

N. 00119/2012REG.PROV.COLL.
N. 02520/2010 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello nr. 2520 del 2010, proposto da CECCHIGNOLA IMMOBILIARE S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Gennaro Terracciano, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, largo Arenula, 34,

contro

il COMUNE DI ROMA, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Sabato, domiciliato per legge in Roma, via Tempio di Giove, 21,

nei confronti di

- CONSORZIO TOR PAGNOTTA DUE, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito;
- REGIONE LAZIO, in persona del Presidente *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avv.ti Rosa Maria Privitera e Claudio Forte, domiciliata per legge in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

per l'annullamento

della sentenza nr. 1062, depositata in data 3 febbraio 2009, non notificata, con la quale il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha respinto i ricorsi riuniti nn. 12599/03 e 699/05, proposti dalla Cecchignola Immobiliare S.r.l. contro la deliberazione del Consiglio Comunale di Roma nr. 33 del 19 marzo 2003 di adozione del Nuovo Piano Regolatore Generale e contro la deliberazione della Giunta Regionale del Lazio nr. 856 del 10 settembre 2004 di approvazione della variante al P.R.G. del Comune di Roma, denominata “*Piano delle Certezze*”, nonché contro le delibere del Consiglio Comunale di Roma nr. 92 del 29 maggio 1997 (di adozione della predetta variante), nr. 203 del 14 settembre 1995, nr. 176 del 9 novembre 2000 e nr. 11 del 26 gennaio 2004.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Roma e della Regione Lazio;

Viste le memorie prodotte dalla appellante (in date 11 maggio, 24 maggio, 11 novembre e 22 novembre 2011) e dal Comune di Roma (in date 23 maggio, 9 novembre e 18 novembre 2011) a sostegno delle rispettive difese;

Vista l'ordinanza istruttoria di questa Sezione nr. 3944 del 1 luglio 2011 e la relazione di verifica successivamente depositata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2011, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Terracciano per la appellante, l'avv. Sabato per il Comune di Roma e l'avv. Privitera per la Regione Lazio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società Cecchignola Immobiliare S.r.l. ha impugnato, chiedendone la riforma, la sentenza con la quale il T.A.R. del Lazio ha respinto i ricorsi e i motivi aggiunti dalla stessa proposti avverso una pluralità di atti di pianificazione (adozione e approvazione della variante al P.R.G. di Roma denominata “*Piano delle Certezze*”; adozione e approvazione del Nuovo P.R.G. della medesima città) adottati dal Comune di Roma e dalla Regione Lazio, nella parte relativa a suoli in sua proprietà siti in località Tor Pagnotta.

A sostegno dell'impugnazione, la appellante ha dedotto l'erroneità della detta sentenza:

1) quanto alla reiezione dei motivi afferenti ai vizi formali e/o attinenti all'*iter* procedimentale dell'attività pianificatoria (in particolare: difetto di istruttoria, palese contraddittorietà, illogicità, irrazionalità; violazione del giusto procedimento e di tipicità degli atti amministrativi *ex art. 97 Cost.*; violazione delle norme e dei principi in tema di formazione degli strumenti urbanistici – anche artt. 7 e 8 della legge 17 agosto 1942, nr. 1150, e legge regionale del Lazio 22

dicembre 1999, nr. 38 – nonché violazione e falsa applicazione dei principi gerarchici in tema di strumenti pianificatori di cui alle medesime norme; violazione dell'art. 49 del decreto legislativo 18 agosto 2000, nr. 267; violazione degli artt. 2 e 8 delle N.T.A. del P.R.G.; violazione e falsa applicazione dell'art. 19 della legge regionale del Lazio 6 luglio 1998, nr. 24, e dell'art. 146 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, nr. 490; eccesso di potere per indeterminatezza dell'oggetto del provvedimento, per illogicità manifesta, contraddittorietà, falsità dello scopo; eccesso di potere per difetto, illogicità, totale falsità ed insufficienza della motivazione, in violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, nr. 241; violazione dell'art. 1 della legge nr. 241 del 1990 in ordine al divieto di aggravare il procedimento; eccesso di potere per disparità di trattamento e violazione dell'art. 3 Cost.; sviamento di potere; violazione degli artt. 42 e 43 Cost.; eccesso di potere per contraddittorietà con precedenti atti della medesima amministrazione comunale; violazione dell'autovincolo; eccesso di potere per sviamento e mancata conformità al pubblico interesse generale delle scelte amministrative);

2) quanto alla reiezione dei motivi di ricorso relativi alla violazione dell'obbligo di trattamento unitario del Comprensorio Tor Pagnotta (imposto dall'originario P.R.G. e mai venuto meno per effetto delle scelte pianificatorie successive);

3) quanto alla reiezione delle doglianze relative all'asserito diritto della società istante alla compensazione urbanistica (a seguito della più

penalizzante destinazione impressa alle aree con Nuovo P.R.G., e in via subordinata, nell'ipotesi di ritenuta legittimità di tale scelta).

In linea del tutto gradata, per l'ipotesi di reiezione di tutti i motivi di gravame, la appellante ha altresì chiesto sollevarsi la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 8, 7, 18, 38 e 49 della legge nr. 1150 del 1942 e degli artt. 3, 9, 28, 29 e 30 della l.r. nr. 38 del 1999, per violazione degli artt. 3, 42 e 43 Cost.

Nel corso del giudizio, si sono costituiti il Comune di Roma (oggi Roma Capitale) e la Regione Lazio, replicando con diffuse argomentazioni alle doglianze di parte appellante e chiedendone la reiezione.

Con ordinanza istruttoria (nr. 3944 del 1 luglio 2011) questa Sezione ha disposto verifica al fine di ricostruire, anche storicamente, il quadro delle disposizioni urbanistiche che hanno disciplinato il Comprensorio Tor Pagnotta, nel quale ricadono i suoli in proprietà della società odierna appellante; la relativa relazione è stata depositata in Segreteria in data 26 ottobre 2011, e su di essa le parti hanno ampiamente argomentato con successive memorie.

All'udienza del 13 dicembre 2011, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La società odierna appellante, Cecchignola Immobiliare S.r.l., è proprietaria di suoli siti nel territorio del Comune di Roma, in località Tor Pagnotta, già sottoposti nel P.R.G. del 1965 a destinazione E1

(zona di espansione) con soggezione dell'attività edificatoria a obbligo di progettazione unitaria estesa all'intero perimetro del Comprensorio Tor Pagnotta, nel quale essi suoli ricadono, giusta la previsione generale di cui all'art. 2 delle N.T.A. del predetto P.R.G.

Con due successivi ricorsi, entrambi integrati da motivi aggiunti, la detta società ha censurato le successive scelte pianificatorie adottate in relazione ai medesimi suoli, impugnando – nell'ordine – la delibera consiliare di adozione del Nuovo P.R.G. capitolino (nr. 33 del 19 marzo 2003), quella di approvazione di esso (nr. 18 del 2008) e le delibere di adozione e approvazione della variante generale al precedente P.R.G. denominata “*Piano delle Certezze*”: in effetti, all'esito di tali atti le aree suindicate avevano perso la quasi totalità della propria capacità edificatoria, risultando destinate per gran parte a “*Sistema ambientale – Agro romano – Aree agricole*” e per la restante parte a “*Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale e strada*”.

Con la sentenza oggetto dell'odierna impugnazione il T.A.R. del Lazio, riuniti i ricorsi, li ha integralmente respinti, disattendendo tutte le doglianze formulate dalla società istante.

Nell'appello oggi all'esame, detta società riproduce tutte le predette censure, suddividendole fra:

a) censure relative all'*iter* procedimentale e di formazione degli atti di pianificazione impugnati (ma fra di esse, per vero, ve ne sono alcune che investono le stesse motivazioni poste a fondamento delle opzioni urbanistiche dell'Amministrazione);

b) censure afferenti la violazione dell'originario obbligo di trattamento unitario del Comprensorio Tor Pagnotta;

c) censure articolate in relazione al diniego opposto alla richiesta, formulata dalla società in via subordinata, di riconoscimento della "compensazione urbanistica" a fronte delle suindicate penalizzanti scelte di pianificazione.

Solo in via estremamente subordinata, l'istante ha chiesto investirsi la Corte Costituzionale della questione di legittimità delle norme nazionali e regionali adottate a sostegno delle scelte dell'Amministrazione.

2. Tutto ciò premesso, l'appello si appalesa solo in parte fondato e meritevole di accoglimento, come meglio appresso sarà precisato.

3. Con un primo articolato motivo di appello, vengono reiterate le censure inerenti ai vizi asseritamente emersi durante l'iter procedimentale di formazione delle delibere impugnate; in realtà, come già accennato, nell'ambito di dette censure è possibile distinguere fra quelle attinenti a vizi procedurali veri e propri, e quelle con le quali si tende a criticare le valutazioni e motivazioni adottate a sostegno delle scelte pianificatorie compiute dall'Amministrazione in ordine ai suoli in proprietà della società istante.

In ogni caso, le dette censure sono tutte meritevoli di reiezione.

3.1. Per quanto concerne le doglianze a carattere formale-procedurale, viene in rilievo in primo luogo quella (pagg. 29-37 dell'appello) con la

quale si assume l'illegittimità del *modus procedendi* seguito per l'introduzione di numerosissime integrazioni ed emendamenti nello strumento urbanistico originariamente predisposto, prima della definitiva approvazione della delibera consiliare nr. 33 del 2003, di adozione del Nuovo P.R.G. di Roma.

Al riguardo, il Collegio condivide gli argomenti spesi dal primo giudice per respingere la censura, laddove si è rilevato come l'adozione di uno strumento di pianificazione generale relativo a un'area urbana vasta quale è quella della Capitale non poteva non presentare aspetti di complessità e anche di frammentarietà; aspetti ai quali si è ovviato, in sede di definitiva rielaborazione degli elaborati grafici allegati al Piano, attraverso una lunga e certosina opera di riscrittura e integrazione (anch'essa, per vero, censurata dall'odierna appellante).

A ciò si può aggiungere che, quand'anche si ammettesse che l'*iter* di formazione del Nuovo P.R.G. adottato abbia presentato un qualche aspetto di anomalia (senza peraltro che neanche l'istante sia in grado di indicare specifiche norme o disposizioni, intese a regolare le fasi di detto *iter*, nella cui violazione possano essersi concretizzate le ridette anomalie), ciò non sarebbe *ex se* indicativo della sussistenza di vizi di legittimità, piuttosto che di mere irregolarità, e soprattutto non illuminerebbe in ordine all'interesse specifico della società appellante a rilevarle con riguardo alla possibile incidenza sulla destinazione dei suoli in sua proprietà.

Ciò è a dirsi, ad esempio, quanto alla subcensura relativa ai tempi eccessivamente brevi che l'Amministrazione avrebbe impiegato per raccogliere, esaminare e recepire tutte le proposte di integrazione e gli emendamenti formulati rispetto alla prima versione del Piano, ma anche per quella successivamente articolata (pag. 69 dell'appello) in ordine alla mancanza di ufficialità e di certezza documentale che connoterebbe la cartografia allegata al Piano come definitivamente approvato nel 2008.

Si tralascia poi, in questa sede, l'esame dell'ulteriore subcensura (pagg. 45-48 dell'appello) relativa alla portata della delibera consiliare nr. 64 del 2006, di controdeduzione alle osservazioni e dichiarata correzione di errori materiali presenti nelle norme del P.R.G. adottato, trattandosi di questione meritevole di essere deliberata allorché, di seguito, si passerà a trattare i motivi subordinati di impugnazione relativi alla compensazione urbanistica.

3.2. Con riguardo alle doglianze più propriamente afferenti al contenuto e alle motivazioni delle scelte urbanistiche compiute con gli atti impugnati rispetto alla destinazione delle aree in proprietà della appellante, va innanzi tutto richiamato il consolidato indirizzo giurisprudenziale – dal quale questa Sezione non ravvisa alcun motivo per discostarsi – in ordine all'ampia discrezionalità che connota le scelte dell'Amministrazione in ordine alla destinazione dei suoli in sede di pianificazione generale del territorio, tali da non richiedere una particolare motivazione al di là di quella ricavabile dai criteri e

principi generali che ispirano il P.R.G. (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 febbraio 2011, nr. 1222; id., 18 ottobre 2010, nr. 7554; id., 4 maggio 2010, nr. 2545; id., 31 luglio 2009, nr. 4847), derogandosi a tale regola solo in presenza di specifiche situazioni di affidamento qualificato del privato a una specifica destinazione del suolo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 2011, nr. 352; id., 12 gennaio 2011, nr. 133; id., 9 dicembre 2010, nr. 8682; id., 13 ottobre 2010, nr. 7492; id., 24 aprile 2009, nr. 2630; id., 7 aprile 2008, nr. 1476).

Con ogni evidenza, una siffatta situazione non è rinvenibile in capo all'odierna appellante, non potendo certo un'aspettativa giuridicamente tutelabile discendere dalla pregressa destinazione del suolo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 dicembre 2009, nr. 9006), e nemmeno dalla mera circostanza che nella specie la società istante avesse presentato una proposta di lottizzazione, mai esaminata dal Comune (e ciò in disparte quanto appresso si dirà con riguardo al diverso "trattamento" riservato ad altra proposta formulata in relazione a un suolo limitrofo).

Per queste ragioni, non possono essere accolte le doglianze (pagg. 48-55 e 61-69 dell'appello) con le quali si tende a sollecitare un non consentito sindacato nel merito delle scelte pianificatorie assunte dall'Amministrazione, ancorché penalizzanti dei suoli della società esponente, attraverso l'evocazione di insussistenti e improbabili carenze motivazionali.

3.3. Una particolare attenzione, in questa sede, merita poi la questione

dei rapporti tra il Nuovo P.R.G. di Roma e la variante al precedente strumento urbanistico denominata “*Piano delle Certezze*”, la cui adozione e approvazione sono intervenute nel periodo intercorrente tra l’adozione e l’approvazione del nuovo Piano generale capitolino: nel proprio appello, la parte istante riproduce in vari punti (pagg. 37-55 e 55-61) la censura di contraddittorietà tra opzioni pianificatorie quasi coeve, avendo il “*Piano delle Certezze*” confermato la precedente destinazione edificatoria dei suoli *de quibus* e il Nuovo P.R.G., invece, svuotato completamente gli stessi di ogni volumetria edificabile sulla base di esigenze di tutela paesaggistica e ambientale comparse *ex abrupto* e prive di reale supporto giustificativo.

Tale doglianza è priva di pregio, muovendo da un’erronea ricostruzione del rapporto fra i due strumenti di pianificazione.

Ed invero, come questa Sezione ha già altrove avuto modo di sottolineare, il cosiddetto “*Piano delle Certezze*” – come del resto emerge in maniera piana dalla lettura degli elaborati in cui si sostanzia (cfr. la delibera consiliare nr. 92 del 1997) – si poneva rispetto al previgente P.R.G. del 1965 non già come una variante generale, ma come una forma di intervento circoscritta alle aree in quella fase individuate come soggette a pressanti esigenze di tutela paesaggistica e ambientale; di modo che si riteneva indispensabile, in funzione parzialmente anticipatoria del nuovo strumento urbanistico *in itinere*, modificare la destinazione di dette aree, rinviando alla definitiva approvazione del Nuovo P.R.G. le complete ed esaustive scelte di

fondo sul territorio comunale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 23 luglio 2009, nr. 4667).

Tale essendo la situazione, è evidente che il silenzio mantenuto dalla variante *de qua* sui suoli in proprietà della società odierna appellante non implica affatto – come si vorrebbe – che per essi, sulla base di una rinnovata istruttoria, fosse stata confermata la pregressa destinazione urbanistica, ma significa semplicemente che gli stessi non erano stati per nulla presi in considerazione dalla variante, con la conseguenza che il permanere dell'originaria vocazione edificatoria non escludeva affatto il potere dell'Amministrazione di imprimervi una nuova e diversa destinazione nell'ambito del Nuovo P.R.G.

Né può condividersi l'impostazione di parte appellante secondo cui, una volta non ricompresi i suoli *de quibus* fra quelli assoggettati a tutela nell'ambito del “Piano delle certezze”, vi sarebbe stata una sorta di “consumazione” del relativo potere in capo all'Amministrazione, restando precluse ulteriori scelte limitative dell'edificabilità delle aree: ciò in ragione del pacifico indirizzo secondo cui in sede di pianificazione generale ben possono essere soddisfatte, attraverso l'attribuzione di destinazioni limitative o preclusive dell'edificazione, esigenze di contenimento dell'espansione dell'abitato nonché di salvaguardia di valori paesaggistici e ambientali, in vista del perseguimento di obiettivi di miglioramento della vivibilità del territorio comunale (cfr., fra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, nr. 5478).

4. Vanno poi esaminate in maniera autonoma le doglianze, riproposte col secondo mezzo, in ordine alla asserita violazione dell'obbligo di considerazione unitaria del Comprensorio Tor Pagnotta: al riguardo, parte appellante invoca la previsione generale di cui all'art. 2 delle N.T.A. del previgente P.R.G., laddove per una serie di comprensori individuati nello strumento urbanistico (fra i quali quello che qui interessa) l'edificazione era subordinata alla previa predisposizione di un progetto unitario esteso all'intero perimetro comprensoriale.

In estrema sintesi, a dire della istante la prescrizione testé richiamata non sarebbe stata mai abrogata né modificata, e pertanto la successiva suddivisione del territorio comprensoriale in tre sub-comprensori, corrispondenti alle diverse proprietà catastali esistenti all'interno di esso (il sub-comprensorio nr. 3 essendo quello relativo alla proprietà della stessa appellante), non troverebbe giuridico fondamento e non avrebbe fatto venir meno il richiamato obbligo di progettazione unitaria; ne discenderebbe l'illegittimità di una differenziata considerazione dei tre sub-comprensori e, soprattutto, della scelta di non ripartire equamente fra essi la residua capacità urbanistica del Comprensorio, assegnandone la quasi totalità al sub-comprensorio nr. 2 con conseguente privazione di ogni volumetria per il nr. 3.

Al contrario, l'Amministrazione appellata assume che la previsione invocata dalla istante sarebbe stata ampiamente superata, ben prima dell'adozione degli atti in questa sede impugnati, per effetto della pianificazione particolareggiata successiva al 1986: in particolare, la

suddivisione del territorio comprensoriale sarebbe avvenuta *de facto* già con l'approvazione del Piano di Zona C6 "Tor Pagnotta", nel 1986, per poi essere consacrata con la deliberazione consiliare nr. 117 del 1994, recante variante al detto Piano di Zona.

A seguito della verifica disposta nel presente giudizio, è emerso che la ricostruzione proposta dall'Amministrazione non trova pieno riscontro nelle risultanze documentali relative alla storia del Comprensorio *de quo*, essendosi accertato:

a) che nel 1986 vi fu effettivamente un tentativo di frazionare il Comprensorio, inserendone una parte nel perimetro del secondo programma pluriennale di attuazione e destinandone altra parte a edilizia residenziale pubblica (cfr. deliberazione consiliare nr. 67 del 1986), ma che l'Amministrazione regionale, in sede di approvazione del relativo P.E.E.P., proprio in ragione della perdurante vigenza dell'art. 2 delle N.T.A. del P.R.G., ribadì la necessità che il secondo livello di progettazione fosse improntato a una considerazione unitaria del territorio comprensoriale, al quale si sarebbe dovuta in ogni caso applicare una medesima disciplina urbanistica (cfr. deliberazione di Giunta Regionale nr. 7387 del 1987);

b) che nemmeno con la menzionata variante di cui alla delibera nr. 114 del 1994 vi fu un formale frazionamento del Comprensorio, comparso la perimetrazione dei tre sub-comprensori, presumibilmente per ragioni pratiche di differenziazione delle diverse proprietà catastali, soltanto in una cartografia allegata alla delibera

stessa (e, tuttavia, con la precisazione che tale suddivisione aveva il solo scopo di fornire “*indicazioni?*” per la futura pianificazione attuativa, la quale avrebbe dovuto comunque essere estesa all’intero Comprensorio);

c) che, tuttavia, da quel momento in poi il Comune di Roma ha di fatto considerato i tre sub-comprensori come entità giuridicamente e funzionalmente autonome, riservando loro diverse previsioni anche e soprattutto in termini di vocazione edificatoria e indici di fabbricabilità.

Alla luce di tali risultanze istruttorie e documentali, le censure della parte appellante possono apparire non prive di fondatezza, nel senso che effettivamente – pur senza revocare in dubbio le differenze morfologiche e orografiche, sulle quali pure si fondano le scelte dell’Amministrazione, fra i territori delle tre porzioni in cui è diviso il Comprensorio – suscita dubbi di legittimità la decisione di riservare un trattamento disomogeneo ai tre sub-comprensori, azzerando di fatto la volumetria edificabile di quello su cui sorge la proprietà della stessa appellante; un’opzione che è stata di fatto consolidata con la decisione, quasi coeva a quelle relative al Nuovo P.R.G., di accogliere la proposta di lottizzazione avanzata da un Consorzio costituitosi nel limitrofo sub-comprensorio nr. 2, con ciò esaurendo la pregressa volumetria edificabile dell’intero Comprensorio.

Accade però che gli atti relativi a quest’ultima lottizzazione non risultino impugnati nel presente giudizio, formando oggetto di un

distinto ricorso (nr. 10162 del 2003) proposto dalla medesima Cecchignola Immobiliare S.r.l. e tuttora pendente in primo grado dinanzi al T.A.R. del Lazio: di modo che non appare possibile, al fine di stigmatizzare il possibile vizio istruttorio posto *a monte* degli atti di pianificazione qui censurati, un accertamento meramente incidentale di quegli atti i quali, costituendo l'antecedente logico delle successive scelte pianificatorie, hanno di fatto precluso l'attribuzione al sub-comprendorio nr. 3 di una qualsivoglia capacità edificatoria.

5. Una possibile via praticabile, al fine di evitare in incorrere in un sostanziale diniego di tutela delle posizioni della istante (la quale evidentemente non può risultare penalizzata per il solo fatto, meramente casuale, della diversa solerzia e rapidità con la quale vengono esaminati e decisi i ricorsi – pur connessi – che essa ha proposto), potrebbe essere quella di una sospensione del giudizio, stante l'evidente pregiudizialità che la verifica di legittimità della lottizzazione assentita dal Comune al Consorzio Tor Pagnotta 2 riveste rispetto all'accertamento dei vizi lamentati nel presente giudizio sui successivi atti di pianificazione.

Tuttavia, in considerazione di ovvie esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, e tenuto conto del fatto che la stessa istante ha formulato anche ulteriori censure, con le quali ancorché in via subordinata ha lamentato l'illegittimità del diniego di compensazione urbanistica opposto dall'Amministrazione a fronte delle scelte urbanistiche compiute, la Sezione reputa utile e opportuno – come

risulterà chiaro in appresso – esaminare anche tali censure, le quali a loro volta risultano fondate.

5.1. Più specificamente, la appellante censura una deliberazione consiliare (nr. 64 del 2006) con la quale, nell'ambito di una serie di correzioni di errori materiali presenti nella prima stesura del Nuovo P.R.G., è stata modificata, attraverso l'inserimento dell'avverbio “*esclusivamente*”, la previsione della possibilità di una compensazione pecuniaria delle scelte attuate con la variante al P.R.G. del 1965 in termini peggiorativi rispetto alla destinazione precedentemente impressa ai suoli; per effetto di tale modifica, è stato affermato a chiare lettere che la predetta compensazione spettava soltanto ai proprietari dei suoli direttamente incisi dal c.d. “*Piano delle certezze*”, e non anche a quelli che analoga incisione hanno subito per effetto del Nuovo P.R.G.

Parte appellante ha censurato detta delibera in prime cure, assumendo che in questo modo sarebbe stata realizzata un'ingiustificata e iniqua disparità di trattamento fra proprietari di suoli in situazioni identiche, sulla base della sola circostanza che il regime più restrittivo a questi impresso rivenisse dalla variante ovvero dalla versione completa del Nuovo P.R.G.; tale ingiustizia sarebbe resa più grave, sempre ad avviso della istante, dal fatto che successivamente l'Amministrazione si sarebbe risolta ad accogliere, tramite accordi privati, alcune istanze di compensazione formulate da singoli proprietari in situazioni analoghe.

L'opposta tesi del Comune, condivisa dal primo giudice, si fonda sull'assunto che la compensazione urbanistica costituisse meccanismo destinato a operare *una tantum* in occasione dell'entrata in vigore della variante denominata "*Piano delle certezze*", senza poter estendere la propria applicazione all'assetto definitivo del Nuovo P.R.G., all'interno del quale – come è noto anche a questa Sezione – sono operativi nuovi e diversi strumenti di perequazione (cessione di aree per opere di urbanizzazione, contributo straordinario).

Inoltre, l'Amministrazione contesta in fatto l'identità fra le situazioni invocate dalla appellante, nelle quali si è acceduto alle istanze di compensazione, e quella che qui interessa.

5.2. Sul punto, la Sezione condivide integralmente le osservazioni svolte dal verificatore, il quale proprio dalla considerazione sostanzialmente unitaria che, negli intenti delle stesse Amministrazioni procedenti, dovevano ricevere gli atti di pianificazione qui impugnati fa discendere un giudizio di irragionevolezza di una differenziazione, ai fini del riconoscimento della compensazione, tra suoli penalizzati dalla "*Variante delle certezze*" e suoli penalizzati dal Nuovo P.R.G.

Ed infatti, se è vero quanto più sopra si è rilevato in ordine alla funzione anticipatoria di scelte poi confluite nel nuovo strumento urbanistico che la variante del 2003 ha servito, nonché al non esaurimento del potere del Comune, anche dopo la definitiva approvazione della variante, di individuare ulteriori aree per le quali si

ponessero esigenze di contenimento dell'edificazione di salvaguardia paesaggistica e ambientale sostanzialmente identiche a quelle perseguite col "*Piano delle certezze*", ne discende che nessuna giustificazione può trovare il diverso trattamento riservato ai suoli in tal modo incisi, a seconda che ciò sia avvenuto nella prima o nella seconda fase di tale processo pianificatorio unitario.

Al riguardo, il richiamo dell'Amministrazione ai diversi e ulteriori istituti perequativi introdotti dal Nuovo P.R.G. risulta inconferente se non fuorviante: infatti, come questa Sezione ha avuto ampiamente modo di chiarire allorché ha esaminato detti istituti, ritenendoli legittimi (cfr. sentenze nn. 4542 e 4546 del 2010), uno degli elementi fondamentali, che consentono alle previsioni impositive di cessione di volumetrie e di pagamento di contributi in cambio di edificabilità di sottrarsi a critiche di illegittimità, è costituito dall'essere esse connesse alla possibile attribuzione di volumetria edificabile ulteriore rispetto a quella riconosciuta ai suoli in via ordinaria, nonché dall'essere quest'ultima corrispondente a quella già attribuita ai medesimi suoli dai pregressi strumenti urbanistici; diversamente, se cioè le ridette previsioni si fossero accompagnate a riduzioni o azzeramenti delle pregresse capacità edificatorie dei suoli, si sarebbe trattato effettivamente di larvate forme di esproprio come in quella sede lamentato dalle parti private.

Alla luce delle semplici considerazioni testé svolte, appare chiaro che gli innovativi istituti di perequazione urbanistica introdotti dal Nuovo

P.R.G. obbediscono a una finalità ben diversa da quella di compensare i proprietari di suoli incisi da previsioni più restrittive e rigorose rispetto a quelle pregresse, essendo piuttosto – come del resto rilevato dalla Sezione nelle decisioni del 2010 innanzi citate – intesi a consentire all'Amministrazione di disporre di modalità e procedure più rapide e collaborative, rispetto alla classica espropriazione, per il reperimento di aree da destinare a opere pubbliche e di urbanizzazione.

In altri termini, altra è la situazione di chi, ferma restando la capacità edificatoria pregressa del proprio suolo, intenda acquisire ulteriore volumetria edificabile (ed a cui, come detto, si riferiscono le previsioni perequative *de quibus*); ben diversa è invece la situazione di chi abbia subito *sic et simpliciter* una decurtazione rispetto al passato dell'edificabilità attribuita al proprio suolo: per queste ultime fattispecie l'Amministrazione ha introdotto l'istituto della compensazione urbanistica il quale, per le ragioni sopra esposte, deve trovare applicazione a tutte le aree soggette a tale *deminutio* di edificabilità, indipendentemente dal momento e dall'atto con cui questa sia stata realizzata.

Ne discende anche che del tutto irrilevante è ogni approfondimento in ordine alla piena identità o meno fra la situazione dell'odierna appellante e quella di altri soggetti, ai quali risulta invece spontaneamente riconosciuta dal Comune la compensazione, dovendo ritenersi acclarata in ogni caso l'applicabilità dell'istituto

anche alla prima.

6. Alla luce dei rilievi che precedono, risulta manifestamente priva di rilevanza la questione di legittimità costituzionale sollevata, sia pure in via del tutto subordinata, nell'ultima parte dell'appello.

Inoltre, resta evidentemente rimesso alle valutazioni della parte privata, in sede di ottemperanza agli obblighi conformativi rivenienti dalla presente sentenza, la scelta se "coltivare" il separato ricorso nr. 10162 del 2003 dinanzi al T.A.R. capitolino, al fine di conseguire una revisione delle scelte pianificatorie sui suoli per cui è causa, ovvero trasferire definitivamente la propria pretesa sulla compensazione, chiedendo l'esecuzione delle statuizioni contenute al punto che precede.

7. Ai sensi dell'art. 66, comma 4, cod. proc. amm., occorre infine procedere a liquidazione dell'onorario dovuto al verificatore, prof. ing. Donato Carlea, il quale in data 9 dicembre 2011 ha all'uopo depositato in Segreteria analitica istanza.

Ai fini del calcolo di quanto dovuto, il Collegio premette:

a) che effettivamente, come richiesto dal verificatore, nella specie l'onorario va calcolato sulla base del tempo ai sensi degli artt. 4 della legge 8 luglio 1980, nr. 319, e 1 del decreto ministeriale 30 maggio 2002;

c) che, a tal fine, occorre tener conto del tempo impiegato per il deposito della relazione, pari a 56 giorni dalla comunicazione dell'accettazione dell'incarico, e del divieto di liquidare più di nr. 4

vacazioni giornaliere (art. 4, comma 4, della citata legge nr. 319 del 1980).

Pertanto, nella specie l'onorario va quantificato in € 1832,13, pari a 224 vacanze, delle quali la prima a € 14,68 e le altre a € 8,15 cadauna; di poi, in considerazione della particolare ampiezza e complessità dell'incarico svolto (comportante l'acquisizione e l'esame di copiosa documentazione ai fini della ricostruzione dell'intera "storia" urbanistica dei suoli per cui è causa), ai sensi dell'art. 52, comma 1, del decreto legislativo 30 maggio 2002, nr. 113, il compenso va aumentato alla cifra finale di € 3500,00.

Nulla può essere liquidato, invece, a titolo di rimborso spese – almeno allo stato – in quanto la relativa voce, quantificata in € 257,88, non risulta assistita da alcuna documentazione, così come specificamente richiesto dall'art. 56 del medesimo d.lgs. nr. 113 del 2002.

Il compenso, come sopra liquidato, sarà anticipato al verificatore dalla appellante Cecchignola Immobiliare S.r.l., restando poi a carico del Comune di Roma nei cui confronti la parte privata potrà rivalersi.

8. Le spese di entrambi i gradi del giudizio, liquidate equitativamente in dispositivo, vengono poste a carico del Comune di Roma secondo il criterio della soccombenza; va invece disposta la compensazione delle spese nei confronti della Regione Lazio, risultata sostanzialmente estranea ai ravvisati profili di illegittimità.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

- lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado, nei termini e nei limiti di cui in motivazione;

- liquida il compenso dovuto al verificatore, prof. ing. Donato Carlea, nei termini e con le modalità di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Roma al pagamento, in favore della società appellante, delle spese del doppio grado del giudizio, che liquida in complessivi euro 5000,00, oltre agli accessori di legge; compensa le spese nei confronti della Regione Lazio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Gaetano Trotta, Presidente

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

Fabio Taormina, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Guido Romano, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/01/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)