

Pubblicato il 16/01/2020

N. 00537/2020 REG.PROV.COLL.

N. 07207/2008 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7207 del 2008, proposto da Favara Pedarsi Antonio, Favara Pedarsi Lino, Ragusa Salvatrice, rappresentati e difesi dagli avvocati Fulvio Zardo, Giobbe Zardo, Roberta Neri, Enrico Barbaresco, con domicilio eletto presso lo studio Fulvio Zardo in Roma, via C. Mirabello, 17;

contro

Comune di Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Nicola Sabato, domiciliataria ex lege in Roma, via Tempio di Giove, 21; Provincia di Roma, Regione Lazio non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

a) in parte qua, della deliberazione di C.C. n. 33 del 19-20.03.2003, con la quale il Comune di Roma, nell'adozione del PRG, ha sostanzialmente confermato, seppur all'interno dell'ambito di un Programma Integrato di Intervento – PII della c.d. 'Città da ristrutturare', la destinazione a standards pubblici sulla porzione più estesa della proprietà dei ricorrenti, quale "Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale",

già prevista dal P.R.G. e dal P.P. n. 10/F previgenti, nonché, per quanto di necessità, della tavola grafica denominata 'CO8 - Scenari dei Municipi - VIII Municipio', che definisce l'ambito del P.I.I. in questione 'Torre Maura';

b) in parte qua, della deliberazione di C.C. n. 64 del 21-22.03.2006, di controdeduzioni, con cui il Comune di Roma ha accolto, parzialmente, le osservazioni ad hoc, presentate in data 3.11.2003, dagli odierni ricorrenti e volte a ottenere la classificazione di (almeno) 1/3 dell'area (circa 5.800 mq) quale "tessuto prevalentemente residenziale" della Città da ristrutturare con possibilità di edificare per intervento diretto, con disponibilità a cedere gratuitamente la restante parte (circa 11.700 mq.) all'Amministrazione comunale quale "verde pubblico e servizi pubblici di livello locale";

c) della deliberazione della Giunta regionale del Lazio n. 80 dell'08.02.2008, pubblicata sul B.U.R.L. n. 10 del 14.03.2008, di ratifica dell'accordo di pianificazione di cui al comma 6 dell'art. 66-bis della L.R. Lazio n. 38/99, inerente al P.R.G. adottato e, in parte qua, della deliberazione di C.C. n. 18 del 12.02.2008, di ratifica (parimenti) dell'accordo di pianificazione di cui al comma 6 dell'art. 66-bis della L.R. Lazio n. 38/99 e di approvazione del P.R.G., con avviso di sua approvazione pubblicato sul B.U.R.L. n. 10 del 14.03.2008, nella parte in cui, accogliendo la delibera comunale impugnata sub b), ha classificato le aree di proprietà dei ricorrenti, parte (quella su cui ricadono i fabbricati già esistenti) quali "tessuti prevalentemente residenziali" della Città da ristrutturare, e parte quali "Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale", (entrambe) ricomprese nell'ambito per P.I.I., disciplinati dagli artt. 50-53 delle N.T.A. del P.R.G. così approvato;

d) di ogni altro atto a esse connesso, prodromico o conseguente, ivi compresi:

- l'elaborato grafico prescrittivo 3.19 'Sistemi e Regole' rapp. 1.10000, come modificato in sede di approvazione del P.R.G.;

- la previsione/imposizione di per sé del P.I.I. (ex artt. 14 e 53 N.T.A.) all'intera area di proprietà dei ricorrenti;

- la previsione normativa di cui all'art. 22 delle N.T.A., relativa alla cessione compensativa (per la parte a verde pubblico), laddove manca a monte una disposizione di legge attributiva del potere di disciplinarla, e la previsione normativa di cui all'art. 52, co. terzo, seconda parte, delle N.T.A. che, imponendo il ricorso al P.I.I., limita gli interventi diretti (per la parte a tessuti);

nonché per la condanna delle Amministrazioni intimate, in solido o disgiuntamente fra loro, a favore dei ricorrenti, di tutti i danni provocati dall'illegittimo blocco della loro proprietà e/o dalla irragionevole inclusione della stessa nell'ambito di un programma integrato di intervento, (danni) sia quale danno emergente, sia quale mancato guadagno, con gli interessi legali e la rivalutazione monetaria dal dovuto al saldo effettivo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2019 il dott. Dauno Trebastoni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti sono proprietari di un consistente appezzamento di terreno identificato al Catasto Terreni del Comune di Roma al fg. 1019 particella 276 (che comprendeva anche la 1597 e la 1850) di mq. 16.939, con sovrastanti immobili identificati alle part.lle 1595, 1596 e 2126 del NCEU di mq. 618.

Detta area era stata inserita dal P.R.G. del Comune di Roma, approvato con DPR del 16.12.1965, all'interno di una zona E3 di "espansione riservata all'edilizia

popolare ed economica" di cui alla legge n. 167 del 1962; in particolare, detta area ricadeva interamente nel perimetro del Piano di Zona n. 28/bis denominato "Torre Maura".

Successivamente, il Comune di Roma, in attuazione del P.R.G., ha adottato, con deliberazione di C.C. n.1034 del 26.03.1969, il Piano Particolareggiato n. 10/F, approvato con deliberazione di Giunta Regionale del Lazio n. 3014 del 12.07.1977, il quale ha variato la destinazione urbanistica del terreno dei ricorrenti, da zona E "Espansione" - sottozona 'E3' a zona M3 "attrezzature di servizi pubblici di quartiere", all'interno di una zona 'F/1'; analogamente per i terreni vicini, attribuendo destinazioni differenti e indici differenti di edificabilità.

In particolare, la proprietà dei ricorrenti e quelle longitudinalmente laterali sono state nuovamente perimetrare all'interno di una ZONA F/1 "Ristrutturazione urbanistica - aree parzialmente edificate"; il terreno di proprietà dei signori Favara era destinato alla costruzione/localizzazione di edifici per attività "Religiose" e "Annonarie", con rispettive attinenti zone a parcheggio e sede stradale.

Solo una parte di detto terreno di proprietà dei ricorrenti, quella inserita nella part.lla n. 276, è stata interessata, per una superficie complessiva di 1.414 mq., da procedura espropriativa finalizzata alla realizzazione (in parte) della detta sede stradale e dell'anzidetto parcheggio e della fognatura di via E. Giglioli, a servizio di quella futura edificazione.

Nel ricorso i ricorrenti si lamentano del fatto che "detta procedura espropriativa non solo si è protratta per decenni in modo illegittimo senza nessuna emissione di decreto di esproprio,...ma ha anche interessato solo le aree destinate a parcheggio e sede stradale, le uniche di fatto oggi realizzate, per le quali, tra l'altro, non è mai stata corrisposta la relativa indennità quale aree edificabili".

Pertanto, precisano i ricorrenti, "il vincolo preordinato all'esproprio insistente sull'area dei ricorrenti è nel frattempo inevitabilmente decaduto (rectius, è decaduta

esclusivamente la dichiarazione decennale di p.u. dei vincoli espropriativi sulla proprietà privata introdotti in variante con il p.p. n 10/F: 1977-1987), e l'Amministrazione comunale è rimasta inerte, non provvedendo a ripianificare l'area in questione, come avrebbe dovuto”.

La doglianza principale fatta valere col ricorso in esame è legata al fatto che, con deliberazione di C.C. n. 33 del 2003, il Comune di Roma, nell'adottare il nuovo P.R.G., ha ricompreso (nuovamente) l'area di proprietà dei ricorrenti nel "Sistema dei Servizi e delle infrastrutture", con specifica di "verde pubblico e servizi pubblici di livello locale" (seppur all'interno del P.I.I. n. 8 della Città da ristrutturare in Municipio VIII); e tale destinazione ricalca quella prevista dal P.R.G. e dal P.P. n. 10/F previgenti.

Il Comune ha parzialmente accolto le osservazioni presentate dai ricorrenti, cambiando la destinazione da 'F' a 'B' solo per la porzione di area sulla quale ricadono i fabbricati e le pertinenze ivi esistenti, confermando sia la destinazione pubblica per la maggior parte di quell'area dei ricorrenti, e sia l'inclusione di tutta l'area – la porzione classificata B e la porzione classificata F – sempre all'interno dell'ambito perimetrato del P.I.I. "Torre Maura" dell'VIII Municipio. Così, in sede di approvazione del P.R.G., detta destinazione è stata confermata e recepita.

Pertanto, ritenendo illegittima la descritta conferma/reiterazione "sostanziale" della destinazione vincolistica pubblica sulla maggior parte dell'area di loro proprietà, i ricorrenti hanno dapprima proposto ricorso straordinario avverso i citati provvedimenti, e poi, dopo l'opposizione del Comune, trasposto il giudizio dinanzi a questo Tribunale.

All'udienza pubblica dell'11.12.2019 la causa è stata posta in decisione.

Preliminarmente, va affermata l'infondatezza dell'eccezione di tardività proposta dal Comune, e la ritualità sia del ricorso straordinario, consegnato all'Ufficio postale per la notifica il 22.05.2008, e sia della sua trasposizione.

L'art. 10 del DPR 1199/71 prevede che, in caso di opposizione al ricorso straordinario, “il ricorrente, qualora intenda insistere nel ricorso, deve depositare nella segreteria del giudice amministrativo competente, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento dell'atto di opposizione, l'atto di costituzione in giudizio, dandone avviso mediante notificazione all'organo che ha emanato l'atto impugnato ed ai controinteressati e il giudizio segue in sede giurisdizionale”.

A fronte dell'opposizione del Comune del 03.06.2008, i ricorrenti hanno depositato dinanzi a questo Tribunale atto di riassunzione e costituzione in data 18.07.08, con notifica/avviso della costituzione al Comune di Roma e agli altri resistenti in data 23.07.08, e successivo deposito dell'atto con le relate delle avvenute notifiche in data 17.09.08.

1) Con il primo motivo, i ricorrenti fanno valere la violazione dell'art. 2 L. n. 1187/1968 e dell'art. 9, comma quarto, del d.P.R. n. 327/01), sotto il profilo della “carenza della motivazione e del presupposto”, perché con la riconferma, in sede di approvazione del nuovo P.R.G., della “originaria previsione vincolistica (risalente al 1965 o, comunque, al 1977) a standard pubblico – localizzazione di edifici per attività religiose e annonarie – sulla maggior parte del lotto di proprietà dei ricorrenti (...), la proprietà dei signori Favara...è stata oggetto, seppur in modo camuffato, di una sostanziale reiterazione del vincolo urbanistico ad attività religiose e annonarie, dopo decenni di blocco dell'edificabilità di quelle aree, a causa della precedente, identica previsione vincolistica del P.R.G.”.

E ciò violerebbe l'art. 2 della l. 1187/1968, perché “la reiterazione di un vincolo decaduto è illegittima senza l'esistenza di taluni presupposti sostanziali e formali che la necessitano”, tra cui, in primo luogo, “una congrua e specifica motivazione sull'attualità della previsione, con una nuova ed adeguata comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, e con giustificazione delle scelte urbanistiche di

piano, tanto più dettagliata e concreta quante più volte viene ripetuta la reiterazione del vincolo”.

Il motivo è infondato.

L'art. 2 della L. 1187/68 prevede che “le indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati. L'efficacia dei vincoli predetti non può essere protratta oltre il termine di attuazione dei piani particolareggiati e di lottizzazione. Per i piani regolatori generali approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, il termine di cinque anni di cui al precedente comma decorre dalla predetta data”.

Ma l'applicazione di tale disposizione presuppone che si tratti di “vincoli preordinati all'espropriazione”, o di “vincoli che comportino l'inedificabilità”.

Con sentenza n. 12111 del 21.10.2019, dalle cui conclusioni non vi è motivo di discostarsi, questa Sezione ha già avuto modo di occuparsi della questione di diritto descritta, che anche nel caso in esame è l'errata premessa del carattere espropriativo della destinazione impressa al terreno de quo dal nuovo PRG, nonché dalle pregresse disposizioni urbanistiche.

Al riguardo occorre precisare, in primo luogo, che l'area di proprietà dei ricorrenti è stata inserita nel "Sistema dei Servizi e delle infrastrutture", con specifica di "verde pubblico e servizi pubblici di livello locale".

Ma la giurisprudenza, sia della Corte Costituzionale che del Consiglio di Stato e dei TAR ha chiarito che una siffatta destinazione derivante, in questo caso, come detto, da un P.I.I., non ha natura espropriativa, ma meramente conformativa, perché “sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo, con le annesse garanzie

costituzionali...i vincoli che importano una destinazione... realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico – privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi a esclusiva iniziativa pubblica, e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene” (Corte Cost. 20.05.1999 n. 179; cfr. anche Cons. St. Sez. IV, 862/2018).

In tal senso si è, dunque, consolidato l’orientamento giurisprudenziale (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 agosto 2002 n. 4340; id., 30 giugno 2005 n. 3524; id. 12 maggio 2010 n. 2843) che afferma che sono vincoli preordinati all'espropriazione, o di carattere sostanzialmente espropriativo, solo quelli che implicano uno svuotamento incisivo della proprietà, mentre non lo sono i vincoli di destinazione imposti dal piano regolatore per attrezzature e servizi realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua, in regime di economia di mercato, anche se accompagnati da strumenti di convenzionamento.

E, dunque, le destinazioni a parco urbano, a verde urbano, a verde pubblico, a verde pubblico attrezzato, a parco giochi e simili si pongono al di fuori dello schema ablatorio - espropriativo e costituiscono espressione di potestà conformativa (avente validità a tempo indeterminato), quando lo strumento urbanistico consente di realizzare tali previsioni, non già ad esclusiva iniziativa pubblica, ma ad iniziativa privata o promiscua pubblico - privata, senza necessità di ablazione del bene.

Da questo punto di vista, va rilevato come l’attivazione delle trasformazioni relative ai PRINT è rimessa appunto all’iniziativa pubblico/privata, ai sensi degli artt. 50 e 53 NTA.

Si premette, al riguardo, che l’articolo 17 delle N.T.A. del P.R.G. dispone testualmente che “1. *Il Programma integrato ha la finalità di sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti. Il Programma integrato prevede, di norma, incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, volti a favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, e il finanziamento privato di opere pubbliche. ...*

3. Il Programma integrato si applica: ... e) nei Tessuti della Città da ristrutturare, al fine di migliorare la qualità urbana e la dotazione di infrastrutture e servizi pubblici, mediante incentivi urbanistici e il concorso privato nel finanziamento di opere pubbliche”.

Lo sviluppo del predetto strumento viene, peraltro, ulteriormente chiarito nei successivi artt. 50, 51, 52 e 53 delle N.T.A. approvate.

L'art. 50, comma 7, delle NTA dispone infatti che “*negli ambiti per i programmi integrati è possibile intervenire tramite Piano di recupero, di iniziativa privata, esteso ad almeno un intero isolato....”.*

L'art. 51 dispone che “*per Città da ristrutturare si intende quella parte della città esistente solo parzialmente configurata e scarsamente definita nelle sue caratteristiche di impianto, morfologiche e di tipologia edilizia, che richiede consistenti interventi di riordino, di miglioramento e/o completamento di tali caratteri nonché di adeguamento ed integrazione della viabilità, degli spazi e dei servizi pubblici. 2. Nella Città da ristrutturare gli interventi sono finalizzati alla definizione ed al consolidamento dei caratteri morfologico funzionali dell'insediamento, all'attribuzione di maggiori livelli di identità nell'organizzazione dello spazio ed al perseguimento, in particolare, dei seguenti obiettivi:*

- a) l'incremento della dotazione dei servizi e di verde attrezzato;*
- b) il miglioramento e l'integrazione della accessibilità e della mobilità;*
- c) la caratterizzazione degli spazi pubblici;*
- d) la qualificazione dell'edilizia.*

3. Le componenti della Città da ristrutturare sono:

- a) Tessuti, compresi negli Ambiti per Programmi integrati;*
- b) Ambiti per i Programmi di recupero urbano;*
- c) Nuclei di edilizia ex-abusiva da recuperare”.*

L'articolo 52 dispone, invece, che “*1. Si intende per Tessuti della città da ristrutturare un insieme di isolati o di lotti edificati e non, con esclusione delle sedi viarie. 2. I Tessuti della Città da ristrutturare si articolano in:*

a) Tessuti prevalentemente residenziali;

b) Tessuti prevalentemente per attività:...”;

E l'art. 53 dispone, infine, che “I Programmi integrati nella Città da ristrutturare sono finalizzati al miglioramento della qualità urbana dell'insediamento e, in particolare, all'adeguamento e all'integrazione della viabilità e dei servizi, mediante il concorso di risorse private...”, e che “salvo diversa indicazione contenuta nell'atto di indirizzo e programmazione di cui al comma 4, ove emanato, e comunque previa autorizzazione dei Municipi, i Programmi integrati possono essere promossi dai soggetti privati, che rappresentino, in termini di valore catastale o di estensione superficiale, la maggioranza delle aree riferite all'intero ambito, o ai soli tessuti, o alle sole aree non edificate dei tessuti: tali soggetti presentano ai Municipi una proposta di Programma preliminare estesa all'intero ambito, corredata dalle proposte d'intervento sulle aree di loro proprietà o nella loro disponibilità. Il Municipio, valutata favorevolmente la proposta di Programma preliminare, la pubblica e procede...”.

Le citate disposizioni confermano che si tratta di programmi che richiedono l'azione congiunta pubblica/privata, o che comunque non escludono quest'ultima, per cui non si tratta di vincoli espropriativi.

E per rispondere alla specifica censura sul punto, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale nella specifica materia, e dal quale il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi, la scelta compiuta in un P.R.G. di imprimere una particolare destinazione urbanistica a una zona non necessita di particolare motivazione, in quanto essa trova giustificazione nei criteri generali – di ordine tecnico discrezionale – seguiti nella impostazione del piano, salvo che particolari situazioni, non esistenti nel caso in esame, non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni, e tali evenienze generatrici di affidamento <<qualificato>> sono ravvisate nell'esistenza di convenzioni di lottizzazione, di accordi intercorsi tra Comune e proprietari, di giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie

o di silenzio-rifiuto su domanda di concessione (cfr., ex multis, CdS, sez. VI, 17.2.2012 n. 854).

E, in mancanza di tali eventi, non è configurabile un'aspettativa qualificata a una destinazione edificatoria, ma esclusivamente un'aspettativa generica ad una <<reformatio in melius>>, analoga a quella di qualunque altro proprietario di aree che aspiri all'utilizzazione più proficua dell'immobile e, quindi, una posizione cedevole rispetto alle scelte urbanistiche dell'Amministrazione, cosicché non può essere fondatamente invocato il difetto di motivazione, in quanto si porrebbe in contrasto con la natura generale dell'atto e i criteri di ordine tecnico seguiti per la redazione dello stesso (cfr., ex multis, Cons. St., sez. VI, 17.02.2012 n. 854; id., sez. IV, 04.04.2011 n. 2104; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 13.01.2015 n. 419).

E tali precisazioni rendono infondato anche il terzo motivo di ricorso, non essendo ravvisabile nel caso in esame nessuna delle descritte situazioni che possono creare l'affidamento invocato dai ricorrenti.

Va infine aggiunto che detta destinazione – nei limiti del sindacato di legittimità effettuabile rispetto a scelte di discrezionalità tecnica della pubblica Amministrazione, quali sono tipicamente quelle effettuate in sede di pianificazione urbanistica dall'autorità comunale – appare non manifestamente irragionevole né illogica, anche alla luce di quanto esposto dall'Amministrazione resistente, considerata l'esigenza di mantenere aree siffatte in contesti fortemente urbanizzati allo scopo di garantire un adeguato e ordinato assetto urbanistico del territorio.

Né la riproposizione di una simile scelta urbanistica può dirsi soggetta a un onere di specifica ulteriore motivazione: *“com'è noto peraltro la giurisprudenza si è sempre espressa per la necessità di una esplicita motivazione che spiegasse le ragioni della reiterazione di un vincolo tutte le volte che lo stesso era collegato con un'opera pubblica che l'Amministrazione comunale non aveva provveduto nemmeno a progettare nel termine di 5 anni; nella specie il vincolo non determinava alcuna attività concreta (nel senso operativo) del Comune di Roma ma soltanto il mantenimento di*

un'area a verde e servizi pubblici quale misura stabile in un contesto urbanistico a intensa edificazione, ragione per cui la motivazione nella specie appare idonea e sufficiente a supportare la scelta effettuata” (cfr. Cons. St., sez. IV, 06.06.2008 n. 268) non trattandosi, come più volte ribadito, di vincolo espropriativo.

Da ultimo, con riferimento alla individuazione degli standard, questa Sezione – specificamente con riguardo a una fattispecie analoga – ha già avuto modo di affermare che “...non sono condivisibili le argomentazioni...riguardo il...difetto di adeguata istruttoria e motivazione del NPRG in punto di determinazione degli standard..., alla luce delle scelte operate dal Comune e riportate nel Piano stesso nonché nella Relazione al Piano adottato e in quella delle Controdeduzioni e della Conferenza, laddove con approfondite considerazioni il tema degli standard urbanistici è stato illustrato in ragione dei mutevoli elementi che influenzano la loro determinazione. Riguardo tale tema la scelta urbanistica del NPRG è volta alla ricerca della qualità dell'insediamento urbano, in coerenza anche con lo sviluppo demografico ed economico della popolazione di riferimento, con il cambiamento dei fabbisogni sociali nonché con le misure minime di garanzia stabilite in via ordinaria (DM 2 aprile 1968, n. 1444). Come si desume dal Nuovo PRG e dagli atti correlati, tale scelta qualitativa ha determinato conseguenti riflessi in ordine al reperimento di standard, che sono stati fissati in misura pari a 22 mq/ab, superiore a quella fissata dal DM 1444 del 1968 (ossia 18 mq/ab), e ha confermato il deficit dell'articolazione delle aree da destinare a verde, servizi, parcheggi. Pertanto, la reiterazione della destinazione del terreno in esame è avvenuta per adeguamento a standard di legge e la tecnica pianificatoria adottata, consistente in una reiterazione <<in blocco>> delle previgenti destinazioni N di PRG, trova espressa indicazione nella Relazione al Nuovo Piano tenuto conto della <<perdurante constatata insufficienza delle aree destinate a standard>>: in tal senso non si evince l'asserita contraddittorietà atteso che proprio dalla constatata e verificata insufficienza delle aree destinate a standard, con la reiterazione in blocco del vincolo, si può confermare al contrario la coerente qualificazione della destinazione e trattamento dell'area in relazione ai precedenti vincoli decaduti. A ciò deve aggiungersi che la perdurante constatata insufficienza delle aree destinate a standard, così come

affermata nella relazione al NPRG, costituisce una previsione non derogabile, in sede amministrativa e rappresenta la sussistenza di un attuale specifico interesse pubblico (cfr. Cons. Stato, Ad. Plenaria, cit. n. 7 del 2007), che induce ad escludere i profili di illegittimità censurati, potendosi ritenere anche quali adeguate ragioni a corredo della motivazione” (TAR Lazio, Sez. II bis, n. 9895/2012).

Ciò posto il Collegio – non essendovi motivi per discostarsi dall’espreso orientamento – ritiene le sopradescritte censure infondate e da respingere, tenuto conto che, secondo l’opinione comune della giurisprudenza, in materia di pianificazione urbanistica è sufficiente la congruenza delle scelte con le linee di sviluppo illustrate nella relazione tecnica. Infatti, in tali casi l’onere motivazionale degli strumenti di piano è notoriamente attenuato, e si risolve nella mera congruità con le direttrici di sviluppo del territorio esposte nella relazione tecnica o più in generale nei documenti che accompagnano la predisposizione del piano stesso (cfr. anche, T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 19 luglio 2011, n. 1088).

Nella specie, il Collegio rileva che la prospettazione difensiva dell’Amministrazione resistente trova favorevole considerazione, alla luce delle circostanziate e approfondite valutazioni sul tema contenute nella Relazione al NPRG sulle ragioni poste a base delle scelte adottate (cfr., ex multis, TAR Lazio - Roma, Sez. II bis, 09.01.2015 n. 225).

Considerazioni, quelle sopra formulate, che valgono a rendere infondato anche il quarto motivo di ricorso, non essendo ravvisabile il lamentato difetto di istruttoria. Analogamente, alcuna violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza è riscontrabile, perché, come si è già chiarito, le scelte compiute in sede di nuovo PRG non appaiono irragionevoli né illogiche. D’altra parte, le censure dei ricorrenti, con cui questi si limitano ad affermare che “l’interesse pubblico urbanistico poteva essere perseguito più efficacemente riducendo i mq destinati a verde dei ricorrenti,

reperendo gli altri in altre aree”, impingono inesorabilmente nel merito dell’azione amministrativa, nel caso in esame non sindacabile vista l’assenza di irragionevolezza.

2) Dalla circostanza che non si tratta di destinazione avente natura espropriativa, bensì meramente conformativa, deriva l’infondatezza anche del secondo motivo di ricorso, con cui viene rilevato che, nel reiterare il vincolo, il Comune non ha previsto un indennizzo.

I ricorrenti fanno riferimento al fatto che, con sentenza 20 maggio 1999 n. 179, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del combinato disposto dagli artt. 7, numeri 2, 3 e 4, e 40, L. 17 agosto 1942, n. 1150 e 2, primo comma, della L. 1187/68, nella parte in cui consente all’Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all’espropriazione o che comportino l’inedificabilità, senza la previsione di indennizzo.

Ma in casi come quello in esame, in cui non si tratta di vincoli preordinati all’espropriazione, l’indennizzo non è dovuto, per cui la censura non è pertinente.

3) Con il quinto motivo, i ricorrenti espongono che l’area dei ricorrenti è stata suddivisa in due porzioni: una, quella più piccola, individuata quale “Tessuti prevalentemente residenziali” della Città da ristrutturare, con destinazioni d’uso anche commerciali e turistico-ricettive (art. 53, co. 15, lett. b), e l’altra, la più grande, quale “Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale”, con destinazioni d’uso, oltre che a verde pubblico, anche ad attrezzature religiose e istruzione di base (art. 85)”.

Ma, sebbene la L. n. 179/92 (art. 16) e la relativa L.R. n. 9/97 (art. 2) definiscano il P.I.I. quale strumento caratterizzato dalla presenza di una pluralità di funzioni, e dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, per i ricorrenti è però necessario che gli interventi previsti dal P.I.I. “appartengano alla medesima tipologia e presentino una unicità nello scopo”; e poiché “sembrerebbe che tra detti interventi

non vi sia la richiesta omogeneità..., il ricorso a detto strumento (per l'area dei ricorrenti) si rivela una soluzione illegittima perché illogica e irrazionale”.

Il motivo è infondato, perché è lo stesso art. 16 della L. 179/92, di disciplina dei “programmi integrati di intervento”, che, dopo aver precisato che la formazione di tali programmi è promossa dai Comuni *“al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale”*, specifica che *“il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati”*.

Quindi, è evidente che, nel prevedere espressamente, come loro peculiarità, l'essere finalizzati alla realizzazione di una *“pluralità di funzioni”*, nonché *“dalla integrazione di diverse tipologie di intervento”*, la norma abbia implicitamente escluso che tali funzioni debbano necessariamente essere “omogenee”, come invece preteso dai ricorrenti, e anzi la eventuale eterogeneità delle funzioni perseguite appare più consona alla individuazione di *“diverse tipologie di intervento”*.

4) Con il sesto motivo, i ricorrenti fanno valere l'illegittimità in parte qua dell'art. 22 delle N.T.A. del P.R.G. del Comune di Roma, come richiamato dall'art. 53, co. sedicesimo, delle stesse N.T.A., per violazione dell'art. 42 Cost., commi 2 e 3, nonché per violazione dell'art. 28., co. primo, della L.R. n.

38/99, “perché il Comune di Roma e la Regione Lazio, tramite la forma del raccordo di pianificazione di cui all'art. 66-bis della L.R. n. 38/99, hanno introdotto ex novo istituti di perequazione urbanistica, come, ad esempio, per quel che concerne il nostro caso, quello della cessione compensativa, ex art. 22 NTA approvate, che involgono direttamente il contenuto del diritto di proprietà, senza che vi sia alcuna legge a monte che attribuisca ai P.R.G. il potere di definire la disciplina di principio, i criteri e le modalità per l'applicazione della perequazione urbanistica e di suoi istituti”.

In sostanza, la lamentata illegittimità sussisterebbe perché per le aree a “Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale” la cessione compensativa è stata prevista come forma ordinaria di acquisizione di dette aree, alternativa all'espropriazione per p.u.”, senza una previsione di legge.

Il motivo è infondato.

Infatti, la previsione contestata prevede la compensazione della cessione gratuita al Comune di aree, che sarebbero da espropriare, mediante l'attribuzione di diritti edificatori di valore corrispondente all'indennità di esproprio, secondo lo schema appunto della c.d. cessione compensativa.

Quest'ultimo istituto si caratterizza, infatti, *“per l'individuazione, da parte del pianificatore, di aree, destinate alla costruzione della città pubblica, rispetto alle quali l'Amministrazione non può rinunciare a priori al vincolo e alla facoltà imperativa e unilaterale di acquisizione coattiva delle aree”* (cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 17 settembre 2009 n. 4671). Più in dettaglio, *“l'istituto della compensazione, a differenza di quello della perequazione, non ha quale precipua finalità quella di mitigare le disuguaglianze che si producono con la pianificazione urbanistica: esso semplicemente mira a individuare una forma di remunerazione alternativa a quella pecuniaria per i proprietari dei suoli destinati all'espropriazione, consistente nell'attribuzione di diritti edificatori”* (così TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 11 giugno 2014 n. 1542). Da ciò consegue che *“la funzione della compensazione, mediante attribuzione di diritti edificatori, è quella – e soltanto quella – di sostituire l'indennità di esproprio, per cui è a quest'ultima che dovrà farsi riferimento al fine di valutarne la congruità”* (TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 30 settembre 2016 n. 1765).

Ciò risulta chiaramente dal citato art. 22 NTA, che dispone che *“ai fini dell'acquisizione pubblica delle aree destinate a servizi pubblici di cui all'art. 83, il Comune può applicare la cessione compensativa, in alternativa all'espropriazione per pubblica utilità, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 2, lett. e)”*.

Ma, come si è già chiarito, in fattispecie come quella in esame non di vincoli espropriativi si tratta, cosicché la censura non è pertinente.

Oltretutto, come già affermato da questo Tribunale, le cui conclusioni sono condivise dal Collegio, l'acquisizione delle aree vincolate a verde e servizi mediante cessione compensativa in alternativa all'esproprio costituisce una tecnica pianificatoria la quale, in mancanza di precise disposizioni di legge, può essere legittimamente gestita dall'Amministrazione sulla base di un'attenta e diversificata considerazione degli obiettivi, dei contesti e degli oggetti della pianificazione: obiettivi, contesti e oggetti il quali si intrecciano - soprattutto nel P.R.G. romano - in maniera complessa, articolata e diversificata (così T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 10/10/2012 n. 8380).

Non è di poco conto, poi, che in giurisprudenza si è comunque ritenuto che per la descritta cessione di aree con strumenti consensuali sia possibile individuare una “copertura” normativa, con riferimento al combinato disposto degli artt. 1, comma 1 bis, e 11 della L. n. 241/90.

Infatti, con sentenza n. 4545 del 13.07.2010 la Sezione IV del Consiglio di Stato, dopo aver ricordato che *“con la “novella” del 2005 il legislatore ha optato per una piena e assoluta fungibilità dello strumento consensuale rispetto a quello autoritativo, sul presupposto della maggiore idoneità del primo al perseguimento degli obiettivi di pubblico interesse”*, ha precisato che, *“essendo venuta meno la previgente riserva alla legge dei casi in cui alle Amministrazioni è consentito ricorrere ad accordi in sostituzione di provvedimenti autoritativi, tale possibilità deve ritenersi sempre e comunque sussistente (salvi i casi di espresso divieto normativo); col che, non è stato affatto introdotto il principio della atipicità degli strumenti consensuali in contrapposizione a quello di tipicità e nominatività dei provvedimenti, atteso che lo strumento convenzionale dovrà pur sempre prendere il posto di un provvedimento autoritativo individuato fra quelli “tipici” disciplinati dalla legge: a garanzia del rispetto di tale limite, lo stesso art. 11 innanzi citato prevede l’obbligo di una previa determinazione amministrativa che anticipi e legittimi il ricorso allo strumento*

dell'accordo. Pertanto, nel caso di specie l'Amministrazione altro non ha fatto che predeterminare le condizioni alle quali potranno attivarsi i ridetti meccanismi convenzionali, solo se e quando i proprietari interessati ritengano di voler avvalersi degli incentivi cui sono collegati (e, cioè, di voler fruire della volumetria aggiuntiva assegnata ai loro suoli dal P.R.G.); ove ciò non avvenga, il Comune che fosse interessato alla realizzazione di opere di urbanizzazione e infrastrutture dovrà attivarsi con gli strumenti tradizionali all'uopo predisposti dall'ordinamento, in primis le procedure espropriative (naturalmente, se del caso, previa localizzazione delle aree su cui operare gli interventi e formale imposizione di vincoli preordinati all'esproprio con apposita variante urbanistica). È proprio la natura "facoltativa" degli istituti perequativi de quibus, nel senso che la loro applicazione è rimessa a una libera scelta degli interessati, a escludere che negli stessi possa ravvisarsi una forzosa ablazione della proprietà".

Inoltre, per confutare l'obiezione che la detta "facoltatività" dovrebbe essere esclusa nella specie, a causa della predeterminazione autoritativa, a livello delle stesse N.T.A. del P.R.G. e quindi in via generale e astratta, dei contenuti essenziali degli accordi che l'Amministrazione e i privati andranno a concludere (e, segnatamente, dell'entità delle cubature da cedere al Comune e della misura del contributo straordinario), la citata sentenza ha aggiunto che "a tale rilievo, però, è agevole replicare che siffatta predeterminazione è coerente con l'interesse pubblico al cui perseguimento, giusta il citato art. 11 della legge nr. 241 del 1990, gli accordi in questione sono finalizzati: a tale interesse invero, proprio in quanto ricomprende gli obiettivi perequativi più volte richiamati, è intrinsecamente connessa l'esigenza di garantire la par condicio fra i privati proprietari di suoli soggetti a eguale disciplina urbanistica, esigenza che all'evidenza sarebbe frustrata qualora fosse rimesso integralmente al momento della contrattazione privata – quasi che questa fosse espressione di mera autonomia privata, e non coinvolgesse invece interessi di rilevanza pubblicistica – la definizione dei termini e delle modalità della "contropartita" che ciascun privato dovrà assicurare all'Amministrazione in cambio della volumetria edificabile aggiuntiva riconosciutagli dal Piano. Dalle considerazioni fin qui svolte risulta anche alquanto ridimensionata l'ulteriore questione di quali siano le specifiche

disposizioni di legge (nazionale o regionale) individuabili quale "copertura" legislativa delle prescrizioni urbanistiche oggetto del presente contenzioso: si è visto, infatti, che queste ultime trovano il proprio fondamento in principi ben radicati nel nostro ordinamento, con riguardo da un lato al potere pianificatorio e di governo del territorio (quale disciplinato dalla legislazione urbanistica fin dalla legge 17 agosto 1942, nr. 1150) e dall'altro alla facoltà di stipulare accordi sostitutivi di provvedimenti".

5) Col settimo motivo, viene fatta valere "illegittimità in parte qua dell'art. 22 N.T.A., come richiamato dall'art. 53. co. sedicesimo, per violazione dei principi in materia di pianificazione e perequazione urbanistica, nonché di regolamentazione della proprietà privata. Eccesso di potere per disparità di trattamento, contraddittorietà interna e illogicità, incongruità, sviamento, illegittimità dell'art. 53, comma sedicesimo".

I ricorrenti sostengono che sarebbe "evidente una contraddittorietà (interna) e illogicità tra ciò che viene definito preliminarmente quale 'cessione' (comma terzo) e l'edificabilità ad essa relativa (commi quarto e quinto); contraddittorietà e illogicità che derivano da una cattiva applicazione, a monte, delle regole in tema di pianificazione e perequazione".

Ciò nel senso che "se è vero che l'edificabilità che viene concessa al privato è "commisurata" all'estensione dell'area, significa che essa è proporzionata all'estensione dell'area"; cosicché "non è possibile e, quindi, risulta illegittimo, attribuire sic et simpliciter un indice di edificabilità che prescindendo dalla quantità (numerica) che si cede alla p.A. (pari al 100%, se si partecipa al P.I.I., pari al 90%, in caso di intervento diretto)".

E sempre secondo i ricorrenti, anche ammesso che essi optino per la cessione compensativa, "la ricompensa in termini di indice di edificabilità - 0,06 mq/mq in caso di partecipazione al P.I.I., 0,04 mq/mq in caso di intervento diretto - sarebbe

comunque sproporzionata rispetto a quanto hanno goduto i proprietari di altre aree incluse nel medesimo ambito”.

E ancora, “l'art. 53, co. sedicesimo N.T.A., prevede la possibilità di proporre, se previsto dal Programma preliminare, da parte dei "proprietari di idonei requisiti", la realizzazione in diritto di superficie e la gestione dei servizi pubblici del P.I.I., in aggiunta alla cessione compensativa, ma la stessa disposizione non chiarisce quali siano i requisiti - soggettivi e oggettivi - di cui devono essere dotati detti proprietari”.

Nel disciplinare la cessione compensativa, il citato art. 22 NTA dispone, ai commi 3, 4 e 5, che:

- le aree “sono acquisite mediante la concessione alla proprietà di una edificabilità commisurata all'estensione dell'area, ma da concentrare su una parte di essa o da trasferire su altra area”;
- “l'acquisizione dell'area avviene per intervento diretto, da esercitarsi con la procedura di cui ai commi 5 e 6, ovvero mediante partecipazione al Programma integrato”;
- “nel caso di partecipazione al Programma integrato, l'edificabilità privata è pari a 0,06 mq/mq e viene trasferita all'interno dei tessuti della Città da ristrutturare o negli altri Ambiti di compensazione di cui all'art. 18, assumendo le destinazioni d'uso ivi ammesse, mentre l'intera area viene ceduta al Comune; la SUL privata generata dall'applicazione della cessione compensativa nella Città da ristrutturare può essere trasferita esclusivamente all'interno degli ambiti di provenienza”;
- “nel caso di intervento diretto, l'edificabilità a favore della proprietà è pari a 0,04 mq/mq, da concentrare sul 10% dell'area, a fronte della cessione al Comune del restante 90%”.

Sulla prima censura, il Collegio osserva che la predeterminazione di una medesima “edificabilità privata”, uguale per tutti, diversificata solo a seconda che si tratti di “partecipazione al Programma integrato”, oppure di “intervento diretto”, garantisce una parità di trattamento, che non viene certo violata solo perché non viene anche previsto un aumento della cubatura proporzionale alla estensione di terreno ceduto.

Quanto alla censura relativa alla asserita “sproporzione” “rispetto a quanto hanno goduto i proprietari di altre aree incluse nel medesimo ambito”, avrebbero dovuto essere i ricorrenti a dimostrare che si trattava di situazioni del tutto identiche, ma poiché tale prova non è stata fornita la censura non può che essere ritenuta infondata.

E per quanto riguarda il fatto che non sono specificati i requisiti di cui dovranno essere in possesso i proprietari che vorranno proporre la realizzazione in diritto di superficie e la gestione dei servizi pubblici del P.I.I., in aggiunta alla cessione compensativa, il Collegio non rileva l'interesse concreto dei ricorrenti alla decisione sul punto, visto che si tratta di applicazione del piano successiva e solo eventuale, dalla cui previsione i ricorrenti non ricevono, in atto, alcuna lesione concreta.

6) Infine, con l'ultimo motivo, anch'esso variamente articolato, i ricorrenti affermano l'illegittimità dell'art. 52, comma terzo, parte seconda NTA, per violazione dell'art. 16 della L. n. 179/92 e dell'art. 1 della L.R. n. 19/97.

Ciò sulla base del fatto, sottolineato dai ricorrenti, che “l'art. 52, comma terzo, delle N.T.A. prescrive, per la parte a tessuti della Città da ristrutturare – tessuti prevalentemente residenziali, classificata dal previgente P.R.G. quale area a servizi pubblici, localizzazione di edifici a destinazione religiosa e annonaria, il ricorso alla procedura del P.I.I., disciplinato dal successivo art. 53, e limita espressamente gli interventi consentiti in modo diretto a quelli di MO, MS, RS e RE”.

E allora, secondo i ricorrenti:

a) “innanzitutto, l'imposizione del P.I.I., relativamente alla detta porzione di area dei ricorrenti, è illegittima di per sé, perché mancavano nel nostro caso i presupposti che avrebbero legittimato a prevedere come obbligatorio lo strumento del P.I. Infatti, ai sensi dell'art. 16 della L. n. 179/92 e dell'art. 1 della L.R. n. 19/97, il P.I. presuppone, tra l'altro, che vi siano aree degradate, sulla scorta delle quali poter realizzare interventi di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale; nel nostro

caso, come si è censurato nel precedente motivo, la porzione di area ricompresa nel suo ambito perimetrale, all'interno della quale insiste anche l'area dei ricorrenti, non presentava l'anzidetto necessario presupposto”;

b) in secondo luogo, “la porzione di area di cui si discute, divenuta urbanisticamente Tessuti prevalentemente residenziali (Z.T.O. B), a seguito delle controdeduzioni, non è stata esattamente individuata nella sua estensione. Nell'elaborato 3.19 viene indicata graficamente quale rettangolo (identificato con il n. 20389), all'interno del quale insistono il fabbricato rurale e le sue pertinenze, ma non sono chiari né i suoi confini né i criteri con i quali sono stati tracciati”;

c) “anche ad ammettere legittima la scelta del Comune di Roma di preferire (rectius, imporre) il P.I.I. per la detta area, pur non esattamente individuata, è irragionevole ed illogico, oltre che censurabile sotto il profilo dell'eccesso di potere per disparità di trattamento, attribuire, come fa l'art. 52, terzo comma, solo ad alcuni soggetti – ai proprietari di aree classificate tessuti prevalentemente residenziali ricadenti nel medesimo ambito del P.I.I., e non a tutti i proprietari di aree precedentemente destinate a servizi pubblici – la possibilità di interventi di demolizione e ricostruzione (DR), ampliamento (AMP) e nuova edificazione (NE); in altre parole, viene riconosciuta ai ricorrenti la destinazione edificabile B per la porzione di area dove insiste il fabbricato rurale e le sue pertinenze ma non la possibilità – richiesta nelle osservazioni presentate al piano adottato – di operare con intervento diretto se non limitatamente a interventi sull'esistente, vale a dire di manutenzione ordinaria (MO), manutenzione straordinaria (MS), restauro e risanamento conservativo (RS) e ristrutturazione edilizia (RE)”;

d) “benché il Comune possa utilizzare lo strumento del P.I.I. per una porzione molto ampia di territorio comunale, già edificata ma necessitante di riqualificazione urbanistica, e, in tal caso, estendentesi a una molteplicità e varietà di aree e zone urbanistiche, che, appunto, il Comune provvede a riorganizzare dal punto di vista

pianificatorio quali opere e quali servizi, è anche vero che non si può non tener conto che la porzione di area in questione, come detto, è stata mutata, a seguito delle osservazioni, in 'Tessuti prevalentemente residenziali', che, in quanto componente della 'Città da ristrutturare', per espressa disposizione di cui all'art. 107, comma primo, lett. b), è classificata quale Zona territoriale omogenea "B", ai sensi dell'art. 2 del D.M. n. 1444/68; in tal senso, detta area non può che esprimere l'indice di edificabilità tipico di detta zona omogenea, vale a dire non inferiore a 1,5 mc/mq. Cosa che non sembra evidentemente avvenire per il caso in esame”;

e) infine, “sussisterebbe una vera e propria manifesta disparità di trattamento con le altre aree edificate circostanti, ricadenti anch'esse nel perimetro del P.I.I., avendo le stesse beneficiato di un indice medio di 1,8 mc/mq”.

A) Con la prima censura, i ricorrenti fanno evidentemente riferimento al fatto che l'art. 16 della L. 179/92, di disciplina dei “programmi integrati di intervento”, precisa che la formazione di tali programmi è promossa dai Comuni “*al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale*”.

E i ricorrenti sostengono, da una parte, che “il P.I. presuppone, tra l'altro, che vi siano aree degradate”,

e dall'altra che la porzione di area ricompresa nell'ambito perimetrale del P.I., all'interno della quale insiste anche l'area dei ricorrenti, “non presentava l'anzidetto necessario presupposto”.

Ora, a parte il fatto che di tale circostanza i ricorrenti avrebbero dovuto fornire prova rigorosa, per esempio con puntuale perizia di parte, sono stati loro stessi ad ammettere che l'area in questione presentava elementi di degrado, da ultimo laddove, nella memoria depositata il 07.11.2019, si afferma che “la parte a Tessuti non era degradata al punto tale da doversi applicare la disciplina legale del PRINT”.

B) Per quanto riguarda il fatto che la porzione di area diventata urbanisticamente “B” non sarebbe stata “esattamente individuata nella sua estensione”, i ricorrenti

nulla hanno controdedotto all'affermazione del Comune che la controdeduzione sarebbe stata a suo tempo accolta, quindi implicitamente ammettendo la veridicità di quanto affermato, con conseguente carenza di interesse a una decisione sul punto.

C) Anche la censura sub c) è infondata.

Infatti, è vero che l'art. 17 delle NTA – invocato dai ricorrenti per far valere la presunta disparità di trattamento rispetto alle confinanti aree, che sarebbero state “compromesse con lottizzazioni ed edificazioni abusive” – dispone che *“il PRG introduce, quale disciplina di principio, la necessità di ripartire le previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità”*, tenendo conto, tra l'altro, anche *“dell'edificazione esistente legittima”*; tuttavia, la stessa disposizione prevede anche la necessità di tenere conto *“della disciplina urbanistica pre-vigente”*, nonché *“del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale”*.

E nel caso dei ricorrenti, già “la disciplina urbanistica pre-vigente” prevedeva, come da loro stessi ammesso, quella destinazione a verde pubblico ora contestata; cosicché non può ora essere considerato illegittimo, anche per le ragioni sopra già esposte, che tale destinazione sia stata confermata.

Quanto alla contestata “impossibilità di operare con intervento diretto se non limitatamente a interventi sull'esistente”, il Collegio ritiene che tale opzione sia riconducibile a quelle scelte discrezionali tipiche della materia – assunte nel “perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale” previsto dal citato art. 17 – immuni dagli ipotizzati vizi di irragionevolezza, tenuto conto che la previsione, contenuta nell'art. 53, comma 3 delle NTA, secondo cui *“il Programma integrato si applica ad ogni singolo ambito o a più ambiti contigui o prossimi”*, ha una sua precisa logica, che appare quella di programmare interventi che siano funzionali alla riqualificazione omogenea di una medesima zona, e perciò con caratteristiche legate a una precisa visione di una ben individuata porzione di territorio.

E infatti, l'art. 50, comma 3, delle NTA, prevede che, *“in particolare, i Programmi integrati dovranno perseguire i seguenti obiettivi specifici: a) rendere più ordinato e completo l'impianto insediativo dei tessuti; b) migliorare la qualità urbana mediante una maggiore dotazione di spazi e servizi pubblici; c) rendere più omogenei i caratteri planovolumetrici degli edifici, anche mediante interventi di trasferimento, tra diversi lotti, delle volumetrie edificate o di diradamento delle stesse, con particolare riguardo al Tessuto T2”*.

E ancora, appare immune da vizi anche la scelta programmatoria operata dal Comune con l'art. 52, comma 3, secondo cui *“nei Tessuti della Città da ristrutturare sono ammessi, con intervento diretto, gli interventi di categoria MO, MS, RC, RE, DR, AMP, NE, come definiti dall'art. 9. Nelle aree destinate dal precedente PRG...a zona agricola o a verde pubblico e servizi pubblici, è prescritto il ricorso al Programma integrato, di cui all'art. 53; per intervento diretto sono consentiti esclusivamente gli interventi di categoria MO, MS, RC, RE”*.

Infatti, siccome, ai sensi del comma 2 dell'art. 52, *“i Tessuti della Città da ristrutturare si articolano in: a) Tessuti prevalentemente residenziali; b) Tessuti prevalentemente per attività”*, e ai sensi dell'art. 12 NTA *“per interventi diretti si intendono quelli realizzabili direttamente senza titolo abilitativo ovvero sulla base del titolo abilitativo richiesto dalle norme statali o regionali in materia di attività edilizia”*, e *“per interventi indiretti si intendono quelli subordinati dal PRG all'approvazione di strumenti urbanistici esecutivi, di iniziativa pubblica o privata, come previsti dalla legislazione statale e regionale, o all'approvazione dei Programmi integrati e dei Progetti urbani, come previsti dalle presenti norme”*, appare ragionevole che solo per i *“Tessuti della Città da ristrutturare”* siano ammessi gli interventi descritti; mentre nelle aree destinate dal precedente PRG a verde pubblico e servizi pubblici, *“è prescritto il ricorso al Programma integrato, di cui all'art. 53”*, e *“per intervento diretto sono consentiti esclusivamente gli interventi di categoria MO, MS, RC, RE”* (cioè manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia).

Infatti, tale limitazione è perfettamente coerente con la finalità dei “Programmi integrati nella Città da ristrutturare”, che, come specificato nell’art. 53, comma 1, “sono finalizzati al miglioramento della qualità urbana dell’insediamento e, in particolare, all’adeguamento e all’integrazione della viabilità e dei servizi, mediante il concorso di risorse private”.

D) Con la censura di cui alla lettera d), i ricorrenti sostengono che poiché la loro area è stata classificata come 'Tessuti prevalentemente residenziali', che, in quanto componente della 'Città da ristrutturare', per espressa disposizione di cui all’art. 107, comma primo, lett. b) è classificata quale Zona territoriale omogenea "B", ai sensi dell'art. 2 del D.M. n. 1444/68, allora “detta area non può che esprimere l’indice di edificabilità tipico di detta zona omogenea, vale a dire non inferiore a 1,5 mc/mq. Cosa che non sembra evidentemente avvenire per il caso in esame”.

I ricorrenti si riferiscono al fatto che l’art.107 delle NTA dispone, alla lett. b del comma 1, che, “con riferimento alle zone territoriali omogenee di cui al DM n. 1444/1968”, “sono classificati come zona territoriale omogenea B”, tra gli altri, “le componenti della Città da ristrutturare, salvo gli Ambiti per i programmi di recupero urbano e i Tessuti prevalentemente per attività”.

E l’art. 2 del D.M. n. 1444/68 dispone che “sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967 n. 765: B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq”.

Anche questo motivo è infondato.

Il Comune resistente ha chiarito che il NPRG, nello stabilire i nuovi standard urbanistici, avrebbe tenuto conto dell’evoluzione della popolazione e del fabbisogno sociale e dei comportamenti culturali della popolazione, atteso che il DM 1444/1968, nello stabilire gli standard urbanistici minimi da rispettare nei PRG,

lascerebbe la facoltà agli strumenti urbanistici di determinarli in misura anche più elevata. La necessità del superamento degli standard deriverebbe dall'inadeguatezza del modello assunto dal DM di fronte alla espansione ed evoluzione della città.

Osserva il Collegio che nell'ambito di una più generale opera di riqualificazione e trasformazione che è alla base del NPRG rispetto alla strumentazione urbanistica previgente, il Comune ha inteso adeguare il concetto di "standard" sulla base della mutata situazione storica, per rispondere ai bisogni della città in espansione.

Come già precisato da questa Sezione con sentenza n. 15498 del 04.06.2010, dagli atti di pianificazione impugnati, e dalle relazioni che li accompagnano, si evincono le scelte e le motivazioni dei parametri adottati, che non appaiono insufficienti. E così il NPRG dimensiona sì i propri standard urbanistici secondo quanto disposto dal DM n. 1444/68, ma nella direzione di un aggiornamento tecnico e culturale, sulla base delle mutate condizioni delle trasformazioni territoriali e socioeconomiche; il computo degli stessi distingue i riferimenti per la città esistente da quelli per le nuove previsioni insediative, sostituendo per il computo della popolazione teorica esistente il riferimento della consistenza del patrimonio edilizio con quello realistico della popolazione residente, integrata con il correttivo dell'indice di affollamento diversificato per ogni Municipio. Tale impostazione generale è finalizzata ad un aggiornamento del DM citato e a una sua integrazione in linea con le intervenute trasformazioni.

D'altra parte, occorre rilevare che il superamento del parametro urbanistico di riferimento è consentito dallo stesso art. 3 del DM 1444/1968, sulla base di una "diversa dimostrazione" e, quindi, di precisate ragioni (cfr. anche Cons. St., Ad. Pl. 22.12.99 n. 24, punto 7 della motivazione); ciò anche sulla base della regola generale secondo cui l'Amministrazione ha la più ampia discrezionalità nell'individuare le scelte ritenute migliori per disciplinare l'uso del proprio territorio (ed anche nel rivedere le proprie precedenti previsioni urbanistiche) e non deve dare motivazione

specifica delle singole scelte urbanistiche, con la conseguenza che valutazioni effettuate, impingendo nel merito dell'azione amministrativa, non sono sindacabili, salvo che risultino incoerenti con l'impostazione di fondo dell'intervento pianificatorio o manifestamente incompatibili con le caratteristiche oggettive del territorio ovvero ancora affette da vizi macroscopici di illogicità e irrazionalità riconducibili nell'alveo dell'eccesso di potere, profili che nella specie non emergono (cfr. Cons. St., sez. IV, 31 luglio 2009 n. 4847).

E) Quanto infine alla asserita disparità di trattamento rispetto alle altre aree edificate circostanti, ricadenti anch'esse nel perimetro del P.I.I., le quali avrebbero beneficiato di un indice medio di 1,8 mc/mq, vale quanto precisato a proposito del fatto che era onere dei ricorrenti dimostrare che si trattava di situazioni identiche, ma di tale circostanza non ha però fornito la prova necessaria.

In conclusione, il ricorso non può che essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Sezione Seconda Bis, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo rigetta.

Condanna i ricorrenti al pagamento delle spese di giudizio, liquidate in € 2.000,00, oltre accessori.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Dauno Trebastoni, Consigliere, Estensore

Brunella Bruno, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dauno Trebastoni

Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO