

Pubblicato il 18/03/2024

N. 05374/2024 REG.PROV.COLL.
N. 02787/2017 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2787 del 2017, proposto da Pro.Svi.Ter - s.r.l. e R.M.D. - Realizzazioni Moderne Diversificate - s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Federico Tedeschini e Margherita Scalise, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, largo Messico, 7;

contro

Città di Guidonia Montecelio, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso prima dall'avvocato Stefano Crisci, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza Verdi, 9, e poi dall'avvocato Chiara Reggio D'Acì, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Po, 22;

per l'annullamento

- della delibera del Commissario straordinario assunta con i poteri del Consiglio comunale di Guidonia Montecelio n. 51 del 30 dicembre 2016 e pubblicata all'Albo Pretorio in data 10 gennaio 2017, con la quale è stata rigettata la proposta avanzata dalla Centro Roma 86 s.r.l. (oggi PRO.SVI.TER.

– s.r.l.) e dalla R.M.D. – Realizzazioni moderne diversificate - s.r.l. per il “*Piano di Riqualificazione Urbana «La Triade» in Guidonia*”;

- della proposta di deliberazione sottoscritta dal Dirigente Area IV (oggi Area V) Arch. Paola Piseddu e contenuta nel medesimo verbale di deliberazione del Commissario straordinario assunta con i poteri del Consiglio Comunale n. 51 del 30 dicembre 2016 e pubblicata all'Albo Pretorio in data 10 gennaio 2017, nella parte in cui è stato proposto di “[...] 3. *RESPINGERE, per le ragioni enunciate in premessa, la proposta presentata da CENTRO ROMA 86 srl e R.M.D. Realizzazioni moderne diversificate s.r.l. per il Piano di Riqualificazione Urbana «La Triade» in Guidonia*”;

nonché per il risarcimento

di tutti i danni ingiustamente patiti dalle odierne ricorrenti a seguito del comportamento responsabile della Città di Guidonia Montecelio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio della Città di Guidonia Montecelio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2024 la dott.ssa Virginia Giorgini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L’odierna controversia ha ad oggetto la deliberazione commissariale, assunta con i poteri del Consiglio comunale, con cui la Città di Guidonia Montecelio (di seguito, per brevità, anche solo “Comune”) ha respinto la proposta di “*Piano di riqualificazione urbana «La Triade» in Guidonia*” presentata, con istanze acquisite al protocollo n. 40351 del 21 maggio 2010 e n. 102176 del 20 dicembre 2011, dalle società Centro Roma 86 s.r.l. e R.M.D. Realizzazioni moderne diversificate s.r.l.

2. Avverso tale atto sono insorte, con ricorso notificato il 10 marzo 2017 e depositato il 24 marzo 2017, la Pro.Svi.Ter. s.r.l., in qualità di società

incorporante per fusione le società Centro Roma 86 s.r.l. e Finsob s.r.l., e la R.M.D. Realizzazioni moderne diversificate s.r.l..

Le ricorrenti espongono in fatto quanto segue: (i) in data 23 dicembre 2008 le stesse hanno sottoscritto con il Comune un Protocollo d'intesa, sulla base del quale esse avrebbero dovuto cedere a titolo gratuito alcune aree di proprietà della Centro Roma 86 s.r.l. e realizzarvi interventi di interesse pubblico, mentre l'ente locale si impegnava a procedere al riconoscimento di volumetria da utilizzare nell'ambito del "*Piano di riqualificazione urbana «La Triade»*" e alla contestuale approvazione dello stesso, nonché al rilascio di un permesso di costruire per ristrutturazione urbanistica in altra area; (ii) in data 11 ottobre 2010, il Protocollo d'intesa, come successivamente modificato e integrato con atti del 3 novembre 2009 e del 12 novembre 2009, è stato trasfuso nella "*Convenzione urbanistica per l'attuazione del Protocollo di intesa [...] sottoscritto in data 23/12/2008 e successivamente integrato con verbale [...] in data 3 novembre 2009 e [...] in data 12 novembre 2009 tra il Comune di Guidonia Montecelio, la Centro Roma 86 s.r.l. e la R.M.D. Realizzazioni moderne diversificate s.r.l.*" (d'ora in avanti, per brevità, "*Convenzione*"), stipulata in data 11 ottobre 2010, per atto pubblico notarile, tra il dirigente dell'Area Urbanistica - Gestione del territorio del Comune e le società ricorrenti; (iii) successivamente, il Comune "*è rimasto inspiegabilmente inerte*" non provvedendo "*a deliberare l'approvazione del Piano che avrebbe permesso alle società di ottenere quanto concordato, nonostante la proposta fosse stata più volte inserita all'ordine del giorno delle sedute del Consiglio Comunale*", mentre le società ricorrenti "*hanno ceduto, a titolo gratuito, le aree di loro proprietà al Comune di Guidonia Montecelio e provveduto ad avviare e realizzare molte opere di urbanizzazione oggetto dell'accordo, sostenendo ingenti costi*"; (iv) le odierne ricorrenti hanno, quindi, proposto ricorso *ex artt. 31 e 117 c.p.a.* avverso il silenzio serbato dall'amministrazione comunale e, con sentenza di questa Sezione n. 9652 del 12 settembre 2016, in accoglimento del mezzo, è stato ordinato al Comune di adottare "*un'espressa deliberazione consiliare sul punto, nella quale si approvi la proposta di deliberazione, ovvero – in caso contrario – si manifestino espressamente, se del caso, le*

eventuali ragioni ostative”; (v) in ottemperanza a detta pronuncia, il Comune resistente ha infine adottato il provvedimento oggetto dell’odierno gravame.

2.1. A sostegno della domanda demolitoria, le ricorrenti deducono due motivi di diritto così rubricati: “I) *Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 3 della Legge n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione dell’art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e carenza di istruttoria. Violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e legittimo affidamento di derivazione europea. Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione*”; “II) *Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione e dell’art. 6 della CEDU. Violazione e falsa applicazione dell’art. 42 e 117, comma 1, della Costituzione in relazione all’art. 1 del 1° protocollo addizionale alla CEDU. Violazione e falsa applicazione dell’art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e legittimo affidamento di derivazione europea. Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione*”.

2.2. Formulano, inoltre, istanza risarcitoria quantificando, sulla base di apposita perizia, in euro 8.252.538,00 i danni connessi, da un lato, al maggiore valore commerciale che i terreni di proprietà delle ricorrenti avrebbero assunto qualora la Convenzione fosse stata attuata e, dall’altro, al valore dell’area ceduta gratuitamente al Comune e ai costi sostenuti per l’esecuzione delle opere di urbanizzazione. Rimettono, invece, all’equa determinazione di questo Giudice le “*voci di danno da ritardo e da comportamento responsabile della P.A. in violazione del principio di buona fede*”.

3. In vista della camera di consiglio fissata per l’esame dell’incidentale domanda cautelare, si è costituita in resistenza la Città di Guidonia Montecelio, la quale, oltre a controdedurre nel merito alle doglianze avversarie, eccepisce “*l’inammissibilità e/o l'improcedibilità della domanda*” sotto due distinti profili: innanzitutto, per avere le società ricorrenti, con la sottoscrizione della Convenzione, rinunciato espressamente a contestare

future determinazioni comunali; in secondo luogo, per essere l'azione volta a far valere situazioni giuridiche soggettive sorte sulla base di un atto inefficace in quanto non preceduto dalla deliberazione del Consiglio comunale.

4. Con ordinanza n. 2729 del 1° giugno 2017, la Sezione ha respinto l'istanza cautelare, ritenendo carente tanto il *fumus boni juris*, tenuto conto degli “*elementi di criticità evidenziati dall'Amministrazione in ordine sia agli aspetti procedurali sia alle caratteristiche dell'area, che appaiono dirimenti?*”, quanto il *periculum in mora*.

5. A seguito di avviso di perenzione, inviato dalla segreteria il 28 marzo 2022, le società ricorrenti hanno depositato il 9 giugno 2022 istanza di fissazione dell'udienza, nei termini e nei modi previsti dall'art. 82 c.p.a.

6. In vista dell'udienza di discussione del ricorso, parte ricorrente ha presentato una memoria con cui, tra l'altro, insiste per la condanna al risarcimento dei danni, aggiornando la relativa quantificazione, che, sulla base di una nuova perizia depositata unitamente ad ulteriore documentazione, indica in euro 10.452.668,60.

Anche il Comune ha depositato alcuni documenti e una memoria difensiva, riproponendo le eccezioni preliminari e insistendo per il rigetto del ricorso. È seguita la replica delle ricorrenti.

7. In occasione dell'udienza pubblica del 30 gennaio 2024, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, occorre vagliare le eccezioni formulate in rito dal Comune di Guidonia di Montecelio.

1.1. Sotto un primo profilo, la difesa comunale deduce che l'inammissibilità o l'improcedibilità del ricorso deriverebbe dalla previsione di cui all'art. 2, comma 4, della Convenzione, ai sensi del quale “*La sottoscrizione alla convenzione costituisce piena acquiescenza alle future determinazioni comunali assunte in conformità a successivi provvedimenti di pianificazione o di programmazione, nonché all'esecuzione delle previsioni dei medesimi provvedimenti fatti salvi i soli diritti soggettivi sorti con questa, con*

rinuncia espressa a opposizioni o contenzioso nei confronti degli atti del Comune così finalizzati?

L'eccezione non merita accoglimento.

Alla luce del diritto fondamentale di difesa scolpito dagli artt. 24 e 113 Cost., deve, invero, ritenersi che non sia ammissibile una rinuncia alla tutela giurisdizionale di tipo preventivo, che intervenga cioè prima dell'adozione del provvedimento amministrativo e quindi della lesione, in tesi, dell'interesse legittimo. Come affermato dal Consiglio di Stato, infatti, *“L'acquiescenza ad un provvedimento amministrativo esige un'esplicita e inequivoca manifestazione di piena accettazione, mediante il compimento di atti o comportamenti univocamente rivelatori della volontà di accettarne gli effetti, posta in essere in un momento successivo a quello in cui si sia verificata la lesione dell'interesse legittimo azionato, nessuna acquiescenza o rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo apparendo configurabile, quando lo strumento di tutela non è ancora azionabile per mancanza dell'attualità della lesione?”* (così Cons. St., Sez. VII, 20 maggio 2022, n. 4022).

1.2. Eccepisce, inoltre, la difesa comunale che, tenuto conto dell'assenza di una previa deliberazione consiliare di approvazione del Piano e di autorizzazione del dirigente a sottoscrivere la Convenzione, *“gli interessi e i diritti sort?”* sulla base di essa *“devono ritenersi palesemente inefficaci?”*, con conseguente inammissibilità, anche sotto questo aspetto, del ricorso in esame.

Nemmeno tale eccezione coglie nel segno e ciò nella misura in cui con essa si fa valere un profilo non incidente sull'ammissibilità del ricorso, quanto piuttosto sulla valutazione di fondatezza, nel merito, di eventuali censure che siano fondate sul preteso inadempimento da parte del Comune alle obbligazioni assunte con tale Convenzione o che, comunque, la presuppongano come valida ed efficace.

2. Passando al merito del gravame, giova premettere all'esame delle censure una sintetica illustrazione del contenuto motivazionale del provvedimento impugnato.

Il rigetto della proposta elaborata dalle società ricorrenti si basa su varie ragioni, esposte nei punti da 1 a 10 delle premesse, alcune delle quali sono riconducibili a profili di ordine procedimentale, mentre altre sono frutto di valutazioni di natura propriamente urbanistica compiute dall'organo consiliare. Gli aspetti più rilevanti posti a fondamento della decisione negativa sono: (i) la “presenza di *“criticità geologiche”* (“punto 1”); (ii) la presenza di *“espressioni critiche, in merito al suddetto piano urbanistico, da parte del Genio civile”* (“punto 2”); (iii) la *“presenza di espressioni critiche, in merito al suddetto piano urbanistico, espresse dall'ex Provincia di Roma”* (“punto 3”); (iv) la non rispondenza delle caratteristiche dell'area interessata dal Piano proposto ai criteri previsti dalle normative relative ai *“Programmi di riqualificazione urbana”* e ai *“Perimetrazione dei nuclei abusivi”*, sulla base delle quali, invece, dovrebbe essere adottata la variante al P.R.G. di cui si tratta (“punto 4”); (v) la *“sostanziale inadeguatezza della progettazione urbanistica”*, per essere il Piano volto essenzialmente a massimizzare la cubatura *“senza tenere in debita considerazione gli effetti della stessa sulla viabilità principale e sui servizi generali”* (“punto 7”); (vi) la previsione di un permesso di costruire per ristrutturazione urbanistica all'interno di un piano attuativo (PP B3/1 di Collefiorito) distinto da quello oggetto di approvazione, nonché di una volumetria pubblica all'interno di un ulteriore piano (Le Fosse) *“senza tuttavia seguire le procedure tipiche della variante”* (“punto 9”) ; (vii) il valore di *“mera dichiarazione d'intenti”* del documento denominato *“Convenzione”*, tenuto conto della sottoscrizione dello stesso da parte del dal dirigente comunale *“senza avere prima ottenuto alcuna autorizzazione da parte del Consiglio comunale ad impegnarsi per conto del Comune stesso – per cui tale documento all'epoca della sottoscrizione non avrebbe potuto avere altri effetti se non quelli di mera dichiarazione di intenti dei firmatar?”* (“punto 10”).

3. A fronte delle richiamate ragioni poste dal Comune di Guidonia Montecelio a fondamento del diniego, il primo motivo di ricorso, in sostanza articolato in submotivi, è diretto alla distinta contestazione di ciascuna esse.

Al riguardo, il Collegio, tenuto conto della natura di atto plurimotivato del provvedimento impugnato, tale per cui è sufficiente che resista alle censure una delle autonome ragioni di esso, ritiene di principiare dall'esame di quelle che, in quanto esprimono le valutazioni di carattere propriamente urbanistico compiute dal Consiglio comunale, costituiscono il "nucleo" della gravata decisione di diniego.

Quanto, in particolare, al profilo motivazionale di cui al suddetto "punto 4", il Consiglio comunale evidenzia che la proposta presentata ha ad oggetto un "*Programma di riqualificazione urbana*" e si riferisce altresì alla "*Perimetrazione dei nuclei abusivi*", senza, tuttavia, che sussistano i presupposti per l'applicazione delle relative normative di riferimento e per la conseguente approvazione del Piano in variante al P.R.G.

La questione assume, com'è evidente, carattere decisivo.

3.1. Partendo dalla proposta formulata dalle società ricorrenti, si rileva che nella relazione allegata al progetto acquisito al prot. n. 102176 del 2011 (cfr. all. n. 2 al ricorso) si legge, a pag. 3, che l'intervento è diviso in due comparti: il comparto "A" è destinato al recupero del tessuto edilizio esistente "*ai sensi degli artt. 4 e 6 della Legge Regionale n. 28 del 1980*", con distinzione tra sub-comparto A1 per il recupero delle volumetrie "*con esclusiva destinazione commerciale, depositi, uffici, attività private e pubbliche*" (art. 4) e sub-comparto A2 per il recupero delle volumetrie residenziali esistenti (art. 6); il comparto B individua, invece, una zona di espansione destinata all'utilizzazione della cubatura spettante sulla base dei due Protocolli d'intesa e della Convenzione.

3.2. Ora, tanto chiarito in ordine al tenore della proposta, ben si comprende quanto evidenziato sia al "punto 4" della motivazione, sia, più diffusamente, nella relazione comunale n. 105443 del 22 novembre 2016, richiamata nel provvedimento impugnato e depositata agli atti del giudizio. In sostanza, il Comune ha ritenuto che, tenuto conto delle specifiche caratteristiche dell'area interessata dal Piano non sussistessero i presupposti per l'applicazione (i) né della legge 17 febbraio 1992, n. 179, che prevede i Programmi integrati di

intervento per la riqualificazione urbana, i quali, come si legge nella citata relazione n. 105443 del 2016 *“si propongono di avviare un insieme coordinato di interventi volti alla riqualificazione di parti degradate di città...dove ci si propone di avviare il recupero ambientale, funzionale, infrastrutturale ed edilizio”*, mentre l'area in questione non si identifica come una parte degradata della città; (ii) né della l.r. Lazio 2 maggio 1980, n. 28, che introduce uno strumento urbanistico specifico per il *“recupero di vaste aree di insediamenti abusivi nati spontaneamente dotandoli [...] dei necessari standard urbanistici che consentano a quegli insediamenti [...] di divenire veri e strutturati quartieri”*, mentre nel caso di specie viene evidenziata *“l'esiguità del numero di immobili abusivi coinvolti nel piano e la loro collocazione in diretto contatto con il connettivo urbano dotato già delle necessarie opere di urbanizzazione”*.

Tali rilievi, decisivi sul piano motivazionale, nonché, si badi bene, espressi anche dalla Provincia di Roma nella nota n. 36762 del 4 maggio 2012 (doc. n. 10 del deposito del Comune del 19 dicembre 2023) e dalla Regione Lazio nella nota prot. n. 44728 del 30 maggio 2012 (doc. n. 11 del medesimo deposito), non sono scalfiti dalle censure svolte al riguardo dalle società ricorrenti.

Esse, infatti, da un lato, ribadiscono che la proposta di Piano si basa sulle disposizioni relative al recupero dei nuclei edilizi sorti spontaneamente di cui alla citata l.r. n. 28 del 1980 e, dall'altro, ammettono che la perimetrazione dei nuclei abusivi è stata presa in considerazione *“in via residuale”* (cfr. pag. 8 del ricorso). Il richiamo alla delibera della Giunta comunale n. 211 del 2010 in materia di mosaico dei piani di recupero, che costituisce peraltro un atto di indirizzo, si rivela, inoltre, del tutto generico. Nemmeno può farsi valere, al fine di dimostrare la sussistenza dei presupposti per l'approvazione della variante speciale per il recupero urbanistico dei nuclei abusivi, la proposta di delibera consiliare risalente all'anno 2012 (cfr. pag. 7 della memoria depositata il 28 dicembre 2023), i cui contenuti sono espressamente superati dalla relazione dirigenziale n. 105443 del 2016 che costituisce il fondamentale supporto motivazionale del provvedimento impugnato.

Le ricorrenti si riferiscono, poi, ai piani di riqualificazione di cui alla richiamata legge n. 179 del 1992, sostenendo che la relativa disciplina “*non collega unicamente gli interventi [...] alla situazione di degrado delle aree interessate*” e ciò benché, nel contesto della stessa doglianza, sia stato ribadito, come testé evidenziato, che la proposta fosse basata sulla diversa disciplina del recupero dei nuclei edilizi urbani.

Nessuna rilevanza assume, infine, la circostanza, valorizzata nel ricorso, per cui sul Piano sia intervenuto il parere positivo di altri Enti, evidentemente portatori di interessi pubblici diversi da quello sotteso al potere di gestione dello sviluppo del territorio.

3.3. Resiste alle doglianze articolate da parte ricorrente anche un'ulteriore ragione del provvedimento impugnato, vale a dire quella esplicitata al punto 7 delle premesse del provvedimento impugnato, ove si evidenzia, nell'espressione di una valutazione di merito urbanistico, che il Piano è diretto a massimizzare l'aumento di cubatura e non considera le ricadute del maggior carico urbanistico sui servizi generali e sulla viabilità principale, tenuto conto, tra l'altro, che l'unica arteria di scorrimento è già fortemente congestionata.

Sul punto, le ricorrenti si limitano a dedurre, in termini apodittici, che “*la progettazione urbanistica è proposta nell'ipotesi avviata all'approvazione e risulta conforme anche allo strumento generale di pianificazione strutturale approvato dal Consiglio Comunale con Delibere n. 48 e n. 49 del 18.7.2013*”.

3.4. In definitiva, dunque, le censure formulate in ordine ai profili motivazionali in questione appaiono generiche, a tratti contraddittorie, e comunque tali da non rivelare alcuna macroscopica illogicità o evidente valutazione erronea dei presupposti da parte dell'amministrazione comunale, le cui scelte in materia di pianificazione urbanistica sono contraddistinte da un elevato tasso di discrezionalità e, come tali, sindacabili dal giudice amministrativo entro rigorosi limiti.

3.5. Atteso, dunque, che resistono alle censure due ragioni giustificatrici del provvedimento impugnato, ne deriva, secondo il consolidato insegnamento

della giurisprudenza in tema di provvedimenti plurimotivati (*ex plurimis*, Cons. St., Adunanza Plenaria, 27 aprile 2015, n. 5; Cons. St., Sez. IV, 31 luglio 2023, n. 7405; T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 7 settembre 2023, n. 13642), che l'eventuale illegittimità di una delle altre ragioni sopra indicate non sarebbe sufficiente ad inficiare il provvedimento stesso, con conseguente assorbimento degli ulteriori submotivi dedotti nell'ambito del primo motivo di ricorso.

4. Con il secondo motivo di ricorso le odierne ricorrenti denunciano la lesione del legittimo affidamento, per avere il Consiglio comunale rigettato la proposta nonostante l'avvenuta stipula della Convenzione e dopo oltre sei anni dalla stessa, nonché la lesione del diritto di proprietà, in quanto le società ricorrenti *“nel rispetto degli accordi sottoscritti hanno ceduto all'Amministrazione comunale delle aree di loro proprietà, senza ricevere tuttavia in cambio le utilità concordate”*.

4.1. Ai fini del vaglio della censura, occorre considerare che, come emerge pacificamente dagli atti di causa, la Convenzione in questione è stata stipulata per il Comune di Guidonia Montecelio dal dirigente dell'Area Urbanistica senza che fosse previamente intervenuta, in ordine al Piano di riqualificazione oggetto della stessa, implicante una variante al P.R.G. e la cessione di aree, una pronuncia del Consiglio comunale, al quale, in quanto organo rappresentativo della collettività, è riservata, *ex art. 42, comma 2, lett. b), d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, la competenza ad approvare gli atti di pianificazione urbanistica

Ebbene, tale *modus procedendi* si appalesa del tutto distonico rispetto al corretto sviluppo dell'attività c.d. di urbanistica contrattata, il quale è caratterizzato, a monte, dalla previa deliberazione del Consiglio comunale (o della Giunta comunale ove eccezionalmente previsto, come nel caso di piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale vigente *ex art. 5, comma 13, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106*), recante approvazione o autorizzazione del Piano, cui deve seguire, a valle, la stipula, *ex art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241*, della convenzione tra il privato proponente e l'amministrazione comunale (questa volta sì rappresentata dal dirigente).

4.2. Ritiene, pertanto, il Collegio che nessun affidamento possa essersi legittimamente radicato in capo alle ricorrenti a fronte della stipula di un atto da parte di un soggetto palesemente privo di potere rappresentativo, emergendo, del resto, in termini del tutto evidenti dalle clausole della Convenzione l'esclusiva competenza dell'organo consiliare in materia, laddove, in particolare, si afferma che *“l'Amministrazione comunale si impegna a che, detto strumento [il Piano] sia istituito ed avviato all'organo deputato dopo i favorevoli previ pareri di legge, entro i successivi 180 giorni dal completamento della pratica, per l'approvazione del programma, la cui approvazione definitiva si presume possa avvenire entro i successivi ventiquattro mesi”*.

Non è dunque suscettibile di tutela l'affidamento nell'approvazione del Piano maturato dalle società ricorrenti, tenuto conto del fatto che, anche alla luce della clausola negoziale appena riportata, esse non potevano dubitare del fatto che il dirigente non avesse il potere di assumere legittimamente alcun impegno sul punto.

Tali considerazioni, si badi bene, non escludono in alcun modo che la stipula della Convenzione in discorso possa comportare ulteriori conseguenze sul piano amministrativo o sul piano civilistico e, quindi, legittimare il ricorso a eventuali rimedi diversi da quello demolitorio, compreso, se del caso e ricorrendone i presupposti, quello volto a sollecitare l'adozione del provvedimento di cui all'art. 42-*bis* del d.P.R. 8 giugno 2011, n. 327, con conseguente ristoro del pregiudizio patrimoniale derivante dall'avvenuta utilizzazione delle aree per scopi di interesse pubblico.

Si tratta, tuttavia, di profili che, fatto salvo quanto verrà di qui a poco rilevato in ordine all'istanza risarcitoria, non sono oggetto del presente giudizio, il quale riguarda il provvedimento con cui il Consiglio comunale, nell'esercizio del proprio potere altamente discrezionale di pianificazione del territorio, ha rigettato la proposta di Piano di riqualificazione presentata dalle ricorrenti.

4.3. Ciò vale anche con riferimento alla lamentata lesione del diritto di proprietà, atteso che, in disparte ogni considerazione sulla validità e

sull'efficacia della Convenzione in questione, si discute qui del diniego di approvazione del Piano, la cui legittimità non è suscettibile di essere incisa dalla precedente stipula, da parte di un dirigente comunale, di un atto del tutto inidoneo a costituire un vincolo per l'organo consiliare, chiamato ad esercitare il proprio potere nell'esclusivo perseguimento dell'interesse pubblico all'armonico sviluppo del territorio.

4.4. Anche il secondo motivo di ricorso si rivela, pertanto, non suscettibile di positivo apprezzamento, il che conduce a ritenere infondata la domanda demolitoria formulata con il gravame in esame.

5. Parimenti infondata si appalesa l'istanza risarcitoria.

5.1. Avuto riguardo al danno da attività amministrativa illegittima, cui si riferisce il punto 1. della lett. B) del ricorso, l'istanza, stante la ritenuta infondatezza della domanda demolitoria, non può trovare accoglimento, ostandovi la carenza di un provvedimento illegittimo cui imputare causalmente il pregiudizio. Sul piano soggettivo, inoltre, non è in alcun modo provato, e nemmeno allegato, l'elemento soggettivo della colpa in capo all'amministrazione comunale.

5.2. Quanto, poi, al danno da ritardo nell'emanazione del provvedimento impugnato, oggetto del punto 2. della lett. B) in questione, si tratterebbe di un danno da ritardo mero, in ordine alla cui risarcibilità il Collegio condivide l'orientamento negativo della giurisprudenza prevalente, espresso anche nella sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 7 del 23 aprile 2021, secondo cui *“Nel settore del danno conseguente alla ritardata conclusione del procedimento amministrativo il requisito dell'ingiustizia esige dunque la dimostrazione che il superamento del termine di legge abbia impedito al privato di ottenere il provvedimento ampliativo favorevole, per il quale aveva presentato istanza.”* Nel caso di specie, esclusa, come emerge dalla corposa motivazione del provvedimento impugnato, la spettanza del bene della vita anelato, i.e. l'approvazione del Piano, le ricorrenti non dimostrano nemmeno che esso sarebbe spettato nell'eventualità di una tempestiva conclusione del procedimento.

5.3. La domanda di risarcimento del danno da violazione del principio di buona fede nella contrattazione, formulata al punto 3. della lett. B), postulerebbe, infine, l'avvenuto svolgimento da parte dell'amministrazione comunale di un'attività negoziale, o comunque di un'attività compiuta *ex art.* 11 della legge n. 241 del 1990. Nel caso di specie, fatta salva ogni valutazione in ordine alle responsabilità discendenti dalla stipula da parte del dirigente di una "convenzione urbanistica" in difetto di previa deliberazione consiliare, nessuna attività di tale sorta può essere imputata al Comune, essendo stato stipulato tale atto da un soggetto del tutto privo del potere di rappresentare l'Ente locale.

6. Sulla scorta di tutto quanto precede, le domande caducatoria e risarcitoria sono infondate e vanno respinte.

7. Le spese, in ossequio al principio della soccombenza, vanno poste a carico della parte ricorrente e sono liquidate, tenuto conto del valore della controversia, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Respinge la domanda risarcitoria.

Condanna la parte ricorrente al pagamento in favore dell'amministrazione resistente delle spese di lite, che liquida in euro 7.000,00 (settemila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Francesca Santoro Cayro, Referendario

Virginia Giorgini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Virginia Giorgini

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO