

N. Reg. Sent

Anno 2001

N. Reg. Ric.

Anno 2001



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania

Sezione di Salerno

Sezione Prima

composto dai Magistrati:

DR. ALESSANDRO FEDULLO - **Presidente**

DR. FILIPPO PORTOGHESE - **Consigliere**

DR. FRANCESCO GAUDIERI - **Consigliere relatore**

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso n. **3812 R.G. del 2000**, proposto da **Società ARGENIO di V. Argenio e C. S.a.s.**, in persona del socio accomandatario e legale rappresentante p.t. geom. Vittorio Argenio, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo Lentini, presso il quale elettivamente domicilia in Salerno, al Corso Garibaldi n. 164

CONTRO

II COMUNE DI AVELLINO, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Giovanni Santucci de Magistris,

Amerigo Bascetta, Gabriella Briigliadoro e Berardina Manganiello, con i quali elettivamente domicilia in Salerno al Corso Garibaldi n. 33 (Avv. P. Carchio)

PER L'ANNULLAMENTO

della delibera consiliare n. 106 del 7.7.2000, recante adozione della variante di salvaguardia degli ambiti collinari e fluviali del Comune di Avellino;

di tutti gli atti presupposti, ed in particolare:

delle delibere consiliari n. 76 del 18.7.97 e n. 62 del 30.7.99;

delle delibere di G.C. n. 1373 del 16.12.99 e n. 447 del 13.6.2000;

della proposta di variante redatta dal Settore Pianificazione e Uso del Territorio del Comune di Avellino;

dei pareri della C.e.c. verbali n. 25 e 26 dell'anno 2000;

della nota del Dirigente del Settore relativa al suddetto parere;

del parere della Commissione Urbanistica consiliare di cui ai verbali nn. 14-16 e 17 dell'anno 2000;

dei pareri di regolarità tecnica;

del provvedimento del Dirigente del Settore Pianificazione del Comune di Avellino del 27.4.2001 recante reiezione dell'istanza di concessione edilizia relativa a n. 7 unità abitative all'interno

dell'U.M.I D3.5.4. del Piano particolareggiato Q9 alla località Liguorini;

dell'ulteriore provvedimento dirigenziale del 25.5.2001 recante reiezione dell'istanza di c.e. relativa a n. 6 unità abitative nella stessa U.M.I;

della delibera consiliare n. 42 del 3.4.2001 recante adozione della variante al Prg per l'ambito urbano Collina Liguorini ex P.P. Q9;

di tutti gli atti presupposti ed in particolare:

della delibera consiliare n. 154 del 9.11.2000;

dei pareri della commissione consiliare urbanistica di cui ai verbali nn. 3, 4, 5, 6 e 7 del 2001;

della delibera consiliare n. 77 del 21.7.1997;

nonché per la condanna

del Comune di Avellino al risarcimento dei danni;

del medesimo Comune al rilascio delle concessioni edilizie;

Visto il ricorso con i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione comunale;

Visto l'atto di **intervento ad adiuvandum proposto dalla Cooperativa Aquilone Società Cooperativa Edilizia a r.l.**, con sede in Avellino, in persona del legale rappresentante p.t. Antonio

Procaccino, rappresentato e difeso dagli avv.ti Felice Laudadio, Ferdinando Scotto e Carlo Russo, con i quali elettivamente domicilia in Salerno alla via Francesco Paolo Volpe n. 22 presso lo studio dell'avv. Biagio Matera

Visti i motivi aggiunti notificati il 3.7.2001, depositati il 12.7.2001;

VISTI gli atti tutti della causa.

RELATORE, alla pubblica udienza del 6 dicembre 2001, il consigliere dott. Francesco Gaudieri;

UDITE le parti come da processo verbale di udienza;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

F A T T O

Con atto notificato il 14.11.2000, depositato il 20.11.2000, la Società Argenio di V. Argenio e C. s.a.s. ha impugnato il deliberato consiliare (n.106 del 2000) avente ad oggetto “Piano Regolatore Generale – Variante di salvaguardia per la tutela degli ambiti collinari e fluviali. Adozione”, deducendo, con otto articolati motivi di censura, violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituita in giudizio per resistere l'Amministrazione comunale, chiedendo il rigetto del ricorso perché inammissibile ed in-

fondato.

Con ordinanza n. 235 del 22.2.2001 l'istanza cautelare è stata respinta.

Con motivi aggiunti, notificati il 3.7.2001, depositati il 12.7.2001, la medesima Società ha impugnato i provvedimenti dirigenziali recanti reiezione di n. 2 distinte istanze di c.e. per la realizzazione nella stessa U.M.I rispettivamente di n. 7 e n. 6 unità abitative, impugnando altresì la delibera consiliare n. 42 del 3.4.2001 avente ad oggetto "Variante al P.R.G.C. per l'ambito urbano Collina Liquorini ex Piano Particolareggiato Q.9 - adozione - L.R. n. 14/82", ed affidando le proprie doglianze a nove motivi di ricorso.

Con atto d'intervento ad adiuvandum, notificato il 5.12.2001, depositato l'11.12.2001, si è costituita anche la Cooperativa Aquilone Società Cooperativa Edilizia a r.l.

DIRITTO

1) Il ricorso principale è improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse alla decisione.

Con l'atto notificato il 14.11.2000, depositato il 20.11.2000, la Società Argenio di V. Argenio e C. S.a.s. (di seguito: società), esercente impresa di costruzione e proprietaria di suoli edificabili

in Avellino, per complessivi mq 9356, ricadenti in z.t.o. “B” di “espansione semintensiva”, compresa nel piano particolareggiato Q9, comparto D.3.5.4, con una volumetria assentibile pari a 10.589 mc, si è gravata avverso la deliberazione consiliare n. 106 del 7.7.2000, con la quale il Comune di Avellino ha proceduto all’adozione della variante di salvaguardia degli ambiti collinari e fluviali del territorio comunale, a mezzo della quale i suoli edificabili della società ricorrente, ricadenti all’interno del menzionato comparto, già urbanizzato e parzialmente edificato, sono stati considerati quali aree agricole di tutela idrogeologica, con la totale eliminazione della residua possibilità di edificazione, che la parte interessata quantifica in n. 13 (tredici) unità abitative.

Ha censurato la manovra urbanistica dell’Amministrazione comunale assumendo essenzialmente che il “blocco dell’edificazione”, posto in essere in attesa del nuovo Prg, è tale da vanificare il “credito residenziale” dalla medesima vantato nei confronti del Comune di Avellino, avendo peraltro già realizzato le urbanizzazioni nel Comparto di competenza ed il frazionamento dei lotti, in conformità dei progetti approvati dal Comune.

1.a) Nelle more della decisione del ricorso, l’Amministrazione comunale di Avellino, con la delibera consiliare n. 42 del

3.4.2001, ha proceduto all'adozione di una nuova variante al Prgc, con una nuova zonizzazione, includendo le aree di proprietà della Società in "zona residenziale di completamento", definite dalle relative N.T.A. (art. 9, paragrafo 1) come "la parte del territorio comunale parzialmente edificata, nella quale realizzare interventi di completamento, secondo quantità già definite da precedenti piani di cui sono state realizzate le opere di urbanizzazione o pagati i relativi oneri".

Siffatta riclassificazione delle zone del territorio comunale, in definitiva, restituisce alla società ricorrente il "credito residenziale", e cioè il bene della vita, per la cui tutela risulta proposto il ricorso principale avverso la delibera consiliare n. 106 dell'anno 2000.

Ancorchè le sopravvenute previsioni non siano ritenute soddisfacenti dalla medesima società, come risulta dai motivi aggiunti proposti anche avverso la delibera di adozione della variante di cui al deliberato consiliare n. 42/2001, parimenti impugnata, deve tuttavia convenirsi che l'interesse della parte non può che ritenersi trasferito dalla variante di salvaguardia (fase preliminare alla formazione del nuovo Prg e come tale interdittiva della residua edificazione con l'obiettivo di salvaguardare e tutelare parti del territorio urbano e collinare, in attesa di un nuovo progetto per la

città) alla successiva variante (di completamento, secondo le quantità già definite da precedenti piani di cui sono state realizzate le opere di urbanizzazione o pagati i relativi oneri) le cui previsioni, solo quantitativamente coincidenti con il pregresso credito volumetrico, all'attualità, e nelle more della definitiva approvazione, superano, mercè l'introduzione di una rinnovata suscettività edificatoria dei suoli d'interesse della ricorrente, il c.d. "blocco dell'edificazione" censurato in questa sede.

Le riferite conclusioni in ordine all'improcedibilità del ricorso principale, risultano confortate da una giurisprudenza costante, ormai consolidata nel ritenere che l'improcedibilità per sopravvenuto difetto d'interesse dell'impugnazione giurisdizionale di un provvedimento amministrativo si verifica quando interviene un diverso provvedimento, il quale, come suo proprio effetto e indipendentemente dalle questioni sottoposte al giudice amministrativo nel procedimento considerato, muti le situazioni giuridiche in modo tale da rendere inutile la pronuncia chiesta al giudice amministrativo; si tratta, cioè, di una semplice applicazione della regole processuale dell'interesse ad agire, il quale non solo deve sussistere al momento della proposizione del ricorso, ma deve altresì permanere al momento della pronuncia, per evitare attività

giurisdizionale inutile (Cons. St. Sez. V. 2 luglio 1996 n. 500).

2)I motivi aggiunti sono in parte inammissibili, in parte infondati.

Con i motivi aggiunti, infatti, la ricorrente società ha impugnato :

-l'avvenuta reiezione delle due istanze di concessione edilizia, proposte il 9.10.2000, per la realizzazione rispettivamente di n. 7 e n. 6 unità abitative all'interno dell'U.M.I. D3.5.4. del P. P. Q9 in località Liguorini;

-la delibera consiliare n. 42 del 3.4.2001 recante adozione della variante al Prg per l'ambito urbano Collina Liguorini ex P.P. Q9.

2.a)Le censure proposte con i motivi aggiunti muovono da un presupposto che il Collegio non ritiene sussistente.

Assume infatti la ricorrente società (pag. 7- primo motivo di ricorso) che “l'atipico provvedimento di salvaguardia sostanzia un indebito rifiuto di rilascio della concessione edilizia per la realizzazione di n. 7 e n. 6 unità residenziali...e pone a suo esclusivo presupposto lo jus superveniens urbanistico: e cioè le due varianti adottate rispettivamente con delibera n. 106/00 (la variante di salvaguardia degli ambiti collinari e fluviali) e con successiva delibera n. 42/01 (la variante parziale al Piano Particolareggiato Q9).”

Orbene l'esame del duplice diniego opposto lascia ritenere

l'insussistenza di siffatta ricostruzione. Ed infatti, i provvedimenti impugnati evidenziano che la resistente Amministrazione comunale non ha opposto misure soprassessorie, finalizzate alla salvaguardia delle sopravvenute previsioni urbanistiche, bensì una vera e propria reiezione radicata al contrasto con le previsioni del vigente Piano regolatore generale. Ancorchè, infatti, nei provvedimenti impugnati, il Dirigente abbia richiamato le due varianti innanzi meglio specificate, rispetto alle quali – come peraltro riconosciuto dallo stesso funzionario - avrebbe dovuto correttamente determinarsi con un provvedimento soprassessorio ex l. 3 novembre 1952 n. 1902 e s.m.i., tuttavia, deve ritenersi che il medesimo abbia quindi superato le considerazioni rassegnate con riferimento alle due varianti, per concludere che l'intervento richiesto “è comunque, allo stato, incompatibile con le destinazioni di zona del P.R.G. vigente, prevedente, tra l'altro un intervento urbanistico preventivo, da sottoporre all'esame del Consiglio comunale, ai sensi della legge n. 136/99 e che lo stesso Prg prevede indici diversi da quelli definiti dal P.P. Q9 da valutare nell'ambito dello stesso intervento urbanistico preventivo”.

Ad avviso del Collegio trattasi di una vera e propria reiezione delle istanze di concessione edilizia giustificate dalla incompati-

bilità delle medesime con riferimento allo strumento urbanistico vigente e non di atipiche misure di salvaguardia radicate alle varianti adottate.

2.b) La rilevata estraneità delle previsioni dello jus superveniens urbanistico (del. di c.c. n. 106/2000 e del. di c.c. n. 42/2001 di adozione delle varianti più volte menzionate) ai dinieghi di concessione edilizia impugnati, comporta l'inammissibilità delle censure rassegnate avverso la deliberazione consiliare n. 42/2001, impugnata con i motivi aggiunti, nei limiti e per i profili in cui siffatte censure risultano dedotte per incrinare i provvedimenti reiettivi.

La deliberazione consiliare n. 42/01 risulta tuttavia impugnata anche in via autonoma con specifiche doglianze, che saranno analiticamente esaminate in prosieguo.

2.c) A ciò aggiungasi che il diniego opposto dall'Amministrazione alle due istanze di concessione edilizia non risulta peraltro scalfito dalle generiche censure rassegnate dalla società ricorrente, che si è limitata a ribadire che il Prg ha semplicemente recepito il P.P. Q9-Quartiere Liguorini-approvato nel 1998, senza peraltro offrire al Collegio elementi per corroborare siffatta affermazione, soprattutto in presenza di una precisa moti-

vazione di rigetto, ribadita in sede processuale, radicata ad una diversa previsione urbanistica del Prg approvato nel 1991 e quindi successivamente al P.P. Q9, con la previsione di indici diversi ed, in parte, subordinando l'edificazione nel comparto alla previa approvazione di strumento urbanistico esecutivo.

Per tali considerazioni, le relative censure devono stimarsi anche infondate.

2.d)La deliberazione consiliare n. 42/01, come già detto, risulta, tuttavia, impugnata anche in via autonoma con specifiche doglianze.

Con riguardo a queste ultime deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla resistente amministrazione comunale radicata alla circostanza della utilizzazione, da parte della ricorrente società, dello strumento processuale dei motivi aggiunti, così come introdotti dall'art. 1 della legge n. 205 del 21 luglio 2000, proposti in carenza dei presupposti di legge.

Ed infatti non può disconoscersi che, in applicazione del principio della prevalenza del dato sostanziale su quello formale, nella specie, i motivi aggiunti, ancorchè, in ipotesi, irrituali, non risultano carenti dei requisiti tipici del ricorso principale, per cui le censure introdotte con riferimento ai contenuti della variante a-

dottata devono essere oggetto di apposita deliberazione.

2.d) I primi due motivi di ricorso afferiscono ai provvedimenti reiettivi e come tali risultano estranei alla variante in esame.

2.e) Possono respingersi le doglianze contenute nel terzo motivo di ricorso, a mezzo delle quali si censura l'inesistenza di un interesse pubblico all'esercizio dello jus variandi urbanistico ed in particolare alla delocalizzazione del c.d. "credito volumetrico" residuo, riconosciuto dall'Amministrazione ancorchè diversamente distribuito.

Ad avviso del Collegio le censure di cui al terzo motivo di ricorso, soprattutto se valutate alla luce delle considerazioni rassegnate dall'Amministrazione comunale nella deliberazione consiliare n. 154 del 9.11.2000, avente ad oggetto: "Variante PRG Comunale per l'ambito urbano "Collina dei Liguorini" ex P.P. Q9 – Approvazione indirizzi programmatici L.R. 14/82", non risultano fondate.

Emerge dalla citata deliberazione, (peraltro non gravata da specifiche censure ancorchè formalmente impugnata), ispirata alla necessità di passare dalla logica dello "sviluppo per espansione urbana" a quella di "sviluppo per la riqualificazione urbana", che:
-il riferimento urbanistico disciplinare definito fino a gennaio

1999 dal Piano Particolareggiato riferito all'area del quartiere 9 (Q9)...è scaduto dopo il periodo di validità decennale ..per cui risulta necessario procedere alla rielaborazione di uno strumento urbanistico per l'area di cui trattasi, anche in ragione del fatto che la previsione di spesa per la completa urbanizzazione del vecchio Piano supera i 100 miliardi;

-già negli anni tra il 97 ed il 98, sulla scorta degli indirizzi urbanistici formulati dalla precedente Amministrazione si è già avviato un processo di ripensamento del P.P. Q9 dove è evidente la volontà di una rimodulazione orientata al ridimensionamento delle quantità edificabili previste dal Piano;

-l'Amministrazione comunale intende salvaguardare e tutelare questo ambito urbano riconoscendogli un valore ambientale e considerandolo, quindi, una risorsa per lo sviluppo della città;

-mancano i finanziamenti per completare le opere di infrastrutturazione primaria e secondaria e che le relative previsioni si sono rivelate eccessivamente onerose;

-si tenderà a ridimensionare l'insediamento abitativo, attestandosi su previsioni di crescita compatibili con le reali esigenze di sviluppo e con le risorse economiche pubbliche e private effettivamente disponibili;

-indipendentemente dal ridimensionamento abitativo, assunto dall'Amministrazione comunale come indicatore oggettivamente condiviso, le quantità relative all'insediamento di nuove volumetrie saranno previste privilegiando un "disegno urbano" che sappia coniugarsi con la natura dei luoghi ed armonizzarsi con il resto della città;

-si rimarca la volontà di evitare una previsione di espansione indiscriminata del costruito e completare il disegno urbano per evitare forme di "ghettizzazione" fisica, economica e sociale;

-si privilegerà, quindi, il completamento della parte del quartiere esistente, integrandolo con le nuove previsioni di sviluppo, riqualificando gli spazi intorno all'edificato e dotandolo di tutti i servizi e le funzioni necessarie al miglioramento della vivibilità degli abitanti attualmente insediati;

-si formulerà la nuova ipotesi di variante allo strumento urbanistico vigente in modo perequativo rispetto allo stato di fatto e di diritto esistente in modo da utilizzare parte delle aree pubbliche presenti per trasferire diritti edificatori dei privati secondo un disegno condiviso ai vari livelli.

Finalità precipue della contestata variante, come emerge chiaramente dagli indirizzi programmatici sopra riportati nonché dalla

relazione illustrativa alla variante, risultano essere la salvaguardia ambientale e la riqualificazione urbana, da perseguire attraverso la tutela del territorio, il ridimensionamento del PRG, il riequilibrio abitativo finalizzato a frenare l'espansione collinare.

La conclamata emergenza di motivate esigenze di pubblico interesse, come sopra descritte, rende infondata la censura in esame, i cui interrogativi trovano riscontro nel nuovo disegno urbanistico della zona improntato alla riqualificazione urbana, da attuarsi mediante lo strumento della perequazione urbanistica, con l'utilizzazione di parte delle aree pubbliche per trasferire e allocare i diritti edificatori dei privati, alla stregua di una espressa previsione, rimasta inoppugnata, in parte qua, non solo nei termini di decadenza, ma anche con il ricorso in esame.

Né al riguardo può opporsi lo stato dei luoghi per argomentare che “le ragioni di pubblico interesse, dedotte dal pianificatore, a base dell'esercizio dello jus variandi, non hanno alcuna interferenza con le aree edificabili del Comparto D.3.5.4. in cui ricadono i suoli della società ricorrente”, atteso che la variante urbanistica non prende in considerazione i singoli comparti, bensì l'intera porzione di territorio interessata dal P.P.Q9, mirando peraltro a riqualificare l'edificato esistente, nonché il verde egli

spazi costruiti, e tenta una risposta alla domanda di servizi con nuovi standards adeguati alle esigenze, presenti e future, della zona di cui assicura la residua edificazione, nei limiti individuati, ancorchè diversamente distribuita.

In definitiva la contestata variante urbanistica muove dall'esigenza di offrire una risposta concreta alle questioni scaturite dalla conclamata inattualità delle originarie previsioni di espansione della zona, contrapponendo alle medesime nuove e diverse previsioni che tengano conto dell'antropizzazione del territorio, del calo demografico generale e della tutela delle zone non edificate, con una equilibrata redistribuzione dei volumi insediabili e dei servizi occorrenti (Cons. St. Sez. IV 8 maggio 2000 n. 2639).

2.f) Neppure risultano fondate le censure di cui al quarto motivo di ricorso, la cui insussistenza risulta ancora più evidente laddove si ponga mente ai contenuti della contestata strumentazione urbanistica.

Parte ricorrente lamenta infatti l'inesistenza nella variante in esame di una congrua motivazione, sia con riferimento al superamento degli standards minimi ex D.M. 1444/68, sia con riferimento all'aspettativa qualificata scaturente dallo strumento urba-

nistico particolareggiato, e dalla realizzazione delle opere di urbanizzazione nel comparto.

Per la delibazione dei contenuti della doglianza, reputa il Collegio di dover premettere che la variante adottata incide sulla originaria portata del PP Q9 (recante previsione di n. 4.880 abitanti con una volumetria edificabile di 500.593 mc residenziali pubblici e privati, 149.423 non residenziali ed infine 95.370 mc per un complesso direzionale della Banca Popolare dell'Irpinia) riducendo la volumetria finale a mc 263.885, comprensiva di quella esistente e riducendo altresì la capacità insediativa totale del quartiere di circa il 60% per un numero totale di abitanti insediati pari a 2850.

In siffatto contesto di riduzione delle originarie previsioni, la ricorrente società ha conservato, sia pure in ragione delle incontestate realizzazioni delle opere di urbanizzazione del comparto, il credito volumetrico residuo ancorchè distribuito diversamente, e cioè in gran parte sulle aree di proprietà dell'Amministrazione ed in parte sulle aree di proprietà.

In sostanza, il diritto alla realizzazione del residuo credito volumetrico non risulta azzerato (né avrebbe potuto esserlo avendo la parte già realizzato le opere di urbanizzazione sulle aree di pro-

prietà della società).

Siffatta operazione di riallocazione del c. d. credito volumetrico, (peraltro attuata in esecuzione degli indirizzi programmatici di cui alla deliberazione consiliare n. 154/2000, laddove si afferma che la nuova variante dovrà essere redatta "...in modo perequativo rispetto allo stato di fatto e di diritto esistente in modo da utilizzare parte delle aree pubbliche presenti per trasferire i diritti edificatori dei privati ..."), induce la ricorrente società ad agitare il difetto di motivazione della variante in esame, sia rispetto al superamento degli standards minimi, sia rispetto all'aspettativa qualificata di costruire in sito.

2.f) Osserva il Collegio che, in linea di principio, il Comune ha la facoltà, ampiamente discrezionale, di modificare con apposite varianti le precedenti previsioni urbanistiche senza obbligo di motivazione specifica ed analitica per le singole zone innovate, che non sia quella dei criteri posti a base del piano e desumibili dall'insieme dello stesso (Cons. St. Sez. IV 12 giugno 1995 n. 439). Tuttavia, in alcuni casi, e segnatamente laddove l'autorità amministrativa sacrifica aspettative private tutelate, anche se non intangibili, è tenuta ad esternare i motivi della scelta urbanistica innovativa, e siffatta ipotesi ricorre in due particolari casi e

cioè in ipotesi di variante limitata ad un terreno determinato ovvero nel caso in cui la variante venga da incidere su aspettative assistite da una speciale tutela ed uno speciale affidamento, come nel caso della esistenza di un piano di lottizzazione approvato e convenzionato (Cons. St. Sez. IV 5 dicembre 1994 n. 992).

La citata giurisprudenza è stata peraltro ribadita dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 24/99, le cui acquisizioni il Collegio ritiene di poter utilizzare nella questione oggetto della presente delibazione.

2.f.1)E' stato, infatti, chiarito che la motivazione specifica richiesta in sede di superamento degli standards urbanistici va riferita alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree.

2.f.2)Nella specie, la parte si è limitata a dedurre un generico richiamo alla citata giurisprudenza, opponendo che "il Piano particolareggiato Q9 ed il Comparto D3.5.4. sono più che adeguati agli standards minimi del D.M. 1444/68 e della L.R.C. 14/82", omettendo di considerare gli obiettivi da perseguire (pag. 5 e 6 nta) nelle diverse aree ed in particolare le esigenze dichiarate di riqualificazione urbana del territorio, stimato carente di servizi

persino per le abitazioni già realizzate. Come è noto, laddove s'impongono esigenze di riqualificazione urbana, carattere essenziale del disegno urbanistico ispirato ad esigenze di riqualificazione, risulta essere la particolare dotazione urbanizzativa, necessariamente eccedente, sul piano quantitativo e qualitativo, le dimensioni prescritte, anche in ragione della funzione servente e strumentale dei servizi rispetto agli insediamenti allocati nell'area interessata e di quelli distribuiti sul territorio contiguo.

2.g)La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha precisato altresì che l'obbligo della motivazione specifica non sussiste nel caso "dell'interesse correlato ad una precedente previsione urbanistica che consenta un utilizzo dell'area in modo più proficuo per il quale vale il principio generale della non necessità di motivazione ulteriore rispetto a quelle che si possono evincere dai criteri di ordine tecnico urbanistico seguiti per la redazione del progetto di strumento" (Ad. Plen. n. 24/99 – punto 4.3.1; Cons. St. Sez. IV 25 febbraio 1988 n. 99).

2.g.1)Ad avviso del Collegio, la vicenda in esame, caratterizzata dalla riconferma del credito volumetrico residuo (e non dalla relativa eliminazione), sia pure con una diversa allocazione delle unità realizzabili, sembra ascrivibile più alla fattispecie testè

menzionata che a quella della precedente convenzione di lottizzazione o di accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree : la parte, infatti, si duole non più dell'irreversibile azzeramento dello *jus aedificandi*, bensì del trasferimento dei volumi su area non urbanizzata di proprietà comunale e del mutamento della tipologia costruttiva (costruzione di grossi condomini in comunione con altri in luogo delle piccole abitazioni uni/bifamiliari contemplate dai precedenti strumenti, così come si evince anche dalla perizia di parte in atti).

Ad ogni modo, anche a voler ritenere percorribili le altre due ipotesi menzionate (lottizzazione e accordi), è appena il caso di osservare che in queste ultime ipotesi, l'affidamento del privato assume la dimensione dell'aspettativa qualificata o affidamento (e non anche della intangibilità della pretesa) a che il successivo comportamento dell'affidante sia coerente con quello che, in precedenza, ha generato l'altrui fiducia : in sostanza a che non vi sia una *reformatio in pejus* della destinazione di zona, tale da compromettere irreversibilmente lo *jus aedificandi* spettante al privato.

Nella specie, siffatta ipotesi non si è verificata, avendo l'Amministrazione riconosciuto alla parte il residuo credito vo-

lumetrico, non più realizzabile, nella totalità, sulla medesima area, bensì in gran parte su aree diverse e con una diversa tipologia. Poiché la doglianza della parte è volta a censurare “la deportazione” fuori sito dei volumi edificabili, appare evidente che siffatta censura risulta ascrivibile all’ipotesi esaminata dall’Adunanza Plenaria N. 24/99 nel punto 4.3.1 (“utilizzo dell’area in modo più proficuo”) e come tale non necessita di motivazione polverizzata, bensì impinge più specificamente la dimensione della c.d. perequazione urbanistica e delle questioni, anche in ordine alla relativa ammissibilità, che siffatta tecnica comporta, per la cui disamina valgono le considerazioni che di seguito si riportano.

3) Con il quinto motivo di ricorso, la società ricorrente censura l’utilizzazione del modello perequativo a regime autoritativo, affermando che nell’attuale ordinamento “il ricorso a tale criterio di tecnica urbanistica postula necessariamente un modulo su base convenzionale, mediante accordo volontario tra P.A. e privati” e che nella specie “il pianificatore ha surrettiziamente trasformato la perequazione da sistema convenzionale in un regime normativo sostitutivo al fondamentale modulo ablatorio, a carattere obbligatorio e vincolante”, con violazione del sistema di garanzie

della proprietà privata.

3.a) Non sfugge al Collegio che il tema del plusvalore fondiario abbia trovato, in dottrina e giurisprudenza, diverse traiettorie ermeneutiche ed applicative, al cui novero risulta ascrivibile anche la c.d. urbanistica perequativa, intesa, per utilizzare la definizione di una nota dottrina, quale strumento per riconoscere a tutti i terreni chiamati ad usi urbani un diritto edificatorio la cui entità sia indifferente alla destinazione d'uso, ma dipenda, invece, dallo stato di fatto e di diritto in cui essi si trovano al momento della formazione del piano regolatore. Ciò comporta che in siffatto contesto, la cui finalità precipua risulta essere quella di redistribuire in maniera equilibrata i vantaggi economici dell'edificabilità impressa alle aree dotate di eguale potenzialità edificatoria, il proprietario di aree edificabili non sempre possa allocare sui terreni di proprietà i manufatti da realizzare, essendo l'insediamento abitativo consentito solo su determinate porzioni di territorio.

Il modello sommariamente descritto è stato ritenuto compatibile con i valori del nostro ordinamento nonché perseguibile attraverso l'utilizzazione del rapporto convenzionale ed attuabile anche con procedure coercitive a mezzo dello strumento del comparto

edificatorio.

3.b) Contrariamente a quanto opinato dalla parte, lo strumento del comparto si presta ad una redistribuzione forzosa dei volumi edificabili, essendo proprie del medesimo finalità tipicamente perequative. Al riguardo non può obliterarsi che, se le finalità degli atti di pianificazione urbanistica esecutiva risultano essere quelle di consentire una più razionale utilizzazione del territorio nell'ambito delle scelte urbanistiche sovraordinate, deve escludersi l'inclusione nel piano medesimo di previsioni vincolanti e di previsioni non vincolanti alle quali i privati restano liberi di aderire o di non aderire, atteso che siffatta possibilità compromette l'unitarietà e la generalità del disegno elaborativo ed è altresì incompatibile con la funzione pianificatoria che esige l'integrale attuazione dell'assetto urbanistico-edilizio dell'atto adottato a conclusione del procedimento (ex multis Cons. St. Sez. V 3.10.1997 n. 1092).

3.b.1) A ciò aggiungasi che la dimensione convenzionale non appare comunque espunta dalla citata strumentazione urbanistica per il solo fatto che, nella specie, la superficie lorda di pavimento residua concessa e confermata dalla variante, viene ridistribuita in parte all'interno della zona di completamento, ed in parte nelle

aree di proprietà pubblica in zona di trasformazione.

Siffatto percorso, ad avviso del Collegio, non ha “surrettiziamen-
te trasformato la “perequazione”, da sistema convenzionale in
sistema autoritativo, mutando extra ordinem, la perequazione in
un regime normativo sostitutivo al fondamentale modulo
ablatorio, a carattere obbligatorio e vincolante...essendosi
espunto il modulo espropriativo, ma soprattutto le connesse
garanzie, in tema di temporaneità delle previsioni vincolistiche e
di obbligo di indennizzo, per il reperimento e l’attrezzatura di
aree e spazi collettivi della città”, come sostenuto dalla parte.

A ben vedere, il disegno urbanistico della variante impugnata
muove dall’esigenza di assicurare un costante equilibrio nella
trama insediativa tale per cui ogni nuovo insediamento risulta
preceduto e compensato dal reperimento di aree da destinare a
verde pubblico, attraverso il meccanismo della cessione gratuita
su base convenzionale. Né siffatto meccanismo può stimarsi pe-
nalizzante atteso che esso appartiene, in definitiva, al novero dei
poteri conformativi della proprietà privata di spettanza della
P.A., che, con tale procedura anziché riservare alla propria unila-
terale determinazione i tempi e la scelta della relativa acquisizio-
ne, coinvolge anche il privato, alle cui determinazioni, in defini-

tiva, subordina il passaggio alla mano pubblica del bene destinato ad assolvere alle funzioni di standards di zona.

Quanto, infine, al diverso valore delle aree da cedere rispetto a quelle sulle quali la P.A. consente l'edificazione, esso, oltre a risultare indimostrato e comunque relativo e contingente, si configura quale pregiudizio di fatto, pur sempre possibile in presenza delle diverse scelte urbanistiche che l'Amministrazione adotta per la medesima zona nonchè ascrivibile alle limitazioni che la proprietà privata risulta suscettibile di subire in ragione della funzione sociale della medesima ex art. 42 Cost., secondo comma.

4)Può respingersi altresì il sesto motivo di ricorso, strutturalmente articolato in connessione logica e cronologica con la precedente censura di cui recupera la dimensione monotematica (criterio perequativo) per censurarla sotto ulteriori profili assumendone essenzialmente la deviazione dalla finalità tipica dell'equa redistribuzione dei diritti edificatori e dei connessi oneri derivanti dalle dotazioni territoriali.

Osserva il Collegio che le censure dedotte, in quanto volte ad aggredire la trama del disegno urbanistico perequativo, non possono indurre a ritenere, in linea di massima ed in carenza di una

dettagliata ricostruzione utile ad evidenziare analiticamente l'incongruenza delle quote di edificabilità in relazione alle utilizzazioni funzionali del suolo, siffatte scelte illegittime.

In particolare, deve stimarsi generica, siccome articolata con mere affermazioni di principio, la doglianza relativa “al potenziamento degli usi terziari in loco...variando quote di destinazione abitativa in destinazione terziaria ed ampliamento”. Siffatta doglianza è da reputarsi anche infondata se rapportata alle finalità di riqualificazione urbana del territorio e segnatamente di quelle parti del territorio sprovviste persino di servizi minimi indispensabili, come evidenziato dall'Amministrazione nelle proprie difese.

Quanto, infine, alla circostanza che per alcuni proprietari sarebbe stato consolidato in loco il credito volumetrico, ponendo invece a carico della società ricorrente una illogica ed inammissibile “trasmigrazione” dei diritti di edificazione fuori sito, appare evidente che la dedotta “discriminazione”, nei limiti in cui ripropone i profili della precedente censura, soggiace alle medesime conclusioni già rassegnate dal Collegio; mentre deve stimarsi infondata nei limiti in cui deduce l'illegittimità della “sperequazione tra i proprietari del comparto”, atteso che mostra di ritenere siccome ine-

rente alla proprietà dei suoli lo jus aedificandi, laddove la caratteristica dello strumento urbanistico in questione risulta essere la localizzazione dell'edificazione su aree all'uopo individuate, di talchè non la localizzazione o la delocalizzazione, bensì il disegno urbanistico nella sua articolazione avrebbe dovuto essere oggetto di adeguata e puntuale censura.

5)Parimenti deve essere respinto anche il settimo motivo di ricorso, peraltro genericamente articolato, atteso che la suddetta doglianza, afferente al superamento delle dotazioni degli spazi pubblici ed in particolare alle dotazioni aggiuntive di spazi verdi nel comparto in questione, risulta formulata in carenza di una ponderata valutazione delle motivazioni rassegnate nella deliberazione di C.C. n. 154 del 9.11.2000, recante approvazione degli indirizzi di programmazione, nonché delle motivazioni rassegnate nella Relazione Illustrativa di cui alla deliberazione n. 42 del 3 aprile 2001.

Al riguardo risultano sufficienti le considerazioni rassegnate al punto 2.e).

6)Risulta infondato anche l'ottavo motivo di ricorso, laddove si deduce l'inesistenza di adeguate indagini geologiche e geognostiche, atteso che, giusta indicazione emergente dalle difese

dell'Amministrazione e rimaste incontestate, alla variante urbanistica è stata allegata apposita relazione geologica redatta dalla dipendente comunale P. Petillo.

6.1) Quanto infine all'indisponibilità delle aree sulle quali trasferire la volumetria della società ricorrente, appare evidente che siffatta condizione non appare ostativa alla configurabilità del disegno urbanistico e tanto meno alla sua legittimità.

Contrariamente a quanto dedotto dalla parte che oppone l'esistenza di un vincolo di destinazione d'uso per esigenze assistenziali, il testamento olografo allegato alla perizia in atti, onera l'erede istituito a reinvestire le indennità di esproprio in terreni di valore simile.

7) Reietta, infine, può essere anche l'ultima censura.

La ricorrente lamenta la non configurabilità della variante in questione quale "strumento di autosufficiente disciplina d'uso con valenza immediatamente esecutiva" (secondo quanto affermato dall'Amministrazione tra gli obiettivi da perseguire) dal momento che ogni intervento risulta subordinato all'approvazione dei P.p.a.

Osserva il Collegio che i programmi pluriennali di attuazione, in quanto volti a disciplinare esclusivamente l'utilizzazione edilizia

del territorio nel tempo, sulla base dei criteri e delle direttive fissate dagli strumenti urbanistici generali, senza alcuna possibilità di introdurre modifiche o varianti o nuovi vincoli, non possono ritenersi elusivi della riferita previsione in quanto strumenti di mera programmazione temporale.

Può concludersi per la reiezione del ricorso, stimando equa la compensazione delle spese tra le parti per la particolarità delle questioni trattate.

P.Q.M

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sede di Salerno, sezione I, pronunciando sul ricorso **n. 3812 R.G. del 2000** proposto da **Società ARGENIO di V. Argenio e C. S.a.s.**, lo respinge, unitamente all'atto di intervento ad adiuvandum proposto dalla Cooperativa Aquilone Società Cooperativa Edilizia a r.l.

Spese compensate

Ordina che la presente pronunzia sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Salerno nella c.c. del 6 dicembre 2001, con l'intervento dei Magistrati

Dr. Alessandro FEDULLO

Presidente

Dr. Francesco GAUDIERI

Consigliere Estensore.