Pubblicato il 14/03/2023

N. 00558/2023 REG.PROV.COLL.

N. 01617/2017 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1617 del 2017, proposto da Romolo Conconi, rappresentato e difeso dagli avvocati Marcello Fortunato, Carmine Vitagliano, con domicilio eletto presso lo studio Marcello Fortunato in Salerno, via Ss. Martiri Salernitani n. 31;

contro

Comune di Agropoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Michele Perillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Provincia di Salerno, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

a – della delibera di G.C. n. 222 del 21.08.2017, avente ad oggetto "Piano Urbanistico Comunale (P.U.C.) – Esame delle osservazioni sul piano adottato con deliberazione n. 102 del 06.04.2017 come rettificata con atto n. 120 del 13.04.2017" nella parte in

cui sono state rigettate le osservazioni del ricorrente alla proposta di P.U.C., depositate ai sensi dell'art. 7 del Regolamento n. 5/2011 (nota prot. n. 19055 del 15.06.2017);

b – della nota prot. n. 024049 del 16.08.2017 recante "Relazione illustrativa della valutazione delle osservazioni al Piano Urbanistico Comunale di Agropoli" nella parte in cui sono state ritenute "non accoglibili" le predette osservazioni;

c – ove e per quanto occorra, della delibera di G.C. n. 102 del 06.04.2017 avente ad oggetto "Piano Urbanistico Comunale (P.U.C.) corredato di Rapporto Ambientale, Sintesi non tecnica, Valutazione di Incidenza e Piani Settore – Adozione", unitamente a tutti gli atti ed elaborati di piano allegati, nella parte in cui l'area di proprietà del ricorrente è stata ricompresa in zona agricola "E2" in luogo della destinazione residenziale;

d - ove e per quanto occorra, della delibera di G.C. n. 273 del 05.09.2013 recante "Approvazione definitiva del preliminare di Piano Urbanistico Comunale e del rapporto preliminare della Valutazione Ambientale Strategica", nella parte in cui l'area di proprietà del ricorrente è stata ricompresa in zona agricola "E2" in luogo della destinazione residenziale;

e - di tutti gli atti antecedenti, collegati connessi e/o consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Agropoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 24 febbraio 2023 il dott. Pierangelo Sorrentino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Il ricorrente ha impugnato la delibera di G.C. di Agropoli n. 222 del 21.08.2017 nella parte in cui sono state rigettate le osservazioni da egli presentate alla proposta di P.U.C., depositate ai sensi dell'art. 7 del Regolamento n. 5/2011, articolando, avverso il suindicato rigetto, plurime censure per violazione di giudicato, per vizi di carattere formale e sostanziale.

2. – Il comune di Agropoli, costituitosi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per omessa impugnativa della successiva delibera di Giunta n. 86/2020, di approvazione del P.U.C., e ha contro-dedotto nel merito alle censure articolate da parte ricorrente, chiedendone la reiezione, siccome ritenute infondate.

3. – All'udienza straordinaria del 25 febbraio 2023, in vista della quale le parti hanno depositato memorie, ciascuna insistendo per l'accoglimento delle domande come rispettivamente formulate, la controversia è stata trattenuta in decisione.

4. – L'eccezione di inammissibilità (*recte*: improcedibilità) del ricorso non merita condivisione.

4.1. – Va in proposito rammemorata la giurisprudenza relativa al rapporto tra l'impugnazione della delibera di adozione e di approvazione, per cui l'omessa impugnazione della deliberazione approvativa del P.U.C. non determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro la delibera comunale di adozione in quanto l'eventuale annullamento di quest'ultima esplica effetti automaticamente caducanti, e non meramente vizianti, sul successivo provvedimento di approvazione nella parte in cui abbia confermato le previsioni già contenute nel piano adottato e fatto oggetto di impugnativa (Consiglio di Stato, Sez. II, 13 ottobre 2021, n. 6883; Id., Sez. II, 24 giugno 2020, n. 4040; Id., Sez. IV, n. 22 febbraio 2019, n. 1225; Id., Sez. IV, 14 luglio 2014, n. 3654; Id., Sez. IV, 15 febbraio 2013, n. 921).

5. – Quanto al merito, è fondata, con portata assorbente degli ulteriori motivi, la censura che, sul presupposto del qualificato affidamento maturato in capo al

ricorrente, si appunta sulla incongruità e insufficienza della motivazione dell'impugnato rigetto.

5.1. – La motivazione resa, invero, non dà affatto conto delle eventuali ragioni di interesse pubblico tali da giustificare il superamento della pregressa destinazione residenziale impressa all'area del ricorrente e, di conseguenza, per le ragioni esposte *infra*, della qualificata aspettativa maturata nel privato – nel corso di un ampio spazio temporale – in ordine alla classificazione dell'area di sua proprietà (in zona di espansione residenziale "AE" e non, come invece previsto nel P.U.C., in zona agricola "E2").

5.2. – La scelta compiuta in sede di pianificazione generale, se è vero che in linea di principio non necessita di particolare motivazione (in quanto essa rinvenga giustificazione nei criteri generali di ordine tecnico-discrezionale seguiti nella impostazione del piano), non può, tuttavia, prescindere dall'ostensione di puntuale emersione giustificativa (veicolata da compiuto apprezzamento delle rilevanti circostanze di fatto e, se del caso, di diritto), laddove particolari situazioni abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni differenziate appaiono meritevoli di specifica considerazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, 10 luglio 2020, n. 4467).

5.3. – Le evenienze generatrici di affidamento "*qualificato*", sulla scia della giurisprudenza ormai consolidata, sono ravvisabili nell'esistenza di convenzioni di lottizzazione, di accordi di diritto privato intercorsi tra Comune e proprietari, di giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie o di silenzio-rifiuto su domanda di concessione mentre, in mancanza di tali eventi, non è configurabile un'aspettativa qualificata ad una destinazione edificatoria non peggiorativa di quella pregressa, ma solo un'aspettativa generica analoga a quella di qualunque altro proprietario di aree che aspiri all'utilizzazione più proficua dell'immobile (*cfr., ex*

multis, Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 febbraio 2012, n. 854; Sez. IV, 4 aprile 2011, n. 2104).

5.4. – Ebbene, nel caso di specie è incontestato che molteplici pronunce del G.A., da un trentennio a questa parte, hanno dato atto del diritto del ricorrente a vedersi riconoscere le aree di proprietà quali aree edificabili (cfr. T.A.R. Salerno, sez. II, n. 1288/1991, n. 405/93, n. 703/98, n. 704/2003, n. 707/2003 e, da ultimo, n. 1967/2006) e, inoltre, la P.A., con provvedimenti formali, ha ingenerato un'aspettativa non generica alla sicura edificabilità delle aree di proprietà (autorizzazioni alla lottizzazione - nn. 39 e 52/2001 e nota prot. n. 003384 del 2 febbraio 2009, con cui l'ente comunale ha comunicato che il Commissario Straordinario, con delibera n. 26 del 3 maggio 2007, aveva inserito la lottizzazione controversa nel P.R.G., in tal modo ottemperando alla decisione di questo T.A.R. n. 1967/06).

5.5. – La reiezione delle osservazioni del ricorrente (con l'impugnata delibera della Giunta comunale n. 222 del 21 agosto 2017) – fondata sul generico rilievo che la richiesta riclassificazione dell'area sarebbe "*estranea a motivazioni di interesse pubblico e avrebbe potenziali ricadute significative sulla struttura non solo del P.U.C. ma anche della rete ecologica comunale*" – si rivela, dunque, in ragione dell'affidamento qualificato di cui egli, per quanto sopra detto, è portatore, del tutto insufficiente e non conforme a parametri di esaustività, concretezza e pertinenza specificamente esigibili nel caso in esame, in quanto del tutto scollegata dal contenuto dei rilievi articolati con le osservazioni, che richiamano gli esiti favorevoli del lungo contenzioso intrapreso con l'ente comunale e si fondano sugli atti amministrativi prima indicati, in specie l'inserimento del piano di lottizzazione nel P.R.G. del 2007, la cui inattuazione, valorizzata in chiave ostativa dal comune resistente, seppure imputabile all'inerzia del ricorrente, oltre a non assumere alcuna valenza preclusiva, non pare al Collegio nemmeno argomento di per sé sufficiente, diversamente da quanto ritenuto, a

sorreggere, in via peraltro solo postuma e giudiziale, la scelta – sostanzialmente immotivata – della diversa zona in cui allocare l'area del ricorrente nel P.U.C. del 2017.

5.6. – Se è vero, infatti, che le scelte di pianificazione non sono condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse con il nuovo strumento urbanistico o di una sua variante, è altrettanto vero che esse scontano il limite dell'esigenza di una specifica motivazione a sostegno della nuova destinazione quando quelle indicazioni avevano assunto una prima concretizzazione in uno strumento urbanistico esecutivo (piano di lottizzazione, piano particolareggiato, piano attuativo) approvato o convenzionato, o quantomeno adottato, e tale quindi da aver ingenerato un'aspettativa qualificata alla conservazione della precedente destinazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, 13 ottobre 2021, n. 6883; Id., Sez. II, 6 novembre 2019, n. 7560; Id., Sez. IV, 1 agosto 2018, n. 4734; Id., Sez. IV, 12 aprile 2018, n. 2204; Id., Sez. IV, 25 agosto 2017, n. 4063) o da giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie o di silenzio-rifiuto su domanda di concessione (Consiglio di Stato, Sez. II, 10 luglio 2020, n. 4467; Id., Sez. VI, 8 giugno 2020, n. 3632; Id., sez. IV, 25 giugno 2019, n. 4343) o la modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (Consiglio di Stato Sez. II, 8 maggio 2020, n. 2893; Id., Sez. IV, 30 dicembre 2016, n. 5547).

5.7. – Nel caso che occupa, invece, il rigetto delle osservazioni del privato non è giustificato da una motivazione che, pur succinta, si riveli congrua rispetto al contenuto specifico delle dette osservazioni, così da dimostrare l'avvenuto riscontro dell'apporto critico dei privati in comparazione con gli interessi pubblici coinvolti e supportare la scelta del cambio di zona rispetto a quanto in passato ripetutamente statuito in sede giudiziale.

6. – L'accoglimento del suddetto motivo di gravame, imperniato sui *deficit* motivazionali dell'atto impugnato, determina l'illegittimità della gravata reiezione e risulta assorbente rispetto alle ulteriori censure proposte.

7. – Per le ragioni sopra sinteticamente esposte vanno conseguentemente annullati l'atto con cui sono state esaminate le osservazioni presentate dal ricorrente, nonché quelli successivi a mezzo dei quali si è pervenuti all'approvazione del P.U.C., ma nella sola parte riferibile all'area in proprietà del ricorrente, salva rimanendo – in ogni caso – l'ulteriore attività amministrativa volta alla riformulazione del tratto di azione amministrativa così rimasto eliso.

8. – Le spese seguono la soccombenza, come per legge, e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati, nei sensi di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Agropoli alla refusione, in favore di parte ricorrente, delle spese e competenze del presente giudizio, che si liquidano in complessivi euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00) oltre accessori, come per legge.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Pierangelo Sorrentino, Presidente, Estensore

Arturo Levato, Primo Referendario

Gaetana Marena, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Pierangelo Sorrentino

IL SEGRETARIO