 4 e 5.

Ne consegue altresì l'inapplicabilità delle altre norme delle N.T.A. direttamente ad esse connesse. L'evidente complessità e la parziale novità delle questioni trattate giustificano, infine, la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. II – bis, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione, e per l'effetto annulla i seguenti articoli delle N.T.A. del vigente PRG del Comune di

Roma: - art. 17, comma 2, lettera b); - art. 18, commi 2 e 3; - art. 20; art. 22, commi 4 e 5.

Compensa fra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 22 ottobre e 17 dicembre 2009, con l'intervento dei Magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Mariangela Caminiti, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/02/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO