



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 Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1084 del 2020, proposto da Comune di Marino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato prof. Elisa Scotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere dei Mellini 24;

contro

Immobiliare Cavalese 2003 a r.l., Cristina a r.l. e La Mole Due a r.l. in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Luisa Fonti, Nicola Lais e Giovanni Valeri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio degli avvocati Luisa Fonti e Giovanni Valeri in Roma, viale Mazzini 11;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater) n. 13444/2019, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Immobiliare Cavalese 2003 a r.l., Cristina a r.l. e La Mole Due a r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 settembre 2020 il Cons. Francesco De Luca e uditi per le parti gli avvocati Paolo Pittori in sostituzione dell'avv. Scotti e Luisa Fonti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con **protocollo di intesa** del 14.6.2011 il **Presidente della Regione Lazio** (previa approvazione del relativo schema con delibera della giunta regionale n. 123 dell'8.4.2011) e il **Sindaco di Marino** (con presa d'atto del consiglio comunale con delibera n. 35 del 3.8.11) si sono **impegnati a dare corso alle attività istituzionali, per quanto di loro competenza, "al fine di provvedere a ridefinire ed attuare la pianificazione urbanistica comunale attraverso l'adozione e/o approvazione di piani e programmi necessari al perseguimento di un corretto ed equilibrato sviluppo del territorio"**: per quanto di più interesse ai fini del presente giudizio, le parti hanno convenuto, tra l'altro, **"l'elenco delle opere ed interventi infrastrutturali atti a garantire la realizzazione di un coerente sviluppo infrastrutturale in grado di offrire la massima accessibilità delle frazioni esistenti e la sostenibilità dello sviluppo urbanistico"**.

2. Con deliberazione n. 36 del 3 agosto 2011 il Consiglio Comunale del Comune di Marino ha approvato il **"master plan - Indirizzo della pianificazione urbana del comprensorio del Divino Amore"**, al fine di indirizzare lo sviluppo dell'area del comprensorio del Divino Amore, secondo **"uno schema direttore che preveda la dotazione delle urbanizzazioni secondarie necessarie a sostenere i nuovi insediamenti ed incrementare le dotazioni esistenti; la pianificazione degli assi viari infrastrutturali, necessari, affinché il nuovo insediamento e l'esistente**

siano sostenibili”.

Il Consiglio Comunale ha, quindi, individuato le opere da programmare a seguito della stipula delle convenzioni degli accordi di programma; nonché ha prescritto che prima della stipula della convenzione, tutte le progettazioni previste dalla A.C. per lo sviluppo territoriale ed indicate nel Master Plan avrebbero dovuto essere oggetto di approvazione nella fase esecutiva, comprese le varianti urbanistiche interessanti gli assi infrastrutturali ed i piani particellari di esproprio riguardanti le aree esterne al territorio comunale. Con la chiusura del programma di edilizia privata tutto il programma previsto di opere pubbliche avrebbe dovuto completarsi.

3. Con deliberazione 28 dicembre 2011, n. 632 la Giunta della Regione Lazio ha approvato il Programma Integrato di Intervento Mazzamagna, in variante al P.R.G., per la riqualificazione urbanistica del Comprensorio in località, adottato dall'Amministrazione Comunale di Marino (Rm) con deliberazione di Consiglio Comunale n. 96 del 16.12.2009.

4. Le odierne società appellate, proprietarie di terreni siti nel Comune di Marino, hanno sottoscritto in data 30 luglio 2013 una convenzione con il Comune di Marino, avente ad oggetto *“l’urbanizzazione, l’edificazione e la cessione delle aree pubbliche, da realizzarsi nel Programma integrato, individuato con il nome di Comprensorio “Valle di Mazzamagna””*.

5. Con nota. n. 27938 del 9.06.2015, il Dirigente dell’Area Pianificazione Urbana del Comune di Marino, dato atto che la Regione Lazio aveva approvato alcuni Programmi Integrati di intervento in variante al P.R.G. al fine di riqualificare urbanisticamente le aree in località Mazzamagna, Mugilla e Divino Amore, nonché ravvisando che a seguito della stipula delle convenzioni dei predetti Programmi Integrati

risultava necessario redigere i progetti preliminari delle opere previste nell'ambito del mater plan approvato dal Comune con delibera n. 36 del 2001, ha chiesto alle società interessate, ivi comprese le odierne appellate, la *“predisposizione dei progetti preliminari delle opere pubbliche prioritarie da eseguire in tutto il comprensorio del Divino Amore in ottemperanza al protocollo d'intesa stipulato tra la Regione Lazio ed il Comune di Marino”*.

Il successivo 10.6.2015 con nota n. 28218 l'Amministrazione comunale ha convocato una riunione per definire il cronoprogramma delle suddette opere.

6. Con note del 30.11.2016 e del 23.12.2016, avente ad oggetto *“Opere di Urbanizzazione straordinaria relative al Programma Integrato di Intervento "Ecovillage”*” il Consorzio Ecovillage, costituito tra le società proprietarie delle aree interessate dal relativo programma di intervento, ha sottoposto al Comune taluni elaborati progettuali, redatti tenendo conto, altresì, delle indicazioni espresse dall'Amministrazione con nota prot. n. 27938 del 9.06.2015.

7. Con delibera n. 2 del 28.2.2018 il Consiglio comunale di Marino:

- ha disposto la sospensione, in via cautelare, dell'efficacia del Protocollo d'Intesa sottoscritto dalla Regione Lazio e dal Comune di Marino cit., per la completa inattuazione delle sue previsioni relative alle opere infrastrutturali e di servizio previste come condizioni essenziali e contemporanee per la trasformazione edilizia e la sostenibilità urbanistica degli interventi previsti nei PRINT Mugilla – Divino Amore – Mazzamagna, nonché
- ha invitato la Regione Lazio e i soggetti privati proponenti i PRINT a farsi parte diligente nel dare attuazione al punto 4 del Protocollo d'Intesa, confermando la propria piena disponibilità a partecipare ai relativi procedimenti e negoziazioni e a dar corso, per quanto di propria

competenza, alle attività istituzionali e amministrative necessarie per la loro approvazione;

- ha significato alla Regione Lazio e a tutti i proponenti privati che, perdurando l'inattuazione del punto 4 del Protocollo d'Intesa, il medesimo Protocollo avrebbe dovuto ritenersi inattuato in una sua parte espressamente ritenuta nell'accordo "indispensabile" e comunque essenziale per lo sviluppo sostenibile del territorio, con conseguente sua possibile risoluzione di diritto;

- ha delegato il Sindaco a prendere immediati contatti con il Presidente della Regione Lazio per sollecitare la Regione ad avviare ogni iniziativa necessaria a dare attuazione agli accordi sottoscritti;

- ha deciso di avviare ex art. 7 comma 1, l.n.241/90 il procedimento di sospensione dei Programmi Integrati d'Intervento approvati sulla base del Protocollo di Intesa.

8. Le odierne appellate hanno impugnato la delibera n. 2/18, oltre che la nota n. 21871 del 19.4.2018, trasmessa a mezzo pec in pari data, con la quale il Dirigente Area V – Pianificazione Urbana del Comune di Marino aveva comunicato ai sensi dell'art. 7 L. n. 241/1990, l'avvio del procedimento di sospensione dell'efficacia del Programma Integrato di Intervento c.d. "Mazzamagna".

A fondamento del gravame le parti ricorrenti hanno dedotto:

- la violazione dell'art. 15 L. n. 241/90, non potendo il Comune sottrarsi unilateralmente all'impegno assunto con la conclusione del protocollo di intesa;

- la violazione dell'art. 11 L. n. 241/90, tenuto conto che la sospensione del Print avrebbe dovuto essere soggetta alla regola del *contrarius actus*;

- l'avvenuta presentazione della progettazione preliminare delle infrastrutture indicate al punto 4 del Protocollo di Intesa ad opera del Consorzio Ecovillage, titolare del maggiore dei programmi del

comprensorio, sia per le opere viarie che per il potenziamento dei servizi pubblici, senza riscontro alcuno del Comune;

- l'adempimento delle obbligazioni gravanti sulle ricorrenti;
- l'imputabilità in capo al Comune resistente del ritardo nella realizzazione delle opere previste dal Protocollo d'Intesa, attesa la mancata approvazione delle relative opere;
- l'insussistenza di ragioni di pubblico interesse sottese alla determinazione impugnata e l'omessa motivazione circa il legittimo affidamento delle società ricorrenti sulla stabilità della regolamentazione amministrativa incisa dall'atto censurato;
- la violazione dell'art. 21 nonies L. n. 241/90 anche sotto il profilo della tardività dell'intervento in autotutela.

9. Con delibera n. 23 del 10.8.2018 il Consiglio Comunale di Marino, ritenendo di affermare il principio per cui *“prima si fanno le opere pubbliche necessarie alla sostenibilità dell'intervento sotto tutti i punti e solo successivamente si può far luogo alle trasformazioni definitive e irreversibili del territorio”*, ha sospeso l'efficacia del PRINT per cui è causa fino all'avverarsi delle condizioni dalla stessa imposte e previste e, in specie, fino alla progettazione, approvazione e garanzia finanziaria delle opere ivi previste, con esecuzione delle medesime contestuale all'attuazione dei PRINT.

Il Consiglio comunale ha, altresì, dato mandato al Sindaco e agli uffici di verificare le condizioni per l'avvio del procedimento di risoluzione del Protocollo di Intesa e dei conseguenti procedimenti di autotutela – annullamento e/o revoca – ovvero di recesso dai Programmi integrati.

10. Anche la delibera n. 23 del 2018 è stata impugnata dalle ricorrenti in primo grado con motivi aggiunti, attraverso cui è stato contestato che:

- la delibera n. 23 del 2018 risultava inficiata, per illegittimità derivata, dagli stessi vizi contestati con ricorso principale avverso la delibera n.

2/2018;

- il protocollo di intesa non risultava qualificabile come atto di pianificazione urbanistica, integrando gli estremi dello strumento non tipizzato di natura pattizia, avente natura di atto di concertazione e programmazione politica tra enti, sicché non avrebbe potuto rinvenirsi un vincolo di presupposizione tra il protocollo di intesa e singoli PRINT, ragion per cui la sospensione del primo non avrebbe potuto giustificare la sospensione dei secondi;

- non sussistevano inadempienze ascrivibili in capo alle ricorrenti;

- la sospensione doveva ritenersi illegittima per sviamento di potere;

- era violato il principio del *contrarius actus*, non potendo il Comune unilateralmente sospendere l'efficacia di un atto adottato dal Comune, ma approvato dall'ente regionale;

- era violato l'art. 21 quater L. n. 241/90, per l'omessa indicazione del termine di sospensione, per decadenza dall'esercizio del potere di annullamento ex art. 21 nonies L. n. 241/90 e per l'assenza di ragioni idonee a legittimare la determinazione impugnata;

- risultavano violati gli artt. 49 e 147-bis T.U.E.L., per omesso svolgimento di alcun controllo contabile e per omessa acquisizione del relativo parere da parte del responsabile del servizio, nonostante la sospensione del PRINT determinasse l'assunzione di obblighi restitutori in capo all'Amministrazione, oltre che la necessaria corresponsione di indennizzi in favore dei privati incisi dall'azione amministrativa.

11. L'Amministrazione comunale si è costituita in giudizio, resistendo al ricorso e ai relativi motivi aggiunti.

12. Il Tar ha accolto i motivi di censura svolti dalle ricorrenti, rilevando che:

- risultavano fondate le censure con cui si contestava che il Comune non poteva unilateralmente sospendere l'accordo concluso con la Regione

Lazio, in quanto, ai fini di una qualche sospensione, sia pure atipica, dei suoi effetti sarebbe stato necessario pervenire ad un accordo tra le parti giacché, trattandosi di un patto volto alla cura di interessi pubblici il cui perseguimento è posto in capo ad entrambe, doveva ritenersi che la valutazione del venire meno dell'adeguatezza dello strumento sottoscritto per perseguire quegli interessi pubblici dovesse trovare un momento di confronto e di espressione di volontà comune di entrambe le parti sottoscrittrici;

- doveva escludersi il legittimo esercizio di un potere di autotutela da intendersi in senso privatistico e quindi "libero" da parte del Comune di Marino, giacché, da un lato, il Protocollo d'Intesa rappresentava un atto che costituiva una cooperazione al massimo livello rappresentativo degli Organi degli Enti coinvolti e, dall'altro, il Print era un atto di pianificazione urbanistica, rispetto al quale non era predicabile il recesso unilaterale né alcun altro atto di atipica "sospensione unilaterale";

- doveva essere smentita la valenza di atto di pianificazione urbanistica del Protocollo d'Intesa sia in astratto (non rientrando questo tipo di accordo tra gli atti a cui la Legge Urbanistica n. 1150/1942 e le successive disposizioni che hanno regolato la materia riconnettono in astratto tale funzione) sia in concreto, atteso che dalla sua lettura si evinceva che esso si collocava a monte rispetto agli strumenti di pianificazione urbanistica e attraverso lo stesso la Regione Lazio e il Comune di Marino avevano inteso darsi linee di indirizzo comuni per il futuro assetto del territorio e delle opere di urbanizzazione da realizzare;

- il recesso atipico risultava anche immotivato, non venendo imputato alla Regione Lazio alcun inadempimento;

- risultava illegittima anche la sospensione del Print, soggiacendo tale decisione alla stessa procedura già seguita nell'ambito del suo iter di approvazione, per il principio del "*contrarius actus*";

- la Convenzione “Mugilla” prevedeva, all’articolo 20, che le opere infrastrutturali sarebbero state realizzate su indicazione dell’Amministrazione comunale; lo stesso Protocollo, al punto 4, sanciva che le attività di progettazione del sistema infrastrutturale (assi viari, infrastrutture di quartiere, parco pubblico, ecc...) avrebbero dovuto *“essere svolte d’intesa con gli uffici tecnici comunali cui è demandato il compito di coordinamento e vigilanza degli interventi pubblici”*; sicché, sarebbe stato compito precipuo dell’amministrazione comunale pronunciarsi sui progetti presentati dalle ricorrenti nel 2016 ed, eventualmente, se ritenuti carenti o da emendare in una o più parti, procedendo ad un loro esame in contraddittorio con le proponenti; senza che fosse possibile accogliere, in quanto integrazione postuma della motivazione dei provvedimenti impugnati, la incompletezza dei progetti e la circostanza che gli stessi fossero avulsi da un quadro progettuale e programmatico generale riguardante l’intera area del Protocollo d’Intesa, essendo semmai compito dell’amministrazione comunale (oltre che regionale) quello di ricondurli in un sistema organico e coerente con le finalità di urbanizzazione del territorio, definite proprio nel quadro del Protocollo d’Intesa;

- non risultavano indicate le ragioni di pubblico interesse sottese alla sospensione del Protocollo di intesa e al preavviso di sospensione del Print, non avendo l’Amministrazione motivato sulle conseguenze derivanti dalla sospensione a carico della comunità comunale.

13. L’Amministrazione comunale ha appellato la sentenza di prime cure, sostenendo la sussistenza del potere comunale di sospendere l’efficacia del protocollo di Intesa e del Print, oltre che deducendo la sussistenza dei concreti presupposti giustificanti l’adozione delle relative determinazioni.

14. Le ricorrenti in primo grado si sono costituite in giudizio, per

resistere all'appello.

15. Nell'ambito del presente grado di giudizio sono stati prodotti nuovi documenti concernenti, da un lato, il procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c) e d) D. lgs. n. 42 del 2004 (proposta di vincolo allegata all'atto di appello, nonché decreto di apposizione del vincolo, osservazioni delle società appellate, controdeduzioni del Ministero e planimetrie con l'individuazione delle aree prodotti dalle appellate in data 6 luglio 2020), dall'altro, una dichiarazione del competente ufficio comunale in ordine ai progetti presentati dal Consorzio Ecovillage e dalla Società Deacapital con relativi allegati (produzione dell'appellante in data 7 luglio 2020).

16. In vista dell'udienza pubblica le parti appellate hanno depositato memoria difensiva, controdeducendo ai motivi di impugnazione. L'appellante ha depositato memoria di replica.

17. La causa è stata trattenuta in decisione nell'udienza del 17 settembre 2020.

DIRITTO

1. Pregiudizialmente, deve ammettersi l'acquisizione dei documenti relativi al procedimento di apposizione del vincolo paesaggistico, in quanto relativi a fatti sopravvenuti rispetto al giudizio di primo grado, come tali non producibili dinnanzi al Tar.

Tali documenti, tuttavia, non appaiono rilevanti ai fini della decisione, dovendo scrutinarsi la legittimità delle delibere impugnate in prime cure avuto riguardo alle ragioni giustificatrici in esse rappresentate, non afferenti specificatamente alla sussistenza del vincolo paesaggistico.

2. **Con il primo motivo di appello** il Comune censura la sentenza di prime cure nella parte in cui ha escluso la sussistenza in capo al consiglio comunale del potere di sospendere il protocollo di intesa concluso con la Regione e i PRINT all'uopo approvati.

A giudizio dell'appellante:

- il protocollo di intesa si tradurrebbe nella definizione di prescrizioni urbanistiche, valide ed efficaci, aventi la funzione di disciplinare il potere di pianificazione subordinato, come dimostrato dalla sua approvazione da parte del consiglio comunale e della giunta regionale;
- la circostanza per cui il piano sotto-ordinato (PRINT) fosse in una fase di maggior avanzamento nella sua attuazione rispetto alle condizioni poste dall'atto presupposto (Intesa) non avrebbe escluso la necessità che le opere previste dall'intesa, in quanto condizioni per la realizzazione dei PRINT, dovessero essere attuate contestualmente;
- l'inadempimento degli obblighi imposti dall'Intesa, che prevedeva la necessità di assicurare una dotazione minima di infrastrutture a servizio dei comparti, con l'elenco dei relativi interventi da eseguire, legittimava il Comune a chiedere l'esatto adempimento di siffatti obblighi, non dando corso ulteriore ai PRINT con il rilascio dei permessi a costruire persistendo il relativo inadempimento.

In subiecta materia, vertendosi in tema di accordi tra pubbliche amministrazioni (protocollo di intesa) nonché tra amministrazione e privato (convenzione urbanistica) risulterebbero applicabili i principi civilistici in materia di obbligazioni e contratti e, quindi, anche l'art.

1460 c.c.

Nella specie, in particolare, si farebbe questione di una reazione proporzionata all'altrui inadempimento, in attuazione del principio *inadimplenti non est adimplendum*, idonea a legittimare il rifiuto di rilasciare permessi di costruire per l'edificazione privata a fronte della totale inattuazione delle opere infrastrutturali necessarie a garantire la sostenibilità della trasformazione delle aree.

2.1 Il motivo di appello è infondato, non potendo giustificarsi la sospensione del protocollo di intesa e del PRINT attraverso l'esercizio di

un potere di autotutela privata fondato sull'art. 1460 c.c.

2.2. Preliminarmente, al fine di pronunciare sulle censure svolte dall'Amministrazione comunale, giova ricostruire il regime giuridico applicabile al Protocollo di Intesa del 14 giugno 2011.

In particolare, trattasi di accordo concluso tra il Presidente della Regione Lazio (previa approvazione del relativo schema con delibera della giunta regionale n. 123 dell'8.4.2011) e il Sindaco di Marino (con presa d'atto del consiglio comunale con delibera n. 35 del 3.8.11) -e, quindi, tra i rappresentanti di due Pubbliche Amministrazioni-, per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, volte a garantire un corretto ed equilibrato sviluppo del territorio di riferimento. Si è, dunque, in presenza di un accordo tra pubbliche amministrazioni riconducibile al disposto dell'art. 15 L. n. 241 del 1990, soggetto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 15, comma 2, e 11, commi 2 e 3, L. n. 241 del 1990, ove non diversamente previsto, ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

Nella ricostruzione del regime giuridico applicabile *in subiecta materia*, al fine di verificare in che misura i principi civilistici in materia di obbligazioni e contratti possano ritenersi compatibili con le peculiarità proprie degli accordi tra pubbliche amministrazioni, occorre tenere conto, da un lato, della natura giuridica assunta da tali atti convenzionali, dall'altro, del contenuto precettivo dagli stessi concretamente recato.

2.3 Sotto il primo profilo, deve osservarsi che gli accordi *de quibus* costituiscono atti preordinati al perseguimento di uno scopo comune, tesi ad instaurare una collaborazione tra due o più parti pubbliche, ciascuna nell'ambito della propria sfera di competenza, funzionale allo svolgimento di attività di interesse comune.

In particolare, diversamente da quanto accade in materia negoziale, in cui il contratto rappresenta uno strumento di composizione di un

conflitto di interessi tra parti contrapposte -mediante la regolazione di un rapporto giuridico a contenuto patrimoniale-, sottoscrivendo accordi ex art. 15 L. n. 241/90, le Amministrazioni contraenti, poste in posizione equiordinata, tendono a realizzare un partenariato su ambiti di materie di interesse comune, funzionale al miglior svolgimento della pubblica funzione ovvero ad una più efficiente ed economia gestione di servizi pubblici di cui abbiano assunto la titolarità (Consiglio di Stato, sez. V, 3 settembre 2020, n. 5352).

Come precisato da questo Consiglio, “[la] *dottrina interna aveva già intuito questa antitetività tra accordi e contratti, avendo coniato con riguardo ai primi l'espressione contratti "ad oggetto pubblico", ponendone quindi in rilievo la differenza rispetto al contratto privatistico ex art. 1321 cod. civ., del quale contengono solo l'elemento strutturale dato dall'accordo ai sensi del n. 1 della citata disposizione, senza che ad esso si accompagni tuttavia l'ulteriore elemento del carattere patrimoniale del rapporto che con esso si regola.*

Come nel contratto, le amministrazioni pubbliche stipulanti partecipano all'accordo ex art. 15 in posizione di equiordinazione, ma non già al fine di comporre un conflitto di interessi di carattere patrimoniale, bensì di coordinare i rispettivi ambiti di intervento su oggetti di interesse comune. Il quale coordinamento può anche implicare la regolamentazione di profili di carattere economico, ma come necessario riflesso delle attività amministrative che in esso sono interessate.

Nella prospettiva ora accennata deve essere apprezzato il carattere "comune" alle amministrazioni stipulanti dell'interesse pubblico perseguito, che vale a distinguere gli accordi dai contratti.

Pertanto, il predicato in questione può essere soddisfatto solo quando vi sia una "sinergica convergenza" su attività di interesse comune, pur nella diversità del fine pubblico perseguito da ciascuna

amministrazione” (Consiglio di Stato, sez. V, 28 marzo 2017, n. 1418; 23 giugno 2014, n. 3130).

La particolare natura giuridica degli accordi tra pubbliche amministrazioni – strumenti giuridici funzionali alla regolazione di un rapporto pubblicistico tra soggetti titolari di interessi comuni – condiziona il regime giuridico concretamente applicabile.

Difatti, da un lato, sembra debba ammettersi la possibilità, per ciascuna Amministrazione, di riesaminare la legittimità o l’opportunità della propria partecipazione al vincolo convenzionale, attraverso l’esercizio dei poteri di autotutela decisoria; dall’altro, l’applicazione dei principi civilistici in materia di obbligazioni e contratti deve essere subordinata alla compatibilità con la natura pubblicistica di tali strumenti convenzionali.

Avuto riguardo all’ammissibilità dell’autotutela decisoria, si osserva che gli accordi in esame configurano una modalità consensuale di esercizio del pubblico potere, venendo conclusi per il migliore perseguimento del pubblico interesse affidato alla cura delle Amministrazioni contraenti.

La rispondenza al pubblico interesse costituisce, dunque, la causa giustificatrice del partenariato attuato tra le amministrazioni contraenti, sicché una sua carenza originaria ovvero una sua rivalutazione in costanza di rapporto sarebbe idonea a condizionare, rispettivamente, la validità e la perdurante efficacia del vincolo consensuale.

Ciascuna Amministrazione, pertanto, ove ritenga che l’accordo ex art. 15 L. n. 241 del 1990 non sia o non sia più funzionale al perseguimento dell’interesse pubblico comune sotteso alla pattuizione, potrebbe riesaminare la legittimità o l’opportunità della propria partecipazione all’accordo, agendo in autotutela al fine di sciogliersi dal relativo vincolo consensuale (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 20 giugno 2019, n. 4206, che ha riconosciuto il potere di revoca a fronte di un accordo concluso

tra pubbliche Amministrazioni).

Parimenti, avendo riguardo ai principi civilistici in materia di obbligazioni e contratti, la loro applicazione deve essere valutata tenendo conto della particolare natura giuridica degli accordi in esame, come reso manifesto dalla clausola di compatibilità dettata dal combinato disposto degli artt. 15, comma 2, e 11, comma 2, L. n. 241 del 1990, facendosi questioni di accordi ad oggetto pubblico e non di contratti a contenuto patrimoniale.

Pertanto, difettando una contrapposizione di interessi individuali, suscettibili di realizzazione mediante prestazioni in rapporto di sinallagmaticità, non sembrano applicabili *in subiecta materia* le disposizioni civilistiche regolanti i contratti a prestazioni corrispettive, tendenti a garantire l'equilibrio genetico e funzionale dello scambio convenuto tra le parti (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 20 giugno 2019, n. 4206, che nega la riconducibilità degli accordi tra pubbliche amministrazioni al sinallagma contrattuale tipico dei contratti a prestazioni corrispettive).

2.4 Il regime giuridico degli accordi tra pubbliche amministrazioni, oltre ad essere condizionato dalla natura pubblicistica dell'oggetto regolato, risente del contenuto dispositivo suscettibile di essere concordato tra le parti, configurandosi sia accordi, prevalentemente, di natura politico istituzionale, necessitanti di successivi atti per il perseguimento degli obiettivi comuni indicati, sia accordi dal contenuto dettagliato, volti a definire i reciproci impegni assunti dalle parti per la realizzazione dell'interesse comune.

Al riguardo, questo Consiglio ha rilevato che “*Se il protocollo d'intesa ha un contenuto prevalentemente politico istituzionale all'eventuale mancata attuazione di uno degli impegni assunti non potrà che provvedersi con modalità istituzionali. Infatti, tali protocolli d'intesa*

non contengono, normalmente, clausole idonee ad assumere rilievo anche sul piano civilistico.

10.2. - Viceversa il mancato adempimento di un impegno assunto in un protocollo d'intesa riguardante la gestione comune di un servizio pubblico può comportare anche conseguenze di natura civilistica.

10.3. - In uno stesso protocollo d'intesa possono poi individuarsi disposizioni più o meno cogenti e, normalmente, gli stessi protocolli d'intesa prevedono le conseguenze per il mancato rispetto di una o più delle clausole contenute nell'accordo sottoscritto" (Consiglio di Stato, sez. III, 24 giugno 2014, n. 3194)

Le conseguenze derivanti dalle condotte assunte da ciascuna parte nell'ambito di un accordo ex art. 15 L. n. 241 del 1990 risentono, dunque, oltre che dalla natura giuridica di siffatti strumenti convenzionali, anche dal contenuto dispositivo all'uopo concordato, in specie avuto riguardo al grado di dettaglio delle clausole convenute e degli impegni reciprocamente assunti dalle parti.

2.5 Alla stregua di tali coordinate ermeneutiche, è possibile soffermarsi sul caso di specie.

Con il primo motivo di appello l'Amministrazione comunale intende censurare l'erroneità della sentenza gravata, per aver escluso la possibilità per una parte di un accordo ex art. 15 L. n. 241/90, a fronte dell'altrui inadempimento, di avvalersi degli strumenti di autotutela privatistica di cui all'art. 1460 c.c.

In particolare, il Comune, nell'articolare il motivo di impugnazione in esame, ha precisato con chiarezza che *"Non è stato esercitato un potere di revoca o di annullamento d'ufficio (i quali sì, avrebbero richiesto il previo coordinamento con la Regione), né poteri innominati ed atipici: i provvedimenti impugnati in prime cure si fondano sulle inadempienze della Regione e dei costruttori e vanno pertanto qualificati come*

esercizio di un potere di autotutela privatistica, quale strumento di reazione tipizzato nell'ambito dell'ordinamento civilistico e che spetta proprio a fronte all'accertamento di condotte inadempienti ad opera della controparte contrattuale" (pag. 25 appello).

In applicazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, il Collegio è, dunque, chiamato a statuire sulla contestazione specificatamente svolta dall'appellante, tesa a denunciare l'erroneità della sentenza di prime cure, per avere escluso la possibilità per il Comune di sospendere (altresì) il protocollo di intesa concluso con la Regione, esercitando un potere di autotutela privatistica, quale strumento di reazione all'altrui inadempimento.

Al riguardo, si rileva, comunque, che nel caso di specie, come dedotto nell'atto di appello, il Comune non sembra avere esercitato un potere di autotutela pubblicistica, né sotto il profilo procedimentale, non essendo stato osservato il procedimento del *contrarius actus* occorrente ai fini del riesame della determinazioni di primo grado già assunte, né sotto quello sostanziale, non avendo l'Amministrazione comunale riesaminato l'atto legittimante la propria partecipazione all'accordo, attraverso la sua revoca ex art. 21 quinquies L. n. 241 del 1990 per motivi di opportunità o il suo annullamento ex art. 21 nonies L. n. 241 del 1990 per motivi di illegittimità.

Il Comune, invece, ha ritenuto di far valere l'altrui inadempimento, sospendendo il protocollo di intesa in pretesa applicazione dell'art. 1460 c.c., come precisato in sede impugnatoria.

La censura articolata con il primo motivo di appello è infondata, sia perché è incentrata sull'applicazione di un istituto civilistico non compatibile con la natura pubblicistica degli accordi fra pubbliche amministrazioni, sia perché la delibera impugnata in prime cure si atteggia quale accordo connotato da un contenuto politico istituzionale,

carente di una specifica descrizione degli impegni assunti da ciascuna parte.

2.5.1 In primo luogo e in maniera dirimente, si osserva che l'eccezione di inadempimento, pur rispondendo ad un principio generale civilistico in materia contrattuale - che consente alla parte di sottrarsi, a fronte dell'altrui inadempimento, all'adempimento dell'obbligazione su di sé gravante (*inadimplenti non est adimplendum*) - risulta operante, come reso palese dall'art. 1460 c.c., per i "contratti con prestazioni corrispettive", giustificandosi nell'esigenza di mantenere inalterato, in fase esecutiva, il sinallagma contrattuale alla base della pattuizione negoziale (cfr. Cass., Sez. 2, n. 7701 del 1994 e Sez. 3, n. 24899 del 2005).

Come precisato dalla Corte di cassazione, in materia di contratti a prestazioni corrispettive, l'eccezione di inadempimento ex art. 1460 c.c. involge una valutazione di confronto tra i due inadempimenti (Cass., Sez. 3, Ordinanza n. 26334 del 17/10/2019), richiedendo di individuare il comportamento prevalente che abbia alterato il nesso di interdipendenza che lega le obbligazioni assunte mediante il contratto, dando causa al giustificato inadempimento dell'altra parte (Cass. Sez. 2, Sentenza n. 3455 del 12/02/2020).

L'accordo ex art. 15 L. n. 241 del 1990, tuttavia, non può essere assimilato ad un contratto a prestazioni corrispettive, non traducendosi in uno scambio tra parti titolari di interessi contrapposti, instaurando, invece, come *supra* osservato, un rapporto di collaborazione determinato dalla comunanza di interessi pubblici in concreto perseguiti.

Il motivo di appello è, pertanto, infondato, in primo luogo e in maniera dirimente, in quanto incentrato sull'applicazione di una disciplina civilistica propria dei contratti a prestazioni corrispettive, come tale non compatibile con la natura giuridica degli accordi ex art. 15 L. n. 241 del

1990 e, pertanto, ad essi non estendibile.

2.5.2 In ogni caso, si osserva che il protocollo di intesa non reca un contenuto precettivo puntuale, non definendo specifici obblighi gravanti sulle parti contraenti, bensì delineando finalità programmatiche da attuare in sede amministrativa.

Al riguardo, in primo luogo, si rileva che l'accordo per cui è causa, diversamente da quanto sostenuto in appello, non può qualificarsi come atto di pianificazione urbanistica, non essendo tipizzato dalla legislazione di settore e, comunque, promanando dal Sindaco, privo di competenza in materia di pianificazione urbanistica, essendo il Consiglio comunale a dovere adottare le decisioni in tale ambito (Consiglio di Stato Sez. II, 14 novembre 2019, n. 7825); né potrebbe argomentarsi diversamente sulla base della delibera consiliare n. 35 del 3 agosto 2011, trattandosi di atto con cui il Consiglio Comunale si è limitato a prendere atto di un'iniziativa assunta dal Sindaco *pro tempore* (come emergente dalla delibera n. 2 del 2018 impugnata in prime cure in cui si rileva che il protocollo di intesa *de quo* “è stato oggetto da parte del Consiglio Comunale di Marino di presa d'atto con DCC n. 35/2011 del 03/08/2011 solo a seguito della firma avvenuta senza preventiva delega all'allora Sindaco per la sottoscrizione del succitato protocollo”).

In secondo luogo, si osserva che, attraverso tale protocollo di intesa, le parti si sono limitate a individuare specifiche finalità necessitanti di un'attuazione in sede amministrativa, che avrebbero dovuto essere perseguite successivamente, nell'esercizio dei poteri di pianificazione urbanistica di cui l'amministrazione comunale e regionale risultano attributarie.

In particolare, esaminando il contenuto di siffatto protocollo, risulta che il Comune e la Regione si sono impegnati:

- alla salvaguardia dei beni e del paesaggio locale;

- a perseguire la riduzione alle previsioni volumetriche previste dal PRG;
- a prevedere, in relazione alle decisioni assunte riguardanti il coinvolgimento delle aree con previsioni urbanistiche al di fuori del perimetro del Parco dell'Appia, un contenimento e una riduzione del peso insediativo come previsto dal vigente PRG per circa il 55% delle volumetrie previste al netto del trasferimento delle cubature ad opera dell'Amministrazione comunale;
- ad acquisire al patrimonio comunale le aree di maggiore pregio ambientale, tra cui "Mugilla", per la realizzazione di parchi urbani di carattere archeologico e paesaggistico, con relativo trasferimento in altre zone dei diritti edificatori acquisiti;
- a delocalizzare i diritti edificatori derivanti dai lotti interclusi, da destinare a standard delle frazioni di Santa Maria della Mole e di Frattocchie, nel comprensorio denominato "Divino Amore" e nei comparti non residenziali messi a disposizione nei Piani Attuativi già approvati dal Consiglio Comunale di Marino;
- a ridefinire un precedente Protocollo di Intesa del 26.3.2010, con l'elenco delle opere ed interventi atti a garantire la realizzazione di un coerente sviluppo infrastrutturale in grado di offrire la massima accessibilità delle frazioni esistenti e la sostenibilità dello sviluppo urbanistico.

A tale ultimo riguardo, le parti pubbliche hanno concordato la realizzazione delle seguenti opere principali:

- viabilità di collegamento tra Via Del Divino Amore e Via Appia Nuova;
- assi viari principali come evidenziato in apposita planimetria allegata con la formazione delle rotatorie su Via Ardeatina e su Via Nettunense lungo l'asse di Via Del Divino Amore, con collegamento su Via Appia;

- asse di collegamento tra Santa Fumia e Cavalese, con allaccio alla tangenziale parallela alla Nettunense in fase progettuale nei territori di Albano, Ariccia e Castelgandolfo;
- dotazione di tutte le infrastrutture di quartiere da pianificare per rendere autonomi i comprensori di progetto e rinforzare le dotazioni dell'abitato esistente, nonché previsione della realizzazione della viabilità necessaria a servizio dei cantieri;
- parco pubblico comunale attrezzato con servizi sociali, collegamenti ciclo pedonali destinati all'aggregazione socio – culturale;
- stazione ferroviaria di scambio con adeguati parcheggi;
- sottopasso FF.SS. tra la località Boscare e il comprensorio Divino Amore;
- Auditorium della musica per una capienza di circa 2000 posti.

L'intesa prevedeva che l'intero sistema infrastrutturale sarebbe stato completamente a carico dei proprietari delle aree di sviluppo, proporzionalmente e coerentemente suddiviso tra le semplici attuazioni di PRG e le future varianti generanti plusvalori fondiari.

Tutte le opere, da realizzarsi contestualmente alle opere private, avrebbero dovuto essere eseguite a cura e spese dei concessionari, ivi comprese le attività di progettazione e collaudo, attraverso la sottoscrizione di specifiche convenzioni.

Le attività di progettazione avrebbero dovuto essere svolte d'intesa con gli Uffici tecnici comunali cui era demandato il compito di coordinamento e vigilanza degli interventi pubblici attraverso la sottoscrizione di uno specifico cronoprogramma collegato alle convenzioni.

Alla stregua del contenuto dispositivo caratterizzante il protocollo *de quo*, emerge che si è in presenza di un accordo costituente un atto di indirizzo politico-istituzionale, che non regola l'assetto del territorio, né

impone specifici obblighi a carico della Regione e tantomeno dei soggetti estranei alla relativa pattuizione, bensì stabilisce obiettivi comuni alle parti pubbliche contraenti da realizzare in sede amministrativa, attraverso l'esercizio dei tipici poteri di pianificazione urbanistica, aventi un proprio autonomo fondamento nella disciplina di settore, culminanti con l'adozione di provvedimenti autoritativi, i soli a poter incidere unilateralmente sull'altrui sfera giuridica.

Peraltro, con specifico riferimento alle opere infrastrutturali, la cui mancata realizzazione ha costituito la ragione fondante l'adozione delle delibere impugnate in prime cure, il protocollo di intesa demandava al Comune il compito di coordinare gli interventi pubblici, al fine di assicurare che l'azione dei vari soggetti interessati, nei rispettivi ambiti di competenza, convergesse per il conseguimento degli obiettivi di interesse comune; ragion per cui, se si deve discorrere al riguardo di un impegno specifico, esso era previsto a carico dell'Amministrazione comunale.

Per l'effetto, il Comune appellante non avrebbe potuto comunque esercitare un potere di autotutela ex art. 1460 c.c., difettando una specificazione di obblighi puntuali ed immediatamente cogenti, gravanti sulla parte regionale, suscettibili di configurare un inadempimento idoneo a legittimare la sospensione di un'ipotetica controprestazione gravante sull'amministrazione comunale.

2.5.3 In terzo luogo, si osserva che l'eccezione di inadempimento ex art. 1460 c.c., traducendosi in un rimedio di autotutela civilistica, funzionale alla conservazione del sinallagma contrattuale, permette alla parte non inadempiente di sospendere – anziché l'intero atto negoziale – l'esecuzione della propria prestazione, a fronte dell'altrui inadempimento.

Nel caso di specie il Comune, invece, non ha sospeso l'esecuzione di

una propria prestazione, bensì ha sospeso l'intero protocollo di intesa, esercitando, quindi, un potere che non trova corrispondenza neanche nel rimedio di autotutela civilistica di cui all'art. 1460 c.c.

La sospensione del protocollo, inoltre, si porrebbe in contraddizione con la volontà dell'ente territoriale - manifestata nell'ambito della stessa delibera n. 2/18 impugnata in prime cure - di sollecitare comunque l'altrui adempimento, attraverso l'esecuzione delle attività propedeutiche e strumentali alla realizzazione delle opere infrastrutturali per cui è causa.

La sospensione, in particolare, precludendo al protocollo la possibilità di produrre (allo stato) ulteriori effetti giuridici, ne impedirebbe l'attuazione e, dunque, non consentirebbe alla Regione di adempiere alle asserite obbligazioni sulla stessa gravante; il che si porrebbe in contraddizione con l'invito all'adempimento rivolto dall'Amministrazione comunale nell'ambito della stessa delibera consiliare.

2.5.4 Non potrebbe, infine, giungersi a conclusioni differenti neanche facendo leva sulle inadempienze asseritamente imputabili agli operatori economici, responsabili della mancata realizzazione delle opere infrastrutturali cd. extra comparto, tenuto conto che il Protocollo di intesa risultava sottoscritto tra il Comune e la Regione, delineando finalità programmatiche da conseguire nell'esercizio della successiva potestà pianificatoria.

A tale ultimo riguardo, lo stesso Protocollo di intesa richiamava la necessità di concludere “*specifiche convenzioni*” per la progettazione e l'esecuzione di tutte le opere pubbliche *de quibus*, nonché demandava al Comune il compito di coordinamento e vigilanza degli interventi pubblici “*attraverso la sottoscrizione di uno specifico cronoprogramma collegato alle convenzioni*”.

Si conferma, dunque, che le obbligazioni progettuali ed esecutive a carico dei concessionari avrebbero dovuto trovare fondamento in successivi atti pianificatori e convenzionali all'uopo da assumere, ragion per cui il Comune non avrebbe potuto sospendere un accordo concluso con altra parte pubblica, invocando inadempienze ascrivibili a soggetti estranei alla pattuizione, vincolati sulla base di distinti atti amministrativi, aventi un autonomo fondamento normativo.

2.6 Alla stregua delle considerazioni svolte, il primo motivo di appello, nella parte in cui è diretto a contestare l'erroneità della sentenza di prime cure, per aver escluso il potere del Comune di sospendere in autotutela privatistica il protocollo di intesa ex art. 1460 c.c., deve essere rigettato, invocando l'appellante una disciplina non compatibile con la natura pubblicistica del protocollo *de quo*, riconducibile alla categoria degli accordi tra pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, la censura *de qua*, da un lato, presuppone la possibilità di configurare un inadempimento ascrivibile in capo all'ente regionale, sebbene l'accordo *inter partes* concluso avesse un contenuto meramente politico-amministrativo, necessitando di una sua attuazione in sede amministrativa; dall'altro, tende a giustificare la sospensione dell'intero accordo, quando, perfino in ambito negoziale, il rimedio civilistico legittimerebbe il rifiuto di esecuzione della propria prestazione, anziché la sospensione dell'intero contratto.

2.6 Il motivo di appello è infondato anche nella parte in cui censura la sentenza di prime cure, per avere escluso la possibilità di sospendere il Programma Integrato di Intervento Mazzamagna, in variante al P.R.G., adottato dall'Amministrazione Comunale di Marino (Rm) con deliberazione di Consiglio Comunale n. 96 del 16.12.2009.

Ai sensi degli artt. 2 e 4 L.R. 26/06/1997, n. 22 i programmi integrati di riqualificazione urbanistica si traducono in progetti operativi complessi,

di interesse pubblico, con rilevante valenza urbanistica ed edilizia, essendo caratterizzati dalla presenza di pluralità di funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie, ivi comprese le opere di urbanizzazione e le infrastrutture necessarie per assicurare la completezza e la piena funzionalità dell'intervento stesso, e da dimensioni tali da incidere sulla riorganizzazione del tessuto urbano; siffatti programmi sono sottoposti ad adozione da parte del consiglio comunale ed approvazione da parte della giunta regionale.

Ne deriva che, facendosi questione di un atto di pianificazione urbanistica assunto all'esito di un procedimento complesso, con la partecipazione di due amministrazioni procedenti, una volta intervenuta l'adozione comunale e l'approvazione regionale, qualsivoglia intervento di secondo grado, teso a riesaminare la pregressa determinazione o comunque a incidere sulla sua validità od efficacia, pure mediante la sospensione dei suoi effetti giuridici, alla stregua di quanto correttamente ritenuto dal Tar, avrebbe dovuto essere assunto nel rispetto del principio del *contrarius actus*; in forza del quale un intervento di secondo grado sull'assetto di interessi divisato in precedenti determinazioni è subordinato all'osservanza dello stesso procedimento che ha dato luogo all'atto da riesaminare o revisionare ovvero, nella specie, da sospendere.

Pertanto, il Comune non avrebbe potuto sospendere unilateralmente il PRINT per cui è controversia, facendosi questione di un atto formato con il concorso dell'ente regionale, la cui partecipazione doveva ritenersi necessaria anche per l'adozione di provvedimenti di secondo grado, influenti sulla perdurante vigenza del programma di intervento già approvato.

Né potrebbe richiamarsi, anche in tale ipotesi, la disciplina dettata dall'art. 1460 c.c., tenuto conto che nella specie:

- da un lato, si fa questione di un atto provvedimento di pianificazione urbanistica (PRINT), adottato dal Comune e approvato dalla Regione nell'ambito di un procedimento amministrativo pluristrutturato all'uopo tipizzato dal legislatore, non riconducibile, dunque, alla categoria degli accordi di collaborazione ex art. 15 L. n. 241 del 1990; in relazione ai quali, in ogni caso, per le ragioni *supra* svolte nella disamina del protocollo di intesa - riguardanti l'impossibilità di estendere a detti accordi la disciplina civilistica in materia di contratti a prestazioni corrispettive - non potrebbe comunque operare il rimedio di autotutela di cui all'art. 1460 c.c.;

- dall'altro, l'eventuale compartecipazione dei privati viene regolata, ai sensi degli artt. 2 e 3 L.R. 26/06/1997, n. 22, ai fini della presentazione o realizzazione del programma di intervento, rimanendo riservata alla competenza comunale e regionale la decisione in ordine alla sua adozione ed approvazione, non sembrando, dunque, configurabile neanche un accordo ex art. 11 L. n. 241 del 1990; il che osta all'applicazione dei principi civilistici in materia di obbligazioni e contratti.

In ogni caso, avuto riguardo alla sospensione del PRINT, anche volendo valorizzare la sua connessione con la convenzione attuativa conclusa tra il Comune di Marino e le imprese appellate, in maniera da configurare atti connessi, volti ad esprimere un accordo sulla realizzazione di talune opere infrastrutturali esteso alla partecipazione, altresì, dei privati (oltre che delle amministrazioni titolari del potere di pianificazione urbanistica - Regione e Comune), non potrebbe comunque giustificarsi la sussistenza di un potere di sospensione:

- sia per le ragioni *supra* svolte - nella disamina del protocollo di intesa-, in specie, in ordine all'impossibilità di sospendere l'efficacia di un intero atto avvalendosi dell'eccezione di inadempimento ex art. 1460

c.c.;

- sia perché in presenza di accordi ex art. 11 L. n. 241 del 1990, ove la pattuizione sia intervenuta tra la parte privata e plurime parti pubbliche, ciascuna Amministrazione non potrebbe comunque influire unilateralmente sulla persistenza dell'intero vincolo pattizio, risultando ammissibile un riesame riguardante esclusivamente la propria partecipazione all'accordo; al riguardo, secondo quanto precisato da Consiglio, deve escludersi *“che anche il pur ammissibile esercizio del potere di autotutela di cui permane titolare l'amministrazione, possa porre nel nulla l'intero accordo al quale hanno partecipato più amministrazioni nel perseguimento dello specifico interesse a ciascuna affidato dall'ordinamento, attraverso un atto unilaterale di una sola delle amministrazioni, facenti parte dell'accordo, senza coinvolgere gli altri enti interessati dal medesimo accordo”* (Consiglio di Stato, sez. VI, 24 dicembre 2018, n. 7212).

Si conferma, dunque, l'illegittimità di una sospensione dell'intero programma disposta su iniziativa soltanto di una delle parti pubbliche interessate.

3. Il rigetto del primo motivo di appello, comportando la negazione del potere comunale di sospendere l'efficacia del protocollo di intesa e del programma di intervento per cui è controversia, risulterebbe idoneo a condurre alla conferma della sentenza impugnata, con conseguente annullamento degli atti censurati in prime cure.

In particolare, non potrebbe configurarsi nella specie un persistente interesse dell'Amministrazione comunale alla disamina del secondo e del terzo motivo di appello, riferiti alla sussistenza, in concreto, dei presupposti idonei a giustificare la disposta sospensione del protocollo di intesa e del programma di intervento *de quibus*: da un ipotetico accoglimento di tali censure, infatti, non potrebbe derivare alcuna utilità

concreta in capo all'Amministrazione appellante, non risultando comunque configurabile il potere di autotutela civilistica esercitato sul piano sostanziale e, dunque, dovendosi, in ogni caso, pervenire all'annullamento degli atti impugnati dinnanzi al Tar.

Per ragioni di completezza, si procede, comunque, all'esame anche dei rimanenti motivi di impugnazione.

4. Con il secondo motivo di appello è contestata l'erroneità della sentenza di prime cure nella parte in cui ha ritenuto che le parti appellate avessero adempiuto alle obbligazioni relative alle opere infrastrutturali, quando, invece, avrebbe dovuto distinguersi tra le opere di urbanizzazione primaria e secondaria interne al comparto e le opere previste dal Protocollo di Intesa, queste ultime non adempiute, come rilevato dal Comune con le delibere consiliari impuginate in primo grado. La progettazione richiamata dal Tar a fondamento della decisione non avrebbe potuto condurre a risultati difformi, tenuto conto che riguardava altro proponente (Consorzio Ecoillage) in relazione al diverso PRINT "Divino Amore" e comunque non risultava idonea ad assumere i connotati di alcuna tipologia progettuale sia per forma sia per sostanza, mancando uno studio di prefattibilità ambientale, un calcolo sommario della spesa o un piano particellare preliminare, pur richiesti dall'art. 23, c.5 e 6, d.lgs. 50/2016, nonché riferendosi ad opere avulse da un quadro progettuale e programmatico generale riguardante l'intera area oggetto dell'Intesa.

Mancherebbero, inoltre, reali e attendibili previsioni programmatiche, localizzative, progettuali, di finanziamento e realizzazione, anche coordinata tra i privati operatori e altri soggetti pubblici operatori e istituzionali che, in tal caso sarebbero, astrattamente competenti (Regione Lazio, Città metropolitana, Astral, FS, Anas, Comuni di Roma, Marino, Ciampino, Castel Gandolfo, Parco Regionale dell'Appia Antica

e Parco Archeologico dell'Appia Antica).

Né potrebbe ritenersi che la contestazione giurisdizionale della progettazione presentata dal Consorzio Ecovillage fosse violativa del divieto di integrazione postuma della motivazione, tenuto conto che:

- non sussisterebbe alcuna progettazione delle opere infrastrutturali idonea a garantire la contemporaneità tra le opere pubbliche e l'edificazione privata;
- l'eccezione di integrazione postuma della motivazione configurerebbe un abuso del diritto, avendo le stesse parti appellate affermato in sede procedimentale di non essere tenute a realizzare le opere infrastrutturali, il che integrerebbe una dichiarazione confessoria di inadempimento, non soggetta ad ulteriore potere di valutazione;
- con l'avvio del procedimento il Comune avrebbe chiesto la presentazione dei progetti;
- il sindacato in ordine agli atti di autotutela privata rientrerebbe nella giurisdizione esclusiva sui diritti, non soggiacendo al divieto di integrazione postuma della motivazione.

Il motivo di appello è infondato.

Preliminarmente, si osserva che l'Amministrazione comunale ha giustificato le decisioni impugnate in prime cure, rilevando che la ricognizione dei molteplici elaborati tecnici ed amministrativi relativi al "Protocollo d'Intesa" del 14/06/2011 ed ai conseguenti tre Programmi Integrati d'Intervento approvati, aveva manifestato una serie di omissioni, criticità e carenze nella previsione, progettazione, finanziamento e realizzazione delle opere infrastrutturali previste dal Protocollo di Intesa 14/06/2011, costituenti le condizioni per la sostenibilità urbanistica degli interventi privati.

Si trattava di opere ritenute prioritarie e co-essenziali allo sviluppo urbano programmato con i PRINT, che avrebbero dovuto essere

approvate e realizzate prima e/o comunque in contemporaneità - come espressamente previsto dal Protocollo di Intesa 14/06/2011 - con gli interventi privati, per non correre alcun rischio di trasformazione urbana senza aver nel frattempo realizzato le condizioni per la sua sostenibilità.

In particolare, secondo quanto contestato dal Comune, a fronte dell'approvazione dei programmi integrati d'intervento d'iniziativa privata, nessuna iniziativa pubblica e privata era stata assunta e anche solo avviata dalla proponente Regione Lazio e/o dai privati attuatori dei PRINT per la realizzazione delle necessarie infrastrutture a servizio: tali opere non erano state neanche progettate dai proponenti privati, come previsto dal Protocollo di Intesa, né inserite negli atti della programmazione dei Comuni di Roma, Ciampino e Castel Gandolfo nonché della Regione Lazio e Città Metropolitana, tutti soggetti interessati dagli assi viari e infrastrutturali previsti dall'Intesa; parimenti, alcun coordinamento e/o previsione esisteva nelle convenzioni stipulate con i Proponenti e attuatori dei PRINT, così come alcuna garanzia finanziaria o giuridica e contrattuale era stata al riguardo fornita per la loro realizzazione.

A giudizio del Comune, le trasformazioni urbanistiche non potrebbero avvenire se non dopo l'adozione dei necessari atti di programmazione, pianificazione e approvazione urbanistico-ambientale da parte di tutti i soggetti competenti, idonei a garantire l'esecuzione delle medesime opere e la loro effettiva realizzazione anche attraverso idonee garanzie finanziarie o accantonamento di fondi da parte dei soggetti privati: sempre secondo quanto ritenuto dall'Amministrazione comunale, la realizzazione delle opere pubbliche previste nel Protocollo di Intesa 14/06/2011 costituiva una condizione essenziale per le successive approvazioni dei programmi urbanistici privati, con la precisazione che l'interesse pubblico si sarebbe manifestato, da una parte, nel dare

corretta attuazione al Protocollo di Intesa 14/06/2011 e, dall'altra, nell'evitare trasformazioni del territorio con insediamenti abitativi senza il supporto delle infrastrutture viarie programmate e previste quali condizioni di sostenibilità urbanistica del territorio.

Il Comune ha, quindi, provveduto alla sospensione del Protocollo di Intesa 14/06/2011 e dei tre PRINT approvati, al fine di prevenire trasformazioni del territorio, asseritamente prive sotto il profilo urbanistico delle necessarie e imprescindibili opere pubbliche a servizio della collettività.

4.1 Al riguardo, soffermandosi sulle ragioni fondanti le decisioni impugnate in prime cure, in primo luogo, si osserva che la sospensione del Protocollo di Intesa e del PRINT disposta (illegittimamente, per quanto osservato nell'esame del primo motivo di appello) dal Comune appellante non avrebbe potuto comunque fondarsi su asseriti inadempienze ascrivibili all'ente regionale o ad altri enti pubblici, tenuto conto che:

- in relazione alla Regione, come *supra* osservato, nella disamina del primo motivo di appello, difettano specifici obblighi giuridici, suscettibili di immediato adempimento, assumendo il protocollo di intesa la natura di atto di indirizzo politico-amministrativo, volto a delineare finalità programmatiche da attuare in sede amministrativa; difettando la specificazione di un concreto obbligo pattizio, suscettibile di coazione giuridica, non avrebbe potuto neanche configurarsi un inadempimento suscettibile di giustificare l'attivazione dei rimedi di autotutela civilistica;
- in relazione alla condotta inerte ascritta ad altri enti pubblici, parimenti, difetta un atto costitutivo di un'obbligazione suscettibile di dare luogo ad un inadempimento cui reagire avvalendosi del rimedio ex art. 1460 c.c., non potendo invocarsi nei loro confronti, peraltro, neanche il

protocollo di intesa, in quanto sottoscritto esclusivamente tra la Regione e il Comune di Marino e, come tale, inidoneo ad impegnare parti pubbliche estranee alla pattuizione.

4.2 Con riferimento ad asserite inadempienze dei privati, invece, deve convenirsi con l'Amministrazione appellante circa l'esistenza di atti impegnativi, prescrittivi di obblighi giuridici a carico degli odierni appellati.

A tale fine, risulta rilevante la convenzione n. 116250 del 30 luglio 2013 conclusa tra il Comune di Marino e le odierne parti appellante, avente ad oggetto *“l'urbanizzazione, l'edificazione e la cessione delle aree pubbliche, da realizzarsi nel Programma Integrato, individuato con il nome di Comprensorio "Valle di Mazzamagna"”* (art. 1 convenzione).

Attraverso tale atto convenzionale, le parti private si sono impegnate, altresì:

- a cedere gratuitamente al Comune tutte le aree destinate a spazi pubblici, a strade, a verde e a parcheggi pubblici, a strutture e servizi pubblici in genere, alla stregua di quanto prescritto dall'art. 3 della convenzione;
- a realizzare le opere di urbanizzazione primaria previste nelle Tavole del Piano e indicate nell'art. 5 della convenzione, a scomputo del contributo dovuto ai sensi del DPR n. 380/01 e sulla base di progetti definitivi approvati dal Comune di Marino;
- a realizzare le opere di urbanizzazione secondaria extra standard previste nella delibera del consiglio comunale n. 96 del 16 dicembre 2009, le quali avrebbero dovuto essere oggetto di un successivo atto di coordinamento;
- alla cessione di aree extra standard secondo quanto prescritto dall'art. 6 della convenzione;
- alla realizzazione di tutte le opere di carattere generale necessarie per

allacciare ai pubblici servizi le zone del piano, secondo le previsioni delle Tavole di lottizzazione;

- a prestare le garanzie di cui all'art. 16.

La convenzione cit. prevedeva, inoltre, che:

- a seguito dell'approvazione da parte della giunta comunale n. 32 del 6 maggio 2013 era stato consentito alle società odierne appellate lo scomputo degli oneri di urbanizzazione secondaria standard dovuti per un importo complessivo di € 8.034.960,96, al fine di consentire la realizzazione delle opere strategiche previste nel master plan e non incluse nel polo infrastrutturale proposto (art. 6);

- le opere di urbanizzazione primaria e secondaria e di carattere generale avrebbero dovuto essere realizzate entro il completamento degli interventi edilizi di propria pertinenza (art. 9);

- il rilascio dei permessi di costruire sarebbe stato subordinato all'obbligo dei lottizzanti di eseguire contestualmente alla costruzione degli edifici tutte le opere di completamento di urbanizzazione e di carattere generale previste dal piano di lottizzazione, ai sensi di quanto prescritto dall'art. 3 della stessa convenzione (art. 10);

- in caso di inadempienze da parte del lottizzante, il Comune sarebbe stato abilitato ad adottare qualsiasi sanzione da preannunciare con formale preavviso di quindici giorni, con la possibilità per il Comune, decorso tale termine, di disporre comunque la sospensione dei lavori, provvedendo ove ritenuto opportuno all'esecuzione in danno con l'utilizzo della garanzia finanziaria prestata dal lottizzante (art. 12);

- in caso di gravi inadempienze, il Comune avrebbe potuto disporre la decadenza della convenzione, acquisendo la piena proprietà e disponibilità delle opere, manufatti e impianti realizzati, senza obbligo, a carico del Comune, di rimborsi o di pagamento di compensi di qualsiasi natura, salvo il diritto al risarcimento del danno da fare valere nei

confronti del lottizzante (art. 12).

Le censure su cui è incentrato il secondo motivo di appello riguardano, in particolare, l'inadempimento degli obblighi assunti dagli operatori economici privati in relazione alle opere infrastrutturali strategiche previste nel Protocollo di Intesa e nel successivo PRINT "Mazzamagna".

Alla stregua del contenuto precettivo recato dalla convenzione *de qua*, tuttavia, si osserva, in primo luogo, come le parti avessero espressamente convenuto che la violazione degli obblighi convenzionali avrebbe potuto incidere sul rilascio dei permessi necessari per la realizzazione delle opere di trasformazione urbanistico-edilizia del territorio comunale, sull'eventuale esercizio di azioni risarcitorie contro il lottizzante, sull'irrogazione di eventuali sanzioni o sull'eventuale disposizione della "decadenza" della convenzione (attività non esercitate nella specie e su cui questo Consiglio non è chiamato a pronunciare).

Le stesse parti non prevedevano, invece, l'idoneità di un'eventuale violazione degli obblighi convenzionali ad influire sulla sospensione del PRINT o del Protocollo di Intesa, a conferma di come la validità e l'efficacia di siffatti atti, secondo quanto *supra* osservato, non potessero dipendere da decisioni unilaterali assunte dal Comune.

In ogni caso, l'atto convenzionale, nel riferirsi alle opere infrastrutturali strategiche, non specificava quali fra tali opere dovessero essere realizzate dalle odierne imprese appellate, limitandosi ad individuare un importo massimo (oggetto anche di prestazione di cauzione) e a rinviare al master plan approvato dall'Amministrazione.

Parimenti, anche il Protocollo di Intesa invocato a fondamento delle censure svolte dall'appellante non individuava specificatamente le opere da realizzarsi a cura delle singole imprese private; analogamente avveniva per il master plan approvato dal Comune con deliberazione n.

36 del 3 agosto 2011, che rappresentava la necessità di svolgere la relativa attività programmatica a seguito della “*stipula delle convenzioni degli accordi di programma*”, precisando, peraltro, da un lato, che “*Tutte le opere Individuate nel Master Plan devono essere oggetto di progettazione preliminare da sottoporre alla approvazione comunale successivamente alla adozione degli accordi di programma di Ecovillage e Cristina LaMole due srl.*”, dall’altro, che “*Prima della stipula della convenzione, tutte le progettazioni previste dalla A.C. per lo sviluppo territoriale ed indicate nel Master Plan devono essere oggetto di approvazione nella fase esecutiva, comprese le varianti urbanistiche che interessano gli assi infrastrutturali ed i piani particellari di esproprio che interessano anche le aree esterne al territorio comunale*”.

Al riguardo, si osserva che, a fronte della mancata specificazione delle opere infrastrutturali strategiche da realizzare a cura delle odierne appellate e riguardando siffatte opere l’intero comprensorio interessato dai tre PRINT adottati ed approvati dalle competenti amministrazioni territoriali (l’unitarietà dell’operazione urbanistica prefigurata dal Protocollo di intesa è espressamente affermata nella delibera consiliare n. 2/18 impugnata in prime cure), non può escludersi che la progettazione presentata da una delle imprese interessate dai PRINT assentiti dall’Amministrazione riguardasse l’intero comprensorio.

Il che si desume anche dalla condotta dell’Amministrazione comunale, la quale, anziché convocare separatamente le imprese intestatarie dei tre PRINT specificando le opere che ciascuna avrebbe dovuto progettare e realizzare, ha inteso convocare contestualmente tutte le imprese interessate, onde esaminare unitariamente le attività all’uopo da svolgere.

Tanto emerge chiaramente:

- dalla nota n. 27938 del 09.06.2015, con cui il Comune appellante ha inteso chiedere contestualmente, oltre che alle odierne appellate, anche ad ulteriori imprese non partecipanti all'odierno giudizio e, quindi, non interessate dal PRINT per cui è controversia, la redazione dei progetti preliminari delle opere *“nell’ambito di quanto previsto nella delibera di C.C. n. 36/2011”*; con tale nota il Comune ha, altresì, allegato una *“planimetria di massima come atto di indirizzo per la predisposizione dei progetti preliminari delle opere pubbliche prioritarie da eseguite in tutto il comprensorio del Divino Amore in ottemperanza al protocollo d’intesa stipulato tra la Regione Lazio ed il Comune di Marino”*; il che dimostra come l’Amministrazione comunale avesse emesso un atto di indirizzo collettivamente riferito a tutte le imprese, riconoscendo valenza unitaria alle opere infrastrutturali *de quibus*;

- dalla nota n. 28218 del 10.6.2015, con cui il Comune appellante ha parimenti inteso convocare presso la casa comunale nell’ambito di uno stesso incontro anche imprese non partecipanti all’odierno giudizio, al fine di *“stabilire il cronoprogramma relativo alle opere evidenziate nella lettera del 09.06.2015, prot. 27938”*.

In riscontro a tali richieste, emerge che con note del 30.11.2016 e del 23.12.2016, aventi ad oggetto *“Opere di Urbanizzazione straordinaria relative al Programma Integrato di Intervento "Ecovillage”* il Consorzio Ecovillage, costituito tra le società proprietarie delle aree interessate dal relativo programma di intervento, ha sottoposto al Comune taluni elaborati progettuali, redatti tenendo conto, altresì, delle indicazioni espresse da parte dell’Amministrazione con nota prot. n. 27938 del 9.06.2015.

A fronte dell’unitarietà dell’intervento progettuale e della mancata specificazione delle opere da eseguire a cura delle singole imprese, non poteva, dunque, escludersi che i progetti presentati dal Consorzio

Ecovillage fossero riferibili ad opere in ipotesi realizzabili a cura delle odierne appellate, occorrendo a tale fine che gli elaborati presentati fossero esaminati dal Comune nell'ambito di apposita istruttoria da svolgersi in sede procedimentale.

Non risulta, tuttavia, che il Comune appellante abbia preso in esame detti documenti progettuali, anche al fine di rilevare eventuali carenze e impartire, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza proprie dell'Amministrazione comunale e comunque dell'attività di coordinamento riconosciuta in capo al Comune di Marino anche dal Protocollo di Intesa siglato con la Regione, le indicazioni necessarie per apportare le correzioni o integrazioni ritenute eventualmente necessarie.

L'assenza di un tale esame emerge anche dal contenuto motivazionale degli atti impugnati in prime cure, che non danno conto specificatamente dei progetti presentati dal Consorzio Ecovillage e dell'esame sugli stessi svolto dal Comune appellante, comprovando il difetto di istruttoria inficiante la relativa azione amministrativa.

Né potrebbe recuperarsi in sede giurisdizionale l'omesso svolgimento dell'istruttoria amministrativa, altrimenti introducendosi, per la prima volta in giudizio, elementi valutativi che avrebbero dovuto essere esaminati dal Comune nel contraddittorio con le parti private, in sede procedimentale, onde assumere le determinazioni di competenza in ordine all'approvazione della progettazione ovvero al suo rifiuto o all'indicazione delle correzioni ed integrazioni all'uopo da apportare.

Sotto tale profilo, dunque, deve essere accolta l'eccezione di inammissibilità (*rectius* inutilizzabilità) opposta dalle appellate nella memoria del 17 luglio 2020, avente ad oggetto la certificazione comunale ed i relativi allegati prodotti dall'appellante con deposito del 7 luglio 2020.

Trattasi, difatti, di documenti non facenti parte del procedimento

conclusosi con le delibere impugnate in prime cure (che, come osservato, non prendevano posizione sulla documentazione progettuale prodotta dal Consorzio Ecoservice), per i quali soltanto opera l'acquisizione, anche d'ufficio e in grado di appello ex artt. 46, comma 2, e 65, comma 3, c.p.a.; si fa questione, invece, di documenti volti ad illustrare le ragioni per le quali la progettazione presentata dal consorzio Ecovillage non potesse ritenersi idonea a dimostrare l'adempimento degli obblighi riferiti alle opere infrastrutturali.

Sebbene si tratti di una certificazione (*rectius*, relazione, in quanto volta a svolgere valutazioni in funzione difensiva sui temi oggetto di giudizio) di formazione successiva alla proposizione dell'appello e, quindi, in ipotesi non producibile nel giudizio di primo grado, deve, tuttavia, rilevarsi che si è in presenza di documento formato su iniziativa della parte interessata alla relativa acquisizione: il tempo di formazione del documento dipendeva, dunque, dall'iniziativa della parte processuale interessata ad avvalersene.

L'appellante, dunque, ben avrebbe potuto attivarsi tempestivamente, al fine di ottenere siffatta "certificazione" in tempo utile per la sua produzione entro il termine di maturazione delle preclusioni istruttorie.

La formazione del documento in epoca successiva al deposito della sentenza appellata, pertanto, non può imputarsi a cause non dipendenti dall'iniziativa dell'appellante e, quindi, impedisce la sua acquisizione in sede di gravame, pena la violazione del divieto dei *nova* imposto dall'art. 104 c.p.a.

Né l'utilizzabilità di tali documenti potrebbe essere giustificata in ragione della loro indispensabilità, facendosi questione di una dichiarazione, promanante dal competente organo comunale, recante valutazioni sulla conferenza e completezza dei documenti progettuali prodotti dal Consorzio Ecoservice, che avrebbero dovuto essere rese in

sede procedimentale nel contraddittorio con i proponenti, anche al fine di indicare le modifiche o integrazioni progettuali occorrenti ai fini della relativa approvazione, nell'esercizio del potere di coordinamento spettante all'amministrazione comunale; altrimenti, configurandosi un'integrazione in sede giurisdizionale di una motivazione da rendere nell'ambito di atti posti in essere a regolazione del rapporto amministrativo sostanziale.

Al riguardo, non meritano neanche accoglimento i rilievi critici svolti dall'appellante circa l'inapplicabilità del divieto di integrazione giudiziale della motivazione degli atti amministrativi, tenuto conto che nella specie:

- gli atti impugnati in prime cure, pur dando atto dell'assenza di una progettazione riferibile alle opere infrastrutturali strategiche previste nel protocollo di Intesa *de quo*, non specificano se il Comune avesse comunque esaminato i progetti del Consorzio Ecovillage, presentati proprio in riscontro ad una richiesta documentale dell'Amministrazione riferita a siffatte opere infrastrutturali; sicché la constatazione di inadempimenti conseguenti ad un'omessa progettazione degli interventi infrastrutturali non avrebbe potuto prescindere dalla spiegazione delle ragioni per le quali i progetti presentati non risultavano idonei a permettere l'assolvimento degli obblighi convenzionali o comunque non potevano essere rettificati o completati, secondo le indicazioni suscettibili di essere impartite dal competente organo comunale, per pervenire alla loro approvazione;

- anche la contestazione svolta dall'appellante, riferita all'asserita integrazione di una condotta abusiva degli odierni appellati -per non avere dedotto in sede procedimentale in ordine all'avvenuta presentazione di taluni progetti da parte del Consorzio Ecovillage e avere, anzi, escluso la sussistenza di obbligazioni a proprio carico

riferibili alle opere *de quibus* -non è meritevole di accoglimento, tenuto conto che non è configurabile una decadenza della parte da eccezioni non svolte in sede procedimentale; in ogni caso, non potrebbe nella specie configurarsi una confessione stragiudiziale o comunque un'ammissione di inadempimento, avendo le parti private negato la sussistenza di obbligazioni loro riferibili in relazione alle opere infrastrutturali per cui è causa, il che non è incompatibile con la difesa svolta in giudizio, secondo cui la progettazione eseguita dal Consorzio Ecovillage, in assenza di una specifica ripartizione tra i vari proponenti degli obblighi di progettazione, doveva ritenersi idonea ad escludere la sussistenza di prestazioni da eseguire a carico dei ricorrenti; questione che avrebbe dovuto essere accertata in sede sostanziale;

- la circostanza, per cui con la comunicazione di avvio del procedimento conclusosi con la sospensione del PRINT il Comune aveva chiesto la presentazione dei progetti, non risulta dirimente, tenuto conto che analoga richiesta, già avanzata dal Comune nel 2015, come *supra* osservato, era stata riscontrata dal Consorzio Ecovillage con documenti progettuali non esaminati in sede procedimentale; pertanto, al fine di ritenere assente una progettazione riferibile alle opere infrastrutturali per cui è controversia, il Comune avrebbe dovuto motivare specificatamente in ordine all'eventuale irrilevanza degli elementi progettuali comunque presentati dal Consorzio Ecovillage in riscontro ad una richiesta comunale riferita indifferentemente all'intero comprensorio territoriale, senza specificazione delle opere rientranti nella responsabilità di ciascuna delle imprese interessate; di tale verifica istruttoria – si ripete – non si dà puntuale rilievo nell'ambito delle delibere impugnate in prime cure;

- non risulta, infine, conferente la devoluzione della materia esaminata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativa, in relazione alla

quale non opererebbe il divieto di integrazione postuma della motivazione, tenuto conto che nella specie si fa questione di un omesso esame della progettazione presentata da imprese private ai fini della relativa approvazione di competenza comunale, ragion per cui le ragioni ostative all'approvazione del progetto non possono essere per la prima volta dedotte in giudizio, ma avrebbero dovuto essere rappresentate alle parti private in sede procedimentale, ivi instaurando un contraddittorio, peraltro, riguardante profili di discrezionalità tecnica, funzionale all'assunzione della determinazione di approvazione o di rifiuto del progetto all'uopo presentato.

Tali ragioni ostano, altresì, all'accoglimento dell'istanza di verifica presentata dal Comune e riferita alla qualità delle progettazioni contestate, non potendosi svolgere, per la prima volta in appello, verifiche su attività non esercitate in sede amministrativa.

Infine, si osserva che la contestazione di inadempimenti a carico delle imprese private avrebbe richiesto una preventiva specificazione delle obbligazioni asseritamente violate, gravanti sulle odierne parti appellate e aventi ad oggetto le opere infrastrutturali per cui è causa.

Sotto tale profilo, tuttavia, nella stessa delibera consiliare n. 2 del 2018 impugnata in prime cure si dà atto che:

- in relazione alle opere infrastrutturali *de quibus*, “nessun coordinamento e/o previsione esiste nelle convenzioni stipulate con i Proponenti e attuatori dei PRINT circa la loro progettazione, realizzazione e finanziamento, con grave rischio per la loro concreta attuazione anche futura; né in convenzioni integrative e/o collegate”; nonché “nei successivi Programmi Integrati di cui sopra e relative Convenzioni urbanistiche non si rintraccia in nessun atto l'individuazione, ai fini realizzativi, della “Viabilità di Progetto di Accordo di Programma” indicata nella “TAVOLA DI SINTESI” del

comprensorio Mugilla – Divino Amore – Mazzamagna allegata al Protocollo di intesa 8.4.2011 e di tutte le opere infrastrutturali sopra individuate e elencate”;

- con particolare riguardo alle opere infrastrutturali riferite alla Viabilità di Progetto di Accordo di Programma, *“Nonostante sia l’opera infrastrutturale primaria di tutta l’operazione urbanistico edilizia e condizione di sostenibilità dell’intero intervento, tale infrastruttura non è citata né tanto meno considerata e/o prevista in nessuno dei Programmi integrati d’Intervento approvati e derivanti dal “Protocollo d’Intesa” avente ad oggetto il “Comprensorio Mugilla – Divino Amore – Mazzamagna”, sottoscritto dalla Regione Lazio e dal Comune di Marino”; né alcuna menzione è fatta sotto il profilo convenzionale e delle relative obbligazioni dei privati attuatori”.*

Emerge, dunque, che la stessa Amministrazione comunale, da un lato, ha riconosciuto una lacuna dei PRINT e delle convenzioni concluse con i privati attuatori, non essendo state specificate le obbligazioni gravanti sui singoli operatori economici, mediante l’individuazione delle opere che ciascuno di essi avrebbe dovuto progettare e realizzare, dall’altro, ha manifestato pure la necessità che *“le convenzioni in corso, o in alternativa, convenzioni integrative da stipularsi con i soggetti proponenti, prevedano che i soggetti privati proponenti si accollino, come previsto dal Protocollo di Intesa 14/06/2011 recepito e posto a base delle procedure di adozione e approvazione dei PRINT Mugilla – Divino Amore – Mazzamagna, la progettazione e gli oneri finanziari e realizzativi delle infrastrutture”.*

Ne deriva che, difettando, allo stato, la specificazione di obbligazioni gravanti sui privati attuatori e correlate alle opere extra comparto, non sarebbe comunque possibile configurare condotte inadempienti, per propria natura presupponenti la violazione di precetti puntuali,

chiaramente posti nelle fonti regolatrici dei rapporti instaurati tra le parti; per l'effetto, non potrebbe, comunque, invocarsi l'altrui inadempimento al fine di giustificare gli atti di sospensione assunti sul piano sostanziale.

Alla stregua delle considerazioni svolte, anche il secondo motivo di appello risulta infondato, avendo il Tar correttamente rilevato il mancato accertamento in sede amministrativa degli inadempimenti, specificatamente imputabili agli odierni appellati, posti a base delle delibere impugnate in prime cure.

5. Con il terzo motivo di appello è contestata la sentenza di prime cure nella parte in cui ha escluso l'esistenza di ragioni di pubblico interesse idonee a legittimare gli atti censurati in prime cure.

A giudizio del Comune, invece, sarebbero in discussione atti di autotutela privata non incidenti sulla destinazione dei suoli ma sull'assetto negoziale a monte e a valle della stessa, che, come tali, non dovrebbero rispettare la disciplina in materia di autotutela decisoria.

In ogni caso, le determinazioni comunali tendevano ad assicurare il corretto ed equilibrato sviluppo del territorio, evitando la creazione di insediamenti abitativi privi della dotazione di attrezzature urbane e territoriali e dei servizi locali necessarie ad assicurare un idoneo livello di accessibilità e di fruibilità, specificando adeguatamente le ragioni di pubblico interesse sottese alla loro adozione.

Il motivo di appello è infondato.

In primo luogo, si osserva che anche nello svolgimento dell'attività negoziale l'amministrazione è tenuta al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, costituenti la giustificazione causale delle decisioni all'uopo assunte; anche in siffatte ipotesi, dunque, assume rilevanza la possibilità di ricostruire l'iter logico giuridico sotteso alla determinazione negoziale, onde vagliarne la sua compatibilità con le

ragioni di pubblico interesse affidate alla cura dell'Amministrazione procedente.

In ogni caso, nella specie, si fa questione di delibere consiliari incidenti su rapporti pubblicistici, costituiti da accordi tra pubbliche amministrazioni ex art. 15 L. n. 241 del 1990 (con riguardo al Protocollo di Intesa) ovvero da atti di pianificazione urbanistica (relativamente ai PRINT), per propria natura –alla stregua delle considerazioni *supra* svolte – implicanti spendita di pubblico potere.

Le delibere impugnate in prime cure, pertanto, quali decisioni di secondo grado, partecipano della natura giuridica degli atti sospesi, configurando pur sempre una forma di esercizio del pubblico potere: come tali, anche le delibere consiliari *de quibus* sono soggette al principio di trasparenza dell'azione amministrativa, dovendo fondarsi su ragioni di pubblico interesse oggetto di adeguata motivazione.

Ciò premesso in ordine alla necessaria funzionalizzazione della sospensione del PRINT e del Protocollo di Intesa al perseguimento del pubblico interesse affidato alla cura del Comune di Marino, occorre verificare se, in concreto, dalle decisioni assunte e contestate in prime cure emerga un'adeguata motivazione circa le ragioni di pubblico interesse idonee a giustificare la loro adozione.

Al riguardo, i benefici derivanti al Comune dall'esecuzione del Protocollo di intesa e del PRINT Mazzamagna sono efficacemente illustrati nella relazione istruttoria allegata alla delibera regionale di approvazione del PRINT per cui è controversia, in cui si dà atto che *“Detto Programma, come emerge dagli atti, è stato considerato di prioritario interesse per l'Amministrazione, in quanto, date le sue dimensioni, è tale da incidere sulla riorganizzazione del tessuto urbano del comprensorio, ed inoltre ha una rilevante valenza urbanistica ed edilizia, ed è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni,*

dall'integrazione di diverse tipologie, ivi comprese le opere di urbanizzazione e le infrastrutture necessarie per assicurare la completezza e la piena funzionalità dell'intervento stesso. Raccoglie altresì le indicazioni della lr 22/97 in quanto è contiguo ad aree perimetrare ai sensi della lr 28/80 al cui interno sono presenti aree degradate in tutto o in parte edificate con carenze di strutture e di servizi.

Le ulteriori motivazioni che hanno indotto l'Amministrazione Comunale all'adozione del Programma in argomento sono la realizzazione, a totale carico dei proponenti senza scomputo degli oneri di urbanizzazione secondaria, di un Polo Infrastrutturale composto da:

- Complesso scolastico (Materna, Elementare e Media);*
- Impianto sportivo (campi di tennis e calcio a cinque, palestra ed accessori quali segreteria, spogliatoi, bar ecc)*
- Nuova Sede "Il Circostrizione" e/o "Casa Comunale" (Sala Consiglio, Presidenza, Uffici municipalità, Comando Polizia Municipale, Centro Civico e sala Polivalente);*
- Cessione gratuita all'Amministrazione Comunale di un'area extra standard denominata WI di mq 5.857”.*

L'Amministrazione comunale, con le delibere impugnate in prime cure, non si è meramente astenuta dal rilasciare i permessi di costruire in ragione degli asseriti inadempimenti contestati alle odierne appellate, bensì ha inteso disporre (comunque invalidamente, per quanto osservato nell'esaminare il primo motivo di appello) l'integrale sospensione del protocollo di intesa e del PRITN, in tale modo impedendo a tali atti di produrre allo stato ulteriori effetti giuridici.

Diversamente da quanto dedotto dall'appellante, secondo cui *“il Comune ha eccepito l'inadempimento e sospeso l'esecuzione della propria prestazione (il rilascio dei permessi a costruire) sino alla corretta*

esecuzione dell'obbligo di progettare e eseguire le opere e gli interventi di cui al Protocollo di Intesa considerati dagli stessi soggetti della pianificazione – in accordo con i privati - indispensabili per garantire un coerente sviluppo infrastrutturale” (pag. 5 memoria di replica), il rifiuto di rilascio dei permessi di costruire non richiedeva la sospensione del programma di intervento, essendo previsto espressamente dall'art. 10 della convenzione n. 116250 del 30 luglio 2013 conclusa con le odierne appellate -a sua volta traente la propria giustificazione causale nel PRINT adottato dall'amministrazione comunale-, ragion per cui avrebbe potuto essere opposto, anziché sospendendo, attuando il PRINT e la convenzione conclusa con le imprese odierne appellate.

Decidendo di sospendere il Protocollo di Intesa e il Programma di Intervento, invece, il Comune ha precluso la possibilità di realizzare i significativi benefici alla base degli atti sospesi, espressamente valorizzati nell'ambito della richiamata relazione istruttoria allegata alla delibera regionale di approvazione del PRINT: trattasi di elemento non espressamente valorizzato nelle delibere impugnate in prime cure.

In particolare, il Comune, al fine di giustificare le proprie decisioni, ha espressamente valorizzato l'esistenza di asseriti inadempimenti imputabili agli enti pubblici e ai soggetti privati interessati dalla realizzazione del programma di intervento *de quo*, ritenuti idonei ad influire negativamente sul corretto sviluppo urbanistico del territorio comunale, ma non ha espressamente e specificatamente preso in esame il pregiudizio derivante dall'omessa esecuzione del programma, in termini di mancata realizzazione dei molteplici benefici alla base della sua adozione.

Non emerge, infatti, dalla motivazione sottesa alle delibere consiliari in esame la ragione per le quali il pubblico interesse al corretto ed equilibrato sviluppo del territorio comunale non potesse essere

conseguito, anziché sospendendo il protocollo di intesa e il relativo programma e, quindi, impedendone l'integrale attuazione - con conseguente mancata realizzazione dei significativi benefici sottesi alla sua adozione - attraverso azioni volte ad ottenere l'esecuzione delle prestazioni gravanti sui soggetti obbligati, anche avvalendosi dei rimedi previsti in caso di inadempimento dalla convenzione conclusa con le odierne appellate (cfr., a titolo esemplificativo, le previsioni di cui agli artt. 10 e 12), la cui attivazione avrebbe presupposto, anziché la sospensione, la corretta e tempestiva attuazione del protocollo di intesa e del programma *de quibus*.

Ne deriva che, anche sotto tale profilo, attese le rilevate carenze motivazionali, non sono ravvisabili errori inficianti la sentenza appellata, avendo il Tar correttamente ritenuto che il Comune non avesse adeguatamente rappresentato le ragioni di pubblico interesse sottese alle delibere consiliari impugnate in prime cure.

6. La complessità e la novità delle questioni oggetto di giudizio giustificano l'integrale compensazione tra le parti delle spese processuali del grado di appello.

P.Q.M.

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

Compensa interamente tra le parti le spese processuali del grado di appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco De Luca

IL PRESIDENTE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO