

N. 04545/2010 REG.DEC.
N. 02011/2010 REG.RIC.
N. 02602/2010 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

DECISIONE

sui seguenti ricorsi in appello:

1) nr. 2011 del 2010, proposto dal COMUNE DI ROMA, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Luigi D'Ottavi, Angela Raimondo e Nicola Sabato, domiciliato per legge in Roma presso l'Avvocatura Comunale, via del Tempio di Giove, 21,

contro

il signor Adriano CELLINI, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Lavitola e Fabrizio Zerboni, con domicilio eletto presso il primo in Roma, via Costabella, 23,

nei confronti di

- REGIONE LAZIO, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita;
- PROVINCIA DI ROMA, in persona del Presidente *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avv.ti Riccardo Giovagnoli e Massimiliano Sieni, domiciliata per legge in Roma presso l'Avvocatura Provinciale, via IV Novembre, 119/A;

2) nr. 2602 del 2010, proposto dalla REGIONE LAZIO, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Sebastiano Capotorto ed Enrico Lorusso, con domicilio eletto presso il primo in Roma, piazza G. Mazzini, 27,

contro

il signor Adriano CELLINI, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Lavitola e Fabrizio Zerboni, con domicilio eletto presso il primo in Roma, via Costabella, 23,

nei confronti di

- COMUNE DI ROMA, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Nicola Sabato, Angela Raimondo e Luigi D'Ottavi, domiciliato per legge in Roma presso l'Avvocatura Comunale, via del Tempio di Giove, 21;

- PROVINCIA DI ROMA, in persona del Presidente pro tempore, non costituita;

entrambi per l'annullamento e/o la riforma, previa sospensione cautelare,

della sentenza del T.A.R. del Lazio, Sezione Seconda, nr. 1524 del 4 febbraio 2010.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'appellato signor Adriano

Cellini (in entrambi i giudizi), della Provincia di Roma (nel giudizio nr. 2011 del 2010) e del Comune di Roma (nel giudizio nr. 2602 del 2010);

Visti gli appelli incidentali proposti dall'appellato signor Adriano Cellini nonché, nel giudizio nr. 2011 del 2010, dalla Provincia di Roma;

Viste le memorie prodotte dal Comune di Roma (in data 28 maggio 2010 in entrambi i giudizi), dalla Regione Lazio (in data 27 maggio 2010 nel giudizio nr. 2602 del 2010) e dall'appellato signor Cellini (in date 10 aprile 2010 e 28 maggio 2010 in entrambi i giudizi) a sostegno delle rispettive difese;

Vista l'ordinanza di questa Sezione nr. 1638 del 13 aprile 2010, con la quale sono state accolte le domande incidentali di sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2010, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi gli avv.ti D'Ottavi, Raimondo e Sabato per il Comune di Roma, l'avv. Lorusso per la Regione Lazio e gli avv.ti Lavitola e Zerboni per l'appellato signor Cellini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I – Il Comune di Roma ha impugnato, chiedendone la riforma previa sospensione dell'esecuzione, la sentenza con la quale il T.A.R. del

Lazio, accogliendo parzialmente il ricorso proposto dal signor Adriano Cellini, ha annullato in alcune parti gli atti relativi all'adozione ed alla successiva approvazione del nuovo P.R.G. del Comune di Roma.

A sostegno dell'impugnazione, l'Amministrazione appellante ha dedotto:

- 1) erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui è stata respinta l'eccezione preliminare di irricevibilità per tardività del ricorso introduttivo;
- 2) erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui è stata respinta l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse all'impugnazione;
- 3) erroneità e contraddittorietà della motivazione; errata valutazione dei meccanismi perequativi in esame; violazione di legge (con riferimento all'avere il T.A.R. ritenuto in contrasto col principio di legalità e con lo statuto del diritto di proprietà gli istituti perequativi – cessione di aree e contributo straordinario – introdotti dal nuovo strumento urbanistico);
- 4) violazione dei principi e precetti delle disposizioni dettate dall'art. 1, commi 258 e 259, della legge 24 dicembre 2007, nr. 244, e dalla legge regionale 11 agosto 2009, nr. 21 (con riguardo all'avere il T.A.R. escluso che le predette disposizioni potessero costituire la base normativa per la previsione della cessione di aree);
- 5) insufficiente, contraddittoria ed erronea motivazione in ordine al negato carattere consensuale ed alternativo del sistema perequativo;

6) erroneità della decisione sotto il profilo della mancata considerazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'Amministrazione, di trasparenza degli atti amministrativi;

7) erroneità della sentenza con riferimento al contributo straordinario di cui all'art. 18 (con riferimento all'avere il T.A.R. ritenuto trattarsi di corrispettivo di carattere patrimoniale imposto in violazione della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost.).

Si è costituita la Provincia di Roma la quale, oltre ad associarsi all'appello principale e a chiederne l'accoglimento, ha a sua volta gravato in via incidentale la medesima sentenza, deducendo i vizi di omessa e insufficiente motivazione e di violazione dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990, nr. 241.

Si è altresì costituito l'appellato signor Adriano Cellini il quale, oltre a opporsi con diffuse argomentazioni all'accoglimento degli appelli delle Amministrazioni suindicate, ha a sua volta proposto appello incidentale avverso la parte della sentenza che lo ha visto soccombente, deducendo con unico motivo i seguenti vizi: violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 97, 41 e 42 Cost., nonché dell'art. 16, comma 2, della legge 17 febbraio 1992, nr. 179, e degli artt. 3 e 4 della legge regionale del Lazio 26 giugno 1997, nr. 22, e s.m.i.; eccesso di potere per errore e falsità nei presupposti; illogicità e contraddittorietà manifesta; *error in iudicando*; conseguente illegittimità; illegittimità dell'art. 53 delle N.T.A. del P.R.G., nonché degli artt. 14, 13 e 17 delle medesime N.T.A. per: *a)* violazione dell'art. 52 del decreto legislativo 31 marzo 1998, nr. 112, 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. 16 della legge nr. 179 del 1992 e della l.r. nr. 22 del 1997 e s.m.i., ed in via generale della normativa tutta in materia di strumenti urbanistici attuativi; eccesso di potere per errore e falsità dei presupposti; illogicità e contraddittorietà manifeste.

II – Avverso la medesima sentenza del T.A.R. del Lazio ha proposto appello anche la Regione Lazio, sulla scorta dei seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost., degli artt. 1 e 11 della legge nr. 241 del 1990; eccesso di potere per errore e falsità dei presupposti; illiceità e contraddittorietà manifesta; *error in iudicando*;

2) violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost., degli artt. 1 e 11 della legge nr. 241 del 1990, dell'art. 2 della l.r. nr. 22 del 1997; eccesso di potere per errore e falsità dei presupposti; illiceità e contraddittorietà manifesta; *error in iudicando*.

Si è costituito il Comune di Roma, associandosi all'appello dell'Amministrazione regionale e chiedendone l'accoglimento.

Anche in questo giudizio si è altresì costituito il signor Cellini, proponendo argomentazioni difensive analoghe a quelle impiegate per resistere all'appello del Comune e spiegando identico appello incidentale avverso la sentenza censurata.

III – All'esito della camera di consiglio del 13 aprile 2010, questa Sezione ha accolto le istanze di sospensione cautelare dell'esecuzione della sentenza impugnata.

All'udienza dell'8 giugno 2010, entrambe le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

1. In via del tutto preliminare, va disposta la riunione dei due appelli in epigrafe per evidenti ragioni di connessione, afferendo gli stessi alla medesima sentenza del T.A.R. del Lazio e avendo quindi a oggetto un unico giudizio di primo grado.

2. Per migliore comprensione delle statuizioni che seguiranno, è necessario premettere una sintetica ricostruzione della vicenda, amministrativa e processuale, per cui è causa.

Il signor Adriano Cellini ha impugnato dinanzi al T.A.R. del Lazio gli atti relativi all'adozione ed alla successiva approvazione del nuovo P.R.G. del Comune di Roma: egli è proprietario di un'area che nel previgente P.R.G. del 1965 risultava avere destinazione agricola, ricadendo in zona H, sottozona H1 (*"Agro Romano"*), mentre nel nuovo strumento urbanistico è stata suddivisa ricadendo in parte nel Parco di Vejo e per la parte residua nei c.d. *"Tessuti prevalentemente residenziali"* della *"Città da ristrutturare. Ambito per i Programmi integrati"*.

In tale ultima zona la disciplina urbanistica riviene dagli artt. 51, 52 e 53 delle N.T.A., alla cui stregua gli interventi edilizi sono assoggettati a Programma integrato di intervento (P.R.I.N.T.), come disciplinato dal precedente art. 14 delle medesime N.T.A.

In particolare, e per quanto qui interessa, per le aree ricadenti nella c.d. *"Città da ristrutturare"*, il citato art. 53 individua (comma 11) per le diverse categorie di suoli i differenti indici di fabbricabilità, sulla base

delle destinazioni impresse ai suoli medesimi dal precedente P.R.G., prevedendo a fianco a di detti indici le quote di superficie “*a disposizione del Comune ai sensi dell’art. 18*” ovvero soggette “*al contributo straordinario di cui all’art. 20*”.

Tali ultime previsioni, negli intendimenti del Comune, dovrebbero servire a realizzare obiettivi di “*perequazione urbanistica*” secondo quello che l’art. 1, comma 2, delle medesime N.T.A. individua come uno dei criteri informativi del nuovo strumento urbanistico: in particolare, le due disposizioni richiamate dall’art. 53 si riferiscono agli “incentivi urbanistici” di cui, rispettivamente, alla lettera *a*) ed alla lettera *b*) del comma 2 dell’art. 17 delle N.T.A.

Nel primo caso, il proprietario può acquisire una quota aggiuntiva di superficie edificabile mettendone una quota maggioritaria a disposizione del Comune, affinché questo la utilizzi per finalità di interesse pubblico (riqualificazione urbana, tutela ambientale, edilizia con finalità sociali, servizi di livello urbano); nel secondo caso, invece, detta quota maggioritaria è soggetta al pagamento 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.

Il T.A.R. del Lazio, dopo aver respinto le eccezioni preliminari di irricevibilità e inammissibilità del ricorso, ha dichiarato infondata la censura con la quale il ricorrente mirava a ottenere l’annullamento *tout court* dell’istituto del P.R.I.N.T., ritenendo tale piano attuativo, per come concretamente disciplinato dalle N.T.A. del nuovo P.R.G. di

Roma, compatibile col modello generale di programma integrato di intervento di cui alla legge 17 febbraio 1992, nr. 179, e quindi non in contrasto col principio di tipicità degli strumenti urbanistici.

Il primo giudice ha, invece, considerato illegittime le specifiche previsioni innanzi richiamate in tema di cessione di aree al Comune e di contributo straordinario, ritenendo che le modalità in tal modo adottate per il perseguimento degli obiettivi di perequazione urbanistica (e finanziaria) violassero il principio di legalità; segnatamente, la cessione di aree realizzerebbe una forma larvata di ablazione della proprietà non trovante “copertura” normativa in alcuna espressa disposizione di legge (e quindi in violazione dello statuto del diritto di proprietà, e mediamente dell’art. 42 Cost.), mentre il contributo straordinario integrerebbe un’imposizione patrimoniale, seppur di natura non tributaria, a sua volta in difetto di espressa previsione e quindi in violazione della riserva di legge *ex* art. 23 Cost.

3. Tutto ciò premesso, con un primo ordine di doglianze il Comune di Roma nel proprio appello reitera l’eccezione, respinta dal giudice di prime cure, di irricevibilità del ricorso introduttivo, sul rilievo che lo stesso è stato notificato oltre il sessantesimo giorno dalla pubblicazione sul B.U.R.L. dell’avviso di avvenuta approvazione del P.R.G.

Il motivo è infondato.

Ed invero, come correttamente rilevato dal primo giudice, in tema di impugnazione dei piani regolatori generali è orientamento

giurisprudenziale consolidato che, nel sistema di pubblicità-notizia disciplinato dalla legislazione urbanistica nazionale e regionale nonché ai sensi dell'art. 124 del decreto legislativo 18 agosto 2000, nr. 267, il termine per l'impugnazione decorre dalla data di pubblicazione del decreto di approvazione o, comunque, al più tardi dall'ultimo giorno della pubblicazione all'albo pretorio dell'avviso di deposito presso gli uffici comunali dei documenti relativi al piano approvato, con la sola eccezione delle ipotesi che esso incida specificatamente, con effetti latamente espropriativi, su singoli determinati beni, nel cui caso solo è dovuta la notifica individuale ai proprietari interessati (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2009, nr. 3730; Cons. Stato, sez. VI, 3 agosto 2007, nr. 4326; Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2006, nr. 1534; Cons. Stato, sez. IV, 10 agosto 2004, nr. 5510; id., 19 luglio 2004, nr. 5225; id., 8 luglio 2003, nr. 4040; id., 16 ottobre 2001, nr. 5467; C.g.a.r.s., 8 ottobre 2007, nr. 929).

Orbene, nel caso di specie il P.R.G. del Comune di Roma è stato approvato seguendo la speciale procedura disciplinata dall'art. 66 *bis* della legge regionale 22 dicembre 1999, nr. 38, e quindi all'esito di un accordo di pianificazione sottoscritto da Comune, Provincia e Regione e successivamente ratificato da ciascuna di dette Amministrazioni; tale procedura, invero, non contemplava espressamente la pubblicazione all'albo pretorio dell'avviso di deposito della documentazione relativa al piano approvato, tuttavia l'Amministrazione comunale ha ritenuto di darne notizia mediante pubblicazione sui quotidiani, applicando quindi quanto previsto, per i

piani approvati in via “ordinaria”, dall’art. 33, comma 12, della stessa l.r. nr. 38 del 1999 (anch’esso non richiamato dal citato art. 66 *bis*).

Siffatta pubblicazione non può avere altra finalità che quella di realizzare una forma di pubblicità-notizia idonea a consentire a qualunque interessato di prendere visione della ridetta documentazione, sicché correttamente il primo giudice ha individuato in tale momento il *dies a quo* del termine di impugnazione, piuttosto che in quello della pubblicazione sul B.U.R.L. del (mero) avviso dell’avvenuta approvazione, cui il comma 9 del medesimo art. 66 *bis* ricollega la “*efficacia*” del P.R.G.

4. In ordine logico, occorre poi esaminare l’ulteriore censura – articolata sia nell’appello del Comune di Roma che in quello della Regione Lazio – con la quale è reiterata l’eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso introduttivo, per carenza di interesse all’impugnazione in capo all’istante signor Cellini.

Più specificamente, viene contestato l’argomentare sulla cui base il T.A.R. capitolino ha ritenuto sussistente, in capo al ricorrente in primo grado, un interesse “*strumentale*” analogo a quello ormai da tempo individuato dalla giurisprudenza in capo ai partecipanti ai concorsi pubblici ed alle gare d’appalto, il cui contenuto si sostanzierebbe nell’interesse a nuove e più favorevoli determinazioni dell’Amministrazione in ordine alla destinazione urbanistica delle aree in proprietà del ricorrente, in sede di nuova attività di pianificazione conseguente all’auspicato annullamento delle prescrizioni di piano censurate.

Il motivo è infondato, dovendo confermarsi la reiezione dell'eccezione formulata dall'Amministrazione in prima istanza: tuttavia, la questione da essa evocata necessita di alcune precisazioni.

E difatti, la nozione di "interesse strumentale" accolta nella specie dal primo giudice, così come configurata, appare ambigua e suscettibile di eccessiva dilatazione, con pregiudizio dei fondamentali principi in materia di interesse a ricorrere, nella misura in cui sembra legittimare l'assunto che qualsiasi proprietario di suoli ricompresi nel perimetro del Comune interessato dal P.R.G. abbia interesse a impugnare le prescrizioni del piano medesimo, indipendentemente dalla loro concreta incidenza sul suolo in sua proprietà, in vista dell'ottenimento del risultato utile consistente nella ripetizione dell'attività pianificatoria, dalla quale potrebbero discendere determinazioni a lui più favorevoli.

Tuttavia, non v'è chi non veda come siffatta conclusione contraddica i consolidati principi in tema di attualità e concretezza dell'interesse che deve fondare l'impugnazione, autorizzando una sorta di legittimazione generalizzata all'impugnazione del P.R.G., legata alla semplice qualità di proprietari di suoli compresi nel territorio comunale, ad onta della natura di atto generale dello strumento urbanistico e indipendentemente da una immediata lesività delle sue prescrizioni.

Al riguardo, l'orientamento della Sezione è nel senso di considerare con molta attenzione possibili fughe dallo stretto collegamento al criterio dell'interesse: si è così osservato (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26

novembre 2009, nr. 7441) “...che il c.d. interesse strumentale alla rinnovazione della gara, riguardato nella sua oggettività, non è altro che un interesse al rispetto della legalità, che viene paludato da riferimenti soggettivi (utilità di ripetere la procedura che il ricorrente si propone di conseguire con la deduzione di vizi che, ove fondati, sono in grado di travolgere l'intera gara), al fine di accreditarne la valenza personale, che è un requisito necessario per poter promuovere un ricorso giurisdizionale”.

Deve, infatti, rimarcarsi, come fa la decisione citata, “...che provare di essere in condizione di trarre dall'esito favorevole del giudizio un'utilità non significa per nulla provare di essere titolari di una posizione legittimante. La verifica della sussistenza di una posizione legittimante, ai fini del preliminare accertamento della ammissibilità del ricorso, è in altri termini un'operazione che precede e per certi versi è indipendente dalla stima della utilità che il processo è in grado di assicurare”.

Ciò che, quindi, va ben tenuto presente è lo stretto legame tra l'utilità che si vuole conseguire con il processo e la legittimazione del soggetto ricorrente, al fine di evitare che siano ammessi come parti processuali anche i portatori di un interesse di mero fatto.

Peraltro, è del tutto evidente la profonda differenza esistente, sotto il profilo dell'interesse a ricorrere, tra l'impugnazione degli atti di una procedura concorsuale o selettiva e quella di uno strumento urbanistico generale: mentre nel primo caso il ricorrente mira al perseguimento di un'utilità (aggiudicazione dell'appalto o posizionamento utile in graduatoria) che l'Amministrazione ha attribuito ad altro soggetto o ad altri soggetti specificamente

individuati, nell'ambito di una procedura competitiva la cui ripetizione è *ex se* suscettibile di formare oggetto di un interesse giuridicamente qualificato e differenziato, altrettanto non può dirsi per il secondo caso,

in cui l'interesse del proprietario non direttamente inciso dalle prescrizioni del P.R.G. alla rinnovazione della pianificazione non si differenzia da quello di *quisque de populo* ad un diverso assetto del territorio comunale (salva la sola ipotesi – comunque non ricorrente nella specie – di doglianze di carattere procedimentale suscettibili di travolgere l'intera procedura di formazione del piano, imponendone la rinnovazione *ab initio*).

Nel caso di specie, invero, l'interesse a impugnare in capo al signor Cellini è ancorato allo specifico regime urbanistico impresso dal nuovo P.R.G. al suolo in sua proprietà, e segnatamente a quella parte di esso che, avendo avuto in precedenza destinazione agricola, ricade oggi nella previsione dell'art. 53, comma 11, lettera c), delle N.T.A., con conseguente applicabilità di entrambi gli istituti perequativi cui si è sopra accennato (cessione di aree al Comune e contributo straordinario).

A fronte di tali rilievi, l'Amministrazione comunale obietta che sarebbe in ogni caso inconfigurabile un interesse alla rinnovazione delle determinazioni urbanistiche *in parte qua*, atteso che non sussisterebbe, neanche all'esito dell'annullamento disposto dal T.A.R., alcun obbligo del Comune di rivedere le determinazioni censurate, potendo l'Amministrazione limitarsi a eliminare dalle N.T.A. le

previsioni dei menzionati istituti perequativi, lasciando per il resto inalterate le prescrizioni del P.R.G.: dal che, con ogni evidenza, il ricorrente non trarrebbe alcuna utilità.

Ad avviso della Sezione, l'approfondimento di tale punto presuppone l'accertamento dell'esatta natura giuridica dei ridetti istituti perequativi, se cioè essi effettivamente realizzino – come assume l'odierno appellato – una larvata ablazione della proprietà attraverso la sottrazione della capacità edificatoria attribuita ai titolari dei suoli interessati: questione, quest'ultima, il cui approfondimento costituisce il presupposto dell'esame nel merito dei vizi di legittimità individuati dal primo giudice, la cui sussistenza è negata dalle Amministrazioni appellanti con ulteriori motivi di impugnazione.

Pertanto, su tale ulteriore profilo si tornerà appresso, nell'ambito dell'esame del merito degli appelli.

5. Sempre procedendo in ordine logico, occorre adesso esaminare gli appelli incidentali proposti dal signor Cellini, con i quali sono riproposte le censure articolate in primo grado avverso la disciplina del P.R.I.N.T. contenuta nelle N.T.A.

In estrema sintesi, parte appellante incidentale reitera la censura di violazione del principio di tipicità e nominatività degli strumenti urbanistici, ribadendo l'estraneità del P.R.I.N.T. siccome regolato dalle N.T.A. del nuovo P.R.G. rispetto al modello generale di programma integrato di intervento di cui all'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, nr. 179, e dalla legge regionale del Lazio 26 giugno 1997, nr. 22 (sotto il profilo sia dei contenuti che delle modalità di

formazione); inoltre, viene riproposta e ulteriormente sviluppata l'eccezione subordinata di incostituzionalità della testé citata normativa nazionale e regionale per asserita violazione degli artt. 3 e 97, 41 e 42, comma 2, Cost.

Dette doglianze sono infondate, dovendo trovare piena condivisione le conclusioni raggiunte dal primo giudice su di esse.

5.1. Cominciando dal principio di tipicità e nominatività degli strumenti urbanistici, lo stesso, che discende dal più generale principio di legalità e di tipicità degli atti amministrativi, è espresso dalla giurisprudenza nel senso dell'impossibilità per l'Amministrazione di dotarsi di piani urbanistici i quali, per “*nome, causa e contenuto*”, si discostino dal *numerus clausus* previsto dalla legge (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. II, 10 dicembre 2003, parere nr. 454; Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2001, nr. 5721).

Tale assunto può certamente essere confermato in questa sede, con l'importante precisazione che – specie dopo la modifica costituzionale del Titolo V, con l'attribuzione alla competenza concorrente della materia del “*governo del territorio*” – il modello legale rispetto al quale verificare il rispetto del richiamato principio va ricavato sia dalla normativa nazionale che da quella regionale.

Ciò premesso, è la stessa evidenziata *ratio* del principio a consentire all'Amministrazione comunale di introdurre varianti e modifiche nella disciplina di dettaglio degli strumenti urbanistici, a condizione che ciò non comporti una deviazione di essi dal modello legale rispetto alla “*causa*” (ossia alla loro funzione tipica quale individuata dal legislatore)

ovvero al “*contenuto*” (ossia a quello che dovrebbe essere l’oggetto dell’attività di pianificazione, sempre alla stregua del dato normativo di riferimento); tale facoltà trova il proprio fondamento, a livello costituzionale, nell’ultimo comma dell’art. 117 Cost., laddove ai Comuni è attribuita la potestà regolamentare nelle materie di loro competenza.

Ne consegue che è corretto l’approccio ermeneutico del giudice di primo grado, il quale ha inteso verificare se, ad onta della comunanza del *nomen*, non fossero ravvisabili nella disciplina del P.R.I.N.T. *ex art.* 14 delle N.T.A. quelle significative deviazioni a livello funzionale e contenutistico che, sole, possono costituire elemento rivelatore della violazione dei richiamati principi di tipicità e nominatività.

Orbene, sotto il primo profilo il T.A.R. ha giustamente sottolineato la “*polifunzionalità*” dello strumento *de quo*, ossia la sua idoneità a realizzare una pluralità di funzioni, coordinando interventi pubblici e privati e integrando diverse tipologie di interventi, tali da ricomprendere non solo l’edificazione privata ma anche la realizzazione di opere di urbanizzazione e infrastrutture, in modo da perseguire l’obiettivo di un più razionale impiego e sviluppo del territorio; tale dato, evincibile sia dall’art. 16, comma 1, della legge nr. 179 del 1992 che dagli artt. 1 e 2 della l.r. nr. 22 del 1997, è coerente con la finalità che le N.T.A. assegnano al P.R.I.N.T., laddove si precisa che esso serve a “*sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti*”, in modo da “*favorire l’integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, e il*

finanziamento privato delle opere pubbliche” (art. 14, comma 1).

D'altra parte, la circostanza che il programma d'intervento già nella sua stessa costruzione normativa si connota per il fatto di ricomprendere finalità e interventi di regola riconducibili a diverse tipologie di pianificazione e di impiego del territorio (come evidente dallo stesso uso dell'attributo “*integrato*”) ne fa uno strumento per sua natura flessibile e suscettibile di adattamento in ragione delle specifiche esigenze e caratteristiche del territorio del singolo Comune pianificatore.

In tale prospettiva va condotta anche la comparazione sotto il profilo contenutistico tra le previsioni delle N.T.A. qui censurate e quelle legislative: al riguardo, è del tutto condivisibile l'avviso del primo giudice, che ha reputato la previsione di cui all'art. 14, comma 3, delle ridette N.T.A. sostanzialmente sovrapponibile a quella generale di cui all'art. 2, commi 3, 4 e 5 della l.r. nr. 22 del 1997 (che costituisce il parametro normativo di riferimento per i programmi in questione nella Regione Lazio).

In particolare – e per accostarsi a quello che è, poi, il vero nucleo delle doglianze articolate dal ricorrente in primo grado – va condivisa anche la conclusione secondo cui, alla stregua di quelle che si è visto essere le molteplici finalità dello strumento *de quo*, non può essere tacciata di anomalia né di “eccentricità” la previsione all'interno di esso di strumenti perequativi del tipo di quelli cui si è più sopra accennato.

5.2. Alla luce dei rilievi che precedono, non può che concludersi nel

senso dell'infondatezza – come già ritenuto dal primo giudice – anche delle più puntuali e specifiche censure, inerenti alla disciplina dei contenuti e dell'*iter* formativo del P.R.I.N.T., che l'appellante incidentale ha reiterato nel presente grado di appello.

In particolare:

- non è illegittimo che il Programma in questione abbia a oggetto l'intero sistema insediativo anziché le sole zone degradate, essendo ormai pacifico in giurisprudenza che – proprio in considerazione della sua pluralità di funzioni – tale strumento possa essere asservito anche a finalità ulteriori oltre a quella, che ne costituisce la ragion d'essere, della riqualificazione del tessuto urbano degradato (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 giugno 2008, nr. 2985; id., 22 giugno 2006, nr. 3889);
- non risulta disattesa la previsione normativa che attribuisce anche ai privati l'iniziativa della presentazione del programma, atteso che l'intervento privato è espressamente previsto non solo in caso di inerzia dell'Amministrazione comunale, ma anche in funzione "sollecitatoria" dell'iniziativa della stessa (ciò, come ben sottolineato dal T.A.R., all'evidente fine di conservare al Comune la generale responsabilità della pianificazione e al tempo stesso garantire un miglior coordinamento tra iniziativa privata e potestà pubblica);
- il "*programma preliminare*" previsto dall'art. 14, comma 4, lettera a), delle N.T.A. non è uno strumento urbanistico autonomo e atipico, ma un mero passaggio endoprocedimentale che il Comune, nell'esercizio della propria autonomia nel regolare l'*iter* formativo del P.R.I.N.T., ha inteso legittimamente introdurre.

5.3. In linea subordinata, parte appellante incidentale assume l'incostituzionalità *in radice* delle stesse previsioni normative nazionali e regionali in tema di programmi integrati di intervento, ove interpretabili – così come nella specie avvenuto – nel senso di trasformare tali strumenti nella modalità principale di attuazione del P.R.G.

L'eccezione è supportata dal richiamo a taluni passaggi della sentenza con la quale la Corte Costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dei commi da 3 a 7 dell'art. 16 della legge nr. 179 del 1992, evidenziò come dalla disciplina generale del nuovo strumento urbanistico emergessero incertezze e ambiguità in ordine ai suoi obiettivi, nonché ai suoi rapporti e limiti rispetto ad altri strumenti di settore, quali i piani di coordinamento e quelli paesistici (cfr. sent. 19 ottobre 1992, nr. 393).

La tesi dell'appellante incidentale è che su tali aspetti la Corte non poté intervenire all'epoca, essendo investita unicamente di un conflitto di competenze tra Stato e Regioni e non spiegando le evidenziate incertezze alcuna rilevanza al riguardo, ma che dai passaggi motivazionali riportati sarebbe chiaramente evincibile l'affermazione della incostituzionalità della stessa disciplina generale dei programmi integrati di intervento, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. (oltre che degli artt. 41 e 42 Cost.).

La Sezione reputa però l'eccezione manifestamente infondata.

Ed invero, l'affermazione della irragionevolezza e della contrarietà ai principi costituzionali di buon andamento della p.a. non può ricavarsi

da un *obiter dictum* della Corte Costituzionale, senza peraltro specificare per quali aspetti la previsione della connotazione “polifunzionale” dei programmi integrati di intervento sarebbe violativa di detti principi (al contrario, essa appare *prima facie* idonea a garantire risultati di maggiore efficienza e di più equilibrato impiego e sviluppo del territorio, attraverso l’apporto sinergico delle risorse private e della potestà pubblica).

In realtà, l’assunto cui l’eccezione è ancorata è, ancora una volta, quello di una pretesa “eccentricità” del programma *de quo* rispetto agli strumenti urbanistici tradizionali, con ciò riproponendosi, stavolta sotto il profilo dell’asserito contrasto tra fonti normative, la doglianza di violazione del principio di tipicità degli strumenti urbanistici: tuttavia, è quanto meno dubbio che tale principio possa individuarsi a livello costituzionale in maniera così pregnante da escludere che il legislatore possa, nell’esercizio di quella che la stessa Corte ha definito la sua “*discrezionalità*”, prevedere e disciplinare uno strumento urbanistico che riassume e integri in sé le finalità di altri e diversi strumenti.

Quanto poi all’asserita violazione degli artt. 41 e 42 Cost., è agevole replicare che entrambi i diritti da questi tutelati (proprietà e iniziativa economica privata) possono subire, nella visione dello stesso costituente, limitazioni per ragioni di utilità sociale: nella specie, è evidente che la conformazione della proprietà privata e l’assoggettamento dell’iniziativa pianificatoria privata a limiti e condizioni discende dall’interesse pubblico connesso alla generale

potestà di governo del territorio attribuita al soggetto pubblico.

5.4. Sulla scorta delle considerazioni appena svolte, si impone dunque l'integrale reiezione degli appelli incidentali proposti dal signor Adriano Cellini.

6. A questo punto, può passarsi all'esame dei motivi degli appelli principali, nonché dell'appello incidentale spiegato dalla Provincia di Roma, con i quali viene contestato il merito delle statuizioni del primo giudice con riferimento alla ritenuta illegittimità degli istituti perequativi della cessione di aree e del contributo straordinario, per come disciplinati dalle N.T.A. del nuovo P.R.G. capitolino.

Come già accennato, il T.A.R. ha ritenuto che i predetti istituti, pur perseguendo finalità perequative apprezzabili anche sotto il profilo dell'interesse pubblico a una più completa ed equilibrata gestione del territorio, violassero il principio di legalità in quanto non supportati da specifica e adeguata previsione normativa: in particolare, la cessione di aree realizzerebbe una sottrazione forzata di edificabilità ai suoli privati al di fuori degli schemi tipici delle procedure ablatorie, mentre il contributo straordinario integrerebbe un'imposizione patrimoniale, sia pure di natura corrispettiva e non tributaria, anch'essa in difetto di espressa previsione di legge.

Tuttavia, la Sezione reputa fondati gli argomenti svolti dalle parti appellanti a confutazione di tale conclusione, e conseguentemente meritevoli di accoglimento gli appelli proposti dalle Amministrazioni resistenti in primo grado.

7. Al riguardo, può fin d'ora anticiparsi – con riserva delle più

analitiche considerazioni che saranno di seguito svolte – che la legittimità della censurata disciplina perequativa delle N.T.A. si regge su due pilastri fondamentali, entrambi ben noti al nostro ordinamento: da un lato, la potestà conformativa del territorio di cui l'Amministrazione è titolare nell'esercizio della propria attività di pianificazione; dall'altro, la possibilità di ricorrere a modelli privatistici e consensuali per il perseguimento di finalità di pubblico interesse.

7.1. Per chiarire le ragioni che inducono la Sezione a tale conclusione, conviene muovere da un esatto inquadramento del contenuto e della portata delle prescrizioni urbanistiche *de quibus*, al fine di verificare la condivisibilità delle sopra riassunte affermazioni del primo giudice in ordine alla non riconducibilità delle stesse a istituti o previsioni già noti al nostro ordinamento.

Ebbene, e per principiare dalla cessione di aree disciplinata dalla cessione di aree, un sereno esame del concreto meccanismo di operatività dell'istituto in questione consente di escludere che con lo stesso il Comune abbia introdotto prescrizioni idonee a incidere direttamente e immediatamente sullo statuto della proprietà, in modo da realizzare l'ipotizzata violazione dell'art. 42 Cost.

Sul punto, è importante sottolineare la circostanza su cui insistono le Amministrazioni appellanti, e che non risulta contestata né smentita *ex adverso*, secondo cui il nuovo P.R.G., nel procedere alla ricognizione delle aree la cui destinazione comporterà l'applicabilità dei nuovi istituti perequativi, ha in partenza confermato gli indici di fabbricabilità sulle stesse previsti dalla disciplina urbanistica

previgente, di tal che le nuove previsioni vanno ad affiancarsi, integrandolo, a un assetto sostanzialmente confermativo di quello preesistente.

In siffatta situazione appare evidente che, laddove l'Amministrazione avesse omesso di introdurre tali innovative prescrizioni e si fosse limitata a confermare gli indici preesistenti, i proprietari interessati non avrebbero potuto eccepire alcunché a fronte di una tale modalità di esercizio dell'ampia discrezionalità che – come è noto – connota le scelte in materia di pianificazione del territorio, non potendo certo vantare alcuna legittima aspettativa a un regime più favorevole (è discutibile, invero, che un'aspettativa del genere sarebbe sussistita anche in caso di modifica *in pejus* rispetto agli indici preesistenti, ma trattasi di ipotesi che in questa sede non è necessario esaminare).

Il dato appena evidenziato, come correttamente rappresentato dalle Amministrazioni appellanti, rende la vicenda per cui è causa tutt'affatto diversa da quella su cui è intervenuto il precedente di questa Sezione invocato dal ricorrente in primo grado (sent. nr. 4833 del 21 agosto 2006), laddove la riserva alla “mano pubblica” di una quota di superficie era ottenuta incidendo sulla totalità della capacità edificatoria dei suoli, ivi compresa quella in atto già da questi posseduta, in tal modo effettivamente realizzandosi una forma larvata di esproprio.

Nel caso di specie, invece, la previsione della cessione al Comune di una quota di edificabilità viene introdotta *de futuro*, in stretta correlazione con la previsione di una quota di edificabilità aggiuntiva

di cui il proprietario potrà fruire consentendo – appunto – alla cessione di parte di essa; analogamente, a norma dell'art. 20 delle N.T.A., il proprietario del suolo potrà fruire di ulteriore edificabilità corrispondendo un contributo straordinario predeterminato *ex ante*.

In altri termini, il pianificatore in questo caso, dopo aver proceduto alla fase “statica” dell'assegnazione a ciascuna zona della propria destinazione urbanistica e dei relativi indici di edificabilità, ha inteso conferire al P.R.G. anche una dimensione “dinamica”, idonea a prevedere la possibile evoluzione futura dell'assetto del territorio comunale: in tale prospettiva, per quanto concerne la realizzazione di opere pubbliche, urbanizzazioni e infrastrutture, in aggiunta e in alternativa all'imposizione di vincoli su specifici suoli finalizzati a future espropriazioni, per il reperimento dei suoli e delle risorse necessarie sono stati introdotti i meccanismi appena descritti.

7.2. Incidentalmente, il fatto che le innovative prescrizioni oggetto del presente contenzioso incidano non su edificabilità “*ricosciuta*” ai titolari dei suoli (come assume l'appellato signor Cellini), ma su una quota di edificabilità futura ed eventuale rispetto a quella immediatamente e attualmente attribuita ai suoli stessi dallo strumento urbanistico, rende tutt'altro che infondata l'eccezione di carenza di interesse all'impugnazione che l'Amministrazione comunale ha sollevato fin dal primo grado.

Infatti, una volta acclarato che l'odierno appellato non ha subito alcuna menomazione rispetto alla destinazione impressa al suolo in sua proprietà dal previgente P.R.G. (e tale dato fattuale è *in re ipsa*,

atteso che in precedenza detto suolo era interamente assoggettato a destinazione agricola), non si comprende quale utilità egli si riprometta di conseguire con l'annullamento di prescrizioni destinate a incidere su una edificabilità aggiuntiva futura ed eventuale: ch  se l'utilit  auspicata consistesse nel riconoscimento *illico et immediate* di tale edificabilit  aggiuntiva, e quindi nell'aumento *sic et simpliciter* dell'indice di edificabilit  del suolo,   evidente che tale pretesa si scontrerebbe con quanto pi  sopra osservato – e corrispondente a pacifica giurisprudenza – in ordine all'ampia discrezionalit  che connota le scelte pianificatorie, a fronte delle quali il privato non pu  mai vantare (salvo ipotesi eccezionali che in questo caso non ricorrono) un'aspettativa giuridicamente qualificata a un regime urbanistico pi  favorevole.

7.3. Cos  correttamente ricostruita la portata delle previsioni urbanistiche oggetto di censura nel presente giudizio, occorre ora verificare se le stesse esorbitino i limiti del potere conformativo spettante all'Amministrazione nella propria attivit  di pianificazione del territorio.

Con riguardo a tale potere,   noto che esso   stato da tempo individuato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale come espressione della potest  amministrativa di governo del territorio, alla quale   connaturata la facolt  di porre condizioni e limiti al godimento del diritto di propriet  non di singoli individui, ma di intere categorie e tipologie di immobili identificati in termini generali e astratti; in particolare la Corte ha escluso che potessero qualificarsi

in termini di vincolo espropriativo tutte le condizioni e i limiti che possono essere imposti ai suoli in conseguenza della loro specifica destinazione (ivi compresi i limiti di cubatura connessi agli indici di fabbricabilità previsti dal P.R.G. per le varie categorie di zone in cui il territorio viene suddiviso), e – a maggior ragione – ha negato carattere ablatorio a quei vincoli (c.d. “conformativi”) attraverso i quali, seppure la proprietà viene asservita al perseguimento di obiettivi di interesse generale quali la realizzazione di opere pubbliche o infrastrutture, non è escluso che la realizzazione di tali interventi possa avvenire ad iniziativa privata o mista pubblico-privata, e comunque la concreta disciplina impressa al suolo non comporti il totale svuotamento di ogni sua vocazione edificatoria (cfr., fra le tante, la sent. nr. 179 del 20 maggio 1999).

Se tutto questo è vero, non occorre approfondire la questione teorica del rapporto fra il governo del territorio (nel senso appena precisato) e lo statuto civilistico del diritto di proprietà, per rendersi conto di come l’operazione condotta dal Comune di Roma attraverso i ricordati meccanismi perequativi connessi all’attribuzione *de futuro* ai suoli di una cubatura aggiuntiva, lungi dal costituire un anomalo “*ibrido*” tra conformazione ed espropriazione come ritenuto dal primo giudice, rientri a pieno titolo nel legittimo esercizio della potestà pianificatoria e conformativa del territorio.

Ed infatti ciò che l’Amministrazione ha fatto, in sostanza, è in primo luogo attribuire ai suoli un determinato indice di edificabilità (nella specie corrispondente a quello già posseduto sotto il vigore del

precedente P.R.G.), ciò che pacificamente non travalica l'ordinario esercizio del potere di pianificazione; di poi, nella già evidenziata prospettiva "dinamica", ha proceduto a porre le basi per possibili incrementi futuri della cubatura edificabile, predisponendo i meccanismi con i quali questa potrà essere riconosciuta ai vari suoli, in ragione della loro zonizzazione e tipologia.

La disciplina impressa ai suoli attraverso i due momenti pianificatori testé indicati, con tutta evidenza, non può in alcun modo essere ritenuta tale da integrare una sostanziale ablazione della proprietà né una surrettizia sottrazione di volumetrie le quali, in assenza delle previsioni perequative, sarebbero state edificabili: al riguardo la Sezione, pur concordando con quanto rilevato dal giudice di prime cure circa la non necessità, ai fini che qui interessano, di approfondire l'ulteriore questione teorica dell'immanenza o meno dello *jus aedificandi* al diritto di proprietà, non può esimersi dall'osservare come sia proprio l'impostazione della parte odierna appellata a risentire di una concezione che presuppone tale immanenza in termini così "radicali" da risultare inaccettabili.

Infatti, nel ricorso introduttivo e negli scritti difensivi del signor Cellini si assume, in estrema sintesi, che la previsione della cessione al Comune di una quota della cubatura aggiuntiva attribuita dal Piano integrerebbe una forma larvata di esproprio, in quanto intaccherebbe la vocazione edificatoria che è connaturata e immanente al diritto di proprietà; tuttavia l'argomento prova troppo, atteso che, se lo statuto della proprietà dovesse considerarsi lesa dalla limitazione dello *jus*

aedificandi su una cubatura la cui edificabilità è prevista dal P.R.G. solo in via futura ed eventuale, *a fortiori* ciò dovrebbe ritenersi per le limitazioni immediate e attuali discendenti dalle prescrizioni del Piano, col risultato di considerare inammissibili le stesse previsioni di indici di edificabilità e le connesse limitazioni della volumetria edificabile rispetto all'estensione dei suoli: ciò che, comportando il sostanziale svuotamento della potestà conformativa del territorio in capo all'Amministrazione, non appare certamente in linea con gli arresti giurisprudenziali, anche costituzionali, che si sono più sopra richiamati.

7.4. Una volta evidenziato come le prescrizioni urbanistiche all'esame risultino in linea con una moderna concezione della potestà conformativa riconosciuta all'Amministrazione nella propria attività di pianificazione del territorio, occorre soffermarsi sulle particolari modalità con le quali le N.T.A. dispongono debba avvenire la perequazione urbanistica e finanziaria, allorquando troveranno applicazione i richiamati istituti della cessione di volumetrie al Comune e del contributo straordinario: al riguardo, viene in rilievo quello che si è anticipato essere il secondo dei pilastri su cui si reggono le innovative previsioni del P.R.G. capitolino, e cioè il ricorso a strumenti negoziali e consensuali per il perseguimento di obiettivi di pubblico interesse.

Sul punto, occorre preliminarmente sgombrare il campo da un equivoco interpretativo evidente nelle deduzioni di parte appellata, laddove si insiste sul richiamo all'art. 13 della legge 7 agosto 1990, nr.

241, assumendo che l'inapplicabilità agli atti generali e di pianificazione della disciplina generale in materia di partecipazione del privato all'attività procedimentale (ivi compresa quella in tema di accordi *ex art.* 11 della stessa legge nr. 241 del 1990) osterebbe alla praticabilità dei meccanismi consensuali predisposti dalle N.T.A.

Al contrario, alla Sezione appare evidente che la fattispecie qui all'esame non è connotata affatto da una sostituzione della pianificazione generale con moduli convenzionali: infatti, il P.R.G. del Comune di Roma esiste certamente come atto provvedimentale e autoritativo, essendo stato approvato all'esito di un procedimento di carattere pubblicistico interamente promosso e gestito dall'Amministrazione pianificatrice (ancorché soggetto a disciplina speciale sulla base del già citato art. 66 *bis* della l.r. nr. 22 del 1997); mentre gli strumenti privatistici e consensuali sono destinati a intervenire nella fase attuativa delle prescrizioni poste dal Piano e anzi, a ben vedere, la previsione di un ulteriore strumento attuativo rimesso alla responsabilità (se non all'iniziativa) pubblica, quale si è visto essere il P.R.I.N.T., garantisce che i predetti strumenti convenzionali sopravverranno nella fase strettamente esecutiva, al livello delle singole specifiche aree, sostituendosi semmai a procedure espropriative o comunque realizzative di singole opere pubbliche, piuttosto che a una vera e propria attività pianificatoria.

D'altra parte, il ricorso a moduli convenzionali nella fase della pianificazione attuativa del P.R.G. non è certo ignoto all'esperienza del nostro ordinamento (basti pensare alle convenzioni di

lottizzazione); e d'altra parte si è visto come lo stesso odierno appellato abbia lamentato, seppur infondatamente, l'illegittimità della disciplina del P.R.I.N.T. in quanto a suo dire limitatrice dell'iniziativa privata nell'adozione del programma integrato d'intervento.

Tuttavia, nel caso di specie il richiamo più pertinente è forse quello agli accordi sostitutivi dell'espropriazione di cui all'art. 45 del d.P.R. 8 giugno 2001, nr. 327, che costituiscono proprio una applicazione, alla particolare materia dell'ablazione della proprietà privata per la realizzazione di opere pubbliche, del generale principio dell'utilizzabilità di modelli negoziali per il perseguimento di scopi di pubblico interesse.

7.5. Più in generale, la Sezione reputa che la "copertura" normativa alla previsione dei più volte richiamati strumenti consensuali per il perseguimento di finalità perequative (e ciò vale sia per la cessione di aree che per il contributo straordinario) vada individuata, come correttamente evidenziato dall'Amministrazione regionale nel proprio appello, nel combinato disposto degli artt. 1, comma 1 *bis*, e 11 della già citata legge nr. 241 del 1990.

Ed invero, ad avviso della dottrina e della giurisprudenza maggioritarie, con la "novella" del 2005 il legislatore ha optato per una piena e assoluta fungibilità dello strumento consensuale rispetto a quello autoritativo, sul presupposto della maggiore idoneità del primo al perseguimento degli obiettivi di pubblico interesse.

Non è certo questa la sede per verificare la validità e la condivisibilità di siffatto assunto teorico: ciò che conta è che oggi, essendo venuta

meno la previgente riserva alla legge dei casi in cui alle amministrazioni è consentito ricorrere ad accordi in sostituzione di provvedimenti autoritativi, tale possibilità deve ritenersi sempre e comunque sussistente (salvi i casi di espresso divieto normativo); col che, secondo l'opinione preferibile, non è stato affatto introdotto il principio della atipicità degli strumenti consensuali in contrapposizione a quello di tipicità e nominatività dei provvedimenti, atteso che lo strumento convenzionale dovrà pur sempre prendere il posto di un provvedimento autoritativo individuato fra quelli "tipici" disciplinati dalla legge: a garanzia del rispetto di tale limite, lo stesso art. 11 innanzi citato prevede l'obbligo di una previa determinazione amministrativa che anticipi e legittimi il ricorso allo strumento dell'accordo.

Pertanto, nel caso di specie l'Amministrazione altro non ha fatto – lo si ribadisce - che predeterminare le condizioni alle quali potranno attivarsi i ridetti meccanismi convenzionali, solo se e quando i proprietari interessati ritengano di voler avvalersi degli incentivi cui sono collegati (e, cioè, di voler fruire della volumetria aggiuntiva assegnata ai loro suoli dal P.R.G.); ove ciò non avvenga, il Comune che fosse interessato alla realizzazione di opere di urbanizzazione e infrastrutture dovrà attivarsi con gli strumenti tradizionali all'uopo predisposti dall'ordinamento, *in primis* le procedure espropriative (naturalmente, se del caso, previa localizzazione delle aree su cui operare gli interventi e formale imposizione di vincoli preordinati all'esproprio con apposita variante urbanistica).

È proprio la natura “*facoltativa*” degli istituti perequativi *de quibus*, nel senso che la loro applicazione è rimessa a una libera scelta degli interessati, a escludere che negli stessi possa ravvisarsi una forzosa ablazione della proprietà nonché, nel caso del contributo straordinario, che si tratti di prestazione patrimoniale imposta in violazione della riserva di legge *ex art. 23 Cost.*

7.6. La parte odierna appellata obietta, al riguardo, che la detta “*facoltatività*” dovrebbe essere esclusa nella specie, a cagione della predeterminazione autoritativa, a livello delle stesse N.T.A. del P.R.G. e quindi in via generale e astratta, dei contenuti essenziali degli accordi che l’Amministrazione e i privati andranno a concludere (e, segnatamente, dell’entità delle cubature da cedere al Comune e della misura del contributo straordinario).

A tale rilievo, però, è agevole replicare che siffatta predeterminazione è coerente con l’interesse pubblico al cui perseguimento, giusta il citato art. 11 della legge nr. 241 del 1990, gli accordi in questione sono finalizzati: a tale interesse invero, proprio in quanto ricomprende gli obiettivi perequativi più volte richiamati, è intrinsecamente connessa l’esigenza di garantire la *par condicio* fra i privati proprietari di suoli soggetti a eguale disciplina urbanistica, esigenza che all’evidenza sarebbe frustrata qualora fosse rimesso integralmente al momento della contrattazione privata – quasi che questa fosse espressione di mera autonomia privata, e non coinvolgesse invece interessi di rilevanza pubblicistica - la definizione dei termini e delle modalità della “*contropartita*” che ciascun privato dovrà assicurare

all'Amministrazione in cambio della volumetria edificabile aggiuntiva riconosciutagli dal Piano.

7.7. Dalle considerazioni fin qui svolte risulta anche alquanto ridimensionata l'ulteriore questione di quali siano le specifiche disposizioni di legge (nazionale o regionale) individuabili quale "copertura" legislativa delle prescrizioni urbanistiche oggetto del presente contenzioso: si è visto, infatti, che queste ultime trovano il proprio fondamento in principi ben radicati nel nostro ordinamento, con riguardo da un lato al potere pianificatorio e di governo del territorio (quale disciplinato dalla legislazione urbanistica fin dalla legge 17 agosto 1942, nr. 1150) e dall'altro alla facoltà di stipulare accordi sostitutivi di provvedimenti.

Il fatto, poi, che si tratti di principi affermati nella legislazione nazionale consente di escludere *in radice* ogni lesione – pure ipotizzata dall'odierno appellato – delle prerogative statali in materia: infatti, è evidente che l'intera operazione posta in essere dal Comune di Roma con il varo del nuovo P.R.G. appare rispettosa dei limiti posti dalla legislazione statale (sia esclusiva *ex* art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost. che concorrente in materia di governo del territorio) alla potestà regolamentare riconosciuta ai Comuni nelle materia di propria competenza dall'ultimo comma dello stesso art. 117 Cost.

Con ciò non si intende disconoscere l'opportunità che lo Stato intervenga a disciplinare in maniera chiara ed esaustiva la perequazione urbanistica, nell'ambito di una legge generale sul governo del territorio la cui adozione appare quanto mai auspicabile

alla luce dell'inadeguatezza della normativa pregressa a fronte delle profonde innovazioni conosciute negli ultimi decenni dal diritto amministrativo e da quello urbanistico; tale auspicio va certamente condiviso proprio al fine di evitare l'insorgere di problemi di inquadramento quali quelli affrontati nel presente giudizio, aggravati dal fatto che nella specie trattasi di perequazione – per così dire – “di secondo grado”, ossia attuata non già mediante “decollo” e “atterraggio” di cubature edificabili da un suolo all'altro *inter privatos*, bensì a favore dell'Amministrazione in vista della realizzazione di interventi di interesse pubblico.

Tuttavia, la perdurante assenza di una tale normativa statale non può impedire da un lato che le Regioni esercitino la propria potestà legislativa in materia nel rispetto dei principi generali della legislazione statale, per altro verso che tali ultimi principi vadano individuati sulla base del quadro normativo attuale, quale risultante dal complesso della legislazione urbanistica stratificatasi sul ceppo dell'originaria legge nr. 1150 del 1942 e dell'applicazione fattane dalla giurisprudenza (anche costituzionale): è in questo modo che può pervenirsi alla conclusione secondo cui tutte le specifiche disposizioni, le quali di volta in volta e per singoli profili potrebbero venire intese quali “copertura” legislativa degli istituti in contestazione, costituiscono in realtà espressione dei superiori e generali principi che si sono richiamati.

Ciò vale, invero, per i commi 258 e 259 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2007, nr. 244, a proposito dei quali vi è contrasto *inter partes*

sulla questione se essi legittimino il meccanismo di cessione delle aree al Comune previsto in termini generali dall'art. 18 delle N.T.A., ma anche per il recentissimo art. 14, comma 16, lettera *f*), del decreto legge 31 maggio 2010, nr. 78, apparentemente emanato al preciso scopo di legittimare *ex post* (se ve ne fosse bisogno) la previsione del contributo straordinario da parte del Comune di Roma.

8. In conclusione, gli argomenti fin qui svolti, in larga parte in condivisione delle tesi sviluppate dalle Amministrazioni appellanti, persuadono la Sezione della fondatezza dei relativi appelli, dei quali pertanto s'impone l'accoglimento con la conseguenziale riforma della sentenza impugnata per quanto di ragione.

9. La complessità e la novità delle questioni affrontate giustificano l'integrale compensazione tra le parti delle spese di entrambi i gradi del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione Quarta, riuniti gli appelli in epigrafe:

- respinge gli appelli incidentali proposti dal signor Adriano Cellini;
- accoglie gli appelli principali del Comune di Roma e della Regione Lazio e l'appello incidentale proposto dalla Provincia di Roma e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge integralmente il ricorso di primo grado.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 giugno
2010 con l'intervento dei Signori:

Gaetano Trotta, Presidente

Vito Poli, Consigliere

Salvatore Cacace, Consigliere

Sandro Aureli, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/07/2010

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

Il Dirigente della Sezione