

Le tecniche innovative del PRG di Roma. Il Tar annulla le disposizioni sulla cessione di volumetria al comune e le previsioni del contributo straordinario

di Paolo Urbani

Le tecniche innovative del PRG di Roma non convincono il giudice amministrativo per gli aspetti che riguardano le modalità di realizzazione dei programmi integrati d'intervento (Print). Questi costituiscono uno strumento di attuazione delle previsioni del piano basate sull'incontro pubblico privato le cui procedure – applicabili in molte zone di piano regolatore – non sono in discussione.

Quello che il TAR ha giudicato illegittimo sono due aspetti della disciplina. La prima è quella che prevede l'attribuzione di una determinata edificabilità dell'area, parte della quale, tuttavia, viene ceduta direttamente al Comune che la utilizza per la realizzazione di opere di urbanizzazione, palesando il richiamo ad un principio perequativo. La seconda, che in caso di edificabilità concessa al privato questo debba corrispondere un contributo straordinario (oltre gli oneri di urbanizzazione) ai fini dell'urbanizzazione dell'area.

Sul primo punto – giudicando inconferente al caso *de quo* il richiamo alle recenti disposizioni introdotte dalla l.244/07 art.2 commi 258 259 che riguardano espressamente l'edilizia sociale, disciplinate ora dalla l. Lazio 21/09, e che prevedono un meccanismo di tal genere – il giudice amministrativo ha ritenuto che *lo jus aedificandi* continua ad inerire al diritto di proprietà e quindi, poiché il meccanismo adottato dal Comune è privo di copertura legislativa nazionale di carattere generale, 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. 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, afferma il TAR, non come esito di una “negoziiazione”: la quota riservata alla mano pubblica è stabilita “a priori” dal piano, il quale dapprima la quantifica con precisione, 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. Già ci si è imbattuti in pronunce del genere da parte del CdS sez IV 21 agosto 2006 n.4833 che ha confermato la sent. TAR Veneto sez. I n.1356/1997 nella quale sono state annullate le disposizioni del PRG del 1998 del Comune di Bassano del Grappa che prevedeva direttamente da parte del NTA di un piano particolareggiato (da attuare presumibilmente con il sistema perequativo) una riserva al comune del 50% delle volumetrie concesse alle aree private. In sostanza

il nostro ordinamento prevede che in materia di disciplina della proprietà si possa procedere o attraverso poteri conformativi o attraverso l'esproprio delle aree. La disposizione della l.244/07 citata introduce una innovazione inapplicabile al caso di specie (che peraltro potrebbe sollevare un problema di costituzionalità).

Il caso mette in evidenza che maggiorazioni di contributi urbanizzativi o la richiesta di prestazioni aggiuntive in termini di cessioni di aree o di realizzazioni di servizi sono possibili solo nel caso di accordi con il privato o nei casi di procedimenti di evidenza pubblica nei quali l'assegnazione dei volumi edificatori è in rapporto alle opere che il privato s'impegna a realizzare per l'amministrazione e che eccedono i normali oneri di urbanizzazione. Sui casi di accordi pubblico-privato vanno richiamate qui le recenti sent. CdS sez. IV 28 luglio 2005 n.4015 e 4014 che – confermando un consolidato indirizzo giurisprudenziale (CdS sez.V n.33/2003, Cassazione civile sez I n.6482/1995) – affermano che nel caso di convenzioni urbanistiche l'adesione del privato alle richieste dell'amministrazione costituisce il frutto dell'incontro di volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta dal codice civile.

Con queste sentenze il giudice amministrativo ha ritenuto legittima una quantificazione degli oneri superiore a quelli dovuti in base alle tabelle parametriche fissate dal comune. E' la tesi di M.S.Giannini secondo il quale il consenso della controparte è idoneo a superare il principio di legalità.

Nel caso del Print, quindi, la richiesta da parte dell'amministrazione, di maggiori prestazioni ai privati oltre la cessione delle aree per standards e la realizzazione di ulteriori opere di urbanizzazione, è possibile solo trovando un accordo con i proprietari, non imponendolo con una norma di piano.

Sul secondo punto, il giudice amministrativo ha ritenuto che il contributo straordinario (o onere esorbitante) richiesto al privato per la realizzazione di opere di urbanizzazione extra oneri va considerata come prestazione patrimoniale soggetta a riserva di legge ai sensi dell'art.23 Cost. anche qui mettendo in evidenza che questo non è determinato in base ad un accordo convenzionale (da cui le considerazioni già richiamate) ma è determinato *ex ante* dalla disciplina di piano.