

RICOGNIZIONE NORME REGIONALI IN MATERIA DI “PEREQUAZIONE”

CNAPPC - Dip. Ambiente e Territorio.

ROMA 10-3-2010

Aggiorn.- 6-4-010

P. Ranucci

La nota riporta per ciascuna regione le parti della legge urbanistica regionale che riguardano esplicitamente la Perequazione e, spesso, il Comparto edificatorio. Talvolta sono aggiunte le norme riguardanti anche la redazione di Programmi Complessi che appaiono ispirati a forme partecipative e di negoziazione includenti componenti perequative.

Il.rr. e pp. esaminate :

Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia, Toscana, Basilicata, Trento, Abruzzo, Calabria, Puglia, Umbria, Lazio, Sardegna, Piemonte, Marche, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Bolzano, Molise, Valle d’Aosta, Campania. Per la Sicilia si è esaminato il D.d.L. datato giugno 2005.

L’allegato A contiene estratti relativi alle norme sulla Perequazione delle Proposte di Legge :

C. 103 – Principi fondamentali per il governo del territorio, on. Maurizio Enzo Lupi ed altri

C. 1215 – Principi fondamentali in materia di governo del territorio

On. Pierluigi Mantini e altri

C. 2086 – Riforma della legislazione urbanistica

On. Gennaro Migliore e altri

C. 2319 – Principi fondamentali per il governo del territorio. Delega al governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare.

On. Raffaella Mariani e altri

L’allegato B contiene estratti :

della L. 179/92, Norme per l’edilizia residenziale pubblica . Art. 12- Risanamento delle parti comuni dei fabbricati.

della L. 166/2002, Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti. Art. 27 - Programmi di riabilitazione urbana.

della L. 457/78, Norme per l’edilizia residenziale . Art. 30 - Piani di recupero di iniziativa dei privati.

della l.r. Umbria 11/05 (art. 22), L.r. 22-2-2005 n. 11 – Norme in materia di governo del territorio : pianificazione urbanistica comunale. Art. 22 Piano attuativo di iniziativa privata e mista.

dell'art. 24 della *Parte Operativa del nuovo PRG di Terni*.

L'allegato C contiene alcune decisioni e sentenze in merito alla disciplina della Perequazione.

Sentenza n. 9524 del 2001
la corte suprema di Cassazione Sezione Prima

Decisione n. 4015 del 2005
il Consiglio di stato sezione Quarta

decisione n. 4833 del 2006
il consiglio di Stato sezione Quarta

Sentenza n. 00771 del 2004
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto sezione Prima

Sentenza n. 1457 del 1998
il tribunale amministrativo per l'Emilia-Romagna sezione Prima

Decisione n. 4014 del 2005
Consiglio di Stato in sede giurisdizionale sezione Quarta

Decisione n. 2258 del 2006
Il Consiglio di Stato sezione Quinta

Sentenza n. 01524 del 2005
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione Seconda Bis

LEGISLAZIONE REGIONALE SULLA PEREQUAZIONE

EMILIA-ROMAGNA LR 20/2000

Art. 7 - Perequazione urbanistica

1. La perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali.
2. A tal fine, il PSC può riconoscere la medesima possibilità edificatoria ai diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee.
3. Il POC e i Piani Urbanistici Attuativi (PUA), nel disciplinare gli interventi di trasformazione da attuare in forma unitaria, assicurano la ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra tutti i proprietari degli immobili interessati, indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle

singole aree.

4. Il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) stabilisce i criteri e i metodi per la determinazione del diritto edificatorio spettante a ciascun proprietario, in ragione del diverso stato di fatto e di diritto in cui si trovano gli immobili al momento della formazione del PSC.

(LR 6/2009 modifiche alla 20/2000)

Art. 15

Introduzione dell'articolo 7-bis nella legge regionale n. 20 del 2000

1. Nella legge regionale n. 20 del 2000, dopo l'articolo 7, è inserito il seguente:

"Art. 7 bis

Concorso alla realizzazione delle politiche di edilizia residenziale sociale

1. La pianificazione territoriale e urbanistica concorre alla realizzazione delle politiche pubbliche per la casa, disciplinando l'attuazione degli interventi edilizi, di recupero o in via subordinata di nuova costruzione, diretti a soddisfare il fabbisogno di alloggi per le famiglie meno abbienti, in conformità alla legislazione vigente.

2. In attuazione dei principi di solidarietà e coesione economico sociale stabiliti dall'articolo 42, secondo comma, della Costituzione e di perequazione urbanistica, di cui all'articolo 7, i proprietari degli immobili interessati da nuovi insediamenti e da interventi di riqualificazione concorrono alla realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale nelle forme stabilite dagli strumenti di pianificazione urbanistica, in conformità a quanto previsto dalla presente legge."

Art. 16

Introduzione dell'articolo 7-ter nella legge regionale n. 20 del 2000

1. Nella legge regionale n. 20 del 2000, dopo l'articolo 7-bis è inserito il seguente:

"Art. 7 ter

Misure urbanistiche per incentivare la qualificazione del patrimonio edilizio esistente

1. Ferma restando l'attuazione delle misure straordinarie previste dal Titolo III della legge regionale in materia di governo e riqualificazione solidale del territorio, la pianificazione urbanistica persegue l'obiettivo di favorire la qualificazione e il recupero funzionale del patrimonio edilizio esistente, nel rispetto della disciplina relativa agli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale di cui all'articolo A-9 dell'Allegato e in coerenza con i caratteri storici, paesaggistici, ambientali ed urbanistici degli ambiti ove tali edifici sono ubicati.

2. A tale scopo la pianificazione urbanistica stabilisce incentivi volumetrici e altre forme di premialità progressive e paramtrate ai livelli prestazionali raggiunti, per realizzare i seguenti obiettivi di interesse pubblico:

a) promuovere la riqualificazione urbana, anche attraverso interventi edilizi che qualifichino i tessuti urbani e, nel contempo, disincentivare la diffusione insediativa e il consumo di suolo;

b) realizzare un significativo miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, con l'applicazione integrale dei requisiti di prestazione energetica degli edifici e degli impianti energetici;

c) incentivare la realizzazione di interventi di adeguamento o miglioramento sismico, in applicazione della normativa tecnica per le costruzioni, in special modo nei comuni classificati a media sismicità. La progettazione degli interventi deve tener conto, in presenza di edifici in aggregato edilizio, delle possibili interazioni derivanti dalla contiguità strutturale con gli edifici adiacenti;

d) promuovere l'eliminazione delle barriere architettoniche;

e) assicurare il rispetto dei requisiti igienico sanitari degli abitati e dei locali di abitazione e lavoro, nonché dei requisiti relativi alla sicurezza degli impianti, alla prevenzione degli incendi e alla sicurezza dei cantieri;

f) realizzare la semplificazione e la celerità delle procedure abilitative, pur assicurando lo svolgimento dei necessari controlli sui progetti, sulle opere in corso d'opera e su quelle realizzate.

3. Il Comune nel caso di riconoscimento degli incentivi e delle premialità di cui al presente articolo, verifica specificamente il rispetto dei livelli prestazionali richiesti in sede di esame del progetto, nel corso dei lavori e alla loro conclusione, ai sensi della legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 (Disciplina generale dell'edilizia). In caso di difformità, trovano applicazione le sanzioni relative ai lavori realizzati in contrasto con il titolo abilitativo edilizio, di cui alla legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326)".

VENETO

LR 11/2004 (coordinata con s.m.e i.)

TITOLO IV – Norme specifiche

Art. 35 – Perequazione urbanistica

1. La perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali.
2. Il piano di assetto del territorio (PAT) stabilisce i criteri e le modalità per l'applicazione della perequazione urbanistica.
3. Il piano degli interventi (PI), i piani urbanistici attuativi (PUA), i comparti urbanistici e gli atti di programmazione negoziata attuano la perequazione disciplinando gli interventi di trasformazione da realizzare unitariamente, assicurando un'equa ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra tutti i proprietari delle aree e degli edifici interessati dall'intervento, indipendentemente dalle specifiche destinazioni d'uso assegnate alle singole aree.
4. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall'indice di edificabilità attribuito, i piani urbanistici attuativi (PUA), i comparti urbanistici e gli atti di programmazione negoziata, individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l'edificazione e le aree da cedere gratuitamente al comune o da asservirsi per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche ai sensi dell'articolo 37.

Art. 36 – Riqualificazione ambientale e credito edilizio

1. Il comune nell'ambito del piano di assetto del territorio (PAT) individua le eventuali opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola definendo gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica e ambientale del territorio che si intendono realizzare e gli indirizzi e le direttive relativi agli interventi da attuare.
2. Il comune con il piano degli interventi (PI) disciplina gli interventi di trasformazione da realizzare per conseguire gli obiettivi di cui al comma 1.

3. La demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale di cui al comma 1, **determinano un credito edilizio.**
4. Per **credito edilizio** si intende una quantità volumetrica riconosciuta a seguito della realizzazione degli interventi di cui al comma 3 ovvero a seguito delle compensazioni di cui all'articolo 37. I crediti edilizi sono annotati nel registro di cui all'articolo 17, comma 5, lett. e) e sono liberamente commerciabili. Il PI individua e disciplina gli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti edilizi, prevedendo l'attribuzione di indici di edificabilità differenziati in funzione degli obiettivi di cui al comma 1 ovvero delle compensazioni di cui all'articolo 37.
5. Salvi i casi in cui sia intervenuta la sanatoria secondo la normativa vigente, le opere, realizzate in violazione di norme di legge o di prescrizioni di strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica ovvero realizzate in assenza o in difformità dai titoli abilitativi, non possono dar luogo al riconoscimento del credito edilizio.

Art. 37 – Compensazione urbanistica

1. Con le procedure di cui agli articoli 7, 20 e 21 sono consentite compensazioni che permettano ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria, anche nella forma del credito edilizio di cui all'articolo 36, su altre aree e/o edifici, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo.

Art. 38 – Società di trasformazione urbana

1. I comuni, anche con la eventuale partecipazione delle province e della Regione, possono costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, secondo quanto previsto dall'articolo 120 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e successive modificazioni.

Art. 39 – Cessione di aree per edilizia residenziale pubblica

1. **Il piano degli interventi (PI)** può prescrivere che, nelle aree residenziali soggette a piano urbanistico attuativo, vengano riservate delle quote di superficie o di volume per la realizzazione di edilizia residenziale pubblica anche mediante la perequazione di cui all'articolo 35.
2. Le modalità di tale riserva o cessione, anche in rapporto alle aree per servizi, sono stabilite dal piano di assetto del territorio (PAT).
3. Sono tenuti all'adempimento di cui al comma 1 i comuni superiori a 25.000 abitanti nonché quelli dichiarati a forte tensione abitativa con provvedimento della Giunta regionale.
4. Per i comuni di cui al comma 3, la quantità di superficie o di volume da riservare per l'edilizia residenziale pubblica non può essere inferiore al 20%, né superiore al 40% di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa per la durata del PI; per gli altri comuni tale quantità non può comunque superare il 40% del totale dell'intervento.
5. Per le finalità di cui al presente articolo la Giunta regionale può prevedere un apposito progetto strategico ai sensi dell'articolo 26.

LOMBARDIA
LR 12/2005

Art. 11.

Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica.

1. Sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi **i diritti edificatori e gli oneri** derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall'indice di edificabilità attribuito, i predetti piani ed atti di programmazione individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l'edificazione e le aree da cedersi gratuitamente al comune o da asservirsi, per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche in permuta con aree di cui al comma 3.

2. Sulla base dei criteri di cui al comma 1, nel piano delle regole i comuni, a fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. In caso di avvalimento di tale facoltà, nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo.

3. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 1, commi da 21 a 24, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT anche non soggette a piano attuativo. In alternativa a tale attribuzione di diritti edificatori, sulla base delle indicazioni del piano dei servizi il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale, mediante accreditamento o stipulazione di convenzione con il comune per la gestione del servizio.

4. I diritti edificatori attribuiti a titolo di compensazione ai sensi del comma 3 sono liberamente commerciabili.

5. Il documento di piano può prevedere, a fronte di rilevanti benefici pubblici, aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e coerenti con gli obiettivi fissati, una disciplina di incentivazione, in misura non superiore al 15 per cento della volumetria ammessa, per interventi ricompresi in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana, consistente nell'attribuzione di indici differenziati determinati in funzione degli obiettivi di cui sopra. Analoga disciplina di incentivazione può essere prevista anche ai fini della promozione dell'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico, in coerenza con i criteri e gli indirizzi regionali previsti dall'articolo 44, comma 18.

TOSCANA
LR 1/2005

Art. 60 - Perequazione

1. La perequazione urbanistica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi individuati dagli strumenti della pianificazione territoriale ed alla equa distribuzione dei diritti edificatori per tutte le proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica.
2. La distribuzione dei diritti edificatori è effettuata in base alle limitazioni all'edificabilità derivanti dagli strumenti della pianificazione territoriale e dagli atti di governo del territorio.
3. La distribuzione dei diritti edificatori di cui al comma 2 tiene conto anche delle condizioni fisiche del territorio nonché dei vincoli derivanti dalle leggi in vigore.

Art. 55 - Regolamento urbanistico

1. Il regolamento urbanistico disciplina l'attività urbanistica ed edilizia per l'intero territorio comunale; esso si compone di due parti:
 - a) disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti;
 - b) disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio.
2. La disciplina di cui al comma 1 lettera a) individua e definisce:

h) la disciplina della perequazione di cui all'articolo 60

Art. 56 - Piani complessi d'intervento

1. Il comune, in conformità col piano strutturale, può adottare il piano complesso per le trasformazioni del territorio che richiedano l'esecuzione programmata e contestuale di interventi pubblici e privati; per l'attuazione delle previsioni del piano strutturale di cui all'articolo 53, comma 4, lettera b), il ricorso a tale piano è obbligatorio.
2. Il piano complesso d'intervento individua e definisce:
 - a) le risorse del territorio utilizzate;
 - b) la valutazione integrata e il monitoraggio degli effetti del governo del territorio ai sensi del regolamento urbanistico;
 - c) la fattibilità economico-finanziaria delle trasformazioni in esso previste con particolare riferimento alla programmazione delle risorse finanziarie del comune;
 - d) le aree e gli ambiti sui quali operare la riqualificazione insediativa;
 - e) la disciplina della perequazione di cui all'articolo 60;**
 - f) i beni eventualmente da espropriare;
 - g) gli impegni giuridicamente vincolanti che dovranno essere assunti dai soggetti privati che intendono partecipare alla realizzazione del piano.
3. Il piano complesso di intervento si avvale della valutazione integrata.

Art. 74 - Programmi complessi di riqualificazione insediativa

1. I programmi complessi di riqualificazione insediativa costituiscono strumenti di programmazione attuativa assimilati a piani attuativi, e sono finalizzati al recupero e alla riqualificazione degli insediamenti esistenti anche attraverso interventi di nuova edificazione. Tali programmi, puntando

sulle qualità delle prestazioni del sistema insediativo, si caratterizzano per una pluralità di funzioni, di tipologie d'intervento e di operatori, con il coinvolgimento di risorse pubbliche e private.

2. I programmi complessi di riqualificazione insediativa sono localizzati all'interno degli ambiti di cui all'articolo 55, comma 2, lettera i).

3. I programmi di riqualificazione insediativa ricomprendono in particolare:

a) programmi integrati di intervento di cui all'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 (Norme per l'edilizia residenziale pubblica);

b) programmi di recupero urbano di cui all'articolo 11 del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398 (Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia) convertito nella legge 4 dicembre 1993, n. 493;

c) ogni altro programma di riqualificazione insediativo comunque denominato, individuato ai sensi della legge statale.

4. I programmi complessi di riqualificazione insediativa contengono:

a) uno studio di fattibilità degli interventi, con particolare riferimento ai tempi di cantierabilità;

b) il progetto preliminare degli interventi pubblici e privati che il soggetto proponente, diverso dall'amministrazione comunale, si dichiara disposto a realizzare;

c) la valutazione degli effetti sui sistemi insediativo, ambientale, paesaggistico, della mobilità, sociale ed economico che la realizzazione degli interventi proposti comportano;

d) i termini di inizio ed ultimazione dei lavori nonché l'individuazione dei beni soggetti ad espropriazione ai sensi dell'articolo 66.

BASILICATA **LR 23/1999**

Articolo 15

Piano Operativo

1. Il Piano Operativo (PO) è lo strumento con il quale l'Amministrazione Comunale attua le previsioni del PSC, e/o del Regolamento Urbanistico di cui al successivo art. 16, dove e quando si manifestano necessità e/o iniziative di riqualificazione e recupero, trasformazione e/o nuovo impianto, sulla scorta di:

a) bilanci urbanistici (verifica dello stato di attuazione della pianificazione vigente);

b) bilanci ambientali (verifica di sostenibilità ambientale degli interventi proposti, sulla base di standards prestazionali);

c) previsioni del Programma Triennale dei Lavori Pubblici, dei suoi Elenchi Annuali e/o delle risorse finanziarie pubbliche e private attivabili per la realizzazione delle opere infrastrutturali.

d) proposte presentate da privati attraverso le modalità di partecipazione di Bando.

2. Le procedure ed i criteri di riferimento per le verifiche di cui al precedente comma, sono definite nel Regolamento d'Attuazione di cui all'art. 2 della presente legge.

3. Il PO definisce i Regimi Urbanistici quali risultanti dagli effetti congiunti, per le singole unità immobiliari, di Regime d'Uso, Regime d'Intervento e definizione dell'assetto urbanistico, ponendo pertanto vincoli conformativi della proprietà.

4. Il PO individua i Distretti Urbani di cui all'art. 34, 2° comma, per l'adozione di politiche perequative dei regimi immobiliari interessati dalla sua attuazione.

5. Il PO, in conformità delle previsioni del PSC, definisce, ai fini dell'intervento da realizzare:

a)

Articolo 33

Finalità e contenuti della perequazione

1. La perequazione urbanistica persegue l'equità distributiva dei valori immobiliari prodotti dalla pianificazione e la ripartizione equa tra proprietà private dei gravami derivanti dalla realizzazione della parte pubblica della città (SRAU).
2. La pratica della perequazione urbanistica si basa su un accordo di tipo convenzionale che prevede la compensazione tra suolo ceduto o acquisito e diritti edificatori acquisiti o ceduti.
3. La valutazione dei valori da compensare viene effettuata assumendo come criterio l'indifferenza delle determinazioni del PO o del RU, rispetto al valore dei suoli che dipende esclusivamente dallo stato di fatto e di diritto in cui i suoli stessi si trovano al momento della formazione del piano.
4. L'accordo fra e con i privati può essere determinato come esito di asta pubblica fra operatori, basata su condizioni di sostanziale equilibrio fra la domanda e l'offerta di suolo oggetto di trasferimento di diritti edificatori.
5. Il progetto di piano relativo all'armatura urbana (SRAU) definito nella Pianificazione Strutturale e in quella Operativa costituisce il riferimento dimensionale della domanda di suolo.

Articolo 34

Ambiti, Distretti Urbani e strumenti perequativi

1. La Pianificazione Strutturale, per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 33 definisce, negli Ambiti Urbani e Periurbani di cui all'art. 2, 2° comma, lett. b) e secondo i criteri di cui al Regolamento di attuazione.

— i perimetri dei Distretti Urbani di Trasformazione e/o Nuovo Impianto tra i quali applicare modalità di trasferimento di diritti edificatori.

— i perimetri di Distretti Urbani nei quali applicare modalità di compensazione di diritti edificatori.

2. La Pianificazione Operativa, nel perseguimento delle dette finalità, nei Distretti Urbani come sopra perimetrati, regola le modalità di trasferimento e di compensazione dei diritti edificatori in relazione ai Regimi Urbanistici di cui all'art. 3 ed alle politiche impositive locali con particolare riferimento alla perimetrazione delle microzone censuarie.
3. I Documenti Preliminari di cui all'art. 11 così come i Rapporti urbanistici di cui all'art. 23 devono dare conto degli esiti delle politiche perequative poste in essere dai piani.

TRENTO
LP 22/1991 (2004)

Art. 51 - Comparti edificatori

1. Ove il piano regolatore generale o i relativi piani di attuazione prevedano la formazione di comparti edificatori, il sindaco può notificare al proprietario o ai proprietari un invito a dichiarare entro un termine prefissato se intendano procedere, eventualmente riuniti in consorzio ove si tratti di più proprietari, agli interventi previsti. Il consorzio è costituito con il concorso di almeno il 60 per cento della volumetria degli edifici del comparto.
2. In caso di risposta affermativa, i proprietari propongono entro lo stesso termine un programma esecutivo relativo all'intero comparto, comprensivo di rilievi e progetti, nonché uno schema di convenzione nel quale siano fissati i tempi e le modalità di realizzazione degli interventi. In caso di mancata predisposizione del programma nel termine prescritto, vi provvede d'ufficio il comune.

3. Il programma è approvato dal consiglio comunale. In sede di approvazione possono essere apportate le modifiche necessarie e opportune a garantirne la conformità alle previsioni ed ai criteri direttivi del piano regolatore generale. L'avviso dell'intervenuta approvazione dei programmi è notificato ai proprietari interessati per la stipulazione della convenzione. I lavori debbono essere eseguiti entro il termine fissato.
4. In caso di risposta negativa dei proprietari, nonché nel caso in cui i lavori non risultino eseguiti nei termini, il comune procede all'espropriazione dei beni con l'osservanza della normativa provinciale in materia di espropriazioni per pubblica utilità e conformemente alle disposizioni dell'articolo 52.
5. Si applicano per l'attività dei comparti edificatori, nonché per l'eventuale assegnazione dei beni espropriati, le disposizioni di cui all'articolo 23 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.
6. Nelle aree in cui il piano regolatore generale od i piani di attuazione prevedano la formazione di comparti, sino all'approvazione dei relativi piani sono consentite, oltre alla manutenzione ordinaria e straordinaria, soltanto opere di restauro e risanamento conservativo, senza alterazione di volumi.

ABRUZZO
LR 18/1983 (2001)

Art. 26 – Comparto¹

1. Nelle zone soggette ad interventi di nuova edificazione, di conservazione, risanamento, ricostruzione e migliore utilizzazione del patrimonio edilizio secondo le prescrizioni degli strumenti urbanistici generali o particolareggiati, ovvero dei Piani di Recupero di cui al titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 457, al fine di assicurare il rispetto di esigenze unitarie nella realizzazione degli interventi, nonché una equa ripartizione degli oneri e dei benefici tra i proprietari interessati, i Comuni con delibera di Giunta, possono disporre, su richiesta dei proprietari in numero idoneo a costituire il consorzio, o d'ufficio, la formazione di comparti individuati e perimetrati nel piano che includono uno o più edifici, ed anche aree inedificate.
2. Formato il comparto, il Sindaco deve invitare i proprietari a riunirsi in consorzio entro il termine fissato nell'atto di notifica, per l'attuazione delle previsioni contenute nello strumento urbanistico.
3. A costituire il consorzio basterà il concorso dei proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, la maggioranza assoluta del valore dell'intero comparto. I consorzi così costituiti conseguiranno la piena disponibilità del comparto mediante l'espropriazione delle aree e delle costruzioni dei proprietari non aderenti. L'indennità sarà pari al valore venale dei beni espropriati antecedentemente alla formazione del comparto. Essa potrà essere corrisposta anche mediante permute di altre proprietà immobiliari site nel Comune.
4. Quando sia decorso inutilmente il termine di cui al precedente 2° comma, il Comune procederà all'espropriazione del comparto a norma della legge 22 ottobre 71, n. 865 e successive modifiche ed integrazioni.

¹ Art. 26. Modificato dall'art. 18 della L.R. 70/1995, con sostituzione di parole ai commi 1 e 5, nonché con l'aggiunta dei nuovi commi 8 e 9.

5. La deliberazione di Giunta con cui si dispone la formazione del comparto equivale a dichiarazione di pubblica utilità e di indifferibilità ed urgenza.
6. Per l'assegnazione del comparto il Comune procederà a mezzo gara.
7. Nelle zone di nuova espansione indicate negli strumenti urbanistici, può essere prevista la concentrazione della volumetria realizzabile in determinate porzioni delle zone stesse, subordinando la formazione della lottizzazione convenzionata all'acquisizione, **da parte dei proprietari delle zone di concentrazione**, dell'assenso ad edificare da parte di tutti i proprietari della zona considerata salvo in caso di dissenso ingiustificato l'applicazione del precedente terzo comma.
8. Nei Comuni nei quali l'attuazione dei piani regolatori o particolareggiati è demandata a comparti edificatori le prescrizioni possono essere attuate anche attraverso l'adozione dei programmi di recupero urbano o dei programmi integrati.
9. I comparti edificatori possono essere adottati dal Comune anche in attuazione di programmi integrati o di programmi di recupero urbano.

CALABRIA
LR 19/2002

Art.21 regolamento edilizio ed urbanistico

Contiene disposizioni finalizzate al perseguimento degli obiettivi perequativi di cui all'art. 54.

Art. 54

Perequazione urbanistica

1. 1. La perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione dei valori immobiliari prodotti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali.
2. 2. La quantità di edificazione spettante ai terreni che vengono destinati ad usi urbani deve essere indifferente alle specifiche destinazioni d'uso previste dal Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) e deve invece correlarsi allo stato di fatto e di diritto in cui i terreni stessi si trovano al momento della formazione del Piano stesso. A tal fine, il Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) riconosce la medesima possibilità edificatoria ai diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee, in modo che ad uguale stato di fatto e di diritto corrisponda una uguale misura del diritto edificatorio.
3. 3. Ogni altro potere edificatorio previsto dal Piano Strutturale Comunale (P.S.C.), che ecceda la misura della quantità di edificazione spettante al terreno, è riservato al Comune, che lo

utilizza per le finalità di interesse generale previste nei suoi programmi di sviluppo economico, sociale e di tutela ambientale.

4. Le aree le quali, secondo le regole stabilite dal Piano Strutturale Comunale (P.S.C.), non sono necessarie per realizzare le costruzioni e gli spazi privati a queste complementari, entrano a far parte del patrimonio fondiario del Comune, che le utilizza per realizzare strade ed attrezzature urbane nonché per ricavarne lotti edificabili da utilizzare sia per i previsti programmi di sviluppo economico e sociale sia per le permute necessarie ad assicurare ai proprietari dei terreni destinati dal

P.S.C. ad usi pubblici, la possibilità di costruire quanto di loro spettanza.

1. 5. L'attuazione della perequazione urbanistica si realizza attraverso un accordo di tipo

convenzionale che prevede la compensazione tra suolo ceduto o acquisito e diritti edificatori acquisiti o ceduti.

2. 6. Il Piano Operativo Comunale (P.O.T.) ed i Piani urbanistici Attuativi (P.A.U.), nel disciplinare gli interventi di trasformazione da attuare in forma unitaria, assicurano la ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra tutti i proprietari degli immobili interessati, indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree.

3. 7. Il Regolamento edilizio ed urbanistico (R.E.U.) stabilisce i criteri e i metodi per la determinazione del diritto edificatorio spettante a ciascun proprietario, in ragione del diverso stato di fatto e di diritto in cui si trovano gli immobili al momento della formazione del P.S.C..

PUGLIA
LR 20/2001

Art. 14

(Perequazione urbanistica)

1. Al fine di distribuire equamente, tra i proprietari interessati dagli interventi, i diritti edificatori attribuiti dalla pianificazione urbanistica e gli oneri conseguenti alla realizzazione degli interventi di urbanizzazione del territorio, il PUG può riconoscere la stessa suscettività edificatoria alle aree comprese in un PUE.

UMBRIA
L.R. 11/2005

Art. 4 (Parte operativa del PRG)

Il PRG, parte operativa, in applicazione del PRG, parte strutturale e motivando la fattibilità delle previsioni in relazione ai documenti della programmazione e di bilancio comunali:

.....

e) individua e disciplina le parti dell'insediato esistente da riqualificare ed eventuali aree libere insediabili ove prevede **incrementi premiali dei diritti edificatori** ed eventuali ulteriori destinazioni d'uso purché compatibili, per interventi integrati finalizzati ad **obiettivi di riqualificazione urbana**, da attuarsi in forma privata o mista pubblico-privata secondo le modalità di cui all'articolo 28; l'entità dell'incremento premiale dei diritti edificatori è contenuta in limiti tali che i diritti edificatori complessivi non comportino un indice di utilizzazione territoriale maggiore di 1,5 mq/mq comprese le volumetrie esistenti. A fronte di interessi pubblici da perseguire in termini di maggiori dotazioni quali-quantitative delle attrezzature e degli spazi pubblici o in termini di interventi di miglioramento della qualità ambientale, sono ammissibili eventuali incrementi premiali dei diritti edificatori che eccedano i limiti sopradetti, che possono essere esercitati anche al di fuori dell'ambito interessato, in aree individuate e cedute dal comune con priorità tra quelle da esso acquisite ai sensi del comma 5;

.....

g) può definire, per le aree di cui alla lettera f), e ai soli fini della modalità attuativa prevista all'articolo 27 (interventi diretti), le unità minime di intervento, la configurazione planivolumetrica, i tipi insediativi urbanistico-edilizi, le destinazioni d'uso prevalenti e compatibili, le aree per dotazioni territoriali e funzionali minime e infrastrutture pubbliche e non, le opere di arredo urbano;

qualora non si proceda ai sensi del citato articolo 27, le definizioni di cui sopra hanno valore esclusivamente indicativo;

h) detta la disciplina compensativa ai sensi dell'articolo 30 finalizzata al perseguimento degli obiettivi fissati dal PRG, parte strutturale, per la riduzione della vulnerabilità urbana di cui all'articolo 3, comma 3, lettera d).

3. Tutte le previsioni del PRG, parte operativa, ove non diversamente precisato, esplicitano le relative modalità di attuazione e hanno valore prescrittivo nei confronti della proprietà e degli altri diritti reali.

4. Il PRG, parte operativa, nell'individuare parti della città esistente o per nuovi insediamenti da assoggettare a piano attuativo unitario, può ricomprendere, ai fini della perequazione urbanistica, di cui all'articolo 29, ai fini della compensazione di cui all'articolo 30, nonché ai fini del soddisfacimento delle dotazioni territoriali e funzionali minime, nel medesimo piano attuativo, anche aree non contigue e con diversa destinazione.

5. Il PRG, parte operativa, può stabilire, nelle aree da assoggettare a piano attuativo, ad esclusione di quello previsto all'articolo 21, comma 1, lettere b) e c), l'obbligo della **cessione al comune di superfici fondiariae e relativi diritti edificatori, in percentuale non inferiore al venti per cento e non superiore al quaranta per cento del totale**, i cui contenuti economici sono definiti in sede di convenzione. Il comune utilizza le aree ed i diritti suddetti per il soddisfacimento di esigenze di pubblica utilità, ivi compresa la realizzazione di edilizia residenziale pubblica, la realizzazione di edilizia pubblica per finalità sociali, le operazioni di compensazione di cui all'articolo 30. In alternativa all'obbligo di cessione delle superfici fondiariae e delle volumetrie, il comune può autorizzare, previa convenzione per la determinazione dei prezzi di vendita e dei canoni di locazione, i proprietari delle aree stesse, in possesso di idonei requisiti, alla realizzazione di alloggi con le caratteristiche dell'edilizia residenziale pubblica, entro i limiti volumetrici stabiliti.

.....

Il PRG, parte operativa, stabilisce metodi e criteri ai fini dell'applicazione della perequazione urbanistica e delle compensazioni di cui agli articoli 29 e 30.

Art.28

(Attuazione del PRG tramite programma urbanistico)

1. Nelle parti del territorio per le quali il PRG prevede, ai fini degli **interventi integrati finalizzati alla riqualificazione urbana**, la disciplina di cui all'articolo 4, comma 2, lettera e), l'attuazione del PRG ha luogo tramite programma urbanistico. Gli interventi integrati finalizzati alla riqualificazione urbana riguardano parti del territorio ove sono presenti fenomeni di degrado edilizio, di abbandono, di dismissione, ovvero carenza di servizi e infrastrutture.

2. **Il programma urbanistico** è costituito da un insieme organico di interventi relativi alle opere di urbanizzazione, alle infrastrutture, all'edilizia per la residenza, per le attività produttive ed i servizi, al superamento delle barriere architettoniche. La loro attuazione è favorita dal PRG tramite le norme di tipo premiale, di cui all'articolo 4, comma 2, lettera e). L'incremento della capacità edificatoria è commisurato ai benefici pubblici conseguiti a fronte della cessione al comune, a titolo gratuito, di immobili, di infrastrutture, servizi e spazi aggiuntivi rispetto alle dotazioni territoriali e funzionali minime, nonché a fronte della realizzazione di interventi di qualità urbanistica e ambientale, anche in applicazione delle direttive di cui all'articolo 43 della l.r. 1/2004, secondo le modalità stabilite dai criteri di valutazione di cui al comma 4.

3. Il comune promuove i programmi urbanistici con le modalità previste per i piani attuativi mediante l'adozione di un preliminare del programma urbanistico, reso noto come previsto all'articolo 24 per ogni ambito indicato dal PRG, parte operativa. Il preliminare del programma urbanistico può interessare anche aree non contigue. I soggetti aventi la disponibilità degli immobili possono comunque presentare al comune le proposte di intervento sulla base delle indicazioni del PRG.

4. **Il preliminare di programma urbanistico** definisce gli obiettivi del programma in termini urbanistici, sociali, economici ed ambientali, gli interventi pubblici da realizzare e le relative priorità, nonché gli indirizzi per la progettazione degli interventi privati. Successivamente il comune tramite un avviso pubblico stabilisce i tempi e le modalità di presentazione, anche in più fasi, delle proposte di intervento di cui al comma 6, nonché i relativi criteri di valutazione. Il preliminare di programma urbanistico indica eventuali risorse finanziarie pubbliche per la sua realizzazione.

5. I soggetti privati ed i soggetti pubblici competenti, anche in applicazione di quanto previsto agli articoli 12 e 22, commi 3 e 4, presentano proposte di intervento coerenti con il preliminare di programma urbanistico.

6. Il comune procede alla formazione e approvazione del programma urbanistico definitivo sulla base delle proposte pervenute, come eventualmente modificate ed integrate attraverso le opportune forme di concertazione con i proponenti ai sensi dell'articolo 29 della direttiva CE n. 18/2004. Il programma urbanistico definitivo deve conseguire una parte rilevante degli obiettivi stabiliti dal preliminare di programma urbanistico, e comunque consentire la realizzazione di almeno il cinquanta per cento, in termini economici, degli interventi pubblici previsti dal programma preliminare stesso. Al programma urbanistico definitivo, che ha valore di piano attuativo, si applicano le disposizioni previste agli articoli 23, 24, 29, 30 e 31.

7. **Il programma urbanistico definitivo**, in particolare, stabilisce, al livello progettuale previsto dagli strumenti urbanistici attuativi, l'assetto delle aree interessate, nonché contiene i documenti di cui all'articolo 15, comma 5, del regolamento per i lavori pubblici approvato con decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, il piano finanziario comprendente le risorse pubbliche e private, il cronoprogramma degli interventi e la convenzione con i soggetti attuatori e con i gestori dei servizi.

8. Qualora il preliminare di programma urbanistico ed il programma urbanistico definitivo abbiano contenuti e forma dei Programmi urbani complessi di cui alla l.r. 13/1997, le maggiorazioni di edificabilità sono dimensionate tenendo anche conto dei contributi finanziari pubblici eventualmente attribuiti dalla Regione.

.....

Art. 29

(Perequazione urbanistica)

1. **La perequazione urbanistica** persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti o attribuiti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali e funzionali.

2. Il PRG, parte operativa, disciplina gli interventi di ristrutturazione urbanistica e di nuovo insediamento, assicurando una equa distribuzione dei diritti edificatori in riferimento alle condizioni urbanistiche ed alle situazioni di stato di fatto e di diritto degli immobili.

3. **I piani attuativi e i programmi urbanistici attuano la perequazione**, disciplinando gli interventi di trasformazione da realizzare sulla base di **progetti unitari** ed assicurando l'equità attraverso una ripartizione dei diritti e degli oneri, indipendente dalle specifiche destinazioni d'uso assegnate alle singole aree. A fini di cui sopra sono evidenziate le aree da cedere gratuitamente al comune per la realizzazione dei servizi e delle infrastrutture, nonché, per le finalità di cui all'articolo 4, comma 5, **le aree dove concentrare l'utilizzazione dei diritti edificatori**, individuando gli edifici esistenti, compresi quelli da demolire ed eventualmente compensare ai sensi dell'articolo 30.

4. I comuni contermini possono stipulare accordi per attuare **la perequazione in ambiti intercomunali**.

Art. 30 (Compensazioni)

1. Gli strumenti urbanistici comunali possono prevedere l'utilizzazione dei diritti edificatori e delle aree acquisite dal comune ai sensi dell'articolo 4, comma 5 per **compensazioni di oneri** imposti ai proprietari in materia di acquisizione pubblica degli immobili, di demolizioni senza ricostruzioni in loco per finalità urbanistiche, di ripristino e di riqualificazione di spazi, di eliminazione di detrattori ambientali.

2. Le compensazioni vengono definite, sulla base di perizie tecnico-estimative e sono deliberate dal comune.

LAZIO L.R. 38/1999

Art. 30 (Contenuti del PUCG - Disposizioni programmatiche)

Le disposizioni programmatiche del PUCG specificano le disposizioni strutturali del PUCG, precisandone i tempi di attuazione ed in particolare:

.....

h) quali trasformazioni debbono attuarsi previa acquisizione pubblica di immobili esattamente individuati o mediante le forme di perequazione previste nei PUOC;

.....

Art. 48 (Attuazione dei PUOC mediante comparti edificatori)

1. Le trasformazioni previste dai PUOC possono essere eseguite attraverso comparti edificatori individuati o nel PUOC stesso o, successivamente, su istanza dei proprietari degli immobili interessati.

2. Formato il comparto, il comune invita i proprietari interessati a dichiarare, entro un termine stabilito nell'atto di notifica, se intendano procedere da soli, se proprietari dell'intero comparto, oppure riuniti in consorzio, all'attuazione delle previsioni del PUOC.

3. Per la costituzione del consorzio di cui al comma 2 è richiesto il concorso dei proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, il settantacinque per cento del valore dell'intero comparto.

4. Il consorzio costituito ai sensi del comma 3 consegue la piena disponibilità del comparto

interessato mediante l'espropriazione, ai sensi della normativa vigente, degli immobili dei proprietari non aderenti.

5. Il consorzio costituito ai sensi del comma 3, conseguita la piena disponibilità del comparto, stipula apposita convenzione con il comune per l'esecuzione delle trasformazioni previste nel PUOC. Stipulata tale convenzione, i singoli proprietari aderenti al consorzio possono richiedere al comune gli atti abilitativi ad effettuare le singole trasformazioni in conformità al piano urbanistico ed alla convenzione medesima.

6. In caso di inutile decorso del termine di cui al comma 2, il comune procede all'espropriazione del comparto ai sensi della normativa vigente.

7. Per l'assegnazione del comparto espropriato ai sensi del comma 6, il comune, previa verifica della possibilità di cedere il comparto al prezzo di esproprio più le spese relative ai soggetti espropriati che avevano prestato il proprio consenso alla costituzione del consorzio, ai sensi del comma 3, indice una gara aperta a tutti, al prezzo base corrispondente al prezzo di esproprio aumentato delle spese relative. I nuovi proprietari si impegnano, con apposita convenzione, a realizzare le previsioni di piano da soli, se proprietari dell'intero comparto, o riuniti in consorzio.

SARDEGNA
L.R. 45/1989

Art.27 Comparto edificatorio

1. Il comparto edificatorio definisce gli ambiti territoriali minimi entro cui l'intervento edilizio deve essere realizzato in modo unitario da più aventi titolo.

2. Il comparto comprende uno o più edifici e/ o aree da trasformare, e si realizza attraverso la costituzione di un consorzio e la presentazione di un'unica istanza di concessione edilizia o di autorizzazione.

3. La delimitazione dell'ambito territoriale del comparto ed i termini per la costituzione del consorzio e per la presentazione dell'istanza di concessione o di autorizzazione sono deliberati dal consiglio comunale.

PIEMONTE
L.R. 56/1977

Art. 42 (Piano delle aree per insediamenti produttivi)

[1] Il piano da destinare ad insediamenti produttivi, formato ai sensi dell'art. 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, ha per oggetto porzioni di territorio destinate ad insediamenti produttivi del Piano Regolatore con le finalita' specificate all'art. 26, sub a) e b) del 1° comma.

[2] Per il contenuto, gli elaborati ed il procedimento di formazione del piano si applicano gli artt. 38, 39 e 40 della presente legge.

[3] I piani di insediamenti produttivi riferiti ad aree di riordino e di completamento infrastrutturale nonche' di nuovo impianto, qualora gli stessi piani siano gestiti da apposite societa' di intervento ai sensi delle leggi regionali, possono comprendere al loro interno anche aree non assoggettabili a regime d'uso pubblico, purché assoggettate ad uno dei regimi di cui ai successivi periodi del

presente comma. Il Comune, qualora non intenda procedere alla formazione del comparto a norma dell'art. 46 della presente legge, prima di procedere all'espropriazione puo', con deliberazione del Consiglio, invitare i proprietari degli immobili a realizzare direttamente le opere previste dal piano. Con la predetta deliberazione sono stabiliti i termini entro cui debbono essere presentati i progetti nonche' quelli per l'inizio e l'ultimazione delle opere. Il rilascio delle concessioni e' subordinato alla stipulazione di una convenzione il cui contenuto e' determinato a norma dell'art. 45. La convenzione deve prevedere altresì la destinazione degli immobili da costruire o da recuperare.
[4] Il Comune puo', nell'ambito delle zone di recupero formare piani di recupero anche su immobili a destinazione produttiva secondo le procedure di cui all'art. 41 bis.

[5] I proprietari di immobili destinati ad insediamenti produttivi compresi in zone di recupero possono presentare proposte con progetti di piani di recupero a norma dell'ultimo comma dell'art. 43. I piani di recupero, qualora il Comune accolga la proposta, sono formati ai sensi dell'art. 41 bis e l'approvazione e' subordinata alla stipulazione della convenzione di cui al 3° comma.
[6] Le convenzioni, le concessioni ed autorizzazioni previste dal presente articolo vanno trascritte nei registri della proprieta' immobiliare. Alle predette concessioni ed autorizzazioni non si applicano le norme di cui al 5° comma del successivo art. 56 e dal primo al quinto comma e dell'ottavo comma dell'art. 8 della legge 25 marzo 1982, n. 94.

Art. 46. (Comparti di intervento e di ristrutturazione urbanistica ed edilizia. Esproprio ed utilizzazione degli immobili espropriati)

[1] In sede di attuazione del Piano Regolatore e dei relativi strumenti urbanistici esecutivi e del programma di attuazione, il Comune puo' procedere con propria deliberazione alla delimitazione di comparti costituenti unita' di intervento e di ristrutturazione urbanistica ed edilizia, comprendenti immobili da trasformare ed eventuali aree libere da utilizzare secondo le prescrizioni dei piani vigenti e del programma di attuazione, anche al fine di un equo riparto di oneri e benefici tra i proprietari interessati. La delimitazione dei comparti puo' avvenire anche su aree non soggette a disciplina di piano particolareggiato vigente.

[2] Entro 30 giorni dalla esecutivita' della deliberazione, di cui al comma precedente, il Sindaco notifica ai proprietari delle aree e degli edifici ricadenti nel comparto lo schema di convenzione per la realizzazione degli interventi previsti dal programma di attuazione con l'invito a stipulare, riuniti in consorzio, la convenzione entro i termini fissati nell'atto di notifica. La notifica e' eseguita a norma degli artt. 137 e seguenti del Codice di Procedura Civile.

[3] Trascorso il suddetto termine si costituisce un Consorzio obbligatorio quando vi sia la sottoscrizione dell'atto costitutivo e della convenzione relativa all'intero comparto da parte degli aventi titolo alla concessione, che rappresentino almeno i tre quarti del valore degli immobili del comparto in base all'imponibile catastale; l'intervenuta costituzione costituisce titolo per il Sindaco per procedere all'occupazione temporanea degli immobili degli aventi titolo dissenzienti e mandarli al Consorzio per l'esecuzione degli interventi previsti con diritto di rivalsa delle spese sostenute nei confronti degli aventi titolo oppure per procedere all'espropriazione degli stessi immobili da cedere al Consorzio obbligatorio ai prezzi corrispondenti all'indennita' di esproprio.
[4] Decorso inutilmente il termine suddetto senza che sia intervenuta la costituzione del Consorzio obbligatorio, il Comune procede a norma del titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, alla espropriazione degli immobili degli aventi titolo che non abbiano stipulato la convenzione.
[5] Le aree e gli edifici espropriati sono acquisiti al patrimonio indisponibile del Comune e sono utilizzati, secondo le prescrizioni del Piano Regolatore Generale e i contenuti del Programma di

Attuazione, direttamente dal Comune per le opere di sua competenza o cedute in diritto di superficie o in concessione convenzionata sulla base del prezzo di esproprio.

[6] La disposizione di cui al precedente comma si applica anche nei casi di espropriazione effettuata a norma dell'art. 13 della Legge 28 gennaio 1977, n. 10.

MARCHE
L.R. 34/1992

Art. 32 - Comparti edificatori

1. I proprietari interessati ai comparti edificatori individuati come tali in sede di approvazione dei piani regolatori particolareggiati, o successivamente mediante determinazione comunale adottata d'ufficio ovvero a richiesta di qualunque interessato, hanno facoltà di riunirsi in consorzio per l'attuazione degli interventi relativi al comparto.
2. Decorso inutilmente un anno dall'individuazione del comparto senza che sia stata esercitata la facoltà di cui al comma 1, il comune può procedere d'ufficio alla costituzione di un consorzio agli stessi fini, a condizione che al consorzio aderiscano i proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, almeno due terzi del valore degli immobili compresi nel comparto.
3. La costituzione del consorzio è titolo per la espropriazione degli immobili rimanenti, ai sensi delle norme vigenti in materia. Gli immobili espropriati sono ceduti al consorzio così costituito in proprietà al prezzo corrispondente alle indennità di espropriazione corrisposte aumentate delle sole spese della procedura espropriativa.
4. Salvo quanto diversamente disposto nella presente legge si osservano, per la costituzione del consorzio di cui ai commi 1 e 2 e per l'adozione dello statuto stesso, le disposizioni di cui all'articolo 9 della LR 30 luglio 1974, n. 16 in quanto applicabili.

LIGURIA
L.R. 36/1997
(con le modifiche sino al 2008)

Art. 29. (Distretti di trasformazione).

1. Costituiscono distretti di trasformazione le parti di territorio comunale, anche tra loro non contigue, purché funzionalmente connesse, per le quali il PUC prevede una trasformazione urbanistica che comporta un sistema complesso di interventi destinati ad innovare in modo sostanziale l'assetto fisico e funzionale del distretto ed aventi quale esito l'incremento non marginale del carico insediativo o la sua sostanziale modificazione qualitativa.
2. I distretti di trasformazione sono caratterizzati dall'esigenza di progettazione urbanistica unitaria e da una coordinata messa in opera delle trasformazioni e si attuano di norma mediante uno o più PUO.
3. Il PUC definisce, con indicazione degli sviluppi operativi conseguibili:

- a) il perimetro del distretto;
- b) la configurazione di massima della trasformazione in termini di funzioni ammesse, di dotazione infrastrutturale e di servizi, nonché di prestazioni ambientali;
- c) la disciplina paesistica di livello puntuale;
- d) la densità territoriale minima e massima dell'intero distretto, espressa come rapporto della superficie lorda di solaio sulla superficie territoriale calcolata senza tenere conto delle aree asservite ad opere pubbliche esistenti, da utilizzare mediante la concentrazione nelle aree edificabili individuate dal PUC o dal PA o dai PUO con conseguente attribuzione alle singole aree comprese nella superficie territoriale del distretto della pertinente quota di potenzialità edificatoria;
- e) altri parametri urbanistici che risultino essenziali per la determinazione ed il controllo del carico urbanistico e dei suoi effetti ambientali;
- f) le quantità di superficie di suolo o lorda di solaio da destinare a servizi pubblici e di uso pubblico ed a infrastrutture pubbliche che vengono espresse in percentuale sulla superficie territoriale o sulla superficie di solaio edificata od edificabile: tali quantità sono commisurate al carico urbanistico del distretto ed ai suoi effetti ambientali, nonché al soddisfacimento di fabbisogni pregressi del territorio comunale, in coerenza con la configurazione complessiva del sistema delle infrastrutture e dei servizi individuato dal PUC;
- f bis) le quote di superficie da riservare alla realizzazione di interventi di ERP, vincolata senza limite di tempo come disciplinata dalla legislazione vigente, espresse in percentuale della potenzialità edificatoria (*3);
- f ter) le eventuali ulteriori quote riservate alle altre tipologie di ERS ovvero all'edilizia abitativa in proprietà a prezzi convenzionati, espresse in percentuale della potenzialità edificatoria (*4);
- g) le norme di congruenza di cui all'articolo 31.

4. Il PUC, in relazione agli sviluppi operativi della trasformazione del distretto, può contenere **indicazioni alternative degli elementi di cui al comma 3**, ferma restando la definizione del perimetro di cui alla relativa lettera a) e previa verifica dell'equilibrio del sistema nel suo complesso.

5. Al fine di favorire la messa in opera dei distretti di trasformazione il PUC può:

- a) individuare **subdistretti aventi valore di unità minima di intervento** da definire eventualmente anche in sede di PA di cui all'articolo 55 con possibilità in tal caso di variare la dimensione del PUO;
- b) indicare i casi in cui si può prescindere dal ricorso al PUO sia in ragione della natura pubblica delle opere da attuare ovvero della marginalità degli interventi rispetto al contesto delle trasformazioni previste, sia in presenza di uno schema di organizzazione urbanistica del distretto più definito rispetto alla configurazione di massima di cui al comma 3, lettera b).

Art. 30. (Norme di conformità).

.....

Art. 31. (Norme di congruenza).

1. Le norme di congruenza sono quelle relative ai distretti di trasformazione.
2. Esse definiscono, nelle opportune forme grafiche e normative, anche di tipo parametrico, prestazionale e gestionale, condizioni e requisiti generali di attuazione del PUC.
3. Le norme di congruenza contengono i criteri per:

- a) valutare la compatibilità e congruenza delle trasformazioni proposte dal PUO rispetto agli obiettivi, alla struttura ed alle priorità generali dello sviluppo operativo del piano;
- b) valutare, nel caso di distretti per i quali eventualmente il PUC preveda sviluppi operativi alternativi, le conseguenze sugli altri distretti e ridefinire gli assetti ivi previsti, nell'ambito di quelli consentiti dal PUC stesso;
- c) controllare la qualità degli esiti complessivi delle trasformazioni previste anche in relazione alle restanti parti del territorio comunale;
- d) definire le modalità gestionali e finanziarie delle operazioni di trasformazione e la ripartizione degli oneri relativi alla dotazione e alla organizzazione di servizi pubblici e di uso pubblico.
- d bis) l'entità dell'eventuale monetizzazione del valore corrispondente alle quote di ERP con correlativa individuazione delle aree in cui il Comune deve procedere alla realizzazione di tali quote allorché tutta o una parte della quota di edificabilità da edificare a norma dell'articolo 29, comma 3, lett. f) bis non possa venir realizzata (*7).

3 bis. Le somme da versare a titolo di monetizzazione ai sensi del comma 3, lettera d bis) sono corrisposte al Comune e sono strettamente vincolate a essere utilizzate in interventi di sostegno e sviluppo dell'ERS nelle aree tal fine individuate (*8).

3 ter. Le norme di congruenza determinano le modalità affinché il Comune possa eventualmente riconoscere compensazioni ulteriori ai soggetti che si impegnano a cedere all'ARTE territorialmente competente o a soggetto pubblico alloggi di ERS oltre alla quota obbligatoria individuata a norma dell'articolo 29, comma 3, lettera f bis). I rapporti tra l'interessato, il Comune e il soggetto pubblico gestore sono regolati con convenzione (*9).

.....

Art. 54. (Efficacia del Progetto urbanistico operativo).

1. I PUO sostituiscono gli strumenti urbanistici attuativi e possono avere valore di programmi di edilizia residenziale pubblica a norma della vigente legislazione in materia.
2. Si intendono per strumenti urbanistici attuativi il piano particolareggiato d'iniziativa pubblica o privata, il piano per l'edilizia economica e popolare, il piano per insediamenti produttivi, il piano di recupero.
3. Ad uno stesso PUO, con il relativo atto di adozione, possono essere espressamente attribuiti, per determinate parti del territorio considerato, gli effetti propri degli strumenti urbanistici attuativi indicati al comma 2.
4. In caso di PUO di iniziativa pubblica, qualora i soggetti interessati non presentino la convenzione di cui all'articolo 50, comma 4, nel termine stabilito dal PUO, il Comune notifica loro l'invito a dichiarare, entro un termine a tal fine fissato, se intendano procedere all'edificazione da soli, qualora siano unici proprietari degli immobili interessati, o riuniti in consorzio.
5. Il consorzio può essere costituito con la partecipazione dei proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, almeno il 75 per cento del valore degli immobili da determinarsi nei modi di cui all'articolo 51, comma 1, ultima parte.
I consorzi così costituiti conseguono la piena disponibilità degli immobili dei proprietari non aderenti, anche mediante espropriazione.

6. Quando sia decorso inutilmente il termine fissato nell'atto di notifica di cui al comma 4, il Comune espropria gli immobili compresi nell'ambito e procede alla loro assegnazione mediante una gara fra i proprietari espropriati, sulla base di un prezzo corrispondente alla indennità di espropriazione, umentata del valore derivante dall'approvazione del PUO. L'assegnazione comporta l'obbligo di provvedere ai lavori di edificazione o di trasformazione a norma del piano particolareggiato ed alla stipulazione della relativa convenzione.

7. In caso di diserzione della gara di cui al comma 6, il Comune può procedere all'assegnazione mediante gara aperta a tutti o negli altri modi previsti dalla legge per l'affidamento dei lavori di realizzazione di opere pubbliche, a prezzo non inferiore a quello posto a base della gara fra i proprietari espropriati.

8. In caso di PUO di iniziativa privata i proponenti, ai fini del rispetto degli impegni assunti nei confronti del Comune per la cessione delle aree necessarie alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, possono conseguire mediante espropriazione la piena disponibilità degli immobili dei proprietari non aderenti all'iniziativa assunta ai sensi dell'articolo 51, comma 1.

9. L'approvazione del PUO equivale a dichiarazione di pubblica utilità con riferimento alle opere od impianti pubblici in esso previsti nonché agli interventi oggetto di procedura coattiva, ai sensi del presente articolo.

BOLZANO .
L.P. 13/1997 con le ss.mm. e ii.

N.B. Si tratta in pratica di un Testo Unico provinciale di urbanistica ed edilizia, coordinato con le modifiche apportate dal 97 ad oggi. Queste modifiche riguardano soprattutto le norme relative all'attuazione del Piano Urbanistico comunale. Le modifiche più radicali alla l.p. 13/97 sono portate dalla l.p. 3/2007.

L'art. 55/bis introduce la tecnica della Perequazione ma limitatamente ai Piani di Riqualificazione urbanistica.

Art. 55/bis – Piano di riqualificazione urbanistica.

1) Il comune può individuare nel Piano urbanistico comunale aree ove per necessità di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale si renda necessario nell'interesse pubblico un intervento organico ed unitario con il possibile concorso di risorse pubbliche e private. Tali zone di riqualificazione urbanistica possono essere individuate all'interno del centro edificato ai sensi dell'art. 12 della l.p. 10/91, devono avere un'estensione complessiva non inferiore a 2 ettari e non possono interessare, se non marginalmente ed in quanto necessarie per assicurare l'unitarietà e la funzionalità dell'intervento, le zone di verde agricolo.

2) Per queste aree deve essere predisposto, nell'interesse pubblico di migliorare la qualità dell'ambiente e del tessuto urbanizzato, un Piano di riqualificazione urbanistica (PRU), che può includere una pluralità di funzioni e prevedere in particolare il riordino ed il completamento degli insediamenti e delle infrastrutture primarie e secondarie e il riuso di immobili irrazionalmente dislocati o utilizzati.

3) **Nell'individuazione di tali zone nel piano urbanistico comunale** devono essere definiti :

- a) la densità edilizia territoriale riferita all'intera zona;
- b) i rapporti minimi e massimi relativi alle destinazioni d'uso prevalenti, garantendo un assetto polifunzionale della zona;
- c) criteri prestazionali oggettivi relativi alla qualità urbanistica, architettonica ed ambientale, adatti a garantire in generale la sostenibilità degli interventi.

4) Il PRU predisposto dal comune ovvero presentato al comune da soggetti pubblici o privati, singolarmente o associati tra loro, che siano proprietari di almeno tre quarti dell'area compresa nel piano. Il PRU è approvato secondo le disposizioni ed agli effetti di cui all'art. 55.

5) La G.P., di concerto con il comune, può procedere di propria iniziativa sia all'individuazione della zona nel piano urbanistico comunale che alla redazione, approvazione ed attuazione del PRU, qualora siano interessate competenze della Provincia e comunque nel caso di aree delle stazioni ferroviarie o aree militari.

6) Per le aree interessate dal PRU si applica il principio di perequazione urbanistica, da attuarsi **tramite la convenzione urbanistica** di cui all'art. 40%bis. La **perequazione urbanistica è basata sui valori iniziali degli immobili** compresi nell'area interessata dal PRU e deve garantire che tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti partecipino, **in proporzione a questi valori**, sia ai benefici che agli oneri. In particolare :

- a) vengono **confermati i diritti edificatori derivanti da edifici esistenti**, anche se previsti in demolizione e ricostruzione o con altra collocazione dal PRU, a condizione che la loro destinazione d'uso rientri tra quelle indicate e nei limiti previsti al comma 3;
- b) viene riconosciuto un indice di densità edilizia pari a 1,5 mc/mq, riferita ai singoli lotti, ai proprietari delle aree inedificate o di aree sulle quali insistono fabbricati con destinazione che non rientri tra quelle previste al comma 3;
- c) **la maggior quota di cubatura derivante dall'indice di densità edilizia territoriale assegnato all'area è attribuita al comune;**
- d) nel caso in cui la proprietà delle aree sia in parte o totalmente già pubblica, la quota parte di cubatura non utilizzata per opere e insediamenti di interesse pubblico potrà essere alienata tramite procedura ad evidenza pubblica.

S riportano alcuni commi dell'art. 40/bis.

Art. 40/bis (Convenzione urbanistica)

.....

Le convenzioni urbanistiche possono prevedere l'acquisto di immobili e di diritti reali oppure l'assunzione dei costi di realizzazione, gestione o costi successivi nonché l'esecuzione di misure compensative di risanamento o di compensazione di danni all'ambiente o al paesaggio da parte dei contraenti in cambio delle seguenti prestazioni :

- a) indennizzo in denaro;
- b) rinuncia agli oneri di concessione;
- c) permuta di immobili oppure cessione di diritti edificatori, eventualmente anche compensati da pagamenti in denaro;
- d) creazione di diritti edificatori tramite modifica del piano urbanistico comunale del piano di attuazione oppure del Piano di recupero.

Il comune può acquisire immobili adatti alla permuta oppure alla destinazione a terreni edificabili.

Nella previsione delle zone edificabili oppure nella costituzione dei diritti edificatori si può derogare alle disposizioni di cui agli artt. 27, 28, 36, 37 e 46 allo scopo di attuare le convenzioni di cui al presente articolo.

La controprestazione deve essere congrua, considerando debitamente tutte le circostanze. Per accertare la congruità deve essere acquisito il parere dell'ufficio estimo provinciale oppure di un professionista abilitato.....omissis.....

.....

FRIULI VENEZIA GIULIA
L.R. 5 del 23/02/2007

Art. 2 (Definizioni)

o) perequazione urbanistica: la tecnica che assicura la ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra tutti i proprietari degli immobili inclusi in un predeterminato ambito, indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree;

p) compensazione urbanistica: la tecnica che consente al Comune di convenire con i proprietari la cessione di aree destinate a servizi, a fronte di diritti edificatori di pari valore da utilizzare in ambiti a cio' preventivamente destinati;

q) compensazione territoriale: la tecnica in base alla quale i Comuni che provvedono congiuntamente alla pianificazione sovracomunale in forma associata convengono di compensare diritti edificatori con equivalenti valori di natura urbanistica o economica;

Art. 15 (Piano strutturale comunale)

.....

e) definisce la metodologia e i criteri, nonche' i limiti, per l'individuazione degli ambiti di perequazione urbanistica, di compensazione urbanistica e di compensazione territoriale.

f)

Art. 21 (Piano operativo comunale)

.....

f) disciplina gli interventi di trasformazione da attuare in forma unitaria anche con l'utilizzo della tecnica della perequazione urbanistica, della compensazione urbanistica e della compensazione territoriale e individua le correlate aree destinate al trasferimento dei crediti edilizi, nonche' i relativi limiti di incremento edificatorio.

.....

Art. 23 (Decadenza dei vincoli)

.....

4. Il Comune, in sede di reiterazione dei vincoli di cui al comma 1, puo' avvalersi di tecniche di perequazione e compensazione urbanistica per l'equo ristoro a favore dei proprietari degli immobili interessati.

.....

Capo V

Perequazione urbanistica e compensazione territoriale

Art. 31 (Perequazione urbanistica)

1. Il Comune puo' utilizzare la tecnica della perequazione urbanistica in sede di pianificazione operativa e attuativa relativamente a immobili destinati a trasformazione urbanistica, **mediante convenzione con i proprietari** degli immobili interessati.
2. La disciplina della perequazione urbanistica per gli interventi di trasformazione da attuare in forma unitaria e' stabilita nel POC e nei PAC, in modo tale da assicurare la ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra tutti i proprietari degli immobili interessati, indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree.

Art. 32 (Compensazione urbanistica)

1. Il Comune e i proprietari delle aree da destinare a servizi possono concordare la cessione delle medesime al Comune, a fronte di una compensazione attuata mediante il trasferimento dei diritti edificatori in altre aree del territorio comunale a cio' preventivamente destinate.
2. La compensazione puo' aver luogo mediante convenzione fra il Comune e i proprietari delle aree interessate dagli interventi, che stabilisca:
 - a) le modalita' di calcolo dei crediti edificatori;
 - b) la localizzazione delle aree sulle quali trasferire i diritti edificatori;
 - c) il tempo massimo di utilizzazione dei crediti edificatori;
 - d) la corresponsione di un importo pari all'indennita' di esproprio per il caso di impossibilita' di utilizzazione del credito edificatorio nel periodo convenuto.

Art. 33 (Compensazione territoriale)

1. I Comuni che provvedono congiuntamente alla pianificazione strutturale in forma sovracomunale possono utilizzare la tecnica della compensazione territoriale per realizzare lo scambio di diritti edificatori, contro equivalenti valori di natura urbanistica o economica.

MOLISE

Non sembra che la regione abbia emanato una specifica legge urbanistica di tipo generale.

SICILIA

Progetto di L. (2005) : Norme per il governo del territorio

Art. 3 – Principi generali

Il Governo del territorio è attività amministrativa che assume e concretizza i principi di :

.....

g) Perequazione

.....

Art. 10 – Perequazione

Le previsioni della pianificazione urbanistica possono essere attuate sulla base di criteri di perequazione urbanistica e/o di compensazione perequativa al fine di assicurare il rispetto di esigenze unitarie nella realizzazione degli interventi, nonché un'equa ripartizione degli oneri e dei benefici tra i proprietari interessati.

La perequazione urbanistica è realizzata con l'attribuzione di quote di diritti edificatori alle proprietà immobiliari comprese negli ambiti territoriali oggetto di trasformazione edilizia e urbanistica, così come individuate e perimetrate nei piani.

I diritti edificatori sono attribuiti all'intero ambito predeterminato nello strumento urbanistico indipendentemente dalle destinazioni d'uso, in percentuale al valore della proprietà immobiliare di ciascun proprietario e sono liberamente commerciabili, ma non trasferibili in altri ambiti.

A fronte di benefici pubblici aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e comunque conformi e coerenti con le previsioni del piano urbanistico, possono essere previste forme di compensazione perequativa consistenti nell'attribuzione di indici di edificabilità differenziati e incrementabili.

In aree gravate da vincoli di uso pubblico la quota di diritto edificatorio relativa alla superficie lorda utile (SLU) può essere trasferita, a titolo incrementale, entro i limiti definiti dallo strumento urbanistico, su aree edificabili con Progetti Norma (PN).

La Giunta di Governo regionale, con appositi criteri e modalità anche di tipo economico e finanziario da prevedersi nel DPFER, potrà disciplinare forme di perequazione territoriale intercomunale, quale modalità di compensazione e riequilibrio di differenti opportunità riconosciute a particolari realtà locali e di oneri ambientali su queste eventualmente gravanti.

Art. 32 – finalità, efficacia e contenuti del PUC (piano urbanistico comunale)

.....

Il PUC inoltre :

- e) può contenere progetti norma (PN) al fine di garantire la qualità spaziale delle scelte urbanistiche e la perequazione degli obblighi urbanizzativi e delle quote di capacità edificatoria assegnata ad ambiti predeterminati;

.....

Art. 36 – Definizioni e finalità dei PUA

Nel caso in cui i PUA siano finalizzati a risolvere problemi di degrado e di marginalità urbana, e presuppongano anche forme di concertazione, perequazione e/o compensazione, nonché forme di attuazione certa ed economicamente garantita, possono essere redatti anche in assenza del PTP.

Art. 37 – Caratteristiche e contenuti dei PUA

.....

Nell'ambito di un PUA si attua la perequazione urbanistica tra tutte le proprietà coinvolte.

.....

Art. 39 – Caratteristiche e contenuti del REC

Il REC inoltre precisa e specifica le modalità di gestione tecnico-amministrativa degli interventi edilizi ed urbanistici, nonché di definizione delle quote di capacità edificatoria negli ambiti di applicazione della perequazione urbanistica e della compensazione perequativa.

Art. 40 – Contenuti del Regolamento in assenza del piano urbanistico comunale (RUE)

.....

Il RUE individua gli eventuali ambiti di applicazione della perequazione urbanistica e ne definisce anche le quote di capacità edificatoria; definisce altresì i criteri di applicazione della compensazione perequativa.

Art. 47 – Modalità di gestione del Piano.

L'attuazione e la gestione del PUC e del PUA può avvenire attraverso strumenti e modalità di perequazione urbanistica e/o di compensazione perequativa, al fine di assicurare il rispetto di esigenze unitarie nella realizzazione degli interventi, nonché un'equa ripartizione degli oneri e dei benefici tra i proprietari interessati.....

.....

La perequazione urbanistica è realizzata con l'attribuzione di quote edificatorie a tutti i suoli ed agli edifici compresi in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica e predeterminati dal PUC o dal PUA. La capacità edificatoria è determinata dal piano nell'ambito sottoposto a perequazione, indipendentemente dalle destinazioni d'uso delle singole proprietà di suolo. Essa è attribuita in misura percentuale alla superficie di ciascun suolo e, limitatamente agli edifici preesistenti, alla volumetria ricadente nell'ambito predeterminato, ed è liberamente commerciabile ma non trasferibile in ambiti diversi da quelli previsti nel piano. Le quote di capacità edificatoria sono espresse di norma in metri quadrati, e/o in mc per gli edifici preesistenti, in proporzione alla frazione percentuale posseduta da ciascun proprietario rispetto all'insieme di tutti gli immobili ricadenti nell'ambito. La superficie lorda utile destinata alle dotazioni territoriali è computata ai fini delle determinazioni delle quote di capacità edificatoria ed è trasferibile in aree regolamentate da progetti norma (PN) in aggiunta alla quota minima di dotazione.

La compensazione perequativa può applicarsi nel caso in cui la proprietà di un'area a destinazione edificatoria di PUC o di PUA si estenda, per un massimo del cinquanta per cento, anche su aree confinanti e/o contigue a destinazione pubblica e subordinate all'esproprio, realizzando sulla parte edificabile la capacità edificatoria estesa all'intera area e ammettendo eventuali deroghe parametriche da definire nello strumento urbanistico. In compensazione la parte proprietaria dell'area a destinazione pubblica dovrà essere ceduta gratuitamente al Comune previo atto unilaterale d'obbligo da sottoscrivere al momento del rilascio del permesso a costruire.

Art. 48 – Comparti edificatori

L'unità minima di intervento urbanistico attuativo per l'applicazione della perequazione urbanistica può essere il comparto edificatorio. Le quote di capacità edificatoria attribuite ai proprietari sono liberamente commerciabili, trasferibili in altri comparti dello stesso ambito o in altri ambiti laddove previsto dal piano.

.....

CAMPANIA

L.R. 16/2004 Norme sul governo del territorio

Art. 32 – Perequazione

La perequazione urbanistica persegue lo scopo di distribuire equamente, tra i proprietari di immobili interessati dalla trasformazione oggetto della pianificazione urbanistica, diritti edificatori e obblighi nei confronti del Comune o di altri enti pubblici aventi titolo.

Il PUC, gli atti di programmazione degli interventi e i PUA ripartiscono le quote edificatorie e i relativi obblighi tra i proprietari degli immobili ricompresi nelle zone oggetto di trasformazione mediante comparti di cui all'art. 33, indipendentemente dalla destinazione specifica delle aree interessate.

Il RUEC individua le modalità per la definizione dei diritti edificatori dei singoli proprietari, tenendo conto dello stato, sia di fatto che di diritto in cui versano i relativi immobili all'atto della formazione del PUC.

Art. 33 – Comparti edificatori

Le trasformazioni previste dal PUC, dai PUA o dagli atti di programmazione degli interventi possono essere realizzate mediante comparti edificatori, così come individuati dagli stessi PUC, dai PUAe dagli atti di programmazione degli interventi.

Il comparto è costituito da uno o più ambiti territoriali, edificati o non, ed è individuato dal PUC, dai PUA o dagli atti di programmazione degli interventi, che indicano le trasformazioni urbanistiche ed edilizie, i tipi di intervento, le funzioni urbane ammissibili, la volumetria complessiva realizzabile, e le quote edificatorie attribuite ai proprietari degli immobili inclusi nel comparto, la quantità e la localizzazione degli immobili da cedere gratuitamente al comune o ad altri soggetti pubblici per la realizzazione di infrastrutture, attrezzature e aree verdi.

Le quote edificatorie sono espresse in metri quadrati o in metri cubi e sono ripartite tra i proprietari in proporzione alla frazione percentuale da ciascuno di essi detenuta del complessivo valore imponibile, accertato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili per l'insieme di tutti gli immobili ricadenti nel comparto. La superficie necessaria per la realizzazione di attrezzature pubbliche non è computata ai fini della determinazione delle quote edificatorie.

.....Le quote edificatorie attribuite ai proprietari sono liberamente commerciabili ma non possono essere trasferite in altri comparti edificatori.

Art. 34 – Attuazione del comparto edificatorio

.....

VALLE D'AOSTA L.R. 11/1998 (aggiornata sino alla l.r. 24/2009)

Art. 12 (Contenuti ed elaborati del PRG)

(sembra trattarsi di "perequazione" territoriale)

.....

.....

Ove specifici servizi pubblici o di interesse pubblico siano, in forza di un formale accordo, concentrati in un Comune ma destinati a soddisfare il fabbisogno di più Comuni vicini, il PRG del Comune designato come sede del servizio deve garantire la quantità di spazi a ciò destinati corrispondente al fabbisogno complessivo; in presenza di tale condizione, i PRG dei Comuni in cui il servizio non ha sede sono esonerati dall'obbligo di assicurare la corrispondente dotazione di spazi.

N.B. Si riporta il testo di un parere che i competenti uffici regionali hanno redatto in merito alla necessità/possibilità di emanare una legge regionale o statale in tema di Perequazione. Il contenuto del parere è del tutto simile al testo del Prof. P. Stella Richter pubblicato nel 2005 sulla Rivista Giuridica dell'edilizia.

PARERE DELL' OSSERVATORIO REGIONALE SULLA PEREQUAZIONE URBANISTICA

1.PREMESSE

Per affrontare il tema della perequazione urbanistica possiamo partire dal concetto -espresso da Henry Jacquot nel suo "Droit de l'urbanisme", Paris 1989 - che: "l'urbanistica ha come oggetto principale quello di attribuire delle destinazioni alle aree; e poiché queste destinazioni non possono essere ovunque le stesse, riveste necessariamente un carattere discriminatorio. Queste destinazioni,

quando hanno per effetto di vietare o di limitare l'esercizio del diritto di costruire, possono esercitare una enorme influenza sul valore dei suoli e generano grandi diseguaglianze tra i proprietari fondiari.”.

Il tratto più caratteristico, e al tempo stesso più singolare, dell'urbanistica è infatti quello di essere necessariamente e intrinsecamente disuguagliante e quindi ingiusta. E' bene però precisare che questa ingiustizia si manifesta in due diverse direzioni: nei rapporti tra privati, favorendo alcuni proprietari e danneggiandone altri, e nei rapporti tra gli stessi e la collettività, accollando alla seconda l'esecuzione di opere pubbliche il cui effetto primo è quello di valorizzare la proprietà dei primi.

Il nostro ordinamento ha per lungo tempo tentato di percorrere la via di eliminazione di entrambe tali forme di disuguaglianza mediante un intervento compensativo dei pubblici poteri, i quali avrebbero dovuto indennizzare i sacrifici imposti e avocare a sé i vantaggi derivanti dalla rendita parassitaria; è però da tempo un dato acquisito che tale tentativo è completamente fallito. La storia dell'indennizzo da corrispondere all'espropriato è infatti la storia del progressivo scostamento dell'indennizzo stesso dal valore venale, mentre i velleitari principi affermati dalla Corte costituzionale in tema di vincoli a contenuto sostanzialmente espropriativo non hanno mai generato in cinquanta anni un solo caso di effettivo ristoro.

Il descritto fallimento dell'intervento correttivo pubblico ha reso necessario imboccare la diversa strada del diretto coinvolgimento dei privati, attraverso la redistribuzione tra loro degli oneri e dei vantaggi, da un lato, e l'accollo agli stessi del compito di realizzare le opere di urbanizzazione, dall'altro. Appare evidente che questa sia effettivamente la strada da percorrere e tuttavia il nostro diritto ne ha conosciuto una applicazione molto parziale, rimasta tale malgrado il lungo tempo trascorso dal suo avvio. Infatti, sebbene la redistribuzione interna di vantaggi e oneri risalga all'istituto del comparto edificatorio, disciplinato dalla legge urbanistica del 1942, e l'obbligo dell'accollo diretto delle opere alla lottizzazione convenzionata, introdotta con la legge-ponte del 1967, nessuno dei due principi ha poi avuto una estensione legislativa al fine di una applicazione generalizzata, il che ha contribuito ad aggravare le disparità di trattamento.

All'immobilismo del legislatore statale hanno reagito alcuni Comuni, introducendo la perequazione nei loro piani regolatori, e alcune Regioni, con la previsione della stessa nella rispettiva legge urbanistica; di perequazione parla infine la proposta di legge quadro sul governo del territorio.

2.DEFINIZIONE

Occorre a questo punto chiarire:

- a) che cosa debba intendersi per perequazione;*
- b) se essa possa da sola risolvere compiutamente il complesso problema;*
- c) se sia possibile attuarla senza una legge statale che la preveda.*

A queste domande si può rispondere che:

- a) la perequazione non è una soltanto, ma può assumere vari contenuti ed essere di varia estensione;*
- b) la perequazione è importante, ma non è la soluzione di tutti i problemi;*
- c) a rigore forse la legge statale sarebbe necessaria, ma, non sembrando ancora il nostro Parlamento in grado di farla, è ragionevole cercare di farne a meno.*

La perequazione può dunque attuarsi con due modalità giuridicamente molto diverse. In una prima forma, da tempo sperimentata, essa si realizza mediante una semplice concentrazione di tutta la cubatura afferente a una certa zona in una specifica sua parte. Questa fattispecie è in qualche modo riscontrabile nel nostro ordinamento urbanistico regionale in quelli che sono i Piani urbanistici di dettaglio (PUD) di iniziativa privata. Tali piani, nel disciplinare l'attuazione di una zona -in particolare se di nuova espansione- individuano le parti di essa da destinare alla edificazione, e le parti in cui localizzare i servizi pubblici, a prescindere da chi siano i proprietari delle singole porzioni di area, a ciascuno dei quali spetterà comunque proporzionalmente una quota volumetrica.

In una seconda forma la perequazione consiste in una tecnica di scissione tra la conformazione della proprietà, che corrisponde alla tradizionale funzione del piano di attribuzione a ciascuna area della propria destinazione e quindi della cubatura che vi può essere costruita, e la distribuzione di una uniforme edificabilità meramente potenziale, che ha rilevanza soltanto sotto il profilo economico. Può quindi costruire sempre e soltanto chi possiede un'area a cui il piano assegna una edificabilità effettiva e nei limiti di tale assegnazione, ma, se la sua edificabilità potenziale è inferiore, egli deve acquistare da chi non può usarla direttamente tanta volumetria quanta ne occorre per uguagliare la misura della edificabilità effettiva.

L'ambito entro il quale attuare la concentrazione può variare da un minimo, costituito dal singolo isolato oggetto dell'originaria previsione della norma del 1942 sul comparto edificatorio, fino a un massimo, rappresentato dall'intero territorio comunale. Nel primo caso si tratta di una perequazione parziale, o di comparto; nel secondo caso di perequazione (più o meno) generalizzata.

Dalla perequazione va tenuta distinta la cosiddetta compensazione urbanistica, che consiste nella possibilità di stipulare una convenzione con la quale il proprietario di un'area vincolata cede la stessa al Comune ottenendo in cambio la disponibilità di una cubatura su di un'altra area.

Così definita nei suoi tratti essenziali e caratterizzanti, la perequazione risolve solamente, e com'è ovvio solo nell'ambito in cui è attuata, il problema delle disuguaglianze di trattamento tra i singoli proprietari, non anche quello del loro ingiustificato arricchimento ai danni della collettività.

Si può poi prevedere che la edificabilità potenziale venga, in grande o piccola parte, riservata al Comune, da cui quindi chi vuole costruire debba acquistarla (QUALCHE DUBBIO – VEDI RECENTE GIURISPRUDENZA). In questo caso il meccanismo della scissione consente di incidere anche sull'ingiustizia che l'urbanistica riserva alla collettività. In entrambi i casi però una compiuta realizzazione della finalità egualitaria presuppone che la perequazione sia accompagnata dalla introduzione di altre misure, quali la generalizzazione del principio che le opere di urbanizzazione gravano, direttamente o indirettamente, sui proprietari delle aree che sono servite dalle stesse e il ritorno della commisurazione della indennità di esproprio al valore venale del bene espropriato.

3.ASPETTI GIURIDICI

Esiste tuttavia un problema giuridico delicato, che è quello di stabilire in che misura la perequazione può essere concretamente attuata allo stato attuale del nostro diritto.

Una base normativa (l'art. 23 della legge urbanistica del 1942) sorregge pacificamente la perequazione di comparto, che la giurisprudenza ha esteso ad ambiti più vasti del semplice isolato e addirittura ad aree esterne all'intervento, mantenendo però in ogni caso l'essenziale presupposto

dell'unitarietà dell'intervento medesimo. Nella perequazione di comparto, per quanto la si voglia estendere, il mezzo tecnico è infatti sempre quello della creazione di una zona a trasformazione necessariamente unitaria; il che costringe i vari proprietari della zona stessa ad accordarsi tra loro se vogliono evitare la paralisi di qualsiasi iniziativa (si veda in proposito quanto detto in precedenza relativamente ai PUD).

Se si vuole andare oltre, e attuare una perequazione anche tra aree aventi non solo diversa specifica utilizzabilità, ma altresì non contigue e suscettibili di trasformazioni in tempi differenti a seguito di iniziative del tutto autonome, il problema è completamente diverso. Il fondamento dell'istituto non può più essere ricercato nella possibilità di imporre una attuazione unitaria di determinate previsioni di piano e va invece riconosciuto nella possibilità di trasferire da un'area ad un'altra una edificabilità potenziale che non può essere utilizzata nella prima.

Ogni ulteriore estensione dell'istituto richiede quindi una previsione legislativa; si tratta quindi di vedere se sia sufficiente una legge regionale o non sia invece necessaria anche una legge dello Stato.

La perplessità non deriva dalla mancanza della enunciazione legislativa statale del principio della perequazione; infatti per un verso tale principio può già essere desunto dalla norma sul comparto edilizio e probabilmente anche dall'istituto della lottizzazione convenzionata (tradottosi sostanzialmente, nel nostro regime urbanistico valdostano, nei Piani urbanistici di dettaglio di iniziativa privata) e, per altro verso, sembra possibile affermare che la legge regionale sia libera di intervenire anche con principi del tutto originali là dove lo Stato non abbia in precedenza fissato alcun principio.

La perplessità nasce invece dal fatto che l'introduzione di un sistema di perequazione generalizzata incide sul contenuto del diritto di proprietà e sul regime della pubblicità dei trasferimenti immobiliari, cioè sul diritto privato, quindi su una materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Non si tratta infatti più soltanto di attribuire destinazioni alle diverse aree, quindi di incidere sulla proprietà in concreto, ma di determinare innovazioni sul diritto di proprietà in astratto, creando una facoltà che ha origine nel diritto di proprietà di un'area, ma che può essere ceduta ad altro proprietario e che comunque non può essere esercitata sull'area medesima. Una tale modalità non è riconducibile ad alcun istituto conosciuto nel nostro attuale ordinamento.

Le considerazioni sopra svolte porterebbero a concludere per la necessità di una legge statale che introduca in via generale la distinzione tra edificabilità effettiva ed edificabilità potenziale nonché, e soprattutto, la autonoma commercialità della seconda; questo in quanto si tratta di incidere su istituti propri dell'ordinamento civile, materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Nel perdurare dell'assenza di una legge nazionale sull'argomento, si può comunque tentare di ipotizzare una normativa regionale in materia.

4. CENNI SU ESPERIENZE DI ALTRE REGIONI

Legge regionale del Lazio (22 dicembre 1999 n. 38)

Legge regionale della Puglia (27 luglio 2001 n. 20)

Legge regionale della Calabria (16 aprile 2002 n. 19)

Tali leggi non pongono particolari problemi, perché si limitano a prevedere soltanto una perequazione di comparto, seppure variamente esteso.

Legge regionale della Basilicata (11 agosto 1999 n. 23)

Più ambiziosa delle precedenti, non affronta però alcun vero problema, limitandosi ad affermazioni del tutto generiche quali “la perequazione urbanistica persegue l’equità distributiva dei valori immobiliari prodotti dalle pianificazioni e la ripartizione equa tra proprietà private dei gravami derivanti dalla realizzazione della parte pubblica delle città” ovvero quale “la pratica della perequazione urbanistica si basa su un accordo di tipo convenzionale che prevede la compensazione tra suolo ceduto o acquisito e diritti edificatori acquisiti e ceduti”.

Legge regionale del Veneto (23 aprile 2004 n. 11)

Questa legge mantiene bensì la perequazione nel limitato ambito tradizionale degli “interventi di trasformazione da realizzare unitariamente”, ma introduce anche la categoria del tutto nuova dei “crediti edilizi”, dei quali è prevista l’annotazione in un apposito registro.

Questa novità è finalizzata da un lato a premiare coloro che attuino “la demolizione di opere incongrue, l’eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale”, e dall’altro a consentire “compensazioni che permettano ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all’esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria”.

5. PROPOSTE PER UNA LEGGE REGIONALE

5.1 CONTENUTI

Anche alla luce delle annose - e non ancora risolte - difficoltà incontrate dal legislatore statale per una innovazione totale in tal senso, non sembra ipotizzabile una legge regionale in materia di perequazione urbanistica che prenda in considerazione indistintamente tutte le aree comprese nel territorio comunale, in quanto finirebbe per riservare un uguale trattamento a situazioni sostanzialmente diverse.

L’estensione da ritenersi più corretta è invece quella che attribuisce potenzialità edificatoria a tutte (e solo) le aree che hanno “vocazione edificatoria”, intendendosi per tali le aree che, per la loro contiguità all’abitato e per essere già servite dalle principali opere di urbanizzazione primaria, hanno acquisito una concreta aspettativa di trasformabilità e quindi un valore di mercato completamente diverso da quello meramente agricolo.

In questa situazione possono ricadere anche porzioni di territorio, già ricomprese in zone “edificabili” di piano regolatore approvato anteriormente alla redazione delle cartografie degli ambiti inedificabili (di cui al TITOLO V, CAPO I, della l.r. 11/1998), e ritrovatesi, a seguito dell’approvazione di queste ultime, ad essere gravate da vincoli di “inedificabilità” derivanti dalla accertata presenza di criticità a carattere idrogeologico.

La perequazione urbanistica, istituita con legge, verrebbe quindi a superare le limitazioni ai trasferimenti di volumetria, finora ritenuti possibili solo fra mappali contigui o in presenza di uno strumento attuativo, e comunque sempre solo nell’ambito della stessa zona territoriale omogenea.

Resterebbe ovviamente fermo il principio dell’individuazione delle aree a cui il piano regolatore assegna una edificabilità effettiva e nei limiti di tale assegnazione, ma verrebbe introdotto il principio della possibilità di vendita e acquisto della edificabilità potenziale per consentire, a chi possiede le aree concretamente edificabili, ma che non esprimono la totale edificabilità

corrispondente (in quanto questa è “spalmata” su tutte le aree cui il PRG riconosce “potenzialità edificatoria”) di acquistare da chi non può usarla direttamente tutta l’edificabilità potenziale necessaria per uguagliare la misura di tale edificabilità effettiva.

Si potrebbe infine addirittura ipotizzare che -in caso di comprovata impossibilità di acquisto della potenzialità edificatoria occorrente per realizzare tutta la densità edilizia attribuita dal piano regolatore alla sua area- un proprietario possa ottenere la potenzialità mancante dal Comune mediante acquisto a titolo oneroso, rappresentando quindi questo per i comuni anche un notevole vantaggio di tipo economico.

In un contesto quale quello attuale, in cui i comuni sono in fase di adeguamento dei rispettivi PRGC, una legge a breve termine quale quella ipotizzata dovrebbe comunque disciplinare la perequazione urbanistica sia con riferimento ai piani regolatori vigenti, sia con riferimento ai piani regolatori adeguati.

5.2 IPOTESI DI LAVORO

Una volta verificata la volontà dell’Amministrazione Regionale di procedere a legiferare sulla perequazione urbanistica, occorrerebbe:

- *una ricognizione delle normative già esistenti in materia, a livello regionale, provinciale e comunale;*
- *una verifica, attraverso opportuni contatti, circa l’effettiva applicazione di tali normative;*
- *un supporto specialistico per l’elaborazione di una prima proposta di legge, che tenga conto delle possibili applicazioni in relazione alla realtà della nostra Regione;*
- *un momento di confronto con gli enti locali e con i professionisti operanti nel campo della pianificazione urbanistica.”*

Allegato A

C. 103 – Principi fondamentali per il governo del territorio

on. Maurizio Enzo Lupi ed altri

Art. 9.

(Attuazione del piano urbanistico).

1. Le disposizioni del piano urbanistico sono attuate con piano operativo o con intervento diretto, sulla base di progetti compatibili con gli obiettivi definiti nel piano strutturale. Le modalità di attuazione del piano strutturale sono definite dalla legge regionale. L’attuazione è comunque subordinata alla esistenza o alla realizzazione delle dotazioni territoriali.

2. Il piano urbanistico può essere attuato anche con sistemi perequativi e compensativi secondo criteri e modalità stabiliti dalle regioni.

3. La perequazione si realizza con l'attribuzione di diritti edificatori alle proprietà immobiliari ricomprese in determinati ambiti territoriali, in percentuale dell'estensione o del valore di esse e indipendentemente dalla specifica destinazione d'uso. I diritti edificatori sono trasferibili e liberamente commerciabili negli e tra gli ambiti territoriali.

4. Anche allo scopo di favorire il rinnovo urbano e la prevenzione di rischi naturali e tecnologici, le regioni possono prevedere incentivi consistenti nella incrementabilità dei diritti edificatori già attribuiti dai piani urbanistici vigenti.

5. Nelle ipotesi di vincoli di destinazione pubblica, anche sopravvenuti, su terreni non ricompresi negli ambiti oggetto di attuazione perequativa, in alternativa all'indennizzo monetario previsto per la procedura di espropriazione, il proprietario interessato può chiedere il trasferimento dei diritti edificatori di pertinenza dell'area su altra area di sua disponibilità, la permuta dell'area con area di proprietà dell'ente di pianificazione, con gli eventuali conguagli, ovvero la realizzazione diretta degli interventi di interesse pubblico o generale previa stipula di convenzione con l'amministrazione per la gestione di servizi.

6. Le regioni possono assicurare agli enti di pianificazione le adeguate risorse economico-finanziarie per ovviare ad eventuali previsioni limitative delle potenzialità di sviluppo del territorio derivanti da atti di pianificazione sovracomunale.

7. Le leggi regionali disciplinano forme di perequazione intercomunale, quali modalità di compensazione e riequilibrio delle differenti opportunità riconosciute alle diverse realtà locali e degli oneri ambientali su queste gravanti.

C. 1215 – Principi fondamentali in materia di governo del territorio

On. Pierluigi Mantini e altri

Art. 1 - Oggetto

.....
3 La presente legge attua i principi di sussidiarietà, sostenibilità ambientale ed economica, concertazione, partecipazione, pari opportunità nella negoziazione, perequazione, semplificazione, efficacia, efficienza, economicità e imparzialità dell'azione amministrativa.
.....

Art. 10.

(Vincoli, perequazione e compensazione).

1. Le previsioni della pianificazione di contenuto operativo sono attuate sulla base dei criteri di perequazione, compensazione ed espropriazione.

2. Il vincolo preordinato all'espropriazione per la realizzazione di opere e di servizi pubblici o di interesse pubblico ha la durata di cinque anni e può essere motivatamente reiterato per una sola volta. In tale caso, al proprietario è dovuto un indennizzo pari a un terzo dell'ammontare dell'indennità di esproprio dell'immobile da corrispondere entro sessanta giorni dalla data di reiterazione del vincolo.

3. In alternativa all'ipotesi di cui al comma 2, il proprietario dell'area vincolata può richiedere di trasferire i diritti edificatori su un'altra area di sua proprietà o su un'area pubblica in permuta, edificabili ai sensi del piano urbanistico comunale, previa cessione gratuita al comune dell'area di sua proprietà.

4. La perequazione è il metodo ordinario della pianificazione operativa ed è finalizzata all'attribuzione di diritti edificatori a tutte le proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica e con caratteristiche territoriali omogenee. I diritti edificatori sono

attribuiti indipendentemente dalle destinazioni d'uso e in misura percentuale rispetto al complessivo valore detenuto da ciascun proprietario.

5. I diritti edificatori sono liberamente commerciabili negli e tra gli ambiti individuati con la pianificazione comunale.

6. I negozi relativi alle permutate di cui al comma 3 e ai diritti edificatori di cui al comma 5 non sono soggetti a imposte e tasse.

C. 2086 – Riforma della legislazione urbanistica

On. Gennaro Migliore e altri

Art. 15.

(Attuazione degli strumenti di pianificazione).

1. Le trasformazioni degli assetti morfologici del sistema insediativo devono essere disciplinate da strumenti di pianificazione specifica unitariamente riferiti agli ambiti territoriali interessati dalle predette trasformazioni.

2. Gli strumenti di cui al comma 1 garantiscono la perequazione tra gli eventuali diversi proprietari degli immobili compresi negli ambiti ai quali si riferiscono. La partecipazione ai benefici e ai gravami conferiti ai predetti immobili dagli strumenti di pianificazione è definita in misura proporzionale alle superfici e ai valori dei suoli nonché degli edifici eventualmente esistenti.

3. Al fine di favorire la realizzazione di interventi previsti dai piani relativi a complessi di immobili aventi particolare rilevanza urbanistica ed economica nei quali è coinvolta una pluralità di soggetti pubblici e privati, il comune può dichiararne la pubblica utilità finalizzata all'acquisizione.

C. 2319 – Principi fondamentali per il governo del territorio. Delega al governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare.

On. Raffaella Mariani e altri

Art. 21.

(Perequazione urbanistica e disciplina delle previsioni edificatorie).

1. La perequazione urbanistica è una modalità di attuazione finalizzata ad assicurare le trasformazioni previste dagli strumenti di governo del territorio, nonché l'equità di trattamento fra le proprietà coinvolte nelle relative previsioni attraverso la ripartizione delle previsioni edificatorie e dei conseguenti oneri per le proprietà immobiliari ricadenti in ogni ambito oggetto di trasformazione urbanistica.

2. Le previsioni edificatorie e i relativi oneri sono attribuiti a ciascun proprietario incluso in un ambito di trasformazione, come stabilito dal piano di governo del territorio e in base a criteri generali determinati dalla regione. Le previsioni edificatorie incluse nel piano operativo perdono efficacia decorsi cinque anni dalla data di entrata in vigore delle stesse qualora non sia avvenuta la stipula dell'atto, comunque denominato, che definisce le modalità di attuazione nell'ambito di trasformazione.

3. I proprietari di beni immobili rientranti nell'ambito territoriale di trasformazione si associano nelle forme previste dalla normativa vigente in materia. Le destinazioni d'uso delle aree interessate sono determinate dal piano di governo del territorio e localizzate, mediante l'attribuzione della edificabilità concessa all'ambito di trasformazione, negli immobili da trasformare, con la contemporanea cessione al comune degli immobili necessari per la realizzazione delle dotazioni territoriali. Le dotazioni territoriali dell'ambito di trasformazione sono poste a carico dei soggetti

attuatori; la relativa realizzazione può avvenire a scomputo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, nel rispetto della disciplina comunitaria vigente in materia.

4. Per la costituzione della forma associativa privata di cui al comma 3 è sufficiente il 50,1 per cento del valore catastale dei beni immobili rientranti nell'ambito di trasformazione. Nel caso di mancata costituzione della forma associativa il comune può espropriare le aree al fine di riassegnarle mediante procedimento ad evidenza pubblica. Qualora, costituito il consorzio, vi siano proprietari non aderenti, i proprietari che rappresentano il 50,1 per cento del valore catastale sono abilitati a promuovere l'avvio della procedura espropriativa a proprio favore delle aree e delle costruzioni dei medesimi proprietari non aderenti entro i termini assegnati dal comune. L'indennità espropriativa, posta a carico del consorzio, deve corrispondere al valore venale dei beni espropriati diminuito degli oneri di urbanizzazione stabiliti in convenzione.

5. Il piano di governo del territorio individua:

a) gli ambiti territoriali nei quali l'attuazione avviene tramite perequazione urbanistica riguardanti il territorio da trasformare, escludendo le aree agricole, i tessuti storici e consolidati e le aree non soggette a trasformazione urbanistica;

b) l'edificabilità territoriale attribuita agli ambiti di trasformazione perequativa;

c) l'obbligo di cessione di beni immobili al comune per la realizzazione delle dotazioni territoriali o comunque per spazi pubblici, di pubblica utilità o di interesse generale e collettivo;

d) le modalità di progettazione unitaria dell'ambito di trasformazione;

e) ogni altro ulteriore criterio o modalità per l'applicazione della perequazione urbanistica non previsto dalle lettere da a) e d).

6. L'utilizzazione delle previsioni edificatorie avviene a seguito di contratto di trasferimento di volumetria. Con tale contratto il proprietario dei beni rientranti in un ambito di trasformazione urbanistica trasferisce la previsione edificatoria in un'altra area rientrante nel medesimo ambito di trasformazione, nei limiti di capacità edificatoria determinati dal piano di governo del territorio e in conformità a quanto previsto dal comma 5.

7. La conservatoria dei registri immobiliari provvede alla registrazione dei contratti di cui al comma 6, nonché delle eventuali servitù pubbliche o di altri gravami. Il comune istituisce, anche ai fini delle verifiche del raggiungimento dei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria, un registro dei contratti di trasferimento delle previsioni edificatorie stipulati, corredato da un idoneo sistema informativo su base catastale.

Art. 23.

(Fiscalità urbanistica e immobiliare).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti al riordino e all'armonizzazione del regime fiscale urbanistico e immobiliare, prevedendo forme di perequazione o di compensazione territoriale a carattere intercomunale, nonché all'incentivazione di interventi di rigenerazione urbana, per il miglioramento qualitativo e prestazionale degli edifici e dei relativi tessuti edilizi, con particolare riguardo al risparmio energetico. La delega è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) semplificazione, armonizzazione e selettività delle imposte relative al valore patrimoniale degli immobili, al ciclo di trasformazione urbanistica, della produzione edilizia e dei trasferimenti immobiliari per quanto riguarda le imposte sul valore aggiunto, di registro, ipotecarie e catastali e

sul costo del lavoro. In particolare, sono previste forme di neutralità impositiva dei trasferimenti di cui all'articolo 21;

b) riordino degli incentivi previsti dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e degli incentivi di analoga finalità stabiliti dalla legislazione vigente in materia, anche prevedendo la stabilizzazione a regime degli incentivi destinati a specifiche categorie di intervento, al fine di promuovere la messa in sicurezza degli edifici o di loro parti strutturali e tecnologiche, il risparmio energetico, l'eliminazione delle barriere architettoniche e l'adeguamento degli impianti nonché di attivare un programma di comunicazione e di assistenza alle famiglie e alle imprese per la più efficace ed efficiente finalizzazione dei predetti incentivi;

c) revisione dei criteri di formazione del contributo di costruzione, relativamente alla parte riguardante il costo di costruzione, tenendo conto, tra l'altro, dei plusvalori immobiliari realizzati a seguito di interventi pubblici e di interesse generale, al fine di consentire la promozione del recupero edilizio e urbanistico e il riuso delle aree dismesse e degradate, nonché di favorire il processo di sostituzione edilizia e di determinare i costi esterni di natura ambientale, infrastrutturale e territoriale delle trasformazioni urbanistiche.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo, corredati dalla relazione tecnica ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono sottoposti al parere delle competenti Commissioni parlamentari, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Decorsi trenta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza del predetto parere.

Allegato B

1) - LEGGE 5 agosto 1978, n. 457

Norme per l'edilizia residenziale .

30. Piani di recupero di iniziativa dei privati.

I proprietari di immobili e di aree compresi nelle zone di recupero, rappresentanti, in base all'imponibile catastale, almeno i tre quarti del valore degli immobili interessati, possono presentare proposte di piani di recupero.

In deroga agli articoli 1120, 1121 e 1136, quinto comma, del codice civile gli interventi di recupero relativi ad un unico immobile composto da più unità immobiliari possono essere disposti dalla maggioranza dei condomini che comunque rappresenti almeno la metà del valore dell'edificio.

La proposta di piano è adottata con deliberazione del consiglio comunale unitamente alla convenzione contenente le previsioni stabilite dall'articolo 28, comma quinto, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 , e successive modificazioni.

La proposta di piano deve essere pubblicata, ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150 , con la procedura prevista per i piani particolareggiati.

I piani di recupero di iniziativa dei privati diventano efficaci dopo che la deliberazione del consiglio comunale, con la quale vengono decise le opposizioni, ha riportato il visto di legittimità di cui all'articolo 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 .

2) - LEGGE 17 febbraio 1992, n. 179

Norme per l'edilizia residenziale pubblica .

12. Risanamento delle parti comuni dei fabbricati.

1. La regione può concedere i contributi di cui all'articolo 19 della legge 5 agosto 1978, n. 457 , come integrato dall'articolo 6 della presente legge, nei limiti determinati dal CER, anche per opere di risanamento di parti comuni degli immobili, ai proprietari singoli, riuniti in consorzio o alle cooperative edilizie di cui siano soci, ai condominii o loro consorzi e ai consorzi tra i primi ed i secondi, al fine di avviare concrete iniziative nel settore del recupero del patrimonio edilizio esistente. Detti contributi possono essere concessi altresì ad imprese di costruzione, o a cooperative edilizie alle quali i proprietari o i soci abbiano affidato il mandato di realizzazione delle opere.

2. Per l'individuazione dei soggetti da ammettere ai benefici di cui al comma 1, i comuni sono tenuti alla formazione di programmi di intervento, anche su proposta di singoli operatori, per zone del territorio comunale o singoli fabbricati, i quali devono indicare:

- a) la dotazione della strumentazione urbanistica;
- b) la consistenza e lo stato di conservazione del patrimonio edilizio esistente pubblico o privato, sul quale il comune considera prioritario intervenire;
- c) l'eventuale necessità di alloggi di temporaneo trasferimento o di rotazione per consentire lo spostamento degli occupanti.

3. Ciascun programma deve precisare gli elementi necessari per la valutazione dei costi e dei benefici degli interventi.

4. Ai fini della concessione dei contributi previsti dal presente articolo si prescinde dai requisiti previsti dall'articolo 20 della citata legge n. 457 del 1978 , sempreché l'alloggio sia utilizzato direttamente dal proprietario o sia dato in locazione ad uso abitativo primario, ai sensi delle disposizioni vigenti.

5. Il programma è approvato dal consiglio comunale ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142 (16).

(16) Vedi, anche, il D.M. 5 agosto 1994.

3) - LEGGE 1 agosto 2002, n. 166.

Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti.

27. Programmi di riabilitazione urbana.

1. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri interessati, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti i criteri e le modalità di predisposizione, di valutazione, di finanziamento, di

controllo e di monitoraggio di programmi volti alla riabilitazione di immobili ed attrezzature di livello locale e al miglioramento della accessibilità e mobilità urbana, denominati «programmi di riabilitazione urbana», nonché di programmi volti al riordino delle reti di trasporto e di infrastrutture di servizio per la mobilità attraverso una rete nazionale di autostazioni per le grandi aree urbane.

2. I programmi sono promossi dagli enti locali, di intesa con gli enti e le amministrazioni competenti sulle opere e sull'assetto del territorio.

3. Le opere ricomprese nei programmi possono riguardare interventi di demolizione e ricostruzione di edifici e delle relative attrezzature e spazi di servizio, finalizzati alla riqualificazione di porzioni urbane caratterizzate da degrado fisico, economico e sociale, nel rispetto della normativa in materia di tutela storica, paesaggistico-ambientale e dei beni culturali.

4. Le opere che costituiscono i programmi possono essere cofinanziate da risorse private, rese disponibili dai soggetti interessati dalle trasformazioni urbane. A cura degli enti locali promotori è trasmessa al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con cadenza annuale, una relazione sull'attuazione dei programmi di riabilitazione urbana e sugli effetti di risanamento ambientale e civile ottenuti.

5. Il concorso dei proprietari rappresentanti la maggioranza assoluta del valore degli immobili in base all'imponibile catastale, ricompresi nel piano attuativo, è sufficiente a costituire il consorzio ai fini della presentazione al comune delle proposte di realizzazione dell'intervento e del relativo schema di convenzione. Successivamente il sindaco, assegnando un termine di novanta giorni, diffida i proprietari che non abbiano aderito alla formazione del consorzio ad attuare le indicazioni del predetto piano attuativo sottoscrivendo la convenzione presentata. Decorso infruttuosamente il termine assegnato, il consorzio consegue la piena disponibilità degli immobili ed è abilitato a promuovere l'avvio della procedura espropriativa a proprio favore delle aree e delle costruzioni dei proprietari non aderenti. L'indennità espropriativa, posta a carico del consorzio, in deroga all'articolo 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, deve corrispondere al valore venale dei beni espropriati diminuito degli oneri di urbanizzazione stabiliti in convenzione. L'indennità può essere corrisposta anche mediante permuta di altre proprietà immobiliari site nel comune (60).

(60) Vedi, anche, l'art. 36, D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, nel testo integrato dall'art. 1, D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 302.

4) - Regione Umbria

L.r. 22-2-2005 n. 11 – Norme in materia di governo del territorio : pianificazione urbanistica comunale

Art. 22

Piano attuativo di iniziativa privata e mista.

1. Il piano attuativo di iniziativa privata o mista riguarda:

- a) l'utilizzazione di aree a scopo edilizio;
- b) gli interventi di recupero;
- c) gli interventi concernenti le attività estrattive;

d) gli interventi per la valorizzazione del paesaggio di cui all'articolo 32, comma 2, lettera i);

e) gli interventi previsti da programmi edilizi e urbanistici, comunque denominati in base alla legislazione vigente, che per la loro realizzazione necessitano di piano attuativo, anche secondo le previsioni del PRG, parte operativa.

2. I piani di cui al comma 1 promossi da soggetti misti, pubblici e privati, producono gli effetti di cui all'articolo 21.

3. I proprietari di almeno il cinquantuno per cento del valore catastale degli immobili e della superficie delle aree perimetrate dal PRG, parte operativa, possono presentare una proposta di piano attuativo, purché riferita a un comparto che costituisca un'entità funzionale. La proposta deve prevedere, in ogni caso, la sistemazione complessiva delle aree perimetrate dal PRG, in maniera da consentirne la corretta e razionale attuazione, in termini planovolumetrici, di allaccio ai servizi tecnologici, nonché di assetti viari. Il piano è di iniziativa privata per la parte proposta dai proprietari e di iniziativa pubblica per la restante parte. La parte di iniziativa pubblica è attuata con convenzione urbanistica nella quale sono stabiliti gli oneri a carico dei privati, nonché le forme, i termini e le modalità per l'eventuale recupero di quanto anticipato per la realizzazione delle opere infrastrutturali.

4. Nel caso previsto al comma 3, qualora i proprietari proponenti rappresentino almeno il settantacinque per cento del valore catastale degli immobili e della superficie delle aree si procede per la realizzazione degli interventi finalizzati all'attuazione dei piani attuativi con le modalità previste all'articolo 27, comma 5, della legge 1° agosto 2002, n. 166.

5) - Art. 24 del testo delle NTA della Parte Operativa del PRG del Comune di Terni

Art. 24 *Perequazione*

1 Nelle aree oggetto di perequazione urbanistica, individuate negli elaborati A e B del PRG parte operativa, allo scopo di evitare disparità di trattamento tra i proprietari e di assicurare la disponibilità delle aree necessarie a realizzare gli interventi pubblici, sono garantiti agli stessi proprietari, indipendentemente dalle specifiche destinazioni assegnate alle singole aree e proporzionalmente alle quote proprietaria, l'equa ripartizione sia dai diritti edificatori sia degli oneri da assumere nei confronti dall'Amministrazione comunale.

2. Sono individuati due distinti ambiti di perequazione:

2.1. Quello riferito agli insediamenti prevalentemente produttivi, limitato ai singoli comparti anche quando formati da aree non contigue, all'interno dei quali viene ridistribuita la potenzialità edificatoria individuata, proporzionalmente alle quote proprietarie;

2.2. Quello riferito agli insediamenti prevalentemente residenziali nel quale a ciascun proprietario interessato è riconosciuto un diritto edificatorio pari all'applicazione, alla superficie di suolo di proprietà, di un indice territoriale (IT) di 0,5 mc/mq. Tale indice applicato alla superficie territoriale di zona da perequare (Sz) contribuisce alla formazione delle potenzialità edificatorie massime individuate per ogni superficie edificabile privata (Se) dal PRG operativo. I comparti individuati dal piano sono l'unità minima di attuazione del criterio perequativo, in quanto è condizione necessaria

il coinvolgimento di una quantità di superficie di zona da perequare pari a quella necessaria alla realizzazione della cubatura massima prevista dal piano, anche coinvolgendo aree esterne al comparto, così come precisato di seguito. Nelle tavole di piano le aree esterne unitamente ai comparti coinvolti nel processo perequativo sono suddivise nelle seguenti categorie: a) aree collegate specificatamente ai singoli comparti; b) insiemi di aree collegate agli insiemi di comparti; c) aree per le quali il piano non definisce specifici vincoli di collegamento ai singoli comparti o agli insiemi degli stessi. Nei casi b) e c) i promotori dei comparti individuano liberamente le aree esterne coinvolte nelle trasformazioni individuate dal piano, entro i limiti fissati dal piano stesso di cui al punto b).

3. La perequazione si attua attraverso un Piano attuativo che, tra l'altro determina: le eventuali condizioni e modalità di stralcio degli edifici esistenti e dei loro lotti di pertinenza urbanistica; i contenuti delle trasformazioni contestuali relative sia alle aree destinate alla edificazione privata che ai servizi o alle infrastrutture pubbliche incluse in ogni comparto; le eventuali trasformazioni delle aree destinate ai servizi e infrastrutture esterne al comparto, che devono essere comunque cedute gratuitamente al Comune.

3.1. In caso di inerzia da parte dei proprietari privati o di parte degli stessi il Comune ha la facoltà di procedere alla formazione del consorzio dei proprietari di cui *all'art. 22, c.4 della LR n. 11/2005*. Qualora il Comune intenda avvalersi di tale facoltà per gli ambiti di perequazione di cui al comma 2.2, lettere b) e c) dovranno essere preventivamente individuate, con deliberazione della Giunta comunale, le aree esterne ai comparti coinvolte nel piano di trasformazione.

3.2. Fermo restando quanto sopra scritto, ai sensi dell'art. 22, c.3 della LR n.11/2005, i proprietari di almeno il 51% del valore catastale degli immobili, della superficie territoriale del comparto e comunque della volumetria realizzabile, possono presentare una proposta di Piano Attuativo riferita all'intero comparto che sia attuabile mediante stralci funzionali.

3.3. Al fine di agevolare l'attuazione del piano, nel caso non sia raggiunto almeno il 51% della volumetria di comparto, è inoltre possibile acquistare il differenziale di volumetria determinato dalle aree esterne, ricorrendo alla monetizzazione mediante corresponsione all'AC del controvalore dei diritti edificatori occorrenti per il raggiungimento della quota percentuale sopra detta.

3.4. Il piano attuativo deve contenere l'individuazione delle aree esterne al comparto necessarie per la formazione del 51% della cubatura massima realizzabile; le aree necessarie per formare la residua quota di cubatura devono essere comunque individuate e cedute e/o monetizzate prima del rilascio dei relativi permessi di costruire.

3.5. Nei casi di cui ai commi 3.2 e 3.3, per i quali le proprietà interessate non garantiscano uno stralcio funzionale dal comparto, l'AC rende disponibili aree esterne allo stesso fino al raggiungimento del 75% del valore catastale degli immobili e della superficie territoriale necessarie per la realizzazione del comparto al fine di procedere alla formazione del consorzio dei proprietari con le modalità di cui all'art. 22, c.4 della LR n.11/2005, il conseguente PA è quindi esteso all'intero comparto e relative aree esterne.

4. Tutte le aree esterne ai comparti edificatori e interne agli stessi ma destinate a servizi e infrastrutture, incluse negli ambiti di perequazione, potranno essere acquisite mediante esproprio per pubblica utilità o cedute gratuitamente (mediante convenzione con il Comune) dai privati che intendono rimanere titolari dei relativi diritti edificatori assegnati dalla presente disciplina di PRG e utilizzare successivamente tali diritti. Ove non siano cedute gratuitamente e l'Amministrazione comunale l'acquisisca al valore corrispondente alla potenzialità edificatoria attribuita dal piano, il Comune disporrà di tali aree per la formazione dei comparti inclusi negli ambiti di perequazione,

potendo cedere, attraverso forme di partecipazione pubblica, le potenzialità edificatorie ai soggetti aventi titolo.

5. Ai fini dell'attuazione di quanto previsto al c. 3.3, l'AC predispone annualmente il programma della aree esterne ai comparti da acquisire per l'attuazione dei servizi o delle infrastrutture in esse previsti, stabilisce il valore delle stesse sulla base dell'analisi del valore di mercato delle aree edificabili e provvede alla loro acquisizione sulla base delle richieste pervenute. Il programma, che è approvato dal Consiglio Comunale su proposta della Giunta Comunale, può essere aggiornato in relazione al suo stato di attuazione e alle richieste pervenute.

6. Per quanto riguarda le categorie a), b) e c) del comma 2.2 del presente articolo, nelle schede allegare alle presenti norme sono indicati i dati quantitativi e l'appartenenza ai vari gruppi.

Allegato C

Sez. 1, *Sentenza n. 9524 del 2001*

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE SEZIONE PRIMA

S E N T E N Z A

sul ricorso proposto da:

RENI MARIA STELLA, RENI MARISA, RENI GIAMPAOLO, elettivamente domiciliati in ROMA VIA PISANELLI 4, presso l'avvocato GIUSEPPE GIGLI, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato PIETRO CLEMENTI, giusta procura in calce al ricorso;

- ricorrenti -

contro

COMUNE DI VERONA, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA PIAZZA DEI CAPRETTARI 70, presso l'avvocato MARCELLO CLARICH, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati ALESSANDRA RIGOBELLO e GIOVANNI R. CAINERI, giusta procura in calce al controricorso;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 1869/98 della Corte d'Appello di VENEZIA, depositata il 25/11/98;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 20/03/2001 dal Consigliere Dott. Mario Rosario MORELLI;

udito per i ricorrenti, l'Avvocato Romanelli Guido, con delega, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

udito per il resistente, l'Avvocato Clarich, che ha chiesto il rigetto del ricorso;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Libertino Alberto RUSSO che ha concluso per il rigetto del ricorso. SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con citazione del 25 gennaio 1985, Maria Stella, Marisa e Giampaolo Reni - premesso che, con rogito del 22 ottobre 1973, il proprio genitore, Gaetano Reni, aveva ceduto gratuitamente al Comune di Verona un'area di mq. 784 al fine di ottenere il rilascio di una licenza edilizia per la costruzione di un capannone ma che poi il predetto era deceduto, nel 1977, senza utilizzare la licenza così ottenuta - convenivano in giudizio il Comune per sentir dichiarare l'inefficacia, e la nullità di quella cessione e condannare il convenuto alla restituzione in loro favore, dell'area che ne aveva formato oggetto.

- Con sentenza del 6 ottobre 1994, l'adito Tribunale di Verona respingeva la domanda, individuando nella cessione di area in questione il corrispettivo della licenza edilizia chiesta ed ottenuta dal cedente; corrispettivo legittimamente convenuto tra le parti nel vigore della c.d. "legge Ponte" (l. n. 765 del '67, il cui art. 10 aveva sostituito l'art. 31 della legge urbanistica del '42) e non subordinato al concreto utilizzo (che nella specie sia pur solo in parte comunque vi era stato) della licenza stessa.

- Il successivo gravame dei Reni veniva respinto dalla Corte di Venezia. La quale, a sua volta, escludeva che la cessione di area in discussione potesse costituire atto di donazione (per cui rilevasse la mancata accettazione del destinatario prima della morte del donante); aggiungendo che, ove pur in tesi non conforme a legge, "la deliberazione del Comune di subordinare il rilascio della licenza alla cessione in argomento costituirebbe un atto amministrativo annullabile in ordine al quale sarebbe intervenuta fin dal 1973 l'acquiescenza dell'interessato per cui l'atto stesso sarebbe divenuto ormai intoccabile".

Contro quest'ultima sentenza depositata il 25 novembre 1998, i Reni hanno proposto ricorso per cassazione.

Il Comune di Verona si è costituito con controricorso. I ricorrenti hanno anche depositato memoria.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso si compone di sei motivi (tutti genericamente rubricati in termini di "violazione dell'art. 360 nn. 3 e 5 cpc"), con i primi cinque dei quali (cui fa seguito una residua subordinata doglianza in punto di mancata compensazione delle spese del giudizio di appello), i Reni - riproponendo la tesi (particolarmente sviluppata nel quinto conclusivo mezzo) della necessaria riconducibilità della cessione gratuita di suolo, per cui è lite, ad un "atto di liberalità", nullo per difetto di espressa accettazione dell'ente destinatario - sostengono che abbia errato la Corte territoriale nell'attribuire, viceversa, a quell'atto connotazione pubblicistica, non adeguatamente considerando che la legislazione applicabile *ratione temporis* alla fattispecie (l. 1967 n. 765) non consentiva di subordinare il rilascio della licenza edilizia ad oneri di urbanizzazione e tantomeno a cessioni gratuite di suoli fuori che, della ipotesi della lottizzazione (quarto mezzo) ; in ogni caso, ove pur configurata come contributo di urbanizzazione, quella cessione avrebbe dovuto allora rispettare un principio di corrispondenza proporzionale all'effettivo incremento del carico urbanistico per cui avrebbe assunto rilievo ostativo alla sua validità la circostanza (a torto non delibata da quei giudici) della mancata realizzazione dell'opera cui si riferiva la licenza (2^a e 3^a motivo). Ed aggiungano che del pari errato sarebbe poi l'argomento di chiusura utilizzato dalla Corte di merito di un preteso effetto sanante ricollegabile all'acquiescenza dell'interessato alla richiesta di cessione, per non esservi mai stata una formale richiesta, in tal senso, da parte del Comune.

2 I riferiti primi cinque motivi della impugnazione - che, per la loro connessione, possono congiuntamente esaminarsi - sono, nel loro complesso, infondati.

2.1. Gli stessi ricorrenti danno per scontato "che il sig. Reni non avesse voluto fare una donazione al Comune", ma pretendono che, sul piano effettuale, la Corte non potesse diversamente apprezzare la cessione in questione che come negozio privatistico di liberalità (e trarne poi le dovute conseguenze in punto di sua non validità), per una sorta di ragionamento a contraria, che muove dal rilievo della impossibilità giuridica di attribuire a quell'atto una configurazione pubblicistica nel quadro normativo di riferimento. Escludono, cioè, in radice i ricorrenti che nel regime disciplinatorio della l. n. 765 del 1967, all'epoca vigente, fosse consentito di subordinare il rilascio della licenza edilizia ad una cessione gratuita di area del richiedente, come quella che il Comune pretenderebbe effettuata dal loro dante causa.

Ma questa premessa di principio - che ha rilievo centrale nella struttura del mezzo impugnatorio - non può essere condivisa. 2.2. È pur vero, infatti, che la citata legge n. 765/67 non prevedeva espressamente, nel corpo della disposizione che disciplinava il rilascio della licenza di costruzione [art. 10, sostitutivo dell'art. 31 l. 1942 n. 1150], la sua subordinabilità a gratuite cessione corrispettive di aree da parte del proprietario. Ma vero è altresì che una cessione siffatta non solo non era - come si assume - vietata ma risultava anzi pienamente compatibile con il sistema della legge medesima.

Un meccanismo di "cessione gratuita", delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione, già era del resto contemplato, dal precedente art. 8 della l. 765 cit., tra i presupposti necessari per il conseguimento dell'autorizzazione alla lottizzazione di terreni a scopo edilizio. Ma anche il richiamato art. 10, con riguardo propriamente alla licenza edilizia, ne prevedeva la possibile subordinazione ad un atto di "impegno" del privato di procedere alla attuazione delle opere di urbanizzazione necessarie. E di tale atto è stato già più volte sottolineata l'irriducibilità ad ogni ricostruzione in chiave privatistica e l'indiscutibile connotazione, invece, pubblicistica (cfr. sent.ze nn. 9597/91, 233/86, a plur.). Sta di fatto che nella pratica dei procedimenti amministrativi, in particolare nella materia in esame, già all'epoca di riferimento (e sulla scia anzi prassi risalenti alla seconda metà dell'800: cfr. Cass. n. 1614/80), era dato ravvisare

un'ampia casistica nella quale il provvedimento finale poteva essere preceduto da intese, di vario tipo, tra il privato ed il pubblico funzionario, riconducibili ad accordi in senso lato ma anche ad atti unilaterali di sottomissione, per cui tramite l'interessato assumeva l'obbligo di eseguire, o comunque eseguiva, una data prestazione (non tipizzata nel contenuto e che ben poteva, quindi, concretarsi anche in una cessione gratuita di aree) come mezzo al fine dell'ottenimento, appunto del provvedimento amministrativo.

In questa varia gamma di fattispecie (dalla quale il legislatore del '90 avrebbe poi tratto il paradigma positivo degli accordi endoprocedimentali) la costante era comunque rappresentata da un nesso funzionale tra l'atto (d'intesa o di sottomissione) e il provvedimento conclusivo del procedimento (adottato in conformità alla domanda), tale da rendere il primo parte integrante del contenuto del provvedimento.

2.3. Ora appunto non è dubbio che proprio ad uno schema procedimentale siffatto fosse riconducibile la cessione gratuita di area a suo tempo effettuata dal Reni, come confermato dalla circostanza che la licenza, da lui richiesta, gli fu rilasciata con testuale riferimento e in considerazione di quella precedente cessione da lui operata in favore del Comune.

2.4. Alla luce di queste premesse risulta, quindi, corretta la decisione della Corte di merito di non accedere ad una configurazione atomistica dell'atto di cessione gratuito d'area in chiave di negozio di liberalità di diritto privato; e (sostanzialmente) del pari corretta è la conclusione, cui essa è pervenuta, che - quali che fossero i vizi in tesi addebitabili (in ragione del collegamento con quella previa cessione) al provvedimento amministrativo [id est al provvedimento concessorio di costruzione, in tali termini dovendosi intendere corretto, ex art. 384 c.p.c., l'impreciso riferimento, in motivazione della sentenza d'appello, alla "delibera che subordinava il rilascio della licenza alla cessione gratuita di area in argomento"] provvedimento stesso sarebbe risultato, comunque, ormai "inattaccabile", anche per effetto della intervenuta acquiescenza da parte del diretto interessato. Al che si sovrappone per di più la considerazione che degli eventuali vizi dell'atto amministrativo non avrebbe potuto conoscere il G.O..

Da ciò quindi l'inconsistenza di tutte le censure sin qui esaminate. 3. A sua volta inammissibile è, infine, la residua sesta doglianza dei ricorrenti in punto di spese, non essendo prospettabile un sindacato di legittimità in relazione al mancato esercizio del potere, assolutamente discrezionale, del giudice di compensare le spese del giudizio.

4. Il ricorso va, pertanto, integralmente respinto. Possono compensarsi tra le parti le spese della fase di legittimità. P. Q. M.

La Corte rigetta il ricorso e compensa le spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, il 20 marzo 2001.

Depositate in Cancelleria il 13 luglio 2001

Decisione n. 4015 del 2005

Il Consiglio di Stato SEZIONE QUARTA

DECISIONE

sul **ricorso in appello n. 9603 del 2004**, proposto dalla società **NINFA S.R.L.**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. ti Riccardo Ludogoroff, Vilma Aliberti e Guido Francesco Romanelli, elettivamente domiciliata in Roma, Via Cosseria n. 5 presso lo studio del terzo.

CONTRO

COMUNE DI AVIGLIANA, in persona del Sindaco in carica, ed il **RESPONSABILE DELL'AREA TECNICA URBANISTICA - EDILIZIA PRIVATA DEL COMUNE DI AVIGLIANA**, in persona del titolare *pro-tempore* dell'Ufficio, rappresentati e difesi dagli avv. ti Piero Golinelli e Riccardo Dalla Vedova, selettivamente domiciliati in Roma, via Bachelet, n. 12, presso lo studio del secondo.

per l'annullamento

della sentenza del TAR Piemonte (Sezione I) 19 maggio 2004, n. 861.

Visto il ricorso con i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Avigliana.

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese.

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 22 marzo 2005, il Consigliere Costantino Salvatore.

Uditi l'avv. Romanelli per la società appellante e l'avv. Dalla Vedova per il Comune di Avigliana. Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

La società Ninfa S.r.l., con ricorso al TAR Piemonte, impugnava il permesso di costruire rilasciato dal Comune di Avigliana in data 19 agosto 2003, n. 2002/227, per la realizzazione di una struttura alberghiera nell'ambito del PEC – Piano Esecutivo Comunale della zona Di1, nella parte in cui impone il pagamento di € 568.857,04 a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, la deliberazione del Consiglio Comunale 8 giugno 1995, n. 59, nella parte in cui stabilisce le tariffe degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per gli insediamenti turistici, con contestuale richiesta di accertamento del suo diritto a corrispondere, in relazione agli interventi assentiti con il citato permesso di costruire, gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria nella misura da determinarsi in base alle vigenti tabelle regionali, come modificate con deliberazione del Consiglio Regionale 1° febbraio 2000, n. 615.

Essa esponeva che l'area, già di proprietà della società Covet Due, è denominata nell'ambito delle convenzioni "lotto SER", ha destinazione terziaria e su di essa è specificamente prevista la realizzazione della struttura alberghiera.

Aggiungeva che gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria erano stati determinati in base a quanto forfetariamente stabilito in sede di convenzione e in applicazione delle tariffe comunali allora vigenti.

Rappresentava la ricorrente che prima del formale rilascio del permesso di costruire, aveva contestato al comune la regolarità del conteggio degli oneri richiesti, in relazione alle nuove tabelle parametriche regionali approvate con delibera del consiglio regionale n. 615 del 1 febbraio 2000, che prevedeva per gli insediamenti turistici una riduzione del 30% se di nuova costruzione e del 25% se di ristrutturazione.

Di fronte alla mancata rideterminazione dell'ammontare degli oneri dovuti, la società proponeva ricorso al TAR Piemonte chiedendo l'annullamento della delibera del Consiglio comunale di Avigliana n. 59 del 8 giugno 1995 nella parte in cui stabilisce le tariffe degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per gli insediamenti turistici, della prescrizione contenuta nel permesso di costruire che impone il pagamento degli oneri nella misura fissata secondo le tariffe comunali del 1995, nonché l'accertamento del suo diritto al pagamento degli oneri predetti nella misura risultante dall'applicazione delle nuove tabelle parametriche regionali.

Il ricorso, al quale resisteva il comune di Avigliana, era respinto con la sentenza in epigrafe specificata, contro la quale la società ha proposto il presente appello, chiedendone l'integrale riforma.

Le parti hanno ulteriormente illustrato le proprie tesi difensive con apposite memorie e l'appello è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 22 marzo 2005.

DIRITTO

1. Il Comune di Avigliana, con memoria 7 marzo 2005, ha eccepito l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza d'interesse, in quanto la società Ninfa, nelle more del giudizio, ha presentato istanza tendente ad ottenere lo scomputo di parte dell'ultima rata degli oneri di urbanizzazione con l'esecuzione, a propria cura e spese, di opere di urbanizzazione dettagliatamente descritte nella relazione 8 febbraio 2005 dello Studio Tecnico Raimondo "New Project". Questa domanda, accolta dal comune, confermerebbe che le parti hanno ribadito l'assoluta validità della convenzione senza riserve o limitazioni.

Il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame di detta eccezione, dovendo l'appello essere respinto nel merito.

2. Come risulta dall'esposizione in fatto, la questione sostanziale, oggetto del primo motivo d'appello, è la corretta determinazione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria richiesti dal comune con il permesso di costruire rilasciato alla società ricorrente.

In particolare, si tratta di stabilire se detti oneri siano dovuti nella misura fissata forfetariamente nella convenzione in applicazione delle tariffe deliberate del Consiglio Comunale con atto 8 giugno 1995, n. 59, ovvero – come sostiene la società Ninfa – debbano essere ridotti alla luce delle vigenti tabelle regionali, come modificate con deliberazione del Consiglio Regionale 1° febbraio 2000, n. 615.

Ad avviso dell'appellante, il contributo di urbanizzazione, forfetariamente determinato in sede di convenzione sulla base delle tariffe comunali allora in vigore, non è stato liberamente pattuito dalle parti. Tali tariffe sarebbero illegittime perché non adeguate alle nuove tabelle

regionali approvate con deliberazione del Consiglio regionale 1 febbraio 2000, n. 615, tabelle alle quali, secondo la pacifica giurisprudenza amministrativa, il comune è tenuto ad adeguarsi. Nella specie, pertanto, il privato, stante la difformità delle tariffe comunali rispetto alle vigenti tabelle regionali, ha un vero e proprio diritto al pagamento nella misura fissata dalla regione, notevolmente più bassa di quella illegittimamente determinata dal comune.

Tale tesi troverebbe conferma anche nella specifica previsione della convenzione, nella parte in cui dispone che all'atto del rilascio delle singole concessioni l'importo degli oneri forfettariamente determinati deve essere adeguato in base agli aggiornamenti avvenuti agli oneri unitari stabiliti dalle tariffe comunali.

2.1. Il TAR ha respinto il motivo premettendo che, ai sensi degli artt. 8 e 9 della convenzione, gli oneri di urbanizzazione "non dovranno risultare inferiori a quelli determinati forfettariamente applicando l'onere unitario stabilito dalle tariffe di cui alla deliberazione consiliare vigente all'atto di approvazione dell'ultimo dei progetti esecutivi delle opere stesse, al volume degli edifici, compresi quelli esistenti, oggetto del PEC" e che gli oneri sono stati quantificati forfettariamente in complessivi € 1.941.333,97 quelli di urbanizzazione primaria e in € 878.426,80 quelli di urbanizzazione secondaria, con l'espressa previsione dello scomputo da tali somme del valore delle opere realizzate direttamente.

Secondo il giudice di prime cure, se la quantificazione degli oneri è contenuta in una convenzione e non è frutto di un atto unilaterale del Comune, essa diviene vincolante ed inderogabile per tutte le parti stipulanti, ed il Comune non può di norma modificarne il contenuto.

Nel caso in esame, il richiamo contenuto nella convenzione alle "tariffe di cui alla deliberazione consiliare vigente all'atto di approvazione dell'ultimo dei progetti esecutivi", non può che identificarsi con quelle stabilite dalla deliberazione consiliare 8 giugno 1995, n. 59, nel testo vigente alla data di riferimento, ossia non adeguato alle nuove tabelle parametriche regionali, con la conseguenza che la quantificazione del contributo operata dal Comune deve considerarsi immune dalle censure sollevate con il primo motivo di ricorso.

2.2. Le conclusioni del primo giudice devono essere confermate.

La tesi dell'appellante, secondo cui l'importo richiesto a titolo di oneri di urbanizzazione, non può farsi risalire alla volontà contrattuale liberamente espressa dalle parti, ma si concretizza in una determinazione unilaterale del comune, peraltro, in contrasto con le nuove tabelle regionali, non può essere condivisa.

Com'è noto, la convenzione di lottizzazione rappresenta un istituto di complessa ricostruzione, a causa dei profili di stampo giuspubblicistico che si accompagnano allo strumento dichiaratamente contrattuale. Tuttavia la giurisprudenza è concorde nel ritenere che esso sia frutto dell'incontro di volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta dal codice civile.

Tale ricostruzione conserva la sua validità anche nelle ipotesi, come quella in esame, in cui alcuni contenuti dell'accordo vengono proposti dall'Amministrazione in termini non modificabili dal privato, essendo evidente che una tale evenienza non esclude che la parte che abbia sottoscritto la convenzione, conoscendone il contenuto, abbia inteso aderirvi e ne resti vincolata, salvo il ricorso agli strumenti di tutela in caso di invalidità del contratto.

Ora, nella fattispecie, la puntuale e dettagliata descrizione degli obblighi inerenti gli oneri di urbanizzazione contenuta nella convenzione, escludono che essi non siano il risultato di una libera negoziazione tra le parti, e debbano, invece, ascrivere alla determinazione unilaterale del comune che, peraltro, avrebbe fatto illegittima applicazione delle tariffe comunali, non ancora adeguate alle nuove tabelle regionali.

Depongono in senso contrario alla tesi della società appellante una serie di circostanze, quali, in primo luogo, quella della data di sottoscrizione della convenzione, avvenuta il 13 giugno 2002 e, quindi, quando le nuove tabelle regionali erano state adottate da oltre due anni.

Depongono, ancora, in tale senso le precise e minuziose prescrizioni in tema di tipologia e quantificazione di opere di urbanizzazione e, soprattutto, la disposizione, contenuta all'ultimo comma dell'art. 9, il quale - a proposito degli oneri di urbanizzazione primaria - prevede che "ove il costo delle opere di urbanizzazione primaria eseguite direttamente dai proponenti ecceda l'onere forfettariamente determinato, ai proponenti stessi non è dovuto alcun rimborso, compenso o scomputo da altri oneri a qualsiasi titolo determinati".

A fronte di tale inequivoca volontà espressa dalle parti contraenti, è facile rilevare che il privato ha inteso liberamente assumere impegni patrimoniali più onerosi rispetto a quelli

astrattamente previsti dalla legge: impegno questo che rientra nella piena disponibilità delle parti, posto che la normativa vigente non esclude affatto che le parti possano, per valutazioni di convenienza, regolare il rapporto in termini diversi (cfr., CdS, Sez. V, 29 settembre 1999, n. 1209).

In tale quadro ricostruttivo della volontà delle parti, non assume rilievo il richiamo, operato dall'appellante, alla specifica previsione della convenzione, nella parte in cui dispone che all'atto del rilascio delle singole concessioni l'importo degli oneri forfettariamente determinati deve essere adeguato in base agli aggiornamenti avvenuti agli oneri unitari stabiliti dalle tariffe comunali.

Contrariamente a quanto mostra di ritenere la società Ninfa, tale clausola, contenuta nell'art. 9 in tema di oneri di urbanizzazione secondaria, è riferita al caso in cui gli oneri unitari stabiliti dalle tariffe comunali in vigore all'atto del rilascio delle singole concessioni abbiano subito un aggiornamento in aumento.

Dalle considerazioni che precedono si ricava che, diversamente da quanto ritenuto dalla società Ninfa, non vi sono elementi per ritenere che il contenuto della convenzione non sia stato frutto di una libera negoziazione tra le parti contraenti, in esse compresa la Cavet Due, dante causa dell'odierna appellante e firmataria della convenzione.

La pretesa della società Ninfa – che, è bene ribadire, non ha sottoscritto la convenzione ma ha acquistato il tutto dalla Cavet Due – di voler rimettere in discussione obblighi liberamente assunti dalla sua dante causa è, quindi, infondata e va respinta.

3. Le considerazioni appena svolte consentono anche di respingere il terzo motivo di appello, relativo alla domanda subordinata di annullamento della convenzione urbanistica per errore circa l'accordo di quantificazione del contributo.

Come correttamente rilevato dal TAR, la ricorrente, non essendo firmataria della convenzione, ma avente causa da un firmatario, non sarebbe legittimata ad impugnarla per errore, atteso che l'art. 1427 cod. civ. consente l'azione al solo contraente che ha espresso il consenso viziato. Inoltre, nel caso in esame, vertendosi in materia di errore di diritto, non vi è la prova che esso "è stato la ragione unica o principale del contratto", presupposto, la cui presenza è condizione, ai sensi dell'art. 1429, n. 4 cod. civ., per l'annullamento del contratto.

L'appellante sostiene che, essendo subentrata integralmente nella convenzione assumendo tutti gli oneri da essa derivanti, è divenuta a tutti gli effetti parte del contratto e diretto interlocutore dell'amministrazione: in quanto tale, essa ha pieno titolo a far valere ogni contestazione in relazione alle pattuizioni contrattuali, entro i termini di legge.

La tesi non considera che, con il motivo in esame, non viene sollevata una specifica violazione normativa che, per la sua oggettività, si presterebbe ad essere denunciata anche dal subentrante, bensì, più specificamente, un'invalidità della convenzione in dipendenza di un vizio della volontà manifestata da altro soggetto giuridico, che, peraltro, come ampiamente chiarito in precedenza, non emerge da un esame oggettivo delle clausole convenzionali.

La società pretende, cioè, di ricostruire la formazione della volontà contrattuale della sua dante causa in termini che il contenuto della convenzione sembra escludere in maniera inequivoca.

Anche questo motivo va, pertanto, respinto.

4. Il terzo motivo di ricorso è rivolto contro la deliberazione del Consiglio comunale 8 giugno 1995, n. 59, che sarebbe illegittima nella parte in cui non è stata adeguata alle nuove tabelle regionali, approvate con atto del Consiglio regionale 1 febbraio 2000, n. 615.

Il motivo è stato dichiarato inammissibile dal primo giudice, sul rilievo che, vertendosi in materia di interessi legittimi, l'atto impugnato ha carattere autoritativo, e come tale non può essere denunciato per non essere stato tempestivamente modificato, ma soltanto per illegittimità derivata da un eventuale diniego o rifiuto di modifica espressamente richiesto. La conclusione del TAR è stata contestata dalla società con il secondo motivo d'appello, con il quale si ricorda che la deliberazione comunale di determinazione delle tariffe in questione ha natura di atto amministrativo generale, non impugnabile ex sé, ma soltanto congiuntamente al provvedimento che ne fa applicazione al caso concreto.

La censura è fondata perché, contrariamente a quanto affermato dal primo giudice, detta delibera non è immediatamente impugnabile, per cui il motivo dedotto in primo grado non poteva essere dichiarato inammissibile.

Detto motivo, pur ammissibile, è però infondato, atteso che, alla data di adozione della deliberazione n. 59 del 1995 di determinazione delle tariffe comunali, la normativa regionale

rispetto alla quale viene predicato il contrasto (delibera del consiglio regionale 1 febbraio 2000, n. 615) non esisteva ancora.

Seguendo la tesi dell'appellante, la deliberazione contestata sarebbe viziata per illegittimità sopravvenuta, dipendente dell'entrata in vigore di una disciplina posteriore, la quale, secondo principi pacifici amministrativi, non può avere effetto retroattivo.

Questa conclusione comporta solo una modificazione delle motivazione sul punto della sentenza impugnata, fermo restando il dispositivo di rigetto del ricorso.

5. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

La parziale novità della questione giustifica la compensazione tra le parti delle spese del grado.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. IV), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe specificato, lo respinge.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma, addì 22 marzo 2005 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. IV), riunito in camera di consiglio con l'intervento dei signori:

Decisione n. 4833 del 2006

Il Consiglio di Stato SEZIONE QUARTA

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso iscritto al NRG 2058/1998 proposto dalla REGIONE VENETO, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa in giudizio dalla Avvocatura generale dello Stato, presso gli uffici della quale è domiciliata in Roma, Via di Portoghesi, n. 12;

contro

AGOSTINELLI MARIA, BASSI GIANCARLO, BASSI OLIVA, e A. & G. S.r.l., di cui si sono costituiti in giudizio:

- la SMEV S.r.l., in persona del legale rappresentante (quale avente causa della A. & G. S.r.l.), e BASSI GIANCARLO rappresentati e difesi, in giudizio dagli avvocati Livio Danni Lago e Salvatore di Mattia, ed elettivamente domiciliati presso quest'ultimo in Roma, Via F. Gonfalonieri, n. 5;

- BASSI GIANCARLO (quale avente causa di BASSI OLIVA) rappresentato e difeso in giudizio dagli avvocati Sergio Gottardo, Livio Danni Lago e Giulio Declich ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, Via San Nicola da Tolentino, n. 5;

e nei confronti del

COMUNE DI BASSANO DEL GRAPPA, in persona del Sindaco in carica, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, Sezione Prima, n. 1356/07 del 30 agosto 1997.

Visto il ricorso in appello;

visto l'atto di costituzione in giudizio dei suddetti soggetti intimati;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

data per letta alla pubblica udienza del 23 maggio 2006 la relazione del consigliere Pier Luigi Lodi e uditi, per le parti, l'avvocato dello Stato Pampanelli e l'avv. Di Mattia;

ritenuto e considerato quanto segue:

FATTO

Con atto notificato il 16 febbraio 1998, e depositato il successivo 4 marzo 1998, la Regione Veneto ha proposto appello avverso la sentenza del T.A.R. per il Veneto n. 1356/97, che aveva accolto il ricorso di alcuni privati - proprietari di aree site nel Comune di Bassano del Grappa (Vicenza) - inteso all'annullamento della deliberazione della Giunta regionale in data 15 maggio 1995, recante l'approvazione con modifiche d'ufficio del P.R.G. di detto comune, limitatamente a quanto disposto dall'art. 31, punto 3, lettera c), delle N.T.A. in cui si stabilisce, per la zona di cui si tratta, che "una quota del 50% della capacità insediativa totale è riservata al Comune".

La Regione appellante eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso in quanto proposto avverso disposizione di carattere programmatico ed astratto, contestando, poi,

l'assunto del Giudice di primo grado, secondo il quale la previsione in parola avrebbe avuto un carattere espropriativo, sostenendosi, invece, che si tratterebbe soltanto di vincolo urbanistico conformativo del diritto di proprietà.

Si sono costituiti i soggetti indicati in epigrafe deducendo l'infondatezza del gravame in fatto e diritto.

La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 23 maggio 2006.

DIRITTO

1. - Ritiene la Sezione che sia infondata l'eccezione pregiudiziale sollevata dall'appellante Regione Veneto, sul presupposto che la disposizione impugnata - introdotta mediante modifica d'ufficio nelle norme tecniche di attuazione del Piano regolatore generale del Comune di Bassano del Grappa - non sarebbe immediatamente lesiva per i ricorrenti, avendo carattere meramente programmatico ed astratto.

Trattasi della norma di cui all'art. 41 delle N.T.A., relativa alla zona territoriale omogenea D/1.3, in cui sono ricomprese le aree di proprietà dei ricorrenti in primo grado, per la quale la surricordata modifica d'ufficio ha stabilito quanto segue: "una quota del 50% della capacità insediativa totale è riservata al Comune".

Osserva il Collegio che una simile previsione appare, in realtà, preordinata a comprimere in maniera del tutto indiscriminata la potenzialità edificatoria delle aree, ricomprese nella zona in parola, il cui valore viene per ciò solo inevitabilmente ed immediatamente ridimensionato, senza che possa attribuirsi alcun rilievo alle modalità di successiva concreta attuazione degli interventi, che allo stato non risultano ancora determinate.

Tanto basta per riconoscere ai proprietari delle aree in questione un interesse diretto, immediato ed attuale all'impugnativa della disposizione di cui si tratta, palesandosi irrilevanti, sotto il profilo considerato, le giustificazioni offerte dalla Regione in ordine alle garanzie che potrebbero essere in generale assicurate ai proprietari espropriati, in sede attuativa.

2. - Ciò posto, appaiono infondate anche le contestazioni rivolte dalla Regione appellante nei confronti delle statuizioni del Giudice di primo grado, il quale ha ritenuto illegittima la disposizione impugnata, in quanto volta a configurare una forma di espropriazione del tutto atipica, non ricondotta e non correttamente riconducibile ad alcuna specifica norma delle leggi vigenti in materia.

2.1. - Tale conclusione viene in particolare avvalorata dalla motivazione desumibile "per relationem" dal parere reso in data 30 marzo 1992 dalla Seconda Commissione Consiliare, la quale ha giudicato favorevolmente la disposizione ora in esame, in quanto giudicata idonea a realizzare "una forma di perequazione che può riservare alla Pubblica Amministrazione una funzione di calmierazione e immediato utilizzo delle aree".

Al riguardo, infatti, sono chiaramente condivisibili le considerazioni svolte in prime cure secondo cui non è dato rinvenire alcuna disciplina, di fonte legislativa, che autorizzi una riserva di proprietà fondiaria alla mano pubblica - come quella prefigurata nella specie - al fine di contenimento dei prezzi, in un'ottica "dirigista" del mercato dei terreni edificabili.

2.2. - Va ribadito, quindi, che in assenza di specifica normativa primaria la disposizione in parola si manifesta priva del supporto legislativo necessario per giustificare la cennata compressione del diritto di proprietà, al di fuori delle garanzie previste in proposito dall'art. 42 della Carta costituzionale.

2.3. - In definitiva, dunque, merita conferma la indicazione contenuta nel parere reso in proposito dalla Commissione Tecnica Regionale, che aveva prospettato l'esigenza di stralciare la disposizione di cui si tratta, atteso che al Comune - in base alla normativa vigente in materia - è attribuita la possibilità di espropriare mediante lo strumento dei piani attuativi, ma tale Ente non può, invece, "riservarsi" preventivamente l'acquisizione di aree con le modalità atipiche previste della disposizione in discorso.

3. - L'appello deve essere, pertanto, respinto.

4. - Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso meglio specificato in epigrafe:

- respinge l'appello e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata;

- condanna l'Amministrazione appellante a rifondere in favore dei resistenti le spese del presente grado di giudizio che liquida in complessivi euro 5.000,00 (cinquemila).

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.
Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 23 maggio 2006,

Sentenza n. 00771 del 2004

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto Sezione Prima

Sul ricorso numero di registro generale 771 del 2004, proposto da:

Giacomazzi Renata, rappresentata e difesa dall'avv. Raffaella Rampazzo, con domicilio eletto presso a Segreteria del T.A.R., ai sensi dell'art. 35 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054;

contro

Regione Veneto - (Ve), rappresentata e difesa dagli avv. Romano Morra, Francesco Zanlucchi, con domicilio eletto presso la sede della Giunta regionale in Venezia, Palazzo Balbi - Dorsoduro 3901;

Comune di Schio - (Vi), rappresentato e difeso dall'avv. Chiara Cacciavillani, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R., ai sensi dell'art. 35 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054;

nei confronti di

Grendele Renzo, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della delibera della G.R. in data 28.11.2003 n. 3703, di approvazione con modifiche d'ufficio e proposte di modifica della variante generale al P.R.G. del Comune di Schio; delle delibere del C.C. in data 4.7.2001 n. 130 ed in data 3.6.2002 n. 72; del parere della Commissione tecnica regionale - Sezione urbanistica e del parere della Seconda commissione consiliare; delle schede allegate alla variante al P.R.G. che disciplinano la ZTO "C2" zona di perequazione n. 10; nonché di ogni altro atto connesso, presupposto o conseguente.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Veneto - (Ve);

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Schio - (Vi);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26/03/2009 la dott.ssa Alessandra Farina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Esponde la ricorrente di essere proprietaria di un terreno sito in Comune di Schio, catastalmente censito al Fg. n.8 mappale n. 88, di circa 11.500 mq.

In base alla strumentazione urbanistica comunale risalente al 1977 l'area risultava classificata come ZTO F "zone di servizio territoriale - destinata ad attrezzature ed impianti di interesse generale", risultando in tal modo gravata da un vincolo preordinato alla futura espropriazione.

Non avendo il Comune dato corso alla realizzazione dell'opera pubblica prevista in tale ambito, con successiva variante, risalente al 1990, il vincolo è stato reiterato, assegnando all'area la destinazione F "zone a verde pubblico, a parco, gioco e sport".

Decaduto anche tale vincolo, la ricorrente sollecitava l'amministrazione comunale a provvedere ad imprimere al terreno una nuova destinazione, a carattere residenziale, in omogeneità con quanto previsto per le aree limitrofe.

Il Comune tuttavia provvedeva con D.C.C. n. 130 del 4.7.2001 ad adottare una variante generale, per effetto della quale il terreno della ricorrente veniva inserito in una zona di perequazione urbanistica con indice di edificabilità 0,54 mc/mq.

La variante così adottata, avverso le cui prescrizioni la ricorrente formulava le proprie osservazioni, veniva quindi approvata dalla Regione con D.G.R. n. 3703 del 28.11.2003, definendo la classificazione dell'area della ricorrente quale ZTO C2 di espansione - zona di perequazione 10 - con obbligo di rispettare le specifiche prescrizioni contenute nelle relative schede (previsione di una viabilità di accesso, cui risulta subordinato ogni intervento edilizio).

Il perimetro dell'intervento è stato quindi diviso in tre aree unitarie, delle quali la n. 1 vede concentrata tutta la volumetria realizzabile, lasciando la restante parte completamente inedificabile, essendo destinata a standards secondari.

Benché il terreno della ricorrente sia collocato nella parte edificabile, allo stesso è stato attribuito un basso indice di edificabilità, essendo il medesimo indice fittiziamente attribuito anche agli altri terreni, sui quali andranno realizzati gli standards, ma che potranno essere ceduti al Comune con maggiore redditività da parte dei rispettivi proprietari.

Con il ricorso in esame parte istante denuncia sotto diversi profili la variante così approvata, nella parte in cui classifica l'area di proprietà come zona di perequazione 10, contestando in particolare la contrarietà delle prescrizioni in essa contenute rispetto ai criteri ed ai parametri indicati dalla legge urbanistica regionale n. 61/1985.

Parte istante ha altresì contestato la legittimità della delibera comunale di adozione anche con riguardo alla mancata astensione, o meglio alla partecipazione alla seduta di adozione della variante, di un consigliere comunale ritenuto in posizione di conflitto di interessi (primo motivo): tuttavia, come da dichiarazione resa in udienza dal procuratore della ricorrente, detto motivo è stato oggetto di espressa rinuncia.

Con gli altri motivi sono state dedotte le seguenti censure:

- Violazione dell'art. 23 della L.r. n. 61/85 e dei principi di corretta pianificazione; eccesso di potere per difetto di presupposto, illogicità, difetto di motivazione.

La norma regionale invocata prevede che la densità territoriale per le zone di espansione non sia inferiore ad 1 mc/mq., risultando ammessi indici inferiori soltanto in ipotesi particolari, come per i territori montani o di interesse paesaggistico.

Nel caso di specie, l'indice stabilito non rispetta la previsione normativa e non risulta giustificato in alcun modo, da cui la denunciata illogicità della scelta operata dal pianificatore comunale.

- Violazione dell'art. 25 della L.r. n. 61/85; eccesso di potere per difetto di motivazione.

In base all'estensione dell'area compresa nella zona di perequazione n.10 risultano previste quote a standard notevolmente superiori ai parametri individuati dalla norma regionale, con un ingiustificato esubero di ben 26.000 mq. a ciò destinati.

Tale previsione risulta quindi del tutto anomala e del tutto priva di motivazione.

- Eccesso di potere per sviamento; violazione di legge con riferimento alla L. n. 1187/68 ed all'art. 42 della Costituzione.

La tecnica pianificatoria seguita dal Comune, individuando una macroscopica previsione di standards, in realtà è finalizzata ad assolvere alla funzione tipica delle zone territoriali omogenee F, preordinate all'espropriazione.

In realtà, la pretesa perequazione urbanistica crea piuttosto delle sperequazioni fra proprietari di aree limitrofe, diversamente gravati dall'obbligo di assicurare aree a standards, che in realtà servono per incrementare gli spazi destinati a verde oltre i limiti imposti dalle norme, senza fare ricorso alla procedura ordinaria che impone l'espropriazione delle aree a ciò necessarie.

- Violazione degli artt. 45 e 46 della L.r. n. 61/85.

Il mancato rispetto dei limiti di dimensionamento avrebbe dovuto indurre la Regione, in sede di approvazione della variante, ad apportare modifiche d'ufficio, al fine di ricondurre le previsioni urbanistiche entro i limiti di legge..

Sebbene siano state apportate alcune modifiche d'ufficio, queste non hanno investito i profili denunciati, attinenti al rispetto dei parametri e dei limiti di dimensionamento richiamati.

- Eccesso di potere per difetto di istruttoria.

La mancata modifica d'ufficio di cui al precedente motivo, evidenzia la carenza dell'istruttoria svolta in ambito regionale.

Si sono costituiti in giudizio sia il Comune di Schio che la Regione Veneto, le cui difese hanno controdedotto, ciascuna per il rispettivo ambito di competenza nella procedura che ha dato luogo all'adozione/approvazione della variante de qua, alle doglianze sollevate in ricorso, non senza rilevare il difetto di interesse della ricorrente alla proposizione del gravame, attesa la destinazione impressa all'area di proprietà, che da zona F è stata trasformata in zona C2 a destinazione residenziale, non più soggetta quindi, come avvenuto in precedenza, a vincolo preordinato all'esproprio.

All'udienza del 26 marzo 2009 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente il Collegio dà atto della dichiarazione resa dal procuratore della ricorrente in merito alla rinuncia al primo motivo di ricorso.

Passando quindi ad esaminare le ulteriori censure dedotte, parte istante denuncia sotto diversi profili l'illegittimità della variante adottata dal Comune di Schio ed approvata dalla Regione

Veneto, nella parte in cui ha rivisto la destinazione urbanistica dell'area di proprietà (prima qualificata quale zona F, soggetta a vincolo preordinato all'espropriazione più volte reiterato, ora avente destinazione residenziale), inserendola in un ambito di perequazione, con specifica assegnazione di un indice di edificabilità ridotto rispetto ai parametri individuati dal legislatore regionale, con una contestuale previsione sproporzionata delle aree destinate a standard.

La difesa comunale, confortata anche dalle argomentazioni difensive svolte da quella regionale, ha evidenziato la peculiarità delle scelte pianificatorie assunte con la variante impugnata, scelte basate sul principio di perequazione urbanistica, inteso quale nuova tecnica pianificatoria che si propone di raggiungere gli obiettivi di riqualificazione urbanistica di ampie zone del territorio comunale, senza ricorrere alla procedura espropriativa, previa imposizione dei vincoli di destinazione.

Ritiene il Collegio di poter prescindere dalle eccezioni preliminari di difetto di interesse e legittimazione sollevate dalle difese resistenti, in quanto le censure non risultano fondate.

Come si ricava dalla lettura della relazione illustrativa alla variante impugnata, l'adozione della stessa è stata caratterizzata dall'osservanza di una innovativa tecnica pianificatoria, la cd. perequazione urbanistica, che consente di articolare diversamente, rispetto agli schemi ordinari e tradizionalmente utilizzati, la disciplina del territorio.

L'impiego di tale tecnica consente infatti di addivenire al conseguimento degli obiettivi di pubblico interesse senza un'eccessiva penalizzazione degli interessi privati, coinvolgendo i proprietari dei terreni in precisi obiettivi di sviluppo, evitando il ricorso alla imposizione dei vincoli preordinati alla futura espropriazione, generatrice di contenziosi, senza implicare oneri per la finanza pubblica.

Richiamati i principi generali e le finalità proprie della perequazione urbanistica ("...è un procedimento che prevede di comprendere all'interno di un unico perimetro, sia le aree destinate ad interventi privati che quelle destinate ai rispondenti servizi. Entro tale perimetro a tutte le aree è assegnato lo stesso (contenuto) indice di edificabilità e tale indice edificatorio è equamente ripartito fra i proprietari dei suoli destinati ad usi economicamente vantaggiosi e fra quelli i cui suoli sono destinati ad ospitare attrezzature pubbliche o infrastrutture", così testualmente la relazione al punto 8.4), è stata quindi operata una sostanziale omogeneizzazione fra i terreni compresi nelle varie zone così qualificate, consentendo il raggiungimento dello scopo principale di tale tecnica pianificatoria ossia l'equa distribuzione fra i diversi proprietari degli oneri e dei vantaggi derivanti dalla organizzazione del territorio secondo le diverse destinazioni.

Proprio la situazione che ha contraddistinto l'ambito entro il quale è inserita la proprietà della ricorrente è idonea a giustificare l'impiego di tale tecnica innovativa rispetto agli schemi tradizionali della zonizzazione.

Da lungo tempo infatti la zona era stata destinata alla realizzazione di servizi (era infatti stata classificata come ZTO F, assoggettata a vincolo preordinato all'espropriazione), obiettivo che non è stato mai realizzato, tanto da richiedere la reiterazione del vincolo decaduto per decorrenza del quinquennio, sino alla sua sostanziale perdita di efficacia.

Era quindi evidente l'impraticabilità di tale sistema, che implicava l'intervento pubblico previa acquisizione forzata dei beni in previsione della realizzazione dell'opera di interesse collettivo.

La scelta perequativa consente invece di avvalersi della collaborazione diretta dei privati proprietari delle aree interessate, attribuendo anche a terreni in precedenza privi di capacità edificatoria e quindi di minor valore economico, un indice di edificabilità utile e soprattutto remunerativo in sede di cessione della aree al Comune ovvero in sede di realizzazione diretta delle opere di interesse pubblico, da destinare all'uso della comunità.

Come parimenti sottolineato nella relazione illustrativa: "Il procedimento perequativo è penetrante ed ha rivelato una grande capacità trasmettere alla popolazione ed agli stessi proprietari investiti dai progetti, il fondamentale contenuto di equità e, al tempo stesso, di convenienza sia per i privati che per l'Amministrazione comunale".

Attese quindi le motivazioni che hanno determinato la scelta di seguire tale tecnica di pianificazione, è necessario premettere che in questa sede non è consentito sindacare le scelte operate dall'amministrazione, in quanto esse costituiscono espressione di un apprezzamento di merito, sottratto in generale al sindacato di legittimità a meno che non risultino evidenti illogicità o abnormità, né è dato ravvisare nella fattispecie posizioni qualificate, meritevoli di particolari attenzioni e garanzie derivanti da precedenti destinazioni.

Orbene, il ricorso alla tecnica perequativa non appare affetto da vizi di legittimità, non essendo di per sé vietato dalla legge e non presentando aspetti di illogicità o irrazionalità, essendo espressione di un approccio diverso al problema dell'organizzazione del territorio.

Il ricorso alla cd. urbanistica perequativa è infatti dettato dalla volontà di operare in modo da ridistribuire in maniera equilibrata i vantaggi economici dell'edificabilità impressa alle aree, dotandole della medesima potenzialità edificatoria.

Tale modello è stato ritenuto compatibile con i valori del nostro ordinamento e consente, superando il modello tradizionale della ripartizione del territorio in zone, ognuna con la propria destinazione, di conseguire maggiori utilità, sia per i singoli proprietari dei terreni sia per l'amministrazione pubblica e con essa per l'intera collettività.

Essa consente, infatti, di procedere all'acquisizione di aree aventi destinazione pubblica evitando il procedimento espropriativo, mediante la loro cessione al Comune, ovviando in tal modo al contenzioso derivante dalla reiterazione dei vincoli di destinazione pubblica, ma soprattutto di poter contare sulla collaborazione e la partecipazione degli stessi privati proprietari attraverso la proposizione di progetti e piani urbani di riqualificazione, in grado di migliorare il tessuto urbano.

In buona sostanza, attraverso la perequazione urbanistica si persegue l'obiettivo di eliminare le disuguaglianze create dalla funzione pianificatoria, in particolare dalla zonizzazione e dalla localizzazione diretta degli standards, quanto meno all'interno di ambiti di trasformazione, creando le condizioni necessarie per agevolare l'accordo fra i privati proprietari delle aree incluse in essi e promuovere l'iniziativa privata.

Su tali presupposti e quindi sulla legittimità del ricorso a tale tecnica pianificatoria, non può essere condiviso l'assunto difensivo sul quale si articola tutto il ricorso in esame, in quanto basato ad evidenziare il contrasto o meglio il mancato rispetto di parametri normativi (indice di edificabilità, rapporto con le dotazioni di standards) che appartengono e sono direttamente applicabili alle tradizionali procedure di pianificazione.

Va quindi ritenuta la legittimità della tecnica perequativa, la quale nel corso degli anni è stata sempre più utilizzata ed è stata recepita espressamente dalle nuove normative in materia urbanistica di matrice regionale (vedasi l'attuale art. 35 della nuova legge urbanistica veneta, legge regionale n. 11/2004, che espressamente contempla e disciplina tale ipotesi).

Resta comunque pacifico che, in ogni caso, l'utilizzo di tale tecnica deve essere adeguatamente motivato – pur entro i limiti della motivazione delle scelte assunte dall'amministrazione in questa materia – attraverso l'esame dei criteri generali, di ordine tecnico-discrezionale, seguiti per l'impostazione del piano, così come esplicitati nella relazione illustrativa.

Orbene, come sin qui evidenziato, nel caso di specie non sono rilevabili le illegittimità denunciate, avendo l'amministrazione provveduto ad esplicitare le ragioni che hanno determinato la scelta di organizzare la nuova disciplina del territorio secondo la tecnica perequativa.

Né, infine, è possibile rilevare il denunciato difetto di istruttoria e di violazione di legge da parte dell'organo regionale in sede di approvazione, in quanto non solo la Regione ha condiviso la scelta comunale di ricorrere ad una diversa tecnica pianificatoria, ma soprattutto la Regione non poteva introdurre, come ritenuto dalla difesa istante, riguardo all'indice di edificabilità, alcuna modifica d'ufficio, non rientrando tale ipotesi fra quelle, tassativamente indicate dall'art. 45 della legge regionale veneta, in cui è consentito apportare modifiche d'ufficio.

In conclusione, non essendo state ravvisate le illegittimità denunciate, il ricorso non può trovare accoglimento e va pertanto respinto.

Attesa la particolarità del tema trattato appare equo disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, respinta ogni altra domanda o eccezione, lo respinge. Compensa le spese e competenze del giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 26/03/2009

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER L'EMILIA-ROMAGNA Sezione I

S E N T E N Z A

sul ricorso n.1457 del 1998 proposto da Montanari Domenico Andrea, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Giacomo Damiani e Giancarlo Fanzini e presso il secondo elettivamente domiciliato in Bologna, via S. Stefano n.43,
contro

- la Provincia di Ravenna, non costituitasi in giudizio;
- il Comune di Faenza, costituitosi in giudizio in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Deanna Bellini e Elisa Bilotti ed elettivamente domiciliato in Bologna, P.zza S. Francesco n.2, nello studio dell'Avv.ssa Maria Anna Alberti,
per l'annullamento
- della deliberazione 29 aprile 1998 n.397/22571 della Giunta provinciale di Ravenna, portante approvazione del P.R.G. del Comune di Faenza;
- nonché degli atti preparatori del procedimento ed in particolare delle seguenti deliberazioni consiliari del Comune di Faenza di adozione del piano e di esame delle osservazioni: 12 settembre 1996 n.261/5986; 10 ottobre 1996 n.300/6521; 18 dicembre 1997 n.344/7498; 19 febbraio 1998 n.61/1161;
nelle parti e nei limiti indicati in ricorso.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Faenza;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il Cons. Carlo Testori;

Uditi alla pubblica udienza del 21 novembre 2001 l'Avv. Fanzini per il ricorrente e l'Avv. Bellini per il Comune di Faenza;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Il dott. Domenico Andrea Montanari è proprietario di un lotto in Comune di Faenza (individuato al N.C.T. alla partita 4955, foglio 170, mappale 1062, per una superficie di 5437 mq.) che il P.R.G. approvato con deliberazione della Giunta provinciale di Ravenna n.397/22571 del 29 aprile 1998 ha ricompreso nella Scheda n.43, disciplinata dall'art.21 delle N.T.A. "Aree da trasformare per servizi" - art.21.3.1 "prevalentemente residenziali".

Con il ricorso in epigrafe il predetto ha impugnato la disciplina urbanistica del lotto in questione, prospettando vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituito in giudizio il Comune di Faenza, insistendo per la reiezione del gravame.

All'udienza del 21 novembre 2001 la causa è passata in decisione.

D I R I T T O

1) L'area di proprietà del ricorrente di cui si controverte nel presente giudizio era assoggettata, in base alla previgente disciplina urbanistica del Comune di Faenza, a vincolo ablatorio, essendo tipizzata "Zona per attrezzature di interesse comune".

Il P.R.G. approvato con deliberazione della Giunta provinciale di Ravenna n.397/22571 del 29 aprile 1998 ha ricompreso il lotto in questione in un compendio di 8400 mq. qualificato come "Area da trasformare per servizi: prevalentemente residenziale", disciplinato dall'art.21 delle N.T.A. e dall'apposita scheda normativa di attuazione (n.43). La disciplina dettata dal citato art.21 e, in particolare, quella relativa all'area di cui si tratta risulta caratterizzata dai seguenti elementi:

- le previsioni di P.R.G. possono essere attuate attraverso piano particolareggiato d'iniziativa privata o progetto unitario, ovvero, in subordine, mediante piano particolareggiato d'ufficio o espropriazione delle sole aree aventi destinazione a servizi;
- in ogni caso, benchè nella scheda relativa all'area siano distintamente localizzati i servizi e gli insediamenti residenziali, le potenzialità edificatorie ammesse sono diffuse sull'intera area, in attuazione di quanto espressamente previsto all'art.5.5 delle N.T.A., a tenore del quale: "*Negli ambiti territoriali da disciplinare con strumento urbanistico attuativo o con progetto unitario, la potenzialità edificatoria massima, ancorché determinata con riferimento solo ad alcune aree, s'intende attribuita uniformemente a tutte le aree comprese nel perimetro definito dalle tavole di progetto o dalle schede normative, così da realizzare l'indifferenza dei proprietari rispetto alle diverse destinazioni*".

La disciplina in questione (così come, in generale, tutto il P.R.G. impugnato) risulta in effetti ispirata al "*principio perequativo*", che è appunto inteso a rendere indifferente per i proprietari la collocazione spaziale dello standard all'interno dell'ambito territoriale interessato. Tale risultato viene perseguito, da un lato, prevedendo che ad ogni trasformazione del territorio corrisponda un adeguato beneficio per la collettività; dall'altro assicurando, nell'ambito territoriale interessato alla trasformazione, un equilibrato riparto di costi e benefici tra i proprietari dei suoli ricompresi in detto ambito.

2) Con il primo motivo di ricorso si contesta la violazione degli artt.3, 42 e 97 della Costituzione, nonché dell'art.7 della legge n.1150/1942, unitamente all'eccesso di potere per illogicità, sostenendo l'incompatibilità del sistema pianificatorio adottato dal Comune di Faenza con i principi dell'ordinamento in materia urbanistica, che prevedono la suddivisione in zone del territorio e la correlata predisposizione di indici uniformi ed omogenei; mentre la disciplina contestata risulterebbe espressiva di scelte assolutamente discrezionali e variabili, destinate a produrre inevitabili trattamenti differenziali, in violazione dei precetti costituzionali di riserva di legge e di uguaglianza ed imparzialità.

Le suindicate censure sono infondate. Ad avviso del Collegio è indubbio che l'art.7 della legge urbanistica, laddove prevede che il P.R.G. deve indicare "*la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona*", esprime l'adesione del legislatore nazionale alla tecnica pianificatoria dello "*zoning*"; ma ciò non significa necessariamente che la norma abbia anche una valenza preclusiva di ogni altra esperienza in materia. Non va sottovaluta la circostanza che le disposizioni della legge urbanistica sono risalenti nel tempo ed anzi remote, a tener conto degli sviluppi del settore degli ultimi decenni; per cui appare illogico non già il ritenere compatibile con il nostro ordinamento esperienze pianificatorie ispirate a concezioni diverse dallo "*zoning*", bensì piuttosto il pretendere di interpretare la disciplina urbanistica nazionale come una sorta di "*camici di forza*" volta ad escludere ogni possibile alternativa alla concezione predetta. Questa Sezione, d'altra parte, ha già affrontato positivamente la questione del superamento della zonizzazione rigida (cfr. sentenza n.22 del 14 gennaio 1999), rilevando come nella legislazione più recente in materia urbanistica emergano indicazioni ed istituti che privilegiano scelte ispirate al criterio dell'integrazione funzionale, che è strettamente correlato alla tecnica pianificatoria perequativa e che, infatti, caratterizza anche il nuovo strumento urbanistico generale del Comune resistente.

Quanto poi alla presunta violazione delle norme costituzionali richiamate nel ricorso, il Collegio ritiene che la censura, peraltro formulata in modo generico, sia priva di pregio, tenuto conto che il Giudice amministrativo può comunque sindacare le scelte discrezionali operate dall'Amministrazione nell'ambito delle disposizioni specificamente dettate per ogni singola scheda, in relazione ai presupposti che le giustificano: il che è appunto ciò che questo Tribunale è chiamato a fare nel caso di specie, con riferimento all'ultima censura proposta, relativa alla quantificazione degli standards e degli indici previsti per l'area di cui si controverte nella scheda n.43.

3) Con il secondo motivo di ricorso si contesta:

- che il preesistente vincolo a cui per anni il lotto del ricorrente è stato assoggettato risulta di fatto reiterato anche con il nuovo P.R.G., tenuto altresì conto che la titolarità di un indice virtuale di edificabilità non si accompagna ad alcun reale potere di negoziazione;
- che la scelta urbanistica in tal senso operata dall'Amministrazione non è supportata da alcuna motivazione.

Il Collegio non condivide la prospettazione del ricorrente secondo cui la nuova disciplina urbanistica di zona si configura in realtà come reiterazione "*mascherata*" del vincolo ablatorio preesistente. Se in passato il lotto in questione era classificato "*Zona G3*" e destinato all'espropriazione per la realizzazione di attrezzature di interesse comune, allo stato è inserito in una più vasta area caratterizzata dalla compresenza di diverse destinazioni urbanistiche: a servizi pubblici, residenziale, a verde privato. Tale area, il cui regime è definito nella scheda n.43, risulta disciplinata in base ai già accennati criteri caratterizzanti la "*filosofia*" urbanistica a cui è ispirato il P.R.G. impugnato, che non appare inutile qui ribadire:

a) tendenziale indifferenza della proprietà immobiliare rispetto alle scelte del piano, perseguita "*spalmando*" la potenzialità edificatoria espressa dall'ambito territoriale in questione tra tutte le proprietà in esso ricomprese;

b) coesistenza nella medesima zona di più destinazioni funzionali; nella specie alla destinazione a servizi si accompagna, nei limiti di compatibilità fissati attraverso gli appositi indici, quella residenziale.

In tale quadro è irrilevante, ai fini perequativi propri dello strumento urbanistico generale in esame, che nella scheda n.43 alle suindicate destinazioni corrisponda una localizzazione già definita, che colloca sul lotto del ricorrente l'area da cedere per servizi attrezzata, atteso che non per questo il sig. Montanari perde i suoi diritti edificatori, comunque suscettibili di cessione. Ciò determina un'evidente differenza rispetto alla situazione precedente e porta di per sé ad escludere che la nuova disciplina urbanistica dettata dal P.R.G. impugnato abbia in sostanza reintrodotta, sotto altre spoglie, il preesistente regime vincolistico.

Non basta per indurre ad una diversa conclusione l'argomento (prospettato nel ricorso e sviluppato dal difensore del ricorrente nella discussione orale) secondo cui il proprietario del lotto in questione sarebbe privo di reale potere negoziale, potendo cedere i suoi diritti solo ad un acquirente monopolista (il proprietario dell'area di concentrazione dell'edificabilità o lo stesso Comune), e non potendo invece egli stesso attivare la procedura di attuazione delle previsioni edificatorie. In proposito si osserva, da un lato, che gli evidenziati ed indubbi limiti alla commerciabilità ed alla utilizzabilità dei diritti *de quibus* sono comunque cosa diversa e non certo equivalente al pregresso vincolo; dall'altro, che il potere contrattuale del ricorrente è garantito dall'impossibilità di dare attuazione solo parziale alla scheda, per cui è evidente interesse di chi voglia e possa edificare acquisire anche i diritti di cui è titolare il ricorrente medesimo.

Quanto al dedotto difetto di motivazione della scelta urbanistica operata riguardo al lotto di cui si controverte, la censura trova adeguata smentita nelle controdeduzioni all'osservazione n.292, formulata dall'odierno ricorrente nell'ambito del procedimento di formazione del P.R.G. e finalizzata ad ottenere un mutamento di destinazione a "Zona urbana consolidata residenziale mista" (doc.13 della produzione comunale). In tale atto si fa puntuale ed articolato riferimento:

- all'esigenza *"di disporre di un'area pubblica in fregio ad una strada di grande traffico (la circoscrizione, definita "la più importante arteria viaria urbana") che impone.....il mantenimento di una fascia a filtro utilizzabile anche per il sistema delle piste ciclabili"*, anche in funzione di *"minima, necessaria, protezione dal rumore e dalla propagazione di polveri"*;
- all'inserimento dell'area in questione nel *"sistema connettivo di aree verdi"* di cui si intende dotare la città, tenuto conto che la stessa *"non è una macchia verde isolata"*, bensì si integra *"con altre zone pubbliche poste nell'intorno"*;
- alla prevista realizzazione, all'interno dell'area predetta, di una pista ciclabile, da inserire in un più vasto contesto ambientale omogeneo.

In base alle considerazioni svolte anche le censure appena esaminate risultano infondate.

4) La medesima conclusione vale per il terzo motivo di ricorso, con cui si contestano, per difetto di motivazione, le scelte relative alla determinazione delle quote di standard e dell'indice di fabbricabilità territoriale. Al riguardo è sufficiente sottolineare che i parametri dichiaratamente presi a riferimento nel ricorso sono quelli relativi alle zone residenziali, mentre nella zona di cui si controverte tale destinazione è prevista solo in limitata parte; il che rende improponibile il prospettato raffronto.

5) Per le ragioni illustrate il ricorso va respinto.

Sussistono validi motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo per l'Emilia-Romagna, Sezione I respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna il 21 novembre 2001.

Decisione n. 4014 del 2005

Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

DECISIONE

sul **ricorso in appello n. 10983 del 2004**, proposto da **C.I.L.P. – COMPAGNIA IMPRESA LAVATORI PORTUALI società responsabilità limitata unipersonale**, in persona del legale rappresentante e Il Faldo – società cessionaria del relativo ramo d'azienda, in persona del suo rappresentante legale, rappresentate e difese dagli avv. ti Rino Gracili e Piera Tonelli ed elettivamente domiciliate presso lo studio dell'avv. M. Sanino in Roma, viale Parioli n. 180.

c o n t r o

COMUNE DI COLLESALVETTI, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Cecchi ed elettivamente domiciliato presso lo studio Grez in Roma, Lungotevere Flaminio n. 46,

PER L'ANNULLAMENTO

della sentenza del TAR Toscana (Sezione III) 14 settembre 2004 n. 3782.
del

Visto il ricorso con i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Collesalvetti.

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese.

Visti gli atti tutti della causa.

Alla pubblica udienza del 22 marzo 2005, relatore il Consigliere Costantino Salvatore, uditi l'avv. Gracili per le società appellanti e l'avv. Cecchi per il Comune di Collesalvetti.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

La C.I.L.P. – Compagnia Impresa Lavatori Portuali, società responsabilità limitata unipersonale, con ricorso al TAR Toscana, impugnava: la nota del 9 settembre 2003 a firma del Responsabile del Servizio Edilizia Privata del Comune di Collesalvetti, recante la determinazione specifica del calcolo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, relativa alla realizzazione dell'Autoporto il Faldo; ogni atto ad essa presupposto, connesso e/o conseguente tra cui in particolare: a) la convenzione del 25 agosto 2003 e la concessione edilizia n. 18 del 2 settembre 2003, entrambe in parte qua relativamente alla determinazione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria; b) la deliberazione del Consiglio Comunale n. 200 del 30 novembre 2000, nella parte in cui stabilisce "di diversificare l'applicazione degli oneri concessori nella realizzazione di superfici da destinare ad esposizione e deposito di merci all'interno di fabbricati, da quella relativa all'utilizzo di area all'aperto con esecuzione di lavori cui consegua trasformazione permanente del suolo inedificato prevedendo per questa un'applicazione nella misura del 30% di quella intera, e prevedendo invece un'applicazione nella misura del 15% per l'occupazione di suolo in assenza di trasformazione permanente del suolo stesso".

La società chiedeva, altresì, l'accertamento del suo diritto a vedersi scomputati gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria relativi alla realizzazione del piazzale e, comunque, quelli afferenti l'urbanizzazione, primaria e secondaria, determinati al momento della sottoscrizione della convenzione e del rilascio della concessione edilizia, con conseguente condanna dell'Amministrazione Comunale alla restituzione alla ricorrente delle somme dalla stessa indebitamente percepite a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria relativi al predetto intervento di realizzazione dell'Autoporto il Faldo.

La società, premesso di essere proprietaria di un'area individuata nel P.R.G. come zona produttiva D, sottozona D1 industriale comprensoriale, ricadente in un comparto destinato all'Autoporto il Faldo dove "è ammesso lo stoccaggio di auto quale destinazione d'uso funzionale connessa alla piattaforma logistico costiera" per potenziare il porto di Livorno, esponeva: che il 21 marzo 2002 era stato siglato un accordo tra la Regione Toscana, la Provincia di Livorno, il Comune di Livorno e il Comune di Collesalvetti, cui aveva fatto seguito l'adozione di una variante, per l'individuazione dell'area, approvata con delibera consiliare del Comune di Collesalvetti n. 48/2002; che, ai sensi dell'art. 31 delle N.T.A., l'intervento per realizzare l'Autoporto si attua a mezzo di concessione edilizia convenzionata; che il progetto presentato prevede la realizzazione di un ampio piazzale di parcheggio e stoccaggio di auto nonché di alcuni fabbricati-officine per le auto, uffici e servizi; che, a causa del rischio idraulico, sono state previste ingenti e costose opere di regimazione idraulica nel sottosuolo per mettere in sicurezza l'area e consentire la realizzazione delle previsioni urbanistiche; che essa si è impegnata a realizzare tutte le opere di urbanizzazione primaria (viabilità e svincolo di accesso, parcheggi privati di uso pubblico, aree a verde, impianto d'illuminazione, fognature,

rete idrica, depuratore) nonché le opere di regimazione idraulica; che nella convenzione 25 agosto 2003 è indicato l'importo degli oneri concessori nella misura di 2.181.242,43 euro e lo scomputo di soli 159.542,50 euro (importo palesemente illogico perchè l'importo delle opere di urbanizzazione realizzate e da realizzare è ben superiore alla somma oggetto dello scomputo); che al solo scopo di ritirare la concessione edilizia la ricorrente è stata costretta al pagamento della prima delle quattro rate di quanto richiesto per un importo di 505.424,98 euro, senza che ciò costituisca acquiescenza alla determinazione effettuata dal Comune; che immediatamente ha chiesto spiegazioni al Comune sull'ammontare degli oneri e ha ricevuto il calcolo del conteggio per i fabbricati e, in parte, per il piazzale.

Ciò precisato, deduceva i seguenti motivi:

1). Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 e successive modificazioni, dell'art. 26, comma 11, della legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52.

Il diniego di scomputo dei costi sostenuti e da sostenere, per le opere di urbanizzazione primaria realizzate direttamente, dagli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria richiesti, sarebbe illegittimo.

Difatti, il Comune deve procedere allo scomputo senza distinzione tra opere di urbanizzazione primaria e secondaria, perché se il privato partecipa all'urbanizzazione del territorio con la realizzazione diretta di opere, non può poi essere tenuto a corrispondere anche il valore monetario delle opere realizzate. Nel caso di specie, a fronte di un importo di 13.323.109,00 euro a carico della ricorrente, il Comune opera uno scomputo di soli 159.542,5 euro, mentre avrebbe dovuto tenere conto anche delle spese per le opere idrauliche, che, sebbene non presenti nell'elenco (che non è tassativo) dell'art. 16 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, sono comunque opere di urbanizzazione primaria o secondaria in quanto poste a servizio di una comunità indeterminata di persone.

2). Violazione dell'art. 19 della legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52, eccesso di potere per illogicità e irrazionalità, illegittimità derivata per l'illegittimità della delibera 30 novembre 2000, n. 200.

E' stato assoggettato al pagamento degli oneri concessori, per l'ammontare di 2.007.975,50 euro, anche il piazzale adibito a deposito merci indipendentemente dall'aumento del carico urbanistico, che si ha solo in caso di aumento di superfici utili degli edifici, di mutamento di destinazione d'uso e di aumento del numero delle unità immobiliari, tutte ipotesi non ricorrenti nella fattispecie.

3). Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, eccesso di potere per carenza dei presupposti, difetto e insufficiente istruttoria.

Non si è tenuto conto che le opere realizzate dalla società sono di interesse pubblico e idonee a soddisfare i bisogni della collettività secondo le stesse previsioni urbanistiche che si intendono ora attuare.

Il Comune intimato resisteva al ricorso deducendone l'infondatezza.

Il ricorso era respinto con la sentenza in epigrafe specificata, contro la quale la società ha proposto il presente appello, chiedendone l'integrale riforma.

Il Comune di Collesalveti si è costituito per resistere anche in questo grado di giudizio.

Le parti hanno ulteriormente e diffusamente illustrato le rispettive tesi difensive con apposite memorie.

L'appello è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 22 marzo 2005.

DIRITTO

1. Si può prescindere dall'esame delle eccezioni di improcedibilità dell'appello per intervenuta acquiescenza alla sentenza di primo grado, dovendo l'impugnazione essere respinta nel merito.

2. Per una migliore comprensione della controversia, conviene ricordare, alla stregua della documentazione acquisita agli atti e alle deduzioni delle parti, che l'opera in questione, e per la cui realizzazione la società ha ottenuto la concessione edilizia, è un Autoparco (denominato Autoporto Faldo) per lo stoccaggio di circa 28.000 autovetture, che coinvolge, quanto a dimensioni, 65 ettari ed è costituita da un piazzale per lo stoccaggio delle autovetture e da alcuni edifici, con rilevante impatto sia per l'impegno del suolo che per le ripercussioni sulla rete viaria e con creazione, una volta realizzato, di 100 nuovi posti di lavoro, il che ha determinato la sua ammissione a finanziamento nel Patto Territoriale di Livorno e dell'area livornese, approvato definitivamente e finanziato con i decreti del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica n. 983 e 996 del 29 gennaio 1999.

Va precisato, al riguardo, che un'opera simile in località Faldo era stata prevista dal Comune di Collesalveti con il P.R.G. adottato con deliberazione consiliare 2 dicembre 1994, n. 270, ma che tale previsione era stata stralciata dalla Regione Toscana che, per una serie di ragioni, tra le quali la classe di pericolosità idraulica 4, era giunta alla conclusione che la complessità degli aspetti connessi all'eventuale utilizzazione dell'area imponeva la previa verifica del grado di reale fattibilità, compatibilità e sostenibilità dell'intervento, tenendo conto della compresenza dell'area dell'Interporto di Guasticce, dotata di finalità, spazi e strutture coerenti con le esigenze di stoccaggio.

La successiva presentazione di un progetto di Autoparco (poi ammesso a finanziamento del Patto Territoriale) da parte della S.I.A. - Servizi Intermodali Automobilistici, dava luogo ad una complessa attività (comportante studi idraulici, di impatto ambientale, di compatibilità logistica) da parte delle amministrazioni interessate, finalizzate a verificare la possibilità di superare i rilievi mossi dalla Regione, in esito alla quale la fattibilità dell'intervento era condizionata alla esecuzione di rilevanti opere, fra cui la bonifica idraulica di tutta l'area, al fine di consentirne il passaggio dalla classe di pericolosità idraulica 4 - in edificabile in base alla normativa di settore, alla classe di pericolosità idraulica 3.

Seguiva la variante allo strumento urbanistico generale del Comune di Collesalveti, adottata con deliberazione consiliare 29 febbraio 2002 n. 62 ed approvata con deliberazione consiliare 28 marzo 2002, n. 48 e la convenzione 25 agosto 2003, nella quale sono stati dettagliatamente specificati gli obblighi a carico del soggetto attuatore, vale a dire la C.I.L.P. - Compagnia Impresa Lavoratori Portuali S.r.l. Unipersonale (ex S.I.A. s.r.l.).

Tale variante, frutto di un accordo di pianificazione tra la Regione Toscana e taluni enti locali (Provincia di Livorno e comuni di Livorno e di Collesalveti) per la qualificazione di una determinata zona e la realizzazione di una piattaforma per lo stoccaggio delle auto provenienti dal porto di Livorno, all'art. 31 delle N.T.A. contiene una particolare disciplina per l'autoparco in questione (previsione D1 F), indicando analiticamente le opere poste a carico del privato necessarie per superare le problematiche a suo tempo rilevate dalla Regione Toscana al momento dello stralcio della previsione contenuta nel P.R.G. del 1994.

A sua volta, la convenzione stabilisce all'art. 3 gli impegni e gli obblighi del concessionaria, prevedendo l'obbligo a carico della società ricorrente, quale "soggetto utilizzatore e realizzatore" dell'intervento, di realizzare una serie di opere (finalizzate alla costruzione e gestione dell'Autoporto), tra le quali lo svincolo di accesso all'area sulla S.S. 206, l'adeguamento dello svincolo di Vicarello sulla S.S. Firenze-Pisa-Livorno, le opere di bonifica idraulica e geologica, secondo l'autorizzazione rilasciata dall'Autorità di bacino dell'Arno il 20.12.2002, ed altre opere.

L'art. 5 della convenzione si occupa delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, stabilendo che:

- la società "si impegna e si obbliga a realizzare le opere di urbanizzazione primaria, oltre a quelle di allacciamento ai pubblici servizi secondo le normative igienico-sanitarie vigenti, così come individuate nell'elaborato grafico allegato alla presente convenzione";
- "le opere di urbanizzazione realizzate all'interno dell'area dell'Autoporto rimangono in carico al soggetto utilizzatore e realizzatore che ha l'obbligo di assicurarne la funzionalità e la manutenzione", mentre "le opere di urbanizzazione relative alla viabilità di accesso...e il primo lotto...dello svincolo di Vicarello e le altre poste all'esterno dell'area il Faldo richiamate nelle premesse saranno cedute gratuitamente all'ente concedente una volta realizzate e collaudate".
- "gli standard a parcheggio di cui al d.m. n. 1444/68 e 122/89 inseriti nell'Autoporto o a questo connessi sono classificati come parcheggi privati a uso pubblico e sono gestiti dal concessionario" e "l'importo relativo alla realizzazione degli standard è di complessivi Euro 159.542,50 (pari a 3.250 mq. per Euro 49,09/mq.), dedotti dal computo metrico estimativo... che... saranno scomputati dagli oneri di urbanizzazione..." (l'ammontare di 159.542,5 euro quale solo "oggetto di scomputo dagli oneri di urbanizzazione" è riportato nella concessione edilizia);
- "tutte le opere comprese nell'area sono subordinate al rilascio di concessione edilizia...soggetta al pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria pari a Euro 1.183.140,01 e urbanizzazione secondaria pari a Euro 998.102,42 per complessivi Euro 2.181.242,43".

L'art. 6 della convenzione, prevede, infine, che la società "a garanzia della perfetta osservanza degli obblighi oggetto della ...convenzione e delle norme tecniche per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione... costituisce apposita fideiussione per l'importo di Euro 4.362.484,00",

somma, come comunemente avviene, è esattamente il doppio di quanto dovuto per oneri concessori quantificati nel precedente art. 5.

3. Il primo motivo di ricorso, riproposto con il primo motivo d'appello, concerne il mancato riconoscimento, da parte del Comune, di una maggiore quantità di opere di urbanizzazione, realizzate o realizzande direttamente dalla società titolare della concessione edilizia, da calcolare ai fini di un maggiore scomputo dagli oneri dovuti ai sensi dell'art. 16 del t.u. sull'edilizia, approvato con d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380.

In particolare si sostiene che anche le opere idrauliche, in quanto poste a servizio della collettività, devono essere considerate opere di urbanizzazione e quindi scomputate dagli oneri, come pure tutte le opere inerenti il piazzale. Si conclude quindi circa l'esistenza di un vero e proprio diritto ad ottenere lo scomputo di quanto realizzato direttamente.

Il motivo è stato respinto dal TAR per tre ordini di ragioni che possono sinteticamente riassunte come segue:

- a). la convenzione, liberamente sottoscritta dalle parti e contenente l'obbligo a carico della società di realizzare le opere in essa specificamente indicate, integra un accordo consensualmente pattuito che non può essere modificato unilateralmente;
- b). la mancanza nella convenzione di una clausola espressa che escluda lo scomputo è irrilevante, atteso che lo scomputo non costituisce un diritto del privato costruttore ma deve essere espressamente accettato dall'amministrazione;
- c). le opere realizzate non costituirebbero vere e proprie opere di urbanizzazione vuoi perché la loro realizzazione è prevista direttamente dallo strumento urbanistico, vuoi perché dette opere non diverrebbero di proprietà dell'amministrazione comunale, vuoi perché comunque esse avvantaggerebbero esclusivamente la società realizzatrice dell'intervento e non la collettività.

3.1. Le argomentazioni poste a base della sentenza impugnata sono oggetto di specifici rilievi critici da parte della società, la quale esclude, in primo luogo, che nella specie si sia in presenza di un accordo derivante da libera contrattazione tra le parti, dove ognuna di esse abbia la possibilità di far valere liberamente il proprio punto di vista.

3.1.a. Con riferimento al punto sub. A), la società assume che nella cd. concessione convenzionata (cosa diversa dalla convenzione relativa a piano di recupero o a piano di lottizzazione), la convenzione rappresenta un atto autoritativo predisposto dal comune ed al quale il privato deve obbligatoriamente sottostare. In tale caso - a differenza di quel che avviene nel piano di lottizzazione in cui il privato propone all'amministrazione l'assetto di un comparto per il quale il PRG prevede la necessità di predisporre apposito piano, proponendo e concordando con l'amministrazione le modalità di edificazione sul territorio e le opere di urbanizzazione da realizzare - la concessione convenzionata costituisce un titolo abilitativo cd. diretto nel senso che l'edificazione avviene secondo le modalità già determinate dal PRG e la convenzione non può contenere proposte concrete da parte del privato, ma solo i tempi e le garanzie per la realizzazione delle opere già definite dal PRG che vengono realizzate a scomputo del pagamento degli oneri.

Questo particolare tipo di convenzione, dunque, costituisce un atto unilaterale a contenuto vincolato e predeterminato che viene condiviso dal privato solo per quanto attiene ai tempi e alle modalità di realizzazione delle opere, che vengono necessariamente realizzate a scomputo del pagamento degli oneri.

In tale quadro, appare evidente come la sottoscrizione della convenzione non possa considerarsi frutto di una libera determinazione negoziale, con conseguente acquiescenza al suo contenuto, essendo, al contrario evidente, che la sottoscrizione è stata determinata dalla preoccupazione di non procrastinare ulteriormente il rilascio del titolo abilitativo e di scongiurare che tale ritardo potesse comportare l'esclusione del progetto dell'autoparco dal Patto Territoriale.

3.1.b. Con riguardo all'argomento sub. B), il primo giudice, dopo avere ricordato che lo scomputo degli oneri di urbanizzazione e la sua misura sono stati oggetto di una determinazione consensuale che non può essere modificata unilateralmente, ha osservato che l'art. 16, comma 2, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 consente al privato di eseguire direttamente le opere di urbanizzazione in alternativa al pagamento dei connessi oneri (con possibilità quindi di ottenerne poi lo scomputo da quanto deve pagare a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria), ma alla condizione che la proposta del privato sia accettata dal Comune, che ne fissa le modalità e le garanzie e le opere sono poi acquisite al patrimonio indisponibile del comune.

A tale esito il TAR è pervenuto, rilevando che: la concessione edilizia è normalmente onerosa; gli oneri di urbanizzazione (che unitamente al costo di costruzione sono gli elementi della onerosità) sono stati previsti dal legislatore a carico del costruttore, quale prestazione patrimoniale, a titolo di partecipazione al costo delle opere di urbanizzazione connesse alle esigenze della collettività che scaturiscono dagli interventi di edificazione e dal maggior carico urbanistico che si realizza nella zona in ordine all'aumento della necessaria dotazione dei servizi (rete viaria, fognature, ecc.); gli oneri prescindono dall'esistenza o meno delle opere di urbanizzazione e vengono determinati indipendentemente sia dall'utilità che il concessionario ritrae dal titolo edificatorio sia dalle spese effettivamente occorrenti per realizzare le opere in questione.

Anche questo punto viene diffusamente criticato dalla società, ad avviso della quale, fermo restando che la sottoscrizione della convenzione non può costituire acquiescenza all'obbligo del pagamento e rinuncia a ogni diritto al doveroso scomputo, nella convenzione viene solo quantificata la cifra complessiva degli oneri di urbanizzazione, ma non è specificato che da detto importo non saranno detratti i costi per le opere di urbanizzazione eseguite direttamente. Al contrario, l'approvazione, da parte del Comune, del computo metrico estimativo di dette opere redatto dal tecnico della ricorrente avrebbe indotto quest'ultima a ritenere accettato il doveroso scomputo.

Ove poi si consideri che la realizzazione dell'intervento era stata prevista dalla variante urbanistica che poneva a carico del privato realizzatore ogni spesa necessaria per rendere attuabile l'intervento stesso, ne deriva che la contestuale richiesta di oneri per opere realizzate direttamente costituirebbe una indebita duplicazione.

D'altra parte, posto che lo scomputo è un diritto, la sua rinuncia doveva formare oggetto di esplicita previsione da parte della convenzione.

Inoltre, il meccanismo dello scomputo dagli oneri dei costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione previsto dall'art. 16, comma 2 del DPR 6 giugno 2001, n. 380, rientrerebbe agevolmente nell'ambito della clausola convenzionale, secondo la quale "per quanto attiene agli oneri concessori di urbanizzazione primaria e secondaria le parti danno atto che sono applicate le norme di legge statale e regionale".

Né la previsione dello scomputo di parte dei parcheggi varrebbe a provare il contrario, essendo evidente che al massimo tale previsione può indicare solo che le somme previste per la realizzazione dei parcheggi non devono essere scomutate per intero ma solo in parte.

Né, ancora, una preclusione allo scomputo potrebbe ricavarsi dal PRG, laddove prevede l'impegno del soggetto utilizzatore a "effettuare i versamenti relativi agli oneri concessori secondo gli importi all'uopo stabiliti", in quanto questa previsione si riferisce proprio agli importi che verranno stabiliti in applicazione della normativa in materia, compresa la parte relativa allo scomputo, che di tale normativa costituisce uno degli aspetti più importanti. E che questa sia l'interpretazione giusta sarebbe dimostrato anche dal fatto che essa è seguita dallo stesso comune, il quale ha operato uno scomputo, sia pur minimo, relativamente ai parcheggi. Le considerazioni che precedono dimostrerebbero, in conclusione, anche l'errore in cui è incorso il TAR nel ritenere, in contrasto con il pacifico orientamento della giurisprudenza, che lo scomputo dei costi sostenuti per l'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione dalle somme dovute a titolo di oneri di urbanizzazione, sia un vero e proprio diritto del privato.

3.1.c. L'ultimo argomento utilizzato dal primo giudice per respingere il ricorso di primo grado, è quello relativo alla natura delle opere realizzate dalla società, il cui costo dovrebbe essere scomputato dagli oneri concessori.

Diversamente da quanto sostenuto dalla società, l'intervento in questione è da ricomprendere tra le iniziative imprenditoriali private che, seppur prevista in uno strumento urbanistico, non per questo diventa opera pubblica o di pubblico interesse tale da fruire di particolari misure derogatorie rispetto al sistema legale della concessione edilizia onerosa. Difatti, tutte le opere previste nello strumento urbanistico, alla cui esecuzione è subordinato il rilascio della concessione edilizia, sono state indicate al solo scopo di rendere tecnicamente possibile l'intervento stesso e, lungi dal rendere vivibile la zona nell'interesse della collettività, sono realizzate nell'esclusivo interesse dell'imprenditore che realizzerà e gestirà l'opera con il consueto utile di impresa. Tali sono, oltre alle opere idrauliche, il piazzale di stoccaggio delle auto e gli interventi viari finalizzati, non ad una fruizione generale, ma solo al transito delle bisarche che trasportano le autovetture e quindi sempre per un interesse privato dell'impresa.

In tale senso depongono le N.T.A. della specifica Variante urbanistica comunale che ha consentito la realizzazione dell'opera, ove si precisa (art. 31), al punto D1F (Autoporto Faldo), che "l'intervento è attuabile mediante concessione convenzionata contenente l'impegno a realizzare tutti gli interventi presenti nel progetto, i relativi costi..." (tra cui lo svincolo di accesso all'area sulla strada statale, adeguamento di altro svincolo viario, attivazione di tratto ferroviario, opere di bonifica idraulica e geologica) nonché, alla lettera f, che l'"atto d'obbligo" del titolare della concessione edilizia dovrà contenere, tra l'altro, l'impegno a "effettuare i versamenti relativi agli oneri concessori secondo gli importi all'uopo stabiliti".

La circostanza che l'intervento è oggetto di un finanziamento pubblico, previsto dal Patto territoriale di Livorno e dell'area livornese, approvato con decreti interministeriali nn. 983 e 996 del 1999, non può valere a considerare il complesso intervento come tutta un'opera di urbanizzazione, anche perché nessuna delle opere realizzate dalla ricorrente sarà trasferita al Comune in quanto trattasi di svincoli di strade regionali o statali.

La società, a confutazione di tali considerazioni, osserva che le opere di urbanizzazione di un comparto, pur essendo destinate a servire quel comparto nel quale sono realizzate, non per questo perdono la propria natura di opere di urbanizzazione. Né ad escludere il diritto allo scomputo può sostenersi che a trarne vantaggio sia anche l'imprenditore che le realizza. Qualsiasi intervento edificatorio quale è una lottizzazione rappresenta l'interesse privato imprenditoriale del soggetto che la realizza ma ciò non impedisce l'operare del diritto allo scomputo. Anzi è proprio in questi casi, dove l'intervento imprenditoriale di rilevanti proporzioni consente di porre a carico del concessionario la diretta esecuzione dell'urbanizzazione al posto del Comune, che opera il meccanismo del 10 scomputo.

Inoltre, le opere in questione, contrariamente a quanto affermato in sentenza, vengono utilizzate anche dalla collettività, se solo si considera che le opere di collegamento viario, quali gli svincoli stradali, vengono utilizzate, oltre che per le esigenze dell'autoparco, anche da tutti gli abitanti la zona o da coloro che dalla superstrada vogliono utilizzare lo svincolo.

Le opere di urbanizzazione, invero, per loro stessa natura nascono a servizio della nuova edificazione ed allo stesso tempo vengono fruite da tutti coloro che vengono in contatto con tale nuovo edificato per ragioni abitative, lavorative ovvero occasionali.

Alla stessa logica vanno ricondotte le opere idrauliche che consentono la realizzabilità e fattibilità dell'intervento, ma anche la vivibilità e fruibilità di tutta l'area che altrimenti sarebbe sottoposta al rischio continuo di inondazione con conseguente inaccessibilità per chiunque.

4. La Sezione osserva che le diffuse argomentazioni svolte dalla società appellante non sono in grado di contrastare la correttezza delle conclusioni del TAR, le cui pertinenti osservazioni devono essere confermate sotto tutti i profili presi in esame con il motivo in questione.

Com'è noto, la convenzione urbanistica – sia di lottizzazione ovvero accessiva alla concessione edilizia – rappresenta un istituto di complessa ricostruzione, a causa dei profili di stampo giuspubblicistico che si accompagnano allo strumento dichiaratamente contrattuale. Tuttavia la giurisprudenza è concorde nel ritenere che esso sia frutto dell'incontro di volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta dal codice civile (cfr., da ultimo, Sez. V, 10 gennaio 2003, n. 33).

Tale ricostruzione conserva la sua validità anche nelle ipotesi, come quella in esame, in cui alcuni contenuti dell'accordo vengono proposti dall'Amministrazione in termini non modificabili dal privato, essendo evidente che una tale evenienza non esclude che la parte che abbia sottoscritto la convenzione, conoscendone il contenuto, abbia inteso aderirvi e ne resti vincolata, salvo il ricorso agli strumenti di tutela in caso di invalidità del contratto.

Fatta questa necessaria precisazione in ordine all'argomento relativo alla libera manifestazione di volontà delle parti in sede di sottoscrizione della convenzione, deve subito sottolinearsi come la questione sostanziale sulla natura delle opere realizzate e, in particolare, sull'asserito diritto allo scomputo trovi la sua agevole soluzione alla stregua delle osservazioni che seguono.

Occorre ribadire, al riguardo, come chiarito nel precedente punto 2, che nel PRG del Comune di Collesalveti l'intervento in questione non era previsto, ma è stato inserito, con apposita e specifica variante, dopo la presentazione di un progetto di Autoparco (poi ammesso a finanziamento del Patto Territoriale) da parte della S.I.A. – Servizi Intermodali Automobilistici, e dopo che, in esito ai vari studi (studi idraulici, di impatto ambientale, di compatibilità logistica) posti in essere dalle amministrazioni interessate, al fine di verificare la possibilità di superare i rilievi mossi dalla Regione, la fattibilità dell'intervento era condizionata alla esecuzione di rilevanti opere, fra cui la bonifica idraulica di tutta l'area, al fine di consentirne il

passaggio dalla classe di pericolosità idraulica 4 – in edificabile in base alla normativa di settore, alla classe di pericolosità idraulica 3.

Come ricorda il TAR, l'art. 31 delle N.T.A. della specifica variante urbanistica, che ha consentito la realizzazione dell'opera, dopo avere precisato al punto D1F (Autoparco il Faldo) che l'intervento è realizzabile mediante concessione convenzionata, contenente l'impegno a realizzare tutti gli interventi presenti nel progetto e ad affrontare i relativi costi, così testualmente dispone:

In particolare l'atto d'obbligo del concessionario deve contenere:

- a) impegno a realizzare idoneo svincolo di accesso all'area sulla SS 206 con allargamento della sezione stradale a tre corsie secondo lo schema d'innesto allegato da realizzarsi prima dell'agibilità dell'opera;*
- b) impegno a realizzare l'adeguamento dello svincolo di Vicarello con la realizzazione di corsie di accumulo direzione Nord verso l'autoparco e direzione Sud di innesto con la SGC FI-PI-LI aventi caratteristiche tecniche idonee alla previsione di traffico su "bisarche". Dovranno altresì essere previste opere di mitigazione degli effetti ambientali derivanti dall'eventuale incremento dell'inquinamento acustico e atmosferico anche mediante barriere acustiche e vegetali e controlli periodici sulla qualità dell'area. Gli interventi dovranno essere concordati con gli enti competenti;*
- c) impegno a promuovere l'attivazione del tratto ferroviario tra l'area portuale di Livorno e l'autoparco del Faldo e di realizzare a proprio carico, contestualmente ai lavori di autoparco, l'innesto con almeno due binari alla linea Pisa-Vada nelle due direzioni;*
- d) impegno a realizzare le opere di bonifica idraulica e geologica secondo il progetto approvato, prioritariamente alle altre opere, attendendo i tempi necessari alla stabilizzazione dei terreni;*
- e) impegno a rendere libera da stoccaggio auto un'equivalente area occupata dal concessionario nelle zone retroportuali di Livorno per effetto dello spostamento della funzione dell'autoparco del Faldo, in coerenza con i programmi operativi di riqualificazione ai fini produttivi di cui all'intesa siglata tra i Comuni di Livorno e Collesalveti;*
- f) effettuare i versamenti relativi agli oneri concessori secondo gli importi all'uopo stabiliti;*
- g) fornire opportune garanzie economiche a soddisfare gli impegni assunti*

A sua volta, l'art. 5 della convenzione stabilisce che:

"Gli standard a parcheggio di cui al D. M. 1444/68 e 122/89 inseriti nell'Autoparco il Faldo o a questi connessi sono classificati come parcheggi privati ad uso pubblico e sono gestiti dal concessionario.

L'importo relativo alla realizzazione degli standard è di complessivi Euro 159.542,50 (pari a 3.250 mq. per Euro 49,09/mq), dedotti dal computo metrico estimativo redatto dal Geom. Marco Mela ed evidenziati nello schema grafico, che si allega al presente atto sotto la lettera "C", omessane la lettura per dispensa avutane dai comparenti, che approvano e con me notaio lo sottoscrivono, saranno scomputati dagli oneri di urbanizzazione di cui successivamente.

Le opere di urbanizzazione relative alla viabilità poste all'esterno dell'area saranno cedute gratuitamente all'ente competente una volta realizzate e collaudate. Le opere di urbanizzazione all'interno dell'area rimangono in carico alla proprietà la quale ne garantisce la funzionalità e la manutenzione.

Tutte le opere comprese nell' area sono subordinate al rilascio di concessione edilizia (o permesso di costruire) soggetta al pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria pari ad Euro 1.183.140,01 e urbanizzazione secondaria pari ad Euro 998.102,42 per complessivi Euro 2.181.242,83 ".

Ora, a fronte di disposizioni talmente dettagliate e precise, appare arduo sostenere che gli obblighi derivanti a carico della società siano frutto di pattuizioni non consensuali.

In realtà, come giustamente rileva la difesa del Comune, è la stessa variante urbanistica che esclude lo scomputo degli oneri di concessione edilizia per la realizzazione delle opere previste, opere il cui costo era a tutti ben noto in considerazione degli studi tecnici effettuati prima e durante la variante urbanistica.

Se poi si passano ad esaminare le opere per le quali non è stato previsto lo scomputo, si deve ammettere che tutte le opere sono state previste al solo scopo di rendere tecnicamente possibile l'intervento e di risolvere i vari problemi (i più importanti quelli di bonifica idraulica e di innesto con le vie di comunicazione).

Come ammette la stessa società nella relazione generale allegata al progetto esecutivo, tutta l'area (circa 65 ettari) "è da inquadrarsi nel suo complesso come un "Impianto industriale" che

occupa tutto il comparto ", che "l'area è perimetralmente confinata da quattro arginature" e che "l'insieme si configura come un bacino all'interno del quale verrà ubicato l'impianto dell'autoparco: ciò che dimostra come le opere richieste non servono a rendere vivibile la zona, ma solo a consentire di realizzare l'intervento risolvendo tutti i problemi sollevati dalla Regione Toscana al momento dello stralcio dell'originaria previsione urbanistica.

Per quel che concerne specificamente le opere di bonifica idraulica, occorre sottolineare che esse hanno lo scopo di modificare la classe di pericolosità del sito (da classe 4 a classe 3), atteso che, in base alla normativa di settore, i terreni in classe 4 sono inedificabili, con l'ovvia conseguenza che l'intervento serve solo alla ricorrente per consentire l'edificazione.

Le stesse considerazioni valgono per le altre opere {ampliamento svincoli sulle strade statali e sulla autostrada) che sono, all'evidenza, finalizzate non alla fruizione generale ma solo a consentire il transito delle "bisarche" in numero elevatissimo (secondo il comune è previsto un flusso giornaliero di 4.000 autovetture: 2.000 in entrata ed altrettante in uscita).

Come si vede, non si tratta di opere per la collettività, ma solo di opere indispensabili per rendere compatibile l'intervento con la realtà circostante e nessuna di tali opere, una volta realizzate, sarà trasferita in proprietà al Comune di Collesalveti (a parte l'uso pubblico dei 3.000 mq. di parcheggio); contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente le opere viarie (svincoli) verranno trasferite a favore dell'ente competente, cioè all'ente proprietario della strada che non è il Comune.

Né a sostegno della propria tesi, appare conferente il richiamo all'art. 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, che indica fra le opere di urbanizzazione primaria le sole strade "residenziali", fra cui non possono certo annoverarsi gli adeguamenti degli svincoli che la ricorrente deve realizzare.

Quanto poi, all'art. 6 della convenzione, nel quale si precisa che "*Per quanto attiene agli oneri concessori di urbanizzazione primaria e secondaria le parti danno atto che sono applicate le norme di legge statale e regionale, del Regolamento edilizio e della tariffa comunale*", va osservato che, diversamente da quanto ritenuto dalla ricorrente, detta esplicita previsione vuole solo significare che la quantificazione degli oneri sarà operata secondo la normativa statale e regionale vigente.

Alla luce delle considerazioni che precedono, correttamente è stato respinto il primo motivo d'appello.

3. Il secondo e terzo motivo di ricorso, entrambi riproposti in sede di appello e congiuntamente esaminati dal primo giudice, lamentano, rispettivamente, la violazione dell'art. 19 della legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52, eccesso di potere per illogicità e irrazionalità, illegittimità derivata per l'illegittimità della delibera 30 novembre 2000, n. 200, e la violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, eccesso di potere per carenza dei presupposti, difetto e insufficiente istruttoria.

3.1. In particolare, la società assume (secondo motivo) l'illegittimità della delibera del Consiglio comunale 30 novembre 2000, n. 200 nella parte in cui stabilisce di diversificare l'applicazione degli oneri di urbanizzazione relativi alla realizzazione di superfici da destinare a esposizione e deposito merci all'interno di fabbricati da quelli relativi all'utilizzo di area all'aperto con esecuzione di lavori che comportino permanente trasformazione del suolo inedificato (30% della misura intera) ovvero che non comportino tale trasformazione (15% della misura intera).

La ricorrente si duole, inoltre, che nella determinazione degli oneri di urbanizzazione il Comune abbia calcolato, oltre agli edifici, anche l'area destinata a piazzale per lo stoccaggio delle auto, nonostante che la struttura non determini nessun incremento del carico urbanistico; difatti, per l'art. 19 della legge regionale n. 52/99, tale incremento si avrebbe soltanto per aumento delle superfici utili degli edifici, per mutamento delle destinazioni d'uso degli immobili e per aumento del numero di unità immobiliari; non sarebbe stata quindi compiuta la necessaria istruttoria (secondo e terzo motivo).

La censura è stata respinta dal TAR sul rilievo che, in disparte la considerazione che anche detto onere è stato oggetto della convenzione, liberamente sottoscritta, e non può più essere messo in discussione, il piazzale è sicuramente intervento che rientra nel novero di quelli disciplinati dall'art. 3, comma 1, lettera d), della legge regionale richiamata, ai sensi del quale la realizzazione di depositi di merci o materiali e la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto che comporti l'esecuzione di lavori da cui consegua la trasformazione

permanente del suolo ineditato, costituisce nuova edificazione, soggetta a concessione edilizia onerosa.

A tale conclusione il primo giudice è pervenuto, osservando che la relazione allegata al progetto di messa in sicurezza idraulica dell'area, qualifica l'intervento nel suo complesso come "impianto industriale" e prevede che il piazzale-parcheggio sia trattato a calce e reso impermeabile, con conseguente esecuzione di opere edili.

A confutazione degli argomenti addotti dalla società, il TAR ha aggiunto che le modalità costruttive del piazzale hanno determinato una permanente trasformazione del suolo ineditato e che, per quel che attiene all'incremento del carico urbanistico derivante proprio dalla specifica attività che comporterà la movimentazione di un rilevantissimo numero di auto al giorno, la norma regionale richiamata (art. 19 l.r. n. 52/99) assoggetta agli oneri di urbanizzazione (che comunque "sono dovuti") la "nuova edificazione" disgiuntamente dal carico urbanistico ("interventi...che comportano nuova edificazione 'o' determinano un incremento dei carichi urbanistici in funzione di...").

Queste conclusioni sono contestate dalla società appellante, la quale osserva che la normativa vigente prevede il pagamento degli oneri solo in relazione a interventi, che comportino un incremento del carico urbanistico in funzione di: a) aumento delle superfici utili; b) mutamento di destinazione d'uso degli immobili; c) aumento del numero di unità immobiliari. Nel caso di specie nessuno dei tre fattori sarebbe rinvenibile relativamente al piazzale, tanto più che, con riferimento alla destinazione d'uso, la realizzazione dell'autoparco altro non è che l'attuazione di una specifica previsione di piano regolatore.

Il Collegio ritiene che i rilievi mossi alla sentenza impugnata siano infondati e, di conseguenza, le pertinenti e puntuali considerazioni del giudice di primo grado siano da confermare, perché hanno fatto corretta applicazione della normativa vigente.

La legge regionale Toscana 14 ottobre 1999, n. 52, dopo avere stabilito (art. 2) che sono soggette concessione edilizia le trasformazioni urbanistiche ed edilizie, individua (art. 3) gli interventi da considerare trasformazioni urbanistiche ed edilizie soggette a concessione edilizia, in quanto incidono sulle risorse essenziali del territorio, includendovi alla lett. d) "la realizzazione di depositi di merci o di materiali e la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto, che comporti l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo ineditato".

A sua volta, l'art. 19 della medesima legge, invocata dalla società a sostegno del proprio assunto, stabilisce che gli oneri di urbanizzazione sono dovuti in relazione agli interventi, soggetti a concessione, o a denuncia di inizio dell'attività, che comportano nuova edificazione o determinano un incremento dei carichi urbanistici in funzione o dell'aumento delle superfici utili degli edifici, o del mutamento delle destinazioni d'uso degli immobili o dell'aumento del numero di unità immobiliari.

Ora, non sembra possano sorgere dubbi sul fatto che l'intervento in questione, che ha interessato la creazione di un piazzale di stoccaggio di circa 21 ettari, integri una trasformazione urbanistica del territorio con lavori che hanno comportato la trasformazione permanente del suolo ineditato. Come pure, non possono sorgere dubbi sulla circostanza che la realizzazione di un tale piazzale di stoccaggio abbia comportato un mutamento di destinazione d'uso del terreno da agricolo a deposito con rilevanti trasformazioni urbanistiche.

Né vale, al fine di contestare le conclusioni del primo giudice, sottolineare che la destinazione d'uso è stata impressa dallo strumento urbanistico, della cui previsione l'intervento costituirebbe attuazione.

E' facile, al riguardo, replicare che la disciplina urbanistica della zona si limita a prevedere i diversi usi del territorio comunale, mentre il pagamento degli oneri di urbanizzazione è legata solo alla concreta trasformazione consentita dalla previsione di piano regolatore.

E' poi, appena il caso di aggiungere che, nel caso in esame, lo stesso strumento urbanistico (variante), adottato al precipuo scopo di rendere possibile l'intervento, contiene espressa determinazione anche degli oneri che fanno carico alla società con riferimento alle opere connesse alla realizzazione del parcheggio.

A conclusioni negative deve pervenirsi anche con riguardo al terzo motivo, con il quale la società assume che non si è tenuto conto che le opere realizzate dalla società sono di interesse pubblico e idonee a soddisfare i bisogni della collettività secondo le stesse previsioni urbanistiche che si intendono ora attuare.

4. In conclusione, l'appello va respinto.

Le spese del grado seguono, come di regola, la soccombenza e vanno poste a carico della società appellante nella misura liquidata in dispositivo.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. IV), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe specificato, lo respinge.

Condanna la società appellante al pagamento in favore del Comune di Collesalveti delle spese ed onorari del grado, che liquida in complessivi €. 3.000,00 (tremila euro).

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

Così deciso in Roma, addì 22 marzo 2005 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. IV),

Decisione n. [2258](#) del 2006

Il Consiglio di Stato Sezione Quinta

DECISIONE

sul ricorso in appello n. R. Sez. 1889/1988 proposto dal Comune di Cittadella, in persona del Sindaco, rappresentato e difeso dall'avv. Ivone Cacciavillani ed elettivamente domiciliato in Roma, via Confalonieri 5 presso l'avv. Luigi Manzi;

contro

REBELLATO Angela, MION Giuliano e MION Antonio, n.q. di eredi del sig. MION Ermenegildo, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesco Segantini e Fabio Lorenzoni e presso quest'ultimo elettivamente domiciliati, in Roma, via del Viminale 43

per l'annullamento e/o la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto 27 gennaio 1988 n. 12/88;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio degli eredi del sig. Ermenegildo Mion;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 24 giugno 2005 il Consigliere Nicola Russo e uditi, altresì l'avv. Di Mattia per delega dell'avv. Cacciavillani e l'avv. Loria per delega dell'avv. Lorenzoni;

FATTO

Con il presente appello il Comune di Cittadella ha impugnato la sentenza del Tribunale Amministrativo regionale per il Veneto n. 12/1988 del 27 gennaio 1988, con la quale è stato accolto il ricorso proposto dal signor Ermenegildo Mion volto ad ottenere la rideterminazione del contributo per oneri di urbanizzazione afferente alla concessione edilizia n. 356 del 7 novembre 1984.

Si è costituito il signor Mion chiedendo il rigetto dell'appello.

La Sezione, rilevato che in data 27 giugno 1997 è stato depositato il certificato di morte dell'appellato e che all'udienza il difensore dell'appellato ha dichiarato formalmente il decesso del suo assistito, con decisione n. 1134/98 del 31 luglio 1998 ha dichiarato l'interruzione del processo.

A seguito dell'atto di riassunzione notificato dall'appellante Comune di Cittadella, si sono costituiti, quali eredi del defunto sig. Mion Ermenegildo, la vedova sig.ra Rebellato Angela e i figli Mion Giuliano e Mion Antonio.

Alla pubblica udienza del 24 giugno 2005 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Vanno disattesi i rilievi pregiudiziali di irricevibilità ed inammissibilità del ricorso, disattesi dal giudice di prime cure e nuovamente riproposti dalla Amministrazione appellante.

Oggetto della impugnativa è la liquidazione del contributo di concessione commisurato alla incidenza delle spese di urbanizzazione ed i relativi atti presupposti, per la conseguente dichiarazione del diritto del ricorrente, di aver liquidato e di dover corrispondere, per il rilascio della concessione edilizia, il solo contributo determinato in base alle tabelle parametriche definite dalla Regione e recepite in generale dal Comune di Cittadella.

La impugnativa da parte del sig. Mion riguarda, quindi, strettamente, la individuazione del *quantum* del contributo dovuto, nella sua componente commisurata alle spese di urbanizzazione, ed afferisce, perciò, a questioni attinenti a diritti soggettivi, rientranti nell'ambito della giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, ai sensi dell'art. 16 della L. n. 10/1977.

Ed è principio assolutamente consolidato ed indiscusso che nelle materie devolute alla giurisdizione esclusiva, ove la controversia si riferisca a diritti patrimoniali che non dipendono dall'esercizio di una potestà autoritativa e discrezionale, ma ineriscono ad una situazione paritetica tra cittadino ed Amministrazione, concretantesi nella precisa determinazione di un credito patrimoniale che trova la sua base nella legge, il termine per adire il Giudice Amministrativo non è l'ordinario termine di decadenza, ma l'assai più ampio termine di prescrizione del diritto.

In tema di oneri di urbanizzazione, rientranti, appunto, nella giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo ai sensi dell'art. 16 della legge 28 gennaio 1977 n. 10, la pretesa del privato diretto alla esatta determinazione del contributo dovuto, si atteggia come diritto soggettivo, la cui azionabilità, in sede giurisdizionale, non è subordinata né alla impugnativa di un atto amministrativo formale, né all'osservanza del termine perentorio di decadenza, bensì di quello ordinario di prescrizione (cfr. Cons. St., Sez. V, 14 dicembre 1994, n. 1471; id., 16 dicembre 1993, n. 1317; id., 31 ottobre 1992, n. 1145).

E nella presente controversia, appunto, il sig. Mion fa valere il suo diritto soggettivo alla precisa ed esatta quantificazione del contributo dovuto, in base alla legge ed alle determinazioni generali di carattere amministrativo dalla stessa legge previste e consentite, per il rilascio della concessione edilizia 7 novembre 1984 n. 356.

Il contributo per oneri di urbanizzazione, anche se la più recente giurisprudenza ne ha escluso la natura tributaria, costituisce, comunque, 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.

Per la determinazione di esso deve essere fatto necessario ed esclusivo riferimento alle norme di legge che regolano i relativi criteri di conteggio, norme che vanno rigorosamente rispettate anche in osservanza del principio di cui all'art. 23 della Costituzione, secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

Le modalità di commisurazione della incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per la concreta determinazione del contributo dovuto, devono, quindi, seguire i precisi criteri e limiti fissati rigidamente dalla legge (v. art. 5 della legge n. 10/1977; artt. 82 e 84 legge regionale Veneto n. 40/1980, ora sostituita dalla legge regionale Veneto n. 61/1985). Secondo l'art. 5 L. 28 gennaio 1977, n. 10, la determinazione degli oneri di urbanizzazione sia primaria che secondaria, come elencati nell'art. 4 L. 29 settembre 1964, n. 847, modificato dall'art. 44 L. 22 ottobre 1971, n. 865, nonché dalle varie leggi regionali in materia, è di competenza del Consiglio comunale, che vi provvede con delibera apposita in base a tabelle parametriche che la Regione deve definire entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge (30 gennaio 1977) per classi di Comuni, in relazione a:

- a) ampiezza ed andamento demografico dei Comuni;
- b) caratteristiche geografiche dei Comuni;
- c) destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti;
- d) limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dell'art. 41 *quinquies*, pen. ed ult. comma della Legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni, nonché delle leggi regionali.

Secondo il disposto dell'art. 7 della L. 24 dicembre 1993, n. 537, gli oneri di urbanizzazione di cui all'art. 5 della L. n. 10/1977, sono aggiornati ogni quinquennio dai Comuni, in conformità alle relative disposizioni regionali, in relazione ai riscontri dei prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale.

Da quanto ora detto consegue che, una volta intervenuta, ai sensi delle disposizioni legislative ora citate, la deliberazione comunale di determinazione, in via generale, della quota del contributo per gli oneri di urbanizzazione, in base alle tabelle parametriche definite dalla Regione, ogni concessione edilizia rilascianda può essere legittimamente assoggettata solo al pagamento degli oneri di urbanizzazione tabellari (e relativi aggiornamenti).

Nel caso di specie, quindi, per il rilascio al sig. Mion della concessione edilizia doveva essere e va applicato il solo contributo tabellare, esattamente definito e determinato, in base alla vigente normativa nazionale e regionale, secondo i parametri recepiti.

La pretesa debenza di un conguaglio sul contributo di concessione, che sarebbe dovuto in base ai costi reali sostenuti per la concreta urbanizzazione prevista dal Piano Particolareggiato, nel

cui ambito la costruzione va a ricadere, costituisce, dunque, una pretesa in contrasto con l'ordinamento giuridico.

La localizzazione di una costruzione nel territorio comunale ha rilevanza, ai fini della determinazione del contributo di concessione, solo perché la stessa fa scattare l'uno o l'altro parametro relativo alle diverse zone territoriali omogenee, che prevedono una diversa quantificazione di tale contributo a seconda che si tratti di zone di completamento o di zone di espansione assoggettate a previo strumento attuativo. Ma da tale localizzazione non può conseguire l'obbligo giuridico di un conguaglio, riferito ai costi reali per la realizzazione di opere di urbanizzazione progettate al fine di dare diretta esecuzione di ufficio ad uno strumento urbanistico attuativo.

Il rimborso dei costi reali per le opere di urbanizzazione realizzate dal Comune è previsto soltanto dall'art. 35 della legge n. 865/1971, come componente del prezzo di cessione in proprietà o di concessione in diritto di superficie di un lotto P.E.E.P. ceduto o assegnato, ma non come contributo per il rilascio della concessione edilizia, che segue sempre i parametri tabellari e dal quale, anzi, tale rimborso corrisposto come prezzo può essere addirittura scomputato.

Come, infatti, chiarito dalla giurisprudenza di questa stessa Sezione (6 maggio 1997, n. 462) il contributo per il rilascio della concessione edilizia imposto dalla L. 28 gennaio 1977, n. 10 e commisurato agli oneri di urbanizzazione ha carattere generale, in quanto prescinde totalmente dall'esistenza o meno delle singole opere di urbanizzazione, ha natura di prestazione patrimoniale imposta e viene determinato senza tener conto dell'utilità che riceve il beneficiario del provvedimento di concessione né delle spese effettivamente necessarie per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione relative alla concessione assentita, mentre ha diversa natura il rimborso delle spese di urbanizzazione effettivamente sostenute dall'Amministrazione comunale, ai sensi dell'art. 35, dodicesimo comma, L. 22 ottobre 1971, n. 865, essendo rivolto a determinare il prezzo di cessione, ossia a reintegrare il Comune del costo sostenuto per l'espropriazione, l'urbanizzazione e l'ulteriore trasferimento dell'area; pertanto, trattandosi di due istituti diversi, in linea di principio non incompatibili, dalla loro applicazione non consegue necessariamente una duplicazione dello stesso onere, ma la risultante di oneri diversi, l'uno relativo al costo sostenuto per rendere urbanizzata ed edificabile la singola area, l'altro relativo ad un contributo tributario e paratributario, volto alla realizzazione del generale assetto urbanistico del territorio comunale.

La determinazione dell'onere dovuto per il rilascio della concessione costituisce, dunque, il risultato di un calcolo materiale, essendo la misura concreta direttamente collegata dalla legge al carico urbanistico accertato secondo parametri rigorosamente stabiliti (per cui deve escludersi, stante la natura tecnica dell'attività in materia, che il provvedimento debba essere motivato).

Resta, quindi, categoricamente escluso che l'appellato sig. Mion abbia sostanzialmente aderito alla richiesta di conguaglio del Comune e che sia intervenuto implicitamente un accordo negoziale tra l'Amministrazione ed il sig. Mion in merito all'accollo della spesa di urbanizzazione, come sembra affermare il Comune appellante nella memoria del 19 novembre 1993.

Il sig. Mion, che aveva accettato espressamente la corretta liquidazione del contributo concessorio in £. 14.621.993, versando la prima rata e costituendo la polizza fideiussoria a garanzia del pagamento delle residue tre rate, ha espressamente contestato il preteso conguaglio con nota 11.09.1984 (v. doc. 2), ma si è visto costretto ad aderire alla costituzione della successiva polizza fideiussoria a ritenuta garanzia dell'affermato conguaglio, al solo fine di conseguire la concessione edilizia, che altrimenti gli sarebbe stata rifiutata.

E dopo il rilascio di tale concessione ha presentato ricorso al T.A.R. (che ha, in via interinale, ordinato la sospensione, bloccando, così il pagamento del conguaglio preteso).

Né si potrebbe configurare una qualche acquiescenza da parte del sig. Mion, trattandosi di questione inerente a diritti soggettivi, essendo, comunque, evidente che il medesimo sig. Mion ha prestato la fideiussione integrativa richiesta allo scopo di conseguire la concessione edilizia, che in difetto non gli sarebbe stata rilasciata.

Va ripetuto, ancora una volta, che in materia di determinazione dei contributi attinenti al rilascio della concessione edilizia, l'azione del Comune è necessariamente informata a criteri di stretta legalità, dovendo detto contributo essere liquidato sulla base di parametri normativi

predeterminati: e non risultando, in tale contesto, alcun potere di disponibilità ai soggetti interessati, non può configurarsi acquiescenza sul *quantum debeatur* da parte dei privati.

Del resto, nella materia in questione, la giurisprudenza ha ripetutamente affermato la ripetibilità, entro il termine di prescrizione, delle maggiori somme pretese ed indebitamente già percepite dalla Amministrazione, a titolo di contributo di concessione, imposto al privato per il rilascio della stessa.

Deve essere, quindi, ribadito che dalla mera localizzazione di una costruzione nel territorio comunale, non può conseguire l'obbligo di un conguaglio, riferito ai costi reali per la realizzazione di opere di urbanizzazione progettate al fine di dare esecuzione ad uno strumento urbanistico attuativo.

Il Piano Particolareggiato di Santa Croce Bigolina, nel cui ambito è stata rilasciata la concessione edilizia al sig. Mion, non è stato oggetto di una convenzione urbanistica, avendo il Comune ritenuto di operare direttamente di ufficio, senza richiedere l'intervento dei proprietari aventi titolo, cui spetterebbe, a norma del terzo comma dell'art. 58 della legge regionale n. 61/1985, l'attuazione in via prioritaria.

Ma anche per i piani particolareggiati convenzionati, nei quali i proprietari delle aree oggetto dell'intervento (e non l'Amministrazione) provvedono ad eseguire a loro cura e spese le opere di urbanizzazione e le infrastrutture serventi impegnate con la convenzione urbanistica, per le concessioni edilizie rilasciate nelle aree oggetto dell'intervento convenzionato la quota di contributo commisurato alla incidenza delle spese di urbanizzazione resta sempre e soltanto quella determinata secondo le tabelle parametriche, e su tale quota, anzi, il concessionario ha sempre titolo allo scomputo totale o parziale dei costi della opere da esso eventualmente eseguite.

Per la concessione edilizia, come quella rilasciata al sig. Mion, ricadente nell'ambito di un piano particolareggiato attuato direttamente dal Comune di Cittadella, il contributo concessorio va determinato secondo le tabelle regionali recepite, relative alle zone territoriali omogenee di espansione che prevedono una maggiore quantificazione stante la esigenza del piano attuativo e la carenza e/o insufficienza delle infrastrutture.

Né può trovare adesione la tesi, formulata dall'appellante Comune, secondo la quale, laddove la Pubblica Amministrazione possa, in astratto, essere titolare del potere di esproprio, nel caso di mancata concreta espropriazione il cittadino debba essere tenuto a pagare un compenso.

Resta perciò evidenziata e comprovata la non debenza del preteso conguaglio; deve essere, di conseguenza, dichiarato, per la concessione edilizia rilasciatagli nell'ambito del Piano Particolareggiato di S. Croce Bigolina, il diritto del sig. Mion alla determinazione ed al pagamento del contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione, nella sola misura di £. 14.621.993, così come liquidato in base alle tabelle parametriche definite dalla Regione e recepite, in via generale, dal Comune di Cittadella.

L'appello in esame deve, quindi, essere respinto e, per l'effetto, deve essere confermata la sentenza impugnata.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione V – respinge l'appello e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza.

Condanna il Comune appellante al pagamento, in favore degli eredi dell'appellato, ritualmente costituiti, delle spese, competenze ed onorari del presente grado di giudizio, che liquida in complessive euro 3.000,00 (tremila), oltre IVA e CAP.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 24 giugno 2005 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta,

Sentenza n. 01524 del 2005

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio Sezione Seconda Bis

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 6274 del 2008, proposto da:

Cellini Adriano, rappresentato e difeso dagli Avv. ti Giuseppe Lavitola e Fabrizio Zerboni, con domicilio eletto presso lo studio degli stessi in Roma, via Costabella, 23,

contro

- Comune di Roma, in persona del Sindaco p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avv. Luigi D'Ottavi, domiciliato in Roma, via Tempio di Giove, 21;

- Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale p.t., non costituitasi in giudizio;

- Provincia di Roma, in persona del Presidente della Giunta Provinciale p.t., non costituitasi in giudizio,

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

1) della deliberazione del Consiglio Comunale n. 18 del 12.2.2008, avente ad oggetto "Ratifica dell'accordo di pianificazione di cui al comma 6 dell'art. 66 - bis della Legge Regione Lazio n. 38/1999 sottoscritto dal Sindaco del Comune di Roma e dal Presidente della Regione Lazio in data 6 febbraio 2008. Approvazione del Nuovo Piano Regolatore Generale del Comune di Roma";

2) della deliberazione della Giunta Regionale n. 80 dell'8.2.2008, avente ad oggetto "Ratifica, ai sensi dell'art. 66-bis, comma 6, della legge regionale n. 38/99 e s.m.i., dell'Accordo di Pianificazione, sottoscritto in data 6 febbraio 2008 dal Presidente della Regione Lazio e dal Sindaco di Roma, inerente al nuovo piano regolatore generale del Comune di Roma adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 33 del 19-20 marzo 2003";

3) dell'accordo di pianificazione di cui all'art. 66-bis, comma 6 L.R. Lazio n. 38/1999, sottoscritto dal Sindaco del Comune di Roma e dal Presidente della Regione Lazio, sentito il Presidente della Provincia, in data 6.2.2008;

4) della deliberazione del Consiglio Comunale n. 64 del 21/22.3.2006, con cui sono state formulate le controdeduzioni alle osservazioni presentate avverso il Nuovo Piano Regolatore Generale;

5) della deliberazione del Consiglio Comunale n. 33 del 19-20.3.2003, con cui è stato adottato il Nuovo Piano Regolatore Generale;

6) di tutti i relativi elaborati, comprensivi delle N.T.A., allegati, quale parte integrante, alla delibera consiliare di cui al punto 1),

atti tutti depositati dal 31 marzo 2008 presso il Dipartimento IX - Sala Visure - Viale della Civiltà del Lavoro n. 10,

nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2009 il dott. Francesco Arzillo e uditi, per le parti, i difensori del ricorrente, Avv.ti G. Lavitola e F. Zerboni, e del Comune di Roma, Avv.ti N. Sabato, A. Magnanelli, A. Raimondo e L. D'Ottavi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

A. Il signor Adriano Cellini espone:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E' noto che - secondo la giurisprudenza - la presunzione legale di conoscenza non ha luogo, ai fini del decorso del termine per la proposizione dell'impugnazione, sino a che l'intera fase della pubblicità legale non si sia perfezionata (Consiglio di Stato, sez. IV, 19 gennaio 1988, n. 3): il che ordinariamente avviene con riferimento alla scadenza del termine di pubblicazione dell'avviso di deposito degli atti presso gli uffici comunali (Consiglio di Stato, sez. IV, 12 novembre 2002, n. 6278; T.A.R. Lombardia - Brescia, 1 dicembre 2004, n. 1743).

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

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

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

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

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

"Art.14. Programma integrato.

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

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

3. Il Programma integrato si applica:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Art.53. *Ambiti per i Programmi integrati.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) nei Tessuti prevalentemente per attività, una quota non superiore al 20% della SUL interessata dal complesso delle proposte di intervento accolte può essere destinata a funzioni Abitative; una quota non inferiore al 30% deve essere riservata a funzioni Produttive;
- b) nei Tessuti prevalentemente residenziali e nei Tessuti prevalentemente per attività sono ammesse le funzioni Commerciali, Servizi e Turistico-ricettive, a CU/m e CU/a;
- c) i cambi di destinazione d'uso verso destinazioni consentite solo per intervento indiretto sono sottoposti al contributo straordinario di cui all'art. 20.

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

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

- a) variazione delle delimitazioni delle componenti di cui al comma 2, a condizione che non risulti ridotta la dotazione di standard urbanistici e a parità di previsioni edificatorie a favore della proprietà, che possono essere trasferite all'interno dello stesso ambito;
- b) trasferimento delle previsioni edificatorie generate dall'applicazione degli indici di cui al comma 11 in Aree di concentrazione edilizia (ACE) indicate dal Programma preliminare;
- c) estensione del Programma integrato ad aree esterne al perimetro di cui al comma 2, al fine di includere aree e interventi pubblici di completamento dell'assetto degli ambiti perimetrati o di integrazione con insediamenti circostanti; per migliorare la dotazione di standard urbanistici, se non interamente reperibili all'interno, e la qualità ambientale degli insediamenti, possono essere incluse aree esterne contigue destinate a Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale, nonché, in subordine, aree dell'Agro romano di cui al Titolo III, Capo 2°; le aree agricole sono inserite nel Programma integrato in misura non eccedente il 20% dell'estensione dell'Ambito ed esclusivamente su proposta di cessione compensativa formulata dai proprietari, ai sensi del comma 7;
- d) esclusione della SUL di parcheggi privati non pertinenti, la cui gestione sia regolata da apposita convenzione con il Comune, dal computo dell'edificabilità ammissibile ai sensi del comma 11.

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

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

- la previsione dell'art. 16 della L. n. 179/92, secondo cui il Programma Integrato di Intervento è volto "al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale" e "caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati" (comma 1). Si tratta di uno strumento avente connotazione di amplissima discrezionalità, estesa al coordinamento dei diversi ambiti territoriali, al particolare rilievo della componente ambientale e al concorso di risorse finanziarie pubbliche e private;
- la previsione della legge regionale n. 22/97 che prevede il programma integrato di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale.

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

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

E' noto, tuttavia, che gli istituti perequativi e compensativi si atteggiano – nelle leggi regionali come nella prassi pianificatoria – secondo modalità assai diversificate e difficilmente riconducibili ad unità, nonostante gli sforzi della dottrina in tale direzione. E questo a maggior

ragione in un contesto ordinamentale caratterizzato, purtroppo, dalla prolungata inerzia del legislatore statale nell'affrontare in maniera sistematica i nodi di fondo della materia.

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

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

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

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

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

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

a) *Manutenzione ordinaria* (MO),

b) *Manutenzione straordinaria* (MS),

c) *Restauro e risanamento conservativo* (RC),

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

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

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

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

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

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

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

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

f) *Ristrutturazione urbanistica* (RU);

g) *Nuovo impianto urbanistico* (NIU).

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

"Nei Tessuti della Città da ristrutturare sono ammessi, con intervento diretto, gli interventi di categoria MO, MS, RC, RE, DR, AMP, NE, come definiti dall'art. 9. Nelle aree destinate dal precedente PRG, o sue varianti anche solo adottate, a zona agricola o a verde pubblico e

servizi pubblici, è prescritto il ricorso al Programma integrato, di cui all'art. 53; per intervento diretto sono consentiti esclusivamente gli interventi di categoria MO, MS, RC, RE".

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

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

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

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

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

H.3 Con il secondo motivo di ricorso, poi, il ricorrente evidenzia un ulteriore connesso profilo di illogicità e irrazionalità, derivante dal fatto che circa 3000 mq dell'area di sua proprietà sono già vincolati a parco pubblico, il che consentirebbe il conseguimento dell'integrazione degli spazi pubblici e dei servizi, che rappresenta una delle finalità della cd. Città da ristrutturare (art. 51 N.T.A.) e del Programma Integrato (art. 53, comma 1, N.T.A.). Quindi, anche per questo motivo sarebbe agevolmente assentibile l'intervento diretto sulla restante parte di proprietà del ricorrente, della quale si controverte in questa sede.

H.4 Le censure sono infondate.

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

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

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

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

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

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

- a) l'individuazione tipologica di nuovi strumenti urbanistici e dei relativi lineamenti essenziali è riservata alla legislazione statale, mentre alle Regioni spetta la disciplina degli effetti sostanziali e dei procedimenti di formazione dei medesimi (art. 52, comma 1, del D. Lgs. n. 112/1998; Corte costituzionale, sent. 7-19 ottobre 1992, n. 393);
- b) l'Amministrazione comunale deve pianificare il territorio utilizzando solamente gli strumenti urbanistici previsti dall'ordinamento vigente, in ossequio al principio di legalità e ai connessi principi di nominatività e tipicità degli atti amministrativi. Nella specie, detti principi sarebbero violati in quanto:
- c) le finalità e i contenuti del Programma integrato, così come configurati dall'art. 14, commi 1 e 3, delle N.T.A. del Nuovo PRG, non corrispondono alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, della L. n. 179/1992 e all'art. 2, comma 1, della L.R. n. 22/1997;
- d) l'art. 14, comma 2, delle medesime N.T.A. affida il Programma integrato all'iniziativa pubblica, fatto salvo l'intervento sostitutivo dei proprietari solo in caso di inerzia del Comune, in contrasto con le previsioni dell'art. 16, comma 2 della L. n. 179/1992 e dell'art. 2, comma 3, della L.R. Lazio n. 22/1997, che consentono la presentazione del programma integrato alternativamente a iniziativa del Comune o direttamente dei privati;
- e) l'art. 14, comma 4, delle N.T.A. prevede la necessaria formazione di uno strumento intermedio (il "Programma preliminare") in contrasto con l'art. 4 della L.R. Lazio n. 22/1997;
- f) l'art. 13, comma 9, delle N.T.A. del N.P.R.G. prevede che tutti gli interventi indiretti siano "sottoposti, dalla loro fase preliminare fino alla definizione, ad una procedura d'informazione e consultazione della cittadinanza, disciplinata con Regolamento comunale": procedura la cui introduzione postulerebbe un'apposita previsione di legge statale o regionale, la quale derogasse al principio di non applicabilità degli istituti partecipativi ai procedimenti di pianificazione urbanistica (art. 13 della L. n. 241/1990), ferma restando ovviamente la presentazione delle osservazioni successivamente all'adozione del piano, alla stregua dell'ordinamento vigente;
- g) lo stesso art. 53, comma 2, delle N.T.A. del Nuovo P.R.G. afferma che le aree ricomprese negli ambiti per Programmi integrati sono "Zone di recupero del patrimonio edilizio esistente, ai sensi dell'art. 27, legge n. 457/1978": il che confermerebbe che l'introduzione nel Nuovo P.R.G. del Programma integrato non è giustificata, data la presenza, nell'ordinamento, dello strumento del Piano di recupero di cui alla richiamata Legge n. 457/1978.

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

- a) lo strumento del Programma integrato è stato istituito dall'art. 16 della L. n. 179/1992 e specificato dalla L.R. Lazio n. 22/1997; il ricorso a questo strumento, da parte dei privati, ha comunque carattere facoltativo ed è incentivato da benefici altrimenti non conseguibili;
- b) le previsioni e la disciplina del P.R.G. sono conformi alla richiamata disciplina nazionale e regionale, secondo la quale i Programmi integrati:
 - si applicano ad ambiti vasti prevalentemente edificati, comprendenti tessuti esistenti, di "dimensioni tali da incidere sulla riorganizzazione del tessuto urbano" (art. 2, comma 1, L.R. n. 22/1997; art. 1, comma 1, L. n. 179/1992);
 - sono finalizzati alla "riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale" e "ad una più razionale utilizzazione e riorganizzazione del territorio" (art. 1, comma 1, L.R. n. 22/1997; art. 16, comma 1, L. n. 179/1992);
 - si basano su proposte di intervento presentate dai soggetti pubblici e privati (art. 3, comma 1, L.R. 22/1997; art. 16, comma 2, L. 179/1992) ovvero sono promossi direttamente dai Comuni (art. 3, comma 1, L.R. 22/1997);
 - si realizzano con il concorso di risorse finanziarie pubbliche e private (art. 16, comma 1, L. n. 179/1992; art. 2, comma 2, L.R. 22/1997);
- c) la procedura approvativa del PRINT è disciplinata (art. 14, commi 7 e 8 delle N.T.A.) con un espresso riferimento a norme statali (art. 34 del D. Lgs. 267/2000; art. 15 della L. n. 1150/1942) o regionali (LR 36/1987, artt. 1 e 2);
- d) il cd. "Programma preliminare" ha natura di mera fase endoprocedimentale diretta a pre-determinare e a rendere pubblici obiettivi, incentivi, criteri di valutazione delle proposte di intervento (art. 12 della L. n. 241/1990);

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

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

g) in questo contesto la partecipazione dei privati è pienamente ammissibile e si può spingere fino all'assunzione del ruolo di promotori (art. 53, comma 5, delle N.T.A.); il coinvolgimento partecipativo degli interessati e dei potenziali investitori risponde a una logica diversa dalle osservazioni di PRG;

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

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

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

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

Nella specie, occorre quindi chiedersi:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Nei confronti dei programmi integrati sono applicabili le disposizioni relative ai comparti edificatori di cui all'articolo 23 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, con la disciplina prevista agli articoli 22 e 23 della legge regionale 28 luglio 1978, n. 35".

Ora, circa la finalità e il contenuto essenziale del PRINT, va osservato che il Piano dispone (art. 14, comma 1) che esso "ha la finalità di sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti. Il Programma integrato prevede, di norma, incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, volti a favorire l'integrazione degli

interventi, la qualità urbana e ambientale, e il finanziamento privato di opere pubbliche". Questa previsione - nonostante alcune variazioni terminologiche - si armonizza bene, ad avviso del collegio, sia con la richiamata disposizione della legge statale, la quale stabilisce (all'art. 16, comma 1, L. 179/92), che questo strumento "è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati"; sia con quella della L.R. 22/97, che parla di "una più razionale utilizzazione e riorganizzazione del territorio della Regione, ed in particolare del patrimonio edilizio e delle infrastrutture in esso presenti" (art. 1, comma 1) e configura un "progetto operativo complesso, di interesse pubblico, con rilevante valenza urbanistica ed edilizia [...] caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie, ivi comprese le opere di urbanizzazione e le infrastrutture necessarie per assicurare la completezza e la piena funzionalità dell'intervento stesso, e da dimensioni tali da incidere sulla riorganizzazione del tessuto urbano" (art. 2, comma 1).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- alla definizione fondamentale dell'istituto;

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

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

Per quanto attiene poi, specificamente, alla situazione prospettata dal ricorrente, che attiene alla "Città da ristrutturare", l'art. 14, comma 3, delle N.T.A. fa riferimento allo scopo "di migliorare la qualità urbana e la dotazione di infrastrutture e servizi pubblici, mediante incentivi urbanistici e il concorso privato nel finanziamento di opere pubbliche"; e il successivo art. 53, comma 1, parimenti dispone che i PRINT "sono finalizzati al miglioramento della qualità urbana dell'insediamento e, in particolare, all'adeguamento e all'integrazione della viabilità e dei servizi, mediante il concorso di risorse private". Ne emerge ancora più chiaramente la compatibilità del PRINT con le summenzionate previsioni statali e regionali.

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

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

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

La censura è infondata.

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

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

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

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

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

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

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

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

Infatti, da un lato è noto che il PRINT rientra tra gli strumenti urbanistici diretti a scopi che, occorre ribadirlo, vanno assai oltre la semplice esigenza del recupero (Consiglio di Stato, sez. IV, 22 giugno 2006, n. 3889; TAR Lazio, sez. I, 11 marzo 1998, n. 1000; TAR Lazio, sez. II -

bis, 24 luglio 2003, n. 6630); dall'altro, va precisato che la classificazione cui fa riferimento l'art. 53, comma 2 delle N.T.A. deve ragionevolmente essere intesa restrittivamente, ossia come riferita al solo caso in cui il programma integrato individui al suo interno eventuali sub-ambiti da sottoporre al Piano di recupero (art. 53, comma 10).

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

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

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

"Art.17. Criteri di perequazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Fatti salvi i criteri di attribuzione differenziata delle previsioni edificatorie, derivanti dai principi di cui al comma 1, il PRG garantisce ai proprietari interessati dagli strumenti urbanistici esecutivi l'equa ripartizione delle previsioni edificatorie, indipendentemente dalle specifiche

destinazioni assegnate alle singole aree e proporzionalmente alla quota di superficie in proprietà. Indipendentemente dai criteri e modalità di attribuzione delle previsioni edificatorie, il PRG garantisce la ripartizione degli oneri da assumere nei confronti dell'Amministrazione in proporzione alle stesse previsioni edificatorie assegnate, distinguendo tra previsioni edificatorie ordinarie, cui corrispondono oneri ordinari, e previsioni edificatorie aggiuntive cui corrispondono oneri straordinari.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 0,18 mq/mq sono soggetti a cessione gratuita al Comune;
- 0,06 mq/mq resta a disposizione dei proprietari ma è soggetto a contributo straordinario;
- i rimanenti 0,06 mq/mq sono in piena disponibilità dei proprietari.

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

Ciò in quanto:

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

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

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

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

L.1.1 In primo luogo essa eccepisce la carenza di interesse della ricorrente, perché si tratta di una situazione nella quale il proprietario ha l'alternativa fra accogliere la sollecitazione alla cessione gratuita di aree in cambio di edificabilità, ovvero attendere che l'amministrazione

proceda in via autoritativa (espropriazione), secondo le priorità degli obiettivi pubblici da realizzare.

L'eccezione è infondata.

In questa sede viene infatti in rilievo quantomeno un interesse strumentale, che è radicato nella contraddizione tra il riconoscimento di una certa quota di edificabilità di principio (con un certo affidamento in capo al privato in ordine alla praticabilità di tale quota nell'attuale momento, oltre la quota storicamente riconosciuta), e la contestuale parziale avocazione della stessa alla mano pubblica: interesse strumentale che si esplica nella pretesa a una riconsiderazione della situazione urbanistica dell'area, che potrebbe - in ipotesi - condurre a un assetto anche più vantaggioso per l'interessato.

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

- a) negli ambiti di compensazione, a fronte di incentivi attribuiti ai proprietari, che si concretano in ulteriore capacità edificatoria, si genera una quota di edificabilità a disposizione del Comune, che la utilizza per finalità di interesse pubblico, ossia nel raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione urbana, manovra ambientale, riorganizzazione urbana; infatti la capacità edificatoria restituita al Comune negli ambiti in questione serve ad attivare gli altri istituti perequativi previsti dal PRG e viene utilizzata per la realizzazione di servizi e attrezzature di interesse pubblico, per interventi di ERP, ma anche per allocare gli incentivi da attribuire a soggetti terzi per compensazioni urbanistiche (trasferimento di edificabilità da aree di pregio ambientale), per acquisire aree da destinare a "verde e servizi pubblici locali" in aree urbane degradate, per incentivi di rinnovo edilizio non localizzabili "in situ";
- b) l'accesso all'istituto della cessione compensativa da parte dei proprietari delle aree è di natura facoltativa e consensuale, e quindi non vi è alcuna illegittima compressione del diritto di proprietà, in quanto l'utilizzo dello strumento autoritativo è residuale e sussidiario, e comunque prevede l'indennizzo;
- c) la disciplina non intacca le precedenti previsioni edificatorie; essa si riferisce - a differenza del caso trattato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 4833/2006 richiamata dal ricorrente - non alla quota di edificabilità totale, ma solo alla quota di edificabilità aggiuntiva riconosciuta dal piano;
- d) le previsioni dell'art. 1, commi 258 e 259, della L. n. 244/2007, recepite poi dall'art. 18 della L.R. n. 21/2009, sono applicabili alla fattispecie;
- e) l'istituto si inserisce in un disegno perequativo coerente e valorizza gli sviluppi recenti nella direzione dei modelli di urbanistica consensuale;
- f) occorre aver riguardo all'accrescimento del ruolo dei Comuni dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

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

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

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

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

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

interesse pubblico (alle quali fa riferimento anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea).

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

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

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

Ora, è fondamentale osservare al riguardo:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al riguardo, è sufficiente osservare:

a) che detti interventi si effettuano tramite accordi di programma;

b) che la scarna normativa in questione non può costituire la base idonea per la previsione unilaterale, nello strumento urbanistico comunale, dell'avocazione parziale di capacità edificatoria;

c) che comunque anche queste previsioni sono finalizzate solamente allo sviluppo dell'edilizia residenziale.

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

L.5 Dalle suesposte considerazioni discende, in conclusione, la fondatezza della censura, attesa la rilevata carenza di base legislativa adeguata delle previsioni delle N.T.A. impugnate. Ciò consente altresì di prescindere - per difetto di rilevanza - dalle eccezioni di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente in via subordinata in ordine alle norme speciali di cui ai punti precedenti.

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

In particolare:

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

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

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

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

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

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

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

- dall'art. 1, comma 7 della L. n. 443/2001, che dispone: "Nulla è innovato quanto all'obbligo di versare il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione";

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

h) il contributo straordinario trova riscontro:

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

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

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

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

Esso va infatti accostato, per analogia, all'ordinario contributo per oneri di urbanizzazione, il quale, secondo la giurisprudenza, costituisce un corrispettivo di diritto pubblico posto a carico del costruttore, connesso al rilascio della concessione edilizia, a titolo di partecipazione del concessionario ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae; con l'importante corollario che consiste nell'esigenza di rispettare, nella determinazione dello stesso, l'art. 23 della Costituzione, secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge (Consiglio di Stato, sez. V, 21 aprile 2006 n. 2258; Consiglio di Stato, sez. V, 18 dicembre 2003 n. 8345; Consiglio di Stato, sez. V, 20 aprile 2009, n. 2359; T.A.R. Campania - Salerno, sez. II, 5 ottobre 2009, n. 5318). Infatti, in linea generale, è noto che la sottoposizione a controprestazione economica di attività svolte da enti pubblici, nell'esercizio di pubbliche potestà, nel vigente ordinamento è sottoposta al principio di legalità ai sensi dell'art. 23 cost., applicabile anche a fattispecie distinte ed ulteriori rispetto alla materia tributaria, 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.).

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

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

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

dell'accordo vengano proposti dall'Amministrazione in termini non modificabili dal privato (Consiglio di Stato, sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4014).

Ma in questa sede - si badi bene - non si controverte sull'interpretazione del singolo atto convenzionale, il quale contenga (per così dire "ex post") obbligazioni la cui misura vada oltre quella vigente. Si tratta piuttosto della previsione "ex ante" di un istituto, il contributo straordinario, che viene "a priori" quantificato sia nella quota di maggiorazione di edificabilità che ne costituisce la base (0,06 mq/mq) sia nell'individuazione della misura minima (cfr. l'art. 20, comma 3, delle N.T.A.). Non si tratta qui semplicemente di un atto *unilaterale*, analogo alle "condizioni generali di contratto"; o alle clausole contenute, ad esempio, nel D.M. Lavori Pubblici 21.12.1994, sui programmi di riqualificazione urbana, che attengono a un atto avente valore di bando per l'assegnazione di finanziamenti; o alle deliberazioni ministeriali che fissano le modalità per l'assegnazione di contributi in materia di programmi di recupero urbano). Si tratta piuttosto di un atto a carattere *normativo*, e come tale, quindi, non solamente dotato di una più diretta influenza sulla stessa sostanziale conformazione della proprietà, ma anche vincolante "ex ante", in via generale e astratta, i soggetti dell'ordinamento, e quindi incidente direttamente e imperativamente sul contenuto del successivo eventuale accordo delle parti. Sotto questo profilo, considerando le N.T.A. del Piano come un atto normativo, il problema del rispetto non solo del principio di legalità, ma della vera e propria riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione, rimane allora ineludibile (dato che il Comune è comunque privo di poteri legislativi, anche nel sistema autonomistico disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione).

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

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

- artt. 17, comma 2, lettera b);
- art. 18, commi 2 e 3;
- art. 20;
- art. 53, comma 11.

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

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

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 gli atti impugnati, secondo quanto indicato al punto N della motivazione.

Sussistono giusti motivi per compensare 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 2009 e 17 dicembre 2009,