

Convenzioni urbanistiche e rinegoziazione: il Consiglio di Stato esclude l'obbligo di provvedere del Comune in caso di pregresso grave e persistente inadempimento del lottizzatore nell'esecuzione delle opere di urbanizzazione.

Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, 11 novembre 2024, n. 9014

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. I fatti di causa. 3. Le argomentazioni del Consiglio di Stato

ABSTRACT: Il presente contributo propone un esame della sentenza del Consiglio di Stato, n. 9014 del 2024, con la quale è stato affrontato il tema dell'obbligo di provvedere in capo al Comune, dinnanzi ad un'istanza di rinegoziazione da parte di privati lottizzatori. Dopo una breve premessa (*infra* par. 1.), sarà descritta la vicenda fattuale da cui ha avuto origine il ricorso al Tar, unitamente ai motivi di ricorso (*infra* par. 2.) e verrà dettagliatamente analizzato il contenuto della parte motiva della sentenza del Consiglio di Stato (*infra* par. 3.).

ABSTRACT: *The paper concerns an analysis of the Council of State's decision about the Council obligation to provide an answer to a request for a (contract) renegotiation of the urban planning agreement, that's usually entered into between a landowner and a local planning authority.*

After a short introduction (infra par. 1.), the facts of the case and the content of the opening statements of the party will be analysed in detail (infra par. 2.), Furthermore, the paper shows and examines the Council of State's arguments (infra par. 3.).

1. Premessa.

Con la sentenza in esame, il Consiglio di Stato affronta il tema della rinegoziazione delle convenzioni urbanistiche ed in particolare dell'obbligo del Comune di pronunciarsi e provvedere a fronte della ricezione di un'istanza di rinegoziazione formulata dai lottizzatori.

Prima di procedere all'esame della sentenza, appare allora opportuno soffermarsi su una sia pur sintetica ricostruzione della disciplina delle convenzioni urbanistiche, ed in particolare sostare sulla *ratio* di tali accordi, per mezzo dei quali l'ordinamento ha provveduto a sopperire ad esigenze primarie degli Enti locali.

Nell'ambito della pianificazione del territorio, le convenzioni urbanistiche⁽¹⁾ sono uno strumento alternativo all'esercizio dell'autorità pubblicistica e costituiscono espressione di accordi fra Comune e privati cittadini.

L'impiego del modulo consensuale in alternativa al ricorso alla potestà pubblicistica rappresenta una serie di vantaggi per entrambe le parti. Da un lato, infatti, il Comune, coinvolgendo i privati nella programmazione del territorio, può avvalersi di nuove idee e capitali per la realizzazione delle opere. Dall'altro lato, i privati possono ottenere vantaggi dall'acquisizione della proprietà di talune opere realizzate nell'area designata, ottenendone, comunque, un ritorno economico.

Nell'ambito delle convenzioni urbanistiche, in particolare, assumono rilievo le convenzioni di lottizzazione, disciplinate dalla legge urbanistica fondamentale, n. 1150 del 1942, all'art. 28. La *ratio* dell'istituto in parola è da individuarsi nell'intenzione del Legislatore di arginare la tendenza dei Comuni alla mancata adozione dei piani regolatori particolareggiati, a causa dell'assenza di fondi necessari alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria (solo a titolo esemplificativo: strade, impianti elettrici e fognari, istituti scolastici, aree verdi attrezzate).

La natura giuridica delle convenzioni di lottizzazione è quella di accordi sostitutivi di provvedimento ex art. 11, L. 241/1990.

Quanto ai diritti e doveri che ne discendono, per entrambe le parti, deve osservarsi che, per quanto riguarda il Comune, la conclusione di un simile accordo impone il dovere di mantenere inalterato il PRG, in attuazione del quale è sottoscritta la convenzione e l'obbligo di rilascio dei permessi di costruire necessari alla realizzazione delle opere nell'area designata.

I privati lottizzatori, invece, con la stipula della convenzione, assumono l'obbligo di realizzare le opere dedotte in convenzione e di cedere al Comune, a titolo gratuito, le aree lottizzande.

Riguardo al profilo patologico del rapporto, ovvero alle ipotesi di inadempimento, deve in primo luogo rilevarsi che l'esistenza di una convenzione di lottizzazione non priva la P.A. del potere di adottare provvedimenti di variante ai piani che risultino incompatibili con le convenzioni concluse, a condizione che, però, vi siano ragioni di pubblico interesse che giustifichino tali varianti.

Come ricordato dal Consiglio di Stato⁽²⁾, infatti, le varianti incompatibili con le convenzioni, valgono come recesso del Comune dall'accordo. Tale conclusione, del resto, appare in linea col dettato dell'art. 11, c. 4, L. 241, ovvero con la disposizione in

1 In materia di convenzioni urbanistiche, si vedano, diffusamente: A. CORAGGIO, *Pianificazione urbanistica e vincoli paesaggistici Sfoglia online Pianificazione urbanistica e vincoli paesaggistici. Casi concreti di interpretazione ed applicazione delle norme urbanistiche e paesaggistiche*, Flaccovio Editore, 2022; N. CENTOFANTI, M. FAVAGROSSA, P. CENTOFANTI, *Le convenzioni urbanistiche ed edilizie*, Giuffrè, 2012; G. LUCADEI, *Piani di lottizzazione e programmi complessi - Print, Pru, Pri, Prust e Contratti di quartiere*, Flaccovio Editore, 2021, ove si mette in luce come le convenzioni urbanistiche conservino carattere contrattuale, ancorché costituiscano contratti di natura peculiare, che lasciano intatta la potestà pubblicistica del Comune, in materia di disciplina del territorio e di regolamentazione urbanistica, ivi compresa la possibilità di liberarsi dal vincolo contrattuale, alla stregua di esigenze sopravvenute, ovvero, a maggior ragione, per l'obbligatorio adeguamento a modifiche normative. Ancora, l'opera mette in luce come le convenzioni di lottizzazione si inseriscano nell'ambito del procedimento amministrativo, che si conclude con l'approvazione del piano di lottizzazione e il rilascio delle relative concessioni edilizie. In punto di inadempimento del lottizzatore, l'Autore evidenzia che un primo ordine di questioni si prospetta circa la possibilità di ammettere poteri amministrativi di autotutela del Comune, incidenti sulla convenzione. In senso affermativo, si sono pronunciate sia la giurisprudenza amministrativa, che civile; P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico, organizzazione e rapporti*, Giappichelli, 2017; F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, 2012.

2 Cons. Stato, sez. IV, 8 aprile 2019, n. 2265, ove si afferma che "l'approvazione di una variante incompatibile con un piano di lottizzazione debitamente approvato e convenzionato assume nella sostanza le fattezze della revoca unilaterale della progressiva convenzione ed abbisogna, per conseguenza, di una circostanziata motivazione sulle particolari ragioni di pubblico interesse, arricchita da una congrua comparazione tra gli interessi in conflitto. In presenza di un accordo perfezionatosi, la variante incompatibile con il suo oggetto vale dunque quale recesso dall'accordo".

forza della quale “*Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato*”.

Ciò, sempre che la variante sia legittima. Contrariamente, infatti, ferma l'impugnabilità a fini caducatori, il privato vanta anche il diritto al ripristino dello *status quo ante* e al risarcimento del danno da ritardo nel rilascio dei titoli edilizi.

Quanto all'ipotesi di inadempimento dei privati lottizzatori, invece, secondo il Consiglio di Stato⁽³⁾, gli impegni assunti con la stipula di convenzione hanno natura di obbligazione *propter rem*, e, dunque, gli obblighi di realizzare le opere di urbanizzazione ricadono sul proprietario del terreno che ha stipulato la convenzione, e su coloro che abbiano richiesto i titoli edilizi, nell'ambito della lottizzazione, nonché sui successivi proprietari della stessa res.

Di fronte ad inadempimenti di non scarsa importanza, dunque, il Comune è legittimato alla risoluzione della convenzione.

Infine, deve ricordarsi che, per consolidato indirizzo giurisprudenziale⁽⁴⁾, le convenzioni di lottizzazione possono essere rinegoziate. Come, infatti, il Comune può recedere dalla convenzione per sopravvenuti motivi di interesse pubblico ex art. 11, comma 4, della legge n. 241 del 1990, analogamente il privato può, in presenza di circostanze sopravvenute rilevanti, chiedere al Comune di rinegoziare i contenuti della convenzione o di singole sue parti, in applicazione del principio di buona fede e correttezza ex art. 1375 c.c., richiamato dall'art. 11, comma 2, della legge n. 241 del 1990, in forza del rinvio ivi contenuto ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti.

Delineati i tratti salienti dell'istituto delle convenzioni urbanistiche e, in particola-

3 Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2019, n. 199, con la quale il Collegio offre una illuminante ricostruzione in materia di inadempimento delle convenzioni urbanistiche, affermando che “a) al fine di individuare quali sono i legittimati passivi in caso di inadempimento è necessario, in via preliminare, definire la natura giuridica delle obbligazioni derivanti dalla convenzione stipulata con l'ente locale; b) al riguardo, le convenzioni urbanistiche hanno lo scopo di garantire che all'edificazione del territorio corrisponda non solo l'approvvigionamento delle dotazioni minime di infrastrutture pubbliche, ma anche il suo equilibrato inserimento in rapporto al contesto di zona che, nell'insieme, garantiscano la normale qualità del vivere in un aggregato urbano discrezionalmente, e razionalmente, individuato dall'autorità preposta alla gestione del territorio (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 6 novembre 2009, n. 6947); c) è in quest'ottica che devono essere letti ed interpretati gli obblighi dedotti nelle convenzioni urbanistiche e, per tale motivo, la Corte di cassazione ha sempre affermato che l'obbligazione assunta di provvedere alla realizzazione delle opere di urbanizzazione da colui che stipula una convenzione edilizia è di natura *propter rem* (cfr. Cass. civ., Sez. I, 20 dicembre 1994, n. 10947; nonché Cass. civ., Sez. II, 26 novembre 1988, n. 6382); d) la natura reale dell'obbligazione comporta dunque che all'adempimento della stessa saranno tenuti non solo i soggetti che stipulano la convenzione, ma anche quelli che richiedono la concessione, quelli che realizzano l'edificazione ed i loro aventi causa (cfr. Cass. civ., 15 maggio 2007, n. 11196; Cass. civ., Sez. II, 27 agosto 2002, n. 12571); e) in senso conforme è la giurisprudenza amministrativa, secondo la quale l'assunzione, all'atto della stipulazione di una convenzione di lottizzazione, dell'impegno - per sé, per i propri eredi e per gli altri aventi causa - di realizzare una serie di opere di urbanizzazione del territorio e di costituire su una parte di quelle aree una servitù di uso pubblico, dà luogo ad una obbligazione *propter rem*, che grava quindi sia sul proprietario del terreno che abbia stipulato la convenzione di lottizzazione, sia su coloro che abbiano richiesto il rilascio della concessione edilizia nell'ambito della lottizzazione, sia infine sui successivi proprietari della medesima res (T.a.r. Trento, sez. I, 6 novembre 2014, n. 394; in senso conforme, T.a.r. Campania, Napoli, sez. II, 9 gennaio 2017, n. 187; T.a.r. Campania, Napoli, Sez. VIII, 16 aprile 2014, n. 2170; T.a.r. Lombardia, Brescia, 1 giugno 2007, n. 467; T.a.r. Sicilia, Catania, sez. I, 29 ottobre 2004, n. 3011), per cui l'avente causa del lottizzante assume tutti gli oneri a carico di quest'ultimo in sede di convenzione di lottizzazione, compresi quelli di urbanizzazione ancora dovuti (T.a.r. Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 12 settembre 2013, n. 747), risultando inopponibile all'Amministrazione qualsiasi previsione contrattuale dal contenuto opposto e qualsiasi vicenda di natura civilistica riguardanti i beni in questione; f) invero, il meccanismo dell'ambulatorietà passiva dell'obbligazione, proprio della natura *propter rem*, non trasforma ex se gli aventi causa dei lottizzanti in “parti” a pieno titolo del rapporto convenzionale, ma li rende semplicemente corresponsabili nell'esecuzione degli impegni presi (T.a.r., Brescia, sez. I, 23 giugno 2017, n. 843)”.

4 Sul punto, è chiarificatrice la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 30 dicembre 2022, n. 11734, nella quale si afferma che “avendo il privato una posizione qualificata e differenziata in quanto parte dell'accordo, in presenza di una istanza di riesame dei contenuti della convenzione, motivata in ragione di circostanze sopravvenute, è ben possibile configurare un obbligo di provvedere, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, in capo alla controparte pubblica che non necessariamente sarà tenuta ad assicurare il bene della vita cui aspira la parte privata ma che dovrà, in ogni caso, istruire l'istanza e motivare le proprie determinazioni nel rispetto del canone generale di ragionevolezza e di proporzionalità”.

re, di lottizzazione, veniamo, dunque, all'analisi della sentenza n. 9014/2024 del Consiglio di Stato, che si incentra, in particolare, sulla legittimità di silenzio e inerzia serbati dal Comune a fronte di un'istanza di rinegoziazione presentata dai privati.

2. I fatti di causa.

I fatti di causa vedono un Comune approvare, con deliberazione consiliare, un programma integrato di intervento per realizzare un "Borgo giardino" residenziale.

I proprietari delle aree interessate dal PII e l'allora promissaria acquirente di alcuni lotti, hanno sottoscritto con il Comune una convenzione urbanistica.

La ricorrente, diventata proprietaria di circa i tre quinti di un sub comparto, in esecuzione degli obblighi contrattuali assunti, consegnava al Comune polizza fideiusoria.

Con ricorso al T.a.r. per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, la ricorrente ha chiesto di accertare l'intervenuta scadenza della convenzione per decorso del termine decennale di validità della stessa, tenuto conto delle proroghe di legge via via intervenute, con esclusione di quelle non applicabili al caso di specie. Conseguentemente, ha chiesto di essere liberata dagli obblighi relativi alla realizzazione delle opere di urbanizzazione dedotte in convenzione, con impossibilità per il Comune di escutere la polizza fideiussoria prestata a garanzia dell'adempimento di tali obbligazioni.

Il T.a.r. Brescia ha respinto il ricorso, con sentenza poi confermata dal Consiglio di Stato, sez. IV, n. 8328 del 2023.

Nel frattempo, la ricorrente vendeva i terreni del sub comparto di proprietà. Il giorno stesso, l'acquirente li rivendeva ad un nuovo acquirente, il quale provvedeva a venderli ad un successivo acquirente.

Poiché nella predetta sentenza del Consiglio di Stato si afferma che è in astratto configurabile, in applicazione del principio di buona fede e correttezza, un obbligo di rinegoziazione dei contenuti della convenzione di lottizzazione in capo al Comune, in presenza di circostanze rilevanti sopravvenute, la prima e l'ultimo proprietario hanno presentato al Comune una istanza in tal senso e, avendo il Comune omesso di procedere al suo esame, hanno adito il T.a.r. di Brescia ai sensi dell'art. 31 c.p.a. per vedere dichiarare l'obbligo di provvedere sulla stessa istanza.

Con sentenza, il T.a.r. di Brescia ha respinto il ricorso, sul presupposto che non sussisterebbero circostanze sopravvenute idonee a giustificare la rinegoziazione della convenzione sottoscritta, essendo quelle adottate relative ad accadimenti tutti oggetto di esame nell'ambito del contenzioso definito con la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 8328 del 2023 e come tali inidonee a far sorgere un obbligo di provvedere in capo al Comune.

Avverso tale sentenza, è stato proposto appello per chiederne la riforma in quanto errata in diritto per "*error in iudicando in merito alla presunta "non rilevanza" delle circostanze sopravvenute alla base dell'istanza di rinegoziazione - violazione del principio di separazione dei poteri e dell'art. 31 c.p.a. - violazione dell'art. 48 della l.r. n. 31/2008 - travisamento dei fatti e dei presupposti - contraddittorietà della motivazione*".

Le doglianze, in particolare, si fondano sul fatto che il T.a.r. avrebbe omesso di valorizzare una serie di circostanze sopravvenute che bene avrebbero dovuto indurre il Comune ad esaminarle, al fine di acclarare l'eventuale sussistenza di spazi per una modifica del contenuto della convenzione di lottizzazione: il T.a.r. avrebbe errato in quanto, anziché limitarsi ad accertare la sussistenza di circostanze sopravvenute rilevanti ai fini dell'obbligo di procedere, si sarebbe spinto a valutarne la portata laddove la loro idoneità a giustificare la rinegoziazione costituirebbe il merito della valutazione riservata al Comune.

In definitiva, il T.a.r. pur avendo, correttamente, riconosciuto che le circostanze

ivi indicate fossero “sopravvenute”, le avrebbe, erroneamente, ritenute “non rilevanti”, sostituendosi in una valutazione riservata al Comune, in violazione dell’articolo 31, comma 3, c.p.a., perché il giudizio circa l’opportunità o meno di rinegoziare i contenuti di una convenzione urbanistica rappresenterebbe un’attività ampiamente discrezionale che, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, compete all’amministrazione, non al giudice.

3. Le argomentazioni del Consiglio di Stato.

L’appello, secondo il Consiglio di Stato, è infondato.

Preliminarmente, viene disattesa l’eccezione di tardività del deposito della memoria conclusiva del Comune sollevata dalla difesa della appellante.

Venendo al merito della controversia, il Collegio, in primo luogo, chiarisce l’oggetto del giudizio, riconoscendolo nella verifica della sussistenza dell’obbligo di provvedere su di un’istanza di rinegoziazione di una convenzione di lottizzazione.

In via preliminare e generale, osserva il Collegio che, nel tempo, il giudice amministrativo ha progressivamente ampliato i presupposti per la sua configurabilità: la maggiore apertura si ricollega ad una nuova consapevolezza circa lo statuto giuridico della relazione procedimentale (su cui, di recente, si è pronunciata l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7 del 2021⁽⁵⁾) in quanto soggetta non solo alle c.d. regole di validità degli atti ma anche a quelle di comportamento (sullo specifico tema, si è pronunciata l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5 del 2018⁽⁶⁾), tra cui campeggia l’obbligo di buona fede, da tempo ritenuto cogente anche nell’ambito del diritto pubblico, quale regola generale non solo di interpretazione, ma avente anche una concorrente funzione correttiva ed integrativa delle relazioni giuridicamente rilevanti, obbligo che incombe su entrambe le parti e, sull’amministrazione, in ragione del suo ruolo “servente”, in funzione del soddisfacimento dei bisogni della comunità, in attuazione del principio solidaristico e di quello democratico.

Prosegue il Collegio, affermando che, inizialmente, l’obbligo di provvedere è stato ritenuto sussistente in presenza di specifiche norme di legge attributive di poteri per l’adozione di atti e provvedimenti, cui corrisponda una situazione soggettiva protetta,

⁵ Con la sentenza citata, la Plenaria ha affermato, in particolare, che “La responsabilità da inadempimento si fonda, ai sensi dell’art. 1218 cod. civ., sul non esatto adempimento della «prestazione» cui il debitore è obbligato in base al contratto.

Un vincolo obbligatorio di analogia portata non può essere configurato per la pubblica amministrazione che agisca nell’esercizio delle sue funzioni amministrative e quindi nel perseguimento dell’interesse pubblico definito dalla norma attributiva, che fonda la causa giuridica del potere autoritativo. Sebbene a quest’ultimo si contrapponga l’interesse legittimo del privato, la relazione giuridica che si instaura tra il privato e l’amministrazione è caratterizzata da due situazioni soggettive entrambe attive, l’interesse legittimo del privato e il potere dell’amministrazione nell’esercizio della sua funzione. In questo caso, quindi, è configurabile non già un obbligo giuridico in capo all’amministrazione – rapportabile a quello che caratterizza le relazioni giuridiche regolate dal diritto privato– bensì un potere attribuito dalla legge, che va esercitato in conformità alla stessa e ai canoni di corretto uso del potere individuati dalla giurisprudenza. Né la fattispecie in esame può essere ricondotta alla dibattuta, in dottrina come in giurisprudenza, nozione di “contatto sociale”, in quanto, a tacer d’altro, oltre a quanto osservato sulla natura del “rapporto amministrativo”, la relazione tra privato e amministrazione è comunque configurata in termini di “supremazia”, cioè da un’asimmetria che mal si concilia con le teorie sul “contatto sociale” che si fondano sulla relazione paritaria”.

⁶ La Plenaria, nell’occasione, ha chiarito che “Nell’ambito del procedimento amministrativo (e del procedimento di evidenza pubblica in particolare) regole pubblicistiche e regole privatistiche non operano, dunque, in sequenza temporale (prime le une e poi le altre o anche le altre). Operano, al contrario, in maniera contemporanea e sinergica, sia pure con diverso oggetto e con diverse conseguenze in caso di rispettiva violazione.

Le regole di diritto pubblico hanno ad oggetto il provvedimento (l’esercizio diretto ed immediato del potere) e la loro violazione determina, di regola, l’invalidità del provvedimento adottato. Al contrario, le regole di diritto privato hanno ad oggetto il comportamento (collegato in via indiretta e mediata all’esercizio del potere) complessivamente tenuto dalla stazione appaltante nel corso della gara. La loro violazione non dà vita ad invalidità provvedimentoale, ma a responsabilità. Non diversamente da quanto accade nei rapporti tra privati, anche per la P.A. le regole di correttezza e buona fede non sono regole di validità (del provvedimento), ma regole di responsabilità (per il comportamento complessivamente tenuto)”.

qualificata come tale dall'ordinamento e differenziata, ma non nei casi, ad esempio, di mera attività materiale (una recente riaffermazione del principio, si è avuta nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 maggio 2023, n. 5206⁽⁷⁾), di istanza di riesame dell'atto inoppugnabile per lo spirare del termine di decadenza (una recente riaffermazione del principio si è avuta con la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 16 aprile 2024, n. 3469; tra le pronunce meno recenti, si vedano, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, n. 69 del 1999; Cons. Stato, Sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 355); di istanza manifestamente infondata (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, n. 6181 del 2000); di istanza di estensione "ultra partes" del giudicato (si veda, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI n. 4592 del 2001).

La posizione della giurisprudenza⁽⁸⁾, di gran lunga dominante, aggiunge il Consiglio, era dunque nel senso di ritenere che "la fattispecie del c.d. silenzio-inadempimento riguarda le ipotesi in cui, di fronte alla formale richiesta di un provvedimento da parte di un privato - costituente atto iniziale di una procedura amministrativa normativamente prevista per l'emanazione di una determinazione autoritativa su istanza di parte - l'Amministrazione, titolare della relativa competenza, ometta di provvedere entro i termini stabiliti dalla legge; di conseguenza, l'omissione dell'adozione del provvedimento finale assume il valore di silenzio-inadempimento (o rifiuto) solo nel caso in cui sussista un obbligo giuridico di provvedere, cioè di esercitare una pubblica funzione attribuita normativamente alla competenza dell'organo amministrativo destinatario della richiesta, attivando un procedimento amministrativo in funzione dell'adozione di un atto tipizzato nella sfera autoritativa del diritto pubblico; presupposto per l'azione avverso il silenzio è, dunque, l'esistenza di uno specifico obbligo (e non di una generica facoltà o di una mera potestà) in capo all'Amministrazione di adottare un provvedimento amministrativo esplicito, volto ad incidere, positivamente o negativamente, sulla posizione giuridica e differenziata del ricorrente".

Più di recente, invece, rileva il Collegio, l'obbligo di provvedere è stato ritenuto sussistente anche in mancanza di una espressa disposizione normativa che tipizzi il potere del privato di presentare un'istanza e, dunque, anche in tutte le fattispecie particolari nelle quali "ragioni di giustizia e di equità" impongano l'adozione di un provvedimento ovvero le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni - qualunque esse siano - dell'Amministrazione (così, a partire dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 11 maggio 2007, n. 2318 e, ancora in precedenza, già Consiglio di Stato, sez. IV, 14 dicembre 2004, n. 7975).

Inoltre, aggiunge il Collegio, quanto alle istanze manifestamente infondate, l'art. 2, comma 1, della legge n. 241 del 1990 prevede oggi che le pubbliche amministrazioni "[...] Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedi-

7 Il Consiglio di Stato, nella sentenza indicata, ha precisato che "la fattispecie del c.d. silenzio-inadempimento riguarda le ipotesi in cui, di fronte alla formale richiesta di un provvedimento da parte di un privato - costituente atto iniziale di una procedura amministrativa normativamente prevista per l'emanazione di una determinazione autoritativa su istanza di parte - l'Amministrazione, titolare della relativa competenza, ometta di provvedere entro i termini stabiliti dalla legge; di conseguenza, l'omissione dell'adozione del provvedimento finale assume il valore di silenzio-inadempimento (o rifiuto) solo nel caso in cui sussista un obbligo giuridico di provvedere, cioè di esercitare una pubblica funzione attribuita normativamente alla competenza dell'organo amministrativo destinatario della richiesta, attivando un procedimento amministrativo in funzione dell'adozione di un atto tipizzato nella sfera autoritativa del diritto pubblico; presupposto per l'azione avverso il silenzio è, dunque, l'esistenza di uno specifico obbligo (e non di una generica facoltà o di una mera potestà) in capo all'Amministrazione di adottare un provvedimento amministrativo esplicito, volto ad incidere, positivamente o negativamente, sulla posizione giuridica e differenziata del ricorrente".

I presupposti per l'attivazione del rito speciale sono dunque sia l'esistenza di uno specifico obbligo di provvedere in capo all'Amministrazione, sia la natura provvedimentale dell'attività oggetto della sollecitazione: il rito previsto dagli artt. 31 e 117 del codice del processo amministrativo rappresenta infatti sul piano processuale lo strumento rimediabile per la violazione della regola dell'obbligo di agire in via provvedimentale sancita dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990".

8 Si veda, in particolare, Cons. Stato, sez. IV, 26 maggio 2023, n. 5206 cit..

mento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.”; a conferma della *vis* espansiva dell’obbligo del *clare loqui* e della prevalenza del “diritto ad una risposta”, fosse anche di inammissibilità, rispetto al principio del buon andamento che, in chiave di efficienza ed economicità, osta al dispiego di attività amministrativa per l’esame di istanze palesemente infondate.

L’obbligo di provvedere, osserva il Consiglio di Stato, è stato ritenuto configurabile anche in relazione agli atti generali e, segnatamente, a quelli di pianificazione e di programmazione, sul presupposto che la preclusione all’esperibilità del rito sul silenzio non deriva dal mero carattere regolamentare o generale dell’atto di cui si invoca l’adozione, e tanto meno dalla discrezionalità, più o meno ampia, del potere, quanto dal fatto che, in ragione dell’ordinario rivolgersi di tali atti a una pluralità indifferenziata di soggetti destinatari, non individuabili *ex ante* e destinati anche a cambiare nel corso del tempo, è molto complessa e delicata l’opera di individuazione dei requisiti della legittimazione e dell’interesse a ricorrere in capo a chi si attivi per l’adozione di provvedimenti di tal natura (in senso favorevole, si è espresso il Consiglio di Stato, sez. IV, 17 dicembre 2018 n. 7090; Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 273 sulla approvazione di un piano cava; Cons. giust. amm. n. 905 del 2020; Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2020 n. 2212; Cons. Stato, sez. IV, 23 novembre 2020 n. 7316, in materia di Piano degli interventi di contenimento e abbattimento del rumore; Corte cost., sentenze n. 176 del 2004, n. 355 del 2002, nonché n. 262 del 1997; *contra*, di recente, Consiglio di Stato, sez. III, 12 marzo 2024, n. 2357 ma con mera formula tralaticia).

Da ultimo, osserva il Collegio, il Consiglio di Stato⁽⁹⁾ è giunto a ritenere configurabile l’obbligo di provvedere alla adozione delle “opportune idonee” per prevenire il degrado degli habitat naturali.

In definitiva, pur in un quadro evolutivo articolato e progressivamente orientato a rafforzare il suddetto obbligo, afferma il Collegio, l’inerzia della Pubblica Amministrazione rileva, ai fini della configurabilità del silenzio inadempimento, solo nel caso in cui sussista in capo all’Amministrazione uno specifico obbligo di provvedere attraverso un atto tipizzato, gravitante nella sfera autoritativa della Pubblica Amministrazione, volto ad incidere in maniera positiva o negativa sulla posizione giuridica e differenziata del ricorrente (in termini, si è espresso recentemente, il Consiglio di Stato, con numerose pronunce: Cons. Stato, sez. IV, 26 maggio 2023, n. 5206; Cons. Stato, sez. V, 31 luglio 2019, n. 5417; Cons. Stato, sez. III, 12 marzo 2024, n. 2357)⁽¹⁰⁾.

In altre parole, aggiunge il Collegio, deve sussistere uno specifico obbligo giuridico di provvedere e quindi l’attività non deve essere discrezionale nell’*an*; siffatto obbligo deve avere ad oggetto l’esercizio di un potere pubblico – e non di autonomia negoziale – ed il potere deve incidere su di una posizione giuridica qualificata e differenziata, a prescindere dalla natura del potere (discrezionale, di programmazione, di pianifica-

⁹ Cons. Stato, sez. IV, 30 aprile 2024, n. 3945.

¹⁰ Con la sentenza n. 2357 del 2024, in particolare, il Consiglio di Stato ha puntualizzato che “*L’inerzia della Pubblica Amministrazione rileva, ai fini del silenzio in parola, solo nel caso in cui viga in capo all’Amministrazione l’obbligo di provvedere attraverso un atto tipizzato, gravitante nella sfera autoritativa della Pubblica Amministrazione, volto ad incidere in maniera positiva o negativa sulla posizione giuridica e differenziata del ricorrente (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5206/2023).*”

In altre parole, l’azione avverso il silenzio inadempimento ha quali presupposti, da un lato, l’esistenza di uno specifico obbligo di provvedere, dall’altro lato, la natura provvedimentale dell’attività oggetto dell’istanza.

Restano escluse dalla suddetta area degli obblighi di provvedere le istanze di autotutela (che rappresentano una mera denuncia ovvero sollecitazione ma che non generano un obbligo giuridico di provvedere), i poteri di alta amministrazione ovvero gli atti politici; ne restano, a maggior ragione, ragione esclusi gli atti amministrativi generali e quelli regolamentari.

Svolta la verifica sulla sussistenza di un obbligo a provvedere, è necessario svolgere un’ulteriore indagine che riguarda il termine di formazione del silenzio- inadempimento che si lega al termine per fare valere la pretesa in giudizio”.

zione) o dei caratteri dell'atto (puntuale o generale).

Il Collegio, dunque, prosegue l'iter argomentativo soffermandosi sulla sussistenza di un obbligo di provvedere, coercibile ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a., in tema di conclusione degli accordi amministrativi – quelli, cioè, aventi un oggetto pubblico, compresi quelli sull'esercizio del potere discrezionale. Sul punto, afferma il Consiglio di Stato, si rinvengono precedenti sporadici.

A fronte di dubbi prospettati da C.G.A.R.S. 13 marzo 2014, n. 121 - ma in forma di *obiter dictum* e in fattispecie di accordo non avente ad oggetto l'esercizio di un potere - favorevole alla configurabilità dell'obbligo di provvedere sulla proposta di formazione di un accordo procedimentale ex art. 11 della legge n. 241 del 1990 è invece T.a.r. per la Liguria, sez. I, 25 giugno 2007, n. 1233⁽¹¹⁾ con ampio e condivisibile approfondimento sul punto.

In una fattispecie peculiare di accordi transattivi procedimentalizzati, analogo obbligo di provvedere è stato affermato – sinteticamente - dal Consiglio di Stato, con la sentenza 24 novembre 2011, n. 6244.

L'obbligo di provvedere – rilevante ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a. - è stato poi affermato, prosegue il Collegio, rispetto alla adozione del provvedimento finale, che segue la stipula di accordi procedimentali ex art. 11 della legge n. 241 del 1990, dal Consiglio di Stato, sez. III, 28 agosto 2013, n. 4309 e sez. IV, 15 maggio 2022, n. 2636.

Quindi, il Collegio ricorda che la questione è stata infine, di recente, approfondita dalla stessa quarta Sezione, con sentenza n. 4321 del 14 maggio 2024 dove l'obbligo di provvedere è stato confermato, in via generale, in presenza di fattispecie consensuali aventi ad oggetto l'esercizio di un potere pubblico. Al riguardo, è stato precisato che: "Anche in presenza di un esercizio consensuale del potere pubblico la legge o la buona fede possono prevedere un obbligo di provvedere, senza che ciò escluda la natura bilaterale che connota gli accordi; l'accordo in questione è infatti stipulato nell'esercizio di un potere pubblico, con la conseguenza che l'attributo indefettibile di tale situazione giuridica non è quello della libertà, proprio della autonomia negoziale, bensì della doverosità cui si ricollega l'obbligo di provvedere nei casi in cui sussista una posizione differenziata e qualificata di pretesa ad una pronuncia espressa sulla proposta di stipu-

11 Con la sentenza citata, il Tar Liguria ha chiaramente affermato che "l'attenzione va posta innanzitutto sulla natura della posizione soggettiva del privato autore di una proposta di accordo nei confronti della P.A. Se riguardata nel suo essere manifestazione di autonomia privata, la proposta formulata in seno ad un procedimento già avviato – secondo lo schema tipizzato dall'art. 11 – non fa sorgere in capo al proponente alcuna situazione giuridicamente tutelata; ma poiché essa rappresenta, al contempo, una manifestazione delle facoltà partecipative riconosciute al privato, è sul piano delle norme pubblicistiche che la posizione di quest'ultimo riceve una considerazione, che si concretizza nell'obbligo dell'amministrazione procedente di prendere quantomeno in esame la proposta, allo stesso modo di ogni altro possibile contributo reso dall'interessato nella forma della memoria scritta ai sensi dell'art. 10 della stessa legge n. 241: ne discende l'illegittimità dell'atto finale non preceduto da alcuna valutazione della proposta proveniente dal privato, il che non equivale, evidentemente, ad obbligo di accettazione, bensì ad onere di motivazione circa le ragioni che rendono la proposta inaccettabile, o comunque rendono preferibile nello specifico l'adozione di atti unilaterali.

A conclusioni analoghe deve pervenirsi per il caso di proposta formulata al di fuori del procedimento, la quale, oltre che il consueto aspetto di atto privatistico prenegoziale, presenta una connotazione particolare, che le deriva dall'essere rivolta a sollecitare alla P.A. l'esercizio dei suoi poteri, sia pure mediante il ricorso ad un modulo alternativo a quello autoritativo; poiché dunque la proposta di accordo, in termini più ampi, riflette l'esistenza di un sottostante interesse individuale, la cui soddisfazione necessita la mediazione dei pubblici poteri, essa si risolve in definitiva in una sollecitazione rivolta alla P.A. affinché quantomeno si attivi in ordine all'interesse manifestato dal privato, implicando l'insorgenza di un obbligo (non di accettare, ma) di prendere posizione, nella medesima ottica secondo cui, indipendentemente dall'esistenza di specifiche norme che impongono ai pubblici uffici di pronunciarsi su ogni istanza non palesemente abnorme dei privati, non può dubitarsi che, in regime di trasparenza e partecipazione, il relativo obbligo diviene espressione del generalizzato dovere di correttezza e buona amministrazione gravante sull'amministrazione (cfr., fra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 14 dicembre 2004, n. 7955).

Appurato, in forza delle osservazioni pur sinteticamente svolte, la sussistenza di un onere per la P.A. di pronunciarsi sulla proposta di accordo comunque indirizzata – anche a prescindere dalla pendenza di un procedimento amministrativo – dal privato, è evidente che, laddove l'amministrazione, disattendendo la proposta, addivenga all'emanazione di un provvedimento unilaterale, all'interessato non resterà che l'impugnazione di quest'ultimo. Nel caso di assoluta inerzia della P.A. obblata, il rimedio sarà necessariamente quello del giudizio contro il silenzio [...]."

la dell'accordo¹²⁾.

In linea con i menzionati orientamenti, di recente la quarta Sezione ha poi fondato l'obbligo giuridico di valutare una eventuale istanza di rinegoziazione di una convenzione urbanistica, alla luce di fatti sopravvenuti rilevanti, sul principio di buona fede, ritenendo astrattamente esperibile l'azione avverso il silenzio (Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2022, n. 11734). Il Collegio evidenzia che, in tale precedente, in particolare, al punto 9.3.4., è stato chiarito che: "Ciò non implica che il proprietario sia obbligato in modo perpetuo a quanto previsto nella convenzione poiché, come il Comune può recedere dalla convenzione per sopravvenuti motivi di interesse pubblico ex art. 11, comma 4, della legge n. 241 del 1990, analogamente il privato può, in presenza di circostanze sopravvenute rilevanti, chiedere al Comune di rinegoziare i contenuti della convenzione o di singole sue parti, in applicazione del principio di buona fede e correttezza ex art. 1375 c.c., richiamato dall'art. 11, comma 2, della legge n. 241 del 1990, in forza del rinvio ivi contenuto ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti; inoltre, avendo il privato una posizione qualificata e differenziata in quanto parte dell'accordo, in presenza di una istanza di riesame dei contenuti della convenzione, motivata in ragione di circostanze sopravvenute, è ben possibile configurare un obbligo di provvedere, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, in capo alla controparte pubblica che non necessariamente sarà tenuta ad assicurare il bene della vita cui aspira la parte privata ma che dovrà, in ogni caso, istruire l'istanza e motivare le proprie determinazioni nel rispetto del canone generale di ragionevolezza e di proporzionalità."

A tale principio, ancora, si ispira il precedente della quarta Sezione n. 8328 del 2023 che viene in rilievo nel presente giudizio ed invocato dalla appellante a fondamento della dedotta violazione dell'obbligo di provvedere, a suo dire erroneamente esclusa dal T.a.r..

Tanto premesso in via di inquadramento generale della problematica, il Collegio è dell'avviso che la sentenza del T.a.r. abbia correttamente statuito la insussistenza, anche solo di un obbligo di procedere sull'istanza di rinegoziazione presentata dalla appellante.

Il Comune attende infatti l'esecuzione della convenzione di lottizzazione da 17 anni, ribadendo sempre il proprio interesse alla piena ed integrale attuazione dell'accordo che rappresenta un atto di pianificazione urbanistica di livello secondario in quanto attuativo del programma integrato di intervento (d'ora innanzi PII) per rea-

12 La Sezione, nella sentenza citata, ha specificato anche che il tema dell'obbligo di provvedere in capo alla P.A. è stato normalmente trattato dalla giurisprudenza amministrativa con riguardo all'esercizio unilaterale del potere pubblico. Tuttavia, si aggiunge che "Parte della giurisprudenza ha ritenuto sussistente l'obbligo di provvedere anche in mancanza di una espressa disposizione normativa che tipizzi il potere del privato di presentare un'istanza e, dunque, anche in tutte le fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento ovvero le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni - qualunque esse siano - dell'amministrazione (Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2017, n. 3234; Cons. Stato, sez. IV, 14 dicembre 2004, n. 7975, Cons. Stato, sez. VI, 11 maggio 2007, n. 2318). Si tenga conto, inoltre, che la rilevanza del principio di buona fede nei rapporti di diritto pubblico ha trovato un formale riconoscimento anche da parte del legislatore con la modifica dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 ad opera dell'art. 12, comma 1, lettera 0a), della legge 11 settembre 2020, n. 120, il quale prevede che «i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede».

È bene aggiungere che ciò non significa che non operi il principio di legalità ma che l'obbligo di provvedere, alla luce della buona fede, si desume dal contesto normativo di disciplina del potere pubblico.

Nei procedimenti ad iniziativa d'ufficio, quali ad esempio quelli di natura pianificatoria, l'individuazione del momento temporale in cui si concretizza il dovere di provvedere assume connotati di maggiore complessità rispetto ai procedimenti ad iniziativa di parte, anche se deve ritenersi che i presupposti di fatto devono comunque risultare dalla legge attributiva del potere (si v. Corte cost. n. 176 del 2004, cit.).

Oggetto dell'obbligo di provvedere e, conseguentemente, le modalità del sindacato giurisdizionale dipendono dalla natura vincolata o discrezionale dell'attività amministrativa".

lizzare un “Borgo giardino” residenziale, approvato con deliberazione consiliare del dicembre 2006.

La realizzazione delle opere pubbliche dedotte in convenzione, aggiunge il Collegio, è altresì funzionale alla urbanizzazione dei lotti di proprietà degli altri contraenti (c.d. lottizzanti minori) che, allo stato, si vedono nella impossibilità di sfruttare i restanti due quinti del Sub-comparto oggetto del presente giudizio.

Il Collegio fa notare che il buon diritto dei lottizzanti minori alla attuazione della convenzione è stato anche riconosciuto dal T.a.r. Brescia con sentenza n. 843 del 2017 cui viene rinviato.

Pertanto, in tale situazione, secondo il Consiglio di Stato, non è configurabile alcun obbligo di buona fede e di cooperazione – finalizzato ad una rinegoziazione della convenzione - in capo al Comune che subisce una situazione di grave e persistente stallo, in pregiudizio dell’interesse pubblico alla corretta pianificazione dell’area.

Del resto, aggiunge il Collegio, è la stessa natura di accordo plurilaterale che osta ad una rinegoziazione della convenzione sui cui contenuti ed obblighi altre parti fanno, da tempo, affidamento per poter esercitare lo *ius aedificandi* inerente ai terreni in loro proprietà ricompresi nel medesimo sub comparto.

Inoltre, nel caso di specie non è configurabile alcuna circostanza sopravvenuta “rilevante” poiché tutti gli accadimenti richiamati dalla appellante (1) vincolo ambientale di inedificabilità parziale dell’area conseguente alla approvazione del PIF; 2) entrata in vigore della legge regionale n. 31/2014 sul contenimento del consumo del suolo; 3) presenza di rifiuti nel Sub-comparto da rimuovere preventivamente; 4) l’esigenza di dover realizzare un depuratore più grande di circa il doppio di quello originariamente previsto dal PII), per quanto successivi alla stipula della convenzione, sono stati tutti oggetto di attento scrutinio nei numerosi giudizi instaurati che hanno sempre escluso la loro idoneità ad incidere sulla validità e persistente efficacia della convenzione, peraltro a fronte di motivate prese di posizione del Comune che già in quella sede ha sempre eccepito la loro inidoneità a modificare il quadro degli obblighi e dei diritti nascenti dalla convenzione sottoscritta e quindi a poter giustificare una sua possibile rinegoziazione.

La loro irrilevanza, ricorda il Collegio, è stata dunque affermata dal T.a.r. non in assoluto, bensì rispetto alla tematica controversa della loro idoneità a generare un obbligo di provvedere sulla istanza di rinegoziazione: ciò vuol dire che, se resta ferma la vincolatività della convenzione, secondo i principi generali in materia di obbligazioni e contratti (in forza dell’art. 11 della legge n. 241 del 1990 che richiama tra i principi in materia di obbligazioni e contratti anche l’art. 1372 c.c.), la eventuale rilevanza delle disposizioni sopravvenute (ad esempio in chiave integrativa o modificativa della convenzione, con riferimento in particolare alle previsioni del PIF o alla normativa sul consumo di suolo) sarà valutata dalle parti, in applicazione dei consueti principi valevoli in materia (ad esempio di eterointegrazione dei contratti in forza di disposizioni di legge imperative sopravvenute); al contempo la eventuale incidenza di circostanze sopravvenute (smaltimento dei rifiuti, realizzazione di maggiori opere pubbliche con riguardo al depuratore) sul snallagma contrattuale potrà trovare risposta nei rimedi previsti in materia dalla disciplina generale sui contratti (risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta, rescissione per lesione ecc...) pacificamente applicabile al caso di specie.

Non vi è stata, pertanto, secondo la Sezione, una ingerenza del T.a.r. in valutazioni di merito riservate al Comune circa la idoneità delle predette circostanze a giustificare una modifica della convenzione, bensì una verifica circa la manifesta infondatezza della pretesa delle società istanti di pervenire ad una modifica consensuale della convenzione nonostante il Comune avesse nel tempo assunto iniziative finalizzate alla sua attuazione e non alla sua modifica, sebbene fosse a conoscenza di tali circostanze

sopravvenute.

In definitiva, alla luce delle motivazioni che precedono, il Consiglio di Stato respinge l'appello, con conseguente integrale conferma della sentenza appellata.

* * * * *

Massime:

- “a) In presenza di un esercizio consensuale del potere pubblico, la legge o la buona fede possono imporre un obbligo di provvedere, senza che ciò escluda la natura bilaterale che connota gli accordi. L'accordo in questione è infatti stipulato nell'esercizio di un potere pubblico, con la conseguenza che l'attributo indefettibile di tale situazione giuridica non è quello della libertà, proprio della autonomia negoziale, bensì della doverosità cui si ricollega l'obbligo di provvedere nei casi in cui sussista una posizione differenziata e qualificata di pretesa ad una pronuncia espressa sulla proposta di stipula dell'accordo.*
- b) In presenza di circostanze sopravvenute rilevanti, il privato può chiedere al Comune di rinegoziare i contenuti della convenzione urbanistica o di singole sue parti, in applicazione del principio di buona fede e correttezza ex art. 1375 c.c., richiamato dall'art. 11, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in forza del rinvio ivi contenuto ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti. Inoltre, avendo il privato una posizione qualificata e differenziata in quanto parte dell'accordo, in presenza di una istanza di riesame dei contenuti della convenzione, motivata in ragione di circostanze sopravvenute, è ben possibile configurare un obbligo di provvedere in capo alla controparte pubblica che non necessariamente sarà tenuta ad assicurare il bene della vita cui aspira la parte privata ma che dovrà, in ogni caso, istruire l'istanza e motivare le proprie determinazioni nel rispetto del canone generale di ragionevolezza e di proporzionalità.*
- c) Non sussiste obbligo di provvedere del Comune sulla istanza di rinegoziazione di una convenzione di lottizzazione in presenza di circostanze sopravvenute rilevanti, qualora l'ente locale abbia in passato reiteratamente ribadito il proprio interesse alla piena e integrale attuazione dell'accordo, nei termini originariamente concordati, a fronte dell'inadempimento del lottizzante principale nella esecuzione delle opere di urbanizzazione. Difatti, in tale situazione non è configurabile alcun obbligo di buona fede e di cooperazione in capo al Comune che subisce una situazione di grave e persistente stallo, in pregiudizio dell'interesse pubblico alla corretta pianificazione dell'area. Peraltro, qualora le opere pubbliche dedotte in convenzione risultino funzionali alla urbanizzazione dei lotti di proprietà di altri contraenti (lottizzanti minori), è la stessa natura di accordo plurilaterale che osta ad una rinegoziazione della convenzione sui cui contenuti ed obblighi altre parti fanno, da tempo, affidamento per poter esercitare lo ius aedificandi inerente ai suoli in loro proprietà ricompresi nel medesimo comparto.”*