



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 1931 del 2019, proposto dalla Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Elisa Caprio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Il Comune di Anguillara Sabazia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluigi Pellegrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

i signori Guido De Battistis e Paola De Battistis, rappresentati e difesi dagli avvocati Raffaele Bifulco, Carlo Contaldi La Grotteria, Paolo Pittori ed Elisa Scotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Paolo Pittori in Roma, Lungotevere dei Mellini, n. 24;

i signori Rosa Lancellotti, Filippo Francocci, Pierfrancesco Catarci, Marco Catarci,

Angela Parrucci, Francesca Catarci e Paola Catarci, rappresentati e difesi dall'avvocato Sandro Amorosino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

i signori Ernesto Minnucci, Adriano Marchi, Antonio La Rosa, Roberto Gregori, Marco Fagotti, Francesco Cherubini, Antonio Spadaro, Vincenzo Seri, Massimiliano Iacoella, Alfredo Santoni, Francesca Francocci, Rosa Dominici, Giuseppe Trenta, Angelo Parrucci, Olindo Falsarone, Rosalinda Minnucci, Gaetano Minnucci, Iole Caparella, Alfonso Minnucci, Stefano Minnucci, Daniele Piccirillo, Maria Cresca, Bianca Cresca, Lorena Cresca, Silvana Pelliccioni, Andrea Francocci, Alberto Francocci, Francesca Francocci, Luca Mondati, Stefano Mondati, Maria Chiara Mondati, Gianni Centofiori, Roberto Michelangeli, Stefano Michelangeli, Adriana Minnucci, Opere s.r.l., Nicola La Rosa, Il Casale 1434 s.r.l., Edil 4 s.n.c., Athena 287 s.r.l., Decor Art s.r.l., Biagio Minnucci, Vincenzo Minnucci, Marcella Minnucci, Anna Minnucci, Enrico Catarci, Jose Gabrieli, gli eredi del signor Bonardelli Giovanni Marino, Alberto Di Pietrogiacomo, Amalia Di Pietrogiacomo, Antonella Di Pietrogiacomo, Antonio Di Pietrogiacomo, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Sede di Roma, Sezione II-*quater*, n. 11451 del 26 novembre 2018, resa tra le parti, concernente l'approvazione della variante generale al PRG del Comune di Anguillara Sabazia.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Anguillara Sabazia e dei signori Guido De Battistis, Paola De Battistis, Rosa Lancellotti, Filippo Francocci, Pierfrancesco Catarci, Marco Catarci, Angela Parrucci, Francesca Catarci e Paola Catarci;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 ottobre 2019 il Cons. Luca Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Elisa Caprio, Gianluigi Pellegrino, Sandro Amorosino e Federico Mazzella, su delega dell'avvocato Paolo Pittori;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La complessa vicenda oggetto di causa può essere sintetizzata come segue.

Nel 2006, con delibera consiliare n. 48 del 23 dicembre, il Comune di Anguillara Sabazia ha adottato la variante generale all'allora vigente PRG, risalente al 1978.

Con la successiva delibera consiliare n. 13 del 7 maggio 2013, è stata, quindi, adottata la variante normativa.

Gli atti sono stati trasmessi alla Regione per il seguito di competenza.

Con il voto n. 238/1, deliberato alla seduta del 28 aprile 2016, il comitato regionale per il territorio, istituito con l.r. n. 38 del 1999, ha espresso parere favorevole all'approvazione della variante, sia pure con "*modifiche e raccomandazioni*" da introdurre d'ufficio, invitando il Comune a formulare, in merito, le proprie eventuali contro-deduzioni ai sensi dell'art. 3 l. n. 765 del 1967.

Il Comune ha dapprima chiesto una proroga del termine fissato dal comitato, quindi, con delibera consiliare n. 6 del 2 febbraio 2017, ha svolto le proprie contro-deduzioni.

Il comitato, tuttavia, con il voto n. 248/2 deliberato alla seduta del 9 marzo 2017, ha espresso in proposito un parere non favorevole, confermando i rilievi già formulati nel pregresso parere n. 238/1: il comitato, in particolare, ha ritenuto che le contro-deduzioni comunali fossero in parte inconferenti, in parte incomplete e sostanzialmente irricevibili in quanto prive della necessaria documentazione di supporto.

In seguito, con delibera consiliare n. 28 del 10 giugno 2017, il Comune ha dichiarato di adottare il nuovo progetto della variante urbanistica, mentre la Regione, con delibera giunta n. 313 del 13 giugno 2017, ha approvato "*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”.

2. A questo punto sono stati radicati contrapposti ricorsi giurisdizionali.

Il Comune ha impugnato la citata delibera regionale n. 313 nonché il presupposto parere del comitato regionale del territorio n. 248/2 del 9 marzo 2017, mentre quattro distinti gruppi di soggetti (persone fisiche e giuridiche) proprietari di cespiti nel territorio del Comune di Anguillara Sabazia hanno impugnato la delibera comunale n. 28 del 2017, che in vario modo incideva negativamente sulle loro facoltà giuridiche di proprietari rispetto alle previsioni recate dalla variante approvata dalla Regione.

3. Con la sentenza indicata in epigrafe, il T.a.r., previa riunione, ha accolto tutti i ricorsi, annullando sia la delibera regionale n. 313 del 13 giugno 2017 insieme con il pregresso parere del comitato regionale del territorio n. 248/2 del 9 marzo 2017, sia la delibera comunale n. 28 del 10 giugno 2017.

In particolare, quanto al ricorso svolto dal Comune, il T.a.r. ha affermato che le delibere del consiglio comunale n. 6 del 2 febbraio 2017 e n. 28 del 10 giugno 2017, pur non recando un'espressa e formale revoca delle pregresse delibere n. 48 del 2006 e n. 7 del 2013 e pur difettando dei requisiti necessari per adottare legittimamente una nuova variante, avessero cionondimeno reso palese la non perdurante attualità della volontà pianificatoria manifestata con tali originarie delibere: la Regione, pertanto, non avrebbe potuto approvare una variante i cui contenuti il Comune aveva implicitamente ma inequivocabilmente dimostrato di non condividere più.

Quanto ai quattro ricorsi svolti da distinti gruppi di soggetti privati, il T.a.r. ha ritenuto che la delibera comunale n. 28 fosse priva dei requisiti richiesti dalla legge

per il legittimo esercizio del potere di adozione di atti di pianificazione urbanistica e, pertanto, ne ha disposto l'annullamento.

4. La Regione ha interposto appello, sostenendo che il diritto amministrativo, specialmente nella materia urbanistica, sia retto da regole formali e che, conseguentemente, la revoca della precedente adozione della variante al PRG possa conseguire esclusivamente ad una formale ed espressa manifestazione di volontà consiliare in tal senso, ovvero alla nuova adozione di una ulteriore variante per mezzo di una delibera del Consiglio dotata di tutti i requisiti di legge e, in particolare, corredata di tutta la documentazione normativamente necessaria.

Si è costituito in resistenza il Comune, che ha, altresì, svolto ricorso incidentale avverso la statuizione con cui il T.a.r. ha annullato *in toto* la delibera n. 28 del 10 giugno 2017: ad avviso del Comune, infatti, le stesse argomentazioni svolte dal Tribunale a sostegno della pronuncia di accoglimento del ricorso formulato dall'Ente locale avverso la delibera regionale n. 313 avrebbero dovuto condurre a circoscrivere lo speculare annullamento della delibera comunale n. 28 alla sola parte in cui questa reca l'adozione della nuova variante al PRG, lasciando viceversa salva l'ulteriore "*portata dispositiva*" implicita di revoca delle precedenti delibere consiliari del 2006 e 2013.

Si sono, inoltre, costituiti a ministero di distinti difensori i signori Guido e Paola De Battistis ed i signori Rosa Lancellotti, Filippo Francocci, Pierfrancesco Catarci, Marco Catarci, Angela Parrucci, Francesca Catarci e Paola Catarci; i signori De Battistis hanno svolto appello incidentale, contestando la sentenza del T.a.r sia per l'accoglimento del ricorso del Comune, sia per la scelta di annullare la delibera del consiglio comunale n. 28, anziché dichiararla radicalmente nulla per difetto degli elementi essenziali.

Il giudizio è stato trattato alla pubblica udienza del 3 ottobre 2019 e, all'esito della discussione, è stato trattenuto in decisione.

5. Ritiene la Sezione che il ricorso svolto dalla Regione ed il parallelo motivo di

appello incidentale formulato dai signori De Battistis sono fondati e vanno accolti nel merito.

Possono, quindi, non essere esaminate le eccezioni di rito svolte sia dagli stessi signori de Battistis (sulla violazione del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato), sia dai signori Rosa Lancellotti, Filippo Francocci, Pierfrancesco Catarci, Marco Catarci, Angela Parrucci, Francesca Catarci e Paola Catarci (sulla violazione del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato e sulla improcedibilità – questione peraltro, quest’ultima, espressamente affrontata dal T.a.r. e, dunque, da sollevare con appello incidentale).

5.1. Va premesso che, in linea di principio, il consiglio comunale con una successiva delibera può implicitamente revocare una sua precedente delibera, quando il contenuto dispositivo e motivazionale del secondo provvedimento contrasti con il contenuto dell’atto precedente.

In passato, alcune disposizioni dei testi unici sugli enti locali affermavano il principio opposto.

L’art. 303 del testo unico sugli enti locali approvato col regio decreto del 4 febbraio 1915, n. 148 (riproduttivo dell’art. 291 del testo unico approvato col regio del 21 febbraio 1908, n. 269) disponeva infatti che *“le deliberazioni dei consigli, importanti modificazioni o revoca di deliberazioni esecutorie, si hanno come non avvenute, ove esse non facciano espressa e chiara menzione della revoca e della modificazione”*.

Tale disposizione (a sua volta trasfusa con modifiche lessicali nell’art. 282 del testo unico approvato con il regio decreto 3 marzo 1934, n. 383) è stata più volte interpretata da questo Consiglio nel senso che la revoca poteva essere disposta anche in assenza di ‘formule sacramentali’ e senza menzionare la parola ‘revoca’ nella delibera successiva, purché risultasse del tutto chiara la determinazione del Comune ‘di sostituire l’una all’altra deliberazione’ (Sez. IV, 27 maggio 1977, n. 533, riguardante la modifica di uno strumento urbanistico; Sez. V, 28 settembre 1973, n. 656).

Entrambe tali disposizioni, poi, sono state abrogate dall'art. 64 della legge n. 142 del 1990, con la conseguente affermazione della regola generale per la quale una delibera comunale può essere revocata implicitamente da una successiva delibera avente un contenuto incompatibile.

5.2. Pur se la revoca può essere disposta con un successivo provvedimento incompatibile, in materia urbanistica continuano, comunque, ad avere un rilievo centrale le esigenze di certezza e di chiarezza, già sottolineate da questo Consiglio.

Invero, la materia urbanistica, strutturalmente connotata dalla contestuale compresenza di plurimi interessi, pubblici e privati, spesso in conflitto tra loro, si caratterizza, tra l'altro, per due tratti fondamentali: l'ampia discrezionalità riconosciuta all'Autorità titolare del potere di pianificazione (specie con riferimento alle scelte di massima) ed il vincolo procedimentale e, più in generale, formale che avvince l'operato dell'Amministrazione, per evidenti ragioni di certezza.

In particolare, lo strumento più importante della pianificazione urbanistica a livello comunale, ossia il PRG (o il diverso atto previsto dalla legislazione regionale), è l'esito di una serie rigidamente procedimentalizzata di atti, in cui intervengono, a vario titolo ed in momenti diversi, i singoli cittadini, gli uffici comunali, le Amministrazioni competenti a dare i pareri e gli assensi eventualmente necessari nonché, in sede di approvazione finale, la Regione.

E' certamente vero, come sostiene il T.a.r., che il Comune riveste "*centralità sostanziale*" nel procedimento che conduce alla formulazione del PRG e delle relative varianti, posto che al Comune sono riservate l'iniziativa e la formulazione delle scelte di merito.

E', inoltre, altrettanto vero che il potere pianificatorio può essere esercitato anche incidendo negativamente sull'affidamento dei privati al mantenimento delle pregresse previsioni urbanistiche.

Ciononostante, tale "*centralità sostanziale*" e tale prevalenza sui contrapposti affidamenti dei privati si svolgono e si esprimono esclusivamente nell'ambito delle

forme previste dalla legge: la tipicità del potere, del resto, si manifesta anche e soprattutto con la tipicità delle forme di esteriorizzazione del potere e, a monte, dei propedeutici procedimenti.

La rigida procedimentalizzazione vigente *in subiecta materia* – la cui rilevanza e la cui specialità sono evidenziate dall'esclusione dell'applicazione degli istituti apprestati dalla legge generale sul procedimento amministrativo – e le esigenze di certezza e stabilità che la pervadono impongono di ascrivere rilievo giuridico alle sole manifestazioni del potere svolte secondo le forme, i tempi ed i modi previsti dalla legge.

Ne consegue, per quanto qui di interesse, che dall'atto con cui il Comune dichiara di adottare il nuovo progetto di variante urbanistica senza, tuttavia, né rispettare le previsioni della legge da un punto di vista sia procedimentale sia contenutistico (questione, questa, passata in giudicato, stante l'assenza di impugnazione comunale sul punto), né in alcun modo manifestare espressamente l'intenzione di revocare precedenti decisioni, non può trarsi l'implicita volontà di privare di efficacia pregresse deliberazioni formalmente assunte.

Invero, la revoca della deliberazione di adozione della variante generale consegue esclusivamente:

- o alla legittima adozione di una nuova variante generale, giacché la disciplina della stessa materia (la pianificazione del territorio comunale) non può chetrovare un'unica *sedes materiae*;
- o all'espressa e formale manifestazione della volontà consiliare, esternata con una apposita deliberazione, emanata prima dell'esercizio del potere della Regione ed a questa tempestivamente comunicata, di voler privare di efficacia la precedente deliberazione di adozione della variante generale.

Si osserva, in proposito, che mentre con la prima evenienza il Comune sostanzialmente determina l'inizio di un nuovo procedimento pianificatorio, nella seconda, al contrario, il Comune chiude il procedimento a suo tempo iniziato con la deliberazione revocata.

Orbene, nel caso di specie non si è verificata né l'una, né l'altra ipotesi: la deliberazione n. 28, infatti, da un lato non presenta i requisiti per poter essere qualificata quale atto di adozione di una variante urbanistica, dall'altro non manifesta espressamente l'intenzione di privare d'efficacia le pregresse deliberazioni consiliari del 2006 e 2013.

In sostanza, la volontà pianificatoria del Comune, per avere rilievo giuridico anche solo puramente “*negativo-soprassessorio*” (così il T.a.r.), si sarebbe dovuta manifestare nelle forme di legge: la materia urbanistica, invero, non ammette né può ammettere, per le imprescindibili esigenze di certezza, formalità e stabilità che la connotano, manifestazioni implicite del potere, né può comportare opinabili e complesse attività di interpretazione sul se una delibera sia o meno ancora efficace.

In materia urbanistica, in definitiva, la volontà amministrativa rileva solo e nei limiti in cui è esplicitamente dichiarata nelle forme all'uopo previste dalla legge.

Di converso, l'Amministrazione regionale non poteva che procedere come è avvenuto: il dovere di concludere il procedimento e l'inconferenza e, comunque, l'incompletezza delle contro-deduzioni comunali, invero, evidenziano la legittimità dei contestati atti regionali.

6. Le argomentazioni che precedono comportano che va respinto l'appello incidentale del Comune: la delibera n. 28, infatti, non aveva né poteva avere alcuna “*portata dispositiva*” implicita di revoca delle precedenti delibere consiliari del 2006 e 2013.

7. Quanto, infine, al motivo di appello incidentale con cui i signori De Battistis hanno contestato la sentenza del T.a.r per la scelta di annullare la delibera del consiglio comunale n. 28 anziché dichiararla radicalmente nulla per difetto degli elementi essenziali, il Collegio rileva – in disparte ogni considerazione in rito – che l'istituto della nullità dell'atto amministrativo è riferito alle situazioni abnormi previste dall'art. 21 *septies* della legge n. 241 del 1990, in cui difetta *ab imis* il contenuto minimo che deve necessariamente connotare la spendita del potere: nel

caso di specie, invece, si è in presenza di una deliberazione che, seppur in maniera per più profili (gravemente) irrispettosa delle previsioni legislative, si iscrive comunque nell'alveo dei provvedimenti di esercizio della potestà urbanistica.

8. Per le ragioni che precedono, vanno accolti l'appello della Regione Lazio e, in parte, l'appello incidentale dei signori Guido De Battistis e Paola De Battistis, mentre va respinto l'appello incidentale del Comune di Anguillara Sabazia: per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, va respinto il ricorso di primo grado del Comune.

Il regolamento delle spese di lite, liquidate come in dispositivo, segue la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 1931 del 2019, come in epigrafe proposto, dispone come segue:

- accoglie l'appello svolto dalla Regione Lazio e, in parte, l'appello incidentale svolto dai signori Guido De Battistis e Paola De Battistis e per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, rigetta il ricorso svolto in primo grado dal Comune di Anguillara Sabazia;
- rigetta, per il resto, l'appello incidentale svolto dai signori Guido De Battistis e Paola De Battistis;
- rigetta l'appello incidentale svolto dal Comune di Anguillara Sabazia.

Condanna il Comune di Anguillara Sabazia a rifondere alla Regione Lazio le spese del doppio grado di giudizio, liquidate in complessivi €2.000,00 (euro duemila/00), oltre accessori di legge ove dovuti.

Condanna il Comune di Anguillara Sabazia a rifondere ai signori Guido De Battistis e Paola De Battistis, in solido fra loro, le spese del presente grado di giudizio, liquidate in complessivi € 1.000,00 (euro mille/00), oltre accessori di legge.

Condanna il Comune di Anguillara Sabazia a rifondere ai signori Rosa Lancellotti, Filippo Francocci, Pierfrancesco Catarci, Marco Catarci, Angela Parrucci, Francesca Catarci e Paola Catarci, in solido fra loro, le spese del presente grado di giudizio, liquidate in complessivi € 1.000,00 (euro mille/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 3 ottobre 2019, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Daniela Di Carlo, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

L'ESTENSORE

Luca Lamberti

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO