



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 6226 del 2022, proposto da Dea Capital Real Estate Sgr S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Gattamelata, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Monte Fiore n.22;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Elisa Caprio, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

Comune di Marino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Pittori, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere dei Mellini 24;

Parco Regionale dell'Appia Antica, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria

ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Consorzio Ecovillage, Futuro Immobil Italia S.r.l., Arcadia 2007 S.r.l., non costituiti in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 00941/2022,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio, del Comune di Marino e del Parco Regionale dell'Appia Antica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2024 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati come da verbale.

FATTO

1. Con ricorso di primo grado, il consorzio Ecovillage, costituito nel 2016 tra i proprietari delle aree interessate dal programma integrato di intervento relativo alla località "Divino Amore" (c.d. print Ecovillage), per la cui realizzazione avevano stipulato in data 30 luglio 2013 una convenzione urbanistica con il Comune di Marino, e le società consorziate DeA Capital Real Estate (in breve, DeA Capital), Futuro Immobil Italia (in breve, Fii) e Arcadia 2007, unitamente alle società La Mole Due e Cristina, hanno premesso:

- che, in base alle originarie prescrizioni del prg comunale (1994), l'area di loro proprietà era classificata quale zona D, sottozona D6-A, con possibilità di destinazioni industriali, artigianali e commerciali e indice di edificabilità di 1,75 mc/mq;

- che il Comune di Marino e la Regione Lazio avevano sottoscritto:

-- in data 26 marzo 2010, un protocollo d'intesa per l'adozione di strumenti urbanistici e accordi di programma in variante volti nel complesso a ridurre di

almeno il 60% le previsioni volumetriche in località “Divino Amore” e a “introdurre destinazioni d’uso più consone al contesto territoriale di riferimento”;

-- in data 14 giugno 2011, un nuovo, articolato, protocollo volto a ribadire e precisare le finalità dell’atto precedente;

- che, in adesione a quest’ultimo accordo, in data 7 luglio 2011, la società Ecovillage (all’epoca proprietaria dell’intero compendio interessato dall’intervento) aveva per l’appunto presentato una proposta di programma in variante, recante: *i*) riduzione delle volumetrie (da ca. 889 mila mc. a 460 mila, a fronte di una modifica delle destinazioni d’uso da artigianale, industriale e commerciale a residenziale per 360 mila mc. e commerciale per i restanti 100 mila mc.); *ii*) cessione gratuita al Comune delle aree per viabilità principale, standard, parcheggi, verde e servizi (49 mila mq. ca. per servizi pubblici extra standard; 6,65 mila mq. su cui realizzare 20 mila mc. di edilizia residenziale pubblica; complesso di casali “Negroni-Tudini” per ca. 6,5 mila mc.); *iii*) contribuzione, a carico del proponente, di 18 milioni di euro, oltre iva, per opere di urbanizzazione secondaria;

- che nel corso del 2011 il Comune di Marino aveva assunto una serie di deliberazioni consiliari volte a dare attuazione al protocollo: n. 35, di presa d’atto del protocollo; n. 36, di approvazione del master plan; e n. 37, recante adozione del print;

- che, con delibera n. 16 del 15 febbraio 2013, la Giunta regionale del Lazio aveva approvato il print;

- che il 30 luglio 2013 il Comune e i proprietari delle aree avevano sottoscritto la menzionata convenzione urbanistica;

- che, in esecuzione di quest’atto, la proponente aveva ceduto al Comune l’area di 49 mila mq. (con destinazione F4a), i casali “Negroni-Tudini” nonché il comparto Z6 (mq. 6.650) per edilizia residenziale pubblica;

- che nel corso del 2016 il consorzio Ecovillage aveva trasmesso al Comune, ai fini dell’espressione del nulla osta (previsto sempre dalla convenzione):

-- i progetti per le opere di urbanizzazione primaria del comprensorio (22.11.2016)

e quelli per le opere straordinarie (30.11.2016: intervento di adeguamento di via del Divino Amore; intervento relativo all'asse di collegamento tra via del Divino Amore e via delle Capanne di Marino; progetto relativo alla realizzazione di un plesso scolastico; progetto relativo alla nuova stazione ferroviaria di scambio nella tratta Roma-Velletri, con relative aree di parcheggio);

-- altri studi per opere straordinarie e, segnatamente: studio di invarianza idraulica esteso all'area interessata; studio trasportistico di valutazione degli impatti sul traffico derivanti dall'incremento abitativo dell'area; progetto preliminare di adeguamento viabilità di contorno del comprensorio per il miglior collegamento con Santa Maria delle Mole);

- che, tuttavia, il Comune, anziché adempiere alle proprie obbligazioni, aveva adottato la delibera consiliare n. 18 del 2016, recante linee di indirizzo per Sindaco e Giunta antitetiche rispetto all'iniziativa, e la delibera di Giunta n. 25 del 2016 (impugnate con ricorso distinto al n. 725/17 r.g.);

- che nel frattempo il consorzio e DeA Capital avevano promosso istanze di valutazione di impatto ambientale relative al progetto di sviluppo urbano e al centro commerciale in esso previsto.

2. Tanto premesso, i ricorrenti hanno impugnato dinanzi al T.a.r. Lazio la delibera consiliare n. 2, del 28 febbraio 2018, con cui il Comune di Marino ha sospeso in via cautelare l'efficacia del protocollo d'intesa del 2011, avviando al contempo (*ex art. 7 l. n. 241/90*) il procedimento di sospensione del print Ecovillage.

2.1. A sostegno del ricorso hanno dedotto:

I) violazione dell'art. 15 l. n. 241/1990 e dell'art. 97 Cost.; eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto e di diritto; eccesso di potere per irragionevolezza e contraddittorietà, in relazione all'insussistenza del potere del Comune di sospendere unilateralmente gli effetti del protocollo d'intesa del 2011 (approvato con delib. G.r. n. 123/2011 e di cui il Comune ha preso atto con delib. C.c. n. 35 del 3 agosto 2011), avuto riguardo alla natura pattizia dell'atto (rientrante nella

categoria degli accordi *ex art. 15 l. n. 241/90*) e all'insussistenza di inadempimenti della Regione;

II) contraddittorietà dell'azione amministrativa per contrasto della delib. C.c. n. 2 del 2018 con le deliberazioni nn. 35, 36 e 37 del 2011, e con la delib. G.r. n. 16 del 2013, nonché per contraddittorietà intrinseca al provvedimento stesso, avuto riguardo, per un verso, al contrasto tra la determinazione soprassessoria e queste ultime deliberazioni, attuative del protocollo d'intesa e recanti attribuzione (ai proponenti) di diritti edificatori ("cristallizzati" nella convenzione urbanistica del 30 luglio 2013), e al sostanziale esaurimento degli effetti "di indirizzo politico" del protocollo stesso (portato a compimento con l'approvazione degli strumenti attuativi) e, per altro verso, alla coerenza, rispetto alle previsioni del protocollo e della pianificazione territoriale da esso derivata, della convenzione del 30 luglio 2013 e dei fatti seguiti alla relativa stipula (cessione delle aree per l'edilizia sociale e per la scuola nonché dei casali Negrone-Tudini e, in concomitanza con la progettazione delle opere di urbanizzazione, trasmissione nei mesi di novembre e dicembre del 2016 dei progetti preliminari relativi alle opere straordinarie necessarie all'attuazione del master plan e del protocollo, progetti sui quali l'amministrazione sarebbe rimasta inerte), risultando altresì erronea la critica circa la mancata realizzazione "a cura e spese dei privati delle opere straordinarie" (non classificabili quali opere di urbanizzazione e che avrebbero dunque dovuto essere progettate e affidate con le regole dell'evidenza pubblica);

III) eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta e difetto di istruttoria, tenuto conto delle conseguenze dell'eventuale rimozione del programma edificatorio (riduttivo delle volumetrie e migliorativo delle destinazioni insediabili, residenziale in luogo di industriale), consistenti nel ripristino delle "originarie e più impattanti previsioni di PRG per l'area", in contraddizione con la volontà manifestata nella censurata delibera consiliare di "arrestare il consumo di nuovo territorio";

IV) lesione del principio del legittimo affidamento; violazione della convenzione

urbanistica e del principio di partecipazione procedimentale del consorzio, alla luce della mancata considerazione delle situazioni di diritto soggettivo consolidate in capo al consorzio stesso per effetto della stipula della convenzione e dell'assenza di coinvolgimento dei contraddittori privati nell'istruttoria del provvedimento (nemmeno ai sensi dell'art. 22 della convenzione).

Sulla base dei predetti motivi i ricorrenti in primo grado hanno chiesto l'annullamento degli atti impugnati e hanno formulato domanda risarcitoria, indicando una serie di costi (costituzione del consorzio; studi e attività di progettazione delle opere di urbanizzazione primaria e straordinaria; attività di cantiere quali recinzioni, vigilanza, indagini belliche, indagini archeologiche, ecc.; consulenze professionali, tecniche, legali, contabili, amministrative, ecc.; progettazioni delle opere private; svolgimento di tutte le attività funzionali alle procedure di valutazione di impatto ambientale avviate sia dal consorzio in ordine al programma nel suo complesso, sia dalla consorziata DeA Capital in ordine al previsto centro commerciale; con riguardo alla singole consorziate, poi, tutti i costi sostenuti, inclusivi del prezzo occorso per l'acquisto delle aree, e ogni successivo costo e onere, anche fiscale, correlato alla titolarità e conduzione della proprietà e allo sviluppo del progetto convenzionato), cui aggiungere le somme spettanti per danno all'immagine e per lucro cessante nonché per il pregiudizio comunque maturato ai sensi dell'art. 2-bis l. n. 241/1990.

2.2. Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 24 ottobre 2018 anche al Parco regionale dell'Appia Antica, il consorzio Ecovillage, ribaditi i fatti già esposti nell'atto introduttivo e dato conto di ulteriori elementi – tra cui l'avvenuta presentazione da parte del consorzio stesso e di DeA Capital di distinte (ma correlate) istanze di VIA – ha esteso l'impugnazione alla delibera consiliare n. 23 del 10 agosto 2018, con cui il Consiglio comunale di Marino ha sospeso l'efficacia del programma di intervento “fino all'avverarsi delle condizioni disposte dalla delibera di Consiglio comunale n. 2/2018” (ossia “sino alla progettazione,

approvazione e garanzia finanziaria delle opere ivi previste, con esecuzione delle stesse contestuale all'attuazione dei Print, previa stipula di convenzione integrativa e/o modifica delle convenzioni esistenti"), dando mandato al Sindaco e agli uffici di verificare la sussistenza delle condizioni per l'avvio del procedimento di risoluzione del protocollo d'intesa e di recesso dal programma integrato.

A sostegno dell'impugnazione, ribaditi i vizi di illegittimità derivati da quelli della delibera impugnata con l'atto introduttivo (nn. da IV a VII), ha dedotto in via autonoma:

I) nullità della delibera impugnata per difetto assoluto di attribuzione ai sensi dell'art. 21-septies, l. n. 241/1990; violazione e falsa applicazione dell'art. 11, l. n. 241/1990; violazione e falsa applicazione dell'art. 4, l.r. n. 22/1997, degli artt. 4 e 5, l.r. n. 36/1987 e degli artt. 42 e 107, d.lgs. n. 267/2000; incompetenza assoluta del Comune di Marino a sospendere l'efficacia di piani urbanistici la cui approvazione è rimessa *ex lege* alla Regione Lazio; incompetenza relativa del Consiglio comunale ad assumere provvedimenti di competenza dirigenziale o di Giunta comunale; sviamento dell'azione amministrativa dalla propria causa tipica, avendo il Comune disposto la sospensione di un piano urbanistico attraverso l'adozione di una misura priva di fondamento legislativo (con conseguente nullità *ex art. 21-septies* in quanto l'oggetto dell'atto sarebbe non già la sospensione degli atti esecutivi della pianificazione urbanistica, bensì la sospensione del programma integrato stesso, ossia dell'"assetto di una specifica porzione di territorio che in tal modo non vede né ripristinata la precedente pianificazione, né determinato un diverso e nuovo assetto territoriale"), comunque in ipotesi (e in subordine) spettante alla Regione, che aveva approvato il print ai sensi dell'art. 4 l.r. n. 22/1997 e in ogni caso per la sua natura di atto complesso ineguale (incompetenza assoluta), o (in ulteriore subordine) alla dirigenza comunale, possedendo l'organo consiliare esclusive competenze di indirizzo e controllo sulla gestione dell'ente (incompetenza relativa);

II) violazione dell'art. 21-quater, l. n. 241/1990; difetto di attribuzione e

incompetenza assoluta e relativa; eccesso di potere per contraddittorietà e sviamento, in quanto provvedimento adottato non “dallo stesso organo che lo ha emanato” (art. 21-quater, co. 2, l. n. 241/90) e senza previsione di durata, risultando indicativa dei vizi la delibera consiliare n. 29 del 2016 (di non approvazione della proposta di revoca della delibera n. 37/2011);

III) eccesso di potere per la superficialità dell'azione amministrativa e difetto di istruttoria; violazione dell'art. 4 del Protocollo d'intesa e degli obblighi convenzionali di cooperazione; violazione, sotto altro profilo, dell'art. 11, l. n. 241/1990; sviamento, poiché sarebbe errato il presupposto sostanziale della sospensione: il consorzio, in particolare, oltre ad avere interloquuto approfonditamente con l'amministrazione, si sarebbe reso parte diligente con l'invio, nel novembre e dicembre 2016, dei progetti relativi alle opere di urbanizzazione primaria e alle opere straordinarie necessarie all'attuazione del master plan e del protocollo d'intesa (punto 4; artt. 5 e 19 conv. urban.), risultando altresì curata la prioritaria esecuzione di dette opere pubbliche.

Alla luce di tali motivi, il Consorzio ha, inoltre, chiesto l'annullamento della delibera impugnata e la condanna al risarcimento dei danni per le voci specificamente indicate nell'atto.

Anche DeA Capital, con distinto ricorso per motivi aggiunti notificato il 31 ottobre 2018 (dep. il 5.11), ha chiesto l'annullamento della medesima delibera n. 23 del 2018, prospettando vizi coincidenti con quelli formulati dal consorzio, e ha chiesto la condanna dell'amministrazione al risarcimento dei danni.

Fii e Arcadia hanno parimenti notificato il 31 ottobre 2018 (dep. 6.11) ricorso per motivi aggiunti avverso la delibera n. 23 del 2018, prospettando vizi di illegittimità derivata nonché i seguenti ulteriori motivi:

II) violazione e falsa applicazione dell'art. 11, l. n. 241/1990; nullità della delibera impugnata per difetto assoluto di attribuzione ai sensi dell'art. 21-septies, l. n. 241/1990; incompetenza: violazione e falsa applicazione dell'art. 4, l.r. Lazio n.

22/1997, degli artt. 4 e 5, l.r. n. 36/1987 e degli artt. 42 e 107, d.lgs. n. 267/2000; violazione e falsa applicazione dell'art. 21-quater, l. n. 241/1990; violazione e falsa applicazione dell'art. 3, l. n. 241/1990; eccesso di potere per contraddittorietà, errore sui presupposti e sviamento dell'azione amministrativa, prospettante vizi essenzialmente sovrapponibili a quelli già sollevati dalle altre parti ricorrenti;

III) violazione e falsa applicazione dell'art. 11, l. n. 241/1990 sotto altro profilo; lesione del principio del legittimo affidamento e del principio di partecipazione procedimentale del consorzio; violazione e falsa applicazione della convenzione urbanistica stipulata il 30 luglio 2013; eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto e di diritto; irragionevolezza, illogicità, incoerenza e contraddittorietà dell'azione amministrativa; sviamento, avuto riguardo al lungo tempo trascorso dall'adozione del protocollo d'intesa, al mancato coinvolgimento dei privati interessati e alla condotta tenuta da questi ultimi prima delle delibere impugnate, condotta conforme agli atti di indirizzo e di pianificazione (cessioni di aree e di immobili; invio a fine 2016 dei progetti relativi alle opere di urbanizzazione primaria e al master plan; presentazione di istanze VIA); tanto più che le ricorrenti avrebbero anche avanzato al Comune di Marino richiesta di permesso di costruire per edifici residenziali nel comparto Z3 del print "Marino sostenibile", in connessione alla nota del consorzio dell'11dicembre 2017 sugli approfondimenti progettuali per detto comparto (in relazione alla VIA per il centro commerciale);

IV) violazione e falsa applicazione dell'art. 15, l. n. 241/1990; violazione dell'art. 97 Cost.; eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto e di diritto; eccesso di potere per irragionevolezza e contraddittorietà; incompetenza, non sussistendo il potere del Comune di provvedere alla risoluzione unilaterale del protocollo d'intesa (avente natura di accordo ex art. 15, l. n. 241/90) e comunque non sussistendo alcuna inottemperanza al punto 4 del protocollo stesso;

V) violazione e falsa applicazione delle deliberazioni C.c. nn. 35, 36 e 37 del 3.8.2011; eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto e di diritto; irragionevolezza, illogicità, incoerenza e contraddittorietà dell'azione

amministrativa, ponendosi la sospensione in contrasto con le citate deliberazioni del 2011 e avendo il protocollo già esaurito i suoi “effetti di indirizzo politico”;

VI) eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta; difetto di istruttoria e di motivazione; errore sui presupposti, risultando illogico e contraddittorio il comportamento del Comune, anche alla luce dei certificati di destinazione urbanistica nn. 69 e 70 del 18.7.2017, attestanti l’edificabilità delle aree di proprietà delle ricorrenti ubicate nell’ambito del print Ecovillage (fg. 27, part. 789, zona C, sottozona C10 e fg. 28, part. 228, zona C, sottozona C10, entrambe nel comparto Z3), e degli effetti dell’eventuale rimozione del programma edificatorio (ripristino delle originarie e più impattanti destinazioni delle aree).

Le stesse società hanno altresì chiesto il risarcimento dei danni (comprensivi di danno da ritardo e d’immagine).

2.3. Con un secondo ricorso per motivi aggiunti notificato il 7 gennaio 2019 (dep. il 22.1) il consorzio, ha, con riferimento al ruolo avuto dalla Regione Lazio nella vicenda, premesso:

- che, a seguito della proposizione, in data 14 novembre 2017, dell’istanza di VIA, con contestuale richiesta di rilascio dei titoli edilizi per le opere di urbanizzazione, la Regione aveva manifestato perplessità sull’utilizzo dell’art. 27-bis cod. ambiente per il rilascio dei titoli stessi – note 21 novembre 2017 e 29 dicembre 2017, recanti richieste “di integrare la documentazione progettuale, riferita all’intero complesso delle opere di cui alla procedura [...]”; nota 20 febbraio 2018, di ulteriore invito all’integrazione con i progetti relativi a tutti i titoli abilitativi per l’edificazione dei 50 ettari del print – e aveva disposto un’ulteriore sospensione del procedimento a seguito della “sospensione” del protocollo d’intesa disposta dalla delib. C.c. di Marino n. 2/2018 per richiedere un parere all’Avvocatura regionale;

- che, nonostante l’Avvocatura regionale avesse dato rassicurazioni sul prosieguo dell’iter (note del 9. maggio e 11 maggio 2018), l’Ufficio VIA aveva però avanzato ulteriori ragioni ostantive (nota 25 maggio 2018), richiedendo l’elenco completo di

tutti gli atti richiesti;

- di avere pertanto rinunciato con nota del 3 luglio 2018 alla (sola) istanza di rilascio dei titoli abilitativi per le opere di urbanizzazione, intendendo insistere in quella relativa alla VIA, poi formalizzata con atto del 4 luglio 2018;

- che, con l.r. Lazio n. 7 del 2018, pubblicata nel BURL n. 86 del 23 ottobre 2018, il perimetro del Parco regionale dell'Appia Antica veniva ampliato sino a comprendere le aree del print Ecovillage;

- che l'Ente parco, richiesto dalla Regione (il 24 ottobre 2018) di rendere il proprio avviso sulla conformità delle opere oggetto dell'intervento con le misure di salvaguardia di cui all'art. 8 l.r. n. 29/1997, con comunicazione del 5.11.2018 aveva escluso l'edificabilità delle opere perché comprese in zone territoriali omogenee di tipo C e D.

Tanto premesso, ha impugnato il provvedimento prot. G14241 dell'8 novembre .2018, con cui la Regione non ha accolto l'istanza di VIA, e il presupposto parere dell'Ente parco del 5 novembre 2018, deducendo:

I) violazione e falsa applicazione dell'art. 27-bis, d.lgs. n. 152/2006, degli artt. 2, 2-bis, 10-bis, 14, 14-bis e 14-ter, l. n. 241/1990, della delib. G.r. n. 132 del 28 febbraio 2018; eccesso di potere per contraddittorietà e superficialità; difetto di istruttoria, in relazione all'omessa convocazione della conferenza di servizi e alla mancata comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza nonché alla violazione delle previsioni della delib. G.r. n. 132/2018 (disposizioni operative per lo svolgimento delle procedure VIA);

II) (medesimi vizi di cui al precedente motivo sotto altro profilo), con riferimento al comportamento dilatorio dell'Ufficio VIA e al contrasto della condotta in concreto mantenuta rispetto agli indirizzi regionali sulle nuove procedure (nota del Segretario generale prot. 539560 del 24 ottobre 2017) e a quanto in precedenza indicato dallo stesso Ufficio (comunicazione 21 novembre 2017);

III) violazione e falsa applicazione dell'art. 7, l.r. n. 7/2018, atteso che in ogni caso non opererebbero le misure di salvaguardia ex artt. 7, l.r. n. 7/2018 e 8, l.r. n.

29/1997 perché il piano di assetto del Parco del luglio 2018, ancora valido ed efficace (fino all'adeguamento ai sensi della nuova legge), avrebbe fatto salve le previsioni degli strumenti attuativi "approvati alla data di entrata in vigore" del piano stesso (art. 17, co. 2, nta), con la conseguenza che le misure di salvaguardia avrebbero dovuto riguardare i soli terreni non interessati dalla disciplina del piano di assetto in questione;

IV) violazione del protocollo d'intesa stipulato tra Regione Lazio e Comune di Marino il 14.6.2011; violazione e falsa applicazione degli artt. 15 e 21-quinquies, l. n. 241/1990; violazione dei principi generali in tema di proporzionalità, economicità e buon andamento dell'azione amministrativa; eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta, perché, nel caso in cui non fosse possibile interpretare la norma secondo quanto ipotizzato nel precedente motivo, sarebbe o illegittima l'interpretazione resa dall'Ente parco e recepita dall'Ufficio VIA o incostituzionale lo stesso art. 7, l.r. cit., avuto riguardo al contenuto del protocollo d'intesa; la Regione avrebbe cioè dato corso a un'indebita e illegittima modifica unilaterale dell'atto pattizio e di quelli da questo derivati (approvazione del print Ecovillage), operando la legge regionale alla stregua di una revoca ex art. 21-quinquies, l. n. 241/90 (con conseguente insorgenza del diritto al relativo indennizzo);

V) sulla legittimità costituzionale dell'art. 7, l.r. Lazio 22 ottobre 2018, n. 7.

Il consorzio ricorrente ha, inoltre, specificato ulteriormente le proprie pretese economiche, avanzando domanda di risarcimento del danno ingiusto ovvero, in subordine, di indennizzo ex art. 2-bis, l. n. 241/1990, per i danni patiti dal consorzio e dalle singole consorziate per effetto del mancato avvio e della mancata conclusione del procedimento VIA da parte della Regione, e del mancato rilascio dei titoli edilizi per le opere di urbanizzazione.

Ha altresì chiesto l'accertamento della violazione del protocollo di intesa del 14 giugno 2011 da parte della Regione Lazio e della convenzione urbanistica del 30

luglio 2013.

3.4. Anche la società DeA Capital ha proposto analoga azione con ricorso per motivi aggiunti notificato il 7 gennaio 2019 (dep. il 21. gennaio 2019) con il quale ha premesso:

- che già l'Ente parco aveva proposto con specifico "piano di assetto" l'ampliamento del proprio perimetro senza però ottenere l'approvazione del Consiglio regionale, con conseguente decadenza dei vincoli (decorso il quinquennio dall'adozione) e consolidamento delle iniziali previsioni urbanistiche;
- che sull'istanza di VIA per il centro commerciale, inoltrata il 26 maggio 2017, la Regione aveva replicato che l'avvio della fase istruttoria sarebbe potuto avvenire "solo successivamente all'attivazione della procedura di V.I.A. sul progetto dell'intero Programma urbanistico [...], al fine di assicurare la contestualità dei procedimenti" (nota del 31 maggio 2017);
- di aver rinnovato l'istanza di VIA, ai sensi dell'art. 27-bis d.lgs. n. 152/06, con nota dell'11 dicembre 2017;
- che, nonostante il puntuale soddisfacimento delle varie richieste istruttorie nel frattempo pervenute, la conferenza di servizi non era stata convocata;
- che anche il consorzio aveva presentato istanza di VIA e la Regione aveva ritenuto di connettere i due procedimenti.

Tanto premesso, ha chiesto l'annullamento della determinazione prot. G14240 dell'8 novembre 2018, con cui la Regione, preso atto del citato parere del 5 novembre 2018, ha archiviato l'istanza in questione, prospettando i seguenti motivi (coincidenti con quelli formulati dal consorzio):

- I) violazione e falsa applicazione dell'art. 27-bis, d.lgs. n. 152/2006, degli artt. 2, 2-bis, 10-bis, 14, 14-bis e 14-ter, l. n. 241/1990, della delib. G.r. n. 132, del 28 febbraio 2018; eccesso di potere per contraddittorietà e superficialità; difetto di istruttoria;
- II) (medesimi vizi di cui al precedente motivo sotto altro profilo);
- III) violazione e falsa applicazione dell'art. 8, l.r. n. 29/1997, della l.r. n. 24/1998 e

delle norme del Piano di assetto del parco, del PTP n. 9 “Castelli Romani”, e del PTPR adottato, nonché dell’art. 7 l.r. n. 7/2018 per sua errata interpretazione in relazione alle predette norme; eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità ed ingiustizia manifesta; disparità di trattamento; travisamento dei fatti;

V) sulla legittimità costituzionale dell’art. 7, l.r. Lazio n. 7/2018; violazione degli artt. 3; 41; 42, 3° co., 117, 1° co., lett. s), Cost., dell’art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU; eccesso di potere per arbitrarietà, irragionevolezza, difetto di istruttoria e di proporzionalità; sviamento.

Anche DeA Capital ha insistito nella domanda risarcitoria.

3.5. Le società Fii e Arcadia 2007 hanno parimenti impugnato, con censure sovrapponibili alle precedenti, la determinazione regionale prot. G14241 dell’8 novembre 2018 con ricorso per motivi aggiunti notificato il 7 gennaio 2019 (dep. il 21 gennaio 2019), ribadendo la pretesa risarcitoria e chiedendo l’accertamento della violazione del protocollo di intesa del 14 giugno 2011 da parte della Regione Lazio e della convenzione urbanistica del 30 luglio 2013.

4. Nel giudizio di primo grado si è costituito in resistenza il Parco regionale dell’Appia Antica.

5. Il T.a.r., con ordinanza n. 13261, del 19 novembre 2019, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 7 l.r. n. 7/2018 cit. in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117 Cost.;

6. Con successiva sentenza n. 14900 del 28 dicembre 2019 ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalle società Cristina e La Mole Due, stante l’“impossibilità di pronunciarsi due volte sugli stessi atti (divieto di ne bis in idem) da parte del Collegio e perché le due citate società non [avevano] impugnato gli atti successivi del procedimento con i motivi aggiunti” (esse avevano instaurato i ricorsi nn. 7618/2017 e 6412/2018 “per vedere annullati gli atti e i provvedimenti relativi al procedimento prima attivato e poi concluso dal Comune di Marino per annullare il Print Mugilla e gli atti attuativi”, ricorsi “riuniti e definiti, con il loro

accoglimento, con la sentenza n. 13255/2019”; sugli atti successivi, inoltre, le medesime società “non hanno presentato motivi aggiunti”).

7. Con sentenza n. 276 del 21 dicembre 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione.

8. Le parti hanno riassunto il giudizio.

9. Con un terzo ricorso per motivi aggiunti notificato il 20 aprile 2021 (dep. il 26 aprile 2021) la società DeA Capital ha inteso ribadire le richieste risarcitorie già formalizzate nel primo e nel secondo atto di motivi aggiunti nei confronti del Comune e della Regione ed estendere la richiesta risarcitoria anche al Parco regionale dell'Appia Antica, “configurandola altresì come responsabilità da contatto sociale di tutte le amministrazioni convenute, anche alla luce degli elementi medio tempore intervenuti, ed in particolare: i) la pronuncia della Corte Costituzionale, n. 276/2020 resa sulla questione di costituzionalità [...], nonché ii) il sopravvenuto vincolo paesaggistico imposto dal Mibact nel 2020, che (sebbene anch'esso oggetto di contenzioso; R.G. n. 4469/2020) allo stato rende l'area inedificabile”.

In proposito, ha lamentato la violazione dei principi generali sul procedimento amministrativo e sul contatto sociale qualificato, la violazione dei principi di correttezza, diligenza e buona fede (artt. 1173, 1175, 1176, 1337, 1218 c.c.) nonché l'eccesso di potere per contraddittorietà, disparità di trattamento, perplessità e sviamento.

10. Anche il Consorzio ha proposto ulteriore ricorso per motivi aggiunti, notificato l'11.5.2021 (dep. il 12.5), per le stesse finalità evidenziate da DeA Capital e con prospettazioni sostanzialmente sovrapponibili.

10.1. Fii e Arcadia hanno ribadito le pretese risarcitorie nella memoria (che “assume anche la connotazione di motivi aggiunti”) notificata il 10.6.2021 (dep. in pari data).

10.2. I ricorrenti hanno, inoltre, chiesto il risarcimento dei danni per un ammontare

(almeno) pari alle somme di seguito specificate: Consorzio, euro 2.198.546,42 per danno emergente ed euro 623.014,44 per danno da ritardo; DeA Capital, euro 238.466.406,32, di cui euro 170.811.406,32 per danno emergente ed euro 67.655.000,00 per lucro cessante, euro 9.614.092,42 quale danno da ritardo e una somma determinata equitativamente per il danno d'immagine; Fii e Arcadia, euro 45.813.975,89, di cui euro 22.946.351,31 per Fii e 22.866.724,59 per Arcadia, euro 2.628.796,02 per danno di ritardo, dei quali euro 1.350.924,19 per Fii ed euro 1.277.871,83 per Arcadia, nonché euro 5.000.000,00 per danno d'immagine, di ripartirsi per metà in favore di ciascuna delle istanti. Il tutto, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

11. Il T.a.r., con la sentenza 27 gennaio 2022, n. 941, ha:

- accolto le domande caducatorie e, per l'effetto, ha annullato le deliberazioni del Consiglio comunale di Marino nn. 2 e 23 del 2018;
- respinto le domande caducatorie formulate con i secondi motivi aggiunti;
- in parte respinto e in parte dichiarato inammissibili le domande risarcitorie e indennitarie.

12. Dea Capital ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

13. Si sono costituiti nel giudizio di appello la Regione Lazio, il Comune di Marino, e l'ente Parco regionale dell'Appia Antica, chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

14. All'udienza del 26 settembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con un primo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha confermato la legittimità del provvedimento di archiviazione regionale dei procedimenti di VIA.

Il giudice di primo grado avrebbe, nella prospettiva dell'appellante, erroneamente fatto applicazione del meccanismo sanante di cui all'art.21 octies, comma 2, legge 241/90, in quanto, ad avviso della parte appellante, in caso di violazione delle

garanzie procedurali, la sanatoria del vizio non potrebbe operare in assenza della dimostrazione giudiziale da parte della difesa pubblica della infondatezza delle censure sollevate dal ricorrente.

Ciò a maggior ragione ove si consideri che l'esito procedimentale, nel caso in esame, sarebbe divenuto (per così dire) "vincolato" in ragione dell'inerzia a provvedere degli Uffici regionali.

La sentenza impugnata, nella prospettiva del Consorzio appellante, trascurerebbe, inoltre, diversi passaggi della sentenza della Corte costituzionale (cfr. ad es. par. 4.1.1.), nei quali si affermerebbe che l'impedimento determinato dalla norma di legge regionale è (meglio, era) di per sé temporaneo nella misura in cui aveva introdotto norme di salvaguardia, in vista di una successiva pianificazione "a regime"; tant'è che proprio per tale ragione la norma di legge sarebbe stata ritenuta costituzionalmente legittima. Dunque, argomenta l'appellante, proprio la temporaneità degli effetti indotti dalla legge regionale non avrebbe potuto indurre né l'ente Parco ad affermare perentoriamente l'inedificabilità dei suoli (ma anzi lo avrebbe dovuto indurre ad agire), né l'Ufficio VIA ad archiviare il procedimento.

2. Il motivo non è fondato.

2.1. In via generale, ricorda il Collegio che l'art. 21 *octies*, secondo comma, primo alinea, legge 241/90, prevede che il provvedimento non sia annullabile quando ricorrano necessariamente tutti i seguenti elementi:

- a) violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti;
- b) natura vincolata del provvedimento;
- c) essere «palese» che il contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato è costante nel ritenere che, alla stregua della richiamata disposizione, il giudice non può annullare il provvedimento per vizi formali, che non abbiano inciso sulla legittimità sostanziale di un provvedimento, in quanto il relativo contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato; l'art. 21 *octies*, secondo comma, attraverso la

dequotazione dei vizi formali dell'atto, mira, infatti, a garantire una maggiore efficienza all'azione amministrativa, risparmiando antieconomiche ed inutili duplicazioni di attività, laddove il riesercizio del potere non potrebbe comunque portare all'attribuzione del bene della vita richiesto dall'interessato, l'atto amministrativo non può essere annullato (cfr. Cons. Stato, sezione II, 17 settembre 2019, n. 6209; id, Sez. II , 9 giugno 2020, n. 3675; Consiglio di Stato sez. III, 19 febbraio 2019, n.1156; Cons. Stato Sez. V, 8 febbraio 2021, n. 1126).

Il fondamento giustificativo dell'istituto in esame si ravvisa comunemente nell'esigenza di far prevalere gli aspetti sostanziali su quelli formali, nelle ipotesi in cui le garanzie procedurali non produrrebbero comunque alcun vantaggio a causa della mancanza di un potere concreto di scelta da parte dell'Amministrazione (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 18 febbraio 2011, n. 1040; Sez. II, 12 marzo 2020, n. 1800).

In coerenza con tali coordinate, il giudice di primo grado ha applicato al caso di specie l'istituto di cui all'art. 21 octies, comma 2 , osservando, in primo luogo, che la Regione ha correttamente archiviato l'istanza di VIA in quanto vincolata dall'ampliamento del perimetro del Parco e dal Parere del Parco richiamati nella parte in fatto del provvedimento di archiviazione stesso, non mancando, peraltro, di rilevare che tale esito è stato raggiunto anche in base al principio della prevalenza dei vincoli paesaggistici sulle previsioni dei piani urbanistici.

La sentenza impugnata ha, inoltre, correttamente, evidenziato che, nella fattispecie in esame, il Consorzio non avrebbe potuto apportare, in sede di conferenza, alcun elemento idoneo a superare l'inedificabilità dell'area.

E in effetti, con la determinazione dell'8 novembre 2018, la Regione Lazio (Direzione regionale politiche ambientali e ciclo dei rifiuti), nel rappresentare, tra l'altro, di aver chiesto e ottenuto (5 novembre 2018), all'indomani dell'entrata in vigore della l.r. n. 7/2018, il parere dell'Ente parco sulla "conformità delle opere" oggetto delle istanze di VIA con le "norme di salvaguardia" introdotte dalla nuova

legge, ha stabilito di “non dare corso alla valutazione disponendo l’archiviazione”, avuto riguardo al “contesto ambientale di riferimento” e alla “mutata situazione vincolistica dell’area di intervento”, ricompresa in zone territoriali “per le quali la norma non prevede edificabilità”.one di osservazioni.

Da quanto osservato discende che la sopravvenienza normativa ha, come correttamente ritenuto nella sentenza impugnata, svuotato i profili di residua discrezionalità dell’amministrazione, arrivando a prefigurare un esito del procedimento di tipo vincolato.

In tal senso, contrariamente a quanto ritenuto dalla parte appellante, conducono anche le argomentazioni sviluppate dalla Corte costituzionale, con la decisione n. 276 del 2020, con la quale si è chiarito, in particolare, che:

- avendo “reciproca autonomia” le due prospettive di regolazione dell’uso del territorio, “è indubbio che la sottoposizione a vincolo ambientale – quale è quello derivante dall’istituzione o ampliamento di un parco, in quanto diretto a conservare e proteggere il valore ambientale riconosciuto all’area interessata – mira a realizzare interessi di rango costituzionale, quali quelli protetti dall’art. 9, secondo comma, e dall’art. 32 Cost. [...], che questa Corte ha qualificato come «valori costituzionali primari» (sentenza n. 126 del 2016)”; obiettivo alla realizzazione del quale non può opporsi “l’eventuale approvazione di un progetto di trasformazione edilizia, che, ove realizzata, metterebbe a repentaglio il pregio ambientale dell’area e si porrebbe quindi in contraddizione con l’avvenuto riconoscimento del suo valore. L’aspettativa edificatoria dei privati non può dunque essere considerata un elemento idoneo a impedire il pieno esplicarsi della tutela del bene riconosciuto di valore ambientale”;

-che, in questa prospettiva, la l. quadro n. 394 del 1991 non permette di ipotizzare forme di efficacia “inibitoria” della tutela ambientale “derivante dalla preesistenza di uno strumento urbanistico attuativo”, come attestato: i) dall’art. 6 sull’applicazione, ancor prima dell’istituzione dell’area protetta, di “misure di salvaguardia consistenti, fra l’altro, nel divieto di nuove costruzioni «fuori dei

centri edificati»”, e sulle ulteriori misure (anche di divieto) successive all’istituzione dell’area protetta e sino all’entrata in vigore della relativa disciplina ex art. 12 l. n. 394 cit., demandata al relativo piano, “che potrà consentire attività compatibili con le finalità istitutive del parco” (con l’aggiuntivo rilievo che è questa la sede in cui possono “trovare considerazione le aspettative, in ipotesi anche derivanti dalla precedente attitudine edificatoria delle aree, dei privati proprietari dei beni inclusi nel parco, i quali possono darne conto partecipando con le loro osservazioni al procedimento di formazione del piano”);

-che la prevalenza dei vincoli paesaggistici sulle previsioni dei piani urbanistici è stata sottolineata anche dalla giurisprudenza amministrativa sul vincolo apposto con d.m. 25.1.2010 all’Agro Romano (Cons. Stato, sez. VI, sentt. 11 gennaio 2013, nn. 118 e 119, e 29 gennaio 2013, n. 533), da ciò conseguendo che “a maggior ragione, non può non essere affermato per il potere legislativo regionale di includere in un parco un’area di pregio ambientale”, risultando il sopravvenuto vincolo paesaggistico apposto con atto amministrativo inopponibile solo agli interventi edilizi per i quali ci sia stato il “concreto inizio dell’edificazione” (Cons. Stato, sez. VI, 17 giugno 2010, n. 3851, e 17 luglio 2018, n. 4362, e artt. 142, co. 2, d.lgs. n. 42/2004 e 15, co. 4, d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui «Il permesso [di costruire] decade con l’entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio»).

2.2. Alla luce di tali fondamentali rilievi, risulta priva di fondamento anche la contestazione in ordine all’asserito ritardo procedimentale regionale, dal momento che, a prescindere dalla sua effettiva ricorrenza in fatto, non si comprende come, indipendentemente dalla modifica del perimetro del Parco, il procedimento si sarebbe potuto concludere positivamente.

3. Con un secondo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l’erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha escluso la responsabilità risarcitoria, sia

del Comune, sia della Regione.

In particolare, ad avviso della parte appellante, le amministrazioni resistenti avrebbero arrecato al Consorzio ingenti pregiudizi, sia per effetto delle attività amministrative illegittime poste in essere, sia per avere omesso, in violazione degli obblighi derivanti dalla convenzione e dagli atti presupposti, di portare a conclusione nei termini i procedimenti urbanistici volti al rilascio dei permessi di costruire, procedimenti in alcuni casi formalmente chiusi con così tanto ritardo da impattare nelle sopravvenienze di cui si è detto e sia, e in ogni caso, per violazione dei doveri comportamentali che devono presiedere all'azione amministrativa, cui sarebbe correlato il c.d. "danno da affidamento procedimentale mero".

3.1. Delle relative fattispecie di responsabilità risarcitoria sussisterebbe, ad avviso della parte appellante, anche il nesso di causalità. Ciò sul rilievo per cui, se il Comune di Marino negli anni tra il 2016 e il 2018 non avesse frapposto ostacoli all'attuazione della convenzione urbanistica, il print Ecovillage non si sarebbe trovato, al momento dell'entrata in vigore delle misure di salvaguardia di cui alla l.r. n. 7/2018, in una situazione di mancato rilascio dei permessi di costruire. Analoga argomentazione varrebbe anche in relazione alla posizione della Regione, la quale avrebbe violato i termini perentori previsti dall'art. 27-bis cit. con richieste irragionevoli e manifestamente dilatorie. In assenza di tali condotte, assume la parte appellante, il print si sarebbe trovato nella medesima condizione del print Mugilla, "stralciato" dall'ampliamento del Parco e dal vincolo ministeriale in ragione dell'avvenuto avvio dell'edificazione.

3.2. In relazione alla fattispecie della responsabilità del danno da ritardo, la parte appellante assume la violazione dei termini procedurali da parte del Comune (che, ad avviso dell'appellante, solo il 21 maggio 2021 avrebbe archiviato le proposte progettuali del novembre e dicembre 2011 relative alle opere di urbanizzazione secondaria, nulla opponendo su quelle di urbanizzazione primaria) e della Regione (quanto ai procedimenti di VIA; a questo riguardo, la parte appellante sostiene che l'art. 27-bis, d.lgs. n. 152/2006, non avrebbe richiesto la

presentazione di un progetto idoneo a consentire l'acquisizione "di tutti i pareri e le autorizzazioni necessari alla realizzazione integrale dell'opera, nessuno escluso", restando invece nella disponibilità del proponente programmare l'attuazione dell'intervento e dunque richiedere l'acquisizione di titoli edilizi circoscritti ad uno o più comparti o a singole opere [...], lasciando invece ad una fase successiva gli approfondimenti progettuali necessari all'acquisizione degli ulteriori assensi e permessi).

3.3. Infine, il Consorzio appellante contesta la conclusione cui è giunto il giudice di primo grado in ordine alla insussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito, posto che, nel caso in esame, verrebbero in rilievo istituti (il Protocollo d'intesa e il PRINT) di utilizzo comune (anche da parte della stessa amministrazione di Marino), e, in ogni caso, non implicanti ricostruzioni normative particolarmente complesse. A sostegno di questa conclusione la parte appellante osserva che, nel caso in esame, non verrebbero in questione "contrastanti giurisprudenziali, incertezza del quadro normativo o complessità della situazione di fatto", poiché i vizi gravissimi in cui sarebbe incorse le Amministrazioni resistenti atterrebbero alle regole di base dell'agire pubblico.

4. Il motivo complessivamente articolato non è fondato.

4.1. In via preliminare, occorre ricordare che la responsabilità da attività provvedimentale illegittima deve essere ricondotta al paradigma dell'illecito aquiliano di cui all'art.2043 c.c. (cfr. Consiglio di Stato, adunanza Plenaria 7 /2021), il quale richiede, come è noto, oltre alla ricorrenza dei presupposti dell'ingiustizia (del danno) e del nesso di causalità tra la condotta e l'evento, anche la sussistenza dell'elemento psicologico in capo all'autore dell'illecito.

In relazione alla ricorrenza o meno del predetto elemento soggettivo in capo al Comune appellante, occorre ricordare che il Consiglio di Stato ha già avuto modo di esaminare un'analogha questione nell'ambito del menzionato giudizio relativo al print Mugilla, conclusosi con la sentenza della sez. VI, 9 settembre 2021, n. 6240

(parr. 19 ss.) nella quale è stata esclusa la sussistenza del requisito della colpa in capo all'amministrazione comunale, rilevandosi, in maniera condivisibile, che: i) *“la situazione di fatto e di diritto all'attenzione del Collegio è caratterizzata dalla particolare complessità delle questioni tecniche e giuridiche esaminate. Avuto riguardo agli atti di sospensione del Protocollo di Intesa e del PRINT, le violazioni in cui è incorsa l'Amministrazione non sono riferite a previsioni dal contenuto dispositivo chiaro e di immediata individuazione, facendosi questione, da un lato, di un atto atipico, quale il protocollo di intesa, non oggetto di puntuale regolazione normativa; dall'altro, di un atto, il PRINT, pure tipizzato dalla legislazione regionale, in relazione al quale, tuttavia, si ponevano questioni interpretative nuove, concernenti il possibile esercizio di un potere di autotutela privata fondato sulle disposizioni civilistiche. Le questioni esaminate, dunque, risultavano complesse e non oggetto di indirizzi consolidati, ragion per cui l'errore in cui è incorsa l'Amministrazione nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento e dunque, delle azioni suscettibili di essere in concreto intraprese, deve ritenersi scusabile, con conseguente esclusione di una condotta colposa”*;

ii) che *“il solo riscontrato illegittimo esercizio della funzione amministrativa non integra la colpa dell'Amministrazione, dovendo anche accertarsi se l'adozione o la mancata o ritardata adozione del provvedimento amministrativo lesivo sia conseguenza della grave violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede - alle quali deve essere costantemente ispirato l'esercizio dell'attività amministrativa - e si sia verificata in un contesto di fatto ed in un quadro di riferimento normativo tale da palesare la negligenza e l'imperizia degli uffici o degli organi dell'amministrazione ovvero se per converso la predetta violazione sia ascrivibile all'ipotesi dell'errore scusabile, per la ricorrenza di contrasti giurisprudenziali, per l'incertezza del quadro normativo o per la complessità della situazione di fatto”*;

iii)- *“assume rilievo, altresì, la tipologia di regola di azione violata: se la stessa è chiara, univoca, cogente, si dovrà riconoscere la sussistenza dell'elemento*

psicologico nella sua violazione; al contrario, se il canone della condotta amministrativa giudicata è ambiguo, equivoco o, comunque, costruito in modo tale da affidare all'Autorità amministrativa un elevato grado di discrezionalità, la colpa potrà essere accertata solo nelle ipotesi in cui il potere sia stato esercitato in palese spregio delle regole di correttezza e di proporzionalità”; segnatamente, a fronte di “regole di condotta inidonee a costituire, di per sé, un canone di azione sicuro e vincolante, la responsabilità dell'Amministrazione può [...] essere affermata nei soli casi in cui l'azione amministrativa abbia disatteso, in maniera macroscopica ed evidente, i criteri della buona fede e dell'imparzialità, restando ogni altra violazione assorbita nel perimetro dell'errore scusabile”;

Su tali basi argomentative, che il Collegio condivide pienamente ritenendole estensibili anche al caso in esame, il Consiglio di Stato ha escluso la configurabilità della colpa dell'Amministrazione, venendo in rilievo una “situazione di fatto e di diritto [...] caratterizzata dalla particolare complessità delle questioni tecniche e giuridiche esaminate”, posto che, proprio con riferimento agli atti di sospensione del protocollo di intesa e del print, a differenza di quanto ritiene il Consorzio appellante, si è osservato che le violazioni in cui è incorsa l'amministrazione “non sono riferite a previsioni dal contenuto dispositivo chiaro e di immediata individuazione, facendosi questione, da un lato, di un atto atipico, quale il protocollo di intesa, non oggetto di puntuale regolazione normativa; dall'altro, di un atto, il PRINT, pure tipizzato dalla legislazione regionale, in relazione al quale, tuttavia, si ponevano questioni interpretative nuove, concernenti il possibile esercizio di un potere di autotutela privata fondato sulle disposizioni civilistiche”, concludendo, in maniera condivisibile, nel senso che le questioni esaminate “risultavano complesse e non oggetto di indirizzi consolidati, ragion per cui l'errore in cui è incorsa l'Amministrazione nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento e dunque, delle azioni suscettibili di essere in concreto intraprese, deve ritenersi scusabile, con conseguente esclusione di una condotta colposa”.

A sostegno di questa conclusione può essere utilmente richiamata anche la decisione n. 276 del 2020 della Corte costituzionale, la quale, nel dichiarare infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 l.r. cit. sollevate dal giudice di primo grado in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117, commi primo e terzo, Cost. (e inammissibile quella relativa all'art. 117, 2° co., lett. a, Cost.), ha avuto modo di osservare che *“Se è vero infatti che il PRINT Ecovillage è stato approvato nel 2013 dalla Regione Lazio, è anche vero che la "stabilità" dello stesso PRINT – e dunque i relativi diritti edificatori NDR - poteva considerarsi incerta e ciò per una pluralità di ragioni. Innanzitutto i terreni in questione erano stati oggetto fin dal 2002 di una proposta di ampliamento del parco dell'Appia Antica, presentata nel procedimento di approvazione del piano del parco e motivata con le caratteristiche di particolare pregio ambientale dell'area. Il procedimento non si è mai definitivamente interrotto, tanto è vero che esso, ripreso nel 2016, si è infine concluso nel 2018 con l'approvazione del Consiglio regionale, che ha successivamente introdotto anche l'ampliamento già proposto, con la legge regionale in esame.*

In secondo luogo, il piano territoriale paesistico n. 9 "Castelli romani" (approvato ai sensi dell'art. 19 della legge reg. Lazio n. 24 del 1998; sulla pianificazione paesaggistica nella Regione Lazio si veda la sentenza di questa Corte n. 240 del 2020) già classificava la zona "Divino Amore" come «agricola con rilevante valore paesistico ambientale» (come risulta dal citato parere del Comitato regionale per il territorio n. 243/1 del 2016); anche per tale ragione il PRINT Ecovillage è stato impugnato davanti al TAR da diversi soggetti, tra cui la Città Metropolitana di Roma.

Ancora, negli anni immediatamente successivi al 2013 si sono registrate (a livello sia regionale che comunale) iniziative finalizzate all'ampliamento del parco, come risulta dalla delibera del Consiglio comunale di Marino 27 settembre 2016, n. 18, che ha espresso la volontà di fermare l'edificazione dell'area in questione e di chiedere al Presidente della Regione di procedere all'ampliamento del parco

regionale dell'Appia Antica”.

In base alle suesposte considerazioni, la Corte costituzionale ha concluso nel senso che *“Nel descritto contesto, l'ampliamento del parco avvenuto nel 2018 non può considerarsi un fatto imprevedibile da parte dei proprietari delle aree, i quali, se potevano aspirare a realizzare quanto indicato nelle previsioni urbanistiche nel frattempo definite, nondimeno erano a conoscenza sia del valore ambientale delle aree sia delle molteplici iniziative pubbliche dirette al suo riconoscimento.... Tale consapevolezza risulta confermata dalla condotta delle società interessate - che costituisce un elemento rilevante ai fini del test di proporzionalità (si veda, ad esempio, la citata decisione della Corte EDU Galtieri) - che hanno costituito il Consorzio di urbanizzazione nel 2016 (cioè ben tre anni dopo l'approvazione del PRINT) e presentato l'istanza di valutazione di impatto ambientale per le opere di urbanizzazione e l'istanza di permesso di costruire rispettivamente il 14 novembre 2017 e il 1° ottobre 2018 (come risulta dai documenti allegati all'atto di costituzione delle società Futuro Immobil Italia e Arcadia 2007), tanto che il progetto di urbanizzazione non era stato ancora concretamente avviato al momento dell'approvazione della norma censurata”.*

4.2. Vanno, poi, respinte anche le domande di risarcimento del danno asseritamente derivante dalla lesione dell’“affidamento procedimentale mero” e da ritardata conclusione del procedimento.

Quanto alla prima, occorre premettere, in via generale, che l’adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la decisione 29 novembre 2021, n. 19, pur non condividendone la collocazione nel paradigma della responsabilità da contatto sociale qualificato (tesi alla quale ha aderito, di contro, Cassazione, Sezioni Unite, 28 aprile 2020, n. 8236), ha, in linea di principio, ammesso la configurabilità della responsabilità dell’Amministrazione per la lesione del ragionevole affidamento dei destinatari della sua attività.

In precedenza la possibilità che una responsabilità da comportamento scorretto

sussista nonostante la legittimità del provvedimento amministrativo che conclude il procedimento» è stata in particolare affermata dalla decisione dell' Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato, del 4 maggio 2018, n. 5, in cui si è significativamente affermato che la responsabilità *“da comportamento illecito, che spesso non si traduce in provvedimenti illegittimi, ma, per molti versi, presuppone la legittimità dei provvedimenti che scandiscono la parabola procedurale”*.

La distinzione, come è stato puntualmente rilevato in dottrina, riflette l'ambivalenza dell'azione amministrativa che si svolge nel procedimento: essa è per un verso funzione, cioè luogo di formazione progressiva della decisione (che culmina nell'esercizio, o nel non esercizio, del potere) e per altro verso, contemporaneamente, comportamento che si svolge all'interno di un rapporto col privato.

Il fenomeno è ontologicamente unico, e come tale potrebbe anche essere qualificato, ma è il diritto a prenderlo in considerazione in modo duplice, sebbene tramite precetti in larga parte coincidenti.

Le norme sull'azione amministrativa, quindi, nella ricostruzione in esame, sono ad un tempo di validità e di comportamento: due qualificazioni che rispecchiano i due differenti referenti oggettivi delle disposizioni stesse, rispettivamente il provvedimento e, appunto, il comportamento.

Sul punto l'Adunanza Plenaria n. 20/2021 ha ulteriormente chiarito che, in realtà, la buona fede e la tutela del legittimo affidamento sono regole comuni ad ogni rapporto giuridico, come tali non ascrivibili né al diritto pubblico né al diritto privato, traendone conferma dalla prescrizione della buona fede nell'art. 1 l. n. 241/1990.

L'assunto trova oggi significativo riscontro sul piano del diritto positivo nella riforma dell'art. 1 legge n. 241/1990, che, nella sua attuale formulazione, al comma 2-bis prescrive *“I rapporti tra il cittadino e la pubblica Amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”*.

A fronte del dovere di collaborazione e del dovere di buona fede possono pertanto

sorgere aspettative, che per il privato istante si indirizzano all'utilità derivante dall'atto finale del procedimento, la cui frustrazione può essere per l'Amministrazione fonte di responsabilità.

Ciò posto, va ancora ricordato che la fattispecie di responsabilità da lesione dell'affidamento, pur non essendo prevista in generale da una specifica previsione normativa (ma cfr. per una espressa ipotesi di responsabilità da lesione dell'affidamento in materia di contratti pubblici l'art. 5 del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36), è frutto dell'elaborazione giurisprudenziale che ne ha riconosciuto la configurabilità quando l'Amministrazione agisce in violazione del canone della buona fede e commette, pertanto, una scorrettezza foriera di pregiudizio economico per l'impresa partecipante, che tuttavia non integra l'illegittimità di alcun atto della serie (può essere il caso, ad esempio, della lesione c.d. affidamento procedimentale). Essa, pertanto, attiene ai doveri di comportamento che gravano sull'Amministrazione nell'ambito del procedimento e alla possibilità che la loro violazione possa assumere rilevanza, sul piano della responsabilità, a prescindere dalla spettanza della pretesa finale, purché si dimostri che la lesione della pretesa strumentale o della regola di comportamento abbia colposamente prodotto un danno al privato che viola le regole di correttezza e di buona fede (Cassazione, Sezioni Unite, n. 8236/20: sia pure muovendo da una diversa ricostruzione della relativa situazione soggettiva lesa rispetto alle Adunanze Plenarie 19-20-21 del 2021).

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, l'affidamento costituisce un "principio regolatore di ogni rapporto giuridico", compresi quelli di diritto amministrativo (Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021 n. 20, §. 6), "che trae origine nei rapporti di diritto civile e che risponde all'esigenza di riconoscere tutela alla fiducia ragionevolmente riposta sull'esistenza di una situazione apparentemente corrispondente a quella reale, da altri creata" (Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021 n. 20, §. 5; nella sentenza Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021 n. 19, §. 11, si parla di tutela della "buona fede ragionevolmente riposta").

Oltre che nei termini suindicati di “fiducia ragionevolmente riposta” sull’esistenza di una situazione apparente, il principio viene anche “definito come” e “identificato con” il “convincimento ragionevole” della spettanza di un bene della vita (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 20 del 2021, §. 17, ribadita da Cons. Stato, sez. IV, 31 luglio 2023 n. 7406, §. 2.3.2.) o, ancora, con “l’aspettativa al mantenimento nel tempo del rapporto giuridico sorto a seguito” dell’attività della pubblica Amministrazione (Cons. Stato, Ad. plen., n. 19 del 2021, §. 11, che richiama il *decisum* di Cons. Stato, VI, 13 agosto 2020, n. 5011) o, infine, declinata come “«aspettativa del privato alla legittimità del provvedimento amministrativo rilasciato», che se frustrata può essere fonte di responsabilità della prima” (Cons. Stato, Ad. plen., n. 20 del 2021, §. 6).

L’affidamento del privato si configura, dunque, in ragione del convincimento ragionevole del legittimo esercizio del potere pubblico e del convincimento ragionevole dell’operato dell’Amministrazione conforme ai principi di correttezza e buona fede, individuandosi in ciò il duplice parametro “al quale ancorare” “la fiducia”, “il convincimento” o “l’aspettativa” del privato (così, Cons. Stato, Ad. plen. n. 19 del 2021, §. 14).

Nella tutela dell’affidamento risulta centrale la “dimensione soggettiva”, ma, nondimeno, si è messo in risalto che sussistono “limiti fisiologici” alla detta tutela, discendenti, ad esempio, dal concorrente comportamento colposo del destinatario del procedimento amministrativo.

Alla luce di siffatte coordinate ermeneutiche, ritiene il Collegio che, nel caso in esame, non ricorra una responsabilità da scorrettezza comportamentale delle Amministrazioni regionale e comunale, mancando, per le ragioni già in precedenza esposte, elementi idonei da cui poter desumere l’esistenza dell’elemento soggettivo della colpa in capo alle predette Amministrazioni, anche alla luce delle argomentazioni della menzionata decisione n. 276 del 2020 della Corte costituzionale, che, nel procedere alla “verifica di proporzionalità” necessaria per stabilire l’avvenuto raggiungimento del “giusto equilibrio tra l’interesse generale e

gli interessi individuali sacrificati”, ha, infatti, affermato che:

“ la “stabilità” del print Ecovillage, pur approvato nel 2013 dalla Regione Lazio, fosse da “considerarsi incerta e ciò per una pluralità di ragioni”:- “[i]nnanzitutto i terreni in questione erano stati oggetto fin dal 2002 di una proposta di ampliamento del parco dell’Appia Antica, presentata nel procedimento di approvazione del piano del parco e motivata con le caratteristiche di particolare pregio ambientale dell’area. Il procedimento non si è mai definitivamente interrotto, tanto è vero che esso, ripreso nel 2016, si è infine concluso nel 2018 con l’approvazione del Consiglio regionale, che ha successivamente introdotto anche l’ampliamento già proposto, con la legge regionale in esame”;

- “[i]n secondo luogo, il piano territoriale paesistico n. 9 ‘Castelli romani’ [...] già classificava la zona ‘Divino Amore’ come «agricola con rilevante valore paesistico ambientale» [...]; anche per tale ragione il PRINT Ecovillage è stato impugnato davanti al TAR da diversi soggetti, tra cui la Città Metropolitana di Roma”;- “[a]ncora, negli anni immediatamente successivi al 2013 si sono registrate (a livello sia regionale che comunale) iniziative finalizzate all’ampliamento del parco, come risulta dalla delibera del Consiglio comunale di Marino 27 settembre 2016, n. 18, che ha espresso la volontà di fermare l’edificazione dell’area in questione e di chiedere al Presidente della Regione di procedere all’ampliamento del parco regionale dell’Appia Antica”.

Inoltre, anche sotto il profilo dell’assenza di un affidamento incolpevole, assume rilevanza quanto osservato dalla Corte in ordine alla circostanza per cui l’edificabilità dell’area fosse “incerta” anche al momento dell’approvazione della l.r. n. 7/2018: *“l’ampliamento del parco avvenuto nel 2018 non poteva considerarsi “un fatto imprevedibile da parte dei proprietari delle aree, i quali, se potevano aspirare a realizzare quanto indicato nelle previsioni urbanistiche nel frattempo definite, nondimeno erano a conoscenza sia del valore ambientale delle aree sia delle molteplici iniziative pubbliche dirette al suo riconoscimento”;* consapevolezza

“confermata dalla condotta delle società interessate [...] che hanno costituito il Consorzio di urbanizzazione nel 2016 (cioè ben tre anni dopo l’approvazione del PRINT) e presentato l’istanza di valutazione di impatto ambientale per le opere di urbanizzazione e l’istanza di permesso di costruire rispettivamente il 14 novembre 2017 e il 1° ottobre 2018 (come risulta dai documenti allegati all’atto di costituzione delle società Futuro Immobil Italia e Arcadia 2007), tanto che il progetto di urbanizzazione non era stato ancora concretamente avviato al momento dell’approvazione della norma censurata.....pur dovendosi dare atto del fatto che la Regione Lazio è rimasta per molti anni inerte (ritardando l’approvazione del piano del parco) e che la sua condotta non è stata sempre coerente (giacché l’approvazione del PRINT si poneva in contraddizione con quanto emerso circa il valore ambientale delle aree), occorre constatare che la prospettiva di edificazione dell’area è sempre stata incerta e che le stesse società non sono state sollecite nell’attuare il PRINT”; con l’ulteriore rilievo che “le ragioni di vincolo dell’area derivano dai suoi caratteri di riconosciuto pregio ambientale, e che l’ambiente è, ad un tempo, valore di rango costituzionale preminente e condizione, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, per il godimento di vari diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione [...]”.

4.3. Non meritevole di accoglimento è anche la domanda risarcitoria asseritamente derivante dal ritardo nella conclusione dei procedimenti amministrativi ex art. 30, co. 2, c.p.a.

Sul punto occorre premettere che la fattispecie della responsabilità dell’amministrazione per il danno cagionato dal ritardato rilascio di un provvedimento favorevole trova espresso riconoscimento normativo nell’art. 2 bis, 1° comma, della legge n. 241/1990, il quale stabilisce che il risarcimento consegue all’inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

Come chiarito dall’Adunanza Plenaria, con la decisione 23 aprile 2021, n. 7, la sussistenza del danno da ritardo non può presumersi iuris tantum, in ragione di un mero "superamento" del termine previsto per adottare un provvedimento

amministrativo favorevole, incombendo sul soggetto danneggiato l'onere, ai sensi dell'art. 2697 c.c., di fornire la prova della sussistenza dei presupposti di natura oggettiva (danno-evento, danno-conseguenza e nesso causale) e di natura soggettiva (rimproverabilità a titolo di dolo o colpa a carico del danneggiante).

L'Adunanza Plenaria ha, in particolare, evidenziato che il citato art. 2.bis - oltre ad enunciare il dovere di concludere il procedimento con provvedimento espresso (comma 1), la cui violazione sostanzia nei rapporti intersoggettivi l'antigiuridicità della condotta dell'amministrazione (mentre le conseguenze e le responsabilità interne sono regolate nel comma 9), si incarica di: modulare variamente i termini, le relative decorrenze e le ipotesi di sospensione (commi 2 - 7); regolare le conseguenze per alcune categorie di atti (comma 8-bis); prevedere uno strumento di cooperazione con il privato istante, finalizzato a superare l'inerzia dell'amministrazione, incentrato sul potere di avocazione dell'affare (commi 9-bis - 9-quinquies).

Quest'ultimo istituto, ad avviso della citata Adunanza Plenaria, ha un ruolo centrale nella fattispecie di responsabilità dell'amministrazione per danno da ritardo. La sua attivazione da parte del privato è, infatti, indice di serietà ed effettività dell'interesse legittimo di quest'ultimo al provvedimento espresso.

Ciò in quanto, in assenza di ulteriori iniziative del richiedente, potrebbe presumersi, salve diverse considerazioni che spieghino tale inerzia, che l'ulteriore decorso del tempo sia sostanzialmente indifferente per il privato, nell'ambito delle proprie autonome determinazioni.

In tale prospettiva, il mancato utilizzo dello strumento può concorrere a costituire comportamento valutabile ai sensi dell'art. 30, comma 3, cod. proc. amm. al fine di escludere "il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti".

Allo strumento procedimentale ora esaminato si aggiungono, nel condivisibile

percorso argomentativo svolto dalla citata decisione dell'Adunanza Plenaria, quelli di ordine processuale, tra cui l'azione contro il silenzio (artt. 31 e 117 cod. proc. amm.) e quella di ottemperanza (art. 112 e ss. cod. proc. amm.), la cui proposizione di per sé evidenzia all'amministrazione che l'ulteriore ritardo nella conclusione del procedimento può comportare un pregiudizio economico.

Questo tipo di responsabilità – da ricondurre all'illecito aquiliano e all'art. 2043 c.c. (sent. n. 7/2021 cit., parr. 9 ss.) – richiede l'accertamento giudiziale del requisito dell'ingiustizia del danno: per l'ipotesi in esame, occorre dimostrare, in particolare, “che il superamento del termine di legge abbia impedito al privato di ottenere il provvedimento ampliativo favorevole, per il quale aveva presentato istanza”.

Accanto al requisito dell'ingiustizia (del danno) si affianca necessariamente la valutazione della “condotta attiva del privato”, elemento integrante “un profilo di peculiarità della responsabilità dell'amministrazione rispetto al modello di riferimento costituito dalla fattispecie generale dell'illecito civile ex art. 2043 c.c., che “può [...] assumere rilievo come fattore di mitigazione o anche di esclusione del risarcimento del danno ai sensi dell'art. 30, comma 3, secondo periodo, cod. proc. amm., laddove si accerti «che le condotte attive trascurate (...) avrebbero verosimilmente inciso, in senso preclusivo o limitativo, sul perimetro del danno»” (Ad. plen. n. 7/2021, par. 13 ss., che richiama Ad. plen. 23 marzo 2011, n. 3, par. 7.2.2; in altri termini, “la mancata attivazione dei rimedi procedurali e processuali, al pari delle ragioni che sorreggano il mancato esperimento degli stessi, non è idonea in sé a precludere la pretesa risarcitoria, ma costituisce un elemento di valutazione che può concorrere, con altri, alla definizione della responsabilità”, venendosi a configurare un “onere di cooperazione” del privato riconducibile al canone dell'evitabilità dei danni di cui all'art. 1227, 2° co., cod. civ.).

4.4. Applicando tali coordinate al caso in esame, osserva il Collegio che la parte appellante non ha azionato alcuno dei richiamati strumenti procedurali e processuali finalizzati al superamento della situazione di ritardo.

In secondo luogo, osta alla riconoscibilità, nella fattispecie in esame, del danno da ritardato ottenimento del provvedimento favorevole, l'assenza in capo alle amministrazioni procedenti dell'elemento soggettivo della colpa.

Avuto riguardo al primo dei menzionati profili, rileva il Collegio che dagli atti di causa risulta, infatti, che il consorzio ha presentato solo in data 14 novembre 2017 istanza di VIA, limitandola alle "opere di urbanizzazione primaria" (all. D alla stessa istanza; cfr. all. 3 Reg. dep. 6.6.19).

Dagli atti di causa risulta infatti che, a fronte dell'istanza di VIA presentata da DeA Capital il 26.5.2017 per la sola volumetria commerciale, la Regione, con nota del 31.5.2017 (all. 3-2 DeA Capital dep. 21.1.2019), muovendo dalle limitate dimensioni dell'intervento (6 ettari) rispetto ai 50,80 ettari dell'intero print, abbia subito opposto la necessità di "considerare gli impatti cumulativi derivanti dalla realizzazione di interventi che possono incidere nel medesimo contesto ambientale e territoriale" (all. IV, punto 7, lett. b, parte II, d.lgs. n. 152/06 e punto 4.1 d.m. 30.3.2015, n. 52), con avvertenza che l'"avvio della fase istruttoria" sarebbe avvenuto "successivamente all'attivazione della procedura di VIA sul progetto dell'intero programma urbanistico" (procedura da avviare "entro 30 giorni dal ricevimento della presente, al fine di assicurare la contestualità dei procedimenti").

Dalla disamina degli atti del processo si ricava che DeA Capital non ha impugnato quest'ultimo atto, ma si è limitata a segnalare la necessità di "imputare" l'adempimento in questione al consorzio Ecovillage e a evidenziare gli "effetti [per sé] negativi [...] della subordinazione dell'istruttoria sulla VIA presentata all'iniziativa di un soggetto terzo, qual è il Consorzio Ecovillage, indipendentemente dalla partecipazione in esso della scrivente [...]; ciò a maggior ragione se a detta subordinazione vengono correlate conseguenze decadenziali come l'archiviazione del procedimento in caso di mancato o intempestivo adempimento del Consorzio nel termine assegnato" (all. 3 DeA Capital dep. 27.5.2021).

Con riferimento a questo secondo procedimento, va precisato che la Regione ha rivolto all'ente consortile alcune richieste di integrazione documentale.

Ciò è avvenuto, in particolare, con le note del 25.12.2017 (relativa alla “documentazione progettuale, riferita all'intero complesso delle opere [...]”) e del 20.2.2018, con cui – nel prendere in esame il parere pro veritate inoltrato dal consorzio per confermare la tesi della possibile “segmentazione” del procedimento – essa ha rappresentato come il consorzio stesso, “avendo presentato istanza di VIA nella qualità di soggetto proponente”, fosse “titolare nella sua interezza del Programma [...] e non delle sole opere di urbanizzazione primaria” (“categoria quest'ultima [...] non soggetta ad alcuna procedura di compatibilità ambientale”) e come l'intervento in questione, facendo parte di un print, prevedesse “la realizzazione di una pluralità di opere, come da delibera di approvazione dello stesso, che deve essere valutato necessariamente nella sua interezza, come prescritto dalla normativa di settore, anche in relazione agli impatti cumulativi generati”.

Non solo, ma, come puntualmente rilevato nella decisione impugnata, la Regione, richiamate anche le modifiche introdotte con il d.lgs. n. 104/2017, ha precisato di non poter rilasciare “un provvedimento autorizzatorio unico [...], in quanto sarebbe in contrasto con i disposti normativi l'ipotesi in cui l'autorità competente debba esprimersi con provvedimento unico sulle sole opere di urbanizzazione avendo l'istanza ad oggetto lo ‘Sviluppo di area urbana’, compiendo in tal modo un ingiustificato frazionamento sia dell'intervento che del provvedimento finale”.

Sulla base di questi rilievi, l'ente ha, infine, assegnato alle parti private un ulteriore termine per produrre la documentazione mancante, a pena di improcedibilità dell'istanza (cfr. all.ti 6 e 7 Reg. dep. 6 giugno 19).

Nondimeno, gli interessati non hanno “reagito” a questa determinazione.

Con nota del 25 maggio 2018 la Regione, dando atto sia della presentazione di osservazioni da parte del Consorzio (che ha escluso di poter chiedere i titoli edilizi relativi alle “opere private previste nell'ambito del PRINT”, a differenza che per le

“opere di urbanizzazione” e per le “altre opere di propria competenza”), sia di aver chiesto all’Avvocatura regionale un parere sugli effetti della delibera del Consiglio comunale di Marino n. 2 del 2018 (richiesta del 20.3 e risposta dell’11 maggio 2018), ha ribadito l’invito a integrare la documentazione, assegnando ulteriore termine a pena di improcedibilità (all. 8 Reg.).

Ebbene, come correttamente rilevato nella sentenza impugnata, neanche questo atto risulta contestato.

Nel complesso contesto procedimentale di cui si è appena dato conto, risulta allora come le parti private si siano bensì dolute in sede procedimentale delle due determinazioni che, a loro stesso dire, avrebbero comportato lungaggini tali da rendere irrealizzabile l’intervento (per effetto della sopravvenuta legge regionale), ma non abbiano tuttavia azionato gli strumenti di tutela approntati dall’ordinamento per reagire alla condotta dell’amministrazione (cfr. Ad. plen. n. 7/2021 cit.).

Da quanto osservato discende che la gestione delle procedure VIA in esame non ha causato (nel senso pregnante richiesto per l’iscrizione di responsabilità risarcitorie) il mancato avvio delle trasformazioni edilizie delle aree interessate, non potendo, per questa ragione (ossia per l’assenza di nesso causale).

In questo contesto, sono altresì condivisibili le allegazioni del Comune relative all’assenza di incidenza causale delle delibere nn. 2 e 23 del 2018 sui ridetti procedimenti VIA – se non per la sospensione (finalizzata a ottenere il parere dell’Avvocatura regionale) nel periodo 20.3/10.5.2018, anteriore, dunque, alla presentazione della nuova istanza del consorzio (6.7.2018) – e, in ultima analisi, sulla “trasformazione fisica” dell’area.

Rileva in tal senso l’art. 15 della convenzione urbanistica tra (i danti causa del) consorzio e Comune di Marino (all. 13-10 ric.), in cui si legge:

- (3° co.) che “[l]’edificazione dei comparti privati verrà autorizzata col relativo rilascio dei Permessi di Costruire in base ai tempi e quote legati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, fermo restando che i Permessi di Costruire

non potranno essere rilasciati fino a quando i lotti interessati dalla richiesta non saranno serviti da regolare strada di accesso, impianto per lo smaltimento delle acque usate e rete di energia elettrica. Quindi i tempi di attuazione delle previsioni del progetto urbanistico del Comprensorio sono definiti come segue:

a) l'inizio del rilascio dei permessi di costruire è subordinato alla realizzazione delle opere di urbanizzazione così come previsto dalle vigenti normative e leggi urbanistiche sia dai vigenti strumenti urbanistici, secondo le quote appresso indicate:

-rete stradale e parcheggi al rustico e cioè all'ultimazione della massicciata stradale;

-rete di fognatura – realizzazione delle opere previste;

-impianti di energia elettrica – realizzazione delle opere nella misura minima, e cioè la quantità di energia elettrica per gli usi domestici e per forza motrice necessaria al servizio delle aree interessate alle concessioni in oggetto, unitamente all'impianto di Pubblica Illuminazione; gas e acqua – al versamento da parte della società Proponente dell'importo per la costruzione di dette reti [...];

- (4° co.) che “[l]’esecuzione delle opere descritte nei punti 1, 2, 3 e 4 che precedono, consentirà il rilascio dei permessi a costruire entro la misura massima corrispondente ad una cubatura pari al 60% (sessanta per cento) del totale della cubatura relativa all’area del comprensorio convenzionato”.

Da questa previsione discende che il Consorzio non avrebbe potuto ottenere alcun permesso per l'edificazione privata prima dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione interne al comparto, esecuzione non ancora possibile in pendenza di procedimento VIA (il Comune ha insistito sul principio base disciplinante la materia in questione, ossia quello secondo cui vanno prima fatte le opere di urbanizzazione e poi quelle private; cfr. art. 28 l. n. 1150/42 sulla “lottizzazione di aree”).

5. Non meritevole di condivisione è anche l'istanza istruttoria formulata nell'atto di appello.

Alla luce di quanto in precedenza osservato, del tutto ininfluenti sulle conclusioni rassegnate sono i documenti che la parte appellante ha chiesto di acquisire (le note dell'Avvocatura regionale del 9 maggio 2018, prot. n. 268921, e dell'11 maggio 2018, prot. n. 276467; ii) la nota del Segretariato Generale nota prot. 549760 del 12 settembre 2018) ragione per la quale l'istanza di approfondimento istruttorio va respinta.

6. In conclusione, per le susesposte ragioni, l'appello va respinto, con integrale conferma della sentenza di primo grado.

7. La particolarità della questione giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta nei sensi di cui in motivazione, e per l'effetto conferma la sentenza impugnata.

Compensa integralmente tra le parti costituite le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Luigi Furno

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO