

Pubblicato il 14/04/2020

N. 02378/2020REG.PROV.COLL.

N. 01460/2012 REG.RIC.

N. 01462/2012 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1460 del 2012, proposto dalla società Temala s.a.s. di De Vennera & C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Alfredo Gualtieri e Demetrio Verbaro, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Anna Bei in Roma, via Ovidio, n.10, Studio Rosati;

contro

il Comune di Crotone, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;
il Commissario *ad acta* del Comune di Crotone, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 1462 del 2012, proposto dalla società Temala s.a.s. di De Vennera & C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alfredo Gualtieri e Demetrio Verbaro, con

domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Anna Bei in Roma, via Ovidio n.10, presso lo Studio Rosati;

contro

il Comune di Crotone, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;

il Commissario ad acta del Comune di Crotone, non costituito in giudizio;

per la riforma

quanto al ricorso n. 1460 del 2012:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (sez. I) n. 1267/2011, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 1462 del 2012:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (sez. I) n. 1268/2011, resa tra le parti;

entrambe concernenti la destinazione urbanistica di aree di proprietà;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2020 il Cons. Antonella Manzione e udito per la società appellante l'avvocato Graziano Pungì, su delega degli avvocati Alfredo Gualteri e Demetrio Verbaro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con due separati ricorsi al T.A.R. per la Calabria la società Temala s.a.s. ha impugnato *sub specie* di azione di annullamento (ricorso n.r.g. 1371/2010) ovvero di incidente di esecuzione, nell'ambito del giudizio di ottemperanza già radicato (n.r.g. 1001/2005), la deliberazione n. 12 del 12 giugno 2010, con la quale il Commissario

ad acta, nominato per ottemperare ad un precedente giudicato, ha confermato la destinazione agricola del terreno di proprietà della stessa.

La vicenda costituisce il segmento terminale di un defatigante contenzioso attivato dalla medesima società al fine di ottenere l'esecuzione di una prima sentenza del medesimo T.A.R. per la Calabria (n. 2160/2004) che aveva riconosciuto come incongrua in termini motivazionali la classificazione come "agricola di versante" operata dal P.R.G., dell'area di propria pertinenza ubicata alla località "Vrica" del Comune di Crotona, identificata al N.C.T. ai fogli di mappa n. 54, particelle nn. 1,6,9,2930 e 2932 e n. 45, particelle nn. 43,95,96,460 e 584, per un'estensione pari ad ettari 42.82.70.

Ad essa era conseguito un giudizio di ottemperanza, pure favorevole alla società (sentenza n. 2053/2004) e ben due incidenti di esecuzione, il primo finalizzato all'annullamento della deliberazione sostanzialmente soprassessoria (ed in quanto tale elusiva del giudicato) del Commissario *ad acta* (deliberazione del 7 aprile 2009); il secondo risolto con l'ordinanza n. 156 del 16 giugno 2010, che chiamando in causa il potere di controllo del Prefetto di Crotona, consentiva di addivenire finalmente al provvedimento oggetto dell'odierno contenzioso, di conferma della precedente disciplina urbanistica, ma con motivazione integrata.

La duplicazione della richiesta, "sdoppiata" in due distinti giudizi, pur essendone identica la *causa petendi*, si spiega nel contesto ordinamentale dell'epoca, non essendosi ancora chiarito il quadro giurisprudenziale in ordine al rimedio più efficace, e comunque più consono, avverso un provvedimento del Commissario *ad acta* ritenuto sostanzialmente elusivo del giudicato.

2. L'adito Tribunale non ha inteso prendere posizione su quale dei due rimedi esperiti fosse da ritenere più consono in relazione alla natura del soggetto agente (il Commissario *ad acta* individuato dallo stesso a seguito del giudizio di ottemperanza) addivenendo a due distinte, ma contestuali, sentenze di rigetto, una reiterativa

dell'altra in termini motivazionali (rispettivamente, la n. 1267, all'esito del ricorso demolitorio e la n. 1268, quale esito dell'incidente di esecuzione, entrambe del 17 ottobre 2011).

In particolare, ad avviso del giudice di prime cure la deliberazione n. 12/2010 del Commissario *ad acta* sarebbe congruamente motivata con riferimento ai molteplici elementi di rilevanza paesaggistica del sito, senza replicare in alcun modo i profili di illogicità sottesi alla precedente decisione. D'altro canto, l'eventualità di una reiterazione della scelta urbanistica precedente non era né poteva essere preclusa dalla sentenza del 2004, al pari di qualsivoglia scelta alternativa in termini di regime edificatorio, essendosi solo ritenuta doverosa una riedizione del potere amministrativo che tenesse adeguatamente conto dell'effettivo stato dei luoghi.

3. Avverso entrambe le sentenze disgiuntamente ha proposto appello la Società Temala s.a.s., prospettando in ciascuno due identici ordini di censure:

-con un primo, articolato motivo, ha ribadito la lamentata sostanziale elusione del giudicato. Il T.A.R. avrebbe erroneamente valutato soddisfattive motivazioni preesistenti all'approvazione del P.R.G., quali i vincoli paesaggistici, comunque non garantiti dal tipo di destinazione urbanistica (agricola) individuata. Sarebbero inoltre stati reiterati quei "profili di illogicità" rappresentati dalla riferita natura collinare anziché pianeggiante del terreno, e dalla discontinuità con le aree di sviluppo urbano al cui interno invece i terreni *de quibus* sarebbero collocati, posti a base di tutte le decisioni precedenti;

-la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento delle istanze di parte sarebbe stata viepiù necessaria per garantirne l'apporto conoscitivo vista la peculiarità della vicenda, generata comunque da una istanza della stessa, poi confluita nel giudizio di ottemperanza.

4. Con istanza depositata in data 18 novembre 2019, la difesa della società chiedeva la trattazione congiunta dei due procedimenti, originariamente iscritti a ruolo di udienze distinte.

5. Alla pubblica udienza del 25 febbraio 2020, sentita la difesa della società, le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

6. Preliminarmente il Collegio, preso atto della manifesta connessione, soggettiva e oggettiva, tra i due giudizi e della conseguente necessità di una loro trattazione congiunta, dispone la riunione dei ricorsi in appello nn. 1460/2012 e 1462/2012.

7. La ritenuta infondatezza di entrambi i ricorsi, accomunati da identità di motivi avverso identiche sentenze, consente di assorbire nel merito i profili di inammissibilità di quello riveniente dall'impugnativa del provvedimento commissariale (n.r.g. 1460/2012, con il quale si impugna la sentenza del T.A.R. per la Calabria n. 1267/2011).

Come chiarito da questo Consiglio di Stato, infatti, il ricorso in appello proposto contro la sentenza del giudice di primo grado, che abbia ordinato l'esecuzione di un giudicato, è ammissibile quando risolve questioni giuridiche di merito, pronunciandosi sulla fondatezza della pretesa azionata; è invece inammissibile quando investe determinazioni esecutive o attuative riservate allo stesso organo autore del giudicato, promananti dal commissario *ad acta* suo ausiliare, rispetto alle quali non è ipotizzabile quella revisione *prioris instantiae* che ontologicamente presuppone un precedente giudizio (Cons. Stato, sez. III, 22 febbraio 2012, n. 954; sez. VI, 3 marzo 2008 n. 796; sez. IV, 31 dicembre 2007, n. 6810; sez. V, 14 giugno 2010, n. 3727. Sulla natura del Commissario *ad acta* v. anche Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 826).

8. Passando ora al merito della controversia, il Collegio rileva come principale motivo di doglianza sia l'asserito contrasto tra la deliberazione n.12 del 21 giugno

2010 e le indicazioni contenute nella sentenza del T.A.R. per la Calabria del 22 ottobre 2004, n. 2160 (ribadite nelle successive del 17 novembre 2005, n. 2053 e del 25 novembre 2009, n. 1312). Secondo l'appellante, cioè, il provvedimento si paleserebbe elusivo del giudicato nella sua effettività, in quanto ne ripropone, o comunque non ne supera, le "illogicità originarie", facendosi scudo di motivazione fittiziamente aggiuntiva, in realtà strumentale a ridetta elusione. In sintesi, l'invocata vocazione paesaggistica del territorio, peraltro già nota alla data di approvazione del P.R.G., non imporrebbe affatto la ribadita destinazione agricola; nel contempo, l'insistita descrizione dei luoghi come "collinari" e la mancanza di indicazioni fattuali circa la discontinuità territoriale rispetto alle limitrofe zone di espansione, conformerebbero i vizi in precedenza stigmatizzati. In sintesi, se è pur vero che *«una eventuale destinazione agricola non è affatto vietata dalle pronunce stesse -così come non è imposta una destinazione di natura edificatoria -»*, siccome affermato dal giudice di prime cure in entrambe le sentenze impugnate (v. pagg. 9 della sentenza n. 1267/2011 e 10 di quella n. 1268/2011); lo è altrettanto che ciò sarebbe stato possibile solo superando i profili di illogicità rilevati, e non riproducendone il contenuto. Per di più, il Comune di Crotona non avrebbe affatto tenuto conto delle indicazioni di valutare espressamente l'apporto collaborativo della parte, la cui proposta non è stata deliberata in concreto.

9. La Sezione ritiene la ricostruzione non condivisibile.

Il deplorabile atteggiamento di inerzia dell'Ente, in una con l'iniziale approccio alla vicenda da parte del Commissario *ad acta* hanno determinato le lamentate lungaggini procedurali di cui si duole l'appellante. La stigmatizzazione delle condotte dei soggetti a vario titolo intervenuti nel procedimento, tuttavia, seppur condivisibile sul piano dell'opportunità, non è tale da generare il paradosso giuridico ipotizzato dall'appellante, laddove paventa come un sostanziale diniego di giustizia la reiterazione della scelta originaria, annullata ormai anni orsono.

Ciò in quanto, rileva ancora il Collegio, altro è censurare per vizio di motivazione un provvedimento, per giunta connotato da ampissimo margine di discrezionalità tecnica, quale un atto di pianificazione urbanistica; altro pretenderne la conformazione ai propri *desiderata*, ovviamente estranea all'effetto conformativo della sentenza originaria. Una volta affermata, cioè, la illegittimità degli atti impugnati, in primo luogo il P.R.G. approvato con decreto regionale n. 18086 del 17 dicembre 2002, il T.A.R. per la Calabria non ha potuto che rimettere alle scelte del Comune procedente l'assetto urbanistico della zona, invitandolo ad «*una più articolata valutazione che si spinga fino ad individuare, sul presupposto di una corretta ricognizione dello stato dei luoghi, un assetto urbanistico ottimale per la vasta zona in questione*» (così testualmente nella sentenza n. 2160/2004). Scelte confluite nella deliberazione del Commissario *ad acta* che con un'analitica, quanto esaustiva motivazione ne ha ricondotto i contenuti alle esigenze di tutela paesaggistica, oggetto di precise indicazioni di principio anche nella delibera propedeutica al P.R.G. n. 37/1998.

10. La sentenza n. 2160/2004, da cui trae origine la controversia, addiviene al ridetto annullamento del P.R.G. "allo stato degli atti", ovvero senza essere riuscita ad integrare l'istruttoria acquisendo la richiamata delibera n. 37 del 3 luglio 1998, contenente i criteri di indirizzo cui il Comune si sarebbe dovuto attenere nelle sue scelte pianificatorie, benché espressamente menzionata in sede di reiezione delle osservazioni della società. Di talché le uniche ragioni di classificazione dell'area palesate in atti sono da individuare proprio in tale reiezione, ove, oltre al ricordato richiamo, il Comune ipotizza che "l'intervento" rischierebbe di configurarsi come "di espansione", seppur «*in discontinuità con l'area urbana attuale*». Evidenziata tale innegabile lacuna motivazionale, vieppiù alla luce dell'accertato contesto di urbanizzazione senza particolare soluzione di continuità dei dintorni, la sentenza enfatizza un ulteriore elemento di fatto, indicandolo come idoneo a «*sconfessare*» la classificazione dell'area come agricola con presenza di uliveti, ovvero la «*natura*

prevalentemente pianeggiante e sostanzialmente priva di vegetazione arborea» dei terreni in controversia.

11. L'errore di fondo della tesi dell'appellante, rileva la Sezione, risiede nel tentativo di ricondurre alla descrizione dei luoghi, asseritamente in contrasto con quella poc'anzi richiamata, la motivazione della destinazione agricola.

Al contrario, la descrizione del contesto, esaminata nel suo complesso, non solo si palesa neutra rispetto allo sviluppo narrativo del provvedimento commissariale; ma essa non presenta affatto quegli elementi di contrasto con il giudicato precedente che la parte vorrebbe ravvisarvi.

Nella deliberazione, cioè, si dà atto semplicemente che i terreni di cui è causa sono allocati sulla *«parte sommitale del Pianoro di Vrica»*, descrizione tutt'affatto incompatibile con la rilevata natura «prevalentemente» pianeggiante dei terreni; di cui poi si dice che degradano *«lungo le pareti calanchive collinari parallele alla strada per C. Colonna»*. Elementi peraltro rivenienti anche dagli atti notarili allegati dalla società alle proprie osservazioni ove gli stessi vengono descritti come *«fortemente scoscesi»* o con *«giacitura fortemente scoscesa, a calanchi»*.

D'altro canto, rileva ancora la Sezione, la circostanza che l'area sia nota e denominata negli atti di tutela paesaggistica come “Colline di Crotone” o “Colline argillose di Crotone” ne evoca chiaramente il tendenziale andamento orografico, a prescindere da quello altimetrico dei singoli appezzamenti, comunque inseriti nel contesto.

12. La mancanza di discontinuità rispetto ad altre zone confinanti, che costituiva il vero fattore di incoerenza istruttoria e motivazionale del precedente P.R.G., viene in parte riconosciuta, confermandosene la sussistenza solo per parte delle aree di interesse della società in relazione ai *«sottostanti terreni destinati ad espansione turistica residenziale per via del notevole dislivello di quota esistente sul lato est»* (v. una delle tre relazioni istruttorie del dirigente del Settore “Pianificazione e gestione del territorio” del

Comune -in data 5 settembre 2006- espressamente evocata sul punto nella parte narrativa della deliberazione impugnata).

E tuttavia tale originario fattore valutativo viene del tutto superato dall'evidenziato interesse paesaggistico dell'area, valorizzato peraltro non tanto e non solo attraverso il richiamo alle varie fonti di declaratoria del particolare interesse pubblico (d.m. 10 gennaio 1965 e d.m. 27 luglio 1968), ma anche allineandosi alle indicazioni contenute al riguardo nel "Documento di indirizzi per la redazione del nuovo Piano regolatore generale", approvato con delibera consiliare n. 37/1998, e posto a base della reiezione delle proposte di parte.

Le "Colline di Crotona" rientrano in un Sito di importanza comunitaria (SIC), di cui alla direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 e al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, esattamente con tale denominazione, che ne evoca, come sopra ricordato, il complessivo, innegabile andamento morfologico. Ciò trova conferma ed esplicitazione nella Tavola P3, foglio 6 del Piano, nonché nella declinazione delle "Riserve di naturalità" di cui all'art. 33, comma 1, delle norme tecniche di attuazione. La valorizzazione dell'area è stata ribadita anche successivamente, sempre con riferimento alle peculiarità geomorfiche del territorio. Il Piano di gestione dei siti Natura 2000, approvato dalla Giunta provinciale con delibera n. 292 dell'11 agosto 2008 e dalla Giunta regionale con deliberazione del 9 dicembre 2008, n. 948 descrive ad esempio l'area come *«calanchiva che dalla costa si sviluppa verso ovest fino all'altezza di 110 mslm; sono colline argillose plioceniche- pleistoceniche colonizzate da vegetazione steppica ubicate davanti all'Area Marina Protetta di Capo Rizzuto»*. Il Formulario standard "Natura 2000", cui fa riferimento il d.m. 30 marzo 2009, le definisce a sua volta *«Area di notevolissimo interesse paesaggistico e naturalistico, costituita da colline argillose plioceniche-pleistoceniche in cui è evidente il passaggio stratigrafico tra questi due periodi geologici»* e ne evidenzia l'alto grado di vulnerabilità e il rischio di lottizzazione.

In sintesi, obbiettando il quadro di pregio e di tutela, l'eccessivo sviluppo del contesto intorno diviene fattore decisionale aggiuntivo, veicolato dalle linee guida generali del 1998, onde arginare la pressione antropica, già ampiamente diffusa. Il che, rileva la Sezione, costituisce motivazione ampiamente soddisfacente della scelta effettuata.

13. D'altro canto, a fronte di tali copiose e chiare indicazioni, l'appellante, travalicando i limiti dell'invocato giudicato, intende contestare la tipologia della classificazione, non ritenendola funzionale alle evidenziate ragioni di tutela, ovvero invocando la compatibilità della stessa con scelte meno drastiche, di concessa edificabilità a condizioni date.

Quanto detto, rileva tuttavia la Sezione, costituisce censura che impinge il merito della decisione, per contro insindacabile, per l'ampissimo margine di discrezionalità tecnica che la connota, se non nei limiti dell'arbitrarietà o illogicità manifesta, nel caso di specie insussistenti.

L'individuazione, infatti, della modalità più consona a preservare lo stato dei luoghi spetta esclusivamente all'amministrazione, la quale può effettuarla per il tramite di qualsivoglia destinazione urbanistica. Al riguardo, va se mai considerato che proprio l'attribuzione di una destinazione agricola ad un determinato terreno è volta non tanto e non solo a garantire il suo effettivo utilizzo a scopi agricoli, quanto piuttosto a preservarne le caratteristiche attuali di zona di salvaguardia da ogni possibile nuova edificazione anche in funzione della valenza conservativa di valori naturalistici, che di per sé assume tale tipo di destinazione di zona (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 2 dicembre 2011, n. 6373; *id.*, 15 settembre 2010 n. 6874). Detto altrimenti, la destinazione a zona agricola di una determinata area non presuppone necessariamente che essa sia utilizzata per colture tipiche o posseda le caratteristiche per una simile utilizzazione, trattandosi di una scelta, tipicamente e ampiamente discrezionale, con la quale l'Amministrazione comunale ben può avere interesse a tutelare e salvaguardare il paesaggio o a conservare valori naturalistici

ovvero a decongestionare o contenere l'espansione dell'aggregato urbano (così, puntualmente, Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2008, n. 660), ben potendo quindi perseguire anche lo scopo di mitigazione ambientale perseguito nel caso di specie dall'Amministrazione comunale.

Né può assumere rilievo la notazione della parte circa la preesistenza di tali vincoli rispetto all'adozione del P.R.G., che ne avrebbe imposto la valutazione non *ex post*, ma a tempo debito: se da un lato, infatti, il richiamo (anche) alla delibera n. 37/1998 in sede di rigetto della proposta di parte, pur all'apparenza criptica, può oggi essere letto proprio nella direzione successivamente emersa di valorizzazione della tutela ambientale; dall'altro, comunque in ogni caso non era preclusa all'amministrazione, *melius re perpensa*, ovvero meglio esplicitando la scelta originaria, di introdurre nuove valutazioni allo stato degli atti, purché rispondenti ad una seria istruttoria ed analisi dello stato dei luoghi, siccome imposto con la sentenza n. 2160/2004: il secondo giudizio conseguente ad un annullamento, infatti, pur risentendo del profilo conformativo del giudicato, può supportare una nuova statuizione reiettiva in forza di un argomento, materiale o giuridico, pur preesistente, seppure in passato obliato dall'Amministrazione (*«nel nostro ordinamento non vige il principio del c.d. "one shot", per cui a seguito dell'annullamento di un primo provvedimento di diniego all'Amministrazione non è preclusa la reiterazione del provvedimento di rigetto; vige piuttosto, secondo un convincente orientamento giurisprudenziale, un principio che si denomina "one shot temperato", secondo il quale l'Amministrazione, dopo aver subito l'annullamento di un proprio atto, può rinnovarlo una sola volta, e quindi deve riesaminare l'affare nella sua interezza, sollevando, una volta per tutte, tutte le questioni che ritenga rilevanti, senza potere in seguito tornare a decidere sfavorevolmente neppure in relazione a profili non ancora esaminati»*: in tal senso, tra le tante, Cons. Stato, sez. III, sentenze nn. 660 del 2017 e 5087 del 2017).

14. La sentenza n. 2160 del 2004 invocava anche *«una specifica delibazione»* della proposta urbanistica di accordo formulata dalla società; circostanza questa ribadita

anche nella sentenza n. 1312/2009, laddove si richiama altresì la necessità che la nuova valutazione avvenga «*nel quadro del criterio dell'urbanistica contrattata*». Ciò in quanto in assenza di puntuale verifica sui presupposti informativi dell'urbanistica contrattata quale autovincolo cui il Comune di Crotone si sarebbe assoggettato con la delibera consiliare n. 37/1998, non era possibile prescindere da qualsivoglia scrutinio in merito.

La Sezione ritiene che l'affermazione debba essere necessariamente armonizzata con la natura degli "accordi urbanistici", in realtà indebitamente evocati con riferimento al caso di specie.

L'ammissibilità di patti aventi ad oggetto la pianificazione urbanistica di livello generale è, infatti, tradizionalmente negata dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, dalle cui risultanze non è ragione di decampare, dovendosi interpretare in senso preclusivo la previsione dell'art. 13 della legge n. 241/1990. In sintesi, non è ipotizzabile l'esistenza di una generale ed atipica potestà del Comune di dare vita a forme non tipizzate di urbanistica contrattata, a ciò ostando proprio la previsione dell'art. 13 cit., da interpretarsi, appunto, nel senso di sottrarre alla partecipazione e comunque alla libera disponibilità delle parti l'oggetto dell'attività amministrativa volta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1° giugno 2011, n. 3331).

Per quanto qui rileva, la partecipazione che sfocia nella conclusione dell'accordo urbanistico tende, dal lato dell'amministrazione, a perseguire la maggiore efficacia possibile della propria azione, e dal lato del proprietario privato, alla massimizzazione delle utilità individuali. E' evidente tuttavia che il punto d'incontro tra tali contrapposti interessi non può mai essere una coercizione dell'amministrazione procedente, che deve vagliare la proposta del privato alla luce del prioritario interesse pubblico sotteso all'attività pianificatoria.

A ciò consegue che il richiesto “vaglio”, quali che fossero le indicazioni rivenienti dalla delibera di principio del 1998, peraltro non evocata sul punto dall'appellante, non avrebbe comunque potuto spingersi oltre la disamina della proposta quale “osservazione” al piano.

Le “osservazioni”, infatti, costituiscono lo strumento principe per l'esercizio della partecipazione in materia urbanistica, che per definizione interviene quando lo strumento di pianificazione o di governo del territorio è stato quantomeno adottato, con una connotazione prettamente difensiva di interessi individuali.

Nel caso di specie, esse vengono da subito qualificate come “proposta”, avendo evidentemente ad oggetto uno scambio con l'amministrazione procedente, secondo il meccanismo sinallagmatico tipicamente sotteso a tale tipologia di strumento attuativo.

L'appello in verità non chiarisce se la società si dolga della mancata valutazione delle osservazioni/proposta originaria, ovvero di quella successivamente formulata in data 31 maggio 2004 e dunque nelle more della definizione del giudizio poi sfociato nella sentenza n. 2160/2004. Tale proposta, in particolare, si concretizza proprio nella offerta di realizzazione di opere alternativamente individuate, in cambio della (peraltro già richiesta e precedentemente respinta) assentita edificabilità della zona, indicandone anche l'indice specifico (0,5 mc/mq). Essa, peraltro, ne richiama di precedenti, pure finalizzate ad ottenere indici di edificabilità più vantaggiosi in cambio di opere ovvero di porzioni di terreno (es. proposta/osservazioni conseguite all'adozione del P.R.G. con delibera consiliare n. 4 del 14 marzo 2001).

L'invito ad una previa delibazione di siffatte osservazioni/proposte da parte del Tribunale amministrativo regionale, non può che essere collocato nella corretta cornice ordinamentale di riferimento, ovvero quale apporto collaborativo alla stesura del Piano, nel caso di specie da vagliare con particolare attenzione, giusta la precedente lacunosità istruttoria.

Anche sotto tale profilo, dunque, la deliberazione commissariale si presenta ampiamente soddisfacente, laddove ha chiarito come il contenuto della proposta sia sovrapponibile a quello delle osservazioni presentate in data 3 agosto 2001, già rigettate, anche perché fondanti sull'erroneo presupposto dell'assenza di vincoli di natura paesistico-ambientale, di prescrizioni a tutela del suolo, ovvero sull'estraneità al sistema di tutela ambientale. Avendo comunque quale obiettivo una maggiore edificabilità del suolo, ne è evidente la ritenuta incompatibilità con la diversa scelta di salvaguardia attuata in riferimento allo stesso.

15. Resta infine da dire della lamentata violazione dell'art. 10 *bis* della l. n. 241/1990: secondo l'appellante erroneamente il giudice di prime cure ne avrebbe negato la necessità sull'assunto che non si tratterebbe di provvedimento conseguito a procedimento ad istanza di parte, siccome richiesto dalla medesima disposizione. Al contrario, infatti, alla base del complesso *iter* sfociato nell'attuale provvedimento si porrebbe proprio tale istanza, poi recepita nella sentenza al cui giudicato si è dato esecuzione.

La ricostruzione non merita condivisione.

Un atto di pianificazione urbanistica generale, quale quello oggetto dell'odierna controversia, non consegue mai ad istanza di parte, rientrando nei poteri generali di governo del territorio attribuiti agli enti locali. La forma di partecipazione tipicamente riservata al privato è veicolata, con riferimento al P.R.G., attraverso "osservazioni", tradizionalmente considerate mero strumento di apporto collaborativo da parte del privato alla definizione del provvedimento. La definizione di "proposta" assunta da tali osservazioni, di per sé inidonea a compulsare scelte negoziali peraltro incompatibili con tale livello di pianificazione, non altera la natura del Piano, né implica un maggior livello di cogenza dei relativi contenuti. Ne consegue che in vista dell'adozione di atti di pianificazione incombe sull'amministrazione solo l'onere di valutare in modo adeguato il complesso delle

circostanze e dei presupposti sottesi all'esercizio del relativo potere, attraverso un *iter* logico e procedurale scevro da profili di irragionevolezza e abnormità. Per contro, non grava sulla stessa l'onere di motivare ulteriormente le statuizioni relative a ciascuna posizione individuale: laddove, infatti, si opinasse in tal senso, l'attività di pianificazione perderebbe il suo carattere di generalità e si tradurrebbe nella sommatoria di un numero inestricabile di situazioni puntuali.

L'art. 10 *bis* della l. n. 241/1990, d'altro canto, impone l'obbligo di comunicare agli interessati i motivi ostativi all'accoglimento della propria istanza prima di rigettarla formalmente.

Non è chi non veda come si tratti di istituto del tutto eterogeneo rispetto all'*iter* di perfezionamento della pianificazione urbanistica, vuoi che esso si sia sviluppato in maniera fisiologica attraverso i passaggi, anche partecipativi, previsti dalla legge; vuoi che, come nel caso di specie, se ne sia imposta una rivisitazione su impulso -questo sì- di parte, ma necessariamente esauritasi nelle pretese di correttezza istruttoria e motivazionale accordate in giudizio.

16. Alla stregua delle superiori argomentazioni, ritiene il Collegio che, sia sotto il profilo del vizio di nullità asseritamente discendente dal pregresso giudicato, che sotto il versante della "semplice" illegittimità, le critiche dell'appellante non possano essere condivise e che le impugnate sentenze vadano, senza riserve, confermate.

17. Per tutto quanto sopra, il Collegio ritiene che gli appelli riuniti nn.r.g. 1460/2012 e 1462/2012 non possano trovare accoglimento e, per l'effetto, debbano essere confermate le sentenze del T.A.R. per la Calabria n. 1267/2011 e n. 1268/2011.

Nulla sulle spese, attesa la mancata costituzione delle amministrazioni intimete.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti nn.r.g. 1460/2012 e 1462/2012, li respinge e, per

gli effetti, conferma le sentenze nn. 1267/2011 e 1268/2011 del T.A.R. per la Calabria.

Nulla sulle spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Cecilia Altavista, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

L'ESTENSORE
Antonella Manzione

IL PRESIDENTE
Fabio Taormina

IL SEGRETARIO