

Publicato il 19 12 24

N. ____/____ REG.PROV.COLL.

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9377 del 2022, proposto dalla società dOMISSIS.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli Avvocati OMISSIS

contro

Regione Lazio, in persona del suo Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato OMISSIS,

Roma Capitale, in persona del suo Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato OMISSIS,

e con l'intervento di

ad opponendum della Fondazione Piccolo America, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato OMISSIS

ad adiuvandum di Confcommercio Roma, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato OMISSIS

per l'annullamento

della deliberazione n. 450 del 16.06.22, pubblicata sul BURL n. 53 del 23.06.22, con cui la Giunta Regionale ha negato l'approvazione dell'Accordo di Programma (AdP) ex art. 34 D. Lgs. n. 267/00 – T.U. Enti Locali per la riconversione funzionale dell'ex Cinema Metropolitan di Roma;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresi, ove occorrer possa: b1) il parere della Direzione Regionale Cultura – Area Arti Figurative, Cinema e Audiovisivo n. 738573 del 28.08.20; b2) il parere della Direzione Regionale Sviluppo Economico e Attività Produttive n. 738642 del 28.08.20; b3) la nota del Segretariato Generale della Regione n. 740493 del 31.08.20, di trasmissione dei cennati pareri;

nonché per il risarcimento dei danni

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intimiate;

Visti gli atti di intervento;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2024 il dott. OMISSIS

e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società ricorrente è proprietaria dell'immobile sito in Roma, con ingresso da Via del Corso n. 7, sede dell'ex Cinema Metropolitan. L'immobile è classificato dal

PRG vigente tra i *Tessuti di espansione rinascimentale e moderna pre-unitaria* – T2 della *Città Storica* (art. 27 NTA) e non risulta vincolato come bene culturale ex artt. 10 e ss. D. Lgs. n. 42/04.

2. Il Cinema Metropolitan ha cessato l'attività nel 2010.

3. Successivamente, al fine di arrestare il progressivo ammaloramento della struttura, in data 20 ottobre 2011 la precedente proprietaria della struttura (segnatamente la società dOMISSIS S.r.l.) ha trasmesso a Roma Capitale una proposta di riconversione funzionale dell'immobile in questione. Tale proposta prevedeva:

a) interventi di ristrutturazione edilizia con realizzazione di una media struttura di vendita di mq. 1.800, uffici per mq. 51,30, una sala cinematografica di mq. 318,80 con ingresso indipendente e sistemi audiovisivi avanzati da mettere a disposizione dell'A.C. per trenta giorni all'anno (anche non consecutivi);

b) il pagamento degli oneri ordinari e straordinari ed il reperimento dei parcheggi privati.

4. Successivamente, l'Amministrazione capitolina ha convocato una Conferenza di Servizi *preliminare* per l'esame dell'intervento, in vista della successiva approvazione di un Accordo di Programma ex art. 34 T.U. Enti Locali in variante al PRG (il quale avrebbe dovuto recepire i contenuti della proposta sopra richiamata). La proposta ha ottenuto i pareri favorevoli delle Amministrazioni coinvolte, tra cui la Regione Lazio (Direzione Territorio e Urbanistica), la Sovrintendenza Capitolina e il Ministero della Cultura. L'Amministrazione capitolina ha quindi dichiarato positivamente conclusa la conferenza di servizi (cfr. nota Dip.to PAU n. 19140 del 24 settembre 2012 e stralcio pareri, doc. 3 del ricorso).

5. Con atto notarile del 22 luglio 2014, dOMISSIS S.r.l. ha poi formalmente assunto gli obblighi derivanti dall'intervento *de quo agitur*.

6. Successivamente, con istanza del 27 giugno 2017, l'odierna ricorrente - divenuta *medio tempore* proprietaria dell'immobile - ha chiesto all'Amministrazione capitolina di riattivare l'iter di conclusione dell'Accordo di Programma (sino a quel momento arrestatosi alla conclusione positiva della Conferenza di Servizi *preliminare*). L'Assessorato all'Urbanistica ha quindi invitato il Dipartimento PAU

di Roma Capitale a "*riattivare con cortese celerità l'istruttoria per la conclusione dell'iter*" (cfr. nota n. 114378 del 28 giugno 2017, doc. 5 del ricorso).

7. La ricorrente ha quindi depositato le relazioni asseverate sugli oneri ordinari e straordinari ed ha sottoscritto un nuovo atto d'obbligo (cfr. atto notarile rep. n. 1434 del 20 novembre 2017, doc. 6 del ricorso), con il quale si è impegnata a:

a) attuare il progetto di riconversione funzionale dell'ex Cinema, compresa la realizzazione della sala da mettere a disposizione dell'Amministrazione capitolina per un periodo non superiore a 20 anni e per 120 giorni all'anno (anche non consecutivi), ciò in aumento rispetto alla disponibilità manifestata nell'originaria proposta;

b) corrispondere il contributo di costruzione ex art. 16 T.U. Edilizia stimato provvisoriamente in € 228.698,40 (per la quota relativa al costo di costruzione) ed in € 293.438,37 (per la quota relativa agli oneri di urbanizzazione), tutto ciò in aumento rispetto agli importi stimati con l'originaria proposta;

c) monetizzare gli standard non reperiti per un importo provvisoriamente calcolato in € 1.712.865,00;

d) corrispondere il contributo straordinario ex art. 20 NTA PRG, provvisoriamente calcolato in € 3.018.764,10, nonché un ulteriore contributo straordinario volontario di € 1.746.234,13 (non previsto dalla proposta originaria);

e) reperire parcheggi privati per mq. 540,06.

8. Gli obblighi sopra nomenclati sono stati espressamente subordinati al rilascio del titolo edilizio e dell'autorizzazione all'apertura della media struttura di vendita. La Società si è inoltre riservata di recedere dagli impegni intrapresi qualora gli oneri assunti (sia quelli ordinari che quelli straordinari) si fossero rivelati eccessivamente onerosi e comunque superiori rispetto al tetto massimo di € 7.000.000,00.

9. All'esito di ulteriori approfondimenti istruttori, con delibera n. 56 del 23 luglio 2019, l'Assemblea Capitolina ha formulato gli indirizzi al Sindaco per la sottoscrizione dell'Accordo di Programma in variante agli artt. 16, 25 co. 16 e 27 co. 2, 3 e 4 delle NTA del PRG, nonché in deroga al documento programmatico regionale per il commercio.

10. Con nota n. 7295 del 16 gennaio 2020, previo confronto con gli Uffici regionali, l'Amministrazione capitolina ha convocato la conferenza di servizi *decisoria* in forma simultanea e modalità sincrona *ex art. 14 ter* della legge n. 241/90 (conferenza di servizi *decisoria* che ha fatto seguito, quindi, alla conferenza di servizi *preliminare* già tenutasi in passato). Nel corso della conferenza di servizi decisoria, la cui durata è stata pari a circa nove mesi, la Società ha fornito le integrazioni documentali richieste.

11. Dopo la prima seduta (11 febbraio 2020), tenuto anche conto dell'emergenza Covid-19, la Regione ha ritenuto che il termine di conclusione della conferenza di servizi dovesse essere differito:

dapprima al giorno 8 giugno 2020, con termine sino al 10 maggio 2020 per il rilascio dei pareri interni alla Regione, e sino al 25 maggio 2020 per il rilascio del Parere unico regionale (cfr. doc. 8 del ricorso);

(ii) in seguito al 29 agosto 2020, con termine sino al 20 agosto 2020 per il rilascio dei pareri interni alla Regione, in modo da consentire conclusione del procedimento nel rispetto del nuovo termine (cfr. doc. nn. 9 e 10 del ricorso).

12. L'odierna ricorrente si è opposta alla proroga dei termini sub (ii) ed ha contestato la necessità di acquisire i pareri della Direzione Regionale Cultura e Sviluppo Economico e Attività Produttive, di cui né la Regione, né Roma Capitale avevano in precedenza manifestato l'esigenza (cfr. nota del 7 agosto, doc. 12 del ricorso).

13. Con nota n. 737724 del 28 agosto 2020 (doc. 13 del ricorso) il rappresentante unico regionale (RUR) in seno alla conferenza di servizi decisoria ha espresso il proprio parere unico favorevole (con prescrizioni), parere nel quale sono compendiate i pareri degli Uffici e delle altre strutture riconducibili alla Regione.

14. In particolare, il summenzionato parere unico certifica che la Direzione Regionale Sviluppo Economico e Attività Produttive “*ha comunicato la propria non competenza*” ad esprimere pareri (trattandosi di media struttura di vendita rimessa alla competenza comunale), mentre il parere della Direzione Cultura “*è stato acquisito per silenzio – assenso*”.

15. Con nota n. 740493 del 31 agosto 20 (doc. 14 del ricorso), il Segretariato Generale della Regione ha chiesto l'integrazione del summenzionato parere unico, allegando il parere della Direzione Cultura n. 738573 del 28 agosto 2020, nonché il parere della Direzione Sviluppo Economico e Attività Produttive n. 738642 del 28 agosto 2020 (entrambi emessi tardivamente), con cui le cennate Direzioni hanno manifestato la loro contrarietà all'intervento per asserito contrasto con gli artt. 6 co. 4 l. reg. n. 7/17 e 5 co. 2 lett. g) l. reg. n. 22/19, come modificati dall'art. 9 l. reg. n. 5/20.

16. Cionondimeno, il responsabile unico regionale non ha modificato il proprio parere unico.

17. Con successiva nota del giorno 11 settembre 2020 (cfr. doc. 15 del ricorso), la ricorrente ha chiesto all'Amministrazione capitolina di concludere positivamente la conferenza di servizi decisoria, rilevando l'inutilizzabilità dei pareri interni sopravvenuti.

18. Successivamente, con determinazione dirigenziale n. 1354 del 23 settembre 2020 (cfr. doc. 16 del ricorso) il Dipartimento PAU di Roma Capitale ha concluso positivamente la conferenza di servizi decisoria.

19. La summenzionata determinazione dirigenziale è stata trasmessa a tutte le Amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi e, su istanza della Regione Lazio, è stata rettificata con determinazione dirigenziale n. 1663 del 5 novembre 2020 (cfr. doc. 17 del ricorso). La rettifica ha perseguito lo scopo di approvare espressamente tutti gli elaborati tecnico-progettuali e le relative integrazioni.

20. Con susseguente nota n. 148870 del giorno 11 dicembre 2020 (cfr. doc. 18 del ricorso) il Dipartimento PAU di Roma Capitale ha richiesto indicazioni alla Regione, al fine di predisporre un testo condiviso dell'Accordo di Programma. In assenza di riscontro, il Dipartimento ha inviato alla Regione lo schema dell'Accordo di Programma per le relative valutazioni e condivisioni finali (cfr. doc. 19 del ricorso).

21. In assenza di indicazioni regionali, con atto di invito a provvedere del 18 giugno 2021 (cfr. doc. 23 del ricorso) e successivo atto di diffida del giorno 8 luglio 2021 (cfr. doc. 24 del ricorso), la Società ricorrente ha chiesto alla Regione Lazio e a Roma Capitale di sottoscrivere l'Accordo di Programma entro il termine di 30 giorni.

22. Attesa la mancata conclusione del procedimento, la Società ha proposto ricorso per il silenzio *ex artt.* 31 e 117 c.p.a. (RG n. 5622/22) al fine di condannare le Amministrazioni a stipulare l'Accordo di Programma.

23. Con deliberazione n. 450 del 16 giugno 2022, pubblicata sul BURL n. 53 del 23 giugno 2022, la Giunta Regionale ha negato l'approvazione dell'Accordo di Programma per contrasto con il sopravvenuto art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020, atteso che tale disposizione consente di destinare ad uso commerciale una superficie non superiore al 30% dell'ex Cinema (soglia, questa, superata dal progetto di riconversione *de quo agitur*).

24. Con l'odierno ricorso, pertanto, la ricorrente insta per l'annullamento della summenzionata deliberazione n. 450 del 16 giugno 2022. Il ricorso è affidato a plurimi mezzi di censura.

24.1. Con il primo motivo di impugnazione, la ricorrente si duole innanzitutto di un'illegittimità derivata di detta deliberazione per essere la stessa basata su una disposizione di legge (*id est* l'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020) in tesi incostituzionale.

A tal proposito, la ricorrente osserva, in via preliminare, che il summenzionato art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 ha introdotto il divieto di adibire ad uso commerciale una superficie superiore al 30% degli edifici destinati a sale cinematografiche, divieto avente una portata generalizzata non circoscrivibile alle specifiche modifiche apportate all'art. 6 l. reg. n. 7/17 (sulla c.d. rigenerazione urbana) e agli artt. 5 e 78 l. reg. n. 22/19 (T.U. regionale del commercio), indi applicabile a tutti gli spazi "cinematografici" presenti nel territorio regionale (ivi incluso l'ex Cinema Metropolitan).

Ad avviso della ricorrente, tale portata precettiva dell'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 violerebbe l'art. 117, co. 3, Cost., in quanto contraria ai principi fondamentali contenuti negli artt. 8 e 28 l. n. 220/16 e nell'art. 5 co. 9 e ss. l. n. 106/11.

In particolare, l'art. 8 della l. n. 220/16 fissa il principio fondamentale secondo cui le Regioni possono *“introdurre previsioni dirette a determinare la non modificabilità della destinazione d'uso”* solo in caso di sale cinematografiche dichiarate beni culturali *ex art. 10 co. 3 lett. d) D. Lgs. n. 42/04*, per il loro riferimento alla storia politica, letteraria, culturale etc., oppure per il loro valore di testimonianza identitaria.

In supposto contrasto con tale principio, l'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5/20 ha introdotto l'obbligo di mantenimento della destinazione d'uso cinematografica non solo per le sale cinematografiche soggette a vincolo culturale, ma indistintamente per tutti i cinema presenti nel territorio regionale, salva la possibilità di adibire ad uso commerciale appena il 30% della superficie dell'edificio.

Osserva la ricorrente, inoltre, che l'art. 28 co. 5 l. n. 220/16 fissa un ulteriore principio fondamentale della materia. Ed infatti, nel quadro delle iniziative finalizzate alla rigenerazione urbana, le Regioni possono introdurre previsioni - *“anche in deroga agli strumenti urbanistici”* - volte a *“favorire e incentivare il potenziamento e la ristrutturazione di sale cinematografiche”* in attuazione dei principi previsti dall'art. 5 co. 9 e ss. della legge n. 106 del 2011.

Il summenzionato art. 5 della legge n. 106 del 2011 a sua volta ricomprende - tra gli incentivi che le Regioni possono riconoscere agli interventi di rigenerazione urbana - *“le modifiche di destinazione d'uso”* tra funzioni compatibili o complementari (co. 9), vietando detti interventi di rigenerazione *“nei centri storici”* (co. 10).

In supposto contrasto con tale principio fondamentale dettato dal legislatore nazionale, il censurato art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 (secondo l'interpretazione datane dalla Regione) dispiegherebbe una portata generalizzata estendibile anche agli interventi *“extra rigenerazione”*, così impedendo l'accoglimento della proposta della ricorrente (che non è riconducibile agli interventi di rigenerazione urbana *ex legge Regione Lazio n. 7 del 2017*).

Ne discenderebbe, quindi, che la disposizione di legge regionale ora censurata violerebbe anche i principi fondamentali contenuti negli artt. 28 l. n. 220/16 e 5 l. n. 106/11, poiché non si limiterebbe a disciplinare la materia degli incentivi applicabili agli interventi di rigenerazione urbana delle sale cinematografiche (con esclusione dei centri storici), ma si estenderebbe a tutti gli immobili destinati a cinema, ancorchè ricadenti nei centri storici e non oggetto di interventi di rigenerazione.

La ricorrente sostiene, inoltre, che l'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 sarebbe anche lesivo:

- del principio di ragionevolezza, in quanto si basa sull'erroneo presupposto secondo cui la *“crisi”* del cinema può essere risolta attraverso la limitazione della riconversione degli spazi destinati a sale cinematografiche;
- del principio di proporzionalità, in quanto impone limitazioni di riconversione a spazi che hanno da tempo cessato la propria attività, spazi dei quali non è possibile la riattivazione;
- del principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento, atteso che alla data di entrata in vigore della norma di legge regionale la proposta di Accordo di Programma della ricorrente era stata depositata da circa nove anni;
- del principio di uguaglianza, in quanto introduce una supposta irragionevole disparità di trattamento tra i proprietari delle sale cinematografiche laziali e i proprietari di immobili aventi la stessa destinazione nelle altre regioni italiane;
- dei diritti di proprietà e iniziativa economica privata garantiti a livello nazionale

(artt. 41 e 42 Cost.) e sovranazionale (artt. 16, 17 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, art. 6 del TUE, art. 1 del I Protocollo addizionale CEDU), in quanto impone un vincolo d'uso (*id est* uso commerciale per il 30% della superficie e uso cinematografico per il restante 70%) senza limiti di durata e su tutti gli immobili destinati a sale cinematografiche ovunque localizzati nel territorio regionale (ad es. in comuni con poche centinaia di abitanti), ancorchè privi di interesse culturale e da tempo dismessi (per i quali non è ipotizzabile una ripresa della precedente attività).

In ragione di tutto quanto sopra esposto, pertanto, il primo mezzo di censura è finalizzato a rimettere al Giudice delle leggi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020, il cui eventuale accoglimento determinerebbe, a cascata, l'annullamento della deliberazione oggi impugnata.

24.2. Con il secondo mezzo di censura, poi, la ricorrente insta per la rimessione alla Corte di Giustizia UE di un'apposita questione pregiudiziale *ex art.* 267 TFUE, al fine di accertare se gli artt. 16, 17 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nonché l'art. 6 del TUE e l'art. 1 del I Protocollo addizionale CEDU, ostino all'approvazione di una norma – quale per l'appunto l'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5/20 – recante un divieto generalizzato di riconvertire ad uso commerciale una superficie superiore al 30% degli immobili destinati a sale cinematografiche (attive o dismesse).

A tal proposito, la ricorrente osserva che le eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti UE devono rispettarne il “*contenuto essenziale*” e possono essere introdotte solo se “*necessarie*” per “*finalità di interesse generale*”, oppure per tutelare i diritti e le libertà altrui nel rispetto del principio di proporzionalità (art. 52 Carta cit.).

In particolare, l'uso dei beni di proprietà privata può essere sottoposto a limitazioni solo qualora ricorra un interesse generale; la privazione della proprietà può avvenire solo “*per causa di pubblico interesse e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità*” (art. 17 Carta cit.).

Nel caso di specie, il vincolo di utilizzo cinematografico dell'immobile *de quo* (per una superficie almeno pari al 70%) non sarebbe giustificato da alcun interesse generale.

24.3. Con il terzo mezzo di censura (formulato in via di subordine rispetto ai primi due motivi di gravame), la ricorrente censura la deliberazione impugnata nella parte in cui la stessa disvela la volontà della Regione di “*sottrarsi alla sottoscrizione*” dell'Accordo di Programma sulla base di profili (*id est* l'asserito contrasto con la l. reg. n. 5/20) già ritenuti insussistenti dalla stessa Regione e dall'Amministrazione capitolina.

La ricorrente rileva, a tal riguardo, che:

a) dopo un primo parere favorevole del 2012, la Regione ha emesso il Parere unico favorevole n. 737724/20, che richiama i pareri e le note di assenso (espresse o tacite) di sette differenti Uffici ed Enti (tra cui le Direzione regionale “Cultura” e “Sviluppo Economico e Attività Produttive”);

b) successivamente, quando il termine finale della conferenza di servizi decisoria era da tempo decorso (8 giugno 2020), queste due Direzioni hanno obiettato che la proposta di Accordo di Programma sarebbe stata in contrasto con il sopravvenuto art. 9 della legge Regione Lazio n. 5/20;

c) quest'ultima tesi non è stata però condivisa dal responsabile unico regionale, che non ha mai modificato il suo parere unico favorevole.

Soggiunge la ricorrente, inoltre, che la determinazione dirigenziale n. 1354 del 23 settembre 2020 (con cui Roma Capitale ha concluso positivamente la conferenza di

servizi decisoria) avrebbe confermato integralmente il parere unico favorevole, escludendo la sussistenza di qualsiasi profilo di contrasto con l'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020, con l'ulteriore precisazione che anche la Regione non avrebbe mai contestato la D.D. n. 1354/20 e si sarebbe anzi premurata di chiederne l'integrazione *“con l'espressa approvazione di tutti gli elaborati tecnico – progettuali esaminati nella Conferenza di Servizi”*.

In breve, la ricorrente sostiene che siccome la conferenza di servizi decisoria è stata convocata *“per verificare la possibilità di concordare”* l'Accordo di Programma (art. 34 co. 3 TUEL) e la determinazione dirigenziale conclusiva *“sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso”* delle Amministrazioni interessate (art. 14 quater l. cit.), la Regione sarebbe stata tenuta ad adeguarsi alle risultanze della conferenza di servizi e a stipulare l'Accordo di Programma.

Il fatto di non essersi invece adeguata implicherebbe, quindi, che la Giunta Regionale:

- si sarebbe sostituita illegittimamente al RUR e al Dipartimento PAU di Roma Capitale, caducando di fatto sia il Parere unico favorevole del 2020, sia le determinazioni dirigenziali nn. 1354/20 e 1663/20;
- sarebbe illegittimamente intervenuta oltre il termine *ex art. 21 nonies* decorrente dalla conclusione della conferenza di servizi (12 mesi nell'attuale versione; 18 mesi nella versione previgente);
- avrebbe violato le garanzie di partecipazione, posto che l'intero iter di approvazione si sarebbe svolto senza la partecipazione di Roma Capitale e della ricorrente;
- avrebbe omesso di valutare e comparare gli interessi (pubblico e privato) alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma.

24.4. Con il quarto mezzo di censura, inoltre, la ricorrente sostiene che anche se la deliberazione regionale impugnata (n. 450 del 16 giugno 2022) non fosse qualificabile come provvedimento atipico di autotutela, essa sarebbe comunque illegittima per violazione dell'art. 34 TUEL e per incompetenza.

Ciò in quanto l'art. 34 del TUEL attribuisce al Presidente della Regione (e non alla Giunta Regionale) il potere di promuovere l'Accordo di Programma e di convocare la conferenza di servizi, nonché di sottoscrivere detto accordo e di approvarlo con atto formale.

24.5. Con il quinto mezzo di censura, poi, la ricorrente espone che l'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 (su cui la deliberazione impugnata si regge) non potrebbe applicarsi al caso di specie perché:

a) *sul piano letterale*, tale disposizione ha emendato l'art. 6 l. reg. n. 7/17 (sulla c.d. rigenerazione urbana), nonché gli artt. 5 e 78 l. reg. n. 22/19 (T.U. regionale del commercio), e cioè norme certamente inapplicabili al caso di specie, tanto più se si consideri che l'art. 6 legge Regione Lazio n. 7 del 2017 riguarda i soli interventi di rigenerazione urbana;

b) *sul piano sistematico*, la disposizione in esame è volta a consentire alle regioni, in caso di iniziative finalizzate alla rigenerazione urbana, di adottare previsioni anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, nell'ottica di favorire e incentivare la ristrutturazione di sale cinematografiche, sicché si tratta di una norma avente una funzione premiale; funzione che verrebbe frustrata dalla deliberazione impugnata, la quale si risolve nel trasformare un incentivo in un divieto.

24.6. Con il sesto mezzo di censura, poi, la ricorrente sostiene che la disposizione di legge censurata (*id est* l'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020) non potrebbe comunque applicarsi al caso di specie, in quanto il procedimento sfociato nell'adozione della deliberazione impugnata era stato avviato ben prima dell'entrata

in vigore della disposizione *de qua*.

Una conferma di quanto precede si rinverrebbe nell'art. 15 legge Regione Lazio n. 5/20 (*Disposizioni transitorie e finali*), secondo cui “*i procedimenti amministrativi già avviati, alla data di entrata in vigore della presente legge, ai fini della erogazione di contributi o di altre misure di sostegno previste dalla l.r. 2/2012 e successive modifiche o dalle norme abrogate con la presente legge, restano regolati dalle disposizioni vigenti al momento del loro avvio*”.

Tra le “*norme abrogate*” dovrebbero essere ricomprese – ad avviso della ricorrente – anche le disposizioni modificate dall'art. 9 l. reg. n. 5/20, che ha introdotto il limite del 30% di superficie riconvertibile a destinazione d'uso commerciale.

24.7. Con il settimo mezzo di censura, infine, la ricorrente si duole del difetto di motivazione della deliberazione impugnata, atteso che quest'ultima sarebbe sfornita di un'adeguata valutazione dell'interesse pubblico e dell'interesse della ricorrente alla conclusione dell'Accordo di Programma.

In particolare, la ricorrente sostiene che la Giunta regionale non avrebbe dovuto limitarsi a rilevare il contrasto tra la proposta di Accordo di Programma e la sopravvenuta normativa regionale, bensì avrebbe dovuto valutare l'interesse pubblico alla realizzazione di tale importante progetto.

Ciò in quanto l'Accordo di Programma avrebbe consentito di introdurre nei locali dell'ex Cinema nuove funzioni coerenti con la vocazione dell'area circostante.

Inoltre, la deliberazione impugnata avrebbe omesso di considerare il legittimo affidamento riposto dalla ricorrente nella positiva conclusione della vicenda.

24.8. Per tutti i motivi sopra esposti, pertanto, la ricorrente insta non soltanto per l'annullamento della deliberazione di Giunta regionale n. 450 del 16 giugno 2022 oggetto di gravame, ma anche per il risarcimento dei danni asseritamente cagionati da tale deliberazione, danni consistenti:

- nel costo di acquisto dell'immobile;
- nei gravosi impegni economici asseritamente assunti dalla ricorrente nei confronti dei diversi professionisti coinvolti per i diversi aspetti dell'intervento (progettazione urbanistico-edilizia, indagini geologico-ambientali, studi trasportistici, analisi della disciplina paesaggistica e dei beni culturali, profili giuridici, atti d'obbligo notarili, calcolo degli oneri ordinari e straordinari, etc.);
- negli oneri assunti nei confronti degli istituti di credito per il finanziamento dell'operazione;
- negli oneri di istruttoria.
- nel lucro cessante consistente nell'impossibilità di riconvertire l'ex Cinema in una media struttura di vendita ubicata in zona con grande attrattiva commerciale, nonché di reinvestirne i profitti.

Precisa la ricorrente, inoltre, che la responsabilità civile della Regione va ravvisata tanto nell'ipotesi di accertamento dell'illegittimità (e conseguente annullamento) della deliberazione impugnata, quanto nell'ipotesi di rigetto dell'azione di annullamento, atteso che in quest'ultimo scenario la Regione sarebbe comunque responsabile per comportamento scorretto, avendo per anni ingenerato nella ricorrente la legittima fiducia (poi tradita) circa la positiva approvazione dell'Accordo di Programma.

25. Riepilogati i plurimi mezzi di censura sollevati dalla difesa della ricorrente, va osservato che l'Amministrazione capitolina e la Regione Lazio – entrambe evocate in giudizio – si sono ritualmente costituite, la prima instando per la declaratoria del suo difetto di legittimazione passiva e la seconda insistendo, invece, per la reiezione nel merito del ricorso.

26. Sono inoltre intervenute nel giudizio da un lato la Fondazione Piccolo America

(che ha spiegato atto di intervento *ad opponendum*) e dall'altro lato l'organizzazione di categoria Confcommercio (che ha spiegato atto di intervento *ad adiuvandum*).

27. È poi seguito il deposito di documenti e memorie (dirette e di replica) ai sensi dell'art. 73, co. 1, c.p.a.

28. Successivamente, all'esito dell'udienza pubblica del 8 maggio 2024, il Collegio – rilevato che *“il provvedimento impugnato è basato su una norma di legge regionale (id est l'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020) in relazione al quale la difesa della Regione Lazio ha da ultimo prospettato – nel corso dell'udienza pubblica del 8 maggio 2024 – la realistica possibilità di un'imminente sopravvenienza legislativa capace di incidere risolutivamente sull'esito del presente giudizio”*, nonché considerato che le parti *“hanno instato per un rinvio della trattazione del merito della causa”* – ha assegnato alla Regione intimata il termine del 20 settembre 2024 *“per il deposito in atti di una relazione che fornisca chiarimenti ed informazioni più precise: a) sul procedimento di modifica legislativa dell'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 attualmente in corso e sul suo stato di avanzamento; b) sull'impatto che tale procedimento potrebbe avere sull'esito del presente giudizio, anche in considerazione del regime di efficacia retroattiva (o meno) della prospettata emenda legislativa”*.

29. In ottemperanza all'ordinanza istruttoria testè menzionata, con deposito del 13 settembre 2024 la Regione intimata ha depositato la deliberazione di Giunta regionale n. 668 del 8 agosto 2024 contenente la proposta di legge regionale *“Semplificazioni e misure incentivanti il governo del territorio”*. In proposito, la Regione ha chiarito che:

a) *“tale proposta di legge è stata trasmessa al Consiglio regionale per l'esame e l'approvazione; la proposta ha assunto il numero 171 del 09.08.2024 ed è stata assegnata alle Commissioni I, IV, V, VIII, X e XI, i cui lavori al momento non risultano avviati. Non è possibile stimare i tempi necessari per l'approvazione della suddetta proposta di legge nonché il suo esito definitivo; le disposizioni sottoposte al Consiglio, come noto, potrebbero infatti essere approvate come proposte, con modifiche o non approvate affatto”*;

b) *“è proposta una norma di interpretazione autentica dell'art. 9 della legge regionale 5/2020 con il seguente testo: “L'articolo 9 della l.r. 5/2020, con il quale sono state introdotte modifiche alla legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 e alla legge regionale 6 novembre 2019, n. 22, deve essere inteso nel senso che il 30 per cento della superficie di edifici destinati a teatri, sale cinematografiche e centri culturali polifunzionali, utilizzabile per l'esercizio e lo svolgimento di attività commerciali, artigianali e di servizi, costituisce il limite massimo solo per gli interventi effettuati ai sensi dell'articolo 6, commi 3 e 4, della l.r. 7/2017 e per l'applicabilità della disciplina sul commercio prevista nella l.r. 22/2019. Al di fuori di tali fattispecie, non costituisce il limite massimo per la modifica della destinazione d'uso dei medesimi edifici, che resta sottoposta alle previsioni degli strumenti urbanistici.” (art. 19, comma 1, della proposta di legge)”*;

c) *“Quanto agli impatti sull'esito del contenzioso, si premette innanzitutto che l'impugnata deliberazione di Giunta regionale 16 giugno 2022, n. 450 si è espressa*

negativamente circa l'approvazione della proposta di accordo di programma per l'intervento di riconversione funzionale del cinema Metropolitan in spazio commerciale di media distribuzione e per attività culturali sulla base di una complessiva valutazione discrezionale circa la non rispondenza del medesimo

intervento agli obiettivi regionali in tema di rilancio del cinema e dell'audiovisivo";

d) *“Tanto necessariamente premesso, va rilevato come le modifiche normative, anche qualora approvate nel testo come proposto dalla Giunta, non sarebbero di per sé idonee ad incidere sull'atto impugnato, pur nel caso della norma di interpretazione autentica recata dall'art. 19 della proposta di legge, restando in ogni caso necessario un apposito procedimento di riesame della D.G.R. 450/2022 alla luce del mutato quadro normativo di riferimento”*.

30. All'esito dei summenzionati chiarimenti istruttori e in vista dell'udienza pubblica calendarizzata in data 4 dicembre 2024, le parti hanno poi provveduto a depositare documenti e memorie nel rispetto dei termini *ex art. 73 co. 1 c.p.a.*

31. Successivamente, all'udienza pubblica del 4 maggio 2024, il Collegio – previa discussione della causa – ha introiettato quest'ultima in decisione.

DIRITTO

32. *In limine litis*, mette conto osservare innanzitutto che il procedimento di riforma legislativa dell'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 tutt'ora *in fieri* (così come documentato in ottemperanza all'ordinanza istruttoria del 13 maggio 2024) non può giustificare alcun rinvio dell'udienza pubblica, atteso che detto processo di riforma normativa si trova in uno stadio soltanto iniziale e la causa è invece matura per la decisione, per cui non sussistono quei *“casi eccezionali”* che – soli – potrebbero giustificare un differimento dell'udienza pubblica *ex art. 73, co.1-bis, c.p.a.*

Fermo quanto precede, è chiaro che la proposta di legge regionale contenuta nella deliberazione di Giunta regionale n. 668 del 8 agosto 2024 non può avere - allo stato - alcun concreto impatto sul presente giudizio, atteso che si tratta di una semplice *proposta di legge* che, in quanto tale, non può esplicare alcun effetto legislativo e amministrativo su vicende pregresse.

Né rileva il paventato futuro contrasto (per ora del tutto ipotetico) tra il giudicato del presente giudizio e il contenuto precettivo della modifica legislativa in questione (una volta che la stessa verrà approvata).

Ed infatti, qualora la modifica legislativa sopra prospettata dovesse perfezionarsi *prima* dell'eventuale passaggio in giudicato della presente sentenza (evenienza, questa, che non può certamente escludersi), detta modifica ben potrà applicarsi retroattivamente alla vicenda *de qua* (ove la modifica in questione continui a prevedere una norma di interpretazione autentica).

Qualora, invece, lo *jus superveniens* intervenga soltanto *dopo* il passaggio in giudicato della presente sentenza, se da un lato è vero che ciò può dare adito ad un ipotetico contrasto tra giudicato e *jus superveniens*, dall'altro lato va osservato, tuttavia, che detto contrasto è un'evenienza assolutamente fisiologica di qualsiasi sopravvenienza normativa con efficacia retroattiva (si pensi, a tal proposito, al compendio di regole che governano gli effetti delle sentenze della Corte Costituzionale recanti l'accoglimento di questioni di legittimità costituzionale).

Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, il Collegio ritiene che la summenzionata *proposta di legge* regionale non costituisca, allo stato, un fattore ostativo alla definizione del presente giudizio.

Né tale proposta di legge – in quanto racchiusa in una deliberazione di giunta regionale (segnatamente la n. 668 del 8 agosto 2024) – può esplicare alcun valore di direttiva rivolta agli uffici regionali al fine di imporre a livello amministrativo un'uniforme interpretazione anche per pregresse vicende.

Appare evidente, infatti, che detta deliberazione costituisce un atto di impulso di un *procedimento legislativo regionale* e non certo un atto di autovincolo

amministrativo finalizzato ad orientare l'azione amministrativa.

L'oggetto di detta deliberazione reca, invero, la seguente testuale dicitura:

“Proposta di legge regionale concernente: Semplificazioni e misure incentivanti il governo del territorio”.

Va da sé che alla summenzionata deliberazione non può essere assegnato altro scopo che quello dichiaratamente voluto, *id est* lo scopo di dare impulso ad un procedimento di revisione legislativa (e non lo scopo di fornire una direttiva amministrativa agli uffici regionali).

33. Sempre in rito, va inoltre respinta l'eccezione (formulata dalla ricorrente) di carenza di legittimazione ad intervenire in giudizio della Fondazione Piccolo America, che ha spiegato atto di intervento *ad opponendum*.

Infatti, l'art. 28 c.p.a. subordina l'intervento alla titolarità di un interesse giuridicamente rilevante alla conservazione (intervento *ad opponendum*) o alla rimozione (intervento *ad adiuvandum*) del provvedimento impugnato.

In particolare, l'intervento *ad opponendum* nel giudizio amministrativo, per consolidata giurisprudenza, è consentito a qualsiasi soggetto che sia titolare di un interesse, anche di mero fatto, collegato e dipendente da quello sotteso al mantenimento dei provvedimenti impugnati, che gli consente di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso.

Tale è certamente, per le ragioni esposte, l'interesse vantato dalla Fondazione interveniente, atteso che:

a) l'eventuale reiezione del ricorso lascerebbe inalterata la destinazione d'uso cinematografica dell'edificio *de quo*;

b) gli scopi cristallizzati nello statuto sociale della Fondazione interveniente contemplano, *inter alia*, il *“controllo e salvaguardia dalla speculazione degli spazi abbandonati del territorio italiano, con particolare riguardo per quelli con destinazione d'uso socio-culturale”*, nonché la *“riqualificazione di beni pubblici e privati inutilizzati”* e l'*“organizzazione e gestione di attività culturali, artisti-che o ricreative ed in particolare cinematografiche”*;

c) la perdurante destinazione d'uso cinematografica dell'edificio *de quo* – ove concretamente sfruttata dal suo legittimo proprietario – permetterebbe la rivitalizzazione di una sala cinematografica del tessuto urbano del Comune di Roma avente una consolidata tradizione, così indirettamente favorendo la realizzazione degli scopi statutari della Fondazione interveniente.

Né ha pregio l'obiezione secondo cui la Fondazione interveniente sarebbe stata costituita soltanto in data 13 luglio 2022 (e cioè in epoca successiva rispetto a quella di adozione del provvedimento impugnato).

L'obiezione non coglie nel segno perché in quella data si è soltanto realizzata la trasformazione giuridica della pre-esistente *“Associazione Piccolo America”* in *“Fondazione Piccolo America”*.

Il che lascia impregiudicato il pre-esistente *“radicamento”* – sia sociale che territoriale – di quegli interessi in vista dei quali la Fondazione è intervenuta nel presente giudizio.

Tanto basta a dimostrare la legittimazione ad intervenire nel giudizio della Fondazione Piccolo America, con conseguente ammissibilità del suo atto di intervento *ad opponendum*.

34. Sempre in via pregiudiziale, poi, va scrutinata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva di Roma Capitale.

Anche quest'eccezione va respinta, non essendo revocabile in dubbio il fatto che l'Amministrazione capitolina abbia partecipato attivamente all'intera vicenda procedimentale *de qua*.

Tanto basta a giustificarne, pertanto, la sua evocazione nel presente giudizio.

35. Venendo poi all'esame del merito del ricorso, occorre principiare dallo scrutinio del 1° mezzo di censura, con cui la ricorrente si duole della supposta illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 (su cui il provvedimento impugnato si reggerebbe), il quale violerebbe in tesi i principi fondamentali dettati dalla legislazione nazionale con le seguenti disposizioni di legge: artt. 8 e 28 l. n. 220/16 e art. 5 co. 9 e ss. l. n. 106/11.

In primis, va riportato l'esatto tenore letterale dell'art. 9 della summenzionata legge Regione Lazio n. 5 del 2020, la cui prima parte venuta in rilievo nel caso di specie dispone quanto segue:

“1. Il comma 4 dell'articolo 6 della L.R. 7/2017 è sostituito dal seguente:

“4. All'interno degli edifici destinati a teatri, sale cinematografiche e centri culturali polifunzionali, ivi inclusi gli edifici riattivati o rifunzionalizzati ai sensi del comma 3, è consentito l'esercizio di attività commerciali, artigianali e di servizi, fino ad un massimo del 30 per cento della superficie complessiva, purché tali attività siano svolte unitamente all'attività prevalente, come definita dall'articolo 78, comma 1, lettera a), della legge regionale 6 novembre 2019, n. 22 (Testo unico del commercio).”.

2. Alla L.R. 22/2019 sono apportate le seguenti modifiche:

a) la lettera g) del comma 2 dell'articolo 5 è sostituita dalla seguente:

“g) ai teatri, alle sale cinematografiche e ai centri culturali polifunzionali anche a seguito di riattivazione o rifunzionalizzazione di cui all'articolo 6, comma 3, della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio), per lo svolgimento delle attività commerciali, artigianali e di servizi, all'interno degli edifici all'uopo destinati, nel limite massimo del 30 per cento della superficie complessiva, purché gli spazi ricavati dove svolgere le suddette attività commerciali, artigianali o di servizi, anche in condivisione di sede, non superino le dimensioni massime previste per un esercizio di vicinato e le attività siano svolte unitamente all'attività prevalente, come definita dall'articolo 78, comma 1, lettera a); ... ”;

In sintesi, quindi, il legislatore regionale ha previsto che gli edifici destinati a teatri, sale cinematografiche e centri culturali polifunzionali – *“ivi inclusi”* gli edifici riattivati o rifunzionalizzati ai sensi del comma 3 dell'art. 6 della Legge Regione Lazio n. 7 del 2017 (e cioè gli edifici che sono stati oggetto di iniziative di riqualificazione urbana e rigenerazione delle periferie ed aree urbane degradate ai sensi dell'art. 28, co. 5, della legge n. 220 del 2016) – possono subire riconversioni della loro destinazione d'uso in guisa da poterli adibire anche ad attività commerciali, purchè però:

- tale nuova destinazione d'uso interessi una parte non superiore al 30% della loro superficie complessiva;

- detta attività commerciale venga svolta unitamente all'attività prevalente (*id est* l'attività cinematografica o teatrale o culturale).

Fermo quanto precede, va innanzitutto escluso che tale disposizione di legge regionale violi i principi fondamentali dettati dal legislatore nazionale con l'art. 8 della legge n. 220 del 2016.

Quest'ultima norma dispone quanto segue:

“1. La dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante di cui all'articolo 10, comma 3, lettera d), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, può avere ad oggetto anche sale cinematografiche e sale d'essai.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono introdurre

previsioni dirette a determinare la non modificabilità della destinazione d'uso dei beni di cui al comma 1. A tal fine è definita in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, un'apposita intesa diretta a stabilire le modalità e gli strumenti procedurali mediante i quali lo Stato, le regioni e i comuni concorrono nel conseguimento delle finalità di cui al presente articolo”.

In sintesi, la norma nazionale sopra enunciata si limita a prevedere – nell'ambito di una disciplina di sistema orientata a sostenere e valorizzare il settore del cinema e l'attività delle sale cinematografiche – che le Regioni “*possono*” vietare la modificazione della destinazione d'uso di sale cinematografiche già dichiarate di interesse culturale ex art. 10, co. 3, lett. d), d.lgs. n. 42 del 2004.

Si tratta, pertanto, di una norma che – nell'ottica di valorizzare l'attività cinematografica – consente al legislatore regionale di vietare la modificazione della destinazione d'uso cinematografica di talune sale già esistenti, ove queste siano munite di una dichiarazione di interesse culturale.

Da questa norma “*permissiva*” non discende, però, un implicito divieto di estendere tale misura (per mezzo di norma di legge regionale) anche a sale cinematografiche prive di detta dichiarazione di interesse culturale.

Va rammentato, a tal proposito, che la materia *de qua agitur* si iscrive – nell'ambito dell'elenco di materie che l'art. 117 Cost. ripartisce tra Stato e Regioni – tra quelle materie che sono oggetto di potestà legislativa *concorrente* di Stato e Regioni.

Se da un lato, infatti, l'articolo 117, secondo comma, lett. s), del Titolo V della Costituzione, ha annoverato la “*tutela dei beni culturali*” (ivi inclusa l'attività teatrale e cinematografica) tra le materie oggetto di competenza legislativa esclusiva dello Stato, dall'altro lato l'art. 117, terzo comma, della Costituzione ha incluso la “*valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*” tra le materie oggetto di competenza legislativa *concorrente*.

Orbene, l'art. 8 della legge n. 220 del 2016 (che a dire della ricorrente risulterebbe violato dall'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 su cui il provvedimento gravato si regge) è rubricato “*valorizzazione delle sale cinematografiche*”, il che attesta chiaramente che esso interviene su una materia (*id est* la valorizzazione dei beni culturali) oggetto di potestà legislativa *concorrente* di Stato e Regioni.

Fermo quanto precede, l'art. 8 della legge n. 220 del 2016, laddove consente al legislatore regionale di vietare la modificazione della destinazione d'uso cinematografica delle sale assistite da dichiarazione di interesse culturale, introduce un principio fondamentale di tutela *minima* che non esclude affatto – in una logica di tutela *incrementale* del bene “*cultura*” e di una sua maggior valorizzazione – la possibilità di un intervento legislativo regionale di dettaglio che ampli ulteriormente detta tutela.

E ciò è quanto è avvenuto con l'introduzione dell'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020, il quale persegue lo scopo di tutelare non soltanto le sale cinematografiche munite di dichiarazione di interesse culturale, ma anche le sale cinematografiche che ne sono prive.

Detto in altri termini, si tratta di una norma di tutela *incrementale* assolutamente coerente con il principio di tutela *minima* cristallizzato dall'art. 8 della legge n. 220 del 2016, rientrando quindi nel legittimo esercizio della potestà legislativa *concorrente* della Regione in materia di *valorizzazione* dei beni culturali.

Tale piena coerenza risulta viepiù confermata se si considera, peraltro, che il summenzionato art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 non reca affatto

alcun divieto *assoluto* di mutamento della destinazione d'uso delle sale cinematografiche prive di dichiarazione di interesse culturale, bensì introduce soltanto una parziale limitazione di tale facoltà emendativa.

Come già visto, infatti, la norma regionale *de qua* non osta affatto ad una riconversione di sale cinematografiche dismesse in strutture di vendita commerciale, bensì si limita soltanto a stabilire che tale riconversione non può eccedere il 30% della superficie complessiva della struttura.

Ciò chiarito, va parimenti escluso che la norma regionale censurata (*id est* l'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020) violi l'art. 28, co. 5, della legge n. 220 del 2016 ed i principi (a cui detto art. 28 rinvia) dell'art. 5, co. 9 e ss. della legge n. 106 del 2011.

Il summenzionato art. 28, co. 5, della legge n. 220 del 2016 disciplina, infatti, uno specifico ambito di interventi, e cioè tutte quelle attività che sono dirette alla “*riqualificazione urbana*” e “*rigenerazione delle periferie e delle aree urbane degradate*”.

I principi dettati da tale disposizione possono fungere da vincolo, pertanto, solamente in relazione agli interventi di rigenerazione delle periferie e delle aree urbane degradate.

Senonchè, l'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 – benché diretto a sostituire il comma 4 dell'art. 6 della legge Regione Lazio n. 7 del 2017 (legge riguardante anche la “*rigenerazione urbana*”) – non si applica soltanto agli interventi di rigenerazione urbana di periferie ed aree degradate, ma anche ad interventi (quale quello *de quo agitur*) che non si sostanziano nella rigenerazione di aree degradate.

Tale lettura trova puntuale conferma nello stesso tenore letterale dell'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020, il quale prevede che nel perimetro delle sale cinematografiche suscettibili di mutamento di destinazione d'uso (entro il limite del 30%) sono “*inclusi*” anche (ma non solo) gli edifici riattivati o rifunzionalizzati ai sensi del comma 3 dell'art. 6 della Legge Regione Lazio n. 7 del 2017 (e cioè gli edifici che sono stati oggetto di iniziative di riqualificazione urbana e rigenerazione delle periferie ed aree urbane degradate ai sensi dell'art. 28, co. 5, della legge n. 220 del 2016).

Va da sé che il perimetro di applicazione dell'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 non si esaurisce negli edifici oggetto di rigenerazione urbana, ma ricomprende anche edifici siti in aree diverse dalla periferia (quale quello di cui si controverte).

Ne discende, pertanto, che l'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 – nella parte in cui contempla anche gli edifici estranei alle aree periferiche o degradate – non soggiace ai principi e limiti dettati dall'art. 28 co. 5, della legge n. 220 del 2016 (e quindi neppure ai criteri dettati dall'art. 5, co. 9 e ss. della legge n. 106 del 2011).

Si aggiunga, inoltre, che se è vero che la norma regionale *de qua* va ad incidere (sostituendolo) sul comma 4 dell'art. 6 della legge Regione Lazio n. 7 del 2017 (*id est* la legge riguardante anche la “*rigenerazione urbana*”), è altrettanto vero, però, che detta legge regionale n. 7/2017 non regola i soli interventi di rigenerazione di periferie ed aree degradate.

Ed infatti, l'art. 1, co. 1, lett. a), l. reg. n. 7 del 2017 stabilisce che la principale finalità di tale legge è quella di “*promuovere, incentivare e realizzare, al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la rigenerazione urbana intesa in senso ampio e integrato comprendente, quindi, aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi ...*”, nell'ottica di promuovere o rilanciare “*anche*” (ma non

solamente) “*territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici*”.

Ne discende, pertanto, che l’art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 non può ritenersi applicabile ai soli interventi di rigenerazione di periferie ed aree degradate soltanto perché incidente sull’articolato della legge Regione Lazio n. 7 del 2017, atteso che quest’ultima legge – come visto – ha un respiro più ampio rispetto a quello della mera rigenerazione di aree periferiche.

Il che conferma che i principi cristallizzati nell’art. 28 co. 5 della legge n. 220 del 2016 – in quanto riguardanti soltanto gli interventi di rigenerazione di aree periferiche e degradate – non possono fungere da indiretto “parametro” di legittimità costituzionale dell’art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020, nella parte in cui lo stesso disciplina interventi (quale quello *de quo*) che sono estranei rispetto all’attività di rigenerazione urbana strettamente intesa.

Va poi escluso che la norma regionale in contestazione (art. 9 Legge Regione Lazio n. 5 del 2020) possa entrare in conflitto con i plurimi principi costituzionali evocati dall’odierna ricorrente. Ed infatti:

- i) se da un lato è vero che la limitazione della riconversione commerciale degli spazi destinati a sale cinematografiche non basta da sola a risolvere l’intera “crisi” del cinema, dall’altro lato è pure vero, però, che detta limitazione costituisce una misura obiettivamente coerente con lo scopo che si prefigge, e cioè quello di contribuire alla tutela del settore cinematografico, ferma restando ovviamente la necessità di adottare anche altre misure; quanto precede evidenzia, pertanto, che la limitazione in questione non è affatto in contrasto con il principio di ragionevolezza;
 - ii) non è ravvisabile alcuna violazione del principio di proporzionalità, atteso che l’art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 - lungi dal precludere in via perentoria ed assoluta qualsiasi riconversione commerciale delle sale cinematografiche in disuso - si limita soltanto a fissare dei limiti quantitativi a tale riconversione, realizzando quindi un equo temperamento tra libertà di iniziativa economica e tutela di valori socio-culturali;
 - iii) non v’è parimenti alcuna violazione del principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento, atteso che l’esercizio della *discrezionalità legislativa* (sfociante nell’adozione di una norma di legge regionale generale e astratta quale per l’appunto l’art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020) non può essere certamente impedito dalla concreta vicenda individuale dell’accordo di programma *de quo* (peraltro neppure concluso);
 - iv) non è parimenti ravvisabile alcuna violazione del principio di uguaglianza: ed infatti, siccome viene in rilievo una norma di legge regionale, è ben possibile che il trattamento da essa previsto possa differire da quello dettato dalle norme di altre Regioni (in disparte il fatto che tale diverso trattamento fungente da *tertium comparationis* non è stato neppure chiaramente indicato);
 - v) non si può infine ravvisare neppure alcuna violazione dei diritti di proprietà ed iniziativa economica privata tutelati dalla Costituzione, atteso che il limite di cui si controverte è soltanto un limite apposto ad una facoltà “innovativa” di riconversione edilizia (facoltà originariamente non prevista dalla legge), sicché esso non comporta alcuno svuotamento del diritto dominicale, determinando soltanto una funzionalizzazione (e non un’espropriazione) del diritto di proprietà privata.
- Le considerazioni che precedono conducono, pertanto, a ritenere infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente con riguardo all’art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020.

Ne discende, pertanto, l’infondatezza del 1° mezzo di censura incentrato su dette

questioni.

36. Il 2° mezzo di censura è diretto a sollevare innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea – sempre con riguardo all'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 – una questione pregiudiziale ex art. 267 TFUE di possibile incompatibilità con il diritto UE (segnatamente con gli artt. 16, 17 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nonché con l'art. 6 del TUE, oltre che con l'art. 1 del I Protocollo addizionale CEDU).

Anche questo motivo è infondato.

Va rammentato, infatti, che i parametri euro-unitari invocati dalla parte ricorrente presuppongono che le limitazioni della libertà d'impresa e del diritto di proprietà debbono rispettare il contenuto essenziale di tali libertà, nonché rispondere ad obiettive “*finalità di interesse generale*”.

Fermo quanto precede, il Collegio rileva che il censurato art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 rispetta pienamente tali parametri, atteso che tale norma:

a) è obiettivamente finalizzata al perseguimento di un interesse generale, e cioè quello di preservare, tutelare e valorizzare l'attività cinematografica e la sua immanente valenza culturale;

b) ha previsto un'opportunità nuova (e cioè quella di svolgere anche attività commerciali all'interno di edifici adibiti a destinazione d'uso cinematografica), ampliando dunque le occasioni di sfruttamento della proprietà di tali edifici, sebbene entro il limite del 30%, con la conseguenza che non può parlarsi affatto di alcuno svuotamento (o alterazione) dei contenuti essenziali del diritto di proprietà individuale degli edifici in questione, bensì soltanto di delimitazione di dette nuove occasioni di sfruttamento commerciale.

Il 2° motivo di impugnazione va quindi respinto.

37. Ugualmente infondato è anche il 3° mezzo di censura, atteso che la stipula dell'Accordo di Programma non priva l'organo avente la competenza all'approvazione della variante urbanistica (nel caso di specie la Giunta Regionale) a determinarsi (in un senso o nell'altro) sulla proposta di variante.

Ed infatti, secondo quanto previsto dall'art. 34 del d.lgs n. 267 del 2000, le intese eventualmente raggiunte in sede di conferenza preliminare dai rappresentanti degli enti locali e degli altri organismi pubblici coinvolti nella realizzazione dell'intervento costruttivo oggetto della conferenza di servizi e del successivo accordo, perché producano efficacia giuridica occorre che siano approvate dal legale rappresentante dell'ente aderente che ha una competenza prevalente sull'opera e sull'intervento oggetto della convenzione.

Per quanto concerne la vicenda di cui è causa, venendo a determinare l'accordo in questione una variante allo strumento urbanistico del Comune, ai fini del perfezionamento dell'intesa raggiunta, non vi è dubbio che la sua approvazione è rimessa alla competenza della giunta regionale, attesa la competenza di quest'ultima ad approvare gli strumenti urbanistici comunali e le sue varianti (art. 16, legge regionale 31 maggio 1980 n. 56).

Ciò posto, dalle evidenze fattuali dedotte in ricorso si evince che né il presidente della giunta regionale né la stessa giunta regionale si sono mai pronunciati in merito agli adempimenti di cui all'art. 34, co. 4, d.lgs 267/2000, conseguenti alla conferenza di servizi, lasciando così in sospenso ogni determinazione circa la definitiva manifestazione di volontà esitale dell'intera attività procedimentale volta alla variante urbanistica.

A ciò va aggiunto, più in generale, che l'accordo di programma, secondo la consolidata interpretazione giurisprudenziale che viene data della disciplina che regge il suddetto istituto (l'art. 34 del d.lgs n. 267 del 2000) implica il consenso

unanime delle amministrazioni che tale accordo stipulano per attuare un'opera o un progetto (Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4413; sez. IV, 28 aprile 2006, n. 2411; sez. IV, 17 giugno 2003, n. 3403; sez. IV, 1 agosto 2001, n. 4206).

Con specifico riferimento, poi, alla censura secondo cui il ripensamento della Regione avrebbe frustrato l'attività amministrativa fino a quel momento compiuta, il Collegio evidenzia che, in base ai principi enunciati nel tempo dalla giurisprudenza amministrativa, contrariamente a quanto affermato dalla società ricorrente, non può dubitarsi che ciascun ente rimane libero di addivenire o meno alla conclusione dell'accordo di programma.

Le amministrazioni che hanno intrapreso le attività preordinate alla conclusione di un accordo di programma possono sempre, nell'esercizio delle loro prerogative istituzionali, rivalutare l'opportunità di giungere al suo perfezionamento, tanto più ove si verifichi (come nel caso di specie) una sopravvenienza normativa (nel caso in esame la sopravvenienza dell'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020).

Può affermarsi, dunque, che, sino a quando l'accordo di programma non si è perfezionato, gli enti che hanno intrapreso le attività necessarie per valutarne l'opportunità, il contenuto e quant'altro occorra per giungere alla sua conclusione, rimangono pienamente legittimati ad interrompere tali attività e, conseguenzialmente, possono liberamente sottrarsi alla sua conclusione.

In considerazione di quanto precede, pertanto, perdono ogni rilevanza:

- a) *sia il fatto* che nel caso di specie il responsabile unico regionale abbia rilasciato il parere unico favorevole nell'ambito della conferenza di servizi preliminare;
- b) *sia il fatto* che la determinazione contraria della Giunta regionale sia intervenuta oltre i termini di legge dell'annullamento d'ufficio *ex art. 21-nonies* della legge n. 241 del 1990; ciò *a fortiori* se si considera che la decisione finale di non approvare l'accordo di programma – lungi dal configurare alcuna ipotesi di annullamento in autotutela – integra piuttosto una fisiologica ed ordinaria ipotesi esitale (negativa) del procedimento delineato dall'art. 34 del TUEL.

Ugualmente infondata è, poi, la censura di violazione delle garanzie partecipative, stante il consolidato insegnamento pretorio al lume del quale *“l'accordo previsto e disciplinato dall'art. 34 del T.u.e.l. costituisce un'ipotesi di amministrazione negoziata, con il quale più amministrazioni competenti in procedimenti pluristrutturati o che comunque interessano il territorio di più Comuni concordano le linee di azione per la realizzazione di una determinata opera. 31.1.2. Per tale tipologia di accordi non è prevista la partecipazione dei privati, i quali dunque rispetto a tutta l'attività ivi svolta non possono che considerarsi terzi”* (cfr. Cons. St., sez. IV, n. 2999 del 2021).

Né ha rilievo la doglianza (anch'essa sollevata con il 3° mezzo di censura in esame) incentrata sull'asserita omessa valutazione degli interessi pubblici e privati sottesi al progetto di riconversione presentato dalla ricorrente.

Il provvedimento impugnato risulta corredato, infatti, da un'ampia ed adeguata motivazione, che certamente sfugge alle censure di manifesta illogicità e/o irragionevolezza, e cioè a quelle censure che possono colpire gli atti amministrativi che esprimono (come nel caso *de quo*) un'ampia sfera di discrezionalità pubblica.

Detto provvedimento evidenzia, infatti, che:

- a) l'assentimento del progetto è ostacolato in radice dalla sopravvenienza normativa dell'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020;
- b) *“la variante urbanistica mediante la procedura di accordo di programma proposta per l'approvazione regionale prevede una deroga al PRG vigente, al fine di consentire un cambio di destinazione da sala cinematografica a struttura commerciale per circa il 90% della superficie esistente ricadente nella componente*

della Città Storica del PRG di Roma, non consentita dalle norme tecniche di attuazione dello stesso PRG”;

- c) “la Legge regionale n. 5/2020 "Disposizioni in materia di cinema e audiovisivo" dedicata al sostegno del cinema e dell'audiovisivo nel Lazio, ha dettato una disciplina volta a riconoscere, sostenere, valorizzare e promuovere le attività cinematografiche, audiovisive e multimediali, quali forme di libera manifestazione del pensiero e di espressione artistica in grado di contribuire alla valorizzazione e allo sviluppo culturale, economico e sociale del territorio regionale”;
- d) “nel contempo l'art. 9 della L.R. 5/2020 ha introdotto modifiche alla L.R. 7/2017 (Rigenerazione urbana) e alla L.R. 22/2019 (Testo unico del commercio), in coerenza con il principio della valorizzazione e promozione delle attività cinematografiche, audiovisive e multimediali stabilito dalla stessa L.R. 5/2020”;
- e) “tali modifiche, contenute in un unico articolo modificativo di differenti leggi, ha un significato complessivo unitario, rinvenibile nella volontà di tutelare e conservare le funzioni, culturalmente rilevanti, di teatri, sale cinematografiche e centri culturali polifunzionali e dunque consentire che l'esercizio di attività commerciali ed artigianali all'interno di edifici ad esse destinati, non possa interessare una superficie superiore al 30% del totale, e sempre purché siano svolte unitamente all'attività prevalente”;
- f) “la ratio legis recata dall'art. 9 della L.R. 5/2020 deve considerarsi quale principio normativo in materia, come tale non derogabile da diverse previsioni recate dagli strumenti urbanistici e dunque non disponibile neppure per mezzo dell'accordo di programma, che su di essi va a incidere”.
- g) “le disposizioni di cui alla Legge regionale n. 5/2020, sebbene intervenute successivamente all'avvio della conferenza di servizi, ma precedentemente alla sua conclusione ed alla trasmissione alla Regione Lazio dello Schema di accordo di programma, non possono non trovare oggi applicazione da parte di questa Regione medesima”;
- h) “il Consiglio Regionale ha adottato la legge regionale n. 5/2020 come insieme di misure dedicate al sostegno del cinema e dell'audiovisivo nel Lazio, con l'obiettivo primario di salvaguardare e valorizzare l'esercizio cinematografico in tutto il territorio regionale, e ciò anche nei centri storici”.

Da tale complesso di valutazioni emerge, pertanto, la corretta ponderazione da parte dell'Amministrazione regionale degli interessi pubblici perseguiti dal legislatore regionale, interessi che trovano una loro compiuta definizione (non derogabile) nella regola d'azione cristallizzata nell'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020, regola da sola ostativa all'approvazione dell'accordo di programma proposto dalla ricorrente.

Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, il 3° mezzo di censura va respinto in quanto infondato.

38. Infondato è anche il 4° mezzo di censura, con cui la ricorrente si duole di una presunta incompetenza della Giunta regionale ad adottare la deliberazione impugnata (deliberazione con cui la Giunta ha respinto il progetto di accordo di programma prevedente la variante urbanistica del piano regolatore).

Va evidenziato, infatti, che siccome l'accordo in questione introduce una variante allo strumento urbanistico del Comune, ai fini del perfezionamento dell'intesa raggiunta non vi è dubbio che la sua approvazione è rimessa alla competenza della giunta regionale, attesa la competenza di quest'ultima ad approvare gli strumenti urbanistici comunali e le sue varianti (art. 16, legge regionale 31 maggio 1980 n. 56).

Il che basta a respingere il 4° motivo di ricorso.

39. Infondato è anche il 5° motivo di ricorso. Ed infatti, la norma regionale *de qua agitur* (*id est* l'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020) è sicuramente applicabile al caso di specie, a nulla rilevando (per le ragioni già viste in relazione al 1° mezzo di censura, alle quali si rinvia) il fatto che detta norma vada ad emendare una legge regionale in materia di rigenerazione urbana.

Né è vero che l'interpretazione che di tale norma viene offerta dalla Regione intimata avrebbe trasformato una misura premiale (quale quella contemplata dalla norma in questione) in un divieto.

Ed infatti, la norma mantiene intatto il suo scopo agevolatorio, che è quello di consentire ai proprietari di sale cinematografiche dismesse di trasformare le stesse in attività commerciali, purchè entro il limite quantitativo del 30% della superficie complessiva dell'immobile.

Anche il 5° motivo di ricorso va quindi respinto.

40. Va poi disatteso anche il 6° motivo di ricorso.

Al riguardo, è utile rammentare che nei procedimenti amministrativi la corretta applicazione del principio *tempus regit actum* comporta che la Pubblica amministrazione deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio (Cons. Stato, sez. VI, 27 agosto 2020, n. 5260).

Consegue da ciò che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale e non al tempo della presentazione della domanda da parte del privato, dovendo ogni atto del procedimento amministrativo essere regolato dalla legge del tempo in cui è emanato, in dipendenza della circostanza che lo *jus superveniens* reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici (cfr. Cons. Stato, sez. II, 8 marzo 2021 n. 1908; *id.*, sez. V, 14 agosto 2020, n. 5038; *id.*, sez. III, 29 aprile 2019, n. 2768). Detto altrimenti, in virtù del principio generale *tempus regit actum*, le norme di diritto pubblico trovano immediata applicazione nei confronti dei procedimenti ancora *in itinere* alla data della loro entrata in vigore, in quanto gli atti ed i provvedimenti della pubblica amministrazione, essendo espressione attuale dell'esercizio di poteri rivolti al soddisfacimento di pubblici interessi, devono uniformarsi alle norme giuridiche vigenti nel momento in cui son posti in essere, per quanto attiene sia ai requisiti di forma e procedimento, sia al contenuto sostanziale delle statuizioni, stante l'immediata operatività delle norme di diritto pubblico (Cons. Stato, sez. IV, 8 agosto 2016 n. 3536; in tema: *id.*, sez. IV, 14 gennaio 2016 n. 83; T.A.R. Lazio, Roma, 29 luglio 2021, n. 9064; *id.*, 23 luglio 2021 n. 8913; *id.*, Latina, 12 luglio 2021 n. 458; T.A.R. Lazio, Roma, 19 marzo 2020 n. 3451; Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 2017 n. 545; *id.*, sez. IV, 21 agosto 2012, n. 4583).

Nel caso di specie, pertanto, la Regione Lazio era certamente obbligata a conformarsi all'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020, atteso che tale norma è entrata in vigore *prima* dell'adozione della deliberazione impugnata, e a nulla rilevando il fatto che detta norma non avesse ancora acquistato vigenza al tempo dell'avvio del procedimento.

Né vale richiamare, in senso contrario, l'art. 15 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020 (a mente del quale "*i procedimenti amministrativi già avviati, alla data di entrata in vigore della presente legge, ai fini della erogazione di contributi o di altre misure di sostegno previste dalla l.r. 2/2012 e successive modifiche o dalle norme abrogate con la presente legge, restano regolati dalle disposizioni vigenti al*

momento del loro avvio”), atteso che tale norma disciplina il regime intertemporale dei soli procedimenti amministrativi finalizzati all’erogazione di contributi e sussidi economici e non anche del procedimento (quale quello di cui si controverte) strumentale alla sottoscrizione di accordi di programma *ex art. 34 T.U.E.L.*

41. Per quel che concerne, infine, il 7° mezzo di censura, il Collegio rileva che le relative doglianze si esauriscono in una reiterazione di alcuni dei vizi di difetto di motivazione già veicolati con il terzo mezzo di censura, sicchè le considerazioni già esposte in relazione a detto terzo motivo (alle quali si rinvia) appaiono sufficienti a giustificare la reiezione.

42. Tutto quanto sopra esposto conduce, pertanto, alla reiezione della domanda di annullamento dei provvedimenti impugnati, nonché anche della domanda di condanna al risarcimento dei danni per illegittimità provvedimentale.

43. Il Collegio rileva, tuttavia, che in base alla prospettazione attorea la responsabilità civile della Regione sarebbe configurabile non soltanto nell’ipotesi di accertamento dell’illegittimità (e conseguente annullamento) della deliberazione impugnata, ma anche (in subordine) nell’ipotesi di rigetto dell’azione di annullamento, atteso che in quest’ultimo scenario la Regione sarebbe comunque responsabile per comportamento scorretto, avendo per anni ingenerato nella ricorrente la legittima fiducia (poi tradita) circa la positiva approvazione dell’Accordo di Programma.

Senonchè, anche questo capo di domanda appare infondato.

43.1. Lo scrutinio di tale capo impone di ricapitolare, sia pure in estrema sintesi, i consolidati principi forgiati dalla giurisprudenza amministrativa in materia di accordi di programma.

Orbene, secondo la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato l’accordo di programma costituisce una *species* del più ampio *genus* degli accordi di programmazione negoziata (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4413) e, in linea ancora più generale, dell’istituto degli accordi fra amministrazioni di cui all’art. 15 legge n. 241 del 1990, che ne scandisce la disciplina residuale, per quanto non espressamente previsto in quella speciale dell’art. 34 d.lgs. n. 267 del 2000 (Cons. Stato, sez. IV, 9 marzo 2021, n. 1948; sez. IV, 25 giugno 2013, n. 3458; sez. IV, 24 ottobre 2012, n. 5450).

Secondo l’interpretazione che viene data della disciplina generale che regge il suddetto istituto, quest’ultimo costituisce un modulo di semplificazione procedimentale finalizzato alla definizione e all’attuazione di opere, interventi o programmi di intervento, che implica l’azione integrata di più amministrazioni, di modo che con la sottoscrizione dell’accordo queste ultime assumono pari dignità in ragione della coesistenzialità dell’apporto di ciascuna di esse (Cons. Stato, sez. IV, 9 marzo 2021, n. 1948; sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4413; sez. IV, 2 marzo 2011, n. 1339; sez. IV, 6 dicembre 1999, n. 2067; sez. IV, 28 aprile 2006, n. 2411; sez. IV, 21 novembre 2005, n. 6467).

Esso, dunque, non è qualificabile alla stregua di un qualsiasi contratto civilistico o negozio stipulato in base al codice civile (Cons. Stato, sez. IV, 9 marzo 2021, n. 1948).

Tale consenso si forma progressivamente attraverso fasi successive, che, a partire dalla fase della “promozione” dell’accordo sono normalmente scandite da atti o deliberazioni degli organi degli enti e delle amministrazioni interessati e si perfeziona con la conclusione (ossia con la sottoscrizione) dell’accordo di programma, che può dirsi così completo e perfetto (Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4413; sez. IV, 28 aprile 2006, n. 2411; sez. IV, 17 giugno 2003, n. 3403).

Segnatamente, l'accordo di programma, secondo l'interpretazione che viene data della disciplina che regge il suddetto istituto (l'art. 34 del d.l.gs n. 267 del 2000) implica il consenso unanime delle amministrazioni che tale accordo stipulano per attuare un'opera o un progetto (Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4413; sez. IV, 28 aprile 2006, n. 2411; sez. IV, 17 giugno 2003, n. 3403; sez. IV, 1 agosto 2001, n. 4206).

43.2. Ciò chiarito, con specifico riferimento alla deduzione relativa alla circostanza che il ripensamento della Regione avrebbe frustrato l'attività amministrativa fino a quel momento compiuta, il Collegio evidenzia che, in base ai principi enunciati nel tempo dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato e poc'anzi ribaditi, contrariamente a quanto affermato dalla società, non può dubitarsi che ciascun ente rimane libero di addivenire o meno alla conclusione dell'accordo di programma. Le amministrazioni che hanno intrapreso le attività preordinate alla conclusione di un accordo di programma possono sempre, nell'esercizio delle loro prerogative istituzionali, rivalutare l'opportunità di giungere al suo perfezionamento, specialmente allorché si verificano delle sopravvenienze in fatto o in diritto, come nel caso di specie (vedasi sopravvenienza dell'art. 9 della legge Regione Lazio n. 5 del 2020).

Può affermarsi, dunque, che, sino a quando l'accordo di programma non si è perfezionato - e impregiudicata ogni statuizione, da parte del Collegio, sui poteri degli enti in caso di sua conclusione, non costituendo tale questione oggetto del presente giudizio (ancorché su questo aspetto, in senso favorevole al potere di recesso, si vedano Cons. Stato, sez. IV, 9 marzo 2021, n. 1948; sez. V, 24 ottobre 2000, n. 5710) - gli enti che hanno intrapreso le attività necessarie per valutarne l'opportunità, il contenuto e quant'altro occorra per giungere alla sua conclusione, rimangono pienamente legittimati ad interrompere tali attività e, conseguenzialmente, possono liberamente sottrarsi alla sua conclusione.

43.3. Ciò, salvo casi eccezionali, senza che possa dirsi formato alcun legittimo affidamento del privato sul perfezionamento dell'accordo di programma.

Non sussiste, infatti, alcun affidamento che possa qualificarsi come "legittimo", se rapportato sia alla natura, sia alle caratteristiche dell'istituto dell'accordo di programma, sia, infine, all'iter procedimentale che è stato effettivamente intrapreso e svolto nella vicenda in esame.

Va rimarcato, a tal proposito, che l'accordo previsto e disciplinato dall'art. 34 del T.u.e.l. costituisce un'ipotesi di amministrazione negoziata, con il quale più amministrazioni competenti in procedimenti pluristrutturati o che comunque interessano il territorio di più Comuni concordano le linee di azione per la realizzazione di una determinata opera.

Per tale tipologia di accordi non è prevista la partecipazione dei privati, i quali dunque rispetto a tutta l'attività ivi svolta non possono che considerarsi terzi.

Già tale constatazione è sufficiente ad evidenziare come nessun legittimo affidamento può sorgere rispetto ad un'attività che non coinvolge in maniera diretta e da un punto di vista prettamente giuridico la parte privata, in base all'ovvia considerazione, costituente un caposaldo dell'ordinamento giuridico, che "*res inter alios acta neque prodest neque nocet*".

Il Consiglio di Stato ha avuto inoltre modo di sottolineare (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2016, n. 4599; sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3806; sez. IV, 25 maggio 2016 n. 2221; sez. IV, 10 maggio 2012 n. 2710), che l'esercizio del potere di pianificazione urbanistica del territorio è attribuito ai Comuni (con l'intervento delle Regioni in fase approvativa); a questi ultimi non soltanto compete l'individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale (ed in

particolare la possibilità e limiti edificatori delle stesse), ma, in termini più generali, è attribuita, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, la possibilità di realizzare anche finalità economico – sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 agosto 2017, n. 4037).

A fronte di un'ampia discrezionalità e latitudine del potere di governo del territorio, conferito alla gestione comunale, risulta arduo, nella maggioranza dei casi, configurare, in capo al privato, un affidamento definibile come "legittimo", ossia basato non su una mera aspettativa di fatto, ma su circostanze che oggettivamente, univocamente e incontrastabilmente conducano, ragionevolmente e secondo una valutazione rigorosa, a intravedere la futura concessione del bene della vita.

Si rimarca, infine, che, in consonanza a quanto sinora evidenziato, si è avuto modo di sottolineare, anche di recente, l'ampia discrezionalità di cui godono gli enti locali nelle scelte urbanistiche che coinvolgono il loro territorio (cfr. Corte cost., 21 dicembre 2020, n. 276).

Ove si opinasse, come lascia intendere la società, che tali scelte possono essere foriere di responsabilità (salvo casi eccezionali), si menomerebbe di fatto una prerogativa che invece è riconosciuta all'ente di diritto.

Tali conclusioni sono coerenti coi principi sviluppati dalla costante giurisprudenza circa la tassatività dei casi in cui è consentito riconoscere una situazione di affidamento giuridicamente rilevante in sede di pianificazione del territorio (in sostanza le uniche evenienze, che richiedono una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali, sono date dal superamento degli standards minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, con riferimento alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree, dalla lesione dell'affidamento qualificato del privato, derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi fra il comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di titoli edilizi o di silenzio rifiuto su una domanda di rilascio di un titolo e, infine, dalla modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo, cfr. fra le tante Cons. Stato, sez. IV, 18 agosto 2017, n. 4037; 18 novembre 2013, n. 5453).

43.4. Le suestposte considerazioni conducono, pertanto, ad escludere che nel caso di specie la Regione possa essere ritenuta responsabile per la negativa definizione del procedimento di stipula dell'Accordo di Programma *de quo agitur*.

E ciò a maggior ragione ove si consideri che il motivo rivelatosi dirimente ai fini di tale esito negativo è consistito in una sopravvenienza legislativa regionale (art. 9 della Legge Regione Lazio n. 5 del 2020), rispetto alla quale non è evidentemente configurabile alcuna colpa della Regione.

44. Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, il ricorso va respinto in quanto infondato.

45. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo in favore delle Amministrazioni intimete.

Con riguardo alle parti intervenienti, invece, il Collegio ritiene che sussistano i presupposti per disporre la compensazione delle relative spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente alla refusione delle spese di lite in favore delle Amministrazioni intimate, che liquida in misura complessivamente pari ad € 4.000,00 (quattromila/00), in ragione di € 2.000,00 (duemila/00) per ciascuna Amministrazione, oltre oneri accessori come per legge (se dovuti).

Spese invece compensate nei confronti delle parti intervenienti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario

Michele Tecchia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Michele Tecchia Francesco Riccio

IL SEGRETARIO