**N. 00323/2013REG.PROV.COLL.**

**N. 01583/2012 REG.RIC.**

**N. 01607/2012 REG.RIC.**

****

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1583 del 2012, proposto da:  Edilrossi Srl, in persona del legale rappresentante p.t. rappresentato e difeso dagli avv. Massimo Ingravalle, Mario Sanino, con domicilio eletto presso Mario Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

*contro*

Luigi Maffione, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Paparella, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

*nei confronti di*

Comune di Bisceglie in persona del Sindaco p.t.; Vincenzo Valente, Maurizio Valente, Consorzio Urbanistico Comparto 4 Maglia 157-162;

sul ricorso numero di registro generale 1607 del 2012, proposto da:  Comune di Bisceglie in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde N.2;

*contro*

Luigi Maffione, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Paparella, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

*nei confronti di*

Edil Rossi S.r.l.; Consorzio Urbanistico Comparto 4 Maglia 157 -162;

*per la riforma*

quanto ad entrambi i ricorsi:

della sentenza del T.A.R. Puglia – Bari - Sezione I n. 01845/2011, resa tra le parti, concernente approvazione piano di lottizzazione - espropriazione immobili -

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del sig. Luigi Maffione;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 dicembre 2012 il Cons. Giulio Veltri e uditi per le parti gli avvocati Massimo Ingravalle, Mario Sanino, Francesco Paparella Francesco Paparella e Angelo Clarizia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con deliberazione consiliare n. 51 del 19 aprile 1994, il Comune di Bisceglie approvava, ai sensi dell’art. 27 della legge regionale n. 56 del 1980, il piano di lottizzazione delle maglie di PRG n. 157 - 162, in zona C di espansione, suddiviso in quattro comparti, per la realizzazione di nuovi immobili ad uso residenziale.

Solo tre dei quattro comparti erano nel prosieguo effettivamente edificati. Relativamente al quarto comparto, rimasto inattuato, la Edil Rossi s.r.l. (avente causa dai coeredi Maria La Notte, Antonio Maffione e Leonardo Maffione per il 50% delle aree e dei fabbricati compresi nel comparto) promuoveva la costituzione del Consorzio Urbanistico “Comparto 4 Maglia 157 – 162” (potendo vantare, a tale scopo, la proprietà sul 50,82% dell’imponibile catastale e sul 68,52% della superficie catastale del comparto). Al Consorzio tuttavia non aderiva il sig. Luigi Maffione, proprietario della rimanente quota del comparto.

Il Comune di Bisceglie, accogliendo l’istanza del Consorzio, dava avvio alla procedura di attuazione coattiva delle previsioni edificatorie, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 166 del 2002, inviando al sig. Luigi Maffione formale diffida; dopo aver comunicato e depositato l’indennità provvisoria, concludeva la procedura emanando il decreto di esproprio del 25 marzo 2009, notificato in data 8 aprile 2009.

Il decreto era impugnato dal sig. Luigi Maffione, nonché sospeso dal TAR Puglia che ravvisava il *fumus boni iuris* nella constatata decadenza della dichiarazione di pubblica utilità già al 2004.

Con le deliberazioni n. 14 del 15 marzo 2010 e n. 94 del 27 settembre 2010, il Consiglio comunale di Bisceglie, riconosciuta esplicitamente l’avvenuta decadenza del vincolo espropriativo discendente dal piano di lottizzazione del 1994, approvava la variante al detto Piano di lottizzazione per le maglie n. 157 - 162 di PRG (comparto n. 4), su proposta del Consorzio.

Frattanto, nel Consorzio avevano fatto ingresso i sig.ri Vincenzo Valente e Maurizio Valente, proprietari di un terreno esterno al comparto edificatorio e rientrante nella maglia di PRG n. 95, contiguo alle maglie n. 157 - 162, classificato in zona F e destinato ad attività sportive (la loro adesione al Consorzio era giustificata con l’esigenza di reperire le aree da destinare a standards).

Riapprovato lo strumento attuativo per il comparto n. 4, il Comune attivava nuovamente la procedura coattiva di realizzazione ai sensi dell’art. 27 della legge n. 166 del 2002: seguiva il decreto del 28 giugno 2011, notificato al ricorrente in data 29 giugno 2011, con il quale il Comune disponeva, in favore del Consorzio Urbanistico Comparto 4 Maglia 157 - 162, l’espropriazione degli immobili necessari per l’attuazione della lottizzazione, ed in particolare dei seguenti beni, per il 50% di proprietà del ricorrente Luigi Maffione:

- terreni per complessivi 1.121 mq, identificati catastalmente al foglio 12 – particelle 3348 e 3356, attualmente adibiti ad uliveto e vigneto;

- fabbricato di 12 vani, identificato catastalmente al foglio 12 – particella 288, categoria A/3.

Anche questi atti erano impugnati dinanzi al TAR Puglia dal sig. Maffione Luigi.

Superate le questioni preliminari, il TAR ha da ultimo accolto il ricorso ed annullato gli atti emanati.

La sentenza è ora gravata sia dalla EdilRossi s.r.l. che dal Comune di Bisceglie.

Nel giudizio si è costituito il sig. Maffione Luigi.

La causa è stata trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 21 dicembre 2012.

DIRITTO

A - I due appelli, che in questa sede devono esser riuniti, portano all’esame del Collegio una vicenda espropriativa connessa all’attuazione forzosa di un Piano di lottizzazione relativamente ad un comparto rimasto, a distanza di molti anni, ancora inedificato.

Secondo il TAR, il Comune di Bisceglie ha illegittimamente utilizzato la previsione dell’art. 27, quinto comma, della legge n. 166 del 2002, al di fuori del suo ambito oggettivo di applicazione riferibile esclusivamente ai programmi di riabilitazione urbana (e non già, in via generale a tutti i tipi di strumenti urbanistici come erroneamente sostenuto con la circolare n. 3955 del 6 dicembre 2002 dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

Né l’esproprio del non aderente al Consorzio potrebbe, del resto, essere fondato sull’art. 27, secondo comma, della legge regionale n. 56 del 1980, che consente l’approvazione e l’esecuzione del piano di lottizzazione avente ad oggetto aree inserite in un programma pluriennale di attuazione, anche contro la volontà di alcuni dei proprietari interessati, poichè ciò è consentito “… sempre che il piano di lottizzazione stesso non comporti modificazioni delle aree edificate esistenti di proprietà degli altri”. E nel caso di specie, non solo insiste nel comparto un fabbricato di 12 vani non classificabile come rudere, per il 50% di proprietà del sig. Luigi Maffione, ma l’area oggetto di lottizzazione non è altresì inserita in un programma pluriennale di attuazione.

Sul piano giuridico, le conclusioni non mutano – sempre secondo il TAR - ove si considerino le norme posteriori alla legge regionale n. 56 del 1980 e in particolare quelle, di natura transitoria, di cui all’art. 20, quinto comma, della legge regionale n. 20 del 2001: quest’ultimo ha stabilito in via transitoria che tutti i piani urbanistici esecutivi (P.U.E.), nelle more della definizione del documento regionale di assetto generale (D.R.A.G.) di cui all’art. 4 della stessa legge, sono formati secondo le procedure di cui alla legge regionale n. 56 del 1980 (e nel caso di specie, il D.R.A.G. - quantomeno al momento del’adozione ed approvazione della variante al piano di lottizzazione- non era ancora stato approvato).

Ne discende che: a) l’ipotesi principale di proposta di piano di lottizzazione resta quella proveniente da tutti i proprietari degli immobili interessati; b) ad essa si aggiunge l’ipotesi subordinata e derogatoria della proposta da parte di uno solo dei proprietari, che il legislatore regionale, però, subordina alla precisa condizione che il piano non comporti modificazioni delle aree edificate esistenti di proprietà degli altri;

D’altronde – aggiunge il TAR - “la perdurante vigenza delle limitazioni di cui all’art. 27, secondo comma, della legge regionale n. 56 del 1980 neppure è scalfita, come viceversa prospettato dalla difesa dei controinteressati, dall’art. 37 della legge regionale n. 22 del 2006, che così recita: “La previsione di cui all’articolo 16, comma 1, lettera b), della L.R. n. 20/2001 si applica anche per la formazione e attuazione degli strumenti esecutivi di cui alla legislazione nazionale e regionale in materia e per l’attuazione dei comparti edificatori”. Tale disposizione, infatti, ha il limitato effetto di chiarire che il principio maggioritario (ed il connesso strumento giuridico del consorzio tra proprietari) vale per tutti i piani attuativi, siano essi regolati da legge statale o regionale, e vale altresì per strumenti di terzo livello quali i comparti, già disciplinati, sotto tale aspetto, dall’art. 23 della legge n. 1150 del 1942. Ma ciò non comporta l’abrogazione, neanche per implicito, della previsione transitoria di carattere speciale discendente dal combinato disposto dell’art. 27, secondo comma, della legge regionale n. 56 del 1980 e dell’art. 20, quinto comma, della legge regionale n. 20 del 2001: la conseguenza è che, in presenza di un lotto parzialmente edificato, quale quello di cui è comproprietario l’odierno ricorrente, occorre che la proposta di lottizzazione venga sottoscritta da tutti i proprietari”.

Non solo.

La variante è – secondo il TAR – illegittima sotto altro ed ulteriore profilo. “L’individuazione al di fuori del comparto di lottizzazione delle superfici destinate a standards, in zona urbanisticamente non omogenea, configura violazione degli artt. 1 e 4 del D.M. n. 1444 del 1968 e dei principi in materia di zonizzazione.

Nella formazione dei piani attuativi (inclusi i piani di lottizzazione), le quantità minime di spazi destinati ad attrezzature pubbliche e servizi alla collettività devono essere reperite unicamente all’interno dell’area di piano. L’art. 4 del decreto consente la deroga, soltanto nelle zone omogenee A e B, per le quali il Comune può localizzare le aree a standards nelle immediate adiacenze ovvero indicare modalità alternative per soddisfare i relativi fabbisogni, purché sia dimostrata in concreto l’impossibilità di raggiungere le quantità minime di aree a servizi all’interno del piano attuativo.

Tali presupposti non ricorrono nella fattispecie. La variante impugnata riguarda, infatti, il piano di lottizzazione del comparto n. 4 in zona C di espansione.

Né può consentirsi che il principio di autosufficienza del comparto, desumibile dalla legge n. 1150 del 1942 e dal D.M. n. 1444 del 1968, venga sostanzialmente eluso con la formazione del consorzio tra proprietari, e segnatamente con l’ingresso nel consorzio dei proprietari di terreni ricadenti in altra zona omogenea di piano regolatore, che in questo modo conseguono la disponibilità di una certa percentuale della volumetria realizzabile, in cambio mettendo a disposizione i terreni necessari alle urbanizzazioni. In questo modo, si giungerebbe al concreto svuotamento di significato precettivo della zonizzazione ed al libero trasferimento dei diritti edificatori tra aree edificabili e non, ovvero tra aree omogenee tutte edificabili ma diversamente classificate e soggette a parametri ed indici edilizi differenti, senza la previa (necessaria) variazione dello strumento urbanistico generale”.

B - Sia l’appello della Edil Rossi che quello proposto dal Comune di Bisceglie sono basati su motivi, in gran parte simili, enucleabili come segue:

I) Errores in procedendo violazione e falsa applicazione dell'articolo 35 lett. b) c.p.a.; errores in iudicando per erronea presupposizione, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, insufficiente motivazione, in giustizia ed illogicità manifesta. In primo luogo il TAR avrebbe errato nel respingere l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, tanto avverso le deliberazioni consiliari nn. 14 del 15.03.2010 e 94 del 27.09.2010, rispettivamente recanti adozione è approvazione del piano di lottizzazione per cui è causa, quanto avverso gli atti della procedura espropriativa successivamente attivata, ex art. 27 comma V legge 166/2002.

Il giudice di prime cure ha giudicato sussistente l'accennata condizione di ammissibilità, ritenendo, per un verso, il Maffione titolare di un "*interesse ad ottenere la annullamento delle delibere consiliari recanti la (ri)approvazione del piano di lottizzazione del comparto 4, in quanto atti presupposti del procedimento ablatorio instaurato dalla comune e sfociato nella decreto di esproprio del 28 giugno 2011*” e, per altro verso, con riferimento a tale ultimo provvedimento, che "*l'interesse all'impegnativa è in re ipsa, essendo sufficiente il rilievo che il ricorrente non soltanto si vede spogliato della proprietà sul 50% dei terreni e del fabbricato esistente, ma vede anche frustrata la possibilità di partecipare alla realizzazione delle nuove volumetrie comprese nel comparto 4, che il comune ha interamente assegnato al consorzio costituito allo scopo dalla Edil Rossi Srl e dai f.lli Valenti*”. Secondo l’appellante la statuizione sarebbe erronea perché: a) sussiste un interesse qualificato alla caducazione di una lottizzazione unicamente allorquando quest'ultima incida in qualche modo sul godimento o sul valore di mercato dell'aria, mentre, nel caso di specie, il piano di lottizzazione in parola lungi dal vulnerare gli interessi del Maffione, per un verso, si rivela essere sostanzialmente confermativo delle previsioni già contenute nella lottizzazione del 1994, per altro verso, restituisce effettiva e concreta suscettività edificatoria ai suoli del ricadenti nelle “maglie 157 – 162”, compresa la proprietà Maffione, la quale verrebbe invece meno per effetto dell’annullamento del Piano, con conseguente reformatio in peius. Né l’interesse potrebbe rinvenirsi nella prevista demolizione della fatiscente fabbricato di proprietà al 50% del Maffione, poiché tale previsione era già contenuta nella lottizzazione del 1994; b) parimenti avrebbe errato il giudice di prime cure nel ritenere sussistente l’interesse all'impugnativa del decreto di esproprio del 28.06.2011, rilevando che a seguito di tale ultimo provvedimento “*il ricorrente non soltanto si vede spogliato della proprietà sul 50% dei terreni del fabbricato esistente, ma vede anche frustrata la possibilità di partecipare alla realizzazione delle nuove volumetrie, che il comune ha interamente assegnato al consorzio”,* poichè in tal modo ragionando ha obliterato la circostanza che la mancata assegnazione di volumetria è solo il frutto della volontaria scelta di non aderire al neo costituito Consorzio, tra l’altra lautamente remunerata con un indennizzo di €. 308.000,00.

II) violazione e falsa applicazione dell'articolo 27, comma 2, della legge regionale 56/1980; violazione e falsa applicazione della l.r. n. 20/2001 con particolare riferimento agli artt. 16, comma 1, lett.b), 19 e 20, comma 5, nonché dell’art. 37 della l.r. n. 22/2006; violazione e falsa applicazione dell’art. 27 comma 5 della legge n. 166/2002. Eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto e diritto, illogicità e ingiustizia manifesta. Errores in iudicando. La statuizione circa l’inapplicabilità dell’art. 27, comma 5, l.n. 166/2002 sarebbe in contrasto con le indicazioni interpretative ed operative fornire dalla circolare 879 del 29.01.2003 emanata dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, considerate legittime da precedenti pronunce del medesimo TAR, confermate in appello. Tra l'altro il primo giudice avrebbe mostrato di non comprendere che la fattispecie per cui è causa attiene a due separati e distinti procedimenti, l'uno relativo alla formazione del piano di lottizzazione disciplinato dall’art. 37 della l.r. n. 22/2006; l'altro, afferente l'attuazione del piano di lottizzazione approvato, culminato con il decreto di esproprio, questo sì sorretto dalle previsioni del combinato disposto di cui all’art. 27, comma 5, legge n. 166/2002 ed all’art. 16, comma 1, lett. b) della l.r. 20/2001.

Ancora, la dichiarata applicabilità dell’art. 27 della legge regionale 56/80, in luogo dell’art. 27 comma 5, legge n. 166/2002 non potrebbe comunque portare all’illegittimità del decreto di esproprio atteso che a) il fabbricato esistente è in realtà un rudere abbandonato che avrebbe già dovuto essere demolito; b) la norma transitoria, ritenuta preclusiva dal primo giudice (art. 20 comma 5, l.r. 20/2001), avrebbe invece ad oggetto solo i P.U.E. mentre, nel caso di specie, trattasi di un Piano di lottizzazione per il quale trova invece specifica applicazione l’art. 37 della l.r. n. 22/2006, a mente del quale “*la previsione di cui all’art. 16 della l.r. 20/2001, gli applica anche per la formazione e attuazione degli strumenti esecutivi di cui alla legislazione nazionale e regionale in materia e per l'attuazione dei comparti edificatori*”, strumenti esecutivi nel cui novero sarebbero certamente ascrivibili in piani di lottizzazione.

Sotto altro profilo, verrebbe in rilievo l’eliminazione dell’obbligo per i Comuni di dotarsi di Piano Pluriennale di attuazione, sancita dall’art. 19 della l.r. 20/2001, con conseguente venir meno del presupposto della sua adozione, considerato invece dal Primo giudice quale *conditio sine qua non*.

III) violazione e falsa applicazione del D.M. 1444/1968; violazione delle prescrizioni del P.R.G. del comune di Bisceglie; eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto ed in diritto, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, illogicità ed ingiustizia manifesta. L'affermazione secondo la quale “*l'individuazione al di fuori della comparto o di lottizzazione delle superfici destinate a standard, in una zona urbanisticamente non omogenea, con figura violazione degli artt. 1 e 4 del D.M. 1444/1968 e dei principi in materia di zonizzazione….. necessitando della previa variante allo strumento urbanistico”* sarebbe erronea poichè non tiene conto del fatto che l’individuazione di aree a standards, fuori dalla maglia è stata resa possibile dalla previsioni del PRG che, al fine dotare le zone territoriali omogenee C delle opere di urbanizzazione secondaria, ha previsto tre comprensori di espansione denominati San Francesco, Sant’Andrea e Crosta, il primo dei quali comprensivo anche della maglia 95, di proprietà dei f.lli Valenti: la correttezza del modus procedendi sarebbe, tra l’altro, corroborata dal combinato disposto degli artt. 39 e 27 delle NTA a mente del quale le “aree per attrezzature collettive” sono localizzate e proporzionate dal PRG in ciascun “comprensorio”. Non potrebbe poi considerarsi priva di rilievo giuridico – contrariamente a quanto fatto dal giudice di prime cure – la circostanza che nell’originario Piano di lottizzazione del 1994 i lottizzanti si avvalsero della cd “monetizzazione”, poichè proprio questa sarebbe la ragione per la quale all’interno del Comparto 4 vennero ricompresi esclusivamente lotti destinati dal PRG a superficie fondiaria, con conseguente necessità, una volta venuta meno la possibilità di monetizzare, di reperire aree per urbanizzazioni all’esterno del Comparto (ma comunque all’interno del comprensorio).

C - Il sig. Maffione, ritualmente costituitosi in entrambi i giudizi, preliminarmente controdeduce in punto di interesse: con la variante impugnata sarebbe stato modificato il periodo di efficacia del Piano (decennio 2010 – 2020 in luogo del decennio 1994 - 2004) nonché il computo e la distribuzione della volumetria disponibile, così generando un pregiudizio che è tale a prescindere da quali possano essere le prospettive edificatorie in caso di annullamento della variante. Né potrebbe darsi credito alla tesi per la quale il pregiudizio sarebbe solo l’effetto della volontaria non adesione al Consorzio, poichè la proposta di adesione è giunta solo dopo la formazione del Consorzio e l’approvazione della variante pregiudizievole. Nel merito sottolinea la valenza invalidante della partecipazione al Consorzio dei f.lli Valenti, proprietari di aree esterne al Comparto, insistenti in Zona F – attività sportive, atteso che gli stessi non hanno semplicemente ceduto onerosamente le aree per la localizzazione degli standard, ma hanno partecipato alla formazione della maggioranza prevista per la costituzione del Consorzio, nonché alla distribuzione della volumetria incomprensibilmente generata dalle aree conferite, in danno del sig. Macchione, il tutto in assenza di qualsivoglia variante al PRG.

D - Gli appelli sono entrambi infondati.

1. Non può trovare accoglimento la profilata inammissibilità dell’originario ricorso per difetto di interesse. La tesi della reformatio in peius asseritamente derivante dall’accoglimento, isola dal complessivo contesto contenzioso un effetto connesso al regime edificatorio dei suoli di proprietà, obliterando che: a) il ricorrente non contesta in astratto l’adozione di un Piano di lottizzazione, ma i presupposti soggettivi ed oggettivi per una sua attuazione forzosa con conseguente esproprio dei suoli e fabbricati di proprietà; b) la mancata partecipazione al Consorzio, a prescindere dal momento in cui l’invito ad aderire sia stato formulato, non elide l’interesse a censurare i poteri del consorzio ed il modus procedendi concretamente seguito, ove gli stessi non trovino asseritamente fondamento in disposizioni di legge o non siano rispettosi delle stesse; c) l’annullamento degli atti impugnati non vale ad escludere che possa giungersi ad una lottizzazione consensuale, o maggiormente vantaggiosa per il ricorrente.

2. Quanto al merito delle censure, esse non sono tali da indebolire la trama argomentativa seguita dal Primo Giudice.

2.1. L’assunto di fondo degli appellanti (evincibile dal II motivo d’appello) individua le norme disciplinanti la formazione del Piano di lottizzazione nell’art. 37 della l.r. n. 22/2006; quelle relative all'attuazione forzosa del Piano nel combinato disposto di cui all’art. 27, comma 5, legge n. 166/2002 ed all’art. 16, comma 1, lett. b) della l.r. 20/2001.

L’art.37 della legge regionale 22/2006, rubricato “formazione e attuazione degli strumenti esecutivi” è una norma che, intervenendo sul corpo della legge urbanistica regionale 20/2001, estende l’ambito di applicazione del suo articolo 16, comma 1, lettera b) – disciplinante la formazione e proposizione dei PUE da parte di proprietari che rappresentino il 51% delle superfici catastali - anche alla “formazione e attuazione degli strumenti esecutivi di cui alla legislazione nazionale e regionale in materia e per l'attuazione dei comparti edificatori”.

L’art. 27 della legge dello Stato n.166/2002 – che nella tesi dell’appellante confermerebbe quanto già possibile in forza delle previsioni regionali - contempla altresì programmi tesi alla riabilitazione di immobili ed attrezzature di livello locale ed al miglioramento dell’accessibilità e mobilità urbana, denominati “*programmi di riabilitazione urbana*", nonché programmi volti al riordino delle reti di trasporto e di infrastrutture di servizio per la mobilità attraverso una rete nazionale di autostazioni per le grandi aree urbane, affidandone la promozione agli enti locali, ed il cofinanziamento ai privati interessati alle trasformazioni urbane. In tale ambito prevede che “*Il concorso dei proprietari rappresentanti la maggioranza assoluta del valore degli immobili in base all'imponibile catastale, ricompresi nel piano attuativo, è sufficiente a costituire il consorzio ai fini della presentazione al comune delle proposte di realizzazione dell'intervento e del relativo schema di convenzione….”*

2.2. In proposito, conviene immediatamente sgomberare il campo, già normativamente affollato, dalla tesi che fra tutte appare la meno fondata, ossia quella dell’applicabilità dell’art. 27 della legge dello Stato n.166/2002. Trattasi, ictu oculi, di normativa speciale dedicata a specifici profili di “riabilitazione” di immobili, accessibilità e, soprattutto, mobilità urbana, che proprio in relazione alla peculiarità ed all’interesse pubblico della mission urbanistica stimolata, introduce un meccanismo forzoso atto a contrastare il dissenso dei proprietari rispetto ad iniziative proposte dalla maggioranza consorziata. L’estensione della previsione anche ad ipotesi come quella del Piano di lottizzazione, ispirata da ben diverse esigenze urbanistiche, è operazione interpretativa analogica ardita ed inammissibile, soprattutto ove di consideri il necessario rispetto del principio di legalità al quale soggiacciono tutti poteri amministrativi ed a fortiori quelli che intercettano diritti proprietari, rendendoli cedevoli.

2.3. Più complessa ed intricata, dal punto di vista giuridico, è invece la questione relativa alla portata applicativa dell’art.37 della legge regionale 22/2006 ed alla sua efficacia, atteso che la sua formulazione è talmente ampia da ricomprendere, in ipotesi, anche strumenti attuativi quali i Piani di lottizzazione.

Anche in questo caso, tuttavia, la soluzione fornita dal Giudice di prime cure sembra essere quella più corretta dal punto di vista sistematico.

L’art. 37 è disposizione che interviene sull’ambito di applicazione di altra disposizione, con effetto estensivo: ciò che può farsi per i Piani Urbanistici Esecutivi (PUE) del Piano Urbanistico Generale può cioè farsi – secondo la previsione ampliativa – anche per la formazione e attuazione degli strumenti esecutivi di cui alla legislazione nazionale e regionale in materia e per l'attuazione dei comparti edificatori.

Sin qui nulla quaestio.

2.4. Il problema nasce dal fatto che il PUE è, secondo l’impianto della legge urbanistica regionale, subordinato alla preliminare definizione del DRAG, ossia al documento regionale di assetto generale, che individua, tra l’altro, b) gli indirizzi, i criteri e gli orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto degli strumenti di pianificazione provinciale e comunale, nonché i criteri per la formazione e la localizzazione dei Piani urbanistici esecutivi (PUE per l’appunto); In mancanza di DRAG e nelle more della sua definizione, è espressamente previsto che debbano ancora trovare applicazione le disposizioni urbanistiche della vecchia l.r. 56/1980.

Le norme transitorie hanno cioè previsto che l’operatività di alcuni meccanismi, tra i quali anche quelli relativi al potere espropriativo dei proprietari consorziati che rappresentino il 51% delle superficie catastali ricomprese nel Piano, siano funzionalmente collegate all’operare dell’intero sistema pianificatorio, evidentemente ritenendo che i passaggi attuativi (e le modalità esecutive) siano geneticamente condizionati dalla qualità, natura e vincolatività delle scelte e previsioni in precedenza fatte alla luce delle norme dettate dalla medesima fonte.

La scelta legislativa è ben comprensibile, poichè in materia urbanistica la coerenza fra gli strumenti pianificatori, oltre ad essere applicazione specifica del principio di non contraddizione dell’ordinamento, è *conditio sine qua non* della corretta implementazione dell’assetto pianificatorio nella totalità dei suoi aspetti.

2.5. La questione dirimente è, dunque, se la previsione ampliativa soggiaccia allo stesso limite e schema previsto per i PUE, oppure si proietti oltre in forza di un’autonomia che, sganciandola da qualsivoglia collegamento con la disciplina dei PUE, le consenta di operare immediatamente ed indipendentemente dall’evolversi delle vicende pianificatorie generali e propedeutiche.

La soluzione non può che essere quella che privilegia il coordinamento e l’armonia delle norme, affinchè anche l’intero processo pianificatorio ne benefici: Il piano di lottizzazione per sua natura è sicuramente sussumibile fra gli strumenti urbanistici esecutivi, ragion per cui, se da un lato è ben comprensibile il riferimento in funzione estensiva delle norme peculiari dei PUE anche a tale Piano, dall’altro appare evidente che tale disciplina debba seguire pedissequamente il destino applicativo scandito dalle norme transitorie per i PUE.

La contestata azione amministrativa non può dunque trovare fondamento e giustificazione nelle norme richiamate.

3. Potrebbe invece trovarla nella vecchia legge urbanistica, ultrattiva proprio in forza del richiamo di cui all’art. 20 comma 5 della legge 20/2001 (norme di prima attuazione). Gli appellanti sostengono in proposito che le condizioni ostative individuate dal primo giudice non sussisterebbero.

3.1. Anche questa tesi è infondata. A mente dell’art. 27 della legge regionale 56/80 “*Il piano di lottizzazione è adottato………su proposta di tutti i proprietari degli immobili interessati, compresi in una o più unità minime di intervento. Il piano di lottizzazione di aree inserite in un PPA può essere proposto anche da uno solo dei proprietari, sempre che il piano di lottizzazione stesso non comporti modificazioni delle aree edificate esistenti di proprietà degli altri e preveda la ripartizione percentuale degli utili e degli oneri*.”

Anche a voler accedere alle argomentazioni fondate sull’irrilevanza del PPA per il sopravvenuto venir meno dell’obbligo di sua adozione, è dirimente che nel caso di specie il Piano di lottizzazione comporti modifiche, ed anzi, la demolizione di edifici di proprietà del ricorrente; per converso non è rilevante che la demolizione fosse già prevista dal precedente Piano “scaduto”, né che l’edificio versi in un’attuale condizione di abbandono non potendosene negare la consistenza fisica e le possibilità di ristrutturazione.

4. Infondati sono infine anche i motivi d’appello che insistono sulla legittimità – a PRG invariato – del coinvolgimento nella lottizzazione e nel consorzio delegato all’attuazione coattiva delle previsioni di Piano, di un proprietario di aree esterne al comparto, resasi necessaria per il soddisfacimento degli standards, non altrimenti possibile a causa del pregresso operare della monetizzazione.

A prescindere dalla condivisibilità delle argomentazioni che, valorizzando l’insistenza delle aree in un medesimo comprensorio, giungono a giustificare la non necessità di una variante al PRG, è evidente che nel caso di specie non si è provveduto semplicemente a reperire delle aree cedibili, ma si è utilizzata l’acquisizione per integrare i requisiti oggettivi del Consorzio (proprietà di almeno il 51% delle superfici catastali del comparto) e generare volumetrie altrimenti non generabili (poi ripartite secondo un criterio che riverbera in danno dell’originario ricorrente): in sostanza si è dilatato il comparto senza modificare lo strumento urbanistico generale.

E’ comunque superfluo approfondire le considerazioni di cui sopra, attinenti al *quomodo* dell’attuazione coattiva, atteso che l’azione amministrativa, giusto quanto già osservato è in radice illegittima.

Gli appelli sono pertanto respinti.

5. Avuto riguardo alla complessità del contenzioso, le spese del giudizio possono essere compensate fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, previa loro riunione, li respinge.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Anna Leoni, Presidente FF

Raffaele Potenza, Consigliere

Andrea Migliozzi, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere

Giulio Veltri, Consigliere, Estensore

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/01/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)