

Publicato il 07/03/2018

N. 01443/2018 REG.PROV.COLL.
N. 02690/2015 REG.RIC.
N. 01254/2016 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sui ricorsi riuniti numero di registro generale 2690 del 2015 e 1254 del 2016 proposti dalla Casoria Ventura Srl in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Vitale e con domicilio eletto presso la Segreteria del TAR di Napoli;

contro

Comune di Casoria in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Iavarone e con domicilio eletto presso la Segreteria del TAR di Napoli;

per l'annullamento

quanto al ricorso n.2690 del 2015:

della Delibera di Giunta del 27/11/2014 n.92 nella parte in cui l'area di mq.4821 alla Via P. Nenni viene destinata ad Uffici di Casoria Ambiente e parcheggio dei mezzi per la raccolta dei rifiuti, nonché per il risarcimento dei danni;

quanto al ricorso n.1254 del 2016:

della Delibera del Commissario Prefettizio n.6 del 2/12/2015 recante approvazione di un nuovo Progetto preliminare, con modifica della precedente destinazione di parte dell'area, eliminando la destinazione di Centro raccolta dei rifiuti e prevedendo una sistemazione urbanistica comunque in violazione della variante di Permesso di costruire del 31/5/2012, nonché per il risarcimento dei danni.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Vista la costituzione del Comune di Casoria nel ricorso Rg n.1254 del 2016;

Vista la perizia di parte ricorrente depositata nel ricorso Rg. n.1254 del 2016;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore il Consigliere Gabriele Nunziata alla udienza pubblica del 23 gennaio 2018, ed ivi udito l'Avvocato di parte ricorrente come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Quanto al ricorso Rg n.2690 del 2015:

Espone in fatto parte ricorrente che il Comune di Casoria con Delibere di Giunta n.195 del 2001 e n.40 del 2002 procedeva al rilascio di Permessi di costruire convenzionati; la stessa ricorrente, in qualità di proprietaria di

terreni in Casoria di cui al fl.2 p.lle 879, 46, 1675 e 58 in zona D2, stipulava il 1°/4/2010 con il Comune una convenzione per il rilascio di Permesso di costruire convenzionato per la realizzazione di un complesso da adibire ad attività produttive giusto quanto previsto dal Piano Urbanistico Attuativo e dall'art.11 delle NTA del PRG per la zona D2. In data 30/6/2010 veniva rilasciato il Permesso di costruire convenzionato n.365/2010, oggetto di variante con successivo Permesso di costruire n.324/2012; laddove con la citata Convenzione si era determinata in mq.4821,00 l'area destinata ad attrezzature collettive, con la Delibera oggetto di impugnazione si è prevista per la stessa la realizzazione di Uffici di Casoria Ambiente e di parcheggio dei mezzi per la raccolta dei rifiuti, dunque una destinazione incompatibile con la realizzazione sia di attrezzature collettive che di un complesso da adibire ad attività produttive.

Quanto al ricorso Rg n.1254 del 2016:

Premesse le circostanze di cui al precedente ricorso, si espone che in data 30/6/2010 veniva rilasciato Permesso di costruire n.365 del 2010, che parte ricorrente comunicava l'inizio dei lavori per il giorno 22/11/2010 e che in data 28/1/2011 il Settore LL.PP. dell'intimato Comune trasmetteva al Settore Pianificazione e Controllo del Territorio parere negativo in quanto lo sversamento delle acque nere e bianche non avveniva in fogna comunale e la strada era privata, con conseguente comunicazione dell'8/4/2011 di sospensione dei lavori; tuttavia con nota del 15/4/2011 veniva confermato il parere favorevole dell'8/5/2008 ritenendo erroneamente formulato il parere negativo del 28/1/2011. Dopo che la ricorrente aveva trasmesso il 22/4/2011 nuovamente il Progetto con richiesta in triplice copia di autorizzazione all'immissione in fogna, in data 28/4/2011 il Comune ribadiva la sospensione dei lavori per irregolarità nella documentazione

prodotta ed i lavori sono rimasti sospesi dall'8/4/2011, con conseguente rescissione di tutti i contratti preliminari di vendita delle unità produttive, contenzioso con la ditta fornitrice dei materiali e revoca della Delibera di affidamento del mutuo ipotecario.

Con riguardo al precedente ricorso, si ribadisce l'avvenuta richiesta di parte ricorrente del 28/7/2010 di variante al Permesso di costruire n.365 del 2010 per adeguare la costruzione alle esigenze del mercato; in data 8/4/2011 si prestava adempimento alle richieste del Comune e si sollecitava l'indizione di una Conferenza di servizi che si concludeva favorevolmente il 16/9/2011, finchè in data 31/5/2012 veniva rilasciata variante n.324/2012 al citato Permesso di costruire n.365/2010, così la ripresa dei lavori aveva luogo il 27/6/2012 ed il termine di fine dei lavori è stato prorogato al 27/6/2018. Ora, con l'impugnata Delibera del Commissario prefettizio n.6 del 2/12/2015, è stato approvato un progetto in cui si prevede che nell'area in contestazione verrà realizzato un nuovo "Parco di Quartiere", di fatto riconoscendosi l'illegittimità della destinazione di parte dell'area a Centro di raccolta dei rifiuti, il che ha già impedito la commercializzazione a terzi delle unità produttive.

Il Comune di Casoria si è costituito nel ricorso n.1254 del 2016 per relazionare che, a seguito della proposizione dell'altro gravame, con Delibera del Commissario prefettizio si è predisposto un nuovo progetto preliminare prevedendo la realizzazione di un "Parco di Quartiere", replicando ai motivi di ricorso atteso che il Progetto preliminare non presenterebbe le incongruenze lamentate da parte ricorrente, sarebbe possibile realizzare gli accessi ai capannoni con i numeri da 1 a 9 e non vi sarebbero ostacoli neanche per quelli con i numeri da 10 a 16, eppoi il Comune si sarebbe adoperato con un intervento complesso per trasfondere

in un Permesso di costruire convenzionato quanto previsto dal Piano Urbanistico Attuativo previsto dall'art.11 delle NTA del PRG per la zona D2.

Alla udienza pubblica del 23 gennaio 2018 le cause sono state chiamate e trattate per la decisione, come da verbale.

DIRITTO

1. Con i ricorsi in esame parte ricorrente lamenta la violazione dei principi generali in tema di Pianificazione urbanistica di dettaglio, dell'art.2 del DM n.1444/1968, dell'art.2 della Legge n.241/1990, dell'art.31 della Legge n.1150/1942 e dell'art.2043 c.c., nonché il difetto di motivazione, insistendo per il riconoscimento del risarcimento del danno.

2. La Sezione ritiene in via preliminare di disporre la riunione dei ricorsi, attesa la connessione oggettiva e soggettiva.

2.1 Sempre in via preliminare il Collegio ritiene di non dover tenere in alcuna considerazione la richiesta di interruzione del giudizio del Comune di Casoria, motivata con il collocamento in quiescenza a far data dal 1° gennaio 2018 dell'avv. Mauro Iavarone, quale depositata in maniera assolutamente tardiva per via telematica il giorno dell'udienza allorchè le cause erano già state trattate in decisione dal Tribunale.

2.2 Ancora preliminarmente quest'Organo giudicante è dell'avviso di attestarsi su quella posizione giurisprudenziale (cfr. T.A.R. Piemonte, II, 26.9.2016, n.1165) secondo la quale la possibilità di rilascio di un permesso di costruire convenzionato, non preceduto dall'approvazione di uno strumento urbanistico di dettaglio, è stata riconosciuta in via generale con l'introduzione dell'art. 28-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 (ad opera dell'art. 17 del D.L. n.133 del 2014), per tutte le situazioni nella quali "le esigenze di

urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata". La norma fissa un limite di ordine generale, finalizzato a distinguere lo spazio riservato all'istituto di nuovo conio rispetto agli spazi tuttora necessariamente riservati alla pianificazione attuativa.

Il Legislatore, recependo una prassi ampiamente diffusa ed anche sulla scorta di talune previsioni della legislazione regionale, ha introdotto una nuova figura di titolo edilizio suscettibile di trovare spazio laddove, al di fuori della pianificazione attuativa, si renda comunque necessaria la strutturazione di un rapporto giuridico tra la parte privata e l'amministrazione pubblica relativamente a profili collaterali al contenuto abilitativo del Permesso di costruire.

In definitiva ai molteplici piani attuativi previsti dall'ordinamento compete esprimere un ordine insediativo ad una scala di maggior dettaglio, in funzione di integrazione e completamento delle linee programmatiche indicate dal piano urbanistico generale, mentre il Permesso di costruire convenzionato ha la funzione di assicurare una disciplina accessoria del permesso di costruire, andando oltre la dimensione provvedimento e consentendo di strutturare e regolare un rapporto di durata che rende più articolata la relazione giuridica tra il richiedente e l'amministrazione comunale, nonché risolvendo i problemi di disciplina che nella prassi erano inadeguatamente risolti mediante clausole unilaterali atipiche apposte al titolo edilizio.

Per i casi in cui, secondo la valutazione dell'Amministrazione, le esigenze di urbanizzazione possono essere soddisfatte con una modalità semplificata, la pianificazione di secondo livello risulterebbe ridondante e non rispettosa del principio di proporzionalità tra gli interessi pubblici da perseguire e lo strumento amministrativo utilizzato, come del resto è stato costantemente

affermato dalla giurisprudenza amministrativa riferita alle fattispecie dei lotti interclusi ricadenti in aree già urbanizzate, nelle quali l'Amministrazione comunale deve disapplicare la previsione dello strumento urbanistico generale che impone, senza sufficienti ragioni giustificative, una pianificazione attuativa che nulla potrebbe aggiungere a fronte di un sufficiente grado di urbanizzazione (cfr. Cons. Stato, IV, 7.11.2014, n.5488).

3. Con riguardo ai distinti gravami sottoposti all'attenzione del Collegio, quanto al ricorso Rg. n.2690/2015 si ritiene che il medesimo, nella misura in cui censura la destinazione della realizzazione di Uffici di Casoria Ambiente, parcheggio dei mezzi per la raccolta dei rifiuti, centro di raccolta rifiuti e attrezzature per la raccolta differenziata, meriti accoglimento per i motivi di seguito specificati.

3.1 Trattasi di area che era stata destinata, mediante Convenzione 1° aprile 2010 rep. n.1101 e successive modifiche, ad "attrezzature collettive" che, anche con riguardo a quanto affermato dal Ministero LL.PP. con Circolare n.425/67, possono afferire: a) alle esigenze di servizio e attrezzature connesse alla residenza e allo spazio residenziale; b) ai rapporti tra la residenza e le diverse possibili localizzazioni di attività lavorative; c) all'istruzione, all'educazione e alla cultura; d) alle esigenze di carattere previdenziale, assistenziale e sanitario; e) alle attività religiose e di culto; f) alle esigenze relative all'accesso ai beni di consumo; g) alla rigenerazione fisica, al gioco e allo sport; h) agli altri ordini di esigenze relative al tempo libero: integrazione culturale, spettacolo, svago; i) alle attività comunitarie e associative; l) alle esigenze inerenti la gestione, amministrazione e manutenzione delle residenze, dei servizi e delle attrezzature di uso comune. Pare al Collegio che il Centro raccolta rifiuti – quale esplicitamente

previsto in aggiunta ad uffici e parcheggi per gli automezzi – rientri piuttosto nell'ambito degli "impianti di interesse generale" e che, pertanto, doveva essere localizzato nella parte del territorio comunale classificate quale zona "F" di cui al D.M. n.1444/1968; il centro di raccolta differenziata, infatti, ai sensi dell'art. 183, lett.mm) del D. Lgs. n.152/2006 e del D.M. 8 aprile 2008, costituisce un'area presidiata ed allestita in conformità alle specifiche disposizioni tecniche ministeriali ove viene posta in essere attività di raccolta dei rifiuti urbani, mediante raggruppamento differenziato per sezioni omogenee ai fini del successivo trasporto presso gli impianti, nel rispetto delle prescrizioni del Decreto Ministeriale quanto a requisiti per la localizzazione dell'area di raccolta e per la sua costruzione secondo specifiche tecniche stabilite.

3.2 A parere del Collegio tale tipologia di attività sarebbe stata semmai compatibile con la zona "F" di cui al D.M. n.1444/1968, perché è questa che comprende le parti di territorio destinate ad attrezzature, servizi e impianti di interesse generale (cfr. Tar Sicilia, Catania, I, 9.1.2017, n.18), come peraltro anche previsto dalla Circolare della Provincia di Napoli 30 dicembre 2010, recante "Disciplinare tecnico Centro raccolta rifiuti", ove si legge che "...La localizzazione del Centro di Raccolta deve essere indicata dal Piano Regolatore Comunale (PRG), oggi Piano Urbanistico Comunale (PUC) all'interno delle zone F "parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale" di cui all'art. 2 del Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. Laddove la localizzazione non risulta conforme alla pianificazione urbanistica vigente del Comune, si provvederà alla variante urbanistica ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. n. 327 dell'08/06/2001, secondo le prescrizioni dettate nel "Regolamento inerente l'adozione di varianti semplificate ex art. 19 del DPR 327/2001", approvato

dal Consiglio Provinciale di Napoli con deliberazione n. 97 del 29/11/2007”.

Sotto ulteriore profilo non può ignorarsi quanto contenuto nella Delibera del Commissario Prefettizio n. 6 del 2 dicembre 2015 di cui si dirà di seguito, ovvero che vi era contraddittorietà tra la relazione del progetto preliminare ed i relativi grafici, in quanto il Centro di raccolta rifiuti non era riportato nei grafici allegati al Progetto preliminare.

3.3 Viceversa non merita accoglimento la richiesta di risarcimento danni formulata in sede introduttiva del giudizio.

A parere del Collegio, infatti, la pretesa di parte ricorrente del risarcimento del danno da ritardo, relativo ad un interesse legittimo pretensivo, non si concilia con la circostanza che un primo arresto dell'iter procedurale è dipeso proprio dalla richiesta dell'esponente di una variante con nuova convenzione sostitutiva della precedente e conseguente necessità di una complessa Conferenza di servizi; la successiva, asserita inerzia del Comune ben avrebbe giustificato il ricorso a rimedi quali azione contro il silenzio o impugnazione della sospensione dei lavori intervenuta nel 2011. In ogni caso la Sezione si allinea sulla posizione (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, I, 6.3.2017, n.445) secondo la quale la domanda del danno da ritardo deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per cui, per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità, l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi iuris tantum, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo o al silenzio nell'adozione del provvedimento amministrativo, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c. , provare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda e, in particolare, sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso

causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante). Il comportamento dell'Amministrazione deve essere valutato unitamente alla condotta dell'istante, il quale riveste il ruolo di parte essenziale e attiva del procedimento e in tale veste dispone di poteri idonei a incidere sulla tempistica e sull'esito del procedimento stesso, attraverso il ricorso ai rimedi amministrativi e giustiziali riconosciuti dall'ordinamento giuridico, tra cui il rito del silenzio che deve essere attivato con tempestività rilevando altrimenti, ai fini dell'art. 30, comma 3° del c.p.a., in ordine all'accertamento della spettanza del risarcimento nonché alla quantificazione del danno risarcibile (TAR Sicilia, Palermo, III, 5.6.2015, n.1316; II, 26.5.2015, n.1243; Catania, I, 2.12.2015, n. 2829).

4. Circa il successivo ricorso Rg. n.1254/2016, anch'esso appare meritevole di accoglimento per le ragioni di seguito indicate.

4.1 A parere del Collegio nella fattispecie per cui è controversia, essendo stata stipulata una Convenzione ex art. 28-bis del D.P.R. n. 380 del 2001, l'impugnata Deliberazione commissariale n.6 del 2 dicembre 2015 non reca alcun riferimento in punto di motivazione alla modifica di zona da D2 Industriale a V3 Parco di Quartiere, né permette di comprendere le ragioni per cui un Parco di quartiere verrebbe realizzato in un'area limitrofa alla zona industriale. Tale mutamento di destinazione urbanistica, peraltro, non era stato preceduto da nessun procedimento di variante della normativa urbanistica posta a fondamento della convenzione sottoscritta tra le parti, laddove la modifica di una qualsivoglia previsione di uno strumento urbanistico necessita di una specifica procedura di variante al suddetto strumento di pianificazione.

Sul punto la giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, IV, nn.3255/2008, 534/2008, 99/1997) ha costantemente affermato il principio secondo cui, con

riguardo alle convenzioni di lottizzazione, alla luce di quanto prevede l'art. 28 della legge 1150/1942, è esclusa la possibilità di modifica senza il coinvolgimento di tutti gli originari firmatari (Tar Emilia Romagna, Parma, I, 29.11.2016, n.337); le varianti al Piano Attuativo - nel caso di specie trattasi di Permesso di costruire convenzionato- necessitano del consenso di tutti i proprietari delle aree insistenti nel comparto. Analogamente si è statuito che "...Sono illegittime le deliberazioni consiliari di adozione e approvazione di una variante di piano di lottizzazione convenzionato, in difetto del consenso di tutti i proprietari delle aree inserite nel comparto" (Cons. Stato, IV, 8.11.2013, n.5342; 27.6.2008, n.3255) e che "...I P.d.L. ad iniziativa privata, invece, non sono previsti da alcun atto di programmazione e, pertanto, mantengono sempre la loro caratteristica convenzionale di guisa che, anche dopo l'approvazione da parte del comune, non possono essere attuati senza l'assenso di tutti i proprietari delle aree interessate (cd. lottizzazioni facoltative) (Tar Campania, Salerno, I, 26.5.2015, n.1137).

4.2 Sotto ulteriore profilo la Deliberazione commissariale n.6 del 2 dicembre 2015 risulta chiaramente lesiva del principio di legittimo affidamento conseguente all'approvazione della variante al Permesso di costruire del 31 maggio 2012 e agli obblighi assunti con la Convenzione integrativa n.1162 del 25 maggio 2012.

Il principio di legittimo affidamento si materializza in particolare in tutte le ipotesi nelle quali una situazione giuridica favorevole al soggetto viene a creare un determinato grado di stabilità nella sfera giuridica del destinatario; trattasi dunque di quell'interesse teso alla tutela di una situazione giuridica realizzatasi consequenzialmente ad comportamento della P.A. che ha suscitato nel terzo un ragionevole affidamento in un determinato risultato.

Il riferimento normativo può rinvenirsi nell'art.21-quinquies della Legge n.241 del 1990 e comporta che una situazione di vantaggio - assicurata al soggetto dall'ordinamento giuridico - non può essere successivamente rimossa, salvo indennizzo della posizione acquisita (cfr. Corte di Giustizia, sezione II, cause riunite C-182/03 e C-217/03); nella fattispecie, in particolare, difetta l'esternazione dell'interesse pubblico attuale e concreto all'imposizione di obblighi non previsti dalla convenzione integrativa n.1162 del 25 maggio 2012, tanto più quanto il privato aveva riposto un ragionevole affidamento sulla regolarità della variante e l'Amministrazione non esplicita le ragioni di pubblico interesse che autorizzino a porre nei nulli provvedimenti che avevano già prodotto i loro effetti.

4.3 Ora è indubbio che si fosse ingenerato in capo a parte ricorrente un ragionevole affidamento – ovvero aspettativa – a seguito della variante n.324/2012 al citato Permesso di costruire n.365/2010, poiché si era materializzata una posizione differenziata e qualificata a seguito di un piano attuativo approvato e di un Permesso di costruire convenzionato già rilasciato. In definitiva, per effetto della stipulazione del piano convenzionato, il privato acquisisce una posizione differenziata e privilegiata in ordine alla realizzazione degli interventi edilizi ivi previsti; l'affidamento che ne deriva può essere legittimamente sacrificato, nel caso in cui sopravvenga la modificazione della normativa urbanistica, solamente in presenza di preminenti motivi di interesse pubblico, da farsi constare con adeguato supporto motivazionale.

Nel caso di specie, la posizione della società ricorrente risulta gravemente lesa in quanto la Deliberazione commissariale n. 6 del 2 dicembre 2015 oggetto di impugnazione integra gli estremi dell'inadempimento di quanto già disciplinato con la convenzione integrativa n.1162 del 25 maggio 2012

stipulata con il Comune, senza che l'operato dell'Autorità amministrativa sia supportato da adeguata e congrua motivazione; è appena il caso di ricordare che la regola generale dell'ampia discrezionalità amministrativa nelle scelte di pianificazione urbanistica subisce un'eccezione in situazioni specifiche in cui il principio della tutela dell'affidamento impone che il pianificatore dia conto del modo in cui è stata effettuata la ponderazione degli interessi pubblici e sono state operate le scelte di pianificazione. Tale particolare forma di tutela deve, ad esempio, riconoscersi in situazioni caratterizzate da un affidamento "qualificato", quali: a) superamento degli standard minimi di cui al D.M. 2 aprile 1968, con l'avvertenza che la motivazione ulteriore va riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree; b) lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione, da accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, dalle aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia (oggi permesso di costruire) o di silenzio-rifiuto su una domanda di concessione; c) modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (Cons. Stato, A. P., 22.12.1999, n. 24, III, 6.10.2009, n. 1610; V, 2.3.2009, n. 1149; VI, 18.4.2007, n. 1784); d) ipotesi di giudicato di annullamento di diniego di permesso di costruire o di silenzio inadempimento sulla relativa istanza (Cons. Stato, IV, 22.2.2017, n.821).

4.3.1 Ora, sebbene il potere di pianificazione territoriale debba coordinare gli interessi pubblici con gli obiettivi economico-sociali della comunità locale, in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente

tutelati (Cons. Stato, IV, n. 2221/2016 e n.3806/2016), per pacifica ricostruzione giurisprudenziale la convenzione di lottizzazione (e quindi anche il Permesso di costruire convenzionato) si sostanzia in un accordo bilaterale, intercorrente fra i privati e l'ente pubblico, alternativo rispetto agli strumenti urbanistici attuativi ed avente ad oggetto la definizione dell'assetto urbanistico di una parte del territorio comunale (Tar Sicilia, Catania, I, 10.6.2010, n.2274). Da tale carattere convenzionale e dal relativo inquadramento nel novero degli accordi sostitutivi di cui all'art. 11 della Legge n.241/90 discende che le posizioni soggettive sorte in capo alle parti assumono consistenza di diritto soggettivo ai fini della concreta esecuzione degli accordi anche se residuano posizioni indubbiamente qualificabili come interesse legittimo, tanto che proprio tale inestricabile intreccio delle diverse posizioni soggettive ha indotto il Legislatore a prevedere in questa materia la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 11, co. 5, Legge n. 241/90).

4.4 Va ancora evidenziato come, nel caso di specie, il complessivo comportamento comunale sia in contrasto con i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, certamente applicabili alle convenzioni urbanistiche (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 3.4.2014, n.879), quali accordi tra privati e amministrazione ai sensi dell'art. 11 della Legge n. 241 del 1990 (ex multis, Cass., SS.UU., 9.3.2012, n. 3689; Cass. Civ., I, 28.1.2015, n. 1615; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 26.7.2016, n. 1507), sottoposti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, e lett. f) c.p.a.; Corte costituzionale, 15.7.2016, n. 179; Cass. civ., SS.UU., 5.10.2016, n. 19914; Cons. Stato, IV, 7.5.2015, n. 2313). La natura di tali accordi, e il ruolo che in essi gioca l'autonomia negoziale, sono stati chiariti dalla giurisprudenza, secondo la quale all'interno delle convenzioni

di urbanizzazione risulta prevalente il profilo della libera negoziazione; conseguentemente, sebbene sia innegabile che la convenzione di lottizzazione, a causa dei profili di stampo giuspubblicistico che si accompagnano allo strumento dichiaratamente contrattuale, rappresenta un istituto di complessa ricostruzione, non può negarsi che in questo si assista all'incontro di volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta dal codice civile (da ultimo, Cons. Stato, IV, 7.5.2015, n. 2313; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 26.7.2016, n.1507).

In tal senso la giurisprudenza ha sostenuto che “gli impegni assunti in sede convenzionale non vanno riguardati isolatamente, ma vanno rapportati alla complessiva remuneratività dell'operazione, che costituisce il reale parametro per valutare l'equilibrio del sinallagma contrattuale e, quindi, la sostanziale liceità degli impegni stessi. In altri termini, la causa della convenzione urbanistica e cioè l'interesse che l'operazione contrattuale è diretta a soddisfare, va valutata non con riferimento ai singoli impegni assunti, ma con riguardo alla oggettiva funzione economico-sociale del negozio, in cui devono trovare equilibrata soddisfazione sia gli interessi del privato che della pubblica amministrazione” (Cons. Stato, V, 26.11.2013, n. 5603).

Del resto è stato affermato che, anche laddove il riequilibrio delle previsioni della convenzione accessoria si renda necessario al fine di assicurare il rispetto delle disposizioni normative sopravvenute, esso non può avvenire sulla base di un intervento unilaterale e autoritativo dell'Amministrazione, bensì soltanto in esito alla rinegoziazione tra le parti, secondo buona fede, delle prestazioni oggetto delle obbligazioni che non possano più essere adempiute nel modo originariamente convenuto (Tar Lombardia, Milano, II, 10.2.2017, n.346; 26.7.2016, n.1507; 17.3.2016, n.517).

4.5 Viceversa non merita accoglimento l'istanza di risarcimento danni formulata anche con tale separato ricorso, per le medesime ragioni già illustrate al punto 3.3; inoltre pare a quest'Organo giudicante che, ove ritenuta effettivamente lesiva, parte ricorrente avrebbe dovuto più diligentemente gravare di impugnazione la nota dell'8 aprile 2011 con la quale veniva disposta la sospensione dei lavori, senza limitarsi a rivendicare a posteriori il risarcimento per le conseguenze patite in ragione di tale provvedimento come asseritamente illegittimo.

5. Tutto ciò premesso, il Collegio ritiene che - previa riunione - i ricorsi vadano accolti per i motivi e nei termini sopra specificati.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sui ricorsi come in epigrafe proposti, previa riunione, li accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti oggetto di impugnazione con le statuizioni di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Casoria al pagamento delle spese del presente giudizio, liquidate in € 2.000,00.

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

La sentenza è depositata presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del giorno 23 gennaio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Pennetti, Presidente

Gabriele Nunziata, Consigliere, Estensore

Brunella Bruno, Consigliere

L'ESTENSORE
Gabriele Nunziata

IL PRESIDENTE
Giancarlo Pennetti

IL SEGRETARIO