

N. 04546/2010 REG.DEC. N. 02612/2010 REG.RIC. N. 02622/2010 REG.RIC. N. 03697/2010 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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. 2612 del 2010, proposto dalla società XXXXS.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. XXXXXX

contro

- il COMUNE DI ROMA, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi D'Ottavi, domiciliato per legge in Roma, via del Tempio di Giove, 21; - la REGIONE LAZIO, in persona del Presidente pro tempore, non costituita;  
- la PROVINCIA DI ROMA, in persona del Presidente pro tempore, non costituita;

2) nr. 2622 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, via del Tempio di Giove, 21,

contro

la società XXXX S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. XXXXX

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 XXXXX, domiciliata per legge in Roma, via IV Novembre, 119/A;

3) nr. 3697 del 2010, proposto dalla REGIONE LAZIO, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. XXXXX,

contro

la società XXXX., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. XXXXX

nei confronti di

- COMUNE DI ROMA, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. XXXX domiciliato per legge in Roma, via del Tempio di Giove, 21;  
- PROVINCIA DI ROMA, in persona del Presidente pro tempore, non costituita;

per l'annullamento in parte qua e la riforma quanto al ricorso nr. 2612 del 2010:

della sentenza del T.A.R. Lazio nr. 2386/2010, pubblicata il 17 febbraio 2010 e mai notificata, con la quale è stato parzialmente accolto il ricorso proposto dalla XXX S.r.l. avverso gli atti relativi all'adozione e approvazione del nuovo P.R.G. di Roma.

quanto ai ricorsi nn. 2622 e 3697 del 2010:

della medesima sentenza del T.A.R. Lazio, nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di difetto di interesse unicamente in relazione al versamento del contributo straordinario di urbanizzazione ed ha accolto parzialmente il ricorso proposto, per l'effetto annullando in via diretta gli artt. 17, comma 2, lett. b), 20 e 45, comma 6, ultimo periodo, delle N.T.A. del nuovo P.R.G. del Comune di Roma.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Roma (nei giudizi nn. 2612 e 3697 del 2010), della XXX S.r.l. (nei giudizi nn. 2622 e 3697 del 2010) e della Provincia di Roma (nel giudizio nr. 2622 del 2010);

Visti gli appelli incidentali proposti dalla Provincia di Roma e dalla XXX S.r.l. nel giudizio nr. 2622 del 2010;

Viste le memorie prodotte dalla XXXX S.r.l. (in data 28 maggio 2010 nel giudizio nr. 2622 del 2010) e dal Comune di Roma (in data 8 aprile 2010 nel giudizio nr. 2612 del 2010 e in data 28 maggio 2010 in tutti i giudizi);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2010, il Consigliere XXX; Uditi l'avv. XXX per la XXXS.r.l. e l'avv. XXX per il Comune di Roma;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I – La società XXX S.r.l. ha impugnato, chiedendone la parziale riforma previa sospensione dell'esecuzione, la sentenza con la quale il T.A.R. del Lazio, pur accogliendo in parte il ricorso dalla stessa società proposto avverso gli atti relativi all'adozione e alla successiva approvazione del P.R.G. del Comune di Roma, lo ha per la restante parte respinto ovvero dichiarato inammissibile.

A sostegno dell'impugnazione, detta società ha dedotto:

1) omessa pronuncia sul primo motivo di ricorso (respinto dal T.A.R. congiuntamente al secondo, ma che in realtà rispetto ad esso lamentava il diverso vizio derivante dalla omessa ripubblicazione del P.R.G. all'esito delle controdeduzioni alle osservazioni proposte da privati e della Conferenza di copianificazione, questione sulla quale il primo giudice non si è per nulla pronunciato);

2) violazione e falsa applicazione degli artt. 66 bis della legge regionale del Lazio 22 dicembre 1999, nr. 38, e 10 della legge 17 agosto 1942, nr. 1150; eccesso di potere per contraddittorietà (in relazione alla reiezione della censura relativa alla mancata approvazione da parte del Consiglio Comunale delle modifiche apportate al P.R.G. in sede di accordo di pianificazione);

3) contraddittorietà della sentenza impugnata; violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e segg. della legge nr. 1150 del 1942 e del d.m. 2 aprile 1968, nr. 1444; violazione degli artt. 14 e 15 della legge regionale del Lazio 12 settembre 1977, nr. 35, e dell'art. 7 della legge regionale 2 luglio 1987, nr. 36; violazione dell'art. 10 del d.P.R. 6 giugno 2001, nr. 380; illogicità e arbitrarietà (in relazione alla declaratoria di inammissibilità per carenza di interesse del terzo motivo di impugnazione, col quale la società ricorrente aveva dedotto l'illegittimità del regime previsto dal nuovo P.R.G. per il mutamento di destinazione d'uso).

Si è costituito il Comune di Roma, opponendosi all'accoglimento dell'appello e chiedendo la conferma della sentenza di primo grado in parte qua.

Alla camera di consiglio del 13 aprile 2010, fissata per l'esame della domanda incidentale di sospensiva, questa è stata differita su richiesta di parte, per essere abbinata alla trattazione del merito.

II – La suindicata sentenza del T.A.R. del Lazio è stata impugnata anche dal Comune di Roma, con riferimento alla parte in cui, in accoglimento delle censure di parte attrice, sono state annullate talune prescrizioni del nuovo P.R.G. di Roma.

A sostegno dell'appello, l'Amministrazione ha dedotto:

- 1) erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui è stata respinta l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse all'impugnazione anche delle prescrizioni urbanistiche relative al contributo straordinario;
- 2) erroneità e contraddittorietà della motivazione; errata valutazione del meccanismo perequativo 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 l'istituto del contributo straordinario introdotto dal nuovo strumento urbanistico);
- 3) 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 di meccanismi perequativi, ivi compreso il contributo straordinario);
- 4) insufficiente, contraddittoria ed erronea motivazione in ordine al negato carattere consensuale ed alternativo del sistema perequativo.

Si è costituita l'appellata XXX S.r.l. la quale, oltre a controdedurre analiticamente ai motivi d'appello e a chiederne la reiezione, ha proposto appello incidentale, sulla base di censure in parte identiche a quelle articolate nell'appello proposto in via principale avverso la medesima sentenza, nonché dell'ulteriore motivo così rubricato:

omessa pronuncia e contraddittorietà della sentenza impugnata; violazione e falsa applicazione degli artt. 9 e 10 della legge nr. 1150 del 1942 e dell'art. 66 bis della l.r. nr. 38 del 1999; violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e segg. della legge nr. 1150 del 1942; violazione e falsa applicazione degli artt. 41 e 42 Cost., degli artt. 39 e segg. del Trattato CE. II-76 e II-77 del Trattato del 29 ottobre 2004, e dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale della CEDU del 20 marzo 1952; disparità di trattamento (in relazione alla ritenuta natura non tributaria del contributo straordinario).

Si è altresì costituita la Provincia di Roma, la quale ha a sua volta gravato in via incidentale la sentenza in epigrafe, sulla scorta del seguente unico motivo di impugnazione, sostanzialmente sovrapponibile a quelli articolati nell'appello dell'Amministrazione comunale: omessa e insufficiente motivazione; violazione degli artt. 3, 97 e 42 Cost. e dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990, nr. 241, nonché della legge nr. 244 del 2007.

Alla camera di consiglio del 13 aprile 2010, fissata per l'esame della domanda incidentale di sospensiva, questa è stata differita su richiesta di parte, per essere abbinata alla trattazione del merito.

III – Un terzo appello avverso la medesima sentenza è stato poi proposto dalla Regione Lazio, la quale ne ha a sua volta chiesto la riforma sulla base dei seguenti motivi, parzialmente sovrapponibili a quelli dell'appello del Comune:

- 1) violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 42, 97, 117 e 118 Cost.; violazione degli artt. 1 e 11 della legge nr. 241 del 1990 e s.m.i.; illogicità e contraddittorietà manifesta;

2) violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, degli artt. 3, 42, 97, 117 e 118 Cost.; violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, degli artt. 1 e 11 della legge nr. 241 del 1990 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della l.r. nr. 22 del 1997; illogicità e contraddittorietà manifesta.

Anche in questo giudizio si è costituita la XXX S.r.l., opponendosi all'accoglimento delle doglianze di parte appellante.

IV – All'udienza dell'8 giugno 2010, le tre cause sono state introitate per la decisione. DIRITTO

1. In via del tutto preliminare, va disposta la riunione dei tre 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.

La società XXX S.r.l. 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: essa è proprietaria di un fabbricato ad uso uffici, ricompreso nel perimetro di un Piano di lottizzazione quasi interamente eseguito e interessato da istanza di permesso di costruire in corso di esame da parte dell'Amministrazione comunale; l'area su cui insiste tale edificio nel nuovo strumento urbanistico è stata ricompresa nei c.d. "Tessuti di espansione novecentesca a tipologia edilizia libera – T3" della "Città consolidata".

In tale ultima zona la disciplina urbanistica riviene dagli artt. 40, 45 e 48 delle N.T.A., alla cui stregua gli interventi comportanti mutamento di destinazione d'uso sono assoggettati alla previa approvazione di un Piano di recupero o di altro strumento urbanistico esecutivo.

Inoltre, all'art. 20 è stato introdotto il "contributo straordinario", cui risulterebbe subordinato anche il cambio di destinazione d'uso di un edificio da uffici a residenziale; tale ultima previsione, negli intendimenti del Comune, dovrebbe servire a realizzare obiettivi di "perequazione urbanistica" secondo quello che l'art. 1, comma 2, delle medesime N.T.A. individua come uno dei criteri informativi del nuovo strumento urbanistico.

In sostanza, il proprietario può acquisire una quota aggiuntiva di superficie edificabile previo 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, con la pronuncia qui impugnata:

- ha respinto le doglianze di carattere procedimentale articolate dalla ricorrente in ordine ai vizi asseritamente verificatisi durante l'iter formativo dello strumento urbanistico;
- ha dichiarato inammissibile per difetto di interesse la censura articolata avverso il ricordato regime imposto dalle N.T.A. per il mutamento di destinazione d'uso;
- ha, al contrario, respinto l'eccezioni di inammissibilità della censura con la quale la ricorrente lamentava l'illegittimità della previsione del contributo straordinario;
- ha, infine, considerato illegittima detta previsione, ritenendo che le modalità in tal modo adottate per il perseguimento degli obiettivi di perequazione urbanistica (e finanziaria) violassero il principio di legalità; segnatamente, il contributo straordinario integrerebbe un'imposizione patrimoniale, seppur di natura non tributaria, in difetto di espressa previsione e quindi in violazione della riserva di legge ex art. 23 Cost.

3. Tutto ciò premesso, in ordine logico vanno innanzi tutto esaminate le censure di carattere “procedimentale”, riproposte dall’appellante XXX S.r.l. con i primi due motivi di

impugnazione e la cui fondatezza, in ipotesi, sarebbe suscettibile di travolgere nella sua interezza il P.R.G. per cui è causa.

3.1. Al riguardo, la motivazione spesa dal primo giudice a sostegno della reiezione di dette doglianze si fonda in larga parte sul richiamo alla decisione (nr. 5818 del 28 settembre 2009) con la quale questa Sezione ha riformato una precedente sentenza del T.A.R. laziale, nella quale era stata ritenuta – in particolare – la fondatezza della doglianza di violazione dell’art. 66 bis della legge regionale del Lazio 22 dicembre 1999, nr. 38.

Sul punto, va premesso che la disciplina transitoria dell’iter di formazione del piano regolatore generale del Comune di Roma, riveniente dalla citata l.r. nr. 38 del 1999 siccome modificata dalla l.r. 28 aprile 2006, nr. 4, contempla un peculiare percorso procedurale, inteso a semplificare la fase successiva alla adozione del piano, alla presentazione di osservazioni da parte degli interessati ed alle successive controdeduzioni: in particolare, il più volte citato art. 66 bis prevede la possibilità di conclusione, su iniziativa del Sindaco, di un accordo di pianificazione che ratifichi l’operato di una Conferenza tecnica in cui sono rappresentati il Comune, la Provincia e la Regione.

Detta Conferenza ha il compito di riesaminare il P.R.G., apportandovi le modifiche conseguenti all’accoglimento di osservazioni di privati o necessarie per l’adeguamento ad altri strumenti di pianificazione territoriale e di settore, e quindi di elaborare uno schema di accordo; è previsto (comma 5) che, qualora tale schema introduca modifiche al P.R.G. diverse da quelle di mero adeguamento ad altri strumenti, esso sia ritrasmeso al Consiglio Comunale per l’approvazione di tali modifiche.

Orbene, nella decisione più sopra citata questa Sezione ha evidenziato come la previsione di siffatto modulo procedurale “speciale” non escluda, naturalmente, che a detto procedimento vadano comunque applicati, in quanto compatibili, i principi generali rivenienti dalla legge 7 agosto 1990, nr. 241, e dalla relativa applicazione giurisprudenziale, e fra questi quello per cui l’Amministrazione che promuove il procedimento e cui spetta l’adozione del provvedimento finale (nella specie, il Comune) conserva, per tutta la durata del procedimento medesimo e fino all’adozione dell’atto conclusivo di esso, il potere di rilevare eventuali vizi di legittimità e di sollecitarne la rimozione, se del caso disponendo la rinnovazione di attività istruttorie ed endoprocedimentali.

Ne consegue che, anche a voler ritenere che il Consiglio Comunale, investito del provvedimento di approvazione del P.R.G. e del relativo accordo di pianificazione, non avrebbe avuto – pur essendo fisicamente lo stesso organo cui è riferita la previsione del comma 5 dell’art. 66 bis – il potere di “approvare” le modifiche secondo quanto previsto da detta disposizione, non può negarsi che quanto meno esso avrebbe avuto la facoltà di rifiutare in toto l’approvazione del piano, richiedendo la rinnovazione dell’istruttoria, qualora avesse ritenuto che le modifiche apportate al P.R.G. avessero comportato un sostanziale stravolgimento dello strumento precedentemente esaminato.

Spostatasi dunque l’attenzione sul problema della natura “sostanziale” o meno delle modifiche introdotte dalla Conferenza di copianificazione, questa Sezione ha innanzi tutto respinto l’opzione ermeneutica per la quale, avendo il richiamato comma 5 dell’art. 66 bis escluso dall’obbligo di “approvazione” del Consiglio Comunale le sole modifiche di

adeguamento ad altri strumenti di pianificazione, dovesse per ciò solo ritenersi che qualsiasi altra modifica fosse, invece, soggetta a tale obbligo.

Al contrario, in omaggio al principio di non aggravamento procedimentale, e tenuto conto della complessità dell’iter delineato nella specie dalla legislazione regionale, tale da non escludere che in sede di Conferenza possano essere apportate anche modifiche formali o di dettaglio, non può ritenersi che anche queste ultime

debbano sempre e comunque comportare un “ritorno” degli atti in Consiglio (dovendo al riguardo riconoscersi all’Amministrazione comunale un ragionevole margine di discrezionalità valutativa).

Tanto premesso, si è concluso che la natura sostanziale delle modifiche apportate al piano rispetto al suo impianto originario non potesse affermarsi sulla base di una logica meramente “quantitativa”, ossia intesa a valorizzare il mero dato numerico (numero degli articoli e dei commi delle N.T.A. oggetto di intervento della Conferenza etc.), piuttosto che la concreta incidenza delle modifiche sulle scelte pianificatorie del Comune, sulla destinazione impressa ai suoli, sulla loro suddivisione e su tutti gli altri dati qualificanti uno strumento urbanistico generale.

In tale ultima prospettiva, un esame comparativo delle N.T.A. del P.R.G. quali si presentavano a seguito delle controdeduzioni comunali alle osservazioni dei privati e quali risultanti dal lavoro della Conferenza, nonché della relazione tecnica predisposta da quest’ultima, conferma che sono rimaste manifestamente inalterate non solo tutte le scelte di fondo operate in sede di adozione, ma anche quelle relative alla destinazione generale dei suoli ed al rapporto quantitativo fra le varie zone individuate dal piano; in sostanza, malgrado l’elevato numero delle modifiche apportate, le stesse hanno per lo più carattere formale, consistendo – come riconosciuto dalla stessa Conferenza – in semplici “errata corrige”, ovvero in riformulazioni di prescrizioni non mutate nella sostanza o in modifiche marginali intese a rendere coerenti le singole previsioni con altre norme tecniche, con quanto controdedotto a eventuali osservazioni o anche solo con l’impianto generale del P.R.G.

D’altra parte, tenuto conto della specifica competenza tecnica dei componenti la Conferenza, non desta meraviglia il fatto che uno strumento urbanistico, proveniente dalla fase delle osservazioni dei privati e delle relative controdeduzioni, richiedesse una consistente attività di riscrittura formale, al fine di renderlo organico e coerente, specie a fronte di una realtà urbanistica di estrema complessità quale indubbiamente è quella del Comune di Roma (sulla quale, per vero, andrebbe anche “tarato” il giudizio correlato all’entità numerica delle modifiche stesse).

3.2. A fronte di tali argomentate conclusioni, i rilievi svolti dalla società appellante non appaiono idonei a indurre questa Sezione a un serio ripensamento.

Ed invero, da un lato le pur argomentate critiche mosse dalla appellante all’orientamento appena riassunto non riescono a sganciarsi dalla già respinta logica “quantitativa”, insistendo soprattutto sul gran numero delle parti dello strumento urbanistico che sono state interessate dagli interventi modificativi della Conferenza; sotto altro profilo, l’affermazione secondo cui tali modifiche non rivestirebbero nei loro contenuti il ruolo marginale che si è detto resta apodittica, non essendo supportata da specifici, adeguati e significativi riferimenti, neanche a titolo esemplificativo (p.es. l’introduzione di un istituto o di una prescrizione di zona generale non presente nell’originaria versione del P.R.G.).

3.3. La conferma dell’orientamento espresso da questa Sezione nella richiamata decisione nr. 5818 del 2009 comporta, in modo pressoché automatico, anche la riezione dell’ulteriore doglianza, riproposta col primo motivo di appello, di violazione dell’art. 9 della legge 17 agosto 1942, nr. 1150, attesa la mancata ripubblicazione del P.R.G. all’esito della Conferenza di copianificazione.

Al riguardo, giova richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la pubblicazione prevista da tale disposizione (e dalle corrispondenti norme regionali), è finalizzata alla presentazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati al progetto di piano adottato dal Comune, ma non è richiesta, di regola, per le successive fasi del procedimento, anche se il piano originario risulti modificato a seguito dell’accoglimento di alcune osservazioni o di modifiche introdotte in sede di approvazione regionale, salvo che si tratti di modifiche tali da stravolgere il piano e comportare nella sostanza una nuova adozione (cfr. Cons. Stato, sez. III, 24 marzo 2009, nr. 617; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2006, nr. 2297; id., 5 settembre 2003, nr. 4980; id., 4 marzo 2003, nr. 1197; id., 20 novembre 2000, nr. 6178; id., 20 febbraio 1998, nr. 301; id., 11 giugno 1996, nr. 777).

Pertanto, è la stessa ritenuta natura non sostanziale delle modifiche apportate dalla Conferenza a escludere ex se la sussistenza del preteso obbligo di nuova pubblicazione del piano.

4. A questo punto, occorre esaminare l'ulteriore doglianza articolata con gli appelli (principale e incidentale) della XXX S.r.l., con la quale si censura la statuizione di inammissibilità per carenza di interesse della doglianza formulata avverso il particolare regime imposto dalle N.T.A. per i mutamenti di destinazione d'uso nell'area in cui ricade l'edificio in proprietà della società istante.

4.1. Tale regime riviene specificamente dall'art. 45, comma 6, delle N.T.A., il quale in riferimento ai cd. "Tessuti della città consolidata" così recita: "...L'insediamento di destinazioni d'uso a CU/a e i cambi di destinazione d'uso verso 'abitazioni singole' sono subordinati all'approvazione di un Piano di recupero, ai sensi dell'art. 28, legge n. 457/1978, o altro strumento urbanistico esecutivo; i cambi di destinazione d'uso verso 'abitazioni singole' devono essere previsti all'interno di categoria RE, DR, AMP, estesi a intere unità edilizie, di cui almeno il 30 % in termini di SUL deve essere riservato alle destinazioni 'abitazioni collettive', 'servizi alle persone' e 'attrezzature collettive'. Sia per le destinazioni a CU/a, escluse le 'attrezzature collettive', sia per le destinazioni 'abitazioni singole', escluse quelle con finalità sociali e a prezzo convenzionato, gli interventi sono soggetti al contributo straordinario di cui all'art. 20".

La disposizione testé citata fa rinvio al precedente art. 6 delle N.T.A., il quale a sua volta contiene la classificazione delle destinazioni d'uso, distinguendo sette categorie funzionali (abitative, commerciali, servizi, turistico-ricettive, produttive, agricole e parcheggi non pertinenziali) suddivise in una pluralità di sottocategorie, e rinviando poi alla normativa dettata per ciascun ambito territoriale quanto alla concreta disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso da una categoria (o sottocategoria) all'altra.

4.2. Il primo giudice, come detto, ha dichiarato inammissibile per difetto di interesse le doglianze articolate avverso tale disciplina, sul rilievo che la ricorrente non avesse documentato il proprio concreto intendimento di procedere a mutamento di destinazione

d'uso sull'edificio di sua proprietà (e, quindi, sull'assenza di una attuale lesività delle prescrizioni de quibus); ha però ritenuto sussistente l'interesse della medesima società a censurare la disciplina generale del contributo straordinario, ex art. 20 delle N.T.A., sulla base di "superiori ragioni di legalità – garantite dalla Costituzione di fronte ad una prestazione patrimoniale autoritariamente prefissata – e di preminenza delle stesse" alle quali sarebbe stato volto il "complesso motivo di impugnazione" al riguardo articolato nel ricorso introduttivo.

Sul punto – e anticipando quanto sarà meglio di seguito esposto – è difficile non convenire con l'avviso dell'Amministrazione comunale appellante, secondo cui siffatto atteggiamento appare intrinsecamente contraddittorio: infatti, una volta escluso l'interesse a ricorrere avverso le specifiche prescrizioni urbanistiche concernenti la proprietà della ricorrente, nelle quali era compreso anche l'obbligo di corresponsione del contributo straordinario, non si comprende in alcun modo come potesse dirsi sussistente, invece, l'interesse a contestare la disciplina generale del contributo medesimo.

4.3. Ed invero, e salvo ancora una volta quanto appresso si dirà in ordine all'appello del Comune di Roma, il motivo di impugnazione articolato dalla XXX S.r.l. avverso la declaratoria di parziale inammissibilità del ricorso di primo grado è fondato e meritevole di accoglimento.

In primo luogo, non risponde totalmente al vero che nella specie mancherebbe qualsiasi prova dell'intento della società appellante di procedere a mutamento della destinazione d'uso dell'edificio in sua proprietà; infatti, detto mutamento di destinazione d'uso risulta contemplato nella convenzione di lottizzazione in attuazione della quale la medesima società ha chiesto e ottenuto un permesso di costruire, allo stato in corso di esecuzione (né ha alcuna rilevanza, ai fini che qui interessano, la circostanza – su cui insiste il giudice di prime cure – che allo stato non sia ancora noto con quali modalità concrete avverrà il preannunciato successivo cambio di destinazione d'uso da uffici ad abitazione).

Ma, al di là di questo, è la contraddizione sopra rilevata nelle conclusioni del primo giudice in punto di interesse a ricorrere a indurre la Sezione ad alcune precisazioni circa la natura dell'interesse che può legittimare all'impugnazione delle prescrizioni di un P.R.G.

Al riguardo, è necessario richiamare il consolidato indirizzo giurisprudenziale – dal quale la Sezione non ravvisa motivo per discostarsi – che ancora l'interesse a una immediata impugnazione di un P.R.G. al dato della concreta ed effettiva lesività delle stesse, nel senso che le prescrizioni censurate devono incidere direttamente sulla proprietà del ricorrente ovvero, pur senza riguardarle direttamente, devono determinare un significativo decremento del loro valore di mercato o della loro utilità (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 31 dicembre 2009, nr. 9301; id., 19 marzo 2009, nr. 1653; id., 21 maggio 2007, nr. 2572; id., 28 luglio 2005, nr. 4018).

Non può, al contrario (e come meglio sarà di seguito argomentato), ammettersi un generico interesse “strumentale” alla riedizione dell'attività di pianificazione del territorio comunale, connesso alla semplice qualità di proprietario di un suolo comunque ricadente nel territorio medesimo (ancorché non immediatamente inciso dalle prescrizioni urbanistiche censurate).

Ciò premesso, è evidente l'interesse della società odierna appellante a dolersi delle prescrizioni contenute nel ricordato art. 45, comma 6, delle N.T.A., nonché più in generale

della disciplina posta dal P.R.G. in materia di mutamento di destinazione d'uso, per il fatto che dette prescrizioni riguardano direttamente il suolo in sua proprietà, siccome ricadente nell'ambito denominato “Tessuti della città consolidata”.

5. La fondatezza del motivo di appello articolato dalla XXX S.r.l. avverso la statuizione di parziale inammissibilità del ricorso di primo grado comporta la necessità di esaminare nel merito la doglianza in tale sede articolata avverso le richiamate prescrizioni urbanistiche in tema di mutamenti di destinazione d'uso, la quale a sua volta è fondata e meritevole di accoglimento.

In particolare, la ricorrente ha censurato le predette prescrizioni sotto un duplice profilo:

a) perché, in contrasto con la classificazione delle categorie urbanistiche di cui al d.m. 2 aprile 1968, nr. 1444, all'art. 10 del d.P.R. 6 giugno 2001, nr. 380, ed alla vigente normativa regionale (artt. 14 e 15 della l.r. 12 settembre 1977, nr. 35, e art. 7 della l.r. 2 luglio 1987, nr. 36), hanno introdotto un numero maggiore di categorie di destinazione d'uso, suddividendole ulteriormente in una quantità di sottocategorie;

b) perché hanno stabilito diversi regimi autorizzatori per i mutamenti di destinazione d'uso anche da una sottocategoria all'altra nell'ambito di una medesima categoria omogenea.

5.1. Al riguardo, giova immediatamente premettere che le “zone omogenee” di cui al citato d.m. nr. 1444 del 1968, originariamente previste per indirizzare l'attività di pianificazione del territorio comunale, costituiscono solo il riferimento sulla base del quale il legislatore ha inteso dettare la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso: in particolare, è sulla base di tali zone che è stata tendenzialmente modellata la classificazione delle categorie di destinazione d'uso.

Tanto avveniva nella legge 28 gennaio 1977, nr. 10, il cui art. 3, sia pure ai soli fini del calcolo del contributo di concessione, distingueva quattro categorie generali di destinazione d'uso: residenziale, industriale-artigianale, turistico-commerciale-direzionale e agricola.

Detta disposizione è stata abrogata dal d.P.R. nr. 380 del 2001 il cui art. 10, in armonia col nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di governo del territorio, ha rimesso alla legislazione regionale anche la previsione del regime autorizzatorio per i mutamenti di destinazione d'uso.

Per quanto concerne la Regione Lazio, è tuttora in vigore la classificazione di cui agli artt. 14 e 15 della l.r. nr. 35 del 1977 la quale, mantenendosi fedele allo schema della legge nr. 10 del 1977, ha previsto quattro categorie di destinazione d'uso: residenziale, industriale- artigiana, commerciale-direzionale e turistica.

La successiva l.r. nr. 36 del 1987 ha attribuito ai Comuni, in sede di pianificazione generale, il potere-dovere di “stabilire le categorie di destinazione d’uso ammesse con riferimento a quelle previste dagli articoli 14 e 15 della legge regionale 12 settembre 1977, n. 35” (art. 7, comma 1), precisando altresì che: “...Le modifiche di destinazione d’uso con o senza opere a ciò preordinate, quando hanno per oggetto le categorie stabilite dallo strumento urbanistico generale, sono subordinate al rilascio della apposita concessione edilizia, mentre quando riguardano gli ambiti di una stessa categoria sono soggette ad autorizzazione da parte del sindaco” (art. 7, comma 3).

5.2. Tutto ciò premesso, un primo problema da esaminare è quello se il Comune, nell’esercizio della propria potestà di pianificazione del territorio, possa individuare categorie di destinazione d’uso ulteriori e diverse rispetto a quelle predefinite dalla legislazione nazionale e regionale.

Ad avviso della Sezione, al quesito deve darsi risposta affermativa.

Ciò si evince innanzi tutto, con riguardo alla specifica vicenda per cui è processo, dall’ampiezza e dalla genericità della formula con la quale il legislatore regionale ha demandato ai Comuni la determinazione delle “categorie di destinazione d’uso ammesse”, laddove quelle previste dai citati artt. 14 e 15 della l.r. nr. 35 del 1977 costituiscono un semplice “riferimento” per l’attività pianificatoria (e, quindi, non sono vincolanti per la stessa).

Più in generale, poi, l’interpretazione qui preferita appare maggiormente in linea con l’autonomia riconosciuta anche ai Comuni nel nuovo assetto delle competenze rivincente dalla modifica del Titolo V della Costituzione, e segnatamente con la potestà regolamentare loro riconosciuta dall’art. 117, comma 6, Cost. nelle materie di loro competenza (potestà alla quale ben può assimilarsi l’attività di pianificazione urbanistica).

A fortiori deve ritenersi legittima la suddivisione delle categorie di destinazione d’uso in più sottocategorie o sottofunzioni, laddove – come evidenziato dall’Amministrazione comunale nel presente giudizio – ciò sia giustificato da significative diversità del carico urbanistico implicato dall’una o dall’altra di esse, tale da giustificare diverse modulazioni di calcolo del contributo concessorio.

5.3. Se, dunque, tale attività di “parcellizzazione” del territorio risulta consentita alla stregua della vigente normativa, altrettanto non può dirsi quanto alla previsione di regimi autorizzatori anche profondamente diversi per i mutamenti di destinazione d’uso, laddove questi non comportino il passaggio da una categoria funzionale all’altra.

Infatti, dalla legislazione nazionale e regionale (e, al riguardo, basti richiamare il già citato comma 3 dell’art. 7 della l.r. nr. 36 del 1987, tuttora vigente ancorché non più attuale quanto alle tipologie di provvedimenti autorizzatori che richiama) è agevole ricavare il principio per cui le categorie di destinazione d’uso stabilite a monte si presumono omogenee, e pertanto è illegittimo assoggettare il passaggio da una sottocategoria a un’altra all’interno di una medesima categoria al medesimo regime autorizzatorio previsto per il passaggio da una categoria all’altra (ovvero a un regime più gravoso).

Tale principio è stato più volte enunciato dalla giurisprudenza di questo Consesso, secondo cui il mutamento di destinazione d’uso giuridicamente rilevante è solo quello tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, posto che nell’ambito delle stesse categorie possono aversi mutamenti di fatto, ma non diversi regimi urbanistico costruttivi, stanti le sostanziali equivalenze dei carichi urbanistici nell’ambito della medesima categoria (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2010, nr. 1650; id., 29 gennaio 2009, nr. 498; id., 27 dicembre 2001, nr. 6411).

In buona sostanza, l’obbligo di considerare rilevante sul piano del regime autorizzatorio il solo mutamento di destinazione d’uso che comporti il passaggio da una categoria urbanistica

ad un’altra costituisce il limite della sopra richiamata autonomia dei Comuni nell’individuazione di sottocategorie e sottofunzioni in sede di pianificazione territoriale.

5.4. Dalle considerazioni testé svolte discende l'illegittimità della disciplina imposta all'area di proprietà della società appellante dal precitato art. 45, comma 6, delle N.T.A., oltre che della disciplina prevista dalla medesime N.T.A. in generale per i mutamenti di destinazione d'uso, per la parte in cui non rispetta il principio sopra richiamato.

Entro tali limiti, gli appelli (principale e incidentale) proposti dalla società XXX S.r.l. risultano meritevoli di accoglimento.

6. Quanto all'ulteriore motivo dell'appello incidentale della detta società, lo stesso investe la sentenza impugnata nella parte in cui ha accolto le censure di parte attrice avverso il contributo straordinario, riproponendo le argomentazioni (non condivise dal T.A.R.) circa il carattere tributario di tale imposizione.

Pertanto, è evidente che in ordine logico tale motivo potrà essere esaminato solo all'esito dell'esame degli appelli proposti dalle Amministrazioni, giacché l'eventuale conferma in parte qua della sentenza impugnata comporterebbe l'insussistenza di ogni interesse della XXX S.r.l. all'esame delle censure in questione.

7. Passando dunque all'esame dell'appello del Comune di Roma, lo stesso è a sua volta fondato e meritevole di accoglimento.

In particolare, e specie all'esito della positiva delibazione della censura articolata in primo grado dalla società XXX S.r.l. avverso lo specifico regime dettato per il mutamento di destinazione d'uso sul suolo di sua proprietà, è fondata l'eccezione – riproposta in limine dell'appello dell'Amministrazione comunale – di inammissibilità, per carenza di interesse, delle doglianze articolate nel ricorso introduttivo avverso la disciplina generale del contributo straordinario contenuta nell'art. 20 delle N.T.A.

Ed invero, è evidente che l'accoglimento delle doglianze di parte attrice per le ragioni più sopra esplicitate è idoneo ad assicurare all'odierna appellante l'utilità sostanziale cui la stessa aspirava: infatti, la caducazione del più volte citato art. 45, comma 6, delle N.T.A. ricomprende in sé anche il richiamo al contributo straordinario in esso contenuto, e comporta per il Comune l'obbligo di riscrivere in toto la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso, attività solo all'esito della quale potrà verificarsi l'effettiva persistenza di un interesse della società XXX S.r.l. a censurare anche le previsioni dell'art. 20 delle N.T.A. (delle quali non può sapersi, allo stato, se saranno nuovamente richiamate nelle nuove disposizioni di cui l'Amministrazione dovrà dotarsi).

Né può sostenersi che permanga un più generale interesse "strumentale" della società medesima alla rinnovazione dell'attività pianificatoria, connesso alla generica aspirazione a un regime più favorevole per la sua proprietà.

Sul punto, non può non convenirsi con i rilievi dell'Amministrazione comunale appellante in ordine all'eccessiva dilatazione dell'interesse a ricorrere che una tale impostazione comporterebbe, in contrasto con consolidati principi in materia di attualità e concretezza dell'interesse che deve fondare l'impugnazione, legittimando 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.

Non v'è chi non veda come siffatta conclusione contraddica i pacifici principi innanzi richiamati, 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.

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 – settori nei quali è stata sviluppata la teorica dell'interesse "strumentale" - 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.

Nel caso di specie, invero, l'interesse a impugnare in capo alla società XXX S.r.l. era ancorato alla specifiche prescrizioni urbanistiche imposte dal nuovo P.R.G. all'edificio in sua proprietà, con la conseguenza che, una volta annullate dette prescrizioni per ragioni diverse, viene meno ogni interesse a censurare le previsioni generali sugli istituti perequativi (fra cui il contributo straordinario) cui quelle prescrizioni rimandavano.

8. La fondatezza dell'appello del Comune di Roma per i motivi testé enunciati, dato il proprio carattere assorbente, oltre a esonerare dall'esame degli altri motivi di impugnazione formulati dalla medesima Amministrazione comunale, rende improcedibili l'appello proposto dalla Regione Lazio e l'appello incidentale della Provincia di Roma.

Essa, inoltre, comporta l'inammissibilità per difetto d'interesse della doglianza, articolata in via incidentale dalla XXX S.r.l., intesa a riaffermare la natura tributaria del contributo straordinario.

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

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione Quarta, rinviati gli appelli in epigrafe: - accoglie gli appelli della società XXX S.r.l., nei limiti di cui in motivazione;

- accoglie l'appello del Comune di Roma;

- per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, accoglie in parte il ricorso di primo grado e lo dichiara in parte inammissibile, come meglio precisato in motivazione;

- dichiara improcedibili l'appello della Regione Lazio e l'appello incidentale della Provincia di Roma.

Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio. Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

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

Gaetano Trotta, Presidente

Vito Poli, Consigliere

Salvatore Cacace, Consigliere

Sandro Aureli, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA Il 13/07/2010

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

Il Dirigente della Sezione