

Pubblicato il 22/04/2021

N. 03257/2021 REG.PROV.COLL.
N. 09451/2020 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 numero **di** registro generale 9451 del 2020, proposto dalla società **Euroimmobiliare** 2003 s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Salvatore Bellomia ed Antonio Campagnola, con domicilio digitale come da PEC da Registri **di** Giustizia;

contro

il Comitato **di** vigilanza per la tutela e la salvaguardia dell'ambiente in **Monte Porzio Catone** senza scopo **di** lucro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, nonché i signori Gallozzi Stefano e Salviucci Giovanna in proprio, rappresentati e difesi dall'avvocato Alberto Rossotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri **di** Giustizia;

nei confronti

del **Comune di Monte Porzio Catone**, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Ciaglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri **di** Giustizia;

del Parco Regionale dei Castelli Romani, della Regione Lazio, in persona dei

rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, nonché dei signori Maria Fausta Roncoroni e Francesco Giovanni Ricci, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione Seconda-*quater*, n. 5556 del 26 maggio 2020, resa tra le parti, concernente un Piano **di** lottizzazione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto **di** costituzione in giudizio del Comitato **di** vigilanza per la tutela e la salvaguardia dell'ambiente in **Monte Porzio Catone** senza scopo **di** lucro e dei signori Gallozzi Stefano e Salviucci Giovanna;

Visto l'atto **di** costituzione in giudizio ed il contestuale ricorso incidentale del **Comune di Monte Porzio Catone**;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 aprile 2021, svoltasi da remoto ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 137 del 2020 convertito con l. n. 176 del 2020, il Cons. Luca Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Salvatore Bellomia, Antonio Campagnola, Alberto Rossotti e Giuseppe Ciaglia, che partecipano alla discussione orale da remoto ai sensi della citata disposizione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe, il T.a.r. per il Lazio ha accolto il ricorso, integrato da quattro successivi ricorsi per motivi aggiunti, svolto dagli odierni appellati (un Comitato e due residenti) avverso la delibera del Consiglio comunale del **Comune di Monte Porzio Catone** n. 5 del 16 febbraio 2016, recante l'approvazione, "*in sede di accordo transattivo*", dello schema **di** convenzione urbanistica relativa al Piano **di** lottizzazione denominato "Colle Formello", concernente un intervento edilizio curato dalla società odierna appellante principale per una volumetria complessiva **di** 17.000 metri cubi.

Il T.a.r., in particolare, ha così disposto:

- ha respinto le eccezioni **di** rito formulate dalle parti resistenti **Comune di Monte Porzio Catone** e società **Euroimmobiliare 2003 s.r.l.**;
- ha accolto nel merito i primi tre motivi **di** ricorso;
- ha assorbito i due restanti motivi **di** ricorso;
- per l'effetto, ha annullato la gravata delibera, in uno con gli atti conseguenti impugnati con i quattro ricorsi per motivi aggiunti;
- ha dichiarato inammissibile, "*in ragione della sua assoluta genericità*", la domanda **di** risarcimento del danno formulata dai ricorrenti.

In estrema sintesi, il T.a.r., ripercorsa la complessa vicenda procedimentale che ha preceduto l'emanazione degli atti impugnati, ha sostenuto che l'approvazione dello schema **di** convenzione, quand'anche intesa come meramente modificativa della precedente convenzione stipulata *inter partes*, non potrebbe avere l'effetto **di** prorogare l'efficacia decennale prevista dalla legge per i piani attuativi, *genus* cui i Piani **di** lottizzazione apparterrebbero, che decorrerebbe comunque, a tutto concedere, dalla stipula dell'iniziale convenzione.

Oltretutto, ha aggiunto il T.a.r., "*la sequenza provvedimentale impugnata*" sarebbe del tutto "*autonoma rispetto alla precedente approvazione del Piano **di** lottizzazione*": non potrebbe, dunque, trovare applicazione l'art. 24 delle NTA della variante generale al PRG del 2003 – che esclude l'applicazione delle previsioni recate dalla variante stessa ai piani attuativi già approvati dalla commissione edilizia – e, conseguentemente, non potrebbero applicarsi le previgenti disposizioni dei pregressi strumenti urbanistici, che, a differenza degli attuali, consentivano *in situ* l'edificazione.

Tale carattere "*novativo*" dello schema **di** convenzione renderebbe, inoltre, privo **di** ogni efficacia nella vicenda "*il giudicato intervenuto a seguito della decisione del TAR Lazio, Sez. I, n. 3814 del 4.5.2001, confermata dalla pronuncia del Consiglio **di** Stato, Sez. IV, n. 4980 del 2009*".

2. La società contro-interessata ha interposto appello, riproponendo le prospettazioni defensionali **di** rito (la dedotta inesistenza della notificazione alla Regione Lazio del ricorso **di** primo grado) e **di** merito svolte in prime cure.

Si è costituito il **Comune**, che ha svolto un parallelo ricorso incidentale, con cui ha sollevato censure in rito ed in merito analoghe a quelle formulate dall'appellante principale.

Si sono costituiti in resistenza i ricorrenti in prime cure.

Alla camera **di** consiglio del 14 gennaio 2021 il ricorso è stato rinviato al merito.

Depositata ad opera delle parti memorie conclusionali, il ricorso è stato discusso ed è stato introitato in decisione alla pubblica udienza dell'8 aprile 2021, svoltesi da remoto ai sensi delle vigenti disposizioni processuali.

3. La complessa vicenda **di** causa può essere sintetizzata, per quanto qui **di** interesse, come segue.

Nel luglio 1974 i signori Savini Nicci ed Odorisio, proprietari **di** un'ampia area sita in località "Colle Formello" e destinata dallo strumento urbanistico allora vigente ad edilizia rada, presentarono al **Comune** un progetto **di** piano **di** lottizzazione, che il **Comune** approvò con deliberazione consiliare n. 46 del 4 febbraio 1975, dando contestuale mandato al Sindaco **di** sottoscrivere la convenzione e trasmettendo, altresì, gli atti alla Regione per il nulla-osta **di** competenza ai sensi dell'art. 8 l. n. 765 del 1967.

All'esito **di** un articolato giudizio, relativo alla legittimità della successiva richiesta sindacale del 2 maggio 1978 **di** modificazione del Piano a seguito **di** alcuni rilievi formulati nel 1976 dalla Regione, questo Consiglio **di** Stato, con sentenza n. 756 del 31 ottobre 1990 (confermativa, sia pure per diverse ragioni, della sentenza del T.a.r. per il Lazio n. 386 del 30 maggio 1979), stabilì che la delibera consiliare n. 46 del 4 febbraio 1975 configurava già, alla luce della l.r. 18 giugno 1975 n. 74 che aveva delegato ai Comuni il rilascio del nulla-osta per le lottizzazioni, una approvazione piena e definitiva del progetto

di Piano, non restando dunque al Sindaco *“altro che ... sottoscrivere la convenzione, non potendo più richiedere modificazioni al Piano”*.

Con successiva sentenza n. 66 del 12 febbraio 1994, il Consiglio **di** Stato, adito in ottemperanza dagli interessati, premesso, in termini generali, che le sopravvenienze in fatto ed in diritto sono irrilevanti quanto all'esecuzione del giudicato, osservò che, nella specie, non aveva alcuna influenza la sopravvenuta approvazione regionale, disposta in data 13 marzo 1993, della variante al PRG del **Comune di Monte Porzio Catone** adottata con delibera n. 137 del 7 dicembre 1983, che classificava le aree per cui è causa come *“zona boschiva montana d'interesse ambientale”*, come tale priva del carattere dell'edificabilità: il Consiglio, in proposito, precisò che *“erano scaduti i termini per l'applicazione delle misure di salvaguardia, applicabili – nei limiti del quinquennio – in riferimento alla variante adottata, mentre l'approvazione definitiva è intervenuta in epoca successiva anche al deposito del ricorso per ottemperanza”*.

Pertanto, giacché *“all'epoca in cui si è formato il giudicato da eseguire non vi erano ostacoli giuridici alla stipula della convenzione”*, il Consiglio, in accoglimento del ricorso, dichiarò *“l'obbligo del Sindaco di Monte Porzio Catone di stipulare la convenzione relativa alla lottizzazione approvata con delibera consiliare 4/2/75 n. 76, come indicato e precisato nella decisione di questa Sezione n. 756 del 31/10/90”* e nominò un commissario ad acta per il caso **di** ulteriore inerzia dell'Ente.

Con successiva sentenza n. 1576 del 22 dicembre 1994 il Consiglio, adito dal commissario, fornì chiarimenti all'ausiliario circa le modalità **di** esecuzione, ribadendo l'irrilevanza delle sopravvenienze successive alla data **di** pubblicazione della sentenza **di** cognizione (31 ottobre 1990).

Il commissario sottoscrisse la convenzione, in nome e per conto del **Comune**, in data 28 giugno 1995.

Tuttavia, con deliberazione consiliare n. 60 del 6 agosto 1998 il **Comune** adottò una variante generale al PRG, recante, per quanto qui **di** interesse, la conferma della destinazione a *“zona boschiva montana d'interesse ambientale”* dei terreni *de quibus*, così da escluderne l'inedificabilità.

Il T.a.r. per il Lazio, adito dagli interessati, annullò siffatta deliberazione con la sentenza n. 3814 del 4 maggio 2001, con cui, tra l'altro, dichiarò improcedibile il ricorso rivolto avverso l'approvazione regionale, perfezionata nel 1993, della precedente variante generale adottata dal **Comune** nel 1983, in quanto superata dalla variante adottata dal **Comune** nel 1998; con successiva sentenza n. 2286 del 31 marzo 2005, inoltre, il T.a.r. dichiarò improcedibile anche il ricorso avverso la delibera comunale **di** adozione della precedente variante del 1983.

Nella sentenza n. 3814 del 2001, in particolare, il T.a.r. precisò che, benché in termini generali il **Comune** conservi il potere **di** *“trasformare l'assetto del territorio anche in presenza **di** una lottizzazione”*, purtuttavia *“l'esercizio legittimo **di** tale potere è subordinato all'esistenza **di** un reale interesse pubblico, alla sua esplicazione puntuale nella motivazione del provvedimento, nonché ad un'esatta valutazione dello stato dei fatti”*.

Orbene, nella specie difetterebbero tali requisiti, giacché, anche sulla base degli incombenti istruttori disposti in corso **di** causa per accertare l'effettivo stato dei luoghi, sarebbe emerso che *“la lottizzazione è inserita in un contesto urbano consolidato, lontano da aree boschive **di** valore paesaggistico”*.

Il Consiglio **di** Stato, con la sentenza n. 4980 del 2002, confermò integralmente il *decisum* del T.a.r., precisando che *“nella specie e per effetto **di** pronunce passate in giudicato, l'amministrazione si trovava **di** fronte ad una lottizzazione pienamente valida ed efficace”*, sulla quale *“si era formato un giudicato”*, per cui *“il sacrificio della posizione dei privati postulerebbe una penetrante, articolata e congrua motivazione”*, nella specie mancata.

Il **Comune**, con delibera consiliare n. 29 del 4 agosto 2003, adottò allora una nuova variante generale (poi approvata dalla Regione nel 2008), con cui confermava la destinazione boschiva per l'area *de qua*; l'art. 24 delle relative NTA, tuttavia, escludeva l'applicazione delle nuove previsioni pianificatorie per *“i progetti edilizi e gli strumenti urbanistici attuativi, in merito ai quali è già stato espresso il parere favorevole della Commissione edilizia”*.

Con successiva delibera consiliare n. 30 del 14 giugno 2005 (poi integrata e modificata con delibera n. 54 del 3 agosto 2006), il **Comune** approvò la variante riduttiva del Piano **di** lottizzazione *de quo* elaborata dai proponenti, che, in data 28 novembre 2005, alienarono poi gran parte dei terreni all'odierna appellante principale.

Nel frattempo, in data 19 settembre 2006 era stata stipulata la convenzione **di** lottizzazione e, a seguito del rilascio del permesso **di** costruire n. 23 del 2007 per la realizzazione delle opere **di** urbanizzazione previste dal Piano, la società aveva avviato i relativi lavori.

Il **Comune**, su richiesta della lottizzante, dispose, in variante al Piano, la redistribuzione delle aree destinate a parcheggio con delibera n. 10 del 19 marzo 2009, che, tuttavia, con successiva delibera n. 40 del 29 novembre 2012 provvide a revocare (*recte*, annullare, come precisato con la posteriore delibera n. 9 dell'8 marzo 2013); con ordinanza n. 7 del 27 febbraio 2014, quindi, l'Ente ingiunse alla società la demolizione delle opere **di** urbanizzazione frattanto eseguite, in quanto divenute illegittime.

La società odierna appellante impugnò la delibera n. 40 del 2012 e la delibera n. 9 del 2013 avanti il T.a.r. per il Lazio, che, con sentenza n. 3600 del 2 aprile 2014, accolse il gravame, giacché *“la giustificazione addotta da parte dell'Amministrazione, seppur contenente una motivazione in ordine all'illegittimità della precedente delibera, risulta carente dal punto **di** vista delle esigenze concrete ed attuali **di** interesse pubblico sottese all'annullamento d'ufficio”*.

Il **Comune** impugnò tale pronuncia avanti questo Consiglio; la società propose un appello incidentale, con cui a sua volta gravò il rigetto, da parte del T.a.r., della domanda **di** risarcimento dei danni.

Nelle more del giudizio **di** appello, tuttavia, le parti esplorarono la possibilità **di** una definizione transattiva della complessiva controversia: in particolare, la società si rese disponibile a realizzare, a propria cura e spese, un parcheggio pubblico ed un'intersezione stradale ed a rinunciare alle pretese risarcitorie.

L'accordo fu infine approvato con la delibera in questa sede gravata, cui seguirono altri atti, tra cui: la sottoscrizione, in data 9 novembre 2018, della convenzione **di** lottizzazione *“a rettifica ed integrazione **di** quella stipulata nel 2006”*; la rinuncia congiunta al giudizio **di** appello avverso la richiamata sentenza del T.a.r. n. 3600 del 2014; l'annullamento dell'ordinanza n. 7 del 27 febbraio 2014; il rilascio **di** permesso **di** costruire in sanatoria con riferimento alle opere **di** urbanizzazione frattanto realizzate.

Gli odierni appellati hanno gravato la deliberazione consiliare n. 5 del 2016 e, con motivi aggiunti, i conseguenti atti, deducendo, in estrema sintesi e per quanto qui **di** interesse, che lo schema **di** convenzione in tal modo approvato sarebbe autonomo e scisso dalle pregresse vicende pianificatorie dell'area e, dunque, soggetto all'attuale disciplina urbanistica dei terreni, che non ne consente l'uso edificatorio.

Del resto, argomentano gli appellati, siffatto carattere autonomo sarebbe indirettamente confermato dal fatto che, nella delibera gravata, si precisa che la convenzione avrà durata decennale dal momento della relativa sottoscrizione, *“stante la natura **di** accordo transattivo da riconoscersi alla stessa”*.

4. Operate tali necessarie premesse in fatto, il Collegio riscontra la fondatezza nel merito dell'appello della società e dell'appello incidentale del **Comune**: può, quindi, esimersi dallo scrutinio dell'eccezione **di** rito svolta in prime cure e qui riproposta, afferente alla ritualità della notifica del ricorso **di** primo grado alla Regione Lazio.

Quanto, appunto, al merito, il Collegio rileva, anzitutto, che la delibera consiliare n. 5 è stata emessa in data (16 febbraio 2016) anteriore alla scadenza del decennio decorrente dalla stipula della precedente convenzione (19 settembre 2006).

Oltretutto, come condivisibilmente sostenuto dalle parti appellanti, nella specie rileva l'art. 30, comma 3-*bis*, d.l. n. 69 del 2013 convertito con l. n. 98 del 2013, ai sensi del quale *“il termine **di** validità, nonché i termini **di** inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni **di** lottizzazione **di** cui all'articolo 28 della legge 17*

agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque nominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012, sono prorogati **di** tre anni”: ne consegue che anche la successiva convenzione del 9 novembre 2018 è stata stipulata allorché la precedente era ancora efficace.

In termini generali, inoltre, il piano particolareggiato (a voler ritenere ascrivibile a tale *genus* anche il Piano **di** lottizzazione) diventa sì inefficace decorso il termine **di** dieci anni, ma “*rimane fermo a tempo indeterminato l’obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso*” (art. 17 l. n. 1150 del 1942).

La disposizione esprime il principio secondo cui la maglia pianificatoria delineata dal Piano (altro non può significare l’espressione “*gli allineamenti e le prescrizioni di zona*”) rimane comunque efficace sino all’adozione **di** un diverso strumento urbanistico attuativo, quand’anche il piano che la prevede non possa più trovare attuazione per decorso del tempo.

In altra prospettiva, la scadenza decennale **di** un piano riguarda le sole previsioni vincolistiche, ferma restando l’efficacia delle previsioni propriamente pianificatorie.

Orbene, nella specie il diritto dei proponenti la lottizzazione (cui è succeduta, per atto a titolo particolare, la società odierna appellante) all’esecuzione del Piano è stato attestato da plurime pronunce definitive della Giustizia amministrativa, in cui tale diritto è stato ripetutamente ed a chiare lettere affermato.

Rilievo centrale hanno, infatti, i due giudicati intervenuti nella specie (Cons. Stato n. 756 del 1990 e n. 4980 del 2002, oltre alle sentenze **di** ottemperanza, sempre del Consiglio **di** Stato, n. 66 del 1994 e n. 1576 del 1994): in sostanza, sin dal 1990 gli originari proponenti - e, in seguito, la società odierna appellante - hanno diritto **di** eseguire la lottizzazione.

Di converso, l’art. 24 delle NTA della variante generale del 2003 escludeva dal *novum* pianificatorio (ostativo all’edificabilità dei suoli) proprio i Piani già

approvati: la disposizione trova, dunque, pacifica applicazione nella presente vicenda, giacché nel 2003 il Piano risultava non solo approvato (delibera consiliare n. 46 del 4 febbraio 1975), ma anche convenzionato (convenzione del 28 giugno 1995).

Non consta, poi, alcuna sostanziale soluzione **di** continuità fra l'originario Piano - con la conseguente convenzione - e le successive vicende procedimentali (ossia la delibera consiliare n. 30 del 14 giugno 2005 e la convenzione del 19 settembre 2006; la delibera consiliare n. 5 del 16 febbraio 2016 e la convenzione del 9 novembre 2018): tali successive vicende, invero, sono legate da un intimo e costitutivo nesso strutturale e funzionale con l'iniziale progetto lottizzatorio, **di** cui rappresentano un seguito procedimentale e cui si sono limitate ad apportare talune modifiche riduttive e, comunque, non caratterizzanti, mantenendone ferme l'ubicazione, la natura e le finalità.

Quanto, in particolare, alla delibera qui gravata, con essa il **Comune** ha inteso addivenire ad una composizione transattiva della vicenda, ottenendo vantaggi d'ordine sia materiale (realizzazione ad opera della società **di** un parcheggio pubblico e **di** un'intersezione stradale) sia giuridico (rinuncia *ex adverso* alle pretese risarcitorie conseguenti alla perdurante mancata attuazione **di** una lottizzazione definitivamente approvata sin dal lontano 1975).

Non si apprezza, dunque, alcun vizio della funzione, che, **di** contro, ha tenuto conto degli interessi pubblicistici curati dall'Ente: il **Comune**, invero, ha in tal modo posto fine ad una condotta amministrativa oggettivamente contrastante con plurimi pronunciamenti definitivi degli organi **di** giustizia amministrativa, che, tra l'altro, avevano escluso che fosse stata debitamente comprovata l'assunta valenza paesaggistico-naturalistica dei terreni, posta a fondamento delle successive diverse destinazioni **di** zona impresse dal **Comune**.

Nella presente vicenda, conclude il Collegio, riveste un ruolo centrale l'effetto **di** irretrattabilità proprio del giudicato: contrariamente agli assunti del T.a.r., tale effetto deve riferirsi alla complessiva vicenda amministrativa *sub judice*, non

segmentarsi atomisticamente con riguardo alle singole e specifiche risultanze dei singoli atti.

Del resto, il principio di pienezza ed effettività della tutela, sotteso all'istituzione della giurisdizione amministrativa e, da ultimo, positivizzato nell'art. 1 c.p.a., impone di estendere la cognizione (e la portata della conseguente decisione) del Giudice amministrativo alla più ampia vicenda di esercizio del potere in cui si funzionalmente iscrive il provvedimento impugnato.

Ne consegue che le pronunce della Giustizia amministrativa intervenute nella specie non possono essere ritenute afferenti solo alle deliberazioni comunali e regionali volta per volta specificamente gravate, ma esplicano i loro effetti con riguardo alla complessiva questione dello *jus ad aedificandum* vantato dalla società lottizzante, da ultimo riconosciuto in via transattiva dal **Comune**.

In sostanza, il problema attorno a cui ruota la presente controversia non è dato dalla rinnovata efficacia decennale del Piano convenzionato, bensì dal fatto che solo con la cennata delibera n. 5 del 2016 è stato infine consentito alla società di esercitare concretamente quel diritto alla lottizzazione riconosciuto in sede giudiziaria sin dal 1990 ed in via amministrativa sin dal 1975.

Per le esposte ragioni, pertanto, il ricorso principale ed il ricorso incidentale vanno accolti: in riforma dell'impugnata sentenza, dunque, va rigettato il ricorso di primo grado.

La complessità e la risaleza del contenzioso giustificano la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 9451 del 2020 e sull'appello incidentale in tale sede formulato, li accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso nella camera **di** consiglio del giorno 8 aprile 2021, svoltasi da remoto ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 137 del 2020 convertito con l. n. 176 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Alessandro Verrico, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

L'ESTENSORE

Luca Lamberti

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO