

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



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

DECISIONE

sui seguenti ricorsi in appello:

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

contro

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

nei confronti di

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

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

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

contro

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

nei confronti di

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

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

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

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

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'appellato signor Adriano Cellini (in entrambi i giudizi), della Provincia di Roma (nel giudizio nr. 2011 del 2010) e del Comune di Roma (nel giudizio nr. 2602 del 2010);

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

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

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

Visti tutti gli atti della causa;

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

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I – Il Comune di Roma ha impugnato, chiedendone la riforma previa

sospensione dell'esecuzione, la sentenza con la quale il T.A.R. del Lazio, accogliendo parzialmente il ricorso proposto dal signor Adriano Cellini, ha annullato in alcune parti gli atti relativi all'adozione ed alla successiva approvazione del nuovo P.R.G. del Comune di Roma.

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

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

negato carattere consensuale ed alternativo del sistema perequativo;

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

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

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

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

31 marzo 1998, nr. 112, e degli artt. 117 e 118 Cost.; *b*) violazione del principio di legalità e del principio di nominatività e tipicità dei provvedimenti amministrativi; violazione dell'art. 16 della legge nr. 179 del 1992 e della l.r. nr. 22 del 1997 e s.m.i., ed in via generale della normativa tutta in materia di strumenti urbanistici attuativi; eccesso di potere per errore e falsità dei presupposti; illogicità e contraddittorietà manifeste.

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

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

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

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

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

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

della sentenza impugnata.

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

DIRITTO

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

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

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

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

In particolare, e per quanto qui interessa, per le aree ricadenti nella c.d. "*Città da ristrutturare*", il citato art. 53 individua (comma 11) per le

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

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

Nel primo caso, il proprietario può acquisire una quota aggiuntiva di superficie edificabile mettendone una quota maggioritaria a disposizione del Comune, affinché questo la utilizzi per finalità di interesse pubblico (riqualificazione urbana, tutela ambientale, edilizia con finalità sociali, servizi di livello urbano); nel secondo caso, invece, detta quota maggioritaria è soggetta al pagamento di un contributo finanziario straordinario, che il Comune utilizza per il finanziamento di opere e servizi pubblici in ambiti urbani degradati, con finalità di riqualificazione urbana.

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

come concretamente disciplinato dalle N.T.A. del nuovo P.R.G. di Roma, compatibile col modello generale di programma integrato di intervento di cui alla legge 17 febbraio 1992, nr. 179, e quindi non in contrasto col principio di tipicità degli strumenti urbanistici.

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

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

Il motivo è infondato.

Ed invero, come correttamente rilevato dal primo giudice, in tema di

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

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

pubblicazione sui quotidiani, applicando quindi quanto previsto, per i piani approvati in via “ordinaria”, dall’art. 33, comma 12, della stessa l.r. nr. 38 del 1999 (anch’esso non richiamato dal citato art. 66 *bis*).

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

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

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

censurate.

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

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

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

Al riguardo, l'orientamento della Sezione è nel senso di considerare con molta attenzione possibili fughe dallo stretto collegamento al

criterio dell'interesse: si è così osservato (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 novembre 2009, nr. 7441) “...che il c.d. interesse strumentale alla rinnovazione della gara, riguardato nella sua oggettività, non è altro che un interesse al rispetto della legalità, che viene paludato da riferimenti soggettivi (utilità di ripetere la procedura che il ricorrente si propone di conseguire con la deduzione di vizi che, ove fondati, sono in grado di travolgere l'intera gara), al fine di accreditarne la valenza personale, che è un requisito necessario per poter promuovere un ricorso giurisdizionale”.

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

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

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

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

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

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

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

potendo l'Amministrazione limitarsi a eliminare dalle N.T.A. le previsioni dei menzionati istituti perequativi, lasciando per il resto inalterate le prescrizioni del P.R.G.: dal che, con ogni evidenza, il ricorrente non trarrebbe alcuna utilità.

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

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

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

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

1997, nr. 22 (sotto il profilo sia dei contenuti che delle modalità di formazione); inoltre, viene riproposta e ulteriormente sviluppata l'eccezione subordinata di incostituzionalità della testé citata normativa nazionale e regionale per asserita violazione degli artt. 3 e 97, 41 e 42, comma 2, Cost.

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

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

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

Ciò premesso, è la stessa evidenziata *ratio* del principio a consentire all'Amministrazione comunale di introdurre varianti e modifiche nella disciplina di dettaglio degli strumenti urbanistici, a condizione che ciò non comporti una deviazione di essi dal modello legale rispetto alla

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

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

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

“favorire l’integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, e il finanziamento privato delle opere pubbliche” (art. 14, comma 1).

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

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

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