

**EDILIZIA ED URBANISTICA: Piani regolatori generali - Contenuto - Modelli di perequazione urbanistica e di compensazione urbanistica configurati dai legislatori regionali - Adattabilità da parte dei Comuni per soddisfare specifiche esigenze di pianificazione - Espropriazione di aree destinate alla realizzazione di opere pubbliche - Compensazione urbanistica - Attribuzione di diritti edificatori - Obbligazione alternativa al pagamento dell'indennizzo - E' tale – conseguenze – Compensazione urbanistica – Motivazione sul punto di equilibrio tra i vantaggi e gli oneri – Necessità.**

**Tar Trento, Sez. I, 5 agosto 2022, n. 149**

- in *Riv. giur. dell'edilizia*, 5, 2022, pag. 1228 e ss.

1. “[...] i modelli di perequazione urbanistica e di compensazione urbanistica configurati dai legislatori regionali non hanno carattere stringente, ma possono essere, per determinati aspetti, adattati dai Comuni al fine di assecondarli alle specifiche esigenze di pianificazione: ciò in quanto tali istituti trovano fondamento in due principi generali dell'ordinamento, che travalicano le previsioni contenute nelle diverse leggi regionali, e precisamente nella potestà conformativa del diritto proprietà di cui è titolare l'amministrazione nell'esercizio della propria attività di pianificazione, ai sensi dell'art. 42, comma 1, Cost., e nella possibilità di utilizzare modelli consensuali per il perseguimento di finalità di interesse pubblico, secondo quanto previsto dagli articoli 1, comma 1-bis e 11 della legge n. 241/1990 [...]”.

2. “[...] ai sensi del primo comma dell'art. 27, il PRG “può riconoscere, attraverso la compensazione urbanistica, diritti edificatori nella forma di credito edilizio, da utilizzare nelle aree destinate all'insediamento, per promuovere interventi su aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'espropriazione o nel caso di interventi di riqualificazione urbanistica e ambientale o di delocalizzazione ai sensi dell'articolo 26, comma 2, lettera e)”. Il secondo comma dell'art. 27 si riferisce invece alle “aree soggette a vincoli espropriativi” e dispone al riguardo che “il PRG può prevedere, in alternativa all'espropriazione e contro cessione dell'area a favore del comune, il riconoscimento di crediti edilizi su altre aree destinate a edificazione”, specificando che in tal caso il credito edilizio “corrisponde sostanzialmente al valore economico del bene oggetto di espropriazione ed è stimato mediante perizie asseverate redatte da professionisti abilitati e tenuto conto degli indici edificatori convenzionali ai sensi dell'articolo 26, comma 2, lettera b)” [...]”.

3. “[...] in un caso come quello in esame - in deroga alla regola generale sulla motivazione delle scelte urbanistiche - la norma di piano, se prevede un meccanismo di compensazione urbanistica, non può limitarsi a dare atto degli oneri e dei vantaggi derivanti all'interessato dalla norma stessa (come invece affermato dall'amministrazione resistente), ma deve piuttosto essere supportata da un'adeguata motivazione che dia contezza di come, all'esito di un'approfondita istruttoria, in

*ossequio al principio di proporzionalità sia stato raggiunto un corretto punto di equilibrio tra i vantaggi e gli oneri posti a carico degli interessati [...]*".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Mori;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 luglio 2022 il dott. Carlo Polidori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. I fatti di causa, come riferiti dai ricorrenti, possono essere sintetizzati come segue.

I ricorrenti - comproprietari di un compendio immobiliare ubicato a confine con il centro storico di Tierno e attualmente ricompreso nel perimetro del piano di lottizzazione (di seguito PL) 80, avente una superficie complessiva di 5.097 mq e contraddistinto dalle particelle edificiali 1632 e 1633 C.C. Mori, che identificano delle tettoie, nonché dalle particelle fondiarie 1018/1, 1022 e 5231/1 C.C. Mori, che identificano un'area pianeggiante coltivata a vite - nel 2009 presentavano al Comune di Mori un'istanza volta all'attribuzione della destinazione residenziale ad una parte di tale compendio. In particolare proponevano, a fronte della destinazione a fini residenziali di parte del compendio, la cessione al Comune di un'area, costituente anch'essa parte del compendio, da destinare alla realizzazione di un parcheggio pubblico ubicato a ridosso del centro storico. L'iter relativo alla variante al PRG veniva, però, attivato solo nel 2014, prevedendo per le aree in questione una destinazione non coerente con quella proposta dai ricorrenti, e con l'approvazione definitiva della variante, disposta con la delibera della Giunta provinciale n. 2056 del 2015, da un lato, le aree stesse venivano parzialmente assoggettate al regime del permesso di costruzione convenzionato, con il riconoscimento di una potenzialità edificatoria residenziale pari a 3.150 mc, derivante da un indice di densità edilizia pari ad 1,5 mc/mq esteso su una superficie edificabile di 2.100 mq; dall'altro, venivano imposte ai ricorrenti - a titolo compensativo del maggior valore conseguente alla riconosciuta parziale zonizzazione a fini residenziali - la cessione al Comune di un'area avente una superficie complessiva pari a 1.870 mq, nonché l'esecuzione di opere di urbanizzazione consistenti nella costruzione di un ponte stradale, sovrastante il Rio Tierno. L'attuazione di tali previsioni si rivelava, quindi, impossibile, anche perché il posizionamento del nuovo ponte rendeva oltremodo tortuoso l'accesso alla zona ed era stata unilateralmente prevista la

cessione al Comune di un'area avente una superficie maggiore rispetto a quella originariamente ipotizzata.

Per tali ragioni i ricorrenti nella fase propedeutica all'attivazione del procedimento relativo alla IV Variante al PRG, all'esito di più incontri con la Commissione Urbanistica Consiliare del Comune, concordavano una diversa soluzione, che - a fronte della conferma delle suddette potenzialità edificatorie - comportava la cessione gratuita al Comune di un'area avente una superficie di 1.630 mq, l'assoggettamento di un'ulteriore area di 330 mq ad un diritto di superficie a favore del Comune, funzionale all'eventuale realizzazione di un parcheggio pubblico interrato, nonché l'esecuzione, a carico dei ricorrenti, di opere di urbanizzazione primaria (in particolare, la creazione dell'accesso veicolare da via Carbiol, lo spostamento di un arco in pietra e la ricostruzione di una tettoia privata insistente sull'area da destinare ad accesso dal parcheggio pubblico al percorso pedonale verso via Nardigna) aventi un valore complessivo di € 85.000,00, sì da garantire un equilibrato rapporto tra i vantaggi derivanti dalla nuova zonizzazione residenziale e gli oneri imposti ai ricorrenti.

Ciononostante, in occasione dell'adozione preliminare della IV Variante, disposta con l'impugnata delibera n. 1 in data 30 ottobre 2019, il Commissario *ad acta* non recepiva quanto concordato, ma anzi introduceva previsioni che incrementavano lo squilibrio tra i vantaggi e gli oneri imposti ai ricorrenti. In particolare, l'intervento risultava sottoposto alla previa approvazione di un piano di lottizzazione, nel cui ambito uno degli elementi essenziali era costituito dalla realizzazione del parcheggio pubblico con due accessi pedonali, uno da via Nardigna e uno da via Carbiol, nonché del nuovo ponte sovrastante il Rio Tierno, e ciò nonostante i rilievi in precedenza prospettati dai ricorrenti. Inoltre, in aggiunta alla cessione di un'area avente una superficie di 1.600 mq, da adibire a parcheggio pubblico, nonché del sedime per l'accesso pedonale da via Nardigna, ai ricorrenti venivano imposti l'allestimento del parcheggio pubblico in superficie e del percorso pedonale, nonché lo spostamento del portale in pietra, la realizzazione di ulteriori opere di urbanizzazione e la demolizione parziale delle tettoie esistenti in corrispondenza della parte iniziale dell'accesso pedonale da via Nardigna, a fronte del riconoscimento di una superficie fondiaria di 2.092 mq con un U.F. di 0,41 mq/mq. Dunque, da un lato, venivano confermate le potenzialità edificatorie dell'area, trasformando l'indice edificatorio da mc/mq in mq/mq; dall'altro, venivano imposti ai ricorrenti oneri che comportavano una palese violazione del principio di proporzionalità tra vantaggi ed oneri conseguenti alla nuova disciplina della zona. Risultava così vanificata la possibilità di dare attuazione alla nuova previsione urbanistica, specie in ragione dell'equivocità del vocabolo - "*allestimento*" - utilizzato per indicare gli oneri imposti ai ricorrenti, peraltro

quantificabili in misura superiore di € 80.840,00 rispetto al maggiore valore dei terreni resi edificabili. Per tali ragioni i ricorrenti presentavano un'osservazione ai sensi dell'art. 38 della legge provinciale n. 15/2015, chiedendo la modifica delle previsioni contenute nella Variante adottata in via preliminare.

La Variante veniva, quindi, sottoposta all'esame della Conferenza di Pianificazione, che in data 5 marzo 2020 esprimeva il proprio parere richiedendo al Comune di Mori chiarimenti in merito all'accesso pedonale da via Nardigna, in quanto concernente aree esterne alla perimetrazione del PL 80, nonché una verifica di coerenza con la normativa in materia di ambiti fluviali ed ecologici. Il Commissario *ad acta* provvedeva, a sua volta, ad adottare in via definitiva la Variante con la delibera n. 1 in data 16 settembre 2020, che veniva però successivamente annullata dallo stesso Commissario *ad acta* con la delibera n. 1 in data 1° febbraio 2021, con contestuale riadozione definitiva della Variante stessa.

Tuttavia dalla disamina della Variante adottata in via definitiva emergeva una situazione ulteriormente peggiorativa, rispetto a quanto previsto in sede di prima adozione. Venivano, infatti, ampliati gli oneri imposti ai ricorrenti, superando la generica indicazione di "*allestimento*" e prevedendo, a carico dei ricorrenti medesimi, la realizzazione del parcheggio pubblico da cedere al Comune, di una nuova strada di accesso al parcheggio stesso (per la quale, diversamente da quanto previsto in precedenza, veniva imposta anche la cessione dell'area di sedime) e del percorso pedonale, nonché la demolizione del ponte esistente (in precedenza non prevista) e la ricostruzione dello storico portale in pietra esistente, previo spostamento dello stesso. Risultava così ulteriormente incrementata la sproporzione tra i vantaggi e gli oneri imposti ai ricorrenti, essendo tali oneri quantificabili in misura superiore di € 220.900,00 rispetto al maggiore valore dell'area destinata a fini residenziali. Per tale ragione i ricorrenti presentavano ulteriori osservazioni.

Inoltre all'adozione definitiva della variante seguiva la trasmissione della stessa al Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio della Provincia, che esprimeva il proprio parere in data 29 marzo 2021, evidenziando l'omessa verifica di coerenza richiesta in fase di adozione preliminare della variante in ragione dell'interferenza con gli ambiti fluviali ed ecologici e rammentando l'esigenza di *«assicurare un'uniformità di approccio trasversale rispetto alla pianificazione vigente anche per quanto riguarda la proporzionalità tra vantaggi ed oneri in capo al privato»*.

Tuttavia anche tale sollecitazione rimaneva inascoltata, come risulta dalla delibera n. 2093 in data 3 dicembre 2021, con cui la Provincia ha approvato la IV Variante al PRG del Comune di Mori.

2. Dei provvedimenti impugnati i ricorrenti chiedono l'annullamento, deducendo le seguenti censure.

*I) Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, illogicità manifesta, carenza di motivazione, errata applicazione del principio di proporzionalità e disparità di trattamento; violazione dell'art. 26 della legge provinciale n. 15/2015.*

La disciplina urbanistica del compendio immobiliare di cui trattasi è frutto dell'applicazione di «una sorta di perequazione urbanistica», in quanto il permesso di costruire convenzionato previsto dalla precedente Variante non era giustificato dalla necessità di opere di urbanizzazione a servizio della nuova area residenziale, ma dalla cessione al Comune di un'area destinata alla realizzazione di un parcheggio pubblico, non costituente un'opera di urbanizzazione primaria, bensì un'opera connessa alla riqualificazione di una piazza del centro storico, che aveva determinato una significativa riduzione dei posti macchina preesistenti. Dunque la cessione di tale area rappresentava «una sorta di onere compensativo, in un'ottica di carattere perequativo, posto a carico dei soggetti privati» che avevano ottenuto un vantaggio economico per effetto della destinazione a fini residenziali di parte delle aree di loro proprietà; pertanto in una fattispecie come questa l'Amministrazione deve operare nel rispetto di criteri omogenei, «in modo tale che le soluzioni perequative di volta in volta individuate non siano produttive di situazioni assolutamente disomogenee», e nel rispetto del principio di proporzionalità, si da evitare «uno sbilancio economico in danno del privato che non solo rende economicamente insostenibile una determinata soluzione edilizia, ma pure vanifica la relativa previsione urbanistica, che rimarrà inattuata».

Invece nel caso in esame la violazione del principio di proporzionalità - che postula un «equilibrato rapporto tra obblighi urbanizzativi e valore conseguito dalle aree di proprietà privata in seguito al conferimento alle stesse di una determinata destinazione edificatoria» - risulta per *tabulas* dall'esame comparativo delle tabelle predisposte dal consulente tecnico incaricato dai ricorrenti e contenute nella relazione tecnica allegata al ricorso. Difatti, a fronte del maggior valore, pari ad € 263.000,00, delle aree destinate a fini residenziali, sono state previste: A) in sede di adozione preliminare della Variante, la cessione di aree a favore del Comune e l'esecuzione di opere per un valore pari ad € 343.840,00, con conseguenti oneri non compensati dal predetto plusvalore pari ad € 80.840,00; B) in sede di adozione definitiva della Variante, la cessione di aree a favore del Comune e l'esecuzione di opere per un valore pari ad € 483.900,00, con conseguenti oneri non compensati dal predetto plusvalore pari ad € 220.900,00. Eppure la necessità di rispettare il principio di proporzionalità, espressamente richiamato dall'art. 26 della legge provinciale n. 15/2015, era stata evidenziata non solo nelle osservazioni dei ricorrenti, ma anche nella nota del Dirigente del Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio della Provincia del 20 settembre 2021, che risulta allegata alla delibera della Giunta provinciale con cui la Variante è stata approvata.

Inoltre il mancato rispetto del principio di proporzionalità ha determinato situazioni di evidente disparità di trattamento, anch'esse indicate nella relazione tecnica allegata al ricorso. Difatti, nella disciplina di altre aree soggette a pianificazione attuativa previste dal PRG del Comune di Mori (ad esempio il PL 119) o sottoposte al regime del c.d. permesso di costruire convenzionato (come l'ambito 137), *«il beneficio economico correlato alla valorizzazione dei terreni, consequenziale al conferimento agli stessi di una vocazione edificatoria, ha creato un rapporto notevolmente più equilibrato in termini di riparto del plusvalore derivante dalle zonizzazioni edificatorie predette»*.

Risulta violato anche il principio di ragionevolezza innanzi tutto perché non è logico attivare un procedimento di variante, così riconoscendo l'esistenza dei problemi che avevano impedito l'attuazione della previgente previsione urbanistica, e poi imporre agli interessati nuovi oneri che rendono inattuabile anche la nuova previsione urbanistica, sebbene la previsione stessa sia ritenuta essenziale per dotare il centro storico di un congruo numero di parcheggi. Inoltre la mancata attuazione della nuova previsione vanificherà il fine perseguito dall'Amministrazione comunale, consistente nel conferire un assetto più corretto al centro storico, non potendo l'Amministrazione stessa, in mancanza di un apposito vincolo ablatorio, acquisire l'area da destinare a parcheggio.

Inoltre - sebbene sia stato ritenuto essenziale il collegamento pedonale da via Nardigna, perché presenta una lunghezza di soli 55 mt (mentre l'utilizzo della strada pubblica richiede un tragitto di lunghezza cinque volte superiore) e, quindi, rende agevole l'accesso al centro storico del parcheggio pubblico - il collegamento stesso è rimasto all'esterno al perimetro del PL 80 e manca una previsione di natura ablatoria, pur essendo il collegamento stesso ubicato su aree che non sono di proprietà dei ricorrenti. È, quindi, palesemente illogico, da un lato, ribadire l'indispensabilità del collegamento in questione e imporne ai ricorrenti la realizzazione; dall'altro, non inserire alcuna previsione urbanistica che renda tale collegamento effettivamente realizzabile.

Si configura, poi, un palese difetto di istruttoria. Difatti se l'Amministrazione avesse attentamente analizzato lo stato dei luoghi e considerato gli effetti delle proprie scelte, avrebbe imposto ai ricorrenti oneri proporzionati ai vantaggi ed avrebbe reso effettiva, e non solo teorica, la previsione relativa al collegamento pedonale da via Nardigna.

Infine si configura un palese difetto di motivazione in ragione dell'omessa esternazione: A) delle ragioni giustificative di scelte che non hanno tenuto conto delle valutazioni della Commissione Urbanistica Consiliare Comunale, risultanti dal verbale della seduta della Commissione stessa in data 25 giugno 2019; B) delle motivazioni per le quali è stata ribadita l'essentialità della cessione dell'area di proprietà dei ricorrenti senza prendere posizione sulle osservazioni dagli stessi formulate in ragione dell'abnorme sproporzione tra i vantaggi e gli oneri connessi delle scelte

urbanistiche operate; C) della ragione giustificativa della violazione del principio di proporzionalità, nonostante il rilievo formulato al riguardo dall'Amministrazione provinciale, e della disparità di trattamento rispetto a casi analoghi; D) delle motivazioni della conferma del collegamento pedonale da via Nardigna, sebbene lo stesso non sia ricompreso nel perimetro del PL 80 e manchi un'apposita previsione che consenta l'eventuale ablazione delle corrispondenti aree di sedime, che non sono di proprietà dei ricorrenti, pur gravando su costoro l'onere della realizzazione del collegamento; E) delle ragioni giustificative dell'eliminazione della previsione urbanistica relativa alla riproposizione delle tettoie legittimamente esistenti in corrispondenza del tratto iniziale del collegamento da via Nardigna, senza considerare che la norma relativa alle zone a verde privato ne ammette la conservazione e la ristrutturazione (anche con un sedime diverso, ex art. 77, comma 1, lettera e), della legge provinciale n. 15/2015) dei manufatti legittimamente esistenti; F) delle motivazioni della creazione di un vincolo di strada pubblica che ha incrementato ulteriormente i già rilevanti obblighi gravanti sui ricorrenti; G) delle ragioni giustificative del mancato recepimento dei rilievi contenuti nel parere della Conferenza della pianificazione e nella nota del Dirigente del Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio della Provincia.

*II) Violazione degli articoli 37, comma 7, e 39, comma 3, della legge provinciale n. 15/2015; eccesso di potere per carenza di potere travisamento della realtà, illogicità e carenza di motivazione sotto altro profilo.*

Ai sensi dell'art. 39, comma 3 della legge provinciale n. 15/2015, il Comune, in sede di adozione definitiva di una variante, può introdurre solo le modifiche alle previsioni cartografiche e normative risultanti dall'atto di adozione preliminare, che risultino necessarie a recepire le prescrizioni formulate dalla Conferenza di Pianificazione e le osservazioni presentate. Invece nel caso in esame, con riferimento al PL 80, da un confronto tra le norme di attuazione e l'estratto cartografico della variante adottata in via preliminare e le norme di attuazione e l'estratto cartografico di quella adotta in via definitiva emergono: A) il significativo incremento, da 1.600 mq a 2.050 mq, della superficie delle aree da cedere al Comune; B) la previsione di nuove opere da realizzare, a carico dei ricorrenti, come la demolizione del ponte esistente sul Rio Tierno; C) la previsione della completa realizzazione, sempre a carico dei ricorrenti, del parcheggio pubblico, del nuovo ponte carrabile, della strada pubblica di accesso al parcheggio stesso, del percorso pedonale verso via Nardigna, nonché della demolizione e del riposizionamento del portale in pietra (opere per le quali, in sede di prima adozione della variante, era stato previsto il mero "allestimento"); D) l'impossibilità di riedificare le tettoie legittimamente esistenti sulle aree di proprietà dei ricorrenti.

Trattasi, quindi, di nuovi oneri che il Commissario *ad acta* non poteva prevedere in sede di adozione definitiva della variante in quanto non derivano dal recepimento delle osservazioni formulate dai ricorrenti, né da prescrizioni formulate dalla Conferenza della Pianificazione.

3. Il Comune di Mori si è costituito in giudizio per resistere al ricorso e con memoria depositata in data 14 giugno 2022 ha replicato che le suesposte censure, oltre che inammissibili in quanto mirate a sindacare il merito delle scelte urbanistiche operate dal Commissario *ad acta*, sono infondate innanzi tutto perché, su richiesta dei ricorrenti, l'ambito denominato CC 80 è stato rivisto e, quindi, ricompreso nel PL 80, con previsione ritenuta più coerente rispetto ai contenuti ed alle finalità, sia pubbliche che private, dell'intervento. Difatti il compendio immobiliare di cui trattasi sino al dicembre 2015 era inedificabile, in quanto assoggettato a vincolo di tutela del centro storico, ma nella Variante generale del 2015, su richiesta dei ricorrenti, è stata prevista la parziale edificabilità dello stesso, in modo da soddisfare la concomitante esigenza di realizzare un parcheggio pubblico. Si trattava, quindi, di una previsione nuova, in forte controtendenza con il passato, che trovava la propria ragion d'essere nella necessità di soddisfare un preminente interesse pubblico, e i ricorrenti hanno prestato acquiescenza alla Variante approvata nel 2015. Ciononostante i ricorrenti non sono mai stati realmente interessati a dare attuazione alle previsioni della Variante del 2015, come dimostra il fatto che nel 2019 hanno chiesto di modificarle, e comunque non è dato neppure comprendere *«se il ricorso miri al ripristino delle previsioni urbanistiche contenute nella Variante generale del 2015»*.

In ogni caso, secondo il Comune, non si configura la situazione peggiorativa di cui si dolgono i ricorrenti, sia perché sono state confermate le potenzialità edificatorie già riconosciute dalla precedente Variante, sia perché la quantificazione degli oneri gravanti sui ricorrenti, in misura pari a € 220.900,00, è presunta e comunque sovrastimata. Difatti tali oneri sono da stimare in misura pari a € 100.000,00 circa tenendo conto dell'apprestamento del parcheggio pubblico, della realizzazione e della cessione di circa 50 mq di strada per accesso al parcheggio stesso, oltre che di altri spazi di uso comune, della ricollocazione del portale esistente, e della realizzazione nuovo accesso da via Carbiol. Inoltre - come si evince dall'apposita tabella allegata alla memoria difensiva - l'incidenza di tali oneri è in linea con quella di analoghi oneri relativi ad altri piani di lottizzazione previsti nel territorio comunale (come il PL 124 Linar ed il PL 73 Tierno). Del resto le opere di urbanizzazione sono in gran parte funzionali ai lottizzanti: difatti la realizzazione del ponte sul Rio Tierno e della strada, che costituiscono il maggior onere per i lottizzanti, sono opere di urbanizzazione primaria che i lottizzanti dovrebbero comunque realizzare per accedere all'area con destinazione residenziale, sicché l'apprestamento del parcheggio pubblico rimane l'unica opera di



urbanizzazione non funzionale alle esigenze dei lottizzanti. Inoltre i costi delle opere di urbanizzazione primaria possano essere detratti dal contributo di costruzione ai sensi della legislazione vigente. La nuova previsione ha poi comportato maggiori vantaggi per i ricorrenti in quanto il PL 80: A) non prevede più la cessione dell'area a parcheggio, bensì la costituzione di una servitù pubblica, nonché la facoltà per i ricorrenti di realizzare un parcheggio interrato; B) prevede ora un miglioramento della viabilità di accesso veicolare all'area residenziale privata, nonché la realizzazione della strada di accesso ai lotti sulla parte a servitù pubblica, lasciando completamente libera l'area edificabile, nonché l'ampliamento dell'area a verde privato sul lato sud del lotto, originariamente agricola. Dunque, seppure fossero stati estesi gli oneri a carico dei ricorrenti, comunque ciò sarebbe imputabile ai ricorrenti stessi, che hanno chiesto modifiche alla pianificazione, e comunque tali oneri sarebbero compensati dai maggiori vantaggi riconosciuti ai ricorrenti.

Riguardo alla censura incentrata sulla mancata verifica di coerenza richiesta in fase di adozione preliminare della Variante in ragione dell'interferenza con gli ambiti fluviali ed ecologici, il Comune ha replicato che il relativo vincolo, che ha compresso tra l'altro l'area a parcheggio pubblico, è stato recepito nella cartografia approvata dalla Giunta Provinciale.

Quanto alla censura incentrata sulla mancata considerazione dell'invito del Dirigente del Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio della Provincia ad *«assicurare uniformità di approccio trasversale rispetto alla pianificazione vigente anche per quanto riguarda la proporzionalità tra vantaggi ed oneri in capo al privato»*, il Comune ha replicato che tale invito riguardava tutti i piani attuativi e, quindi, non era riferito specificatamente al PL 80. In ogni caso la Variante si conforma ai principi di proporzionalità, parità di trattamento ed equa ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri negli articoli relativi agli accordi urbanistici (art. 25) alla perequazione urbanistica (art. 26) e alla compensazione urbanistica (art. 27), fermo restando che tali principi *«non possono trovare sempre riscontro matematico in termini di quantità e di corrispondenti valori economici all'interno dei diversi ambiti di lottizzazione, di riqualificazione urbana o riservati all'edilizia abitativa o a attività produttive (specifiche finalità) individuati dai piani regolatori»*. Difatti la situazione di un lotto edificabile che ricade all'interno di un'area già sufficientemente urbanizzata è ben diversa da quella di un altro ambito che richiede la realizzazione di opere di urbanizzazione (come ad esempio nel caso PL 80), e comunque *«non sempre può essere applicato a titolo compensativo un maggiore indice edilizio (maggiore potenzialità edificatoria) sia perché, proporzionalmente aumentano le dotazioni a standard all'interno dello stesso lotto sia perché si rischia di creare edifici "fuori scala" rispetto al contesto circostante»*.

Infine, avuto riguardo al secondo motivo, il Comune ha replicato che le modifiche apportate tra l'adozione preliminare e l'adozione definitiva della Variante sono state a favore dei ricorrenti in quanto hanno migliorato l'accessibilità dell'area, individuando in modo univoco una viabilità di accesso carraia a servizio del parcheggio pubblico e del parcheggio sotterraneo privato a servizio dell'area residenziale di nuova edificazione.

4. I ricorrenti con memoria depositata in data 27 giugno 2022 hanno eccepito innanzi tutto che la memoria difensiva di controparte - nel recepire pedissequamente quanto affermato nella nota in data 19 maggio 2022, a firma del Responsabile del Servizio Tecnico Urbanistico della Comunità della Vallagarina, allegata alla memoria stessa, ma non redatta nell'ambito del procedimento di formazione della IV variante - si traduce in un inammissibile tentativo di integrazione postuma della motivazione dei provvedimenti impugnati. Inoltre i ricorrenti hanno eccepito che essi non hanno prestato acquiescenza alla Variante del 2015, ma hanno solo preso atto dell'inattuabilità delle previsioni ivi contenute, e che essi non hanno mai richiesto di poter realizzare il parcheggio privato sottostante quello pubblico di superficie: del resto la realizzazione di tale parcheggio appare assai problematica perché sorgerebbe in un'area ubicata in prossimità dell'alveo del Rio Tierno (con conseguenti gravosi problematiche connesse alle infiltrazioni idriche derivanti dalla falda acquifera) e in prossimità di edifici ricompresi nel centro storico (con conseguente impossibilità di eseguire scavi in profondità senza arrecare nocimento ai predetti edifici) e comunque non è stata mai effettuata alcuna indagine di natura idrogeologica e geotecnica volta ad acclarare la concreta possibilità di insediare *in loco* un parcheggio interrato. In particolare, secondo i ricorrenti, controparte: A) nella propria memoria ha invocato *«un fantomatico meccanismo “parametrico di ripartizione dei costi e dei vantaggi derivanti dalla pianificazione” ..., che non trova riscontro alcuno nella relazione illustrativa della variante, né, tanto meno, negli atti che compongono la stessa e la cui individuazione nei criteri generali che permeano la variante, in relazione agli obiettivi urbanistici dalla medesima perseguiti, doveva necessariamente essere esplicitata negli atti stessi, al fine di rendere conoscibili da parte dei destinatari degli atti pianificatori le ragioni che supportavano determinate scelte urbanistiche»*, così violando il divieto di integrazione postuma della motivazione; B) non ha smentito le censure dedotte con il ricorso e, segnatamente, quelle incentrate sulla violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Difatti controparte: A) ha affermato di non comprendere lo scopo del ricorso, mentre essa stessa ha riconosciuto l'inattuabilità delle previsioni della Variante del 2015 ed il ricorso è chiaramente volto a denunciare i vizi che inficiano anche la nuova Variante; B) ha contestato gli oneri imposti ai ricorrenti, come quantificati nella relazione tecnica allegata al ricorso, non già invocando *«dati estimativi e*

*valutazioni economiche operate in sede pianificatoria ed evincibili dalla documentazione acquisita nella fase istruttoria di formazione della variante», bensì utilizzando «un'apodittica, fuorviante, anonima ed erronea tabella ... redatta dopo la notificazione del ricorso», ove vengono enfatizzati gli asseriti vantaggi derivanti ai ricorrenti dalla nuova pianificazione e sminuiti gli oneri agli stessi imposti; C) nei propri calcoli ha tenuto conto dei vantaggi che deriverebbero dalla realizzazione del parcheggio interrato privato, senza considerare che tale parcheggio non è realizzabile per le ragioni innanzi evidenziate e, comunque, non è oggetto della proposta dei ricorrenti; D) ha considerato un valore di tale parcheggio interrato che risulta incongruo perché sono stati presi in considerazione valori dei box auto pari a 1.500,00 €/mq, mentre l'Agenzia delle Entrate ha previsto un valore medio di 1.150 €/mq; E) ha ulteriormente incrementato il plusvalore conseguibile grazie alla costruzione del parcheggio interrato anche attraverso la sottostima dei relativi costi di realizzazione, quantificati in misura pari a 312,00 €/mq, ossia in misura pari a circa la metà del costo di realizzazione delle costruzioni ordinarie (pari a 500,00/600,00 €/mq), e senza considerare i rilevanti incrementi di costo correlati alla costruzione di una struttura interrata; F) ha negato la censurata disparità di trattamento invocando la giurisprudenza sui limiti al sindacato delle scelte discrezionali dell'Amministrazione, mentre proprio una comparazione delle situazioni risultanti dalla tabella prodotta da controparte dimostra che sono state illogicamente equiparate situazioni caratterizzate dalla presenza di opere urbanizzative a situazioni (come quella per cui è causa) connotate dalla carenza di tali opere, i cui oneri comprimono notevolmente il valore dei diritti edificatori; G) non si è avveduta che alle aree di proprietà dei ricorrenti un'edificabilità corrispondente ad un indice di utilizzazione fondiaria pari a 0,41, mentre nelle varie zone del PRG si riscontrano indici edificatori di gran lunga superiori (ad esempio, la cortina edilizia del centro storico contigua all'area oggetto del PL 80 è caratterizzata da indice di utilizzazione fondiaria pari ad 1).*

Infine i ricorrenti hanno contestato l'assunto secondo il quale le modifiche alla Variante apportate in sede di adozione definitiva della stessa sarebbero favorevoli ai ricorrenti medesimi, osservando che trattasi comunque di modifiche apportate in difetto delle condizioni di legge.

5. Il Comune di Mori con memoria depositata in data 27 giugno 2022 ha insistito per la reiezione del ricorso osservando che, secondo una consolidata giurisprudenza, gli strumenti urbanistici non richiedono una puntuale ed analitica motivazione e, comunque, nel caso in esame non è stato violato il divieto di integrazione postuma della motivazione in quanto sia la nota in data 19 maggio 2022, a firma del Responsabile del Servizio Tecnico Urbanistico della Comunità della Vallagarina, sia la tabella allegata alla memoria depositata in data 14 giugno 2021 costituiscono un «*mero contributo di natura tecnica alla difesa*».

6. I ricorrenti con memoria depositata in data 7 luglio 2022 hanno insistito per l'accoglimento del ricorso evidenziando che non è pertinente il riferimento operato da controparte alla giurisprudenza che non richiede un'analitica motivazione delle scelte urbanistiche di carattere generale perché l'avversata Variante è stata adottata per porre rimedio agli errori contenuti nella Variante del 2015, che avevano reso inattuabili le previsioni relative alle aree per cui è causa.

7. Alla pubblica del 28 luglio 2022 il ricorso è stato chiamato e trattenuto in decisione.

#### DIRITTO

1. Preliminarmente il Collegio osserva che, sebbene l'Amministrazione resistente abbia eccepito che i ricorrenti hanno prestato acquiescenza alla Variante approvata con la delibera della Giunta provinciale n. 2056 in data 20 novembre 2015, tuttavia ciò non incide sull'interesse all'annullamento degli atti impugnati in quanto, come si avrà modo di evidenziare, le censure formulate con il ricorso in esame sono evidentemente finalizzate anche a conformare la futura attività amministrativa in caso di accoglimento della domanda di annullamento.

2. Passando al merito, il ricorso in esame ha ad oggetto la norma di attuazione relativa al PL 80 Tierno, che (come ivi evidenziato) riguarda un comparto ubicato *“a nord-est del centro storico di Tierno là dove si affaccia sulla piana coltivata a vigne che degrada verso la S.P. 90 destra Adige”*; l'area *“confina con il Rio Tierno”*.

Secondo tale norma di attuazione *“Obiettivo del piano è quello di equipaggiare il centro storico di Tierno con una adeguata possibilità di parcheggio per le soste diurne e notturne quale soluzione più razionale. La piazza è stata recentemente riqualificata e i posti auto sono sensibilmente diminuiti, si rende quindi necessario realizzare un'alternativa per il parcheggio dei mezzi dei residenti. Il nuovo parcheggio previsto sulla p.f. 1022 C.C. Mori, realizzato a cura dei lottizzanti, dovrà prevedere due accessi pedonali: uno da via Nardigna mediante demolizione parziale delle tettoie limitatamente alla parte necessaria all'accesso pedonale, spostamento del portone esistente in pietra verso il nuovo passaggio e cessione di una fascia di 1,5 metri per realizzazione passaggio pedonale; uno da via Carbiol con un nuovo ponte carrabile sul rio da realizzare a carico del privato di larghezza pari a 8,00 metri, tale ponte servirà sia la proprietà privata che il parcheggio pubblico.*

*È prevista la possibilità di realizzare un parcheggio interrato, fermo restando il parcheggio pubblico in superficie.*

*Opere da realizzare a carico dei lottizzanti: Realizzazione, compreso allestimento, e successiva cessione del parcheggio pubblico; Demolizione del ponte esistente sul rio Tierno, ricostruzione del nuovo ponte carrabile e cessione dello stesso; Realizzazione strada di accesso al parcheggio*

*pubblico e relativa cessione; Realizzazione e cessione del percorso pedonale compreso l'accesso attraverso il riposizionato portale in pietra".*

A fronte di quanto sopra è ammessa l'edificazione nel rispetto dei seguenti parametri: A) Uf mq/mq 0,41; B) H edificio max m 8.50; C) H facciata max m 8,00; D) Sf mq 2.092.

3. Tali previsioni, secondo il concorde avviso delle parti del giudizio, rispondono ad una logica sia perequativa, che compensativa.

In particolare i ricorrenti nel primo motivo evidenziano che la cessione dell'area necessaria per la realizzazione del parcheggio pubblico e le connesse opere di urbanizzazione costituiscono *«una sorta di onere compensativo, in un'ottica di carattere perequativo, posto a carico dei soggetti privati»*, avendo essi ottenuto un vantaggio economico per effetto della destinazione a fini residenziali di parte delle aree di loro proprietà (aree classificate come inedificabili prima della Variante del 2015), ma lamentano - sulla scorta di una relazione tecnica allegata al ricorso - la violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e parità di trattamento e che, in ogni caso, le scelte operate in sede di adozione definitiva della Variante sono viziate per difetto di istruttoria e di motivazione.

A tali censure il Comune di Mori ha replicato allegando una nota a firma del Responsabile del Servizio Tecnico Urbanistico della Comunità della Vallagarina e una tabella di raffronto tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla pianificazione attuativa relativa a diversi comparti (ivi compreso quello per cui è causa) e rimarcando che la Variante per cui è causa si conforma ai principi di proporzionalità, parità di trattamento ed equa ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri, desumibili dagli articoli 25-27 della legge provinciale n. 15/2015, anche se tali principi *«non possono trovare sempre riscontro matematico in termini di quantità e di corrispondenti valori economici all'interno dei diversi ambiti di lottizzazione, di riqualificazione urbana o riservati all'edilizia abitativa o a attività produttive (specifiche finalità) individuati dai piani regolatori»*.

I ricorrenti, a loro volta, hanno eccepito che le difese svolte in giudizio dall'Amministrazione resistente configurano un inammissibile tentativo di integrazione postuma della motivazione dei provvedimenti impugnati, fermo restando che proprio una comparazione delle situazioni risultanti dalla tabella prodotta da controparte comprova la contestata disparità di trattamento e che, in ogni caso, la denunciata violazione del principio di proporzionalità non è affatto smentita dalla riconosciuta facoltà di realizzare un parcheggio interrato.

Il Comune ha, invece, replicato che gli strumenti urbanistici non richiedono una puntuale ed analitica motivazione e, comunque, nel caso in esame l'illustrazione delle ragioni poste a fondamento della norma di piano non può essere qualificata come una motivazione postuma.

4. Poste tali premesse, ai fini dell'esame delle censure dedotte con il primo motivo di ricorso si rendono necessarie due premesse di carattere generale, una concernente l'operatività degli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica nella Provincia di Trento ed una concernente l'obbligo di motivazione degli strumenti urbanistici nel caso in cui vengano adottati meccanismi di compensazione urbanistica.

5. La legge provinciale trentina in materia di governo del territorio, ossia la legge n. 15/2015, disciplina all'art. 26 la perequazione urbanistica, precisando, al comma 1, che tale istituto persegue l'obiettivo di *“un'equa ripartizione, tra i proprietari delle aree interessate dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali”*.

Lo stesso articolo dispone, al comma 2, che il PRG *“può essere redatto secondo tecniche pianificatorie di perequazione urbanistica” e che, a tal fine, il PRG “definisce: a) gli ambiti territoriali entro i quali si applica la perequazione; b) gli indici edificatori convenzionali riferiti alla capacità edificatoria territoriale complessivamente attribuita alle aree comprese negli ambiti territoriali entro i quali si applica la perequazione ai sensi della lettera a), anche differenziati per classi in base allo stato di fatto e di diritto degli immobili interessati e determinati in ragione del carico insediativo massimo definito dal PRG; c) le aree destinate a trasformazione urbanistica, dove sono disciplinati gli interventi da realizzare unitariamente, assicurando un'equa ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra tutti i proprietari delle aree interessate, indipendentemente dalle specifiche destinazioni d'uso assegnate alle singole aree; d) gli indici urbanistici, riferiti alla capacità edificatoria delle aree destinate a trasformazione urbanistica ai sensi della lettera c); questi indici urbanistici sono determinati anche tenuto conto della realizzazione di opere o attrezzature pubbliche e degli eventuali obblighi di cessione al comune di aree, anche specificamente individuate, per la realizzazione di opere o attrezzature pubbliche; e) le aree e gli immobili degradati e incongrui o ricadenti in aree con penalità elevate secondo le previsioni della carta di sintesi della pericolosità prevista dall'articolo 22, anche non compresi nelle aree previste dalla lettera c), che richiedono interventi di riqualificazione urbanistica e ambientale o di delocalizzazione la cui esecuzione può determinare un credito edilizio ai sensi dell'articolo 27, comma 6; f) gli ulteriori criteri e modalità per l'applicazione dell'istituto della perequazione”*.

La disposizione del comma 2 si riferisce, quindi, alla c.d. pianificazione perequativa generale, detta anche integrale, ossia alla pianificazione che applica criteri perequativi all'intero territorio comunale e che, nei fatti, è possibile solo per la c.d. città di primo impianto o da riconfigurare, ossia

nei casi nei quali si debba realizzare *ex novo* una città dove non vi è alcun insediamento urbano, oppure quando si tratti di ricostruire completamente un preesistente insediamento distrutto o irrimediabilmente danneggiato da eventi sismici o alluvionali o da altra calamità naturale.

Per tale ragione l'art. 26 precisa, al comma 4, che il PRG - qualora non preveda la perequazione sull'intero territorio comunale ai sensi del comma 2, lettera a) - *“può comunque individuare specifici ambiti territoriali in cui si può applicare la perequazione, nel rispetto dei principi desumibili da quest'articolo e dall'articolo 27, anche per attuare pienamente la compensazione urbanistica”*. Si parla in questo caso di pianificazione perequativa parziale, detta anche settoriale, contraddistinta dal fatto di essere limitata solo ad alcune parti del territorio comunale, elette a oggetto di interventi di trasformazione urbana, o perché trattasi di insediamenti da dover riconfigurare, o perché trattasi di aree da dover urbanizzare *ex novo*.

Ciò posto, sebbene nella nota a firma del Responsabile del Servizio Tecnico Urbanistico della Comunità della Vallagarina, prodotta in giudizio dall'Amministrazione resistente, con riferimento ai principi di proporzionalità, di parità di trattamento e di equa ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri - come desumibili dagli articoli relativi agli accordi urbanistici (art. 25) alla perequazione urbanistica (art. 26) e alla compensazione urbanistica (art.27) - si affermi che *«il piano regolatore di Mori declina tali principi anche all'interno delle altre aree destinate all'espansione, non solo residenziale, soggette a pianificazione attuativa»*, tuttavia la fattispecie per cui è causa (avente, peraltro, ad oggetto una variante al PRG) non è inquadrabile nel contesto di una pianificazione perequativa parziale, né tantomeno di una pianificazione perequativa generale.

Trattasi, infatti, nel caso in esame di una norma di piano dichiaratamente finalizzata a perseguire un interesse pubblico, ossia ad *“equipaggiare il centro storico di Tierno con una adeguata possibilità di parcheggio per le soste diurne e notturne quale soluzione più razionale”*, e ritenuta necessaria in quanto una piazza del centro storico di Tierno *“è stata recentemente riqualificata e i posti auto sono sensibilmente diminuiti”*. Dunque, a fronte della rilevata necessità *“realizzare un'alternativa per il parcheggio dei mezzi dei residenti”*, il pianificatore - invece di prevedere un vincolo preordinato all'esproprio di parte dell'area di proprietà dei ricorrenti, destinata alla realizzazione di un parcheggio pubblico - ha inserito la realizzazione di tale infrastruttura nell'ambito del piano di lottizzazione che interessa l'area di proprietà dei ricorrenti (il PL 80), prevedendo la cessione gratuita dell'area di sedime del parcheggio, imponendo ai lottizzanti di farsi carico delle opere necessarie per la realizzazione del parcheggio e compensando nel contempo il sacrificio imposto ai ricorrenti mediante la destinazione a fini residenziali di parte delle aree di loro proprietà. Occorre,

quindi, verificare se tale norma di piano configuri un'operazione di compensazione urbanistica ricompresa tra quelle disciplinate dall'art. 27 della legge provinciale n. 15/2015.

Per quanto interessa in questa sede, ai sensi del primo comma dell'art. 27, il PRG *“può riconoscere, attraverso la compensazione urbanistica, diritti edificatori nella forma di credito edilizio, da utilizzare nelle aree destinate all'insediamento, per promuovere interventi su aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'espropriazione o nel caso di interventi di riqualificazione urbanistica e ambientale o di delocalizzazione ai sensi dell'articolo 26, comma 2, lettera e)”. Il secondo comma dell'art. 27 si riferisce invece alle “aree soggette a vincoli espropriativi” e dispone al riguardo che “il PRG può prevedere, in alternativa all'espropriazione e contro cessione dell'area a favore del comune, il riconoscimento di crediti edilizi su altre aree destinate a edificazione”, specificando che in tal caso il credito edilizio “corrisponde sostanzialmente al valore economico del bene oggetto di espropriazione ed è stimato mediante perizie asseverate redatte da professionisti abilitati e tenuto conto degli indici edificatori convenzionali ai sensi dell'articolo 26, comma 2, lettera b)”.*

Due ulteriori fattispecie di compensazione urbanistica sono disciplinate dai commi 3 e 4 dell'art. 27. In particolare il terzo comma - avuto riguardo al *“caso di immobili soggetti a interventi di riqualificazione urbanistica e ambientale o di delocalizzazione ai sensi dell'articolo 26, comma 2, lettera e), o ai sensi delle disposizioni di questa legge in materia di riqualificazione”* - dispone che il PRG o i piani attuativi previsti dall'articolo 26, comma 5, *“possono riconoscere, a titolo di credito edilizio, diritti edificatori da utilizzare nelle aree destinate a edificazione”, specificando che “per il riconoscimento del credito edilizio il PRG si avvale di perizie asseverate redatte da professionisti abilitati, secondo principi di proporzionalità e di congruità e tenendo conto del rapporto costi-benefici connessi con la realizzazione degli interventi di trasformazione”. Invece il quarto comma - con riferimento al caso in cui “per effetto di vincoli sopravvenuti diversi da quelli di natura urbanistica, non è più esercitabile, in tutto o in parte, il diritto di edificare già riconosciuto dal PRG prima dell'imposizione del vincolo” - dispone che “il soggetto interessato può chiedere al comune il trasferimento dei diritti edificatori su altre aree destinate all'insediamento, quale remunerazione della cessione dell'area interessata dal vincolo sopravvenuto al comune o all'amministrazione preposta alla tutela del vincolo”.*

Quindi, con riferimento ai casi di cui al comma 1 dell'art. 27, il comma 5 del medesimo articolo dispone che i rapporti tra il comune e il proprietario dell'area interessata *“sono regolati mediante accordo urbanistico ai sensi dell'articolo 25, comma 1”*; in particolare *“l'accordo, mediante variante al PRG, definisce e localizza il credito edilizio contro la cessione al comune delle aree oggetto di compensazione”*. Invece con riferimento ai casi di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 27 il



comma 6 del medesimo articolo dispone, in particolare, che il credito edilizio “*ha una durata massima di dieci anni*” e “*può essere modificato solo con la sottoscrizione di un nuovo accordo urbanistico*”.

Ciò posto, si deve rammentare che, secondo una condivisibile giurisprudenza (*ex multis*, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 13 aprile 2021, n. 925; id. 5 gennaio 2021, n. 20), la compensazione urbanistica - diversamente dalla perequazione urbanistica - è un istituto che non ha quale precipua finalità quella di mitigare le disuguaglianze che si producono per effetto della pianificazione urbanistica, perché consente piuttosto di individuare, per i proprietari dei suoli destinati all'espropriazione, una forma di remunerazione alternativa a quella pecuniaria, consistente nell'attribuzione di diritti edificatori che potranno essere trasferiti, anche mediante cessione onerosa ai proprietari delle aree destinate all'edificazione.

Parimenti condivisibile è l'ulteriore affermazione della giurisprudenza (*ex multis*, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 5 marzo 2020, n. 444; 11 giugno 2014, n. 1542) secondo la quale i modelli di perequazione urbanistica e di compensazione urbanistica configurati dai legislatori regionali non hanno carattere stringente, ma possono essere, per determinati aspetti, adattati dai Comuni al fine di assecondarli alle specifiche esigenze di pianificazione: ciò in quanto tali istituti trovano fondamento in due principi generali dell'ordinamento, che travalicano le previsioni contenute nelle diverse leggi regionali, e precisamente nella potestà conformativa del diritto proprietà di cui è titolare l'amministrazione nell'esercizio della propria attività di pianificazione, ai sensi dell'art. 42, comma 1, Cost., e nella possibilità di utilizzare modelli consensuali per il perseguimento di finalità di interesse pubblico, secondo quanto previsto dagli articoli 1, comma 1-bis e 11 della legge n. 241/1990.

Resta comunque fermo che, come pure affermato da una condivisibile giurisprudenza (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 29 giugno 2018, n.1616), nella compensazione urbanistica, a differenza della perequazione, l'attribuzione dei diritti edificatori è un'obbligazione alternativa al pagamento dell'indennizzo previsto dal D.P.R. n. 327/2001 per il caso di espropriazione delle aree ed eventualmente di quello dovuto per la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio.

Pertanto - anche a non voler ammettere che la fattispecie oggetto del presente giudizio non si inquadri perfettamente nello schema di cui al secondo comma dell'art. 27 della legge provinciale n. 15/2015 (come correttamente lascia intendere il Responsabile del Servizio Tecnico Urbanistico della Comunità della Vallagarina, che nella nota del 19 maggio 2022 non invoca alcuna delle distinte fattispecie disciplinate dal predetto art. 27) - è comunque innegabile che anche a tale fattispecie debba applicarsi il duplice principio desumibile da tale comma, secondo il quale gli oneri

imposti agli interessati devono “*corrispondere sostanzialmente*” ai vantaggi ad essi derivanti dalla pianificazione e l’equilibrio sostanziale tra i vantaggi e gli oneri deve essere accuratamente valutato dall’Amministrazione, in modo da garantire il rispetto del principio di proporzionalità.

6. Alla luce di tali principi risulta innanzi tutto non condivisibile la tesi del Responsabile del Servizio Tecnico Urbanistico della Comunità della Vallagarina (posta dall’Amministrazione resistente a fondamento delle proprie difese, unitamente all’apposita tabella di raffronto tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla pianificazione attuativa relativa a diversi comparti), secondo la quale i principi desumibili dagli articoli 25-27 della legge provinciale n. 15/2015 - ivi compreso il principio di proporzionalità - «*non possono trovare sempre riscontro matematico in termini di quantità e di corrispondenti valori economici all’interno dei diversi ambiti di lottizzazione, di riqualificazione urbana o riservati all’edilizia abitativa o a attività produttive (specifiche finalità) individuati dai piani regolatori; diversa è, infatti, la situazione di un lotto edificabile che ricade all’interno di un’area già sufficientemente urbanizzata e abbisogna, ad esempio, di una sola isola ecologica o di un tratto di marciapiede, rispetto ad un altro ambito che richiede la realizzazione della strada di accesso, di tratti di fognatura, di percorsi ciclopedonali, di acquedotto, elettrodotto, illuminazione pubblica oppure di parcheggi, a verde pubblico o di un ponte di accesso (es. P.L. 80) etc.; in questo ultimo caso, inoltre, non sempre può essere applicato a titolo compensativo un maggiore indice edilizio (maggiore potenzialità edificatoria) sia perché, proporzionalmente aumentano le dotazioni a standard all’interno dello stesso lotto sia perché si rischia di creare edifici “fuori scala” rispetto al contesto circostante*».

Difatti tale tesi omette di considerare che - come innanzi evidenziato - nei casi di compensazione urbanistica l’attribuzione dei diritti edificatori si configura come un’obbligazione alternativa al pagamento dell’indennizzo previsto dal D.P.R. n. 327/2001 per il caso di espropriazione delle aree destinate alla realizzazione di opere pubbliche, ragion per cui l’art. 27, comma 2, della legge provinciale n. 15/2015 prevede espressamente che il credito edilizio “*corrisponde sostanzialmente al valore economico del bene oggetto di espropriazione ed è stimato mediante perizie asseverate redatte da professionisti abilitati e tenuto conto degli indici edificatori convenzionali ai sensi dell’articolo 26, comma 2, lettera b)*”.

7. Costituisce altresì un corollario dell’applicazione dei principi innanzi illustrati la regola per cui in un caso come quello in esame - in deroga alla regola generale sulla motivazione delle scelte urbanistiche - la norma di piano, se prevede un meccanismo di compensazione urbanistica, non può limitarsi a dare atto degli oneri e dei vantaggi derivanti all’interessato dalla norma stessa (come invece affermato dall’amministrazione resistente), ma deve piuttosto essere supportata da

un'adeguata motivazione che dia contezza di come, all'esito di un'approfondita istruttoria, in ossequio al principio di proporzionalità sia stato raggiunto un corretto punto di equilibrio tra i vantaggi e gli oneri posti a carico degli interessati.

È ben vero che, come ricordato dall'Amministrazione resistente, anche questo Tribunale (*ex multis*, T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 9 dicembre 2021, n. 196) ha più volte ribadito che la destinazione impressa dallo strumento urbanistico alle singole aree non necessita, di norma, di apposita motivazione oltre quella che si può evincere dai criteri generali, di ordine tecnico-discrezionale, seguiti nell'impostazione dello strumento urbanistico stesso, essendo sufficiente l'espresso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di piano o di variante: difatti le scelte urbanistiche non sono condizionate neppure dalla pregressa indicazione, nel precedente strumento urbanistico, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse con il nuovo piano o con una sua variante. Tuttavia secondo la giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. II, 16 dicembre 2021, n. 8383), occorre una specifica motivazione a sostegno della nuova destinazione quando le indicazioni contenute nel precedente strumento urbanistico 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, o nel caso di giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie o di silenzio-rifiuto su domanda di concessione, oppure ancora nel caso della modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo.

Ebbene - così come tali fattispecie individuate dalla giurisprudenza sono accomunate dall'esigenza di tutelare qualificate aspettative degli interessati - parimenti si deve riconoscere che in casi come quello in esame sia meritevole di tutela l'esigenza degli interessati di conoscere attraverso quali ragionamenti e quali calcoli siano stati individuati e quantificati gli oneri ed i vantaggi derivanti dalla pianificazione, in modo da consentire di verificare se sia stato rispettato o meno il principio di proporzionalità.

8. In ragione di quanto precede colgono nel segno i ricorrenti quando affermano che la memoria depositata dall'Amministrazione resistente in data 14 giugno 2022 - nel recepire quanto affermato dal Responsabile del Servizio Tecnico Urbanistico della Comunità della Vallagarina nella nota in data 19 maggio 2022 (allegata alla memoria) e nel richiamare l'apposita tabella di raffronto tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla pianificazione attuativa relativa a diversi comparti (anch'essa

allegata alla memoria) - configura un inammissibile tentativo di integrazione postuma della motivazione dei provvedimenti impugnati.

In particolare questo stesso Tribunale (T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 9 dicembre 2021, n. 196, cit.), avuto riguardo all'integrazione della motivazione in corso di giudizio mediante gli scritti difensivi, ha recentemente ribadito che, mentre si registrano significative aperture nella giurisprudenza formatasi con riferimento all'attività amministrativa vincolata (cfr., in particolare, Consiglio di Stato, Sez. V, 4 dicembre 2020, n. 7681), ben diverse considerazioni per i casi di attività amministrativa discrezionale, ivi compresa quella volta all'adozione del P.R.G. o di una sua variante. Difatti in questi casi, come più volte ribadito dalla giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 maggio 2021, n. 3666), l'integrazione postuma della motivazione è ammissibile soltanto se effettuata mediante gli atti del procedimento, nella misura in cui i documenti dell'istruttoria offrano elementi sufficienti ed univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni della determinazione assunta, oppure attraverso l'emanazione di un autonomo provvedimento di convalida, adottato ai sensi dell'art. 21-nonies, comma 2, della legge n. 241/1990; è invece inammissibile un'integrazione postuma effettuata in giudizio, mediante atti processuali o scritti difensivi.

Dunque, posto che né la suddetta nota, né la suddetta tabella di raffronto sono documenti redatti nell'ambito del procedimento di formazione della Variante (sul punto non vi è contestazione ed anzi l'Amministrazione nella memoria depositata in data 27 giugno 2022 ha ammesso che tali documenti costituiscono un «*contributo di natura tecnica alla difesa*»), le stesse non possono essere oggetto di valutazione in questa sede. Risultano allora fondate - specie a fronte delle tabelle predisposte dal consulente tecnico incaricato dai ricorrenti e contenute nella relazione tecnica allegata al ricorso - le censure dedotte con il primo motivo di ricorso e incentrate, per l'appunto, sull'assenza di una motivazione che dia conto del rispetto del principio di proporzionalità. Difatti, nonostante le osservazioni formulate dai ricorrenti nell'ambito del procedimento di formazione della variante, dalla motivazione dei provvedimenti impugnati non si evince la conformità dell'avversata scelta urbanistica al più volte citato principio di proporzionalità (ragion per cui l'amministrazione ha dovuto produrre in giudizio i suddetti documenti per difendere la propria scelta).

9. Fermo restando che la censura incentrata sull'eccesso di potere per difetto di motivazione è da sola idonea a determinare l'annullamento dei provvedimenti impugnati, il Collegio osserva che: A) da un lato, il principio dell'effettività della tutela giurisdizionale impone di evidenziare quali degli ulteriori profili di censura dedotti con il primo motivo presentino profili di fondatezza, al fine di conformare la futura attività amministrativa, per il caso in cui l'Amministrazione ritenga di

riconsiderare il rapporto tra oneri e vantaggi derivanti dalla norma di piano *de qua*; B) dall'altro, non compete certo a questo Tribunale stabilire quali siano gli oneri che non possono essere posti a carico dei ricorrenti, a fronte dei vantaggi ad essi derivanti dalla norma di piano *de qua*, in modo da garantire che sia rispettato il principio di proporzionalità.

Al riguardo si deve rammentare che, secondo una consolidata giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. V, 2 agosto 2013, n. 4054), l'annullamento in sede giurisdizionale di una variante urbanistica implica, in ragione del suo effetto retroattivo, la reviviscenza della preesistente previsione urbanistica. Per tale ragione, a fronte della domanda di annullamento proposta dai ricorrenti, l'Amministrazione resistente ha eccepito che non è dato comprendere «*se il ricorso miri al ripristino delle previsioni urbanistiche contenute nella Variante generale del 2015*», avendo i ricorrenti stessi dichiarato che non hanno inteso dare attuazione alla previgente norma di piano.

Tuttavia dall'esame del ricorso si evince che la domanda ivi contenuta non mira semplicemente alla caducazione della nuova disciplina urbanistica prevista con l'avversata Variante per le aree di proprietà dei ricorrenti medesimi, ma anche ad orientare le future scelte urbanistiche in funzione di un corretto equilibrio tra vantaggi e oneri sugli stessi gravanti. Resta fermo però che questo Tribunale, quale giudice della legittimità dell'azione amministrativa, non può sostituirsi all'Amministrazione nell'individuare il corretto punto di equilibrio tra vantaggi e oneri gravanti sui ricorrenti.

10. Passando ora agli ulteriori profili di censura dedotti con il primo motivo, posto che nel caso in esame si tratta di un'operazione di compensazione urbanistica (e non di perequazione urbanistica) occorre avere riguardo non già alle censure con le quali vengono denunciati profili di disparità di trattamento con situazioni analoghe, bensì a quelle che attengono ai singoli oneri ed ai singoli vantaggi che l'Amministrazione ha previsto nella norma di piano, in relazione ai quali i ricorrenti lamentano l'assenza di un'adeguata istruttoria e di una congrua motivazione o comunque la violazione dei principi generali dell'attività amministrativa, ivi compreso il principio di ragionevolezza, che costituisce un corollario del principio del buon andamento dell'amministrazione, sancito dall'art. 97 Cost..

Ebbene, con particolare riferimento ai vantaggi derivanti dalla nuova pianificazione, a detta dell'Amministrazione si dovrebbe considerare che, come si evince dalla nota a firma del Responsabile del Servizio Tecnico Urbanistico della Comunità della Vallagarina, l'avversata norma di piano: A) prevedeva, in fase di adozione preliminare della Variante, la «*possibilità di realizzare un parcheggio interrato privato (area sottostante il parcheggio pubblico in superficie) - sup. circa 1.997 mq*», ciò in accoglimento dell'istanza del privato di realizzare un rimessaggio per camper o

*box da vendere ai privati»; B) ha confermato, in fase di adozione definitiva della Variante, la «possibilità di realizzare un parcheggio interrato, con riduzione della superficie (circa 1.729 m) poiché, come evidenziato nel parere PAT, tale previsione interferiva parzialmente con le fasce di rispetto fluviale e da approfondire (APP) della Carta di sintesi della pericolosità provinciale (CSP). La volontà del privato proprietario è quella di realizzare un rimessaggio camper o box da vendere ai privati».*

Tuttavia i ricorrenti, oltre contestate i calcoli dell'Amministrazione in merito all'incidenza di tale parcheggio sul rapporto tra i vantaggi e gli oneri, hanno dedotto che la realizzazione di tale parcheggio, da essi non richiesta è assai problematica, perché sorgerebbe in un'area ubicata in prossimità dell'alveo del Rio Tierno (con conseguenti gravosi problematiche connesse alle infiltrazioni idriche derivanti dalla falda acquifera) e in prossimità di edifici ricompresi nel centro storico (con conseguente impossibilità di eseguire scavi in profondità senza arrecare nocumento ai predetti edifici), e comunque non è stata mai effettuata alcuna indagine di natura idrogeologica e geotecnica volta ad acclarare la possibilità di insediare *in loco* un parcheggio interrato. Dunque sotto tale profilo risulta fondata la censura di eccesso di potere per difetto di istruttoria dedotta con il primo motivo di ricorso. Difatti dagli atti di causa non si evince che la previsione di tale parcheggio sia effettivamente riconducibile ad una specifica proposta formulata dai ricorrenti e, soprattutto, non risulta che l'Amministrazione abbia svolto un'apposita istruttoria finalizzata ad appurare l'effettiva possibilità di realizzare parcheggi interrati che essa stessa configura come una parziale compensazione degli oneri imposti ai ricorrenti.

Inoltre, con particolare riferimento al previsto accesso pedonale al parcheggio pubblico da via Nardigna, nella relazione tecnica allegata al ricorso si legge che tale accesso, è realizzabile mettendo in connessione via Nardigna con il parcheggio tramite una stradina privata consortile, «è pianificato limitatamente alle sole proprietà dei sig.ri. Burlon entro il perimetro del PL80, si tratterebbe quindi di un tratto marginale (mezzo metro, pari al passaggio nel muro di proprietà, per realizzare un portale pedonale) senza soluzione di continuità, risultando assente la previsione del proseguo sulla citata strada consortile – altri 55 metri non pianificati ... Infatti, le aree interessate dalla realizzazione di tale percorso, quindi la citata stradina privata consortile, non sono ricomprese all'interno del PL 80, e nemmeno assoggettate ad un corrispondente vincolo ablativo, tramite l'apposizione di un opportuno cartiglio cartografico. Difatti l'acquisizione del tratto dei signori Burlon e la predisposizione del passaggio pedonale a loro carico, comporta la realizzazione della sola partenza del percorso (50 cm) che non è funzionale ad alcuna utenza, in quanto senza uscita».

Ebbene - a fronte della censura con cui i ricorrenti lamentano che il collegamento pedonale da via Nardigna è rimasto all'esterno al perimetro del PL 80 e manca una previsione di natura ablatoria, sicché non è logico, da un lato, imporne ai ricorrenti la realizzazione di tale collegamento e, dall'altro, non inserire una previsione urbanistica che renda tale collegamento effettivamente realizzabile - l'Amministrazione ricorrente non ha replicato alcunché nelle proprie difese. Dunque anche tale censura, in applicazione dell'art. 64, comma 4, cod. proc. amm., secondo il quale il giudice *“può desumere argomenti di prova dal comportamento tenuto dalle parti nel corso del processo”*, risulta fondata, non essendo ragionevole imporre ai ricorrenti, nell'ambito dell'attuazione del PL 80, la realizzazione di un'opera che però dovrebbe sorgere su un'area di sedime che in gran parte è esterna alla proprietà dei ricorrenti medesimi.

11. In definitiva il ricorso dev'essere accolto, con assorbimento delle restanti censure (ivi compresa quella dedotta con il secondo motivo, che ha natura meramente procedimentale). Per l'effetto si deve disporre l'annullamento dei provvedimenti impugnati per quanto d'interesse dei ricorrenti, fermi restando gli ulteriori provvedimenti che l'Amministrazione eventualmente riterrà di adottare, conformandosi a quanto affermato nella presente sentenza, per disciplinare le aree di proprietà dei ricorrenti e per soddisfare l'interesse pubblico alla realizzazione del parcheggio di cui trattasi.

12. Tenuto conto della novità e della complessità delle questioni trattate, nonché della non conformità dell'atto contenente il ricorso alle regole in materia di chiarezza e sinteticità degli atti di causa, sussistono comunque i presupposti per compensare integralmente le spese di lite tra le parti costituite. Nulla si deve disporre per le spese con riferimento alla Provincia di Trento ed al Commissario *ad acta*, che sebbene evocati in giudizio non si sono costituiti.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 42/2022, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nei limiti indicati in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 28 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Polidori, Presidente FF, Estensore

Alessandra Tagliasacchi, Consigliere

Cecilia Ambrosi, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Carlo Polidori**

---