

Giustizia Amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

(<https://www.giustizia-amministrativa.it/>)

Indietro

Publicato il 26/11/2018

N. 11451/2018 REG.PROV.COLL.
N. 8743/2017 REG.RIC.
N. 9585/2017 REG.RIC.
N. 8816/2017 REG.RIC.
N. 09061/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8743 del 2017, proposto da
Comune di Anguillara Sabazia, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato
[REDACTED]
11;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente p.t., costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa
dall'avvocato [REDACTED]

nei confronti

[REDACTED], costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'avv. [REDACTED] con
domicilio eletto presso lo studio [REDACTED]

e con l'intervento di

ad opponendum:

[REDACTED] rappresentati e difesi dagli avvocati [REDACTED]
[REDACTED], con domicilio eletto presso lo studio [REDACTED]
[REDACTED]

sul ricorso numero di registro generale 9585 del 2017, proposto da

[REDACTED]

contro

Comune di Anguillara Sabazia, in persona del Sindaco p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e
difeso dall'avvocato [REDACTED] con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso
[REDACTED]

nei confronti

Regione Lazio, non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 9635 del 2017, proposto da

[REDACTED]

[REDACTED] rappresentati e difesi dagli avvocati [REDACTED]

[REDACTED]

contro

Comune di Anguillara Sabazia, in persona del Sindaco p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED]

[REDACTED]

nei confronti

Regione Lazio, non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 8816 del 2017, proposto da

[REDACTED]

contro

Comune di Anguillara Sabazia, in persona del Sindaco p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED]

[REDACTED]

sul ricorso numero di registro generale 9061 del 2017, proposto da

[REDACTED]

contro

Comune di Anguillara Sabazia, in persona del Sindaco p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED] con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, [REDACTED]

[REDACTED]

nei confronti

Regione Lazio, non costituita in giudizio;

[REDACTED]

[REDACTED] non costituiti in

giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione,

quanto al ricorso n. 8743 del 2017:

- della delibera 13/6/2017 n. 313, pubblicata sul BURL n. 52 del 29/6/2017, con cui la Giunta Regionale del Lazio ha approvato la variante al PRG del Comune di Anguillara Sabazia adottata con delibere C.C. 23/12/2006 n. 48 e 7/5/2013 n. 13 nonostante l'intervenuta revoca di tale adozione;

- nonché di ogni altro atto ad essa presupposto, connesso e/o consequenziale ed in particolare dei pareri del Comitato Regionale per il Territorio del Lazio n. 248/2 del 9/3/2017;

quanto al ricorso n. 9585 del 2017:

- della Delibera del Consiglio Comunale di Anguillara Sabazia n. 28 del 10/6/2017, pubblicata mediante affissione all'Albo Pretorio dal 10/6/17 al 25/6/17, avente ad oggetto l'adozione della "Variante al P.R.G. approvato con D.G.R. n. 3475 del 26 luglio 1978 ed alla variante generale al P.R.G. adottata con D.C.C. n. 48 del 23 dicembre 2006, nonché alla variante del P.R.G. approvata con D.C.C. n. 13 del 7 maggio 2013 e variante ad ogni atto successivo al P.R.G. vigente e/o adottato. Legge n. 1150 del 17 agosto 1942 e s.m.i.", nella parte in cui retrocede a zona con destinazione d'uso agricola (zona E 1) i terreni di proprietà dei ricorrenti che, invece, erano stati inclusi dalla precedente Variante Generale di P.R.G. (adottata con D.C.C. n. 48/2006 ed approvata con D.G.R. n. 313/2017 che approva sia la variante generale sia la variante speciale ai sensi della L.R. n. 28/80) nella perimetrazione di cui al Nucleo 8, con zonizzazione "L – recupero urbanistico", edificabile;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ivi compreso l'avviso 10.8.2017 con cui il Comune di Anguillara Sabazia ha reso nota l'avvenuta adozione della Deliberazione di C.C. n. 28/2017, rendendo disponibili per la consultazione i relativi atti progettuali in vista delle eventuali osservazioni;

quanto al ricorso n. 9635 del 2017:

- della Delibera del Consiglio Comunale di Anguillara Sabazia n. 28 del 10/6/2017, pubblicata mediante affissione all'Albo Pretorio dal 10/6/17 al 25/6/17, avente ad oggetto l'adozione della "Variante al P.R.G. approvato con D.G.R. n. 3475 del 26 luglio 1978 ed alla variante generale al P.R.G. adottata con D.C.C. n. 48 del 23 dicembre 2006, nonché alla variante del P.R.G. approvata con D.C.C. n. 13 del 7 maggio 2013 e variante ad ogni atto successivo al P.R.G. vigente e/o adottato. Legge n. 1150 del 17 agosto 1942 e s.m.i." nella parte in cui retrocede a zona con destinazione d'uso agricola (zona E 1) i terreni di proprietà dei ricorrenti che, invece, erano stati inclusi dalla precedente Variante Generale di P.R.G. (adottata con D.C.C. n. 48/2006 ed approvata con D.G.R. n. 313/2017 che approva sia la variante generale sia la variante speciale ai sensi della L.R. n. 28/80) nella perimetrazione di cui al Nucleo 8, con zonizzazione "L – recupero urbanistico", edificabile;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ivi compreso l'avviso 10.8.2017 con cui il Comune di Anguillara Sabazia ha reso nota l'avvenuta adozione della Deliberazione di C.C. n. 28/2017, rendendo disponibili per la consultazione i relativi atti progettuali in vista delle eventuali osservazioni;

quanto al ricorso n. 8816 del 2017:

- della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 28 del 10 giugno 2017 con cui è stata adottata la "Variante al P.R.G. approvato con D.G.R. n. 3475 del 26 luglio 1978 ed alla Variante Generale al P.R.G. adottata con D.C.C. n. 48 del 23 dicembre 2006, nonché alla Variante del P.R.G. approvata

con D.C.C. n. 13 del 7 maggio 2013 e Variante ad ogni atto successivo al P.R.G. vigente e/o adottato. Legge n. 1150 del 17 agosto 1942 e s.m.i.”;

- della Relazione Generale e degli ulteriori atti e documenti allegati alla Delibera n. 28 del 10 giugno 2017;

- di ogni atto presupposto, connesso e/o consequenziale;

quanto al ricorso n. 9061 del 2017:

- della deliberazione di Consiglio Comunale n. 28 del 10/06/2017 avente ad oggetto: "Comune di Anguillara Sabazia. Variante al P.R.G. approvato con D.G.R. n. 3475 del 26 luglio 1978 ed alla variante generale al PRG adottata con D.C.C. n. 48 del 23 dicembre 2006, nonché alla variante del PRG approvata con D.C.C. n. 13 del 17 maggio 2013 e variante ad ogni atto successivo al PRG vigente e/o adottato. Legge n. 1150 del 17 agosto 1942 smi".

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione della Regione Lazio e [REDACTED] nonché l'intervento *ad opponendum* di [REDACTED] nel giudizio n. 8743/2017 R.G.;

Visto l'atto di costituzione del Comune di Anguillara Sabazia nel giudizio n. 9585/2017 R.G.;

Visto l'atto di costituzione del Comune di Anguillara Sabazia nel giudizio n. 9635/2017 R.G.;

Visto l'atto di costituzione del Comune di Anguillara Sabazia nel giudizio n. 8816/2017 R.G.;

Visto l'atto di costituzione del Comune di Anguillara Sabazia nel giudizio n. 9061/2017 R.G.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 maggio 2018 il dott. Francesco Arzillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorsi indicati in epigrafe attengono tutti alla pianificazione urbanistica del Comune di Anguillara Sabazia.

Per un corretto inquadramento delle controversie che vengono all'esame di questo Tribunale occorre preliminarmente ricostruire la sequenza dei principali atti comunali e regionali intervenuti nella complessiva vicenda amministrativa.

Con la delibera di C.C. n. 48 del 23.12.2006, il Comune di Anguillara Sabazia ha adottato la variante generale al PRG vigente (approvato con delibera di G.R. n. 3475 del 26.7.1978).

Con la successiva delibera di C.C. n. 13 del 7.5.2013, il Comune ha parzialmente modificato la delibera n. 48/2006 limitatamente agli artt. 3, 9 e 21 delle N.T.A.

Con voto n. 238/1 del 28.4.2016 il Comitato Regionale per il Territorio della Regione Lazio, ha espresso parere favorevole all'approvazione della variante con una serie di prescrizioni, disponendo anche che il Comune:

- provvedesse a verificare in sede di controdeduzioni la compatibilità o meno dei contenuti delle osservazioni accolte o parzialmente accolte con gli stralci intervenuti a seguito della verifica con le prescrizioni di tutela del PTP e del PTPR;

- approvasse, entro novanta giorni, l'elaborato grafico e le norme tecniche così modificate nonché il dimensionamento intervenuto a seguito delle modifiche d'ufficio, con conseguente trasmissione delle determinazioni alla Regione per il successivo esame del Comitato regionale.

Con nota del 18.11.2016 la Regione Lazio ha concesso una proroga di sessanta giorni rispetto al predetto termine.

Con nota prot. n. 2223 del 25.1.2017, il competente responsabile amministrativo del Comune di Anguillara Sabazia ha comunicato l'avvenuta conclusione dell'istruttoria rinviando alle successive imminenti determinazioni consiliari.

Con nota prot. n. U.0040248 del 26.01.2017, la Direzione Urbanistica e Mobilità della Regione Lazio, ha fatto presente che *“essendo scaduti i termini per la proroga di 60 gg. già concessa con precedente nota n. 579065 del 18.11.2016, gli Uffici della scrivente Direzione hanno predisposto la Proposta di D.G.R. da sottoporre alla Giunta Regionale e che, sia per esigenze di organizzazione della Direzione che per la necessità di conclusione del procedimento in tempi certi, la citata Proposta di Deliberazione proseguirà il suo iter approvativo giovedì 02.02 p.v.”*.

Con nota prot. 2735 del 27.01.2017 il Comune di Anguillara Sabazia:

- ha fatto presente l'avvenuta convocazione del Consiglio comunale per il giorno 2.2.2017 alle ore 18,00, per le deliberazioni sulle controdeduzioni al voto del comitato regionale;
- ha diffidato la Regione Lazio *“dal procedere a sottoporre alla Giunta Regionale la proposta di D.G.R. volta all'approvazione definitiva della variante generale al P.R.G. adottata con D.C.C. n. 48 del 23/12/2006, nonché variante alle N.T.A. del P.R.G. approvate con D.C.C n. 13 del 7.05.2013 poiché contraria a normative di Legge sia Nazionali che della Regione Lazio, con richiesta di sospensione dell'iter procedurale al fine di provvedere all'invio delle opportune controdeduzioni in fase di approvazione, che dovranno tassativamente essere sottoposte al Comitato Regionale per il Territorio al fine del completamento dell'istruttoria, così come richiamato nel voto dello stesso Comitato Regionale per il Territorio n. 238/I del 28 aprile 2016 acquisito al protocollo dell'Ente in data 26 luglio 2016 n. 20777”*.

Con successiva nota prot. n. 2981 del 31.1.2017, a firma del responsabile amministrativo e del Sindaco, il Comune di Anguillara Sabazia ha fatto presente:

- che i rappresentanti del Comune non avrebbero potuto presenziare alla preannunciata nuova seduta del Comitato Regionale, essendo impegnati per quella data in Consiglio Comunale sul medesimo argomento;
- *“che l'Amministrazione non condivide il contenuto del Voto del Comitato di cui sopra”*;
- *“che sarebbe opportuno, acclarata la delicatezza e l'importanza dell'oggetto in essa contenuto, addivenire ad un confronto nel merito”*.

Conseguentemente il Comune ha chiesto la *“sospensione della riunione del Comitato Regionale per il Territorio, convocata per il 2 febbraio 2017, con contestuale suo rinvio ad altra data, al fine di poter permettere a codesta Amministrazione di avere un confronto nel merito relativamente al procedimento in oggetto”*.

Con la deliberazione di C.C. n. 6 del 2.2.2017 il Comune di Anguillara Sabazia ha stabilito:

- di approvare le controdeduzioni allegare, incaricando *“il Responsabile del servizio, competente per materia, all'esecuzione degli adempimenti consequenziali, anche in ordine all'acquisizione di un'analisi puntuale dal punto di vista sociale, economico ed ambientale del territorio, al fine di predisporre un Piano Strategico, in grado di integrarsi con la Variante al PRG in corso di approvazione, ritenuto uno strumento urbanistico superato nei suoi principi. Il Piano Strategico è atto a determinare le soluzioni possibili per uno sviluppo sostenibile della Città di Anguillara Sabazia, che risulta essere, invece, uno strumento di pianificazione territoriale, cosciente e non speculativo; partendo da una visione strategica di sviluppo futuro del territorio, rappresentando la base su cui le figure locali direttamente e/o indirettamente collegate possono coordinare le attività. L'obiettivo principale perseguito dal Piano Strategico è quello di garantire il continuo miglioramento della qualità della vita dei cittadini nel loro territorio secondo i principi dello sviluppo sostenibile. Il presupposto rimane sempre quello di creare una competitività duratura, sostenibile e coerente con la vocazione del territorio. Si tratta di azioni che hanno ricadute concrete sul contesto di riferimento perché individuate e pensate a partire dal territorio stesso ma inserite in un quadro globale che tiene conto dei tempi e degli sviluppi futuri della Città di Anguillara Sabazia”*;

- di *“dare atto che la prospettiva strategica dei Piani Strategici è finalizzata unicamente alla definizione di una visione condivisa del futuro dei luoghi urbani con ricadute che interessano sia le diverse politiche regionali di sviluppo locale, sia l'individuazione di progetti integrati che si dimostrino pertinenti e maggiormente efficaci rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile ai diversi livelli, da quello nazionale a regionale e locale”*;
- di *“ritenere che la visione dei Piani Strategici intende far leva sulle principali risorse identitarie di cui dispone la Città di Anguillara Sabazia per valorizzare le economie vocazionali locali, immettendole nel sistema dei flussi globali da cui dipendono le possibilità di sviluppo del territorio Comunale; il valore delle risorse identitarie non viene considerato un dato, ma una espressione che racchiude al suo interno il giudizio di rilevanza sia come patrimonio da salvaguardare sia come insieme di potenzialità endogene da investire nello sviluppo, con una visione progettuale che impegna all'azione modificando concretamente i campi cognitivi, i convincimenti e le razionalità degli attori locali”*;
- di *“dare atto che l'elemento basilare per la strutturazione di un Piano strategico di sviluppo locale è la definizione di una vocazione territoriale prospettica, ossia la definizione di "che cosa si ambisce a diventare in un orizzonte temporale ben definito". La vocazione rappresenta il principale driver in un processo strategico, essendo una visione, un meta-obiettivo futuro, sfidante, coinvolgente e non estrapolato dal passato secondo logiche incrementalì, capace di indirizzare le azioni di sviluppo territoriale. La vocazione esprime infatti un'aspirazione, che deve essere al contempo ambiziosa e realistica. Ambiziosa, per assicurare al territorio, oggi e domani, una posizione nel "gruppo di testa"; realistica, perché coerente con risorse/capacità disponibili sul territorio o acquisibili agevolmente. La definizione della vocazione rappresenta pertanto un passaggio cruciale in un progetto mirante alla definizione della strategia di sviluppo e posizionamento di un sistema territoriale”*.

La deliberazione consiliare veniva trasmessa alla Regione Lazio con la nota n. 5452 del 21.2.2017, nella quale si richiedeva anche un *“incontro preventivo per meglio illustrare le metodologie che hanno portato alla decisione finale”*.

Con il voto n. 248/2 del 9.3.2017 il Comitato tecnico regionale ha ritenuto:

- che il Comune di Anguillara Sabazia abbia ottemperato solo in parte alla richiesta formulata con il voto n. 248/1;
- che *“tra gli atti trasmessi unitamente alla D.C.C. sono state prodotte tre tavole allegati A, B, C, ma non è stata presentata una relazione che permetta una valutazione analitica delle modifiche sia alla zonizzazione che alle norme tecniche. Sugli elaborati grafici trasmessi non sono indicate le modifiche avvenute e pertanto rimane di difficile comprensione la lettura delle modifiche introdotte rispetto a quanto originariamente adottato. Inoltre la DCC di controdeduzioni inserisce degli elementi estranei a quanto richiesto come la predisposizione di un Piano Strategico che non era stato oggetto di modifiche d'ufficio”*;
- che *“alcune aree che erano state ritenute non meritevoli di approvazione dalla Regione Lazio, mantengono tuttora una graficizzazione di zona mentre altre sono modificate in maniera errata”*;
- che *“la località Pescara doveva essere modificata nella destinazione ma invece mantiene sempre la destinazione di Zona L come adottata”*;
- che *“la località Cascinone pur essendo stata modificata la planimetria non risulta conforme alle modifiche d'ufficio”*.

Conseguentemente il Comitato regionale ha ritenuto di esprimere *“parere non favorevole alla D.C.C. n. 6 del 02/02/2017 e alla documentazione ad essa allegata”* e di confermare *“il contenuto del voto 238/1 del 28/04/2016 anche relativamente alle osservazioni presentate”*, facendo altresì presente:

- *“che qualora si dovessero riscontrare casi di non conformità alle norme sovraordinate del PTP, PTPR o dei vari pareri acquisiti, le nuove destinazioni derivanti dalla presente variante al PRG si considereranno non accolte e le aree dovranno mantenere la destinazione del PRG vigente”*;
- che *“sarà cura dell'Amministrazione Comunale aggiornare gli elaborati grafici della Variante al PRG e le NTA secondo quanto stabilito nella DGR di approvazione della presente Variante Generale”*.

Con deliberazione di C.C. n. 28 del 10.6.2017, trasmessa alla Regione Lazio in pari data, il Comune di Anguillara Sabazia ha determinato di *“adottare... il nuovo progetto di variante urbanistica predisposto dall'Ufficio Tecnico Comunale Area Urbanistica ed Edilizia Privata ed in particolare: a. Tav. 1 –zonizzazione generale; Tav. 2 –Zonizzazione Area Nord; Tav. 3. –Zonizzazione Area Sud; Relazione Generale”*.

A questo punto la Giunta Regionale del Lazio, con la deliberazione n. 313 del 13.6.2017, ha determinato di *“approvare la Variante Generale al Piano Regolatore Generale vigente adottata con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 48 del 23.12.2006 e la successiva Variante alle Norme Tecniche di Attuazione adottata con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 13 del 07.05.2013 secondo i motivi, con le modifiche e le raccomandazioni contenuti nei pareri del Comitato Regionale per il Territorio resi con voto n. 238/1 del 28.04.2016 e n. 248/2 del 09.03.2017 che costituiscono parte integrante della presente deliberazione quali Allegato "A" e Allegato "B" e con le prescrizioni e le condizioni di cui ai pareri in premessa riportati nonché a quelli delle altre amministrazioni competenti per materia acquisiti nel corso del procedimento”*.

Con lettera prot. n. 20087 del 27.6.2017 il Comune di Anguillara Sabazia (oggetto anche di un successivo sollecito con nota prot. 24611 del 9.8.2017) ha chiesto alla Regione Lazio di annullare in autotutela la D.G.R. n. 313 del 13.06.2017, in quanto *“assunta su errati presupposti e senza nemmeno menzionare e/o prendere in esame i contenuti della D.C.C. n. 28 del 10.06.2017, e relativi allegati, peraltro trasmessa ben tre giorni prima dell'assunzione della D.G.R. n. 313 del 13.06.2017”*; e *“ciò anche al fine di consolidare un reciproco rapporto di lealtà istituzionale, avendo lo scrivente Ente Locale indubbiamente proceduto alla corretta assunzione della D.C.C. n. 28 del 10.06.2017”*.

Con la nota prot. n. 20246 del 28.6.2017 la Regione Lazio, nel dare riscontro alla comunicazione comunale dell'approvazione della delibera di C.C. in data 10.6.2017, ha segnalato:

- *“che, pur prendendo meramente atto della Variante adottata, se ne ravvisa l'irrituale trasmissione della relativa documentazione. Pertanto, non rinvenendo al momento alcuna competenza specifica in capo alla scrivente Direzione, si resta in attesa della completa documentazione con le certificazioni di avvenuto deposito e pubblicazione degli atti, con le eventuali osservazioni/opposizioni pervenute e conseguenti provvedimenti di controdeduzioni, nonché della V.A.S., secondo l'elenco degli atti e degli elaborati necessari per l'istruttoria degli strumenti urbanistici, che si allega alla presente”*;

- *“che relativamente al vigente strumento urbanistico, è in corso di pubblicazione la Variante generale adottata dalla Vs amministrazione con D.C.C. n. 48/2006 e n. 13/2013, e definitivamente approvata con D.G.R.L. n. 313 del 13/6/2017”*.

Nel frattempo, in data 1.8.2017 il Comune di Anguillara Sabazia:

- ha dato notizia della pubblicazione della nuova variante di cui alla deliberazione di C.C. n. 28/2017;

- ha impugnato nella presente sede giurisdizionale la menzionata D.G.R. n. 313/2017 che ha approvato la precedente variante.

Successivamente al deposito del ricorso, la Regione Lazio, con nota prot. n. 487729 del 29.9.2017, nel prendere atto dell'istanza di autotutela e della questione relativa alla delibera di C.C. n. 28/2017:

- ha anzitutto rinviato alla propria precedente nota del 28.6.2017, con cui *“pur prendendo atto (evidentemente ai soli fini conoscitivi) dell'arvenuta adozione della predetta variante urbanistica, ne ha contestualmente rilevato la sua prematura trasmissione, invitando quindi il Comune a volerne completare il relativo procedimento, secondo le modalità e forme di legge, ottemperando peraltro a quanto disposto con la stessa Delibera circa la necessità di "(...) seguire tutto l'iter di cui alla L. 1150/42 e smi”*;

- ha affermato che *“lo stato iniziale di tale ultima variante, non ha consentito neppure sue eventuali valutazioni nell'ambito del procedimento di approvazione di quella adottata nel 2006 e 2013 ed approvata con la contestata DGR 313/2017, della cui conseguente pubblicazione sul BURL del 29/6/2017 codesto Comune ne è stato reso*

edotto con la nota regionale del 28 giugno u.s.”;

- che “a supporto della richiesta comunale, neanche è possibile sostenere che la predetta DCC 28/2017 abbia revocato le precedenti deliberazioni di adozione della variante generale (poi approvata con la DGR 313/2017), tanto da essere esse stesse assoggettate alle cd. misure di salvaguardia...”;

- che “in conclusione secondo quanto complessivamente prospettato da codesto Comune, non emergono fondati elementi a supporto dell'invito rivolto alla scrivente Direzione, ad avviare un procedimento di autotutela sulla base della sola variante urbanistica recentemente adottata, rispetto alla quale la scrivente Direzione ai fini del suo esame e delle valutazioni di propria competenza, resta in attesa del completamento dell'iter procedurale secondo la vigente normativa in materia”;

- che “è colta infine l'occasione, sulla base del richiamato reciproco rapporto di lealtà istituzionale, per segnalare quanto disposto dall'art. 89 del richiamato DPR 380/2001 e della DGR 2649/99, circa l'obbligo di richiedere, prima della delibera di adozione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti, il parere geologico vegetazionale, ai fini della verifica della compatibilità delle sue previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio”.

2. Con il ricorso n. 8743/2017 R.G. il Comune di Anguillara Sabazia impugna la delibera n. 313 del 13.6.2017, pubblicata sul BURL n. 52 del 29.6.2017, con cui la Giunta Regionale del Lazio ha approvato la variante generale al vigente PRG del 1978, adottata con le delibere di C.C. n. 48 del 23.12.2006 e n. 13 del 7.5.2013.

Il ricorso muove dal presupposto del contrasto dell'impugnata approvazione regionale con le richiamate determinazioni comunali di cui alle delibere di C.C. n. 6/2017 e n. 28/2017, asseritamente comportanti la revoca (quantomeno implicita) della delibera di adozione della variante.

Essa si fonda su un solo motivo così rubricato:

1) violazione dell'art. 10 della l. n. 1150/42 - eccesso di potere per carenza dei presupposti in fatto ed in diritto - violazione del principio di leale collaborazione.

2.1 Si sono costituiti in giudizio la Regione Lazio [redacted] resistendo al ricorso.

2.2 Hanno proposto intervento *ad opponendum* [redacted]

3. Il ricorso n. 9585/2017 R.G. è stato proposto dai proprietari di un terreno sito nel territorio del Comune di Anguillara Sabazia, della superficie complessiva di mq. 87.220, i quali fanno presente:

- che in esito al procedimento pianificatorio relativo alla variante generale del 2006, poi conclusosi con l'approvazione regionale, una porzione di terreno pari a mq. 48.422 dell'area di proprietà dei ricorrenti è passata da “E – aree destinate all'attività agricola” ad “L – recupero urbanistico”, con inserimento nel nucleo perimetrato numero 8;

- che ai ricorrenti sono stati rilasciati 17 condoni edilizi per cambio di destinazione d'uso da agricolo a residenziale;

- che la variante adottata con la delibera consiliare n. 28 del 10 giugno 2017, munita anche dei conseguenti effetti di salvaguardia, ha riportato il nucleo nel quale è inserito il terreno di proprietà dei ricorrenti da zona di recupero a zona agricola.

Essi propongono quindi sette motivi di impugnazione così rubricati:

1) violazione e falsa applicazione degli artt. 65 e 36 della L.R. 38/99, e dell'art. unico di cui alla L. n. 1902/52, dell'art. 42 del TUEL e degli artt. 13, 16, 33, 44, 46 e 49 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale di Anguillara Sabazia (approvato con D.C.C. 11.3.2010, n. 4). Difetto di motivazione e carenza dell'urgenza. Eccesso di potere per sviamento;

2) violazione e falsa applicazione degli artt. 34, co. 1, 33, co. 2, della L.R. 38/1999. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, co. 1 e 3, 6, co. 2, 7 e 8 della convenzione di Aarhus del 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale,

ratificata con L. 108/2001 e dell'art. 6 D.Lgs. 152/2006 e dei principi da essa enucleati in tema di partecipazione;

3) violazione e falsa applicazione dell'art. 33, co. 2, L.R. 38/99. Violazione e falsa applicazione della Circolare del M.ro LLPP 7.7.1954 n. 2495 e dei principi in materia di idonea pubblicità;

4) violazione e falsa applicazione degli artt. 28, 29, 30, 32, 33 e 65 della legge Regione Lazio n. 38/99. Nullità dell'atto ai sensi dell'art. 21-septies L. 241/90 per carenza degli elementi essenziali di una variante urbanistica e violazione del principio di legalità e di tipicità dei piani in materia urbanistica. Nullità per difetto di attribuzione "in concreto";

5) violazione e falsa applicazione dell'art. 89 D.P.R. 380/2001 (testo unico dell'edilizia); dell'art. 37 L.R. 38/1999; dell'art. 20 L. 23.12.1978, n. 833 in combinato disposto con l'art. 1 L.R. 52/1980. Nullità dell'atto ai sensi dell'art. 21-septies L. 241/90 per carenza degli elementi essenziali di una variante urbanistica e violazione del principio di legalità e di tipicità dei piani in materia urbanistica. Nullità per difetto di attribuzione "in concreto";

6) violazione dell'art. 11 D.Lgs.152/2006 (codice dell'ambiente);

7) difetto di istruttoria e di motivazione anche generale. Difetto di motivazione specifica. Illogicità e contraddittorietà. Perplessità e sviamento. Violazione affidamento qualificato. Violazione degli artt. 4 e 8 L.R. 28/80. Violazione e falsa applicazione dei principi generali in materia urbanistica tra piano generale e piano particolareggiato nonché in materia di efficacia delle nuove prescrizioni urbanistiche in relazione al territorio già trasformato (art. 7 L. Urbanistica Fondamentale 1150/1942).

3.1 Si è costituito in giudizio il Comune di Anguillara Sabazia, resistendo al ricorso.

4. Il ricorso n. 9635/2017 R.G. è stato proposto dai proprietari di alcuni terreni siti nel territorio del Comune di Anguillara Sabazia, i quali fanno presente:

- che in esito al procedimento pianificatorio relativo alla variante generale del 2006, poi conclusosi con l'approvazione regionale in questione, i terreni dei ricorrenti hanno conseguito destinazioni edificabili di vario tipo (residenziale, artigianale, commerciale, direzionale, a servizi, turistico);

- che la variante adottata con la delibera consiliare n. 28 del 10 giugno 2017, munita anche dei conseguenti effetti di salvaguardia, ha riportato i terreni dei ricorrenti a una destinazione agricola, ad eccezione dei terreni di [REDACTED] i quali hanno conservato la destinazione "D3 commerciale" ma inserita tra due zone agricole senza servizi, con problemi di conseguente difficile attuabilità.

Essi propongono quindi sette motivi di impugnazione così rubricati:

1) violazione e falsa applicazione degli artt. 65 e 36 della L.R. 38/99, dell'art. unico di cui alla L. n. 1902/52, dell'art. 42 del TUEL e degli artt. 13, 16, 33, 44, 46 e 49 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale di Anguillara Sabazia (approvato con D.C.C. 11.3.2010, n. 4). Difetto di motivazione e carenza dell'urgenza. Eccesso di potere per sviamento;

2) violazione e falsa applicazione degli artt. 34, co. 1, 33, co. 2, della L.R. 38/1999. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, co. 1 e 3, 6, co. 2, 7 e 8 della convenzione di Aarhus del 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, ratificata con L. 108/2001 e dell'art. 6 D.Lgs. 152/2006 e dei principi da essa enucleati in tema di partecipazione;

3) violazione e falsa applicazione dell'art. 33, co. 2, L.R. 38/99. Violazione e falsa applicazione della Circolare del M.ro LLPP 7.7.1954 n. 2495 e dei principi in materia di idonea pubblicità;

4) violazione e falsa applicazione degli artt. 28, 29, 30, 32, 33 e 65 della legge Regione Lazio n. 38/99. Nullità dell'atto ai sensi dell'art. 21-septies L. 241/90 per carenza degli elementi essenziali di una variante urbanistica e violazione del principio di legalità e di tipicità dei piani in materia urbanistica. Nullità per difetto di attribuzione "in concreto";

5) *violazione e falsa applicazione dell'art.89 D.P.R. 380/2001 (testo unico dell'edilizia); dell'art. 37 L.R. 38/1999; dell'art. 20 L. 23.12.1978, n. 833 in combinato disposto con l'art. 1 L.R. 52/1980. Nullità dell'atto ai sensi dell'art. 21-septies L. 241/90 per carenza degli elementi essenziali di una variante urbanistica e violazione del principio di legalità e di tipicità dei piani in materia urbanistica. Nullità per difetto di attribuzione "in concreto";*

6) *violazione dell'art.11 D.Lgs.152/2006 (codice dell'ambiente);*

7) *difetto di istruttoria e di motivazione anche generale. Difetto di motivazione specifica. Illogicità e contraddittorietà. Perplexità e sviamento. Violazione affidamento qualificato.*

4.1 Si è costituito in giudizio il Comune di Anguillara Sabazia, resistendo al ricorso.

5. Il ricorso n. 8816/2017 R.G. è stato parimenti proposto dai proprietari di alcuni terreni situati nel territorio del Comune di Anguillara Sabazia, i quali fanno presente:

- che in esito al procedimento pianificatorio relativo alla variante generale del 2006, poi conclusosi con l'approvazione regionale in questione, i terreni dei ricorrenti hanno conseguito una destinazione edificabile previo piano attuativo di iniziativa privata;

- che la variante adottata con la delibera consiliare n. 28 del 10 giugno 2017, munita anche dei conseguenti effetti di salvaguardia, ha privato dell'edificabilità le aree di proprietà dei ricorrenti, il che ha comportato l'interruzione delle trattative in corso per la trasformazione urbanistica dell'intero comprensorio, oggetto del redigendo Piano Attuativo.

Essi propongono quindi due motivi di impugnazione così rubricati:

1) *vizi procedurali ed omissivi: violazione e falsa applicazione degli articoli 10 e segg., della legge n. 1150/1942, degli artt. 11 e segg., del d.lgs. n. 152/2006, degli artt. 32, 33 e 34, della legge urbanistica della Regione Lazio n. 38 del 22/12/1999 e s.m.i. e degli artt. 44, comma 1 e 46, comma 5 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale;*

2) *eccesso di potere per carenza di motivazione, difetto dei presupposti; difetto di istruttoria; disparità di trattamento; contraddittorietà; violazione dei principi di continuità amministrativa, di proporzionalità, ragionevolezza e del legittimo affidamento.*

5.1 Si è costituito in giudizio il Comune di Anguillara Sabazia, resistendo al ricorso.

6. Il ricorso n. 9061/2017 R.G. è stato proposto dai proprietari di alcuni terreni situati nel territorio del Comune di Anguillara Sabazia, i quali agiscono a difesa delle destinazioni urbanistiche previste dall'originaria variante approvata dalla Regione Lazio con la deliberazione di G.R. n. 313 del 13 giugno 2017 e superate dall'impugnata deliberazione di C.C. n. 28/2017.

6.1 Si è costituito in giudizio il Comune di Anguillara Sabazia, resistendo al ricorso.

7. I ricorsi tutti sono stati chiamati per la discussione all'udienza pubblica del 22 maggio 2018 e quindi trattenuti in decisione.

8. Sussistono i presupposti per la riunione dei ricorsi ai sensi dell'art. 70 c.p.a., attesa l'evidente connessione degli stessi sotto il profilo oggettivo e (parzialmente) soggettivo, che discende dalla sostanziale unitarietà della vicenda controversa.

9. Va anzitutto esaminato il ricorso n. 8743/2017 R.G. proposto dal Comune di Anguillara Sabazia avverso la deliberazione regionale di approvazione della variante originaria.

Con l'unico motivo di impugnazione il Comune ricorrente ha affermato:

a) che gli strumenti urbanistici generali sono atti complessi ineguali alla cui formazione Comune e Regione concorrono con competenze e funzioni diverse e non equiordinate alla stregua della previsione di cui all'art. 10, secondo comma, della legge urbanistica e della giurisprudenza formatasi sul punto (secondo cui è da ritenersi preponderante il ruolo del Comune, al quale spetta

l'iniziativa e la formulazione di una compiuta proposta mediante l'adozione del progetto di piano, mentre alla Regione è riservato il potere di approvazione del piano, apportando ad esso - entro certi limiti e condizioni - modifiche non accettate dal Comune);

b) che da ciò deriva che sino al momento dell'approvazione regionale il Comune conserva il pieno potere di incidere sulla volontà pianificatoria anteriormente manifestata, mediante determinazioni che non possono essere pretermesse dalla Regione;

c) che nella specie detti principi sono stati violati in primo luogo dal Comitato Regionale, il quale ha da ultimo confermato il proprio voto anteriore, inviando alla Giunta Regionale la proposta di approvazione della pregressa variante, nonostante che il Comune (con la delibera di C.C. n. 6 del 2.2.2017) avesse già stabilito di non dare corso con l'adeguamento alle prescrizioni precedentemente impartite dallo stesso Comitato con il voto n. 238/1 relativo alla precedente delibera di adozione, rispetto alla quale il nuovo CC si esprimeva in termini con essa incompatibili;

d) che nella prassi pianificatoria avviene assai di frequente che un Comune introduca variazioni rilevanti al piano adottato, con la duplice conseguenza che, da un lato, la delibera si presenta come una sostanziale nuova adozione che necessita di pubblicazione, alla stregua degli insegnamenti della giurisprudenza; dall'altro, resta preclusa la possibilità di dare seguito alle precedenti scelte pianificatorie ormai non più esistenti;

e) che nel caso di specie il Comitato non avrebbe dovuto limitarsi a rilevare il mancato adeguamento alle prescrizioni dettate con il voto n. 238/1, ma avrebbe dovuto prendere atto della diversa volontà adottiva in una logica di leale collaborazione con il Comune, evidenziando di conseguenza l'onere per il Comune di tradurre le nuove scelte pianificatorie in un nuovo conforme procedimento adottivo;

f) che conseguentemente la Giunta regionale ha errato nel procedere all'approvazione delle pregresse varianti adottate (non solo senza rilevare le illegittimità compiute dal Comitato e innanzi censurate ma) senza tener alcun conto e senza neppure far menzione della sopravvenuta deliberazione comunale del 10.6.2017 (comunicata in pari data);

g) che la deliberazione di C.C. n. 6/2017 costituisce una formale revoca della pregressa scelta adottiva (di cui alle deliberazioni nn. 48/06 e 13/13), la quale non esisteva più e non poteva quindi formare oggetto di un'approvazione regionale; e ciò anche a prescindere dal fatto che le nuove scelte adottive siano idonee ad una loro pronta approvazione ovvero necessitino di integrazione procedimentale.

9.1 Nel costituirsi in giudizio, la Regione Lazio ha dedotto quanto segue:

a) che con la delibera di C.C. n. 6/2017 il Comune di Anguillara Sabazia non ha effettuato delle vere e proprie controdeduzioni ma ha introdotto nuovi aspetti rispetto a quelli da controdedurre e a cui doveva rispondere, introducendo anche cambiamenti su aspetti che erano stati, durante l'*iter*, concordati con il Ministero dei Beni culturali e ambientali ai sensi dell'art. 63 del PPTR, operando, sostanzialmente, un cambiamento di disciplina su parte del territorio oggetto della precedente variante del 2006 e del 2013;

b) che la Regione ha ritenuto, quindi, di dover concludere l'*iter* di approvazione della variante originaria di cui ai precedenti atti del 2006 e del 2013, mai formalmente annullati o revocati dal Comune;

c) che il nuovo indirizzo pianificatorio avviato dal Comune deve necessariamente seguire il necessario *iter*;

d) che nel frattempo l'originario *iter* di approvazione della prima variante doveva concludersi, con valore anche per le parti di territorio non interessate dalla nuova variante adottata e senza pregiudizio delle successive scelte pianificatorie.

9.2 Il controinteressato [REDACTED] che è uno dei soggetti che hanno proposto il distinto ricorso n. 9061/2017 R.G. avverso la delibera di C.C. n. 28/2017, è proprietario di alcuni terreni che erano inclusi nella variante adottata del 2006 e approvata definitivamente con D.G.R. 2017, alla cui stregua hanno destinazione in parte C1 (espansione residenziale) in parte F (verde pubblico attrezzato) e in parte E1 (zona agricola).

Il medesimo, nell'argomentare a sostegno della legittimità della D.G.R. n. 313/2017, sostiene:

- a) che la delibera di C.C. n. 6 del 02/02/2017 è stata emanata senza rispettare il termine perentorio di legge;
- b) che essa non costituisce adozione di nuova variante al PRG in mancanza dei relativi requisiti formali e sostanziali, anche perché non è stata pubblicata e consiste in tre semplici elaborati di zonizzazione non accompagnati da alcuna relazione tecnica che potesse giustificare le modifiche alla variante generale al PRG;
- c) che neppure la delibera di C.C. n. 28/2017, ad onta delle apparenze, ha i requisiti formali e sostanziali di una nuova adozione;
- d) che essa non è conforme ai principi di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione: è un atto insufficientemente motivato e documentato dal punto di vista tecnico (mancanza di adeguata relazione, di N.T.A., di parere sismico etc.), che incide in maniera diretta sulle aspettative e sugli interessi dei cittadini e che in realtà aveva quale unico scopo quello di impedire l'imminente approvazione definitiva della Variante Generale al P.R.G.;
- e) che la decisione di adottare una nuova Variante al P.R.G., che, di fatto, dovrebbe porre nel nulla il precedente iter procedimentale, senza un'approfondita analisi tecnica e sulla base del semplice principio e/o volontà di non consumare ulteriormente il territorio in ossequio al programma elettorale, appare illogica e segno di una palese discontinuità amministrativa, tale da ledere il principio costituzionale del "buon andamento" della pubblica amministrazione, nonché le legittime aspettative di coloro che, come gli odierni ricorrenti, sono proprietari di terreni che erano stati ritenuti edificabili, con diverse destinazioni, dalla variante approvata definitivamente dalla Regione Lazio;
- f) che si tratta di un atto illogico e intrinsecamente contraddittorio poiché, da una parte, l'atto, nell'oggetto di deliberazione, viene definito variante al vecchio P.R.G. e alla sua variante, con conseguente applicazione delle misure di salvaguardia mentre, dall'altra, si chiede alla Regione di poter usufruire di tutti i pareri rilasciati dai vari enti nel corso dell'istruttoria della precedente variante di PRG, come se si trattasse, invece, di un mero atto endoprocedimentale alla vecchia procedura di variante;
- g) che il Comune, nell'aggiungere ed eliminare volumetrie, ha finito con il creare delle fasce di discontinuità (veri e propri "buchi") all'interno del territorio.

9.3 Gli intervenienti *ad opponendum* parimenti fanno valere il fatto che la destinazione d'uso di una consistente porzione del terreno di loro proprietà è passata da "E – aree destinate ad attività agricola" ad "L - recupero urbanistico" in funzione di un'osservazione parzialmente accolta dal Comune di sede di controdeduzioni (ai fini della presa d'atto delle consistenze già realizzate) e confermata dalla Regione Lazio.

Essi sostengono:

- a) che alla D.C.C. n. 6/2017 non può in alcun modo attribuirsi il significato preteso dal Comune ricorrente: essa contiene unicamente le "controdeduzioni" al voto n. 238/1 del comitato regionale e si inserisce appieno strutturalmente e finalisticamente nel procedimento di approvazione della variante adottata nel 2006, senza la formalizzazione di alcuna manifestazione di volontà contraria, nel senso di retrocedere dall'intrapreso iter di approvazione della variante di PRG del 2006;

b) che a nulla rileva - se non quale mera dichiarazione di intenti (futuri) - la presa d'atto, riportata nelle premesse della D.C.C. 6/2017, "della volontà di questa Amministrazione di far propria la bozza di legge già approvata dalla Camera dei Deputati, ora al vaglio del Senato della Repubblica, su indirizzo puntuale della Unione Europea, che punta «ad azzerare il consumo di suolo entro il 2050, tutelare le aree agricole, incentivare la rigenerazione urbana attraverso regimi fiscali di vantaggio, semplificare le procedure per gli interventi di riqualificazione e favorire l'efficienza energetica del costruito attraverso demolizioni e ricostruzioni»";

c) che giammai la pretesa revoca (implicita) avrebbe potuto operare senza il rispetto delle norme di legge che disciplinano, nello specifico, tale istituto e, in generale, la materia urbanistica; a cominciare dalla rinnovazione delle forme di pubblicità della fase adottiva: lo stesso Comune, dunque, è pienamente consapevole che:

- le controdeduzioni presentate erano insufficienti a scongiurare la successiva approvazione da parte della Regione della variante adottata nel 2006 con le modifiche d'ufficio introdotte dal Comitato Regionale per il Territorio;

- la D.C.C. 6/2017 non poteva in alcun modo avere la pretesa valenza di revoca delle precedenti deliberazioni adottive della variante poi approvata;

d) che in particolare né la delibera di C.C. n. 6/2017 né la successiva delibera n. 28/2017 sono state precedute:

- dai necessari previ adempimenti atti a coinvolgere la collettività (ai sensi del combinato disposto degli artt. 33, comma 2, e dell'art. 34, comma 1, della L.R. n. 38/1999, nonché della Convenzione di Aarhus del 1998, rilevante per i profili ambientali);

- dai nulla osta e dagli atti autorizzativi da parte di amministrazioni terze, preposte alla cura di specifici interessi pubblici, i quali avrebbero dovuto essere comunque ottenuti in ossequio al principio del *contrarius actus* (VAS, parere di compatibilità geomorfologica, geologica, agropedologica ed archeologica, parere ASL, etc.).

e) che in assenza di una formale e legittima revoca delle precedenti delibere di adozione della variante di PRG, la Regione non ha potuto far altro che concludere l'*iter* approvativo originario.

f) che la variante del 2006 era sia "generale", in adeguamento delle previsioni del PRG del 1978, che "speciale" ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 della L.R. 28/80, andando a perimetrare una serie di nuclei abusivi - inizialmente 6, poi diventati 8 a seguito delle osservazioni (tra cui quella degli odierni intervenienti) - al fine del loro recupero urbanistico: il Comune, senza effettuare alcuna valutazione rispetto alla sussistenza o alla persistenza dei suddetti presupposti, e del possibile minor impatto sul consumo di suolo, ha preteso cancellare il contenuto di una variante speciale in sede di (asserita) revoca della variante generale.

9.4 La vicenda in esame presenta notevoli tratti di atipicità.

Va anzitutto premesso che la questione della legittimità delle delibere comunali n. 6/2017 e n. 28/2017, la quale è oggetto degli altri giudizi in epigrafe, è nondimeno estranea al *thema decidendum* del giudizio sul ricorso n. 8743/2017 R.G., strettamente inteso.

In questa sede si tratta, in buona sostanza, di valutare se la Regione Lazio abbia legittimamente concluso il procedimento urbanistico alla luce della sequenza dei precedenti, connessi, atti delle amministrazioni coinvolte.

In questo contesto, ancor prima del contenuto degli atti e dei relativi profili di legittimità, viene in rilievo il dato formale dell'allocazione e dell'espressione dei (rispettivi) poteri regionali e comunali nell'ambito del procedimento pianificatorio.

L'impostazione della Regione Lazio risponde a una logica che può essere così ricostruita: il potere di approvazione suppone semplicemente la presenza di una delibera di adozione che sia attualmente efficace, in quanto non oggetto di un provvedimento di sospensione o di annullamento in sede giurisdizionale, o di un formale *contrarius actus* comunale, che abbia - secondo i noti criteri giurisprudenziali - tutti i relativi requisiti di sostanza e forma.

Ad avviso del Collegio questa impostazione appare corretta in linea di principio, ma non è idonea a cogliere la peculiarità del caso in esame, che sfugge a una ricostruzione di tipo meramente formale.

9.4.1 Bisogna al riguardo chiarire alcuni profili di fondo attinenti alla potestà pianificatoria.

9.4.2 In primo luogo occorre ribadire la centralità sostanziale del ruolo del Comune nella pianificazione.

È ormai pienamente acquisito nella giurisprudenza amministrativa il rilievo secondo cui *“il potere di pianificazione urbanistica del territorio - la cui attribuzione e conformazione normativa è costituzionalmente conferita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, ex art. 117, comma terzo, Cost. ed il cui esercizio è normalmente attribuito, pur nel contesto di ulteriori livelli ed ambiti di pianificazione, al Comune - non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse”*. In questa ottica si è affermato che *“l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo*.

Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "de futuro" sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio” (in questo senso la nota sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, nonché la conforme giurisprudenza successiva).

È evidente che il ruolo principale in questa ricostruzione compete al Comune in quanto ente esponenziale della comunità locale, in piena coerenza con il principio di sussidiarietà ricavabile dall'assetto costituzionale dei poteri (art. 118, primo comma, nonché art. 114, primo e secondo comma, della Costituzione). Ciò è particolarmente vero nella materia urbanistica, anche alla luce di una considerazione storica della preesistenza delle autonomie comunali e al ruolo che la disciplina comunale del fenomeno edificatorio ha sempre rivestito sin dall'epoca medievale.

Detta posizione di centralità va sicuramente mediata con le istanze portatrici di interessi generali superiori; il che si traduce in un procedimento complesso nel quale il pur pregnante ruolo della Regione non può giungere - come sottolineato da autorevole dottrina - a intaccare il “nucleo duro” dell'esercizio dell'autonomia comunale (salvaguardato del resto dagli orientamenti giurisprudenziali in tema di applicazione dell'art. 10 della legge urbanistica).

Questo “nucleo duro” si estrinseca proprio negli orientamenti di fondo, tra cui spiccano quelli relativi alla questione dell'entità del “consumo di suolo”.

Tali orientamenti di fondo costituiscono normalmente l'oggetto di indirizzi politico - amministrativi che vengono sottoposti periodicamente alla verifica del corpo elettorale e vengono poi tradotti nell'attività di governo locale, secondo un meccanismo che - lungi dal denotare uno

sviamento di potere - rappresenta una caratteristica manifestazione della fisiologia del nostro ordinamento democratico.

9.4.3 Un secondo punto problematico riguarda il rapporto tra la potestà pianificatoria così delineata e la tutela del ragionevole affidamento degli amministrati nei confronti di un certo grado di continuità dell'azione amministrativa in questa materia.

In linea di principio è noto che la potestà pianificatoria è normalmente destinata a prevalere, anche se la presenza di affidamenti qualificati non è priva di riflessi sul piano della valutazione delle singole fattispecie (si pensi, ad esempio, agli oneri motivazionali rafforzati per mutamenti di destinazione dei suoli in presenza di convenzioni urbanistiche già stipulate). Del resto non a caso nel nostro ordinamento persino i permessi di costruire già rilasciati, ove i relativi lavori non siano già iniziati, decadono con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche (cfr. Part. 15, comma 4, del D.P.R. n. 380/2001): impostazione, questa, la quale viene comunemente ricollegata alla logica del principio *tempus regit actum*, ma in realtà va oltre, stabilendo che l'entrata in vigore di previsioni urbanistiche contrastanti non consenta di costruire neppure sulla base di un provvedimento (pur legittimamente) adottato alla stregua della disciplina previgente, proprio in omaggio alle esigenze connesse all'immanente "attualità" del potere pianificatorio (cfr. TAR Lazio, sez. II - quater, 30 gennaio 2015, n. 1789).

9.4.4 Su questo sfondo va collocato il discorso di tipo procedurale-formale.

Non vi è dubbio che in presenza di una formale ed espressa revoca dell'atto di adozione, che in linea di principio ne rappresenti l'idoneo *contrarius actus*, l'ulteriore corso dell'approvazione resti praticamente bloccato.

Ma in un caso come quello in esame, nel quale l'intenzione di mutare gli orientamenti posti alla base dell'originaria adozione non si è tradotta in una formale revoca, bensì in una serie di atti non pienamente inquadrabili secondo un criterio di tipicità nella fenomenologia delle semplici controdeduzioni (con riferimento alla delibera di C.C. n. 6/2017) o della adozione *ex novo* di una ordinaria variante generale (per quanto concerne la delibera di C.C. n. 28/2017), occorre comunque verificare - impregiudicati restando in questa sede i possibili profili di stretta legittimità che sono oggetto di distinti giudizi - se tali atti siano idonei a concretare quel *minimum* idoneo a interrompere la fase approvativa dell'originaria adozione.

Ad avviso del Collegio la risposta è positiva.

Al riguardo occorre precisare che la fusione delle volontà nell'atto complesso presuppone logicamente e giuridicamente la perdurante attualità di entrambe; anche se l'ordinamento non disconosce ovviamente l'esigenza di una riconoscibilità giuridica della posizione di chi abbia manifestato una volontà dalla quale successivamente intenda recedere.

Ma questa volontà può essere manifestata non solo in forma tipica e formale, ma anche in forma implicita.

Sotto un profilo analogico generale, è utile il riferimento (*mutatis mutandis*) alla disciplina della revoca della proposta contrattuale di cui all'art. 1328 c.c. (revoca che può anche essere tacita secondo una parte della dottrina).

Per quanto qui interessa, è sufficiente il ricorso alla figura del provvedimento implicito, che - si badi bene - non nega la necessaria tipicità del potere esercitato, ma riguarda solamente le modalità di manifestazione degli atti che ne costituiscono l'esercizio, con particolare riguardo al caso in cui un provvedimento risulti implicitamente da un altro atto o da un comportamento concludente dell'amministrazione, secondo la logica della presupposizione (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 18 ottobre 2002, n. 5758).

Nel caso di specie, il Collegio ritiene che le due delibere di C.C. n. 6/2017 e n. 28/2017, lette sia nel loro testo integrale, sia secondo una considerazione diacronica dello sviluppo procedimentale e dell'intera sequenza della corrispondenza intercorsa tra Comune e Regione (svoltasi nelle prescritte forme), denoti in maniera inequivocabile l'intento comunale di soprassedere al perfezionamento della variante generale originariamente deliberata e di adottare scelte diverse.

La stessa Regione Lazio non misconosce questo intento quando rinvia al possibile futuro sviluppo del nuovo procedimento di adozione; e la difesa regionale parla di nuovo indirizzo pianificatorio che emerge sin dalla delibera di C.C. n. 6/2017. Ma il punto è che anche a voler considerare le due delibere comunali del 2017 come inidonee allo stato a promuovere l'ulteriore corso di un nuovo procedimento, è indubbio che le stesse costituiscano l'espressione - anche se indiretta e formalmente non pienamente perfezionata - di una volontà comunale volta a soprassedere alla definizione del procedimento originario.

Si tratta - occorre ribadirlo a fronte delle obiezioni della difesa degli intervenienti sul punto - di una volontà implicita (che come tale presuppone proprio la mancanza di una volontà compiutamente espressa in un provvedimento formale tipico) e minimale, avente un contenuto negativo -soprassessorio, ricavabile anche da atti parzialmente eterogenei per natura ed effetti o non completamente sovrapponibili.

Ciò è sufficiente per ritenere che la Regione Lazio abbia illegittimamente omesso di soprassedere all'approvazione definitiva della variante originaria; e questo a prescindere - va ribadito - da ulteriori possibili profili di illegittimità delle delibere comunali.

9.5 Il ricorso n. 8743/2017 R.G. deve quindi essere accolto, con l'annullamento della delibera 13/6/2017 n. 313 e del presupposto voto n. 248/2 del 9.3.2017 del Comitato tecnico regionale, salvi gli ulteriori provvedimenti delle amministrazioni coinvolte.

10. Occorre ora passare all'esame dei rimanenti quattro ricorsi in epigrafe, con i quali viene principalmente censurata la variante adottata dal Comune di Anguillara Sabazia con la delibera di C.C. n. 28/2017 in quanto incidente in maniera restrittiva sulle facoltà edificatorie riconosciute ai ricorrenti (secondo varie misure e modalità) sui terreni di rispettiva proprietà.

11. Al riguardo va preliminarmente rilevato che, alla stregua di quanto risulta dall'esame del ricorso n. 8743/2017 R.G. sopra effettuato, la delibera regionale n. 313/2017 deve essere annullata sul presupposto che le due delibere di C.C. n. 6/2017 e n. 28/2017, lette sia nel loro testo integrale, sia secondo una considerazione diacronica dello sviluppo procedimentale e dell'intera sequenza della corrispondenza intercorsa tra Comune e Regione (svoltasi nelle prescritte forme), denotino in maniera inequivocabile, anche se implicita, l'intento comunale di soprassedere al perfezionamento della variante generale originariamente deliberata e di adottare scelte diverse; e ciò a prescindere dagli ulteriori possibili profili di illegittimità delle delibere medesime.

Per quanto qui interessa occorre quindi anzitutto osservare:

- da un lato, che non rileva in questa sede l'omessa impugnativa della pronuncia regionale sulla domanda di riesame in autotutela, la quale è atto meramente confermativo che si risolve nel rilievo dell'assenza dei presupposti per il riavvio del relativo procedimento di secondo grado;

- dall'altro, che sussiste pienamente l'interesse dei ricorrenti alla decisione dei ricorsi n. 9585/2017 R.G., n. 9635/2017 R.G., n. 8816/2017 R.G., n. 9061/2017 R.G., proposti avverso la delibera consiliare n. 28/2017 di adozione di una nuova variante generale, sia con riferimento alla questione delle relative misure di salvaguardia sia con riferimento agli esiti della successiva attività amministrativa: attività fatta salva dalla decisione di annullamento di cui al precedente punto 9.6..

12. Per evidenti ragioni di economia processuale il Collegio deve farsi carico dell'esame unitario (evitando ridondanze e ripetizioni) del nucleo comune delle censure proposte con i menzionati ricorsi n. 9585/2017 R.G., n. 9635/2017 R.G., n. 8816/2017 R.G., n. 9061/2017 R.G..

In particolare vanno esaminati i profili con i quali si lamenta:

- a) che nella specie mancavano i requisiti per la convocazione del consiglio in seduta straordinaria-urgente, sussistendo uno sviamento di potere in relazione all'intenzione di prevenire e bloccare l'approvazione della variante generale del 2006 nell'imminente seduta della Giunta regionale del 13 giugno 2017: ciò senza adeguata motivazione e senza la previa istruttoria consiliare, nonché in mancanza di un adeguato coinvolgimento della comunità locale nelle forme partecipative e di pubblicità preventive e successive previste dall'ordinamento;
- b) che l'adozione della nuova variante denota una violazione del principio di continuità amministrativa con la connessa lesione delle legittime aspettative dei ricorrenti;
- c) che nella specie non sussistono i requisiti tipici delle varianti urbanistiche come configurate dalla normativa regionale di riferimento, sotto il profilo dei contenuti strutturali e programmatici, degli elaborati prescrittivi con le relative tavole progettuali, delle procedure di concertazione istituzionale preventiva, dei necessari pareri (geologico, ASI, archeologico), della VAS; del parere dell'Ente Parco; del parere relativo agli Usi Civici;
- d) che tutto ciò denota un complessivo difetto di istruttoria e di motivazione generale in relazione alla decisione assunta in ordine alle esigenze attuali di governo del territorio.

12.1 Le censure sono fondate nei seguenti sensi.

Occorre anzitutto rilevare che il Comune di Anguillara Sabazia correttamente ha dedotto, da un lato, che il principio di continuità dell'azione amministrativa non esclude che ogni amministrazione conservi il potere di ritornare su proprie scelte anteriori, soprattutto quando queste sono nel tempo molto anteriori e non hanno ancora acquisito definitività per il mancato perfezionamento del PRG; e che nella specie non si ravvisa né uno sviamento di potere né una violazione della normativa relativa alle sedute urgenti, attesa l'assoluta peculiarità della vicenda, come esaminata dal Collegio con riferimento al ricorso n. 8743/2017 R.G., che è stato accolto con l'annullamento della deliberazione regionale n. 313/2017.

Ciò non toglie che la deliberazione di C.C. n. 28/2017, impugnata con gli altri quattro ricorsi qui esaminati congiuntamente al primo, pur rappresentando un chiaro ed inequivocabile indice della volontà implicita di soprassedere alle pregresse scelte urbanistiche, e come tale del tutto sufficiente a bloccare il procedimento approvativo *in itinere* relativo alla variante originaria del 2006, è nondimeno illegittima sotto altri profili contenutistici esulanti da tale minimale volontà negativa.

La stessa difesa del Comune, in primo luogo, riconosce espressamente che l'atto approvato dal Consiglio Comunale con la delibera di CC. n. 28/17 non era idoneo a integrare interamente la fattispecie astratta di una deliberazione di adozione di una variante generale al PRG, risolvendosi - come osservato dalla stessa Regione Lazio - in un progetto (in una sorta quindi di manifestazione d'intenti), come tale inidoneo a dare pieno impulso al nuovo *iter* formativo a carattere pianificatorio: il che concreta un'ammissione pienamente rilevante alla stregua del principio di non contestazione.

Del resto il carattere di manifestazione d'intenti (di per sé pienamente idonea a bloccare il procedimento approvativo in corso ma certamente non a configurare una formale nuova adozione con tutti i connessi effetti giuridicamente rilevanti), risulta pienamente già della lettura delle premesse e del dispositivo della delibera in questione, nella quale si richiamano i nuovi orientamenti politici della maggioranza uscita vincitrice dalle elezioni sul tema del consumo di suolo, delegando alla struttura tecnico-amministrativa la prosecuzione di un *iter* che esula dalla

normale fisiologia, in quanto presuppone già una consistente incompletezza di partenza della documentazione di supporto: ciò si ricava espressamente dal mandato a “inoltrare domanda di conferma e di eventuali aggiornamenti di tutti i pareri/nullaosta tecnici ed amministrativi già rilasciati dagli Enti preposti in sede di adozione della Variante Generale al P.R.G. adottata con D.C.C. n. 48 del 23 dicembre 2006 ed ogni atto collegato”.

Al riguardo giustamente le parti ricorrenti sottolineano che non può darsi adozione di variante senza la preventiva istruttoria specifica, che comprende anche l'acquisizione di tutta una serie di pareri e atti che nella specie non sono stati richiesti (o nuovamente richiesti), come era dovuto in presenza di un radicale mutamento di indirizzo: si pensi all'art. 89 del D.P.R. n. 380/2001 che configura quale preventivo il parere sismico, nonché alla disciplina della VAS indirettamente risultante dal combinato disposto dell'art. 11, comma 1, del D. Lgs. n. 152/2006 che colloca questo adempimento all'inizio del procedimento, e dell'art. 32 della L.R. n. 38/1999 (che postula la predisposizione di un documento preliminare di indirizzo).

Ma la sommarietà del contenuto, che evidenzia il punto focale dell'illegittimità dell'atto, è palese ove si consideri che esso contiene una zonizzazione non accompagnata da disciplina a mezzo di apposite N.T.A.: dato, questo, che da solo sarebbe sufficiente a configurarne la radicale inidoneità a costituire sia la base dell'ulteriore *iter* procedimentale sia il fondamento dell'effetto di salvaguardia (che sarebbe nullo per difetto di contenuto).

Le conseguenze che il Collegio trae da questi dati, che paiono sostanzialmente incontestati, vanno nel senso del necessario accoglimento dei quattro ricorsi in esame, in quanto occorre rimuovere l'efficacia dell'atto con riferimento alle misure di salvaguardia, da un lato; mentre dall'altro occorre chiarire che la successiva attività amministrativa dovrà svilupparsi sulla base e nel rispetto delle procedure normativamente previste in tema di pianificazione urbanistica (avendo riguardo anche alla specificità dei profili inerenti al recupero urbanistico a mezzo di varianti speciali, che ad altro titolo rientra nella vicenda in esame).

12.2 E' appena caso di precisare che l'accoglimento dei quattro ricorsi in esame non si pone in contraddizione con l'accoglimento del ricorso proposto dal Comune di Anguillara Sabazia, dal momento che l'annullamento della deliberazione comunale n. 28/2017 (considerata quale provvedimento sotto il profilo formale e contenutistico-motivazionale) non elide il valore che la stessa riveste in quanto fatto giuridico denotativo di una presupposta (e concettualmente distinta) volontà implicita rilevante ai fini dell'impugnativa di cui al giudizio n. 8743/2017 R.G. (e del conseguente annullamento dell'impugnata delibera regionale 13/6/2017 n. 313).

12.3 I ricorsi n. 9585/2017 R.G., n. 9635/2017 R.G., n. 8816/2017 R.G., n. 9061/2017 R.G. devono quindi conclusivamente essere accolti, con l'annullamento della Delibera del Consiglio Comunale di Anguillara Sabazia n. 28 del 10 giugno 2017, salvi gli ulteriori provvedimenti delle amministrazioni coinvolte, previo assorbimento delle censure non esaminate.

13. Sussistono giusti motivi per compensare complessivamente le spese dei giudizi riuniti, in considerazione della novità e della peculiarità dell'intera vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa riunione degli stessi:

a) accoglie il ricorso n. 8743/2017 R.G., e per l'effetto annulla la delibera di G.R. 13/6/2017 n. 313, unitamente al presupposto voto n. 248/2 del 9.3.2017 del Comitato tecnico regionale, salvi gli ulteriori provvedimenti delle amministrazioni coinvolte;

b) accoglie i ricorsi n. 9585/2017 R.G., n. 9635/2017 R.G., n. 8816/2017 R.G., n. 9061/2017 R.G., e per l'effetto annulla la Delibera del Consiglio Comunale di Anguillara Sabazia n. 28 del 10 giugno 2017, salvi gli ulteriori provvedimenti delle amministrazioni coinvolte.

Dispone la compensazione delle spese e delle competenze dei giudizi riuniti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Francesco Arzillo, Consigliere, Estensore

Silvia Coppari, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Francesco Arzillo

IL PRESIDENTE

Leonardo Pasanisi

IL SEGRETARIO

[Valuta questo sito](#)

Giustizia Amministrativa

Segretariato Generale

Uffici relazioni con il pubblico

[Consiglio di Stato](#)

[CGA Sicilia](#)

[TAR](#)

Carta dei Servizi

[Consiglio di Stato](#)

[CGA Sicilia](#)

[TAR](#)

Contatti

[Consiglio di Stato](#)

[CGA Sicilia](#)

[TAR](#)

Amministrazione trasparente

[Accedi](#)

Seguici su:

[YouTube](#)

[Mappa del sito](#)

[Guida al sito](#)

[Accessibilità](#)

[Condizioni di utilizzo](#)

[Privacy](#)

[Regole di accesso](#)

[Webmail](#)