

**RIVISTA GIURIDICA DELL'EDILIZIA**

Anno XLVI Fasc. 2 - 2003

Paolo Tanda

**PIANO DI LOTTIZZAZIONE  
CONVENZIONATO E SUCCESSIVA  
VARIANTE AL P.R.G.**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 30 settembre 2002, n. 4980 — Pres. PAEOLOGO — Est. SALVATORE — Comune di Monte Porzio Catone (avv. Liuzzo) c. Roncoroni ed altri (avv.ti Frattali Clementi, Pallottino e Campagnola).

(*Conferma T.A.R. Lazio, Sez. I, 4 maggio 2001, n. 3814*).

**Piani regolatori generali - Varianti in genere - Precedente piano di lottizzazione - Congrua motivazione - Necessità - Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria - Sussistenza - Condizioni.**

*Le previsioni contenute in un piano di lottizzazione edilizia approvato dall'autorità amministrativa possono da quest'ultima essere disattese — con conseguente sacrificio delle aspettative legittimamente acquisite dai privati — attraverso provvedimenti di variante al piano regolatore generale, a condizione che siano congrue ed esaustive le ragioni di pubblico interesse che inducono a ritenere superato l'assetto precedente contenuto nel piano di lottizzazione convenzionato. Pertanto, l'eventuale successiva variante al piano regolatore generale è viziata da eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, solo quando non venga adeguatamente valutata l'esistenza di un reale interesse pubblico e quando manchi un'esatta ponderazione della situazione di fatto, da esplicitare dettagliatamente in motivazione (1).*

(*Omissis*). — DIRITTO. — 1. In via preliminare, va esaminata la questione della tempestività dell'appello, prospettata dagli appellati con memoria deposi-

(1) Segue una nota di PAOLO TANDA.

tata il 30 gennaio 2002 con riferimento all'art. 23-bis l. 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto con l'art. 4 l. 27 luglio 2000, n. 205, che al comma 7 fissa in 120 giorni dalla pubblicazione della sentenza il termine per proporre appello avverso le sentenze dei T.A.R. pronunciate nei giudizi di cui al comma 1.

La questione è chiaramente da disattendere, perché la presente controversia, attenendo a impugnazione di strumento urbanistico, non rientra in nessuno dei casi nominativamente considerati dall'art. 23-bis, comma 1.

2. Sempre in via preliminare, conviene ricordare che le statuizioni del primo giudice sono le seguenti. Il primo ricorso è stato respinto nella parte in cui deduceva la violazione del giudicato in ordine alla legittimità del Piano di lottizzazione ed al conseguente obbligo di portarla a termine con la sottoscrizione, in base alla considerazione che, secondo il pacifico orientamento del Giudice amministrativo, l'esistenza di un piano di lottizzazione non priva l'Amministrazione comunale del potere di operare successivamente scelte urbanistiche di segno opposto, mediante atti di variante al p.r.g., a condizione che tali scelte siano congrue ed esplicitino le ragioni di pubblico interesse che ne giustificano l'adozione.

Il medesimo ricorso, nella parte in cui era rivolto contro la variante n. 8, impositiva del vincolo, è stato dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse, stante la proposizione del secondo ricorso contro la delibera regionale n. 1439 del 1993, di approvazione della variante citata.

A sua volta, questo ricorso — diretto avverso la delibera con cui la Regione Lazio ha approvato la variante n. 8 al p.r.g. e contenente sostanzialmente le censure giú dedotte con il primo ricorso — è stato dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse alla pronuncia, perché la variante n. 8 è stata superata dalla successiva variante generale al p.r.g., adottata con deliberazione n. 60 del 1998, contro la quale è rivolto il terzo ed ultimo ricorso, che ha confermato il vincolo.

In conclusione, il T.A.R. ha respinto i motivi dedotti con il primo ricorso, con i quali si sosteneva la violazione del giudicato che ad avviso dei ricorrenti aveva riconosciuto il carattere vincolante della lottizzazione e quindi il pieno diritto all'edificazione secondo il contenuto del piano. Il T.A.R. ha, infatti, escluso qualsiasi violazione del giudicato riaffermando il principio generale, secondo il quale l'Amministrazione, pur in presenza di un piano di lottizzazione debitamente approvato, può disattendere con successivi atti di pianificazione territoriale e sacrificare così le aspettative legittimamente acquisite dai privati. Tuttavia il nuovo atto è legittimo solo a condizione che ne dia una puntuale e adeguata motivazione, nella quale si dimostri di aver valutato comparativamente il nuovo interesse pubblico e gli interessi privati fondati sulla convenzione. L'esame di quest'ultimo punto va fatto nel caso di un normale giudizio impugnatorio.

Poiché i privati contro questa parte della sentenza non hanno proposto né appello principale né appello incidentale, su tale questione si è formato il giudicato e, pertanto, l'ambito della presente controversia è limitato al primo motivo dedotto con il terzo ricorso contro la deliberazione n. 60 del 1998 di adozione della variante generale, motivo accolto dal T.A.R. sotto il profilo del difetto

di istruttoria e di motivazione. Conclusione questa che è confermata anche dal dispositivo della sentenza appellata, nel quale si precisa che il ricorso n. 13050 del 1998 è accolto « nei limiti di cui in motivazione ». Tale essendo l'ambito del presente giudizio, non appaiono pertinenti quelle argomentazioni svolte dai Roncoroni-Odoriso che si fondano sulla tesi dell'esistenza di una lottizzazione, vincolante per il Comune.

3. Il primo Giudice ha ritenuto fondate le censure di eccesso di potere per difetto di motivazione e d'istruttoria, osservando che il potere dell'Amministrazione di modificare l'assetto del territorio anche in presenza di una lottizzazione, è condizionato dall'esistenza di un reale interesse pubblico e da un'esatta valutazione della situazione di fatto, da esplicitare adeguatamente in sede di motivazione.

Nel caso in esame, la motivazione è stata ritenuta insufficiente ed incongrua, perché il sacrificio del diritto dei ricorrenti all'attuazione del piano di lottizzazione non poteva essere giustificato mediante un accenno alla sopravvenuta carenza di standard, posto che la tesi del Comune, secondo cui la lottizzazione non era ancora esistente, mancando l'atto che l'avrebbe perfezionata, era stata disattesa dalle pronunce del Consiglio di Stato, rese in sede di giudizio di ottemperanza e per effetto delle quali la convenzione di lottizzazione era stata sottoscritta dal Commissario *ad acta* in data 28 giugno 1995.

In tale situazione, il comune era obbligato — in sede di adozione della variante del 1998, confermativa del vincolo paesaggistico, con conseguente eliminazione dell'insediamento abitativo — a fornire una motivazione articolata, pertinente ed esaustiva, quale non può ritenersi quella della delibera impugnata, tanto più che era mancata anche la necessaria valutazione dello stato dei luoghi.

Sotto quest'ultimo aspetto, difatti, dalla documentazione depositata in esito all'istruttoria, sarebbe emerso che i terreni di proprietà dei ricorrenti non avrebbero le caratteristiche proprie della zona sottoposta a vincolo.

Premesso che le finalità della variante generale, come quelle della variante n. 8 del 1993, mirano a garantire il mantenimento dello stato attuale dei luoghi ritenuti degni di tutela per motivi di carattere paesaggistico, archeologico, orografico e idrogeologico, anche in connessione con l'istituzione del parco suburbano dei « Castelli Romani », ai sensi della l.r. n. 64 del 1984 e che, in riferimento a tali finalità, è stata prevista la zona « boschiva montana di interesse ambientale » con vincolo di visuale panoramica, vincolo di luce dell'osservatorio e vincolo archeologico, tali caratteristiche non sarebbero riscontrabili nelle aree oggetto della lottizzazione. Dalla documentazione planimetrica e fotografica, nonché dalla perizia giurata sullo stato della vegetazione esistente — depositati dai ricorrenti — emergerebbe che i terreni in questione non sarebbero ricoperti da boschi, ma occupati da vigne ed oliveti in stato di abbandono, non sarebbero interessati dal vincolo di visuale panoramica, non ricadrebbero nel cono di luce dell'osservatorio né nella zona perimetrata a fini archeologici, né nel perimetro del parco suburbano dei Castelli Romani, e quindi l'imposizione del vincolo sarebbe del tutto ingiustificato. Ciò anche in considerazione dell'avanzato stato di urbanizzazione dell'area contigua all'insediamento, posto che la proprietà si trova al centro di un completamento urbano, servito da collettore comunale, ac-

quedotto comunale, reti elettrificate, gas metano, strade statali e comunali, ed è contigua all'area CED, nonché ad altri edifici adibiti a servizi o industria, come la Cantina dei Colli di Catone, con conseguente integrazione dell'intervento con il centro abitato.

3.1. Le conclusioni del T.A.R. sono contestate dal Comune, secondo cui nella specie non è stata operata alcuna variazione alla destinazione urbanistica dei terreni medesimi, essendosi l'amministrazione limitata ad escludere che la presenza della lottizzazione e della convenzione sottoscritta dal Commissario *ad acta* imponessero, di per sé ed obbligatoriamente, di variare la destinazione urbanistica a «zona boschiva montana d'interesse ambientale» impressa con la variante del 1983 al territorio comunale nell'ambito del quale sono situati i terreni Roncoroni-Odoriso, e, quindi, la restituzione dei terreni in parola alla destinazione urbanistica prevista dal p.r.g. del 1972 per le zone di espansione (zona per l'edilizia rada).

Non sarebbe, quindi, esatto che la variante del 1998 ha leso la posizione soggettiva dei privati. Se sacrificio di tale posizione si è avuto, esso andrebbe individuato nella variante n. 8 del 1983 — che ha destinato il territorio comunale, nell'ambito del quale sono situati i terreni dei ricorrenti, a «zona boschiva montana d'interesse ambientale» — e non nella variante generale del 1998, che non ha apportato alcuna variazione a tale destinazione di zona, ma si è limitata ad escludere che la presenza della lottizzazione sottoscritta dal Commissario *ad acta* in esecuzione della decisione del Consiglio di Stato, comportasse l'obbligo inderogabile per il comune di restituire i terreni in questione alla destinazione per loro prevista dal p.r.g. del 1972, e in particolare a zona per l'edilizia rada nell'ambito delle zone di espansione.

Le ragioni che hanno indotto a non modificare la precedente destinazione di zona andrebbero individuate non nel solo capoverso aggiunto con la deliberazione n. 60 del 1998, ma nei vari atti (*pareri della Commissione urbanistica comunale del 17 settembre 1996 e 30 luglio 1998, nonché nella deliberazione della Giunta comunale n. 387 del 24 settembre 1996*), il cui contenuto è stato riassunto nella proposta di emendamento, predisposta dall'Ufficio tecnico comunale, il cui testo è del seguente tenore: «*Eliminazione previsione insediativa "Roncoroni". Nella variante predisposta dai professionisti, l'area distinta in catasto terreni al Foglio 9, particelle 27, 28, 56, 58, 59, 176, 228 e 435 e di proprietà degli eredi Roncoroni ed attualmente destinata, a seguito dell'approvazione da parte della Regione Lazio della Variante n. 8 con deliberazione della Giunta Regionale del 3 marzo 1993, n. 1439, a Zona Boschiva Montana, viene classificata come zona CI - Zone residenziali di espansione in corso di attuazione. Quanto sopra è stato probabilmente proposto dai tecnici nella considerazione che è stata firmata con il Commissario ad acta e gli eredi Roncoroni, una convenzione di lottizzazione a seguito di sentenza del Consiglio di Stato. Poiché tuttavia, nella sentenza del Consiglio di Stato è precisato che per il rilascio delle Concessioni Edilizie per le singole costruzioni si dovrà fare riferimento alla normativa urbanistica vigente al momento del rilascio delle concessioni stesse e poiché già adesso detta zona è vincolata a zona Boschiva Montana, non si ritiene dover mutare la destinazione urbanistica dell'area. Inoltre, il piano di lottizzazione convenzionato da parte del*

*Commissario ad acta, risulta attualmente privo delle aree da destinare alla misura minima degli standard urbanistici, in quanto parte di tali aree sono state oggetto di esproprio, il cui indennizzo è tuttora in corso di definizione, ai fini della realizzazione del centro sportivo La Croce. Pertanto, si propone che i terreni distinti in catasto al Foglio 9, particelle 27, 28, 56, 57, 58, 59, 176, 228 e 435, attualmente destinati nella proposta di variante generale al p.r.g. a zona C1 — Zona residenziali di espansione in corso di attuazione —, vengano classificati come E1.A - Zona Boschiva Montana di Tipo A, come, d'altra parte, già adesso sono destinati».*

Rispetto a tale proposta, il capoverso introdotto con la deliberazione n. 60 del 1998 (*«Inoltre il piano di lottizzazione convenzionato da parte del Commissario ad acta, risulta attualmente privo delle aree da destinare alla misura minima degli standard urbanistici, in quanto parte di tali aree sono state oggetto di esproprio il cui indennizzo è ancora in corso di definizione, ai fini della realizzazione del Centro Sportivo Croce»*), si porrebbe come ulteriore — e non unico, come ritenuto dal T.A.R. — motivo di giustificazione.

La conferma della destinazione a zona boschiva montana anche per le aree oggetto della lottizzazione, operata con apposito emendamento al progetto della variante redatto dai tecnici incaricati, si sarebbe resa necessaria, perché i tecnici avevano ritenuto di dover recepire per dette aree la destinazione preesistente al 1983 (zona di espansione per edilizia rada) propria dello stesso piano di lottizzazione, sull'espresso presupposto di un presunto obbligo di conformare le indicazioni urbanistiche al giudicato formatosi sulla sentenza del Cons. Stato n. 756 del 1990.

Sotto un diverso profilo, si osserva che, nel caso in esame, neppure si potrebbe parlare di variante in senso tecnico, perché non si è in presenza di una variante urbanistica che modifica una precedente destinazione edilizia di determinati terreni privati, ma di una variante che non ritiene di potere accogliere la richiesta di ripristinare una destinazione edificatoria a terreni già sottoposti a vincoli di inedificabilità.

La motivazione, infatti, è necessaria per quelle parti del progetto di piano che innovano rispetto alla normativa vigente, ma non per quelle confermate delle vecchie previsioni urbanistiche, che non fanno parte, in senso tecnico, della «variante».

Se vi è stata motivazione è solo per spiegare le ragioni per le quali, in diverso avviso da quanto proponevano i tecnici incaricati, il Comune intendeva confermare la precedente determinazione.

4. Il Collegio osserva che le diffuse argomentazioni dell'amministrazione comunale non sono in grado di confutare le considerazioni poste a base delle statuizioni del primo giudice, che vanno, pertanto, integralmente confermate.

Dalla lettura della proposta di emendamento, avanti integralmente riportata, si ricava agevolmente che, secondo l'Ufficio tecnico comunale la conferma del vincolo sarebbe giustificato dal fatto che, avendo il Consiglio di Stato, con la sentenza resa in sede di ottemperanza, precisato che per il rilascio delle Concessioni Edilizie per le singole costruzioni si dovrà fare riferimento alla normativa urbanistica vigente al momento del rilascio delle concessioni stesse, e che già adesso detta zona è vincolata a zona Boschiva Montana, tanto vale non mutare la destinazione urbanistica dell'area.

In altre parole, la disciplina vincolistica della zona in cui ricadono i terreni e la conseguente impossibilità di rilasciare le eventuali future concessione edilizia costituirebbero, allo stato, elementi idonei a giustificare il mantenimento dell'attuale destinazione urbanistica della zona in questione.

Ulteriore ragione per giustificare la decisione di non mutare la destinazione urbanistica viene individuata nel fatto che il piano di lottizzazione convenzionato risulterebbe anche privo delle aree da destinare alla misura minima degli standards urbanistici, in quanto parte di tali aree sono state espropriate dal comune per la realizzazione del centro sportivo La Croce.

Ora, è facile osservare che la sorte delle future ed eventuali domande di concessione edilizia è circostanza non pertinente all'argomento sul quale l'amministrazione era chiamata a pronunciarsi e, quindi, del tutto irrilevante rispetto alla decisione di modificare o meno, nel senso richiesto dai ricorrenti, la destinazione urbanistica dei terreni di loro proprietà. È evidente, infatti, che ove l'amministrazione si fosse determinata a restituire ai terreni in questione la destinazione che essi avevano prima dell'adozione delle due varianti generali, le domande di concessione edilizia non avrebbero trovato alcun ostacolo connesso alla destinazione urbanistica.

Posto che nella specie e per effetto di pronunce passate in giudicato, l'amministrazione si trovava di fronte ad una lottizzazione pienamente valida ed efficace, l'obbligo di motivazione che alla medesima incombeva, nel momento in cui in sede di variante generale si determinava a confermare il vincolo di inedificabilità già introdotto con la variante del 1983 ed a disattendere le aspettative dei privati, non può considerarsi soddisfatto con l'ipotetica impossibilità futura di rilasciare le concessioni edilizie.

La tesi dell'Amministrazione non considera che sulla questione della lottizzazione si era formato un giudicato, che ne aveva riconosciuto la validità, per cui correttamente il primo Giudice ha precisato che il sacrificio della posizione dei privati postulerebbe una penetrante, articolata e congrua motivazione, che ovviamente dovrebbe tenere conto anche della situazione esistente nel 1998.

Invece di limitarsi ad invocare, come fa il Comune, le ragioni poste a base della variante generale del 1983, era necessario verificare se tali ragioni permanessero anche nel momento in cui è stata adottata la variante generale del 1998 ovvero se, nel frattempo, la situazione era mutata a tal punto da consentire una diversa destinazione della zona interessata dalla lottizzazione.

Ciò che nella specie è mancato è proprio la necessaria comparazione tra le ragioni di interesse pubblico sottese alla variante e gli interessi privati fondati sulla convenzione, comparazione che, come sopra precisato, costituisce l'aspetto fondamentale sul quale l'autorità urbanistica era tenuta a soffermarsi.

Né questa conclusione può essere superata con il richiamo alla relazione dell'assessore comunale all'urbanistica, allegata alla deliberazione consiliare n. 60 del 1998, essendo facile replicare che le considerazioni svolte in quella sede hanno un connotato più propriamente politico e non sono in grado, di per sé, ad integrare la richiesta motivazione.

Quanto al rispetto degli standard, non sembra alla Sezione che questa circostanza possa modificare le conclusioni alle quali è pervenuto il primo Giudice,

ben potendo l'Amministrazione pretendere, in sede di attuazione, il necessario adeguamento dei progetti ai medesimi.

La difesa dell'Amministrazione ha prospettato che, nella specie, non si sarebbe in presenza di una variante in senso tecnico, perché in realtà la destinazione urbanistica della zona non è stata modificata con la variante del 1998 ma con quella del 1983, che la nuova variante si è limitata a confermare.

L'assunto non può essere condiviso perché non considera che, alla stregua delle statuizioni contenute nelle pronunce rese nel giudizio di ottemperanza, l'obbligo al quale era tenuta l'Amministrazione era proprio quello di valutare, in sede di adozione della variante del 1998, l'attuale compatibilità o meno della lottizzazione con le esigenze di pubblico interesse poste a base della nuova variante generale. Obbligo questo necessario, ove si considerino anche le contestazioni sollevate sulla natura dei terreni e sulla loro collocazione rispetto alla zona che si intende preservare.

Alla luce delle considerazioni che precedono, correttamente il T.A.R. ha annullato la variante per difetto di motivazione e d'istruttoria.

L'appello deve, pertanto, essere respinto con conferma della sentenza appellata. (*Omissis*).

#### **Piano di lottizzazione convenzionato e successiva variante al p.r.g.**

1. Con la decisione in commento il Consiglio di Stato ribadisce il principio secondo cui l'esistenza di un piano di lottizzazione approvato dal Comune non priva l'Amministrazione del potere di adottare, successivamente, scelte urbanistiche di segno opposto, mediante provvedimenti di variante al piano regolatore generale, a condizione che tali scelte siano congrue e indichino in modo esaustivo le ragioni di pubblico interesse sottostanti (1).

(1) In merito cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 maggio 2000, n. 2982, in *Foro amm.*, 2000, 1755. Secondo Cons. Stato, Sez. IV, 2 dicembre 1999 n. 1785, in questa *Rivista*, 2000, I, 294, il principio di creazione giurisprudenziale in base al quale il potere discrezionale dell'autorità competente alla pianificazione urbanistica è limitato dai precedenti piani di lottizzazione, le cui previsioni possono essere disattese soltanto con congrua ed esaustiva motivazione, trova la sua giustificazione nell'esigenza di tutelare l'affidamento che il cittadino fonda sui sopraindicati piani di lottizzazione, che hanno natura: secondo le meno recenti concezioni, di «prelicenza edilizia»; secondo gli attuali orientamenti, di strumenti urbanistici attuativi. Afferma Cons. Stato, Sez. IV, 29 maggio 2001 n. 6293, *ivi*, I, 416 ss., che in considerazione della peculiare funzione svolta dal p.r.g. coincidente con la programmazione e la disciplina urbanistica del territorio, costituisce principio consolidato quello secondo cui, nella formazione di uno strumento urbanistico generale, le scelte discrezionali dell'Amministrazione comunale riguardo alla destinazione di singole aree non necessitano di apposita motivazione oltre quelle che si possono evincere dai criteri generali seguiti nell'impostazione del piano, salva l'ipotesi in cui la variante abbia finalità specifica ed oggetto circoscritto e quella in cui vengano sacrificate legittime aspettative qualificate da univoci atti amministrativi. In merito cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 5 luglio 2002, n. 3695, *ivi*, 2002, III, 1272; Cons. Stato, Sez. IV, 14 giugno 2001 n. 3146, *ivi*, 2001, I, 983 e Cons. Stato, Sez. IV, 1 settembre 1999 n. 1388, in *Cons. St.*, 1999, 1308. La motivazione degli atti di piano è congrua qualora le soluzioni predisposte siano funzionali e coerenti con i criteri d'ordine tecnico-urbanistico stabiliti per la formazione del p.r.g. e con i suoi obiettivi generali: in tal senso Cons. Stato, Sez. IV, 29 maggio 2001 n. 6293, cit., 418 e Cons. Stato, Sez. IV, 26 gennaio 1999 n. 74. In dottrina cfr. O. CANOVA, *Variante ai piani regolatori: quale tutela dei privati?*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 19; R. DAMONTE, *Il potere di modifica della Regione in sede di approvazione di piano regolatore generale, in Urbanistica ed appalti*, 1998, 408; A. DI MARIO, *Le varianti al piano regolatore e l'obbligo di motivazione, in Urbanistica ed appalti*, 1997, 1149; L. MAROTTA, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa*, Padova, 1988; MARTINETTI, *Varianti strutturali, varianti parziali e varianti obbligatorie al p.r.g.: la trilogia di varianti al piano regolatore nell'ordinamento piemontese*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 513; P. MARZARO, *Modifiche al piano regolatore generale da parte della Regione e autonomia del Comune*, in *Riv. giur. urb.*, 1987, 419; C. PIFFERI, *Modifiche d'ufficio del piano regolatore generale*, in *Nuova rass.*, 1988, 1285; R. POLITI, *La variante al piano regolatore generale: comparazione degli interessi pubblici e privati ed obbligo di motivazione*, in *Corriere giur.*, 1994, 1159; F. SALVIA - F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 2002, 79 e 89; A.M. SANDULLI, *Appunti per*



Conseguentemente, l'eventuale successiva variante al p.r.g. è viziata da eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, quando non venga adeguatamente valutata l'esistenza di un reale interesse pubblico e quando manchi un'esatta ponderazione della situazione di fatto, da esplicitare dettagliatamente in motivazione.

2. La fattispecie concreta oggetto della vicenda processuale in esame risulta alquanto articolata e complessa.

Ottenuta dal Consiglio comunale l'approvazione di un piano di lottizzazione, la stipulazione della relativa convenzione è stata preclusa fino all'ottemperanza. Parallelamente alla progressiva formazione del giudicato vi è stata non solo l'adozione e la successiva approvazione di una prima variante, ma anche l'adozione di una variante generale al piano regolatore, atti tutti tempestivamente impugnati e contenenti destinazioni di zona incompatibili con la realizzazione del progetto approvato. La vicenda in oggetto è anche collegata all'adozione del piano territoriale paesistico n. 9 «Castelli Romani» ed alle relative prescrizioni (g.r. n. 2276 del 28 aprile 1987) — che definiscono l'area «zona non compromessa parzialmente alberata e cespugliata da salvaguardare» —, nonché all'istituzione del parco dei Castelli (l.r. 31 gennaio 1984, n. 2 e l.r. n. 64 del 28 settembre 1984), nel cui perimetro inizialmente insisteva il piano di lottizzazione in questione. In particolare sono stati proposti tre distinti ricorsi: con il primo si chiedeva l'annullamento dell'atto del Sindaco del Comune di Monte Porzio Catone n. 4465 del 27 luglio 1992, con il quale in risposta alla diffida ad adempiere il sopraindicato giudicato del Cons. Stato n. 756 del 1990, si dichiarava non dover procedere all'*iter* di approvazione della lottizzazione (2), essendo

*uno studio sui piani regolatori*, in questa *Rivista*, 1958, II, 131; F.G. COCA, *Le modalità d'adozione degli strumenti urbanistici in presenza del dovere d'astensione*, in *Riv. giur. urb.*, 1999, 257; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Zone bianche e tavole allegate al piano regolatore*, in questa *Rivista*, 1960, I, 752; G. VACCARILE, *Varianti al piano regolatore generale*, in *Edilizia, urbanistica, appalti*, 1996, 821; L. VILLANI, *Varianti al piano regolatore e altri strumenti urbanistici*, in *Edilizia, urbanistica, appalti*, 1996, 821.

(2) Afferma Cons. Stato, Sez. V, 10 gennaio 2003, n. 33, in D. e G., 2003, 87, che la convenzione di lottizzazione costituisce un accordo tra la P.A. ed il privato, per effetto del quale quest'ultimo è tenuto ad eseguire tutti gli obblighi ivi assunti, a nulla rilevando che questi eccedano gli oneri di urbanizzazione. Secondo Cass. civ., Sez. II, 15 febbraio 1999 n. 1366, in *Foro it.*, 1999, I, 3583 ss., tali convenzioni devono essere ricondotte nella categoria dei contratti ad oggetto pubblico, poiché costituiscono una fattispecie contrattuale attraverso la quale l'Amministrazione realizza le finalità inerenti ai suoi scopi istituzionali ed in cui assume prevalenza il tratto pubblicistico: in merito cfr. anche Cass. civ., Sez. II, 8 giugno 1995, n. 6482, in *Foro it.*, Rep. 1996, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 276, secondo cui le convenzioni di lottizzazione di cui alla l. n. 765 del 1967 sono contratti di natura peculiare che lasciano integra la potestà pubblicistica del Comune in materia di disciplina del territorio. Secondo Trib. Palermo, 22 aprile 1991, *id.*, Rep. 1991, voce *cit.*, n. 505, la potestà pubblicistica del Comune in posizione di supremazia rispetto al privato, permane anche in presenza di una convenzione edilizia stipulata tra il privato e l'ente pubblico. Afferma Cons. Stato, Sez. IV, 19 dicembre 1994, n. 1046, *id.*, Rep. 1995, voce *cit.*, n. 324, che le convenzioni urbanistiche sono contratti ad oggetto pubblico. Nel senso che tali convenzioni — con le quali il privato, per ottenere il rilascio della concessione, si obbliga ad un *facere* o a determinati adempimenti — rappresentano un atto intermedio del procedimento volto al conseguimento del provvedimento finale e dal quale promanano i poteri autoritativi della pubblica amministrazione cfr. Cass. civ., Sez. II, 20 aprile 1998 n. 4016, *id.*, Rep. 1998, voce *cit.*, n. 482. Per una ricostruzione in chiave privatistica delle sopraindicate convenzioni urbanistiche cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 1996 n. 860, *id.*, Rep. 1997, voce *cit.*, n. 298, secondo cui le convenzioni di cui all'art. 28 l. n. 1142 del 1942, proprio perché aventi natura privatistica, possono avere un contenuto diverso da quello previsto dalla legge per effetto del principio di autonomia privata che regola il contenuto del contratto. Nel senso della natura contrattuale delle convenzioni urbanistiche e degli obblighi assunti dalla P.A. nei confronti del privato, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 4 gennaio 1993 n. 14, *id.*, Rep. 1993, voce *cit.*, n. 608; T.A.R. Piemonte, Sez. I, 25 maggio 1990 n. 282, *id.*, Rep. 1991, voce *cit.*, n. 426. In dottrina cfr. M. ALESIO, *Natura e contenuto (vincolante) delle convenzioni di lottizzazione*, in D. e G., 2003, 84; E. ANTONINI, *Quando il Comune cambia idea sui piani di lottizzazione*, in *Corriere giur.*, 1991, 531; P. CALZIA, *Costruzioni in zona agricola e problematica delle lottizzazioni*, in *Nuova rass.*, 1994, 884; G. COFRANESCO, *Note sul potere discrezionale della pubblica amministrazione in ordine al rilascio della licenza-concessione edilizia in attuazione di convenzione lottiziativa*, in *Foro amm.*, 1978, I, 2456; E. DALFINO, *L'interesse pubblico nelle lottizzazioni edilizie*, Milano, 1981; F. FIORENTIN, *Le opere di urbanizzazione primaria quale presupposto di edificabilità*, in *Nuova rass.*, 1983, 2127; T. GALLETTO, *Le convenzioni urbanistiche*, in *Nuova giur. civ.*, 1989, II, 117; A. GIOVANNIELLO, *La controversa natura giuridica delle convenzioni di lottizzazione*, in *Appalti, urbanistica, edilizia*, 1996, 1081; I. MATERIA, *E davvero possibile una nuova strategia contro le lottizzazioni abusive?*, in *Giur. merito*, 1981, 1103; M. MILONE, *Brevi osservazioni sulla natura giuridica e sull'evoluzione legislativa e giurisprudenziale dell'istituto della lottizzazione*, in *T.A.R.*, 1990, II, 161; G. PERICU, *La controversia di lottizza-*

stata adottata la variante in data 7 dicembre 1983 n. 137 — che destinava i terreni oggetto del summenzionato piano di lottizzazione a «zona boschiva montana di interesse ambientale» — con la relativa delibera di cui pure si chiedeva l'annullamento per elusione del suddetto giudicato e per violazione della l. n. 1902 del 1952, recante disposizioni per l'applicazione delle misure di salvaguardia in materia urbanistica.

Con il secondo ricorso si chiedeva l'annullamento: a) della delibera adottata dalla Giunta comunale del 3 marzo 1993 n. 1439 che aveva approvato, con modifiche d'ufficio, la variante in questione; b) della delibera comunale n. 87 dell'11 giugno 1996 contenente controdeduzioni alle osservazioni, del voto 182/3 del 3 febbraio 1989 del Comitato tecnico-consultivo; c) della delibera comunale n. 11 del 28 febbraio 1990 afferrente le controdeduzioni alle proposte di modifica della Regione.

Infine, veniva proposto un terzo ricorso sia contro la deliberazione del Consiglio comunale n. 60 del 6 agosto 1998 con la quale era stata adottata la variante generale al piano regolatore del Comune e relativi emendamenti, confermando (per la zona a sud della Maremmana inferiore e, quindi, anche) per le aree interessate dalla lottizzazione in oggetto, la destinazione a «zona boschiva montana di interesse ambientale» di cui alla variante del 1983; sia contro la delibera della Giunta municipale del 4 dicembre 1997 di incarico professionale collegato all'adozione della variante; sia contro il parere tecnico favorevole (espresso in data 3 agosto 1998 ai sensi dell'art. 53 l. n. 142 del 1990). Con tale terzo ricorso si deduceva eccesso di potere sotto i profili dello sviamento, dello straripamento, dei difetti di presupposti, di istruttoria e di interesse pubblico, nonché violazione dell'art. 3 l. n. 241 del 1990, degli artt. 7, 10 e 28 l. n. 1950 del 1942 e, inoltre, violazione ed elusione del giudicato di cui alla summenzionata sentenza del Cons. Stato n. 756 del 1990. A tutto ciò il Comune controdeduceva, sostenendo di aver agito, nell'ambito della propria discrezionalità, per salvaguardare aree obiettivamente meritevoli di tutela: in particolare, poi, si affermava che l'ultima variante nella sostanza non faceva altro che confermare la destinazione delle aree a zona boschiva montana già attribuita con la variante del 1983 approvata nel 1993 (oggetto del secondo ricorso).

Il T.A.R., dopo aver riunito i tre ricorsi, ha in parte respinto ed in parte dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il primo ricorso n. 12969 del 1992, ha dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse il secondo ricorso n. 18471 del 1993 ed ha in parte accolto il terzo ricorso n. 1350 del 1998.

La sentenza — a seguito di regolare e tempestivo appello — è stata opportunamente confermata dal Consiglio di Stato.

3. In buona sostanza il principale punto di fatto e di diritto costantemente ribadito nei sopraindicati ricorsi si incentra sull'effettivo stato dei luoghi: si è, infatti, sostenuto che alla base della controversia vi sarebbe un evidente travisamento, in quanto il terreno oggetto della lottizzazione in questione non avrebbe quelle caratteristiche di pregio che secondo l'ente locale hanno giustificato l'inclusione dell'area tra quelle da salvaguardare, violando anche il suddetto giudicato. In effetti, l'articolata attività istruttoria realizzata in corso di causa ha consentito di evidenziare che: a) l'area interessata non ha rapporto con alcun sito archeologico accertato o presunto; b) l'area non ha pregio ambientale e naturalistico tale da comportare la necessità di salvaguardarne il mantenimento, come si evince dalla perizia giurata in atti che evidenzia come la zona sia invasa da sterpaglia e macchia spontanea, non costituendo area boschiva ai sensi dell'art. 10 l. n. 24 del 1998. Inoltre, dalla planimetria in atti risulta che l'insediamento doveva sorgere su zona MP 9, zona cioè «parzialmente alberata e cespugliata con modesto valore paesaggistico ed ambientale»; c) lo stato di urbanizzazione della zona contigua all'insediamento è avanzato, poiché l'area oggetto della lottizzazione si trova al centro di un completamento urbano, servito da collettore urbano, acquedotto comunale, reti elettrificate, gas metano, strade statali e comunali. Inoltre, dalla documentazione fotografica in atti risulta la contiguità

zione, in *Diritto amministrativo*, vol. II, a cura di Mazzarolli, Pericu, Romano, Roversi, Monaco, Scoca, Bologna, 1993, 1335; S. Russo, *Le convenzioni lottizzatorie: aspetti e questioni*, in *Riv. amm.*, 1989, 1099; F. SALVIA, *Una lottizzazione privilegiata: la lottizzazione in assenza di strumento urbanistico*, in *Foro amm.*, 1978, I, 1925; F. SALVIA - F. TERESI, *Diritto urbanistico*, cit., 137 ss.; A. SANDULLI, *Le convenzioni di lottizzazione: natura e tutela*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 416; A. TRAVI, *Piano di lottizzazione e comparti edificatori*, in *Dig. pubbl.*, vol. IX, Utet, Torino, 1996, 147.

dell'area in questione con l'area CED, nonché con altri edifici adibiti a servizi o ad industria, come la cantina dei Colli di Catone, che dimostra l'integrazione dell'intervento in oggetto con il centro abitato; d) l'intervento in questione non coinvolge aree di interesse storico-paesaggistico ed archeologico né determina interferenze visuali. In buona sostanza il piano di lottizzazione in oggetto risulta inserito in un contesto urbano consolidato, lontano da aree boschive di valore paesaggistico: la relativa convenzione, inoltre, prevede la salvaguardia degli alberi di alto fusto presenti, imponendo uno specifico obbligo di piantarne uno ogni centocinquanta mc edificati.

4. Da quanto sopra esposto si evince un evidente profilo di illegittimità — relativo proprio alla valutazione dello stato dei luoghi — della delibera di adozione della variante al p.r.g.: le finalità della variante generale, come quelle della variante n. 8 del 1993, tendono a garantire il mantenimento dello stato attuale di luoghi degni di tutela per motivi di carattere paesaggistico, archeologico, orografico ed idrogeologico, anche in connessione con l'istituzione del parco suburbano dei Castelli Romani di cui alla l.r. n. 64 del 1984. In ordine a tali specifiche finalità, contenute nella relazione alla variante, è prevista la zona boschiva montana di interesse ambientale con vincolo di visuale panoramica, vincolo di luce dell'osservatorio e vincolo archeologico: le aree oggetto della lottizzazione in questione non risultano avere le caratteristiche che giustificano la previsione ed i conseguenti vincoli previsti del Comune, perché — come già evidenziato in precedenza — non sono ricoperte da boschi, ma occupate da vigne ed oliveti in stato di abbandono, non sono interessate dal vincolo di visuale panoramica, né ricadono nel cono di luce dell'osservatorio, né rientrano nella zona perimetrata a fini archeologici o in quella del parco suburbano dei Castelli Romani. Su tale specifico aspetto non vi è stata alcuna contestazione da parte dell'amministrazione comunale. Correttamente, quindi, la pronuncia in commento afferma l'illegittimità della variante al p.r.g. per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria.

5. Tale variante è illegittima per un ulteriore fondamentale profilo: infatti, il particolare stato dei luoghi innanzi indicato e la sussistenza di una valida (ed efficace) lottizzazione imponevano al Comune, allorché in sede di variante generale si determinava a confermare il vincolo d'inedificabilità già introdotto con la variante del 1983 sacrificando così le aspettative dei privati conseguenti alla succitata lottizzazione, un'articolata e congrua motivazione che doveva tenere conto anche della situazione esistente nel 1998.

Il Comune, anziché limitarsi ad indicare le ragioni poste a base della variante generale del 1983, avrebbe dovuto verificare se tali ragioni permanessero anche al momento dell'adozione della variante generale del 1998 ovvero se, *medio tempore*, si era determinato un mutamento della situazione tale da consentire una diversa destinazione dell'area oggetto del piano di lottizzazione: «ciò che nella specie è mancato — si afferma opportunamente nella sentenza in commento — è proprio la necessaria comparazione tra le ragioni di interesse pubblico sottese alla variante e gli interessi privati fondati sulla convenzione», comparazione che, come innanzi evidenziato, costituisce l'aspetto fondamentale sul quale l'autorità amministrativa doveva soffermarsi (3).

(3) In particolare, Cons. Stato, Sez. V, 17 marzo 1997 n. 275, in questa *Rivista*, 1997, I, 802, ha precisato che a seguito della formale conclusione del procedimento di stipula della convenzione di lottizzazione sorgono particolari posizioni giuridiche soggettive ed aspettative, sulle quali l'amministrazione comunale può incidere unilateralmente solo sulla base di un'ideale motivazione. Anche Cons. Stato, Sez. IV, 17 ottobre 1996 n. 1116, *ivi*, I, 1997, 358, sottolinea come l'inosservanza di una convenzione di lottizzazione di per sé non determina alcuna illegittimità da parte della P.A.: infatti, è pacifico che l'esistenza di un piano di lottizzazione edilizia non priva l'amministrazione del potere di adottare in prosieguo di tempo scelte urbanistiche di segno opposto, a condizione che siano congrue ed esaustive le ragioni di pubblico interesse che inducono a ritenere superato l'assetto precedente e che sia dimostrata, caso per caso, la prevalenza del nuovo interesse pubblico rispetto a quello del proprietario. Nello stesso senso cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 1° aprile 1996 n. 407, in *Foro amm.*, 1996, 690; 13 luglio 1993 n. 711, in questa *Rivista*, 1994, I, 154; Cass. civ., Sez. un., 5 marzo 1993 n. 2669, in *Giust. civ. Mass.*, 1993. Anche Cons. Stato, Sez. IV, 27 febbraio 1996 n. 199, in questa *Rivista*, 1996, I, 745, ha sottolineato come la modifica — da parte della Regione — del p.r.g. che destina a verde pubblico attrezzato un terreno già compreso in zona destinata, sulla base delle previsioni del p.r.g. adottato, ad edilizia residenziale di tipo semi-intensivo, non è censurabile assumendo che la preesistenza su tale area di un fabbricato di rilevanti dimensioni, l'esiguità della superficie dell'area e le caratteristiche delle aree circostanti, in gran parte edificate ed edificabili, sarebbero incompatibili con la desti-

6. In effetti, la motivazione posta a base dell'eliminazione della previsione insediativa è la seguente: «il piano di lottizzazione convenzionato del commissario *ad acta* risulta attualmente privo delle aree da destinare alla misura minima degli standards urbanistici, in quanto parti di tali aree sono state oggetto d'esproprio, il cui indennizzo è tuttora in corso di definizione, ai fini della realizzazione del Centro Sportivo Croce». Tale motivazione contenuta nella delibera di approvazione della variante è da ritenere sicuramente del tutto insufficiente ed incongrua, poiché un'amministrazione — che deve essere tutta incentrata sulla previsione e sulla realizzazione del risultato (4) — non può disconoscere il diritto alla realizzazione del piano di lottizzazione, con il semplice richiamo alla carenza sopravvenuta degli standards urbanistici. Del resto il Comune, in relazione a tale ultimo aspetto, avrebbe potuto imporre, in sede di attuazione, il necessario adeguamento dei progetti ai suddetti standards.

7. Né può avere pregio l'obiezione secondo cui la lottizzazione non era ancora esistente, mancando l'atto che l'avrebbe perfezionata: tale obiezione trova puntuale smentita nelle precise indicazioni date in sede di ottemperanza dal Consiglio di Stato all'amministrazione comunale, alla quale era inibita ogni ulteriore valutazione in ordine alla fattibilità dell'intervento, dovendosi considerare approvata a tutti gli effetti il piano di lottizzazione, quale strumento di pianificazione (5). Conseguentemente, in capo ai proprietari dell'area in questione si era formato un vero e proprio diritto a che la lottizzazione fosse perfezionata ed eseguita, residuando la mera sottoscrizione da parte del Comune della convenzione, quale elemento di regolamentazione degli effetti obbligatori, sottoscrizione avvenuta solo successivamente ad opera del commissario *ad acta*. È evidente, pertanto, che il Comune, al momento dell'adozione della variante che ha imposto il vincolo paesaggistico ed eliminato l'insediamento abitativo, era tenuto ad adottare su questo specifico aspetto una motivazione articolata, pertinente ed esaustiva quale non è sicuramente quella contenuta nella delibera impugnata, tanto più che era mancata anche la necessaria valutazione dello stato dei luoghi (6).

8. Né può essere correttamente posto a fondamento della conferma del vincolo il fatto che il suddetto giudicato del Consiglio di Stato ha imposto per le concessioni edilizie relative alle singole costruzioni la necessità di far riferimento alla normativa urbanistica vigente al momento del rilascio delle concessioni stesse: secondo questa inaccettabile pro-

nazione a verde pubblico attrezzato: infatti, tale mutamento rientra nel potere discrezionale dell'amministrazione comunale, connotantesi tipicamente quale scelta di merito, non sindacabile in sede giurisdizionale di legittimità. Nello stesso senso cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 22 febbraio 1994, n. 159, in *Foro amm.*, 1994, 374; id., 13 luglio 1993, n. 711, in *Foro it.*, 1994, III, 290. Secondo Cons. Stato, Sez. IV, 6 dicembre 1993, n. 1045, in questa *Rivista*, 1994, I, 331, le scelte di destinazione delle aree, effettuate dallo strumento urbanistico generale, sebbene rimesse a valutazioni ampiamente discrezionali dell'amministrazione comunale, non per questo non sono sindacabili in sede giurisdizionale anche per difetti attinenti alla motivazione.

(4) In merito cfr. L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, 57 ss., che opportunamente rileva «un'amministrazione sempre meno giuridica e sempre più aziendale» (*op. cit.*, 61). Sul punto si rinvia anche a F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, consensualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, in *Dir. amm.*, 1999, 27, che parla di «amministrazione per obiettivi e consensuale, alla luce di una legalità sostanziale in linea con i principi costituzionali e di garanzia».

(5) Secondo T.A.R. Sicilia, 18 gennaio 2000, n. 38, in questa *Rivista*, 2000, II, 284 ss., vi è responsabilità per danni dell'amministrazione qualora, nelle more del giudizio amministrativo che ha portato all'annullamento del diniego di approvazione di un piano di lottizzazione, sia stato adottato un nuovo piano regolatore che non consente l'attuazione del piano di lottizzazione medesimo: la responsabilità è determinabile in misura pari alla differenza tra il valore del suolo secondo l'originaria destinazione e quello da attribuirsi al terreno secondo la sopravvenuta destinazione, tenendo conto dell'indice di edificabilità e dei vincoli, effettuando poi una riduzione in considerazione della possibilità che le misure di salvaguardia perdano efficacia in caso di mancata approvazione del piano regolatore da parte della Regione e della circostanza che, a seguito dell'approvazione del piano regolatore, i vincoli avrebbero durata decennale e non sarebbero rinnovabili senza indennizzo.

(6) Infatti, in relazione a tale ultimo aspetto è emerso dall'istruttoria in corso di causa — come già evidenziato nel testo — che i terreni oggetto del piano di lottizzazione non avevano caratteristiche tali da giustificare l'adozione del vincolo: tali terreni sono risultati essere non boschivi, non pervasi di essenze pregiate, contigui all'abitato, occupati da vitigni ed uliveti in stato di abbandono, nonché da sterpaglia non definibile essenza boschiva.

spettazione, la preesistenza nella zona in oggetto di uno specifico vincolo con conseguente impossibilità di rilascio di provvedimenti concessori, sarebbe sufficiente a giustificare il mantenimento della destinazione urbanistica della suddetta area. Non vi è chi non veda come tale obiezione sia del tutto inconferente rispetto alla decisione di modificare o meno la destinazione urbanistica oggetto dei terreni relativi al piano di lottizzazione: infatti, nell'ipotesi di riacquisto da parte della zona in questione della sua originaria destinazione urbanistica, verrebbe meno tale ostacolo connesso al rilascio delle concessioni edificatorie.

9. Né potrebbe essere condivisa l'affermazione secondo cui, nella specie, non si trattava di una vera e propria variante in senso tecnico, in quanto la destinazione urbanistica dell'area in realtà non era stata modificata con la variante del 1998 ma con quella del 1983, che la nuova variante si era limitata a confermare. Anche in questo caso è facile ribattere che, in considerazione delle precise indicazioni date dal Consiglio di Stato in sede di giudizio di ottemperanza, l'amministrazione comunale era tenuta a valutare, in sede di adozione della variante del 1998, proprio la compatibilità o meno del piano di lottizzazione con le esigenze di pubblico interesse poste a base della nuova variante generale (7): tale necessaria comparazione (tra le ragioni di interesse pubblico sottese alla variante e gli interessi privati derivanti dalla convenzione) traeva il suo ulteriore fondamento dalle specifiche e precise considerazioni fatte sulla natura dei terreni. Da tutto quanto sopra esposto non poteva non scaturire l'annullamento della relativa variante per difetto di motivazione e di istruttoria.

10. Tuttavia, a fronte di un'articolata ed esaustiva motivazione che rispetti tutti i parametri summenzionati, l'amministrazione comunale ben può — anche dopo l'approvazione del piano di lottizzazione — operare scelte urbanistiche di segno opposto attraverso provvedimenti di variante al piano regolatore generale (8), sacrificando così le aspettative acquisite dai privati.

Pertanto, alle condizioni sopraindicate, le situazioni giuridiche soggettive derivanti da una convenzione di lottizzazione stipulata col Comune, possono essere da quest'ultimo legittimamente pregiudicate nell'esercizio dei suoi poteri pubblicistici in tema di regolamentazione e pianificazione del territorio (9).

Inoltre, anche nelle ipotesi in cui sia riscontrabile — come nel caso di specie — una sentenza definitiva in ordine alla sussistenza di una valida ed efficace lottizzazione, è da escludere ogni possibile censura sotto il profilo dell'eventuale elusione del giudicato da parte della variante al p.r.g. che pregiudichi la precedente lottizzazione, proprio perché il Comune dispone del potere di conformare in modo diverso l'assetto del territorio, in

(7) Secondo Cons. Stato, Sez. IV, 3 agosto 1998, n. 1126, in questa *Rivista*, 1998, I, 1478, qualora la Regione approvi una variante al piano regolatore generale introducendo d'ufficio delle modifiche, la relativa deliberazione deve contenere le ragioni della modifica di una scelta urbanistica effettuata dal Comune, in sede di approvazione dello strumento urbanistico, diversamente determinandosi un'evidente lesione dell'autonomia dell'organo comunale cui, in definitiva, competono le scelte sulle modalità d'utilizzo del territorio. Anche Cons. Stato, Sez. IV, 28 settembre 1998, n. 1226, *ivi*, 1999, I, 492 ss., sottolinea che, laddove in sede d'approvazione del p.r.g. vengano apportate dalla Regione modifiche d'ufficio allo scopo di tutela paesaggistica ed ambientale, detta determinazione deve essere congruamente motivata soprattutto qualora la nuova destinazione non inibisca, come la precedente, l'edificabilità della zona: nella fattispecie un'area in origine ricadente in zona destinata a residenza rada e verde privato, con un modesto indice di fabbricazione, è stata d'ufficio ricondotta in zona agricola per asseriti motivi di tutela ambientale e paesaggistica. Tale nuova destinazione, al pari della precedente, non solo non precludeva attività edilizia ma, al contrario, consentiva anche la realizzazione di manufatti ed attrezzature produttive. Con riferimento a tale principio cfr. anche Trib. Napoli, 28 gennaio 1997, *ivi*, 1997, I, 528.

(8) Secondo F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, consensualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, cit., 19, le varianti al piano regolatore «comportano, più che varianti, vere e proprie deroghe come vediamo nella prassi».

(9) Sulla tendenza dell'ordinamento a riconoscere sempre più spazi di deroga alla pianificazione vigente cfr. F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, consensualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, cit., 19, secondo cui, inoltre, «nella disarticolata depianificazione a livello normativo appaiono così istituti che, conservando lessicalmente il concetto o il termine di attuazione, sono invece integrativi, sostitutivi, derogatori, in una pianificazione che si muove dal basso secondo il manifestarsi delle esigenze, le disponibilità delle risorse, la volontà politica del momento. E che mettono in non cale lo strumento generale destinato quasi a far da inutile sfondo». In merito cfr. anche L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, cit., 85.

relazione al mutare delle situazioni e degli interessi che devono, però, essere congrui rispetto ai sacrifici degli interessi del privato (10).

PAOLO TANDA

(10) Secondo Cons. Stato, Sez. IV, 13 luglio 1993, n. 711, in *Cons. St.*, 1993, I, 860, la motivazione della variante urbanistica, che travolge le aspettative derivanti da una lottizzazione convenzionata, deve dimostrare non solo che tale variante è oggettivamente giustificata, ma anche che la P.A. è stata positivamente consapevole dell'esistenza di quelle aspettative legittime e si è data carico di compararle esplicitamente con l'interesse pubblico contrastante, nonché di valutare se ed in quale misura esse potessero venir fatte salve. Nello stesso senso cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 2 aprile 1986, n. 194, in *Giur. it.*, 1986, III, I, 351; Cons. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 1986, n. 105, in *Foro amm.*, 1986, 64. Cfr. altresì T.A.R. Veneto, Sez. I, 30 marzo 1995, n. 490, in questa *Rivista*, 1995, I, 685, che afferma l'illegittimità dell'atto di approvazione regionale — con modifiche d'ufficio — del p.r.g. di un Comune qualora non sia stato previamente sentito lo stesso Comune interessato. Nel senso della necessità di una congrua e specifica motivazione unicamente nel caso di variante limitata ad un terreno determinato, ovvero nel caso in cui la variante venga a sacrificare aspettative assistite da una speciale tutela o uno speciale affidamento, quali, fra le altre, quelle derivanti da un piano di lottizzazione convenzionato, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 5 dicembre 1994, n. 992, in *Foro it.*, Rep. 1995, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 252; 7 aprile 1993, n. 398, *id.*, Rep. 1993, voce *cit.*, n. 153; 14 maggio 1993, n. 531, *ibid.*, n. 154. In ordine ai limiti entro cui occorre indicare una specifica motivazione cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 19 gennaio 2000, n. 245, *id.*, 2000, III, 6. Secondo Cons. Stato, Sez. IV, 14 aprile 1998, n. 609, in questa *Rivista*, 1998, I, 936 ss., poiché le aspettative di un privato in ordine ad una lottizzazione possono sorgere soltanto in virtù di un piano di lottizzazione approvato, è legittima la sostituzione di un piano di lottizzazione non ancora approvato con un piano di zona che non tenga conto, in motivazione, degli interessi dei privati che avevano predisposto il mero progetto di lottizzazione.